



Bern-Wabern, Dezember 2010, Lry

Auswertung Individuelle Rückkehrhilfe (Weisung 4.2)



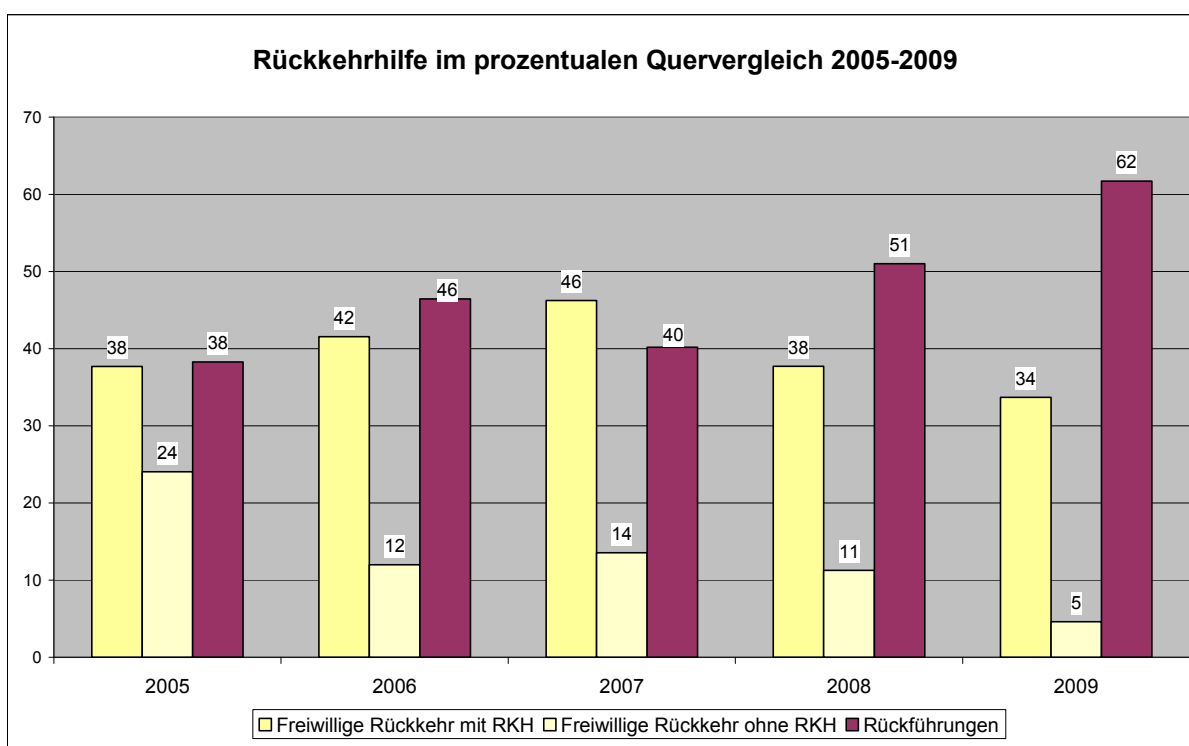
Berichtsperiode 2005-2009

Table des matières	page
1 Introduction	3
1 ^{re} partie : faits et chiffres	
2 Aide individuelle au retour	4
2.1 <i>Vue d'ensemble</i>	
2.2 <i>Économies</i>	
3 Évaluation par pays	6
3.1 <i>Mise en regard des effectifs et du nombre de retours</i>	
3.2 <i>Bénéficiaires de l'aide au retour par région de provenance</i>	
3.3 <i>Évolution par pays de 2005 à 2009</i>	
3.4 <i>Part des bénéficiaires d'une aide individuelle au retour et d'une aide au retour pour raison médicale</i>	
4 Groupe-cible	13
4.1 <i>Sexe des bénéficiaires</i>	
4.2 <i>Bénéficiaires mineurs et majeurs</i>	
4.3 <i>Structure familiale</i>	
4.4 <i>Statut au moment du retour</i>	
5 Évaluation par canton	14
5.1 <i>Mise en regard des effectifs et du nombre de retours</i>	
5.2 <i>Part des bénéficiaires d'une aide individuelle au retour, d'une aide au retour pour raison médicale et d'une aide matérielle complémentaire</i>	
6 Aide complémentaire de 2005 à 2009	21
6.1 <i>Profil des données</i>	
6.2 <i>Pays</i>	
2 ^e partie : perspectives	
7 Collaboration avec les principaux partenaires	22
7.1 <i>Services-conseils cantonaux en vue du retour (en français)</i>	
7.2 <i>OIM</i>	
8 Références externes	23
8.1 <i>Rapport de suivi de l'OIM</i>	
8.2 <i>Services-conseils cantonaux en vue du retour</i>	
8.3 <i>Rapport de la Croix-Rouge suisse sur l'intégration économique</i>	
8.4 <i>Modèle britannique</i>	
9 Obstacles potentiels	27
9.1 <i>Effet d'appel d'air ?</i>	
9.1.1 <i>Pourcentages de départs</i>	
9.1.2 <i>Retour en Suisse de bénéficiaires de l'aide au retour</i>	
10 Conclusions et recommandations (en français)	30

1 Einleitung

Die Rückkehrhilfe ist ein seit 1998 gesetzlich verankertes Instrument zur Förderung der freiwilligen Rückkehr und der Wiedereingliederung der Asylsuchenden in ihre Herkunftsländer.

Nehmen die Asylsuchenden dieses Angebot wahr? Ein prozentualer Quervergleich mit den Zahlen der Ausreisen aller dem Asylbereich zugehörigen Personen¹ zeigt, dass die Rückkehrhilfe als Unterstützungsmassnahme gut verankert ist: Seit 2005 reisen jährlich rund zwei Fünftel aller ausreisenden Personen mit Rückkehrhilfe in ihre Herkunftsstaaten zurück. Dies ist ein ausgezeichnete Wert, der die erfolgreiche Zusammenarbeit und Kommunikation von Bund und Kantonen belegt. Der merkliche Anstieg 2009 bei den unfreiwilligen Ausreisen hängt mit der Einführung des Dublinsystems zusammen.



Der erste Teil der vorliegenden Auswertung liefert Zahlen und Fakten zur individuellen Rückkehrhilfe der letzten fünf Jahre. Der zweite Teil widmet sich der Frage nach Möglichkeiten und Grenzen der Weiterentwicklung der individuellen Rückkehrhilfe und formuliert Empfehlungen im Hinblick auf die anstehende Revision der rechtlichen Grundlagen.

¹ Die Zahlen wurden den Jahresstatistiken von swissREPAT und der Sektion Rückkehrhilfe entnommen.

2 Individuelle Rückkehrhilfe

2.1 Überblick

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl Personen, welche zwischen 2005 und 2009 individuelle Rückkehrhilfe, medizinische Hilfe oder Zusatzhilfe in Anspruch genommen haben, sowie die daraus resultierenden Kosten. Ausreisen im Rahmen von Länderprogrammen sind in allen folgenden Grafiken und Tabellen nicht enthalten.

	Pers. RKH	davon Pers. REZ	Fälle Total	CHF Basispauschale	Pers. Med. Hilfe	CHF Med. Hilfe	Fälle Zusatzhilfe	CHF Zusatzhilfe	Total CHF ind. RKH
2005	1'314	438	674	403'850	74	82'836	195	504'780	991'466
2006	1'169	390	823	620'024	59	45'944	175	506'792	1'172'760
2007	1'396	722	1'054	638'201	46	60'438	231	704'193	1'402'831
2008	787	249	994	453'361	43	43'594	208	631'072	1'128'027
2009	1'122	283	654	637'950	40	25'277	333	1'037'487	1'700'714
Total	5'788	2'082	4'199	2'753'386	262	258'089	1'142	3'384'324	6'395'798

Im Durchschnitt verliessen zwischen 2005 und 2009 jährlich 1'158 Personen (2001-2004: 1'124²) mit individueller Rückkehrhilfe freiwillig oder selbstständig die Schweiz. Während der Anteil der medizinischer Rückkehrhilfe zwischen 2001 und 2004 von 1.7% auf 6.6% stieg, sank dieser in den letzten vier Jahren von 8.4% im Jahr 2005 auf 1.5% im Jahr 2009. Die durchschnittlichen Kosten für die medizinische Hilfe pro Person blieben stabil und betragen in diesem Zeitraum knapp CHF 1'000.

Bis Ende März 2006 zahlte das BFM CHF 500 Basispauschale pro erwachsene respektive die Hälfte pro minderjährige Person und eine Zusatzhilfe bei einer Ausreise ab Kanton von maximal CHF 2'500³. Seit der Revision der damaligen Weisung per 1. April 2006 liegen die Beträge bei CHF 1'000/500 respektive maximal CHF 3'000. 2008 fanden diese Beträge Eingang in der Asylverordnung 2 (Art. 74). Dieser Erhöhung entsprechend stieg der Anteil der Zusatzhilfe an den Gesamtausgaben entsprechend von 51% im Jahr 2006 auf 61% im Jahr 2009⁴.

Im Jahr 2005 beliefen sich die durchschnittlichen Ausgaben pro ausgereiste Person auf CHF 775; nach Einführung der revidierten Weisung stieg dieser Betrag 2006 und 2007 auf rund CHF 1'000 und in den zwei nächsten Jahren auf CHF 1'433 bzw. CHF 1'516. Der Grund liegt auch hier im kontinuierlichen Ausbau des Instruments Zusatzhilfe.

2.2 Kosteneinsparungen

Der Betrag für die individuelle Rückkehrhilfe belief sich in den letzten fünf Jahren auf insgesamt CHF 6'395'798 oder rund einviertel Millionen jährlich, was einer Steigerung von knapp einer halben Million gegenüber der Periode 2001-2004 entspricht (jährlich CHF

² Für sämtliche in diesem Bericht angegebenen Vergleichszahlen 2001-2004 siehe: Auswertung Individuelle Rückkehrhilfe 2001-2004, BFM 2005.

³ Bei Ausreisen ab Empfangs- und Verfahrenszentren gibt es nur in Ausnahmefällen eine Zusatzhilfe.

⁴ 2003, im Jahr nach der Einführung der Zusatzhilfe 2002, hatte der Anteil noch 34%, 2004 47% betragen.

830'966). Der aufgewendete Betrag pro ausgereiste Person betrug somit zwischen 2005 und 2009 durchschnittlich CHF 1'105.

Insgesamt entstanden jährlich folgende Vollkosten:

Kostenfaktor	Kosten pro Einheit	Anzahl	Total in CHF
Rückkehrberatung	2'348	1'158	2'719'000
Rückkehrhilfe	1'105	1'158	1'280'000
Flugkosten (Durchschnittswert)	1'000	1'158	1'158'000
IOM-Services (Durchschnittswert) ⁵	150	250	38'000
Bürovollkosten ⁶	165'134	4	661'000
Total			5'856'000

Pro Person entspricht dies einem Betrag von CHF 5'057. Für die nachfolgende Modellrechnung werden CHF 5'000 pro Person eingesetzt.

Die neue Asylverordnung 2 Art 22 Abs 1 sieht pro Person eine Globalpauschale (Miete, Sozialhilfe, Betreuung, Krankenversicherung) von monatlich rund CHF 1'450 vor. Pro Person und Jahr entspricht dies CHF 17'400. Diese Zahl wird mit der jeweils kleinsten Personenzahl pro Dossier multipliziert (bei Einzelpersonen und Ehepaaren mit der Zahl 1, bei den Familien mit der Zahl 3), da davon auszugehen ist, dass nicht alle Personen fürsorgeabhängig sind. 39% der ausreisenden Personen waren Familien (vgl. 4.3).

Die vermutliche Jahresrechnung zeigt das erhebliches Potential für Kostenreduktion, sind doch die Fürsorgekosten potenzieller Teilnehmer um den Faktor 3.4 höher als allfällige Rückkehrhilfekosten:

	Rückkehrhilfekosten 100 Fälle	Fürsorgekosten 100 Fälle
1-2 Personen pro Dossier	56x1x5'000 = 280'000 5x2x3'000 = 50'000	61x1x17'400 = 1'061'400
> 3 Personen pro Dossier	39x3x3'000 = 585'000	39x3x17'400 = 2'035'800
Total	915'000	3'097'200

Der nachfolgende Vergleich der Zeitdauer vom Zeitpunkt eines rechtskräftigen Ausreiseentscheids bis zu einer Ausreise mit Rückkehrhilfe respektive einer Rückführung gibt einen interessanten Anhaltspunkt bezüglich der möglichen Zeiteinsparung:

Zeitdauer in Tagen Entscheid/Ausreise	2008	2009
Rückkehrhilfe	909	621
Rückführungen	1'533	1'513
Positivsaldo Rückkehrhilfe	624	892

Durchschnittlich ist die Zeitspanne zwischen Entscheid und Ausreise bei den Rückkehrhilfefällen zwei Jahre kürzer. Nicht in jedem Fall ist die Gewährung der

⁵ Die Zahlen beziehen sich auf die Jahresberichte RAS der IOM 2005-2009 und sind stark aufgerundet.

⁶ Das Berechnungsmodell für die Bürovollkosten basiert auf Angaben der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) und wurde im Abschlussbericht für das Rückkehrhilfefprogramm "Balkan für vulnerable Personen" vom September 2007 zum ersten Mal verwendet. Gerechnet wurde mit der Lohnklasse 23 und einem Arbeitspensum von vier Stellen (BFM und IOM). Angaben der EFV:

<http://intranet.accounting.admin.ch/weisungen/01082/01104/index.html?lang=de>.

Rückkehrhilfe ausschlaggebend für die frühere Ausreise. Es ist dennoch unbestritten, dass beim Rückkehrmanagement die Ausreise mit Rückkehrhilfe für alle Beteiligten die beste und günstigste Lösung ist.

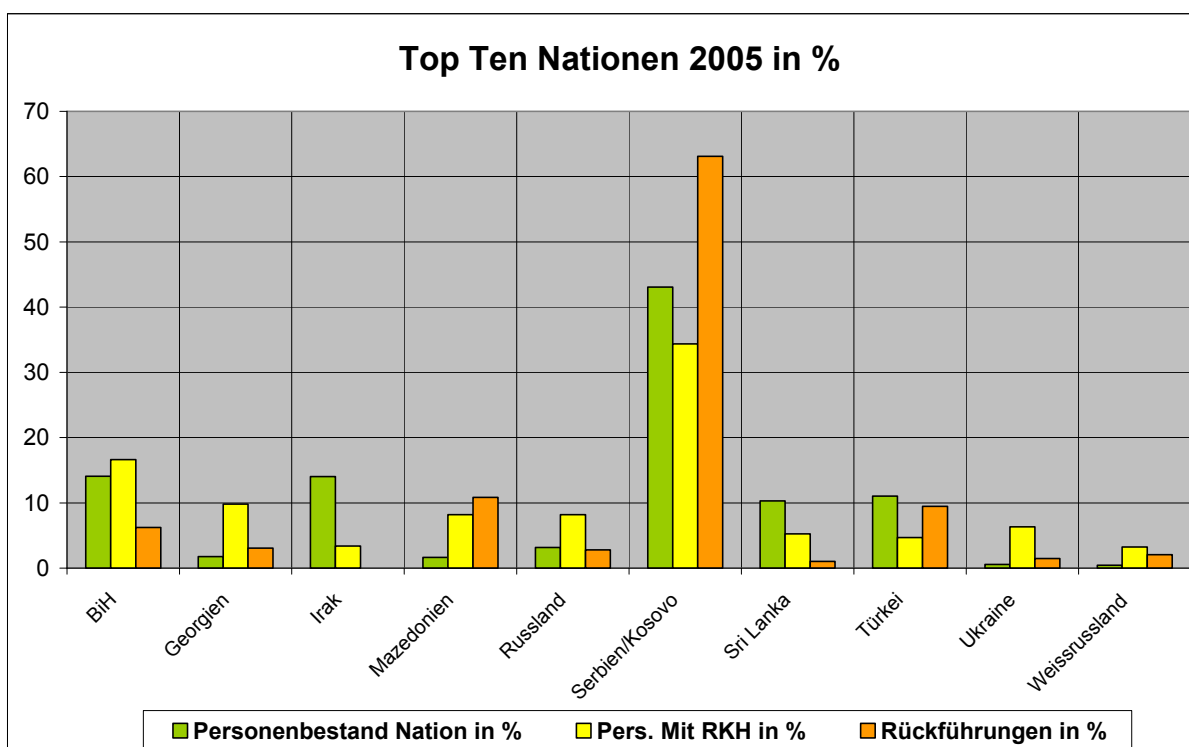
3 Auswertung nach Nationen⁷

3.1 Vergleich zum Personenbestand und den Rückführungen

Die folgenden Diagramme zeigen eine Übersicht jener zehn Nationalitäten, welche am häufigsten Rückkehrhilfe bezogen haben. Die Konstanz der Nationen in den Top Ten fällt auf: Sechs (Bosnien, Georgien, Russland, Serbien/Kosovo und die Türkei) waren immer vertreten, die Mongolei viermal und Mazedonien und die Ukraine immerhin dreimal.

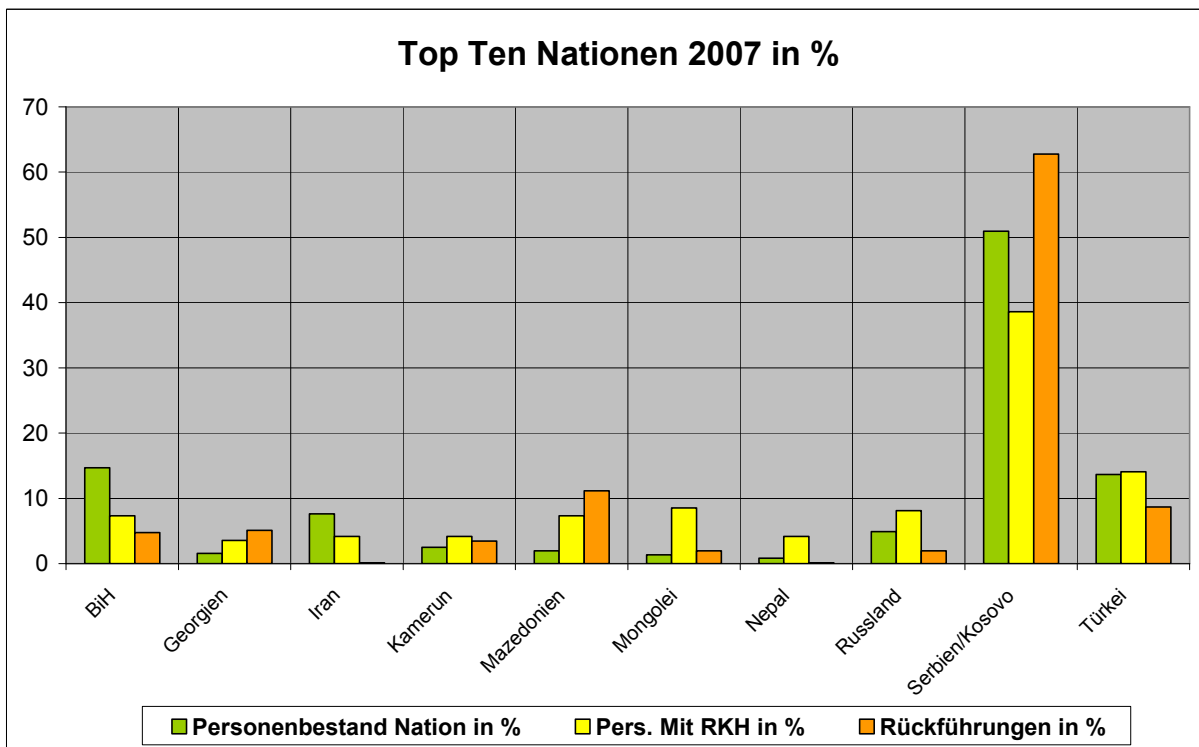
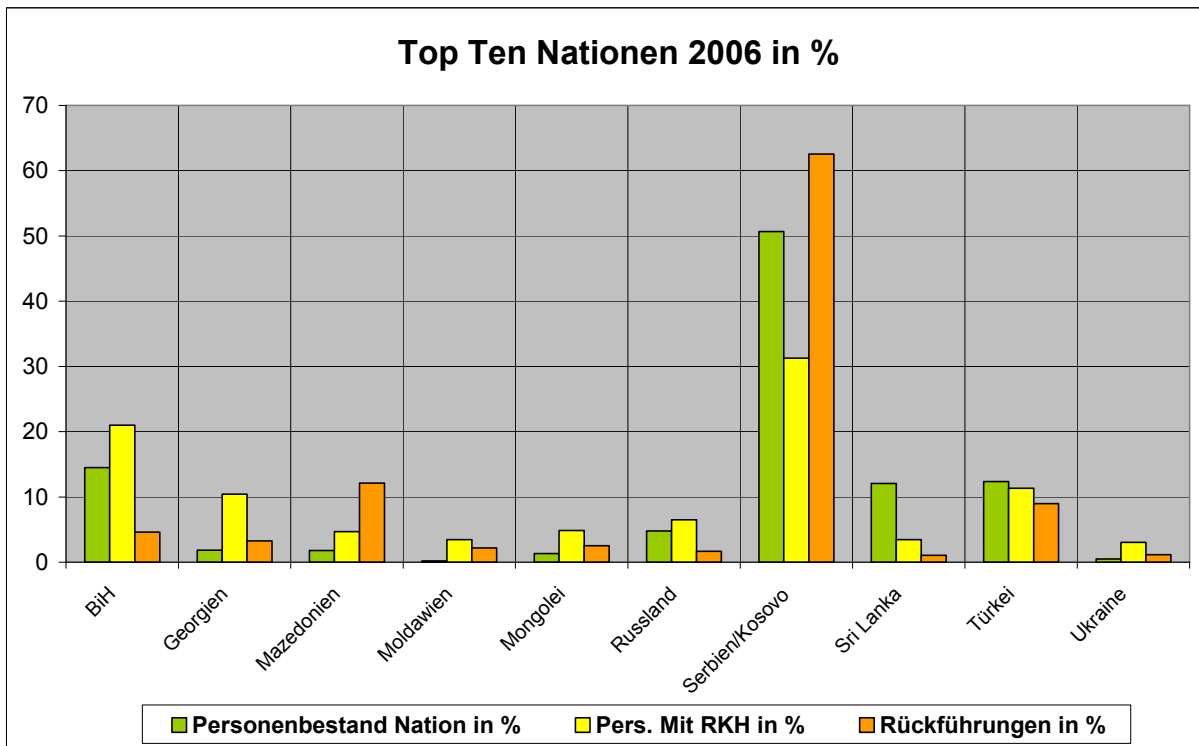
Die grünen Säulen geben den prozentualen Personenbestand im Asylprozess per Jahresende an (Gesuche hängig, im Vollzug, vorläufig Aufgenommene). Die gelben Säulen zeigen den nationalen Personenanteil, der mit Rückkehrhilfe die Schweiz verlassen hat, und die orangen Säulen als Vergleich jenen Personenanteil, der ohne Rückkehrhilfe zurückgeführt wurde. Die Zahlen für Armenien, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Irak, Kosovo, Serbien und die Türkei sind vor dem Hintergrund der parallel laufenden Länderprogramme (Armenien 2004-2008), Irak und Westbalkan ab 2005, Georgien ab 2006, Türkei 2005-2006) zu beurteilen.⁸

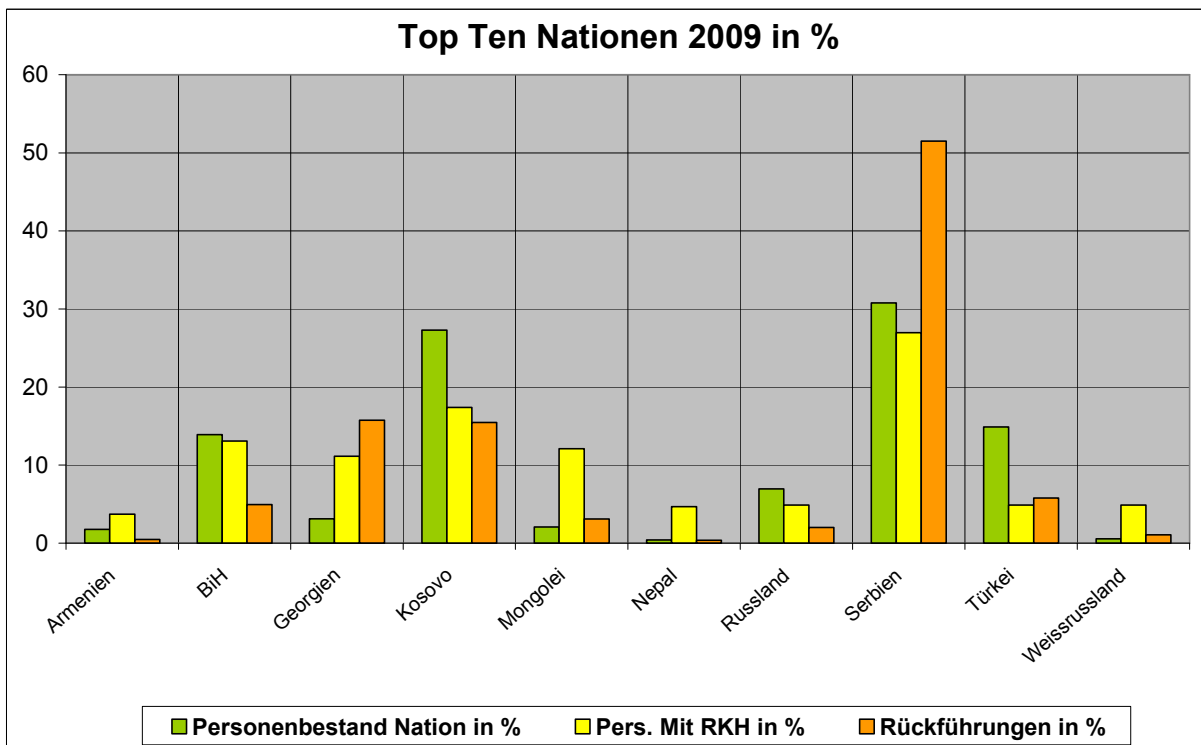
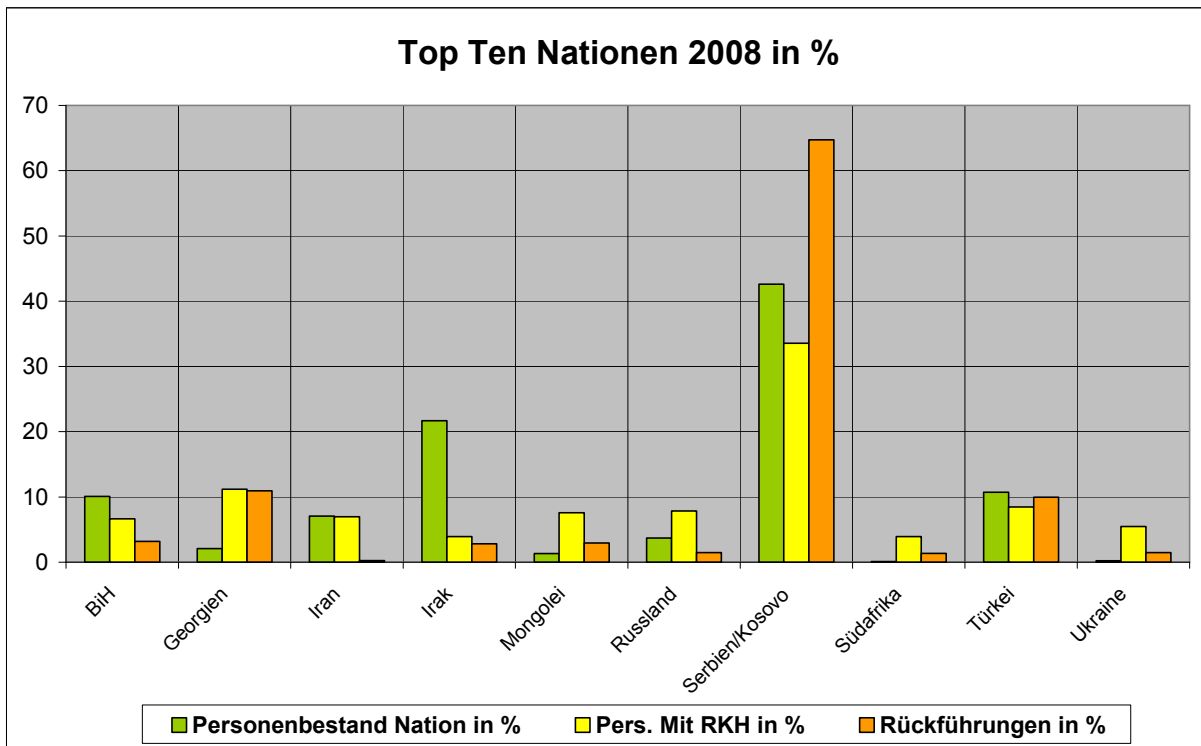
Mit Ausnahme der drei Staaten Mazedonien, Serbien und Türkei sind in den letzten Jahren mehr Personen mit individueller Rückkehrhilfe ausgereist als zurückgeführt werden mussten.



⁷ Die Zahlen basieren auf der Datenbank IndiRück.

⁸ Bei den Balkanländern eingeschränkt auf vulnerable Personen und die Minoritäten Kosovos.





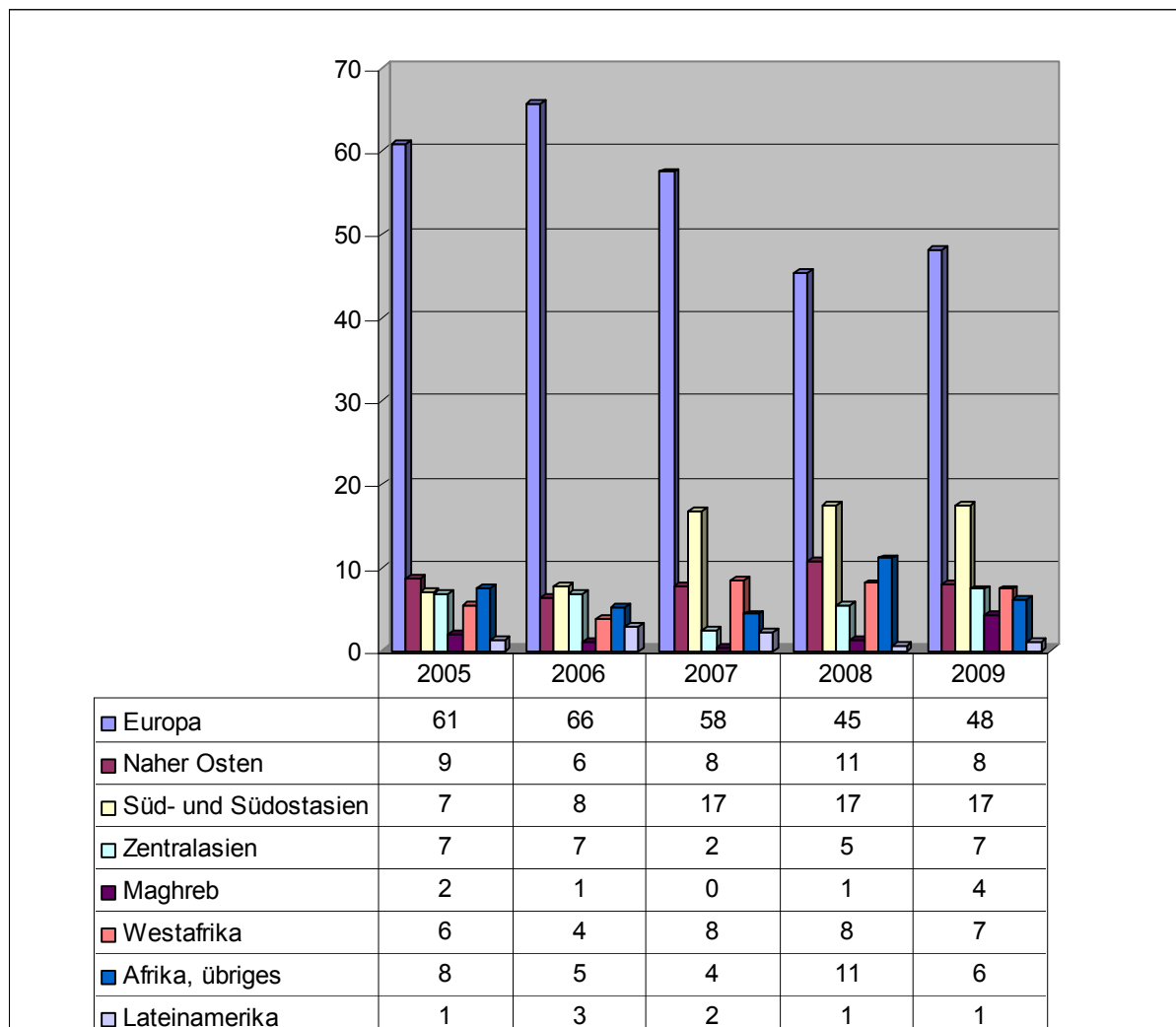
3.2 Prozentualer Anteil nach Herkunftsregionen

Der Anteil der nach Herkunftsregionen hat sich - wie die nächste Grafik zeigt - in den letzten Jahren merklich geändert.

Während noch 2001 bis 2004 knapp drei Viertel aller ausgereisten Personen mit Rückkehrhilfe aus Europa stammte, sank deren Anteil zwischen 2005 und 2009 auf unter 50%. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre betrug er 56% aller Personen.

Im Falle von Süd- und Südostasien lagen die Zahlen in den letzten drei Jahren zehn Prozent über den Vorjahren (die Mongolei und Nepal als Hauptverantwortliche).

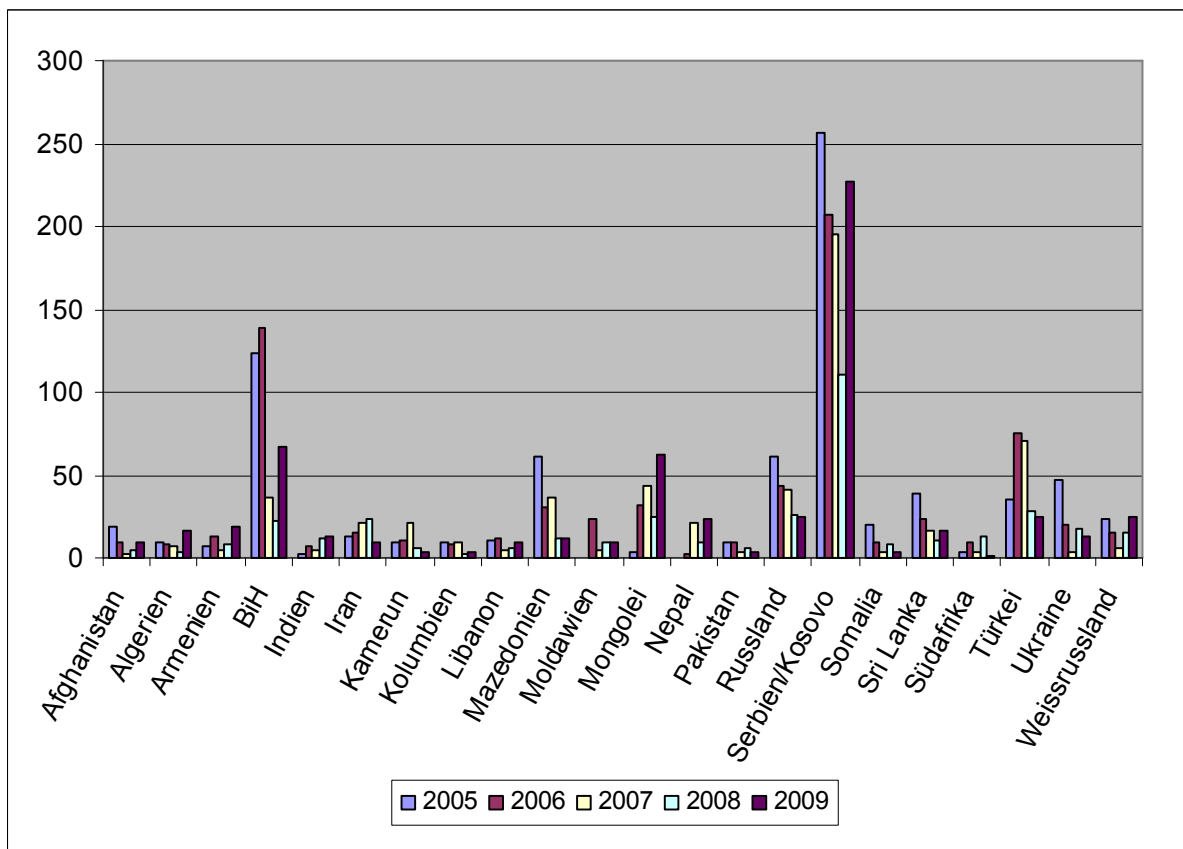
Die übrigen Regionen verzeichneten nur kleinere Schwankungen. Mehr als doppelt so hohe Zahlen wies Afrika gegenüber der Periode 2001-2004 auf, von durchschnittlich 2% (Westafrika) respektive 3% (Afrika, übrige) auf durchschnittlich je 7%.



3.3 Entwicklung nach Nationen 2005-2009

Stellt man die Nationen mit durchschnittlich mehr als zehn Rückkehrenden pro Jahr nebeneinander, zeigt sich folgende Entwicklung:

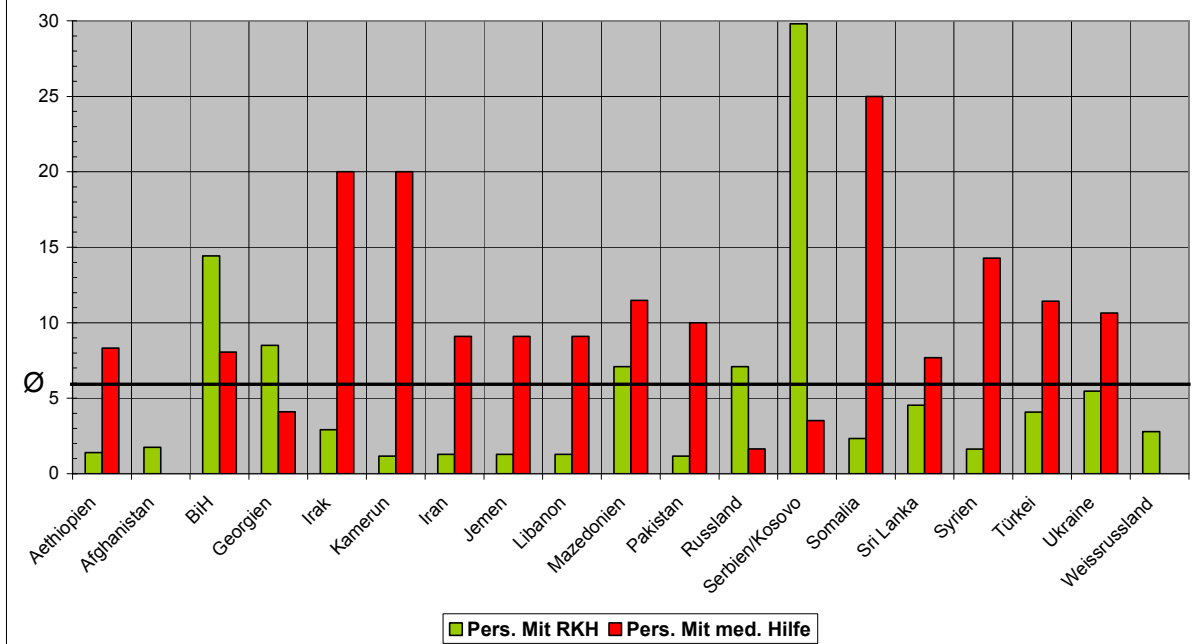
Markant abnehmend waren bis 2008 die Personenzahlen aus den Balkanländern (Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Serbien und Kosovo). 2009 erfolgte im Fall von Bosnien und Serbien/Kosovo eine überdurchschnittliche Zunahme. Eine starke Abnahme verzeichneten die Länder Russland, Somalia, Sri Lanka, die Türkei und die Ukraine. Eine markante Erhöhung in den letzten fünf Jahren verbuchten nur die Mongolei und Nepal.



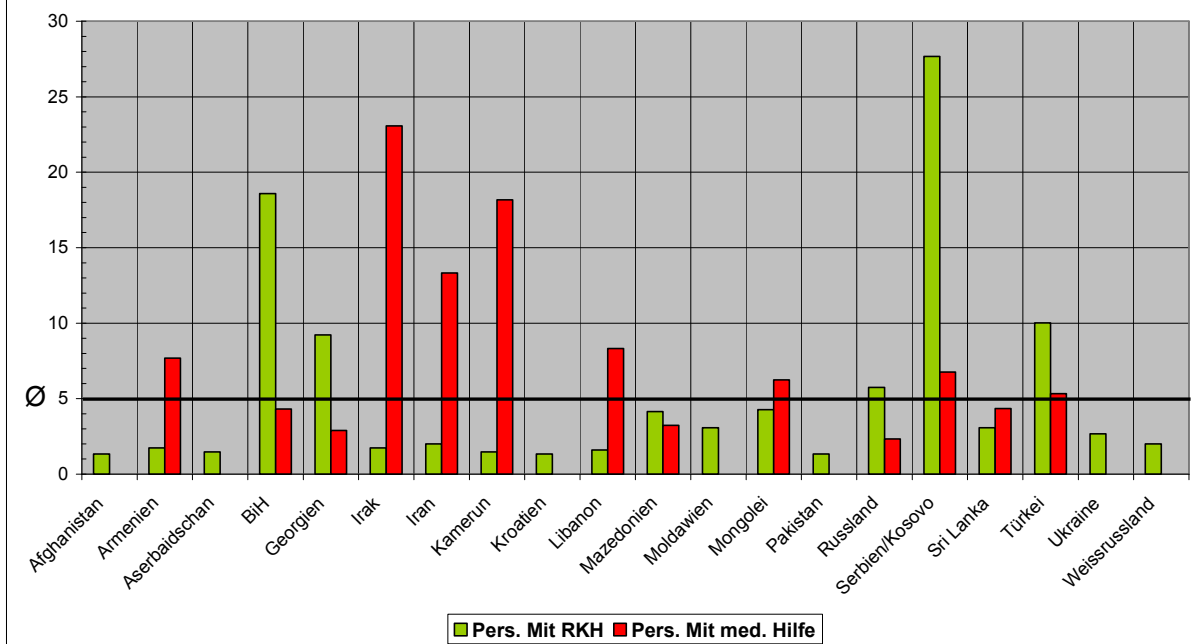
3.4 Anteil der medizinischen Hilfe

Die folgenden Diagramme zeigen den prozentualen Anteil am Gesamttotal der Nationen mit mindestens zehn Ausreisen (grün). Die roten Säulen bezeichnen den prozentuale Anteil der Personen, die mit medizinischer Rückkehrhilfe zurückgekehrt sind. Zwischen 2005 und 2009 nahmen durchschnittlich 5% aller Personen medizinische Rückkehrhilfe in Anspruch. Vergleichsweise wenige Nationen lagen über dem Durchschnitt. Zweimal einen Anteil von über 15% wiesen der Irak, Kamerun und Sri Lanka aus, zweimal mehr als 10% die Türkei. Mehrmals über dem Durchschnitt, aber unter zehn Prozent, waren Bosnien, Iran, Mazedonien, Mongolei, Libanon und Serbien/Kosovo.

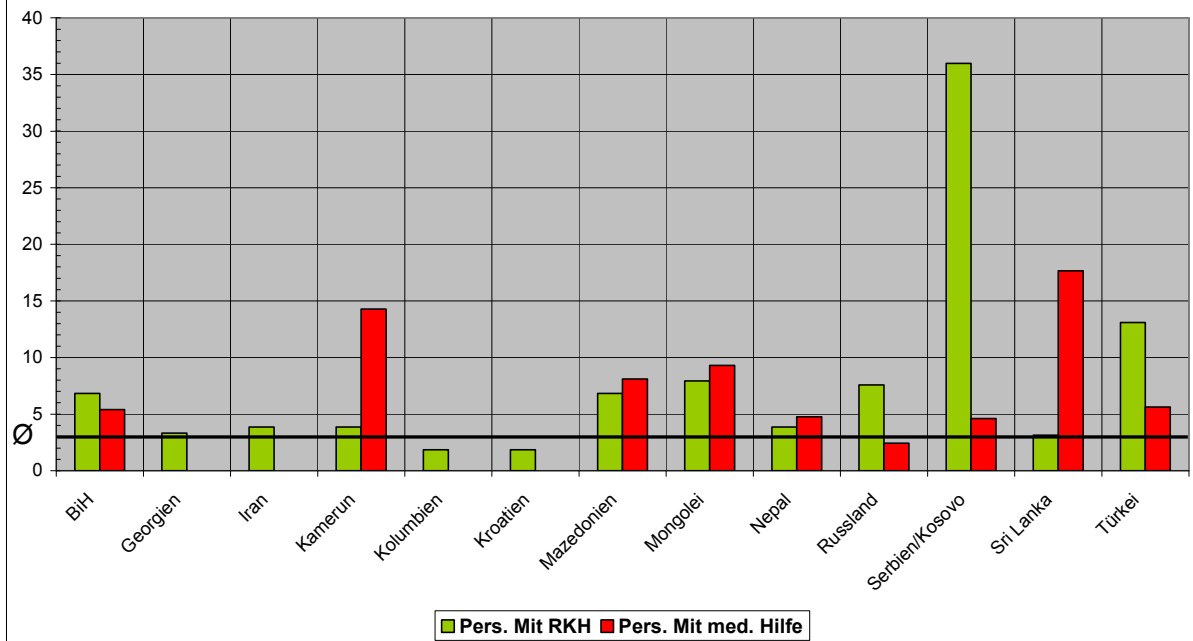
Anteil der Rückkehrhilfen nach Nationen 2005 (in %)



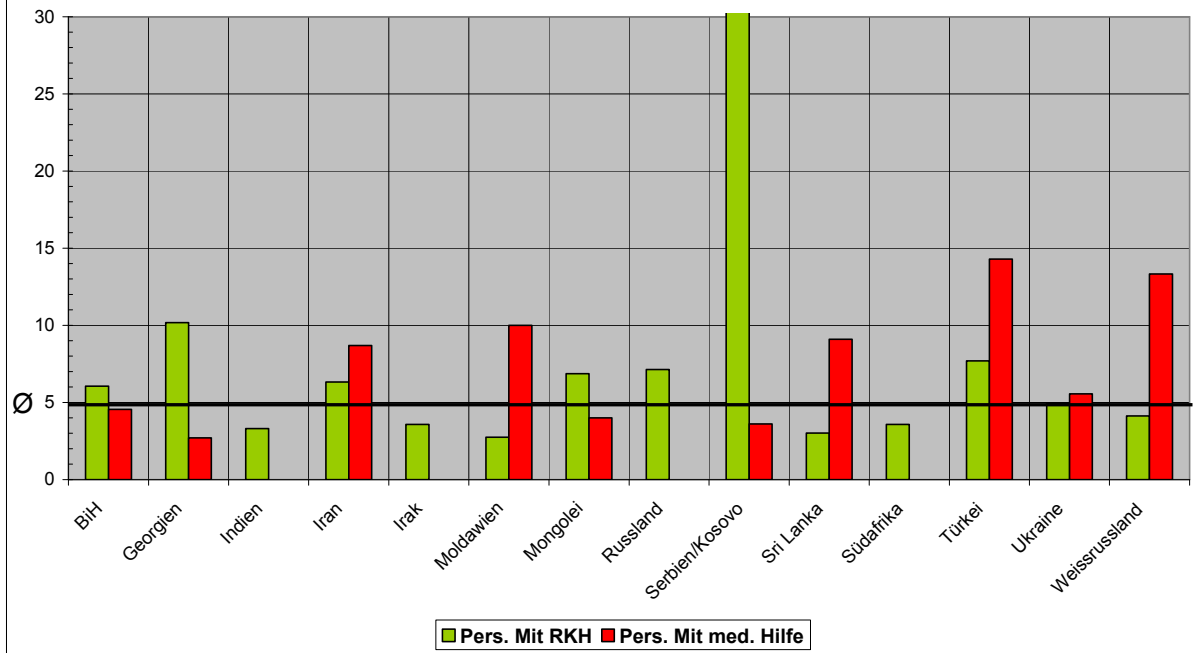
Anteil der Rückkehrhilfen nach Nationen 2006 (in %)

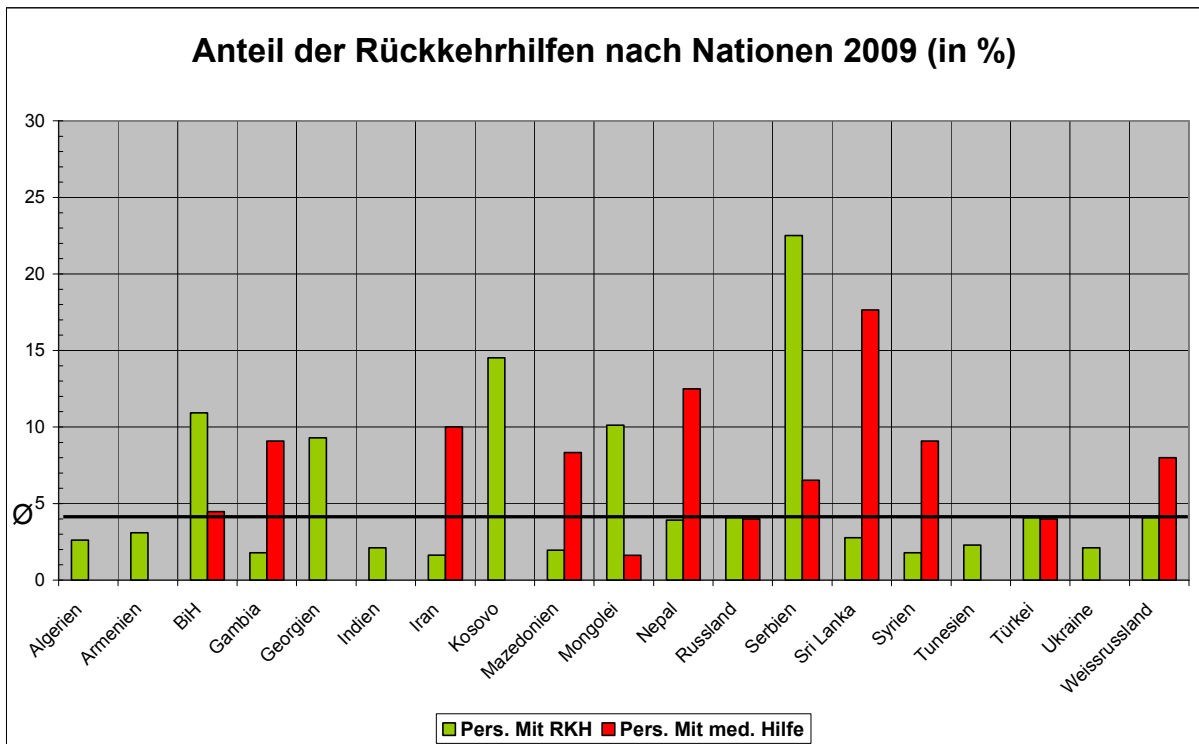


Anteil der Rückkehrhilfen nach Nationen 2007 (in %)



Anteil der Rückkehrhilfen nach Nationen 2008 (in %)





4 Zielgruppe

4.1 Geschlecht

Der Anteil Männer, die mit Rückkehrhilfe ausgereist sind, überwiegt jenen der Frauen um mehr als das Doppelte. Dies widerspiegelt die Verhältnisse des Gesamtbestandes an asylsuchenden Personen in der Schweiz, der bei den Männern in den letzten vier Jahren zwischen 66% und 69% lag.

	Männlich	Weiblich
2005	68%	32%
2006	69%	31%
2007	62%	38%
2008	73%	27%
2009	77%	23%
Ø	70%	30%
Ø 2001/04	64%	26%

4.2 Minderjährige und Volljährige

Der Anteil minderjähriger Personen, die mit individueller Rückkehrhilfe ausreisten, lag zwischen 2001 und 2004 bei weniger als einem Drittel und sank in den letzten fünf Jahren unter einen Fünftel.

	Volljährig	Minderjährig
2005	84%	16%
2006	84%	16%
2007	76%	24%
2008	86%	14%

2009	84%	16%
Ø	83%	17%
Ø 2001/04	72%	28%

4.3 Familienstruktur

Insgesamt hat zwischen 2005 und 2009 der Anteil an Einzelpersonen auf Kosten der Familien von rund der Hälfte auf zwei Drittel zugenommen. Die Statistik für das Jahr 2007 ist auf die Ausreise einer grossen Gruppe (rund 400 Rumänen) zurückzuführen. Konstant bleiben die Anteile der Ehepaare und der Alleinerziehenden.

	Einzelperson	Ehepaar	Ehepaar und Kind	Einzelperson und Kind
2005	51%	5%	34%	10%
2006	55%	5%	31%	9%
2007	41%	7%	45%	6%
2008	68%	3%	18%	11%
2009	65%	5%	21%	9%
Ø	56%	5%	30%	9%
Ø 2001/04	59%	8%	30%	3%

4.4 Status bei der Ausreise

Die Mehrheit der Personen, die mit Rückkehrhilfe die Schweiz selbständig verlassen haben, war zwar von einer rechtskräftigen Wegweisung betroffen. Immerhin zwei Fünftel aller Beteiligten haben aber ihr Asylgesuch zurückgezogen oder auf ihre vorläufige Aufnahme oder den Flüchtlingsstatus verzichtet und können als effektiv freiwillige Ausreisende bezeichnet werden. Der Anteil dieser Personen hat gegenüber 2001-04 sehr deutlich zugenommen.

Die Abweichung 2007 ist ebenfalls auf die bereits erwähnte Rückkehr einer grösseren Gruppe (zirka 400 Rumänen) ab den Empfangszentren zurückzuführen.

	Wegweisung	Rückzug Asylgesuch	Rückzug VA, FL
2005	62%	33%	5%
2006	62%	33%	5%
2007	44%	53%	3%
2008	64%	34%	2%
2009	67%	31%	2%
Ø	60%	37%	3%
Ø 2001/04	76%	19%	5%

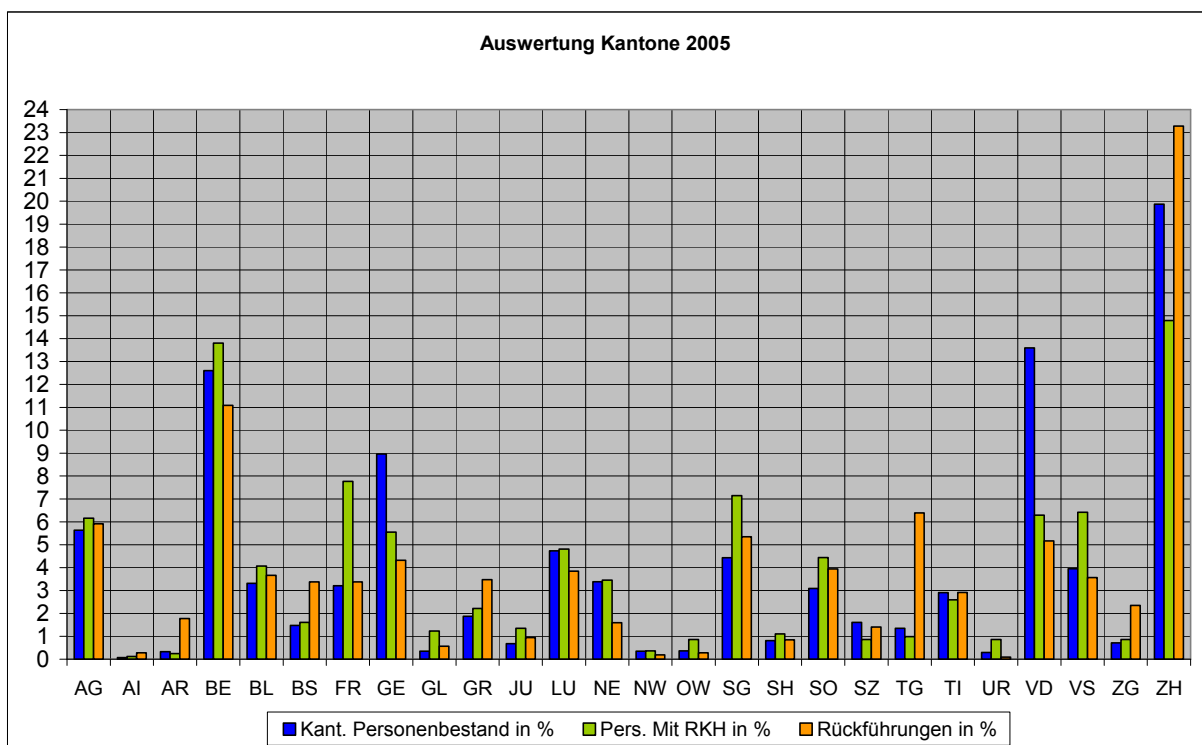
5 Auswertung nach Kantonen

5.1 Vergleich zum gesamten Personenbestand und zu den Rückführungen

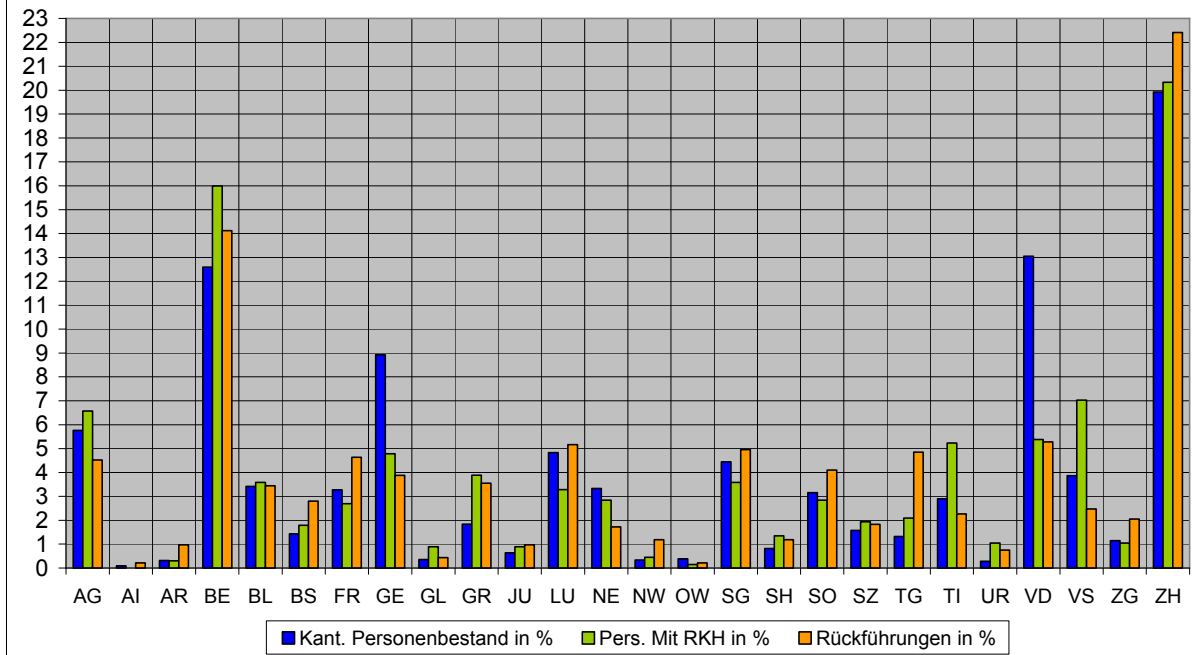
Die kantonale Auswertung zeigt, analog zur Auswertung der Nationen, den prozentualen Anteil der Personen mit individueller Rückkehrhilfe pro Kanton (grüne Säulen), verglichen mit dem kantonalen Personenbestand am Jahresende (blaue Säulen) und dem prozentualen Wert kantonalen Rückführungen (orange Säulen).

Generell kann folgende Aussage gemacht werden: Wo die grüne Säule die beiden anderen überragt findet ein positives „Rückkehrmanagement“ statt. Das heisst, es kehren proportional mehr Personen freiwillig oder pflichtgemäss zurück, als gemessen am gesamten Personenbestand sollten. Über die vier der fünf Beobachtungsjahre hinweg betraf dies die Kantone Aargau, Bern, Wallis und Schaffhausen. Aber auch die Kantone Baselland, Graubünden, Glarus, Schwyz und Uri weisen eine mehrheitlich positive Bilanz aus. Mit Rückkehrhilfe- und Rückführungswerten, die massiv unter demjenigen des Gesamt-Personenbestands 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.

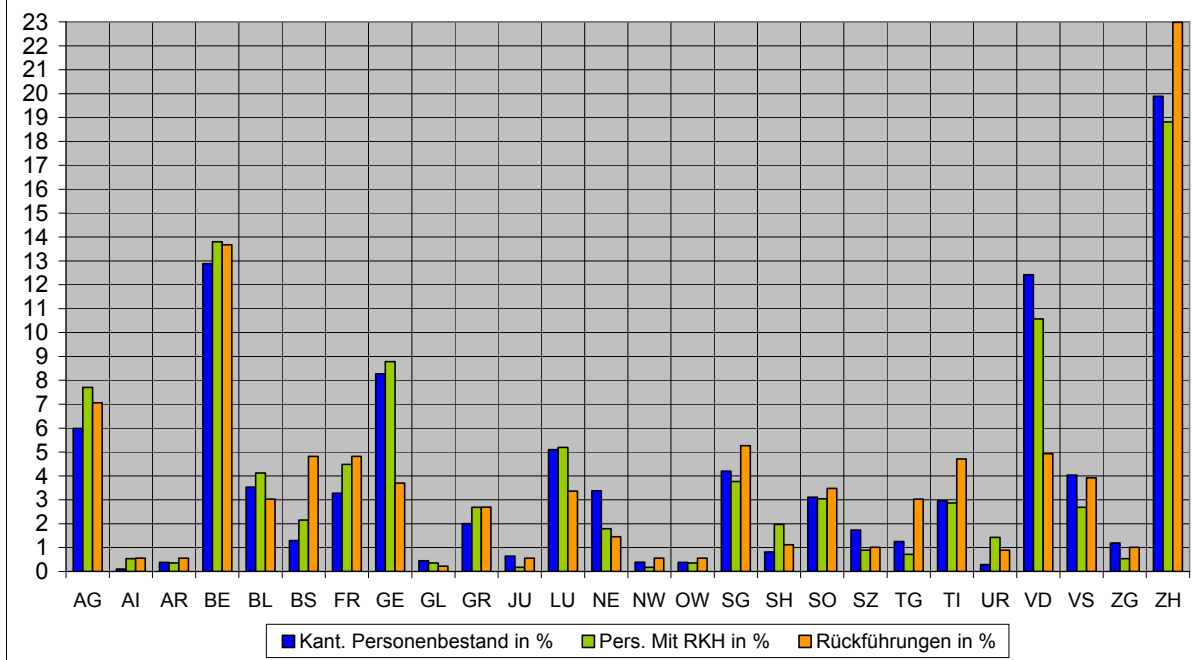
Die Empfangsstellen-Kantone (Tessin, Waadt, Thurgau, Basel-Stadt) fallen, mit Ausnahme des Kantons Waadt, mit ihrem grossen Anteil an Rückführungen auf, insbesondere der Kanton Thurgau, der die Rückführungen der Empfangsstelle Kreuzlingen verbucht.



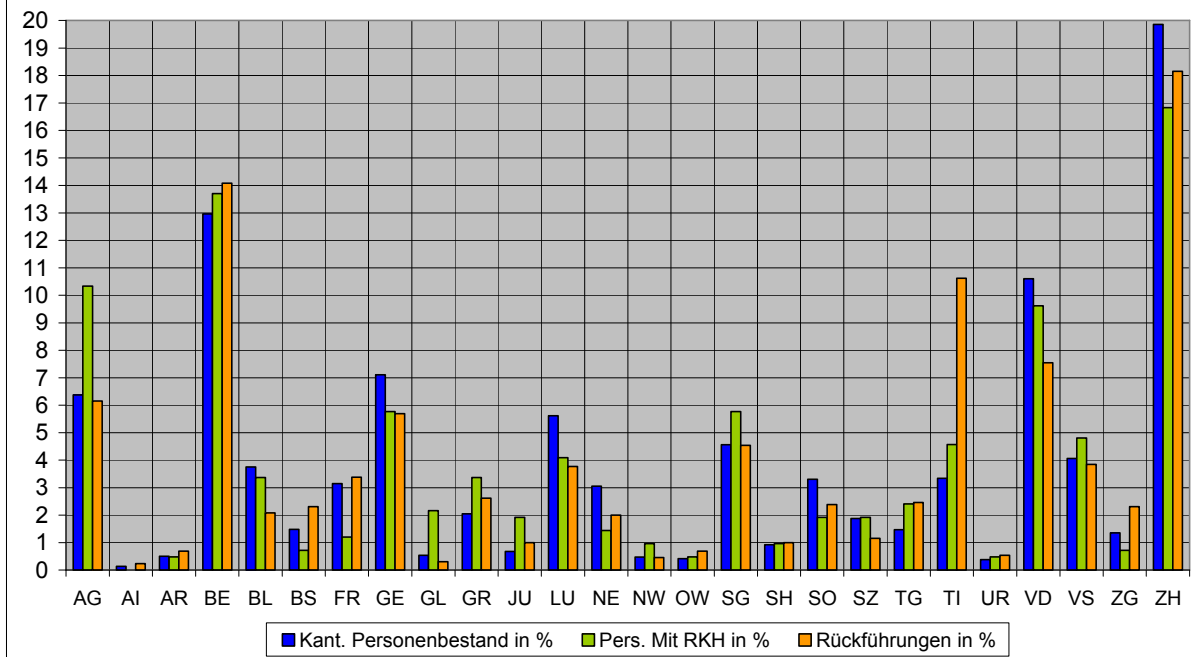
Auswertung Kantone 2006



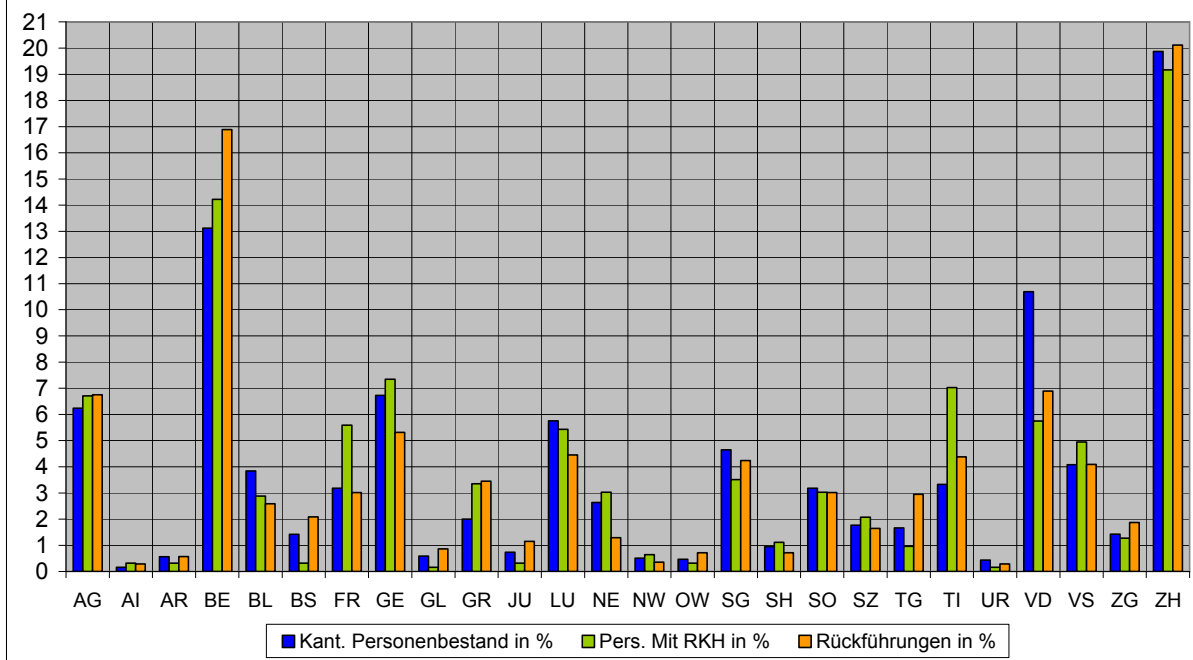
Auswertung Kantone 2007



Auswertung Kantone 2008



Auswertung Kantone 2009



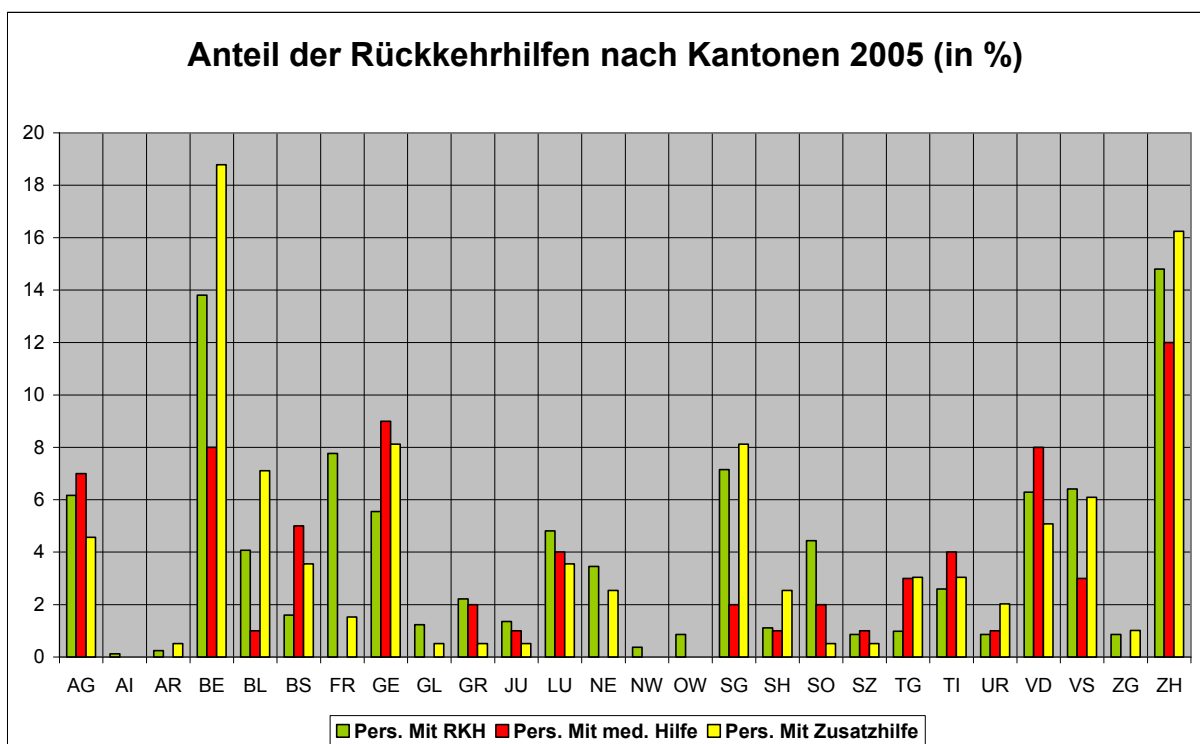
5.2 Anteile an individueller, medizinischer und Zusatzhilfe nach Kantonen

Der Einsatz der drei Rückkehrhilfeeinstrumente finanzielle Rückkehrhilfe, medizinische Hilfe und materielle Zusatzhilfe in den einzelnen Kantonen lässt sich der folgenden Darstellung entnehmen. Wo die rote respektive die gelbe Säule die beiden anderen überragt findet ein positiver Einsatz des Instruments "medizinische Hilfe" respektive "Zusatzhilfe" statt. Das heisst, es erhalten gemessen am Gesamtpersonenstand überdurchschnittlich viele Personen diese beiden Hilfen.

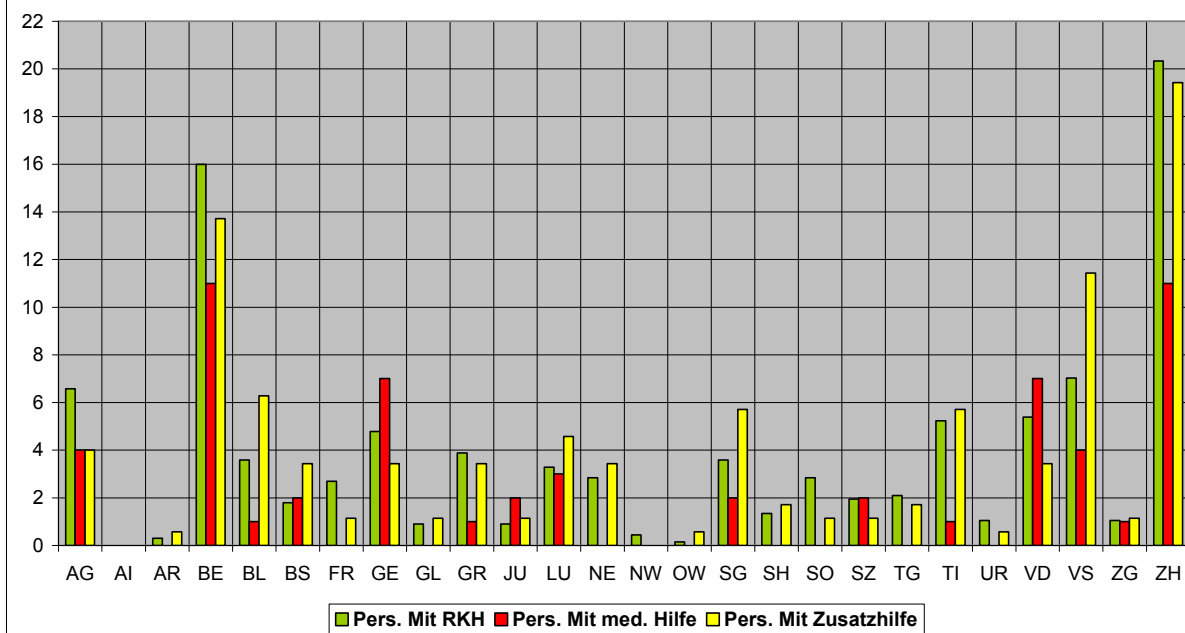
Es ist schwer abzuschätzen, wieweit die kantonale Praxis bestimmend ist für die Wahl der Rückkehrhilfe. Oft ist die individuelle Fallkonstellation ausschlaggebend. Dies zeigt sich in den stark ändernden Werten während der letzten fünf Jahre.

Bei der Zusatzhilfe wiesen als einzige Kantone Baselland und Wallis über fünf respektive vier Jahre positive Werte auf. Über die drei der fünf Beobachtungsjahre hinweg betraf es die Kantone Bern, Baselstadt, Genf, Glarus, Obwalden, St. Gallen, Schaffhausen und Uri. Kein Kanton liegt mit dem Zusatzhilfewert andauernd massiv unter dem Gesamt-Rückkehrhilfebestand.

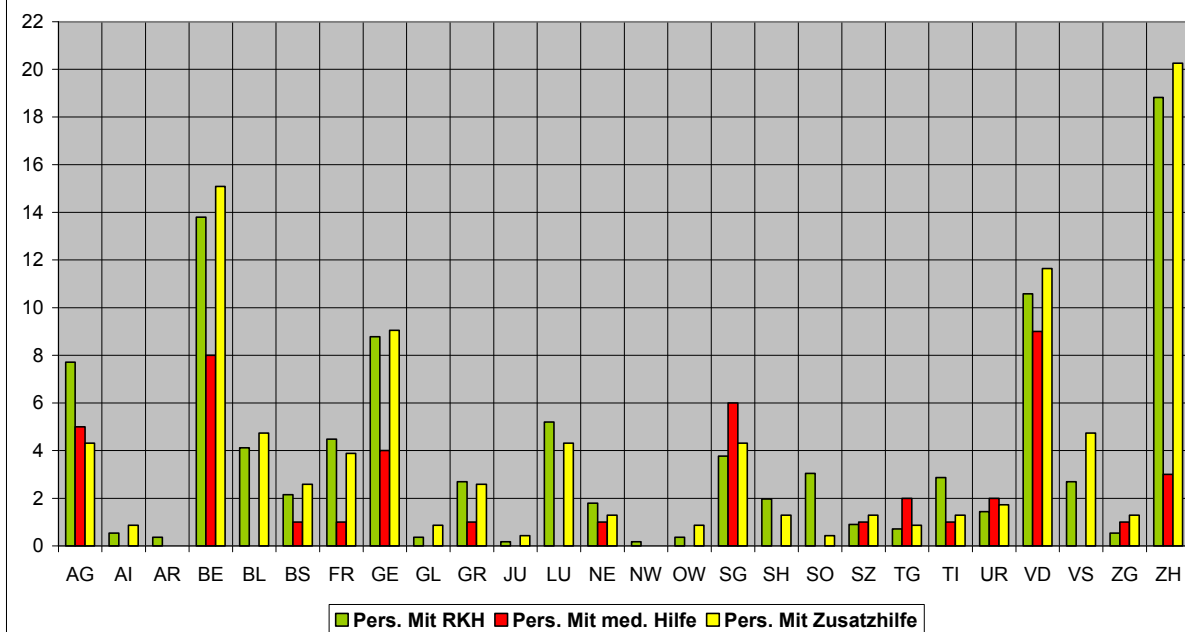
Bei der medizinischen Rückkehrhilfe gab es nur 2005 und 2006 zwei Kantone mit überdurchschnittlichen Werten: Genf und Waadt. Entsprechend dem oben beschriebenen Trend des Rückgangs bei der medizinischen Hilfe waren in den Folgejahren keine statistisch herausragenden Werte zu verzeichnen.



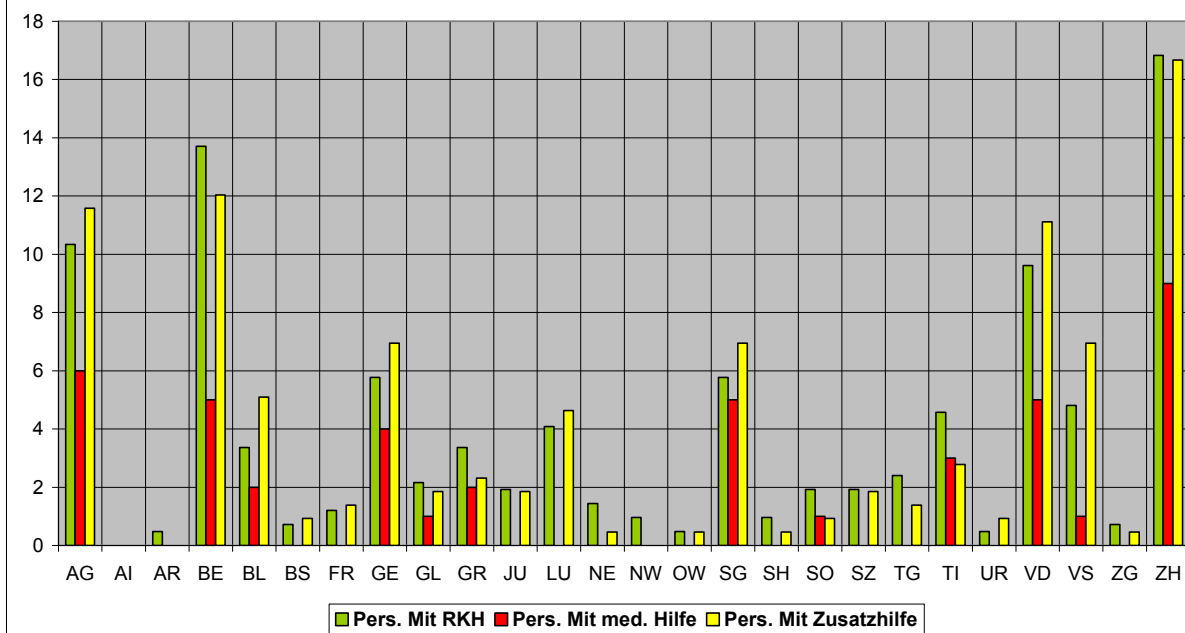
Anteil der Rückkehrhilfen nach Kantonen 2006 (in %)



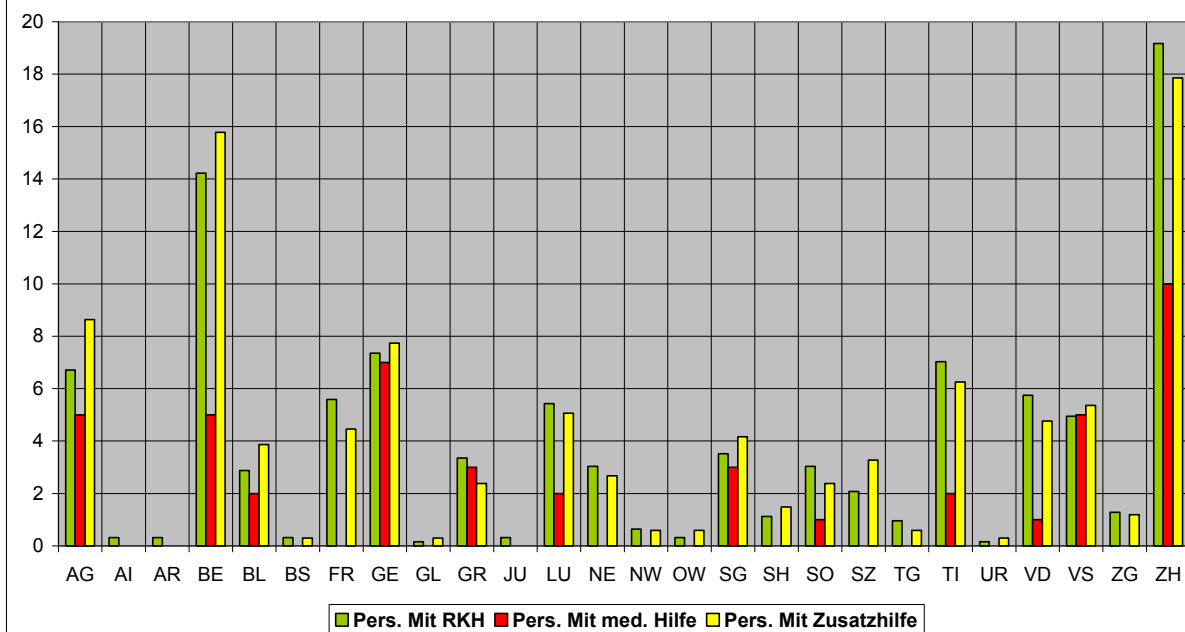
Anteil der Rückkehrhilfen nach Kantonen 2007 (in %)



Anteil der Rückkehrhilfen nach Kantonen 2008 (in %)



Anteil der Rückkehrhilfen nach Kantonen 2009 (in %)



6 Zusatzhilfeprojekte

6.1. Entwicklung

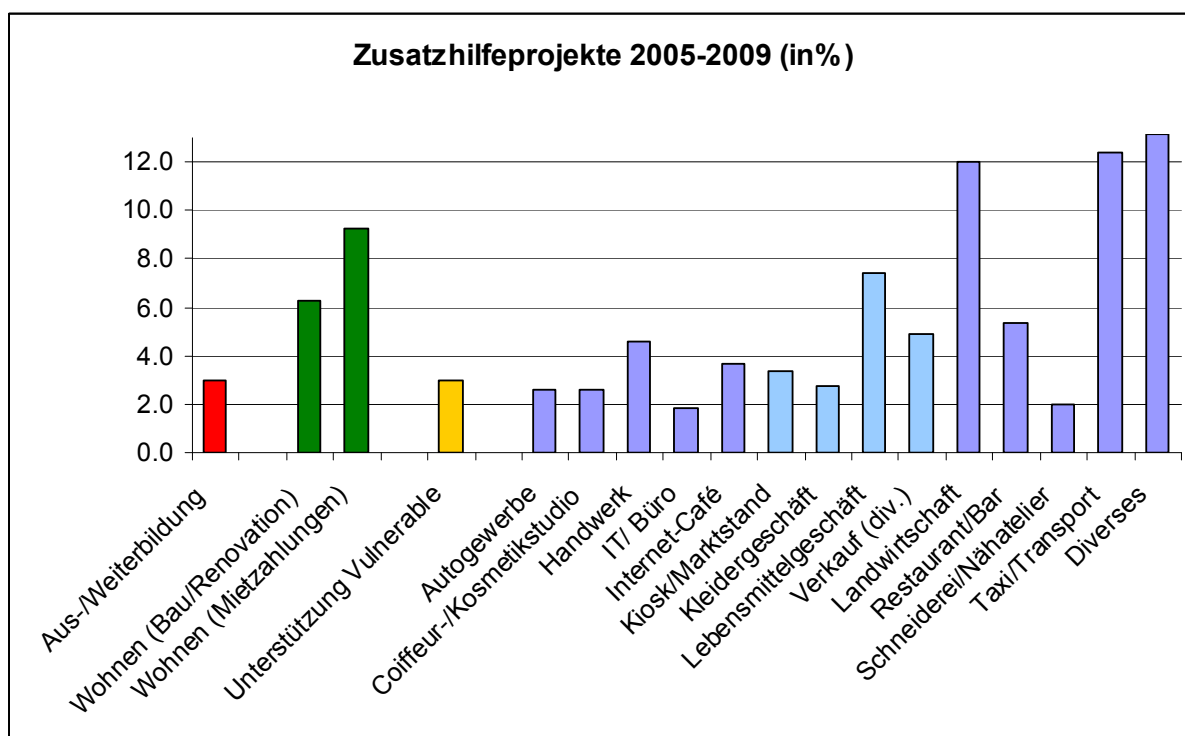
Seit dem 1. Juni 2002 besteht die Möglichkeit, im Rahmen der individuellen Rückkehrhilfe zusätzlich zur Basispauschale eine Zusatzhilfe für die Wiedereingliederung zu beantragen. Der Betrag von ursprünglich CHF 2'500 liegt seit Revision der Weisung über die individuelle Rückkehrhilfe vom 1. April 2006 bei CHF 3'000. Im Rahmen der Revision des Asylgesetzes per 1. Januar 2008 fand dieser Betrag Eingang in die Asylverordnung 2 Art. 74 Abs. 4.

Die ursprüngliche Konzeption der Zusatzhilfe mit dem Schwerpunkt der wirtschaftlichen Wiedereingliederung hatte sich auf das Profil der Teilnehmenden ausgewirkt, waren es doch vorwiegend Einzelpersonen und Familienväter, welche Projekte umgesetzt hatten.⁹

Bei der Überarbeitung der Weisung wurde die Zusatzhilfe deshalb auf Wohnraumlösungen, Spezialprojekte für vulnerable Personen und die Finanzierung von Ausbildungsprojekten erweitert. Diese Öffnung hat sich grundsätzlich bewährt.

6.2. Art der Projekte

Bei der materiellen Zusatzhilfe können individuelle Massnahmen aus den Bereichen Ausbildung (rot), Wohnraum (grün), für Härtefälle, insbesondere verletzte Personen (gelb) und Beruf (blau) getroffen werden.



Der Anteil der verkaufsorientierten Projekte (hellblau) war mit total 18% am grössten. Dabei standen an erster Stelle kleine Lebensmittelgeschäfte, vor Kiosken und Kleidergeschäften. An zweiter Stelle lagen mit einem Anteil von 16% Wohnraumprojekte (Mieten und Bau-/Renovationsarbeiten). Dahinter folgten mit je 12% Taxi- und Transportunternehmen sowie Landwirtschaftsprojekte.

⁹ Auswertung individuelle Rückkehrhilfe (Weisung Asyl 62.2), Berichtsperiode 2001-2004, BFM 2005.

- ⇒ Der Anteil der Wohnraumprojekte ist beträchtlich. Bei der nächsten Revision des Asylgesetzes sollte diskutiert werden, ob bei Bedarf neben den Berufsprojekten zusätzlich Wohnraumlösungen finanziert werden sollen, d.h. ein *kumulatives Angebot* angeboten werden soll.

Teil 2: Quo vadis?

7 Zusammenarbeit mit den wichtigsten Partnern

7.1 Rückkehrberatungsstellen

Die professionelle Beratung beeinflusst als wichtiger Pfeiler der Rückkehrhilfe den Entscheid zur frühzeitigen Rückkehr massgeblich. Das BFM ist dem gesetzlichen Auftrag, die Tätigkeit der Rückkehrberatungsstellen (RKB) zu überprüfen, im Sommer 2010 letztmals nachgekommen. Die im vorliegenden Zusammenhang wichtigsten Schlussfolgerungen der Bestandesaufnahme lauteten¹⁰:

- Das Netz der kantonalen RKB zeichnet sich durch seine Stabilität aus: Seit 2003 gab es lediglich vier Änderungen. 38% der RKB sind der Fremdenpolizei angegliedert, 35% einem Hilfswerk oder ein Dienstleistungserbringer und 27% einer kantonalen Sozialhilfebehörde.
- Die RKB sind als Einheit innerhalb des kantonalen Umfelds genau definiert und breit anerkannt; ihre Aufgaben sind klar abgegrenzt, und die einer ausländerpolizeilichen Behörde angegliederten RKB führen Aktivitäten durch, die von den Rückführungsaktivitäten klar getrennt sind.
- Die RKB sind über ihren Auftrag im Bild und führen ihn konsequent aus. Die Fälle der beratenen Personen sind immer komplexer geworden. Im Bereich der individuellen Rückkehrhilfe sind die Reklamationen der zurückgekehrten Personen oft das Resultat ihrer Ungeduld und eines schlechten Verständnisses der Modalitäten, gemäss welchen die CHF 3000 Zusatzhilfe ausgerichtet werden.

⇒ Die bereits getroffenen Massnahmen (Merkblatt Auszahlungsmodalitäten) müssen fortgesetzt und regelmässig aktualisiert werden.

- Für die meisten RKB wird das Zielpublikum der Rückkehrhilfe durch die Umsetzung der Dublin-Abkommen eingeschränkt.
- Die Lancierung des Pilotprojekts «Rückkehrhilfe AuG» stösst bei den RKB auf Interesse. Das Projekt wird als Öffnung der Rückkehrhilfe des Bundes für den Ausländerbereich verstanden. Wegen der engen Zielgruppe halten sich die entsprechenden Aktivitäten jedoch in Grenzen.

Das Netz der kantonalen RKB funktioniert gut und trägt zu einer qualitativ hochstehenden Umsetzung der Rückkehrhilfe in der Schweiz bei. Im Asylbereich drängt sich zurzeit keine bedeutende Änderung des Systems auf. Im Bereich der Rückkehrhilfe für Ausländerinnen und Ausländer besteht ein beträchtliches Zielpublikum¹¹, und immer mehr Kantone bieten dieser Personenkategorie Unterstützung an.

¹⁰ Le réseau CVR en 2010 : état des lieux, BFM 2010.

¹¹ Diskussionspapier für den GL-Entscheid: Erweiterung Rückkehrhilfe AuG, BFM 2010, geht von rund 400 Personen jährlich aus.

- ⇒ In Zukunft ist zu erwägen, ob das Angebot des Bundes, das sich zurzeit auf die Opfer von Menschenhandel und ausgebeutete Cabaret-Tänzerinnen und -Tänzer beschränkt, nicht ausgeweitet werden sollte.¹²

7.2 IOM

Die IOM ist neben den kantonalen RKB der wichtigste Partner bei der Umsetzung der Rückkehrhilfe. In der Schweiz nehmen neben dem Bund auch die Kantone Waadt und Genf die Dienstleistungen der IOM in Anspruch¹³, ausserhalb der Schweiz 18 EU-Mitgliedstaaten¹⁴.

Diese weitverbreitete Partnerschaft mit der IOM im Rückkehrhilfebereich erstaunt nicht. Für die Schweiz ist die IOM schlicht der einzige Anbieter mit einem Dienstleistungsangebot, welches die Umsetzung der gesetzlich verankerten Rückkehrhilfe gewährleisten kann.

Im Jahr 2009 profitierten Rückkehrende aus der Schweiz in rund 70 Länder von der Betreuung der IOM nach der Rückkehr.

Für das BFM ist das in den 1990er Jahren eröffnete Koordinationsbüro in Bern der wichtigste Ansprechpartner. Arbeitslast und Stellenbesetzung haben sich seit 2004 wie folgt entwickelt:

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Stellen in %	530	700	720	730	730	730
Fälle¹⁵	220	396	434	480	473	923
+/- in %		+ 80%	+97%	+218%	+215%	+420%

Der Steigerung bei der Fallbearbeitung der IOM Bern in den Jahren 2004 bis 2008 von 215% stand eine Erhöhung des Stellenetats um 38% gegenüber. Werden Lohnerhöhungen und sonstige Bürokosten (Material, Ausbildung, Spesen, u.a.) dazugezählt, betrug der Kostenanstieg 57%.

Der Vergleich von Arbeitslast und Kosten zeigt, dass das BFM mit der Wahl von IOM Bern als Partner nicht nur von der unbestrittenen fachliche Qualität profitiert, sondern auch eine kostengünstige Lösung getroffen hat.

- ⇒ Wenn die Schweiz die Rückkehrhilfe als qualitativ hochstehendes Angebot vor, während und nach der Rückkehr beibehalten will, ist die Zusammenarbeit mit diesem Partner langfristig fortzuführen.

8 Externe Anregungen

8.1 Monitoringbericht IOM

Die grosse Unbekannte bei den individuellen Projekten war bis zur Einführung der neuen Weisung 2006 der Stand der Umsetzung nach der Rückkehr. Der damalige, noch heute gültige Richtungswechsel beinhaltet die konsequente Auszahlung vor Ort gegen Beibringung der entsprechenden Belege und sieht nur in ausgewählten Einzelfällen ein spezifisches Monitoring vor.

¹² Die entsprechende Diskussion wird amtsintern zurzeit geführt.

¹³ Für ihre kantonalen Programme finanzieren die zwei Kantone zusammen eine 100%-Stelle der IOM Bern.

¹⁴ Vgl. die Bestandesaufnahme "IOM Assisted Voluntary Return and Reintegration Programmes 2008" der IOM vom September 2009 im Anhang.

¹⁵ Angaben IOM Bern.

Ab 2007 verstärkten das BFM und die IOM das Monitoring im Rahmen der Länderprogramme. Im Sommer 2009 mandatierte das BFM die IOM erstmals mit einem systematischen Monitoring im Rahmen der individuellen Rückkehrhilfe. Die zwischen dem 1. August 2009 und dem 31. Januar 2010 zurückgekehrten Fälle besuchte die IOM sechs Monate nach der Rückkehr und befragte sie über ihre Erfahrungen und den aktuellen Stand der Projekte¹⁶.

Die wichtigsten Kommentare und Empfehlungen des im September 2010 erstmals vorgestellten Berichts¹⁷:

- Die Auswertung des Monitorings zeigt, dass es überraschend wenig regionale Unterschiede gibt und einen hohen Konsens betreffend der Schwierigkeiten und Herausforderungen bei der Reintegration vorherrscht. Als Hauptprobleme nennen die Rückkehrenden in allen Regionen die fehlenden finanziellen Ressourcen für den Reintegrationsprozess, aber auch strukturelle Hindernisse und persönliche Sorgen.
 - ⇒ Der Betrag der Rückkehrhilfe ist zu tief, um einen gewichtigen Beitrag zur Reintegration leisten zu können, und sollte erhöht werden.
- Die Rückkehrenden äusserten sich sehr positiv über die angebotenen Dienstleistungen (Rückkehrberatung in der Schweiz, Reintegrationsunterstützung durch IOM vor Ort) im Rahmen ihrer freiwilligen Rückkehr, was sich unter anderem auch in einer unerwartet hohen Zufriedenheitsrate widerspiegelt. Die guten Resultate zeigen, dass die RKB und die IOM bei der Vorbereitung und der Umsetzung der Reintegration im Rahmen der individuellen Rückkehrhilfe sehr gute Arbeit leisten.
- Obschon ein Drittel der Personen, die im vorgegebenen Zeitrahmen mit individueller Rückkehrhilfe freiwillig in ihr Heimatland zurückgekehrt war, nicht kontaktiert werden konnte¹⁸, erlaubte das systematische Monitoring eine profunde Analyse der Effizienz der individuellen Rückkehrhilfe. In den vorhergehenden Jahren wurde IOM lediglich für 10-15% der Fälle mit einem Monitoring beauftragt.
 - ⇒ Die dauerhafte Einführung eines systematischen Monitorings ist unbedingt notwendig, wenn man weiterhin die Reintegration analysieren möchte. Um den Beitrag der individuellen Rückkehrhilfe an die dauerhafte Reintegration besser messen zu können, sollte der Monitoringbesuch jeweils frühestens neun bis zwölf Monate nach der Rückkehr stattfinden.
- IOM und das BFM haben hohe Ansprüche an die Rückkehrenden, was die Umsetzung der Reintegrationsprojekte betrifft (Bewilligungen, Quittungen, etc.). Diese Abläufe werden von den befragten Personen häufig als Verlangsamung der Projektumsetzung wahrgenommen. Angesichts der erstaunlichen zwei Drittel von Personen (66%), die zum Zeitpunkt des Monitorings sechs Monate nach der Rückkehr ihr Geschäft eröffnet hatten und teilweise davon lebten, scheinen diese Anforderungen jedoch unbedingt berechtigt, um die Nachhaltigkeit der Reintegration beizubehalten.
 - ⇒ Die Auszahlungsmodalitäten sollten beibehalten werden. Eine gewisse Formalisierung, um dem hohen Standard der Schweizer Rückkehrhilfe weiterhin gerecht

¹⁶ Insgesamt zwei Drittel der Rückkehrenden (136 Personen) füllten den standardisierten Fragebogen aus.

¹⁷ Monitoring Bericht August 2009 Januar 2010 RAS-Reintegration Assistance Switzerland, IOM Bern 2010, S. 15f.

¹⁸ Es ist anzunehmen, dass für einen grossen Teil dieser Personen die Reintegration wenig erfolgreich verläuft. Im Hinblick auf diese Dunkelziffer reflektieren die Resultate im Bericht deshalb nur einen gewissen Teil der Realität.

zu werden, sollte geprüft werden (z.B. vor Ausreise per Unterschrift Kenntnisnahme bestätigen).

- Aufgrund der schwierigen Situation vor Ort und der begrenzten finanziellen Möglichkeiten, ist das individuelle Potential der Rückkehrenden umso wichtiger. Es fällt auf, dass trotz gleicher Rückkehrorte und ähnlicher Voraussetzungen sehr unterschiedliche Resultate betreffend die Reintegration erreicht werden. Die RKB müssen deshalb weiterhin eingehend auf das individuelle Potential der Rückkehrenden bei der Ausarbeitung eines Reintegrationsprojekts eingehen.

8.2 Services-conseils cantonaux en vue du retour (CVR)

La formation annuelle – qui s’est déroulée en 2010 à Bienne – a été l’occasion pour les CVR de faire part des adaptations qu’ils souhaitent voir apportées au système de l’aide au retour.

Recommandations	Proposition remise par écrit ¹⁹	Adhésion des autres participants
Adapter le montant des aides à la mise en œuvre de projets à la taille de la famille (par ex. 1000 francs supplémentaires par adulte, 500 francs supplémentaires par mineur)	ZH, GL, VS, NE, VD, SO, JU, UR	Très grande
Flexibilité : subdiviser la formation et le logement en deux modules séparés	GL, VD	Très grande
Flexibilité : mettre à disposition les moyens / montants effectifs requis	VS, VD	Très grande
Conférer des compétences accrues aux cantons (aide complémentaire)	GL, VD	Moyenne
Octroyer l’aide au retour à tous (personnes en détention en vue de leur renvoi ou de leur expulsion, cas Dublin, personnes relevant de la législation sur les étrangers)	GL, UR	Moyenne
Créer, à l’intention des CVR, un forum pour l’échange d’informations	ZH, NW, VD	Faible
Compléter les informations relatives à l’aide à l’exécution des renvois avec des informations concernant l’aide au retour (ou rédiger des aide-mémoire par pays)	LU, NW	Faible
Développer des projets sur place avec l’OIM	LU, VD	Faible
Développer un projet de microcrédit (étape postérieure à l’aide au retour)	BL	Faible
Harmoniser les montants de l’aide au retour avec ceux prévus dans les programmes concernant un pays spécifique (les porter au min. à 4000 / 5000 francs)	GL, JU	Faible
Désigner des spécialistes de l’aide au retour comme interlocuteurs à l’ODM	NE	Faible
Mieux mettre à profit les ressources des clients	GL	Faible
Concevoir l’aide au retour comme une aide initiale	SO	Faible

¹⁹ À l’issue de la discussion sur les modifications envisageables, les participants avaient la possibilité de soumettre par écrit des recommandations d’adaptation.

de courte durée et non comme un dispositif du développement durable		
Prévoir un système de contrôle standard : - confirmation de l'arrivée (après le 1 ^{er} contact avec l'OIM) - suivi après 6 et 12 mois	ZH, BL	Faible

8.3 SRK-Bericht über wirtschaftliche Integration

Im März 2010 erschien die vom BFM und dem SRK hälftig finanzierte Machbarkeitsstudie zur Förderung der wirtschaftlichen Reintegration von Rückkehrenden aus der Schweiz im Herkunftsland.

Ziele waren die Bestimmung von Zielgruppen, die Bedarfsabklärung bei Rückkehrenden sowie die Untersuchung der Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit der Schweizer Wirtschaft.²⁰

An dieser sollen die wichtigsten Schlussfolgerungen im Hinblick auf eine Anpassung der individuellen Rückkehrhilfe nochmals aufgeführt werden:

- Beim heutigen System wird zwischen Personen aus dem Asylbereich und Personen, die unter das Ausländergesetz fallen, unterschieden. Im Asylbereich erhalten nur Personen Rückkehrhilfe, die selbständig in ihr Herkunftsland zurückkehren, nicht aber Personen, die ausgeschafft werden. Im Ausländerbereich ist die Unterstützung stark eingeschränkt (u.a. Opfer und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel). In der Realität zeigt sich aber, dass die Bereitschaft zur Rückkehr statusunabhängig gefördert werden muss.
 - ⇒ Die gesetzlichen Bestimmungen müssen überprüft und die Rückkehrhilfe für alle Personen geöffnet werden.
- Zur Förderung der wirtschaftlichen Reintegration von Rückkehrenden muss der Zugang zu finanziellen Ressourcen unterstützt werden. Expertinnen und Experten raten aber von Schenkungen für Rückkehrende ab und warnen zudem vor der Einrichtung eines Rückkehrfonds in der Schweiz. Würden aus der Schweiz Kredite an Rückkehrende vergeben, wäre mit einem hohen administrativen Aufwand und mit hohen Verlustraten zu rechnen. Sie erachten nur eine Zusammenarbeit mit erfahrenen und anerkannten Kreditunternehmen vor Ort als empfehlenswert.
- Betreffend Aus-, Weiterbildung und Berufserfahrung wurden Szenarien in der Schweiz und im Herkunftsland diskutiert. Die Erfahrung der Experten zeigte, dass es sich bei der ersten Massnahme faktisch um ein Integrationsangebot handelt, welches womöglich eher die Hoffnung nährt, in der Schweiz bleiben zu können.
 - ⇒ Es wird als zentral erachtet, auch Bildungsangebote in Herkunftsländern vermitteln zu können.
- Um die Rückkehr auch im Herkunftsland unterstützen zu können, muss ferner die Vermittlung von Arbeitsstellen möglich sein.
- Zahlreiche Expertinnen und Experten melden massive Bedenken gegenüber Materialtransporten aus der Schweiz in die Herkunftsländer an oder raten gar davon ab. Es wurde betont, dass solche Projekte nicht zum Export von veralteten Maschinen, Werkzeugen oder anderen Gegenständen verkommen und die Transportkosten den Materialwert und -nutzen nicht übersteigen dürfen. Der Unterhalt von technischen Geräten vor Ort müsse zudem gewährleistet sein. Nicht zuletzt könne das erforderliche

²⁰ Machbarkeitsstudie zur Förderung der wirtschaftlichen Reintegration von Rückkehrenden aus der Schweiz in ihr Heimatland, SRK 2010.

Material in fast allen Fällen auch im Herkunfts- oder Nachbarland erworben werden. Oft sei dieses sogar besser den Gegebenheiten vor Ort angepasst und unterstütze gleichzeitig die lokale Wirtschaft.

- ⇒ In einem zukünftigen Projekt zur Förderung der wirtschaftlichen Reintegration von Rückkehrenden ist von Materialtransporten aus der Schweiz in die Herkunftsländer abzurufen.

8.4 Modell Grossbritannien

Im Westbalkan bot das BFM in den letzten sieben Jahren im Rahmen des Länderprogramms Hilfeleistungen an, welche sich an den individuellen Bedürfnissen der rückkehrenden Personen orientierten. Die persönlichen Probleme wurden im Heimatland abgeklärt und den Rückkehrenden vor der Ausreise ein möglichst massgeschneidertes Angebot unterbreitet. Diese Modelllösung für eine spezifische Gruppe (vulnerable Personen) als Standardangebot einzuführen, wäre wünschenswert, ist aber aufgrund von Aufwand und Kosten nicht umsetzbar.

Anlässlich einiger Dienstreisen konnten verschiedene europäische Modelle kennengelernt werden. Dabei vermochte insbesondere das britische Angebot zu überzeugen.²¹ Das Programm für Asylsuchende ist in seiner Ausrichtung der schweizerischen Rückkehrhilfe sehr ähnlich, die finanziellen Leistungen sind identisch (500 GBP ≈ CHF 1'000) und die Reintegrationsprojekte (1'500 GBP) bieten ebenfalls Hilfe bei der beruflichen Reintegration (Businessprojekte, Ausbildung, Arbeitsvermittlung).

Die in der Schweiz nur alternativ angebotenen Wohnraum- und Transportlösungen sind in Grossbritannien Teil eines Grundpakets, das neben der finanziellen Basispauschale auch die Kostenübernahme für Gepäck und die Unterbringung bis drei Monate nach der Rückkehr beinhaltet.

- ⇒ Durch eine kumulative Ausrichtung der individuellen Rückkehrhilfe sollte in Zukunft eine grössere Flexibilität erreicht werden.

9 Hindernisse

9.1 Pullfaktor?

Eines der häufigsten Argumente gegen die Rückkehrhilfe ist, sie bewirke einen Pulleffekt. Nach dem EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien kam es 2007 reisten grosse Personengruppen aus diesen zwei Ländern mit Bussen in die Schweiz. Gespräche in den Empfangsstellen bestätigten, dass die Rückkehrhilfe ein Reisefaktor gewesen war.²² Das BFM schloss umgehend alle Personen aus EU-Staaten von der Rückkehrhilfe aus. Ein ähnlicher Verdacht wurde 2009 erhoben, als die Gesuchszahlen der Nigerianer massiv anstiegen. Eine interne Analyse des BFM widerlegte einen Pulleffekt.²³

Dennoch gilt es das Argument ernst zu nehmen, insbesondere bevor über einen allfälligen Ausbau der Rückkehrhilfeleistungen nachgedacht wird. Eigentlich gälte es, die Asylsuchenden zu diesem Punkt zu befragen. An dieser Stelle sollen zwei andere

²¹ Näher kennengelernt anlässlich einer Dienstreise nach Glasgow im Juni 2008 sowie zuletzt präsentiert worden bei der Rückkehrhilfe-Tagung in Brüssel im Oktober 2010.

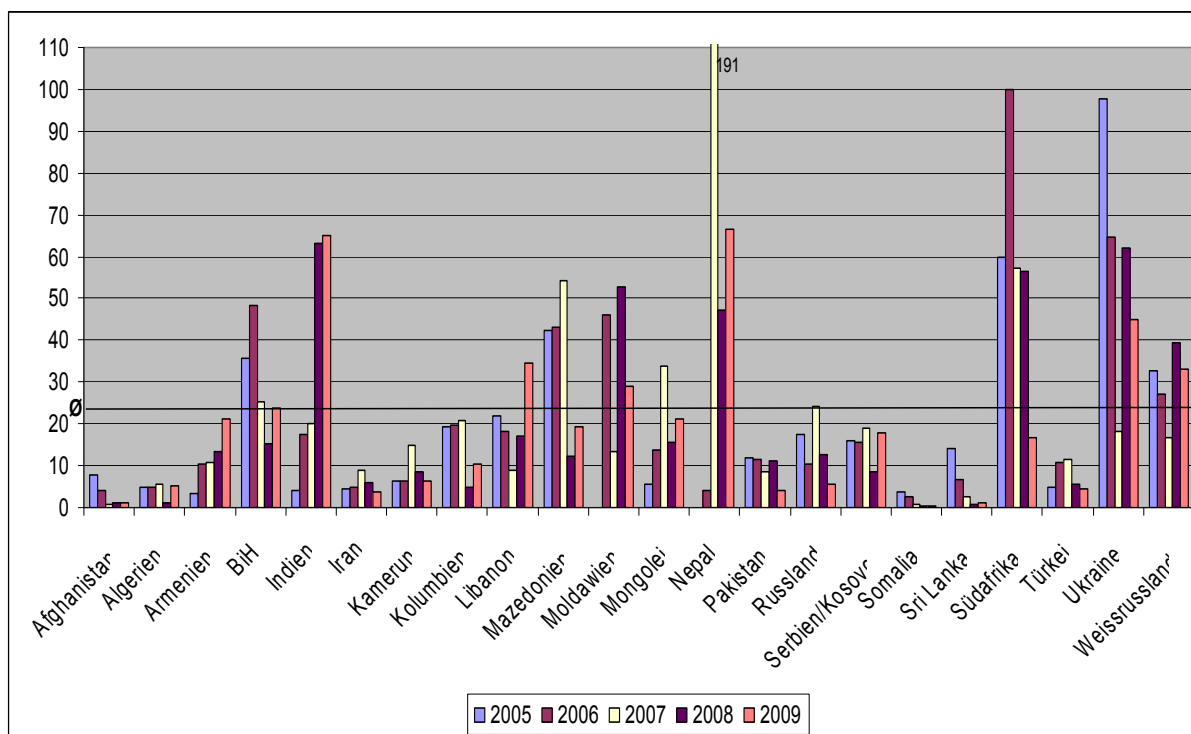
²² Gemäss Rückmeldungen der REZ- und zentrumsmitarbeitenden.

²³ REZ et le programme d'aide au retour au Nigeria: évaluation intermédiaire concernant l'éventuel effet attractif (pull effect), BFM 2009.

Indikatoren zur Bestimmung des Pullfaktors beigezogen und untersucht werden: die Ausreisequote und die Rück-Rückkehr.

9.1.1 Ausreisequoten

Bei der Beurteilung der Ausreisequote bleibt die Frage offen, ab wann ein erfolgreiches, ausreiseorientiertes Anreizsystem kippt und zum die Einreise fördernden Pullfaktor wird. Ist der Punkt bei 50% erreicht, wenn jeder zweite Eingereiste mit Rückkehrhilfe ausreist? Bereits früher? Oder später? In den letzten Jahren haben unter Einbezug der Länderprogramme durchschnittlich rund zehn Prozent der Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, das Rückkehrhilfeangebot in Anspruch genommen. Die nachfolgende Grafik schliesst nur Nationen ein mit durchschnittlich mehr als zehn Rückkehrenden pro Jahr ein. Die durchschnittliche Rückkehrquote ist mit 23% deutlich höher, da bei all diesen Ländern ein - wenn auch stark unterschiedliches - Rückkehrinteresse bestand.



Die Heterogenität der Ländergruppe mit einer Ausreisequote über 50% fällt auf (Indien, Mazedonien, Moldawien, Nepal, Südafrika, Ukraine) und eine monokausale Begründung "Pulleffekt" ist allein dadurch ausgeschlossen. Die geografische Nähe, welche diesen am ehesten begünstigte, ist nur im Fall Mazedoniens gegeben. Nach der Visumsbefreiung der Balkanstaaten Mazedonien und Serbien für einen Aufenthalt in der Schweiz bis zu drei Monaten reduzierte das BFM die Rückkehrhilfe für diese Länder im Frühling 2010 auf ein Minimum (CHF 100 pro erwachsene respektive CHF 50 pro minderjährige Person) und unterband vorsorglich die Attraktivität der Rückkehrhilfe. Bei der Sekundärmigration aus den europäischen Staaten reguliert dies das Dublin-System: Findet trotz eines laufenden Dublinverfahrens eine Rückkehr in den Herkunftsstaat statt, ist die Hilfe ebenfalls reduziert (CHF 500/250 pro erwachsene respektive minderjährige Person).

Welche Gründe führen dann zur überdurchschnittlichen Ausreisebereitschaft? Ist es der Druck eines funktionierenden zwangsweisen Vollzugs? Zumindest bei Indien ist das Gegenteil der Fall (langwierige Papierbeschaffung). Sind es gruppenspezifische Prozesse (gute Vernetzung, Mund-zu-Mund-Propaganda)? Die Kommunikationsbemühungen der zuständigen Stellen? Gescheiterte Integrationsbemühungen?

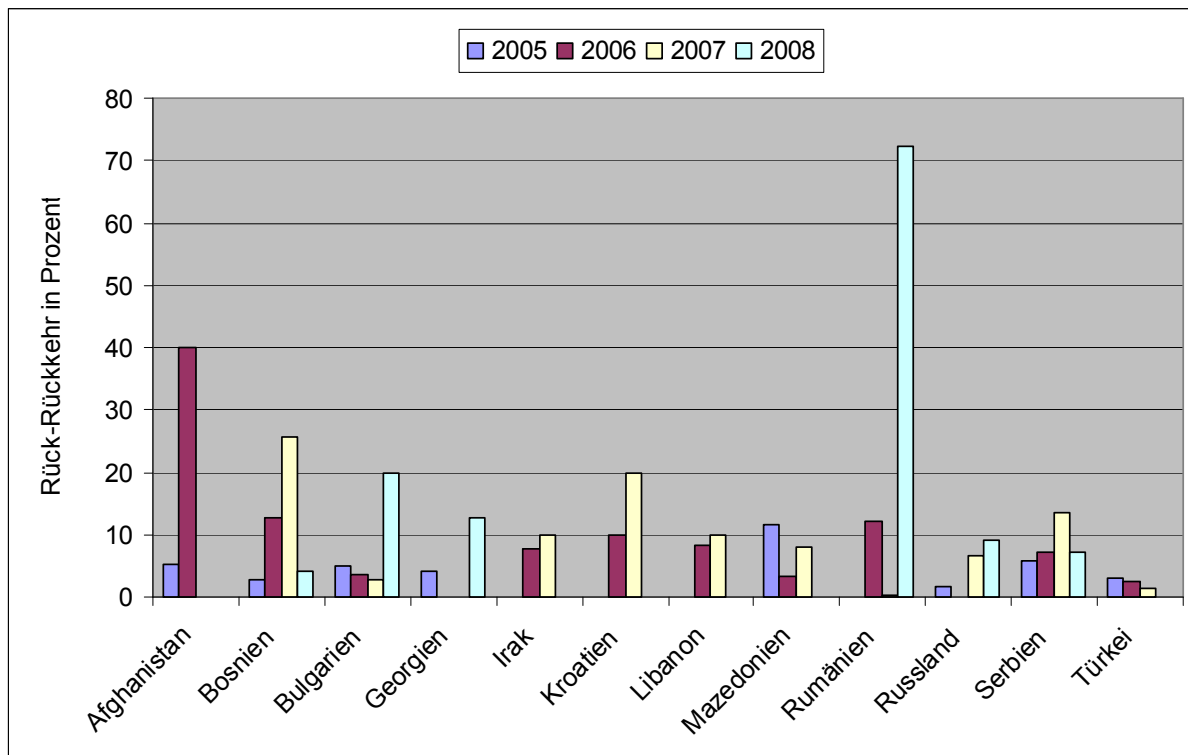
Interessant ist, dass in allen Staaten mit einer statistisch überdurchschnittlichen Ausreisebereitschaft die Sicherheitslage gut oder stark verbessert ist. Südafrika ist kein asylrelevanter Staat. Indien, Mazedonien, Moldawien und die Ukraine sind gemäss Art. 34 des AsylG vom Bundesrat als sogenannten "Safe Countries" bezeichnet worden. In Nepal hat sich die Lage nach dem Friedensabkommen vom November 2006 stark verbessert. Dementsprechend findet die überdurchschnittliche Ausreisebereitschaft, wie die Tabelle zeigt, erst ab 2007 statt. Auch die umgekehrte Entwicklung in Sri Lanka, die sinkende Bereitschaft seit 2006, weist in die gleiche Richtung: Die Kämpfe zwischen den regierungs- und den Rebellentruppen waren 2006 wieder heftiger ausgebrochen und der seit 2002 bestehende Waffenstillstand anfangs 2008 offiziell für beendet erklärt worden.

⇒Die Annahme, dass der eigentliche Ausgangspunkt für eine überdurchschnittliche Rückkehrbereitschaft in der Situation in den Herkunftsstaaten liegt, bestätigt sich.

9.1.2 Rück-Rückkehr

4.4% der zwischen 2005 und 2008 mit Rückkehrhilfe ausgereisten Personen stellten nach durchschnittlich 16 Monaten ein weiteres Asylgesuch in der Schweiz.²⁴ Die Quote der Mehrfachgesuche in der Schweiz seit 2005 ist mit 12.1% beinahe dreimal so hoch.

Die Zusammenstellung der Länder mit wiederholten Gesuchen (mehr als in einem Jahr) sieht wie folgt aus:



Die herausragende 40%-Quote bei Afghanistan 2006 ist auf eine vierköpfige Familie zurückzuführen, bei Bosnien 2007 waren vier der sieben Rück-Rückkehrenden ebenfalls aus der gleichen Familie, bei Rumänien 2008 zehn von 13 Personen. Neben den Familien als Hauptgrund kann auch eine insgesamt tiefe Zahl an Rückkehrenden zu einer hohen Quote

²⁴ Erhebung aufgrund der Zahlen der Datenbanken Zemis und IndiRück.

führen, so wie 2008 bei Bulgarien, wo eine einzige Rück-Rückkehr eine 20%-Quote verursachte.

Fazit: Die durchschnittliche Rück-Rückkehr-Quote ist tief, insbesondere im Vergleich mit der allgemeinen Quote bei Mehrfachgesuchten. Die Analyse der betroffenen Länder gibt keinen Hinweis auf einen Pulleffekt. Dennoch hat das BFM reagiert: Personen aus der Hälfte der in der Grafik aufgeführten Länder haben keinen Anspruch auf Rückkehrhilfe mehr.²⁵ Es handelt sich dabei ausschliesslich um europäische Länder, die durch die geografische Nähe zur Schweiz auffallen.

10 Conclusions et recommandations

Dans la mesure du possible, il y a lieu de développer l'aide au retour selon les propositions et les souhaits émis par les partenaires et les relais mentionnés dans le rapport. Parmi ces suggestions figurent un grand nombre d'idées constructives.

Pour toutes les propositions formulées, il faut éviter, premièrement, de prévoir de manière générale des prestations trop élevées et, deuxièmement, d'octroyer des prestations maximales à de nouveaux groupes-cibles (personnes détenues en vue du renvoi et criminels récidivistes).

Justification : les partis de gauche comme de droite reconnaissent aujourd'hui les qualités du système de l'aide au retour. Allouer des prestations trop élevées ou inclure de nouveaux groupes-cibles pourrait nuire à la crédibilité du dispositif : d'une part, le versement de montants (en espèces) excessifs conforterait ceux, nombreux, qui voient dans cet instrument, non pas une aide éprouvée, mais une manne providentielle pour les bénéficiaires ; d'autre part, l'octroi de prestations maximales à des personnes détenues en vue du renvoi et à des délinquants récidivistes pourrait transformer l'aide au retour en une aide à l'exécution des renvois.

L'aide au retour vise à assurer aux bénéficiaires un retour dans la sécurité et la dignité et, dans la mesure du possible, une réintégration durable dans leur pays de provenance. Aussi ne faut-il pas céder à la tentation d'instrumentaliser entièrement ce dispositif afin de s'assurer que les personnes concernées quittent effectivement la Suisse, quelles que soient les conditions de leur départ. Il s'agirait là d'un objectif cynique, qui n'aurait rien à voir avec les buts véritables de l'aide au retour.

Les faits et chiffres recueillis à ce jour, de même que les données fournies par les services associés à la mise en œuvre de l'aide au retour, confirment que l'aide individuelle au retour, qui combine le versement d'un forfait avec une aide complémentaire octroyée dans le pays de provenance et adaptée aux besoins de la personne, a fait ses preuves.

L'abandon de la pratique qui consistait à verser un montant en espèces à l'aéroport a permis d'accroître la qualité et la visibilité de l'aide suisse au retour et de garantir une utilisation efficace des ressources. La préparation minutieuse du départ volontaire (clarifications sur place), l'organisation du voyage (réservation du vol et accompagnement), l'encadrement de la réintégration dans le pays de provenance (projets, formation, problèmes médicaux) et un

²⁵ Die EU-Länder Bulgarien und Rumänien seit 2007, die visumsbefreiten Länder Kroatien, Mazedonien und Serbien seit 2010. In letztere Kategorie fällt ab 2011 auch Bosnien.

suivi régulier des projets financés sont autant de mesures qui assurent aux bénéficiaires un retour au pays en sécurité et un investissement ciblé dans un avenir meilleur.

Il y a lieu de poursuivre sur cette voie avec les partenaires actuels. Les adaptations doivent avoir pour but des améliorations abouties et une extension de l'aide au retour ne doit être envisagée qu'avec prudence. Les quatre recommandations ci-après sont formulées en vue du prochain remaniement de l'ordonnance 2 sur l'asile (OA 2) :

- **Forfait pour l'expédition des bagages** pour les bénéficiaires de l'aide au retour (art. 59, al. 1, let. c, et art. 74a, al. 1, OA 2)

À la différence des personnes quittant la Suisse dans le cadre d'un rapatriement non volontaire, les bénéficiaires de l'aide au retour ne touchent aucun montant pour l'expédition des bagages. Cette situation cause fréquemment des problèmes à l'aéroport. C'est pourquoi il y a lieu de retirer la restriction « pour autant qu'aucune aide au retour n'ai été octroyée » figurant à l'art. 59, al. 1, let. c, OA 2 et de supprimer l'art. 74a, al. 1, OA 2 s'y rapportant.

- **Augmentation du montant prévu pour une aide matérielle complémentaire dite *cumulative*** (art. 74, al. 4, OA 2)

Afin de favoriser une réintégration durable des bénéficiaires de l'aide au retour, il y a lieu de porter de 3000 à 6000 francs le montant visé à l'art. 74, al. 4, OA 2. L'offre alternative actuelle (prévue dans la directive III / 4.2) permet aux bénéficiaires d'obtenir une aide soit pour leur logement (paiement de loyers / rénovations), soit pour leur réinsertion professionnelle (projet d'entreprise / formation). Ce montant est cependant insuffisant si une personne ou une famille a besoin d'un soutien *cumulatif* (logement et travail). Selon cette proposition, le montant maximal ne pourrait être versé que s'il s'agit d'une aide complémentaire dite *cumulative*. Les modalités concrètes devraient être précisées dans la directive 4.2 (notamment clarifications impératives dans le cadre du projet RIF et suivi sur place).

- **Forfait pour un départ** dans un État tiers (art. 76, al. 2, OA 2)

La Section Bases du retour et aide au retour propose de supprimer l'aide individuelle au retour également pour les ressortissants des États mentionnés à l'art. 76, al. 2, OA 2, de même que pour les nationaux de pays qui ne sont pas soumis à l'obligation du visa pour un séjour de trois mois au plus.

- **Compétence des cantons** (art. 77, al. 1 et 2, OA 2)

Actuellement, l'ODM décide de l'octroi d'une aide matérielle complémentaire. Il est proposé que cette règle ne s'applique plus qu'aux demandes d'aide complémentaire *cumulative*, c'est-à-dire celles concernant le logement et la réintégration professionnelle. En revanche, c'est aux cantons qu'il reviendrait de décider, conformément aux dispositions légales, de l'octroi d'une aide matérielle simple (logement ou réintégration professionnelle). Les modalités concrètes devraient être précisées dans la directive 4.2.

La directive devrait en particulier prévoir, pour les contributions à des projets, des solutions pouvant être adaptées selon les besoins des familles et des personnes vulnérables.

Il y a en outre lieu d'examiner l'opportunité de définir une solution standard concernant les modalités de versement des aides (éventuellement en rédigeant un formulaire supplémen-

taire) et de clarifier la question d'un suivi systématique, notamment lorsqu'une aide cumulative importante a été accordée.

Indépendamment de la présente évaluation, l'ODM mène actuellement une réflexion approfondie²⁶ concernant l'extension de l'aide au retour à d'autres groupes-cibles (personnes détenues en vue du renvoi, délinquants, personnes relevant de la législation sur les étrangers), comme le demandent divers partenaires. Différentes initiatives sont d'ailleurs déjà en cours à ce sujet. Selon les résultats de cette réflexion, les adaptations législatives nécessaires seront intégrées dans les révisions en cours.

Si l'aide au retour est étendue aux personnes détenues en vue du renvoi, l'externalisation de la fourniture de cette prestation est une option envisageable, offrant de nombreuses perspectives. La Croix-Rouge suisse (CRS) par exemple propose depuis 2007, dans le cadre du projet « Détention », des conseils à toutes les personnes placées en détention en phase préparatoire, en détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion ou en détention pour insoumission en exécution d'une mesure de contrainte²⁷. Afin de créer la base légale permettant de financer des prestations de tiers, la modification ci-après de l'OA 2 est proposée :

- **Subventions fédérales pour tâches supplémentaires ; conclusion de conventions de prestations entre l'ODM et des tiers (art. 68a OA 2)**

En vertu de l'art. 68a OA 2, l'ODM peut conclure des accords avec les cantons pour accomplir des tâches supplémentaires en matière d'aide au retour qui ne tombent pas sous le coup de l'art. 66 OA 2 (concerne notamment la mise en œuvre de programmes complexes à l'étranger ou la réalisation de sondages et d'activités d'information spécifiques). Les CVR sont, dans ce cadre, les interlocuteurs officiels de l'ODM. Il y a lieu de compléter l'art. 68a OA 2 de manière à autoriser l'ODM à conclure des conventions de prestations directement avec des tiers (par ex. la CRS).

Für den Bericht:

BUNDESAMT FÜR MIGRATION
Sektion Rückkehrgrundlagen und Rückkehrhilfe

Thomas Lory

²⁶ Le 13 décembre 2010, la Direction de l'ODM a discuté de la possibilité d'étendre l'aide au retour aux personnes relevant de la législation sur les étrangers, sans toutefois arrêter de décision. Elle a chargé un groupe de projet d'examiner cette question de manière plus approfondie. La question de l'octroi d'une aide au retour aux personnes détenues en vue de l'exécution de leur renvoi ou de leur expulsion a également été évoquée dans un rapport de voyage de service adressé au directeur de l'office (réunion de la Conférence des directeurs généraux des services de l'immigration [DISC], les 1^{er} et 2 décembre 2010 à Vienne).

²⁷ Fondation humanitaire de la CRS / demande n° 96 : projet Détention CRS