



Asylpolitik

Evaluation des Rückkehrhilfe- und Wiedereingliederungsprogrammes Kosovo

Januar 2003

Asylpolitik

Evaluation des Rückkehrhilfeprogrammes Kosovo

Das Wesentliche ins Kürze

Ausgangslage

Während des Konflikts in der Provinz Kosovo nahm die Schweiz in den Jahren 1998 und 1999 rund 52'000 Kriegsoffer auf. Der Bundesrat entschied am 11. August 1999, dass die Rückkehr der provisorisch in der Schweiz aufgenommenen Personen zumutbar sei. Er beauftragte das EJPD und das EDA mit der Umsetzung eines gross angelegten Programms für die freiwillige Rückkehr.

Für dieses Programm hat das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) rund 184 Millionen Franken eingesetzt. Das Programm beinhaltete neben der Beratung durch die kantonalen Rückkehrberatungsstellen einerseits individuelle Massnahmen (Finanzielle Unterstützung, Materialhilfe sowie Rückkehrorientierte Ausbildungsprojekte in der Schweiz) zu Gunsten der freiwilligen Rückkehrenden und andererseits strukturelle Hilfen vor Ort (u.a. in den Bereichen Infrastruktur, öffentlicher Sektor, Landwirtschaft und KMU-Förderung), die sich hauptsächlich auf die kollektiven Bedürfnisse der Bevölkerung vor Ort ausrichteten. Im Rahmen dieses Programms sind zwischen Juli 1999 bis Ende 2000 insgesamt 32'000 Personen und - ohne individuelle Unterstützungen – zwischen März 2000 bis Mai 2001 weitere 9'000 Personen in die Provinz Kosovo zurückgekehrt.

Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) hat im Herbst 2001 eine Evaluation des Rückkehrhilfeprogramms Kosovo durchgeführt und anhand von Wirkungshypothesen die nachfolgenden drei Fragen untersucht.

Ergebnis

1. Welche Rolle spielte die Kooperation der verschiedenen beteiligten Akteure für die Umsetzung des Rückkehrhilfeprogramms Kosovo?

Die positiven Auswirkungen der guten Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen mit der Umsetzung des Rückkehrhilfeprogramms Kosovo beteiligten Akteure erachten wir als gegeben. Diese Zusammenarbeit hat entscheidend zur erfolgreichen Umsetzung des Programms beigetragen. Die gewählte Projektorganisation hat sich zudem als zweckmässig erwiesen. Insbesondere ist auf eine gute Zu-

sammenarbeit zwischen Rückkehrhilfe (BFF) bzw. Strukturhilfe und Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) hinzuweisen.

Die gezielte Informations- und Beratungsstrategie, welche die Rückkehrpolitik der Schweiz und die begleitenden Massnahmen offen und transparent darstellte, hat sowohl in der Schweiz als auch vor Ort im Kosovo entscheidend dazu beigetragen, dass das Programm bei der Zielgruppe und in deren Umfeld zum Tragen kommen konnte. Zudem hat diese objektive und transparente Darstellung des Rückkehrhilfeprogramms - insbesondere der verschiedenen individuellen Massnahmen - nicht nur Akzeptanz für die Rückkehrhilfepolitik der Schweiz, sondern auch für die dabei verfolgten humanitären und entwicklungspolitischen Ziele Verständnis geschaffen.

2. Welche Auswirkungen hatten die einzelnen Massnahmen der Rückkehrhilfe auf die vorzeitige und pflichtgemässe Rückkehr der Programmberechtigten?

Die Auswirkungen der einzelnen Massnahmen des Rückkehrhilfeprogramms Kosovo auf den tatsächlichen vorzeitigen Rückkehrentscheid der Programmberechtigten sind anerkanntermassen vorhanden. Diese Massnahmen – insbesondere die individuelle finanzielle Unterstützung - beeinflussten indes weniger den eigentlichen Rückkehrentscheid sondern den Zeitpunkt der Rückkehr.

Die Beweggründe zur Rückkehr in die Provinz Kosovo stehen in engem Zusammenhang mit dem Wegfall der eigentlichen Fluchtgründe. Für einen grossen Teil der Personen, die infolge des Krieges (Gewalt, Bedrohung, Unsicherheit) aus dem Kosovo geflüchtet sind, war mit der Beendigung des Krieges die Grundvoraussetzung für eine Rückkehr gegeben. So war sehr rasch ein grosser Rückkehrwille spürbar, um am Wiederaufbau des Kosovos teilzunehmen. Bei den weiteren ergänzenden Faktoren, wie z.B. Unterkunfts- bzw. Wohnmöglichkeiten, wirtschaftliche Perspektiven, Zugang zu Gesundheitssystemen und familiäre Verhältnisse, welche den Zeitpunkt der Rückkehr ebenfalls massgebend beeinflussen können, hat das Rückkehrhilfeprogramm Kosovo angesetzt und seine Wirkung wie folgt gezeigt:

- Die **Rückkehrberatung** (individuell oder in Gruppen) hat als wichtiger Teil der Rückkehrhilfe den Entscheid zur frühzeitigen Rückkehr beeinflusst. Der Erfolg der Rückkehrberatung hängt jedoch stark von den Anreizwirkungen der einzelnen Massnahmen auf den einzelnen Rückkehrer, der konsequenten Durchsetzung der Asylentscheide und dem Wissen der Betroffenen über den Vollzug der Asylentscheide ab.
- Der **finanzielle Anreiz** (1'000 oder 2'000 Franken pro erwachsene Person) stellt für einen grossen Teil der Rückkehrer den Eckpfeiler der angebotenen Hilfeleistungen dar. Die Kombination von Geld- und Materialhilfe macht Sinn und deckt die dringendsten Bedürfnisse der Rückkehrer vor Ort ab, indem die

Existenz in den ersten Monaten der Rückkehr gesichert werden kann. Der finanzielle Anreiz, kombiniert mit der Materialhilfe vor Ort (Gegenwert bis zu 1'000 Franken pro Person), hat den Zeitpunkt der Rückkehr beeinflusst. Für die finanziellen Hilfen wurden 39 und für die Materialhilfe 15 Millionen Franken eingesetzt.

- Die Teilnahme an einem **Rückkehrorientierten Ausbildungsprojekt in der Schweiz** hat den individuellen Rückkehrentscheid der wenigen Teilnehmenden insgesamt beeinflusst. Auf das gesamte Programm hat diese Massnahme jedoch einen geringen Einfluss, da nur rund 1 % aller Rückkehrenden an einem solchen Ausbildungsprojekt teilgenommen haben. Durch das Vermitteln von Fachwissen wurde die Chance der beruflichen Wiedereingliederung vor Ort erhöht und dadurch das Remigrationspotential gesenkt (langfristige Wirkung). Die Kosten betrugen 3 Millionen Franken.
- Die **Strukturhilfekomponente** hat kaum einen direkten Einfluss auf den einzelnen Rückkehrentscheid oder den Zeitpunkt der Rückkehr. Diese Komponente ist vielmehr auf innenpolitischer (gegenüber der Bevölkerung im Rückkehrland, kritischen Kreisen wie Hilfswerken und Kirchen) als auch ausserpolitischer (gegenüber der Übergangsregierung UNMIK und der UNHCR) Ebene ein wichtiges Kriterium für die Akzeptanz der Rückkehrpolitik der Schweiz. Für diese Komponente vor Ort wurden 109 Millionen Franken aufgewendet.

Die Grundlage für die erfolgreiche Umsetzung des Rückkehrhilfeprogramms Kosovo war die von Beginn weg klare politische Haltung der Schweiz gegenüber den kosovarischen Asylsuchenden, dass nach dem Krieg eine Rückkehr zu erfolgen habe. Diese Haltung wurde den kosovarischen Asylsuchenden gezielt und transparent kommuniziert. Es ist bekannt, dass die zunehmende Aufenthaltsdauer von Personen in einem Drittstaat den Entscheid zur Rückkehr negativ beeinflusst und es demzufolge entsprechend schwieriger wird, die Asylsuchenden zu einer Rückkehr in ihre Heimat zu bewegen. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Asylpolitik nur dann glaubwürdig ist, wenn die getroffenen und kommunizierten Entscheide auch vollzogen werden, wie dies im Fall Kosovo praktiziert worden ist.

3. In welchem Ausmass konnten durch Massnahmen der Rückkehrhilfe für den Bund insgesamt Kosten eingespart werden, die bei einem Verzicht auf die Rückkehrhilfe resultiert hätten?

Unter den von der EFK getroffenen Annahmen und Schätzungen ist der wirtschaftliche Mitteleinsatz des Rückkehrhilfeprogramms Kosovo gegeben. In welchem Ausmass dabei effektiv Kosten eingespart wurden, kann indes im Rahmen der Abklärungen durch die EFK nicht schlüssig beantwortet werden, da die Folgekosten in der Schweiz, die ohne Rückkehrhilfeprogramm Kosovo entstanden wären, nicht verbindlich beziffert werden können. Gemäss Schätzungen der EFK belaufen sich

die durch das Rückkehrhilfeprogramm Kosovo erzielten Nettoeinsparungen für den Bund im Bereich Fürsorge auf mindestens 100 Millionen Franken.

Insgesamt wurde das Programm von allen Seiten - sowohl aus bundesinterner Sicht als auch von aussenstehender Seite - insgesamt als sehr erfolgreich beurteilt. Der Erfolg des Programms leitet sich u.a. auch daraus ab, dass mit der „freiwilligen“ Rückkehr von 32'000 Personen langfristige juristische Beschwerdeverfahren mit entsprechenden Kostenfolgen vermieden werden konnten.

Schlussfolgerung

Die Verstärkung bzw. vermehrte Fokussierung auf die freiwillige Rückkehrhilfe wird allgemein unterstützt. Die Feststellungen der EFK führen zum Schluss, dass der Erfolg eines solchen Programms von gewissen Voraussetzungen – wie dies im Fall Kosovo zutraf – abhängt. Die verschiedenen Rückhilmassnahmen des Programms sind dabei als wirksame Ergänzung zu betrachten. Ausschlaggebend für den Erfolg sind in erster Linie die durch die Schweiz nicht direkt beeinflussbare veränderte Situation im Herkunftsland mit entsprechenden Perspektiven im Vergleich zum Fluchtzeitpunkt, die relativ kurze Aufenthaltsdauer in der Schweiz sowie die von Beginn weg klare politische Haltung der Schweiz gegenüber den Asylsuchenden. Der Erfolg eines Rückkehrprogramms hängt somit nicht zuletzt auch von externen, häufig kaum beeinflussbaren Faktoren ab¹. Ein von der Schweiz initiiertes Rückkehrhilfeprogramm, basierend auf dem System von Anreizen, kann somit beim Vorliegen gewisser Voraussetzungen den Zeitpunkt der Rückkehr sowie eine Dynamik beim Rückkehrprozess auslösen, wobei die individuelle finanzielle Hilfe für die überwiegende Mehrzahl der betroffenen Personen den Eckpfeiler der verschiedenen Massnahmen darstellt.

¹Situation im Herkunftsstaat, Asylpolitik von anderen Staaten, Kooperation von Herkunftsstaaten usw.

Politique d'asile

Evaluation du programme d'aide au retour au Kosovo

L'essentiel en bref

Situation initiale

Entre 1998 et 1999, la Suisse a accueilli près de 52 000 victimes de la guerre qui se déroulait alors dans la province du Kosovo. Le 11 août 1999, le Conseil fédéral décida que le retour des personnes ayant trouvé asile provisoire en Suisse était acceptable. Il chargea le DFJP et le DFAE de mettre en œuvre un programme de grande envergure pour soutenir les retours volontaires.

L'Office fédéral des réfugiés (ODR) engagea environ 184 millions de francs dans ce programme, qui comprenait deux types d'aide, en plus des prestations des services cantonaux de conseil au retour : d'une part, des mesures individuelles (soutien financier, aide matérielle et projets de formation en Suisse en vue du retour au Kosovo) en faveur des retours volontaires et, d'autre part, des aides structurelles fournies sur place (entre autres dans les domaines de l'infrastructure, du secteur public, de l'agriculture et de la promotion des PME) et axées principalement sur les besoins collectifs de la population au Kosovo. A la faveur de ce programme, 32 000 personnes au total sont retournées dans la province du Kosovo de juillet 1999 à fin 2000. De mars 2000 à mai 2001, 9 000 autres ont quitté la Suisse sans bénéficier de soutien individuel.

En automne 2001, le CDF a réalisé une évaluation du programme d'aide au retour au Kosovo et a tenté de répondre aux trois questions suivantes, en se concentrant sur les effets de ce projet.

Résultats

1. Quel rôle a joué la coopération entre les différents intervenants pour la mise en œuvre du programme d'aide au retour au Kosovo?

Nous considérons comme avérés les effets positifs de la bonne collaboration entre les différents acteurs concernés par la mise en œuvre du programme d'aide au retour au Kosovo. Cette collaboration a contribué de manière décisive à la réussite de ce projet. En outre, l'organisation retenue s'est révélée adéquate. Mentionnons notamment la bonne coopération entre l'aide au retour (ODR) et l'aide au développement (DDC).

La stratégie d'information et de conseil menée par la Suisse a été bien ciblée et a présenté de manière ouverte et transparente la politique de retour, avec les différentes mesures d'accompagnement. Elle a contribué de manière décisive, tant dans notre pays que sur place au Kosovo, au succès de ce programme auprès des personnes concernées et de leur entourage. En outre, cette présentation objective et transparente du programme d'aide au retour, notamment en ce qui concerne les diverses mesures individuelles, a favorisé non seulement l'acceptation de la politique d'aide au retour menée par la Suisse, mais aussi la compréhension des objectifs ainsi poursuivis sur le plan humanitaire et au niveau de la politique du développement.

2. Quels effets les différentes aides accordées ont-elles eu sur le retour rapide et organisé des bénéficiaires du programme?

Les effets des différentes mesures du programme d'aide au retour au Kosovo sur la décision effective de retour rapide des bénéficiaires du programme sont incontestables. Ces mesures, notamment l'aide financière individuelle, ont toutefois moins influencé la décision elle-même de rentrer au Kosovo que l'instant du retour.

Les motifs de retour dans la province du Kosovo sont étroitement liés à la disparition des raisons qui avaient poussé les habitants à l'exil. Pour une grande partie des réfugiés de guerre (désireux d'éviter la violence, les menaces ou l'insécurité), la condition de base pour rentrer au Kosovo fut remplie avec la fin des hostilités. Dès lors, une grande volonté de rentrer au Kosovo pour participer à sa reconstruction se fit très rapidement. Des facteurs externes sont intervenus pour expliquer le succès de ce programme, tels que les possibilités de séjour ou d'habitat, les perspectives économiques, l'accès aux systèmes sanitaires et les relations familiales, qui peuvent eux aussi influencer de manière décisive l'instant du retour. Ces effets sont présentés ci-après:

- Élément important de l'aide au retour, le **conseil au retour** (individuel ou en groupe) a favorisé la décision de rentrer rapidement au Kosovo. Son succès a toutefois fortement dépendu de l'effet d'incitation que produisaient les différentes mesures sur chaque candidat au retour, de l'application conséquente des décisions d'asile et des connaissances que les personnes concernées avaient sur l'exécution de ces décisions.
- **L'incitation financière** (1 000 ou 2 000 francs par adulte) a constitué, pour une grande partie des rapatriés, l'élément clé des aides proposées. La combinaison de l'aide financière et de l'assistance matérielle est judicieuse et couvre les besoins les plus urgents qu'éprouvent sur place les personnes rentrées au pays en assurant leur existence dans les premiers mois de leur retour. Combinée à l'assistance matérielle sur place (pour une contre-valeur allant jusqu'à 1 000 francs par personne), l'incitation financière a influencé l'ins-

tant du retour. L'investissement a été de 39 millions de francs pour l'aide financière et de 15 millions pour l'assistance matérielle.

- La participation à un **projet de formation en Suisse en vue du retour** a influencé favorablement la décision individuelle du petit nombre de personnes concernées. Toutefois, cette action n'a eu qu'une faible influence sur l'ensemble du programme, car 1 % seulement de tous les rapatriés ont pris part à un tel projet de formation. L'acquisition d'un savoir-faire spécifique a augmenté les chances de réinsertion professionnelle sur place et a, par conséquent, fait baisser le potentiel d'une nouvelle migration (effet à long terme) Les coûts de cette mesure se sont élevés à 3 millions de francs.
- La **composante d'aide structurelle** n'a guère eu d'effet direct sur les décisions individuelles ou sur l'instant du retour. Elle a plutôt constitué un important critère pour bien faire accepter la politique de la Suisse en matière de retour au niveau de la politique intérieure, par rapport à la population du pays de retour et aux institutions critiques telles que les œuvres d'entraide et les églises, comme sur le plan de la politique extérieure, par rapport au gouvernement transitoire (MINUK) et au HCR de l'ONU. L'investissement a été de 109 millions de francs pour cette composante qui intervenait sur place.

La base du succès du programme d'aide au retour au Kosovo résida dès le début dans la position politique de la Suisse, qui signala clairement que les requérants d'asile kosovars devraient rentrer chez eux après la guerre. Cette position fut communiquée à ces requérants de manière ciblée et transparente. Il est avéré que la durée du séjour des personnes dans un Etat tiers influence négativement leur décision de retour et que, par conséquent, la difficulté de les inciter à rentrer chez eux augmente au fil du temps. Signalons finalement que la politique d'asile n'est crédible que si les décisions prises et communiquées sont exécutées, comme ce fut le cas pour le Kosovo.

3. Dans quelle mesure les actions d'aide au retour ont-elles permis à la Confédération d'éviter des coûts qu'elle aurait dû assumer si elle avait renoncé à l'aide au retour?

Compte tenu des hypothèses et des estimations du CDF, nous pouvons affirmer que les moyens financiers ont été utilisés de manière économique dans le programme d'aide au retour au Kosovo. Dans le cadre de l'analyse effectuée par le CDF, nous ne pouvons toutefois pas déterminer de manière définitive dans quelle mesure ce programme a effectivement permis d'économiser des coûts. Il n'est en effet pas possible de chiffrer avec certitude les coûts qui auraient dû être assumés en Suisse si le programme d'aide au retour au Kosovo n'avait pas eu lieu. Selon les estimations du CDF, on peut toutefois supposer que ce programme a permis à la Confédération de réaliser des économies nettes, dans le domaine de l'assistance sociale, de 100 millions de francs au moins.

Dans son ensemble, ce programme est considéré comme un grand succès par toutes les parties concernées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration fédérale. Ce succès découle entre autres aussi du fait que le retour "volontaire" de 32 000 personnes a permis d'éviter de longues et coûteuses procédures de recours.

Conclusion

Cette manière de procéder en se concentrant sur l'aide au retour volontaire bénéficie d'un soutien général. Les constatations du CDF aboutissent à la conclusion que le succès d'un tel programme dépend de certaines conditions, comme on l'a vu dans le cas du Kosovo. Les différents volets prévus pour l'aide au retour doivent être considérés comme un complément efficace. En effet, le succès du programme dépend principalement du changement - qui ne peut pas être influencé directement par la Suisse - de situation et de perspectives dans le pays d'origine par rapport à l'instant du départ en exil, ainsi que de la relative brièveté de la durée du séjour dans notre pays et de la clarté de la position politique tenue dès le début par la Suisse envers les requérants d'asile. Le succès du programme d'aide au retour dépend donc aussi fortement de facteurs externes, souvent guère influençables². Basé sur un système d'incitations, un tel programme initié par la Suisse peut ainsi influencer, sous certaines conditions, l'instant du retour et favoriser la dynamique du processus, l'aide financière individuelle constituant, pour la forte majorité des personnes concernées, l'élément clé des différentes mesures proposées.

Texte d'origine en allemand

²Situation dans l'Etat d'origine, politique d'asile d'autres Etats, coopération des Etats d'origine, etc.

Asylum policy

Evaluation of the Kosovo repatriation assistance programme

Key facts

Initial situation

During the conflict in the province of Kosovo, Switzerland accepted approximately 52,000 war victims in 1998 and 1999. On 11 August 1999, the Federal Council decided that the repatriation of those people temporarily accepted by Switzerland was reasonable. It authorised the Federal Department of Justice and Police and the Federal Department of Foreign Affairs to implement an extensively structured programme for voluntary repatriation.

The Federal Office for Refugees invested approximately CHF 184 million in this programme. Along with guidance provided by the Cantonal Repatriation Advisory Service, the programme comprised, on the one hand, individual measures (financial support, material assistance, as well as repatriation orientated educational programmes in Switzerland) in support of those people returning voluntarily, and on the other hand, on the spot structural assistance (in the infrastructure, public sector, agriculture sectors amongst others, as well as promoting small and medium-sized enterprises) which is mainly directed at the collective needs of the population. Within the scope of this programme, from July 1999 to the end of 2000, in total 32,000 people returned to the province of Kosovo, added to this between March 2000 and May 2001, 9,000 more people returned without individual assistance.

In autumn 2001, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) carried out an evaluation of the Kosovo repatriation assistance programme and on the basis of Impact Hypotheses, examined the following three questions

The result

1. What role did cooperation between the different parties involved in the implementation of the Kosovo repatriation assistance programme play?

We consider the positive effects of the good cooperation between the different parties involved in the implementation of the Kosovo repatriation assistance pro-

programme as given. This cooperation contributed decisively to the successful implementation of the programme. The selected project organisation also proved to be appropriate. In particular worth indicating is the good cooperation between the repatriation assistance (Federal Office for Refugees) and the structural assistance and development cooperation (Swiss Agency for Development and Cooperation).

The targeted information and advisory strategy, which Switzerland's repatriation policies and the accompanying measures openly and transparently presented, contributed in no small measure to the fact that the programme had the desired effect on the target groups and their environment not just in Switzerland but also in Kosovo. In addition, this objective and transparent depiction of the repatriation assistance programme, especially the different individual measures, created a level of acceptance not just of Switzerland's repatriation assistance policies but of understanding of the humanitarian and development goals pursued.

2. What effects did the individual repatriation assistance measures have on the early and obligatory return of those entitled to take part in the programme?

The effects of the individual measures in the Kosovo repatriation assistance programme on the actual decision of those entitled to take part in the programme to return early are available. These measures, especially individual financial support, had much less of an influence on the actual decision to return and more an influence on when to return.

The reasons motivating the return to the province of Kosovo are closely linked to the actual reasons why people fled and the fact that these reasons were no longer applicable. For the vast majority of the people who fled from Kosovo as a result of the war (violence, threats, insecurity), the end of the war signalled the start of the return. Very quickly the overwhelming will to return, in order to participate in the reconstruction of Kosovo, was palpable. With regard to other, complementary factors, e.g. accommodation or a place to live, economic prospects, access to the health care system and family ties which also decisively influenced when people returned, the Kosovo repatriation assistance programme provided a solid bedrock and had the following effect:

- As an important part of repatriation assistance, the **repatriation advisory service** (individually or in groups) influenced the decision to return early. The success of the repatriation advisory service is closely linked to the appeal of the individual measures to the individual returnee, the consistent enforcement of asylum adjudications and the knowledge of those concerned about the execution of asylum adjudications.
- For the greater part of the returnees, the **financial incentive** (1,000 or 2,000 francs per adult) represented the cornerstone of the assistance on offer. The

combination of financial and material assistance made sense and covers the most urgent on the spot needs of the returnees, in that one's existence in the first few months of the return can be secured. The financial incentive, combined with on the spot material assistance (equivalent to up to 1,000 francs per person), influenced the timing of the return. 39 million francs were invested in financial assistance and 15 million francs were invested in material assistance.

- Overall, participation in the **repatriation orientated educational project in Switzerland** influenced the decision to return of few participants. This measure had little influence on the entire programme in that only approximately 1% of all returnees took part in an educational project of this type. By imparting specialist knowledge, the chances of on the spot reintegration were increased and thereby lowering the potential for return migration (long-term effect). Cost amounted to 3 million francs.
- The **structured assistance components** had scarcely any direct influence on the individual decision to return or the timing of the return. In fact these components are important criteria at the national level (in relation to the population in the country being returned to and critical circles such as relief organisations and the church), as well as on the foreign affairs level (in relation to the interim governing powers – UNMIK and UNHCR) for the acceptance of Switzerland's repatriation policies. 109 million francs were invested in these components on the spot.

The basis for the successful implementation of the Kosovo repatriation assistance programme was the clearly-defined political attitude of Switzerland right from the start towards those seeking asylum from Kosovo, i.e. that once the war was over, they would return to Kosovo. This attitude was articulated **purposefully** and clearly to the Kosovarian asylum seekers. It is well known that the longer people stay in a third country this influences negatively the decision to return and becomes accordingly more difficult to persuade asylum seekers to return to their homeland. Finally it should be pointed out that asylum policies are only credible if the decisions taken and communicated are also implemented as practised in the case relating to Kosovo.

3. To what extent could the Confederation overall reduce costs by repatriation assistance measures which would have resulted without repatriation assistance?

Amongst the assumptions and estimates made by the SFAO, the judicial use of funds in the Kosovo repatriation assistance programme is given. To what extent in the course of this costs can be effectively cut cannot be conclusively answered within the scope of the SFAO clarifications due to the fact that the consequential costs in Switzerland which would have arisen had there been no Kosovo repatria-

tion assistance programme could not be reliably estimated. According to SFAO estimates, net savings achieved with the Kosovo repatriation assistance programme for the Confederation amounted to at least CHF 100 million in the relief sector.

All in all, within the Confederation as well as externally, the programme was judged by all parties to be very successful. The success of the programme is due to (amongst other things) the "voluntary" repatriation of 32,000 people, and to the fact that long-term legal complaints procedures with the associated resulting costs were able to be avoided.

Conclusion

Increased or more intense focussing on voluntary repatriation assistance is generally supported. The statements from the SFAO lead to the conclusion that the success of such a programme is dependent on specific requirements, as was the case with Kosovo. The different repatriation assistance measures of the programme should be viewed as an effective supplement. Crucial for success is primarily the changed situation in the country of origin, which was not directly under Switzerland's influence with the corresponding perspectives compared to when the people fled, the relatively short stay in Switzerland and the clear political Swiss stance in relation to the asylum seekers. The success of the repatriation programme is therefore also dependent not lastly on external, very often scarcely controllable factors³. A repatriation assistance programme initiated by Switzerland based on a system of incentives can therefore trigger, provided certain prerequisites are at hand, the time of the return, as well as instilling a dynamic into the return procedure, whereby individual financial assistance for the vast majority of people concerned, represented the cornerstone of the various measures.

The original text is written in German

³ Situation in the country of origin, asylum policies of other countries, cooperation with the countries of origin, etc.

INHALTSVERZEICHNIS

1	AUFTRAG UND PRÜFUNGS DURCHFÜHRUNG	1
1.1	Auftrag	1
1.2	Rechtsgrundlagen	1
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	1
1.4	Methode	2
1.5	Unterlagen und Auskunftserteilung	3
2	AUSGANGSLAGE DES RÜCKKEHRHILFEPROGRAMMS KOSOVO	3
2.1	Rückkehrhilfekonzept	3
2.2	Kosten des Rückkehrhilfeprogramms	4
2.3	Auswirkungen des Programms auf den Rückkehrprozess	5
3	PRÜFUNGSERGEBNIS	6
3.1	Zusammenarbeit der verschiedenen beteiligten Akteure	6
3.1.1	Feststellungen	6
3.1.2	Beurteilung	8
3.2	Auswirkungen der einzelnen Massnahmen der Rückkehrhilfe	9
3.2.1	Feststellungen	9
3.2.2	Beurteilung	12
3.3	Wirtschaftlichkeit des Rückkehrhilfeprogramms	14
3.3.1	Feststellungen	14
3.3.2	Beurteilung	19
4	SCHLUSSFOLGERUNGEN	19

ANHANG

- 1 Gesetzliche Grundlagen und Regulierungsbestimmungen i.Z. mit der Rückkehrhilfe
- 2 Liste der interviewten Personen
- 3 Allgemeiner Leitfaden der Gespräche zum Rückkehrhilfeprogramm Kosovo
- 4 Programmbeschreibung Rückkehrhilfeprogramm Kosovo

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ARK	Asylrekurskommission
AZO	Abteilung für Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DM	Deutsche Mark
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidg. Finanzkontrolle
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
HH	Sparte Humanitäre Hilfe und Schweizerisches Katastrophenhilfekorps
ILR	Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe
KMU	Klein- und mittlere Unternehmungen
IOM	International Organisation for Migration
RKB	Rückkehrberatungsstellen
RüPS	Rückkehrorientierte Projekte in der Schweiz
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
WP	Wirtschaftlichkeitsprüfung

1 AUFTRAG UND PRÜFUNGS DURCHFÜHRUNG

1.1 Auftrag

Gemäss Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG; SR 614.0) führt die EFK Wirtschaftlichkeitsprüfungen (WP) durch. Gestützt auf das Jahresprogramm 2001 hat die EFK im Herbst 2001 eine WP bzw. Evaluation des Rückkehrhilfe- und Wiedereingliederungsprogrammes Kosovo (Rückkehrhilfeprogramm Kosovo) durchgeführt.

Die Berichterstattung erfolgt an die betroffenen Ämter (BFF und DEZA) sowie bei allen Geschäften der EFK üblich an die Eidg. Finanzdelegation.

1.2 Rechtsgrundlagen

Die gesetzlichen Grundlagen für unsere Prüfungen über die Rückkehrhilfe im Allgemeinen und das Rückkehrhilfeprogramm Kosovo im Besonderen sind in Anhang ❶ aufgelistet.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Evaluation des Rückkehrhilfeprogramms Kosovo erfolgte auf der Grundlage des in Absprache mit dem BFF und der DEZA erstellten Pflichtenhefts vom September 2001 durch die Herren U. Luginbühl, Projektleiter, und A. Kühne, Projektmitarbeiter, der EFK.

Dabei stellte sich heraus, dass für eine Evaluation des Rückkehrhilfeprogramms Kosovo eine Vielzahl von Fragestellungen berücksichtigt werden müsste, da mit diesem Programm verschiedene Ziele gleichzeitig verfolgt werden. Dies geht auch aus der Machbarkeitsstudie bezüglich „Evaluation du programme suisse d'aide au retour de l'ODR“ vom Juli 2000 des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien, Neuenburg, hervor.

Wir haben die Feststellungen dieser Studie bei unseren Überlegungen entsprechend berücksichtigt und uns in der Folge auf die folgenden drei zu untersuchenden Wirkungshypothesen mit entsprechenden Fragestellungen konzentriert:

1. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für dieses Programm ist sowohl in der Vorbereitung als auch beim Vollzug eine gute Kooperation aller wichtigen beteiligten Akteure in der Schweiz und vor Ort (Kosovo).
 - Welche Rolle spielte die Kooperation der verschiedenen beteiligten Akteure für die Umsetzung des Rückkehrhilfeprogramms Kosovo?

2. Die entsprechenden Massnahmen der Rückkehrhilfe (individuelle Hilfe, Beratung, Weiterbildung und Wiederaufbau) hatten eine tatsächliche Wirkung auf den Rückkehrentscheid der Programmberechtigten.
 - Welche Auswirkungen hatten die einzelnen Massnahmen der Rückkehrhilfe auf die vorzeitige und pflichtgemässe Rückkehr der Programmberechtigten?
3. Die Kosten der Rückkehrhilfe sind geringer als die Kosten, die aus einem Verzicht der Rückkehrhilfe resultiert hätten. Die entsprechenden Massnahmen dienen damit dem Ziel, die Kosten des Bundes sowohl für den Aufenthalt wie mit Blick auf eine zwangsweise Rückkehr zu vermindern.
 - In welchem Ausmass konnten durch Massnahmen der Rückkehrhilfe für den Bund insgesamt Kosten eingespart werden, die bei einem Verzicht auf die Rückkehrhilfe resultiert hätten?

1.4 Methode

In einer ersten Phase wurde aufgrund von Gesprächen mit Mitarbeitenden des BFF und der DEZA sowie aus den zur Verfügung gestellten Unterlagen die Ausgangslage aufgenommen (siehe Kapitel 3).

In einer zweiten Phase wurden in Zusammenarbeit mit dem BFF und der DEZA Hypothesen formuliert und die entsprechenden Fragestellungen sowie Vorgehensweisen definiert und im bereits erwähnten Pflichtenheft festgehalten.

Bei der Durchführung der Evaluation haben wir umfangreiche Akten ausgewertet und zahlreiche Interviews mit Experten, Schlüsselpersonen und Rückkehrerfamilien in der Schweiz als auch im Kosovo geführt.

Eine Liste der interviewten Personen ist in Anhang ② aufgeführt. Es handelt sich dabei insbesondere um Vertreter von Bundesstellen, kantonalen Rückkehrberatungsstellen, Hilfswerken, Internationalen Organisationen wie IOM und UNHCR sowie Rückkehrer. Der in diesem Zusammenhang erstellte Leitfaden für die Expertengespräche ist aus Anhang ③ ersichtlich.

Infolge der knappen zeitlichen Ressourcen wurde in Abweichung des Pflichtenhefts die Wirtschaftlichkeit des Rückkehrhilfeprogramms nicht wie im Prüfprogramm vorgesehen mit detaillierten Kostenmodellen auf der Basis von Einzelpersonen (einzelne Rückkehrende), sondern mittels Pauschalberechnungen unter Bezug von Schätz- und Erfahrungswerten des BFF beurteilt⁴.

⁴ „Detailliertes Datenmaterial“ ist in Form der Einzelpersonen, die am Programm teilgenommen haben, vorhanden. Es ist jedoch aus zeitlichen Gründen nicht möglich, anhand von Interviews auf der Basis einer aussagekräftigen Stichprobenauswahl die genauen Zahlen für die Kostenrechnung erheben zu können.

Die Ergebnisse der Evaluation wurden mit dem BFF und der DEZA diskutiert und im vorliegenden Bericht *summarisch* festgehalten. Den interviewten Experten wird eine Zusammenfassung der Resultate zugestellt.

1.5 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden uns von allen Beteiligten zuvorkommend erteilt. Wir danken allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BFF und der DEZA sowohl an der Zentrale als auch vor Ort im Kosovo sowie allen weiteren interviewten Personen für die angenehme Zusammenarbeit.

2 AUSGANGSLAGE DES RÜCKKEHRHILFEPROGRAMMS KOSOVO

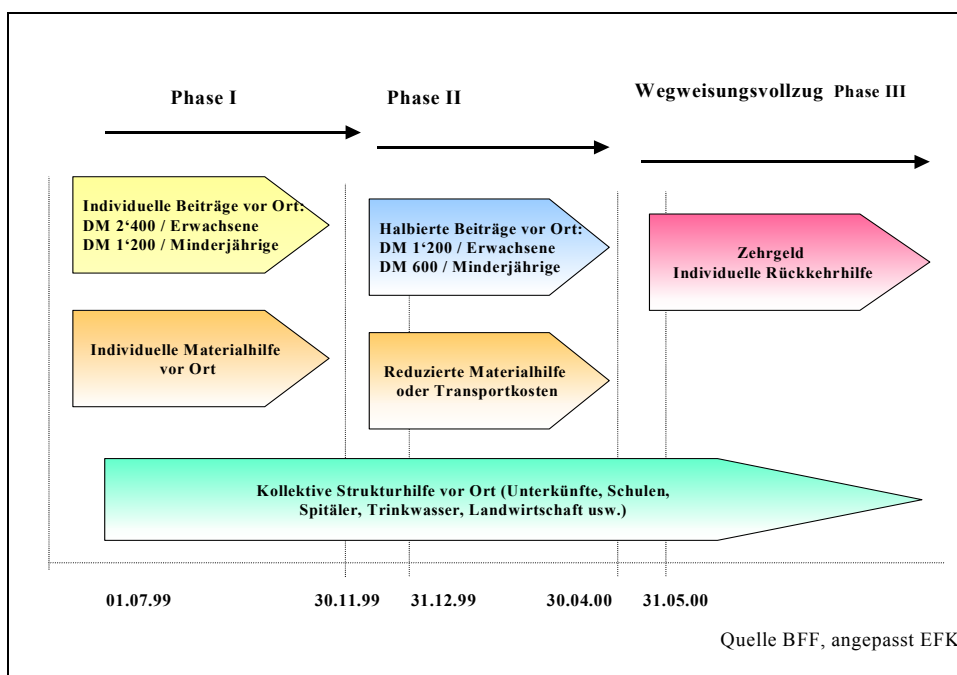
2.1 Rückkehrhilfekonzert

Am 11. August 1999 beschloss der Bundesrat, die Massnahme der kollektiven vorläufigen Aufnahme von Kriegsvertriebenen aus der Provinz Kosovo per 16. August 1999 aufzuheben. Das hatte zur Folge, dass jugoslawische Staatsangehörige – von bestimmten Ausnahmen abgesehen - mit letztem Wohnsitz in der Provinz Kosovo und registrierter Einreise in die Schweiz vor dem 1. Juli 1999 bis zum 31. Mai 2000 in ihre Heimat zurückkehren mussten. Bereits am 23. Juni 1999 beschloss der Bundesrat zur Unterstützung der freiwilligen und pflichtgemässen Rückkehr die Umsetzung des Rückkehrhilfeprogramms Kosovo. Dieses besteht aus mehreren Phasen mit den folgenden Hauptzielen:

- Förderung der freiwilligen und pflichtgemässen Rückkehr in die Provinz Kosovo durch individuelle Unterstützungen, beginnend am 1. Juli 1999
- Erleichterung der Wiedereingliederung im Kosovo durch die Abgabe von Materialhilfe.
- Nachhaltige Verbesserung der Lebensgrundlagen durch eine Strukturhilfekomponente.

Die Personen, die an diesem Programm hätten teilnehmen können, d.h. Personen mit vorläufiger Aufnahme, hängigem Asylverfahren, hängiger Beschwerde, annerkanntem Flüchtlingsstatus, negativem Asylentscheid und Einreise mit Visum, hat das BFF auf rund 62'000 Personen beziffert (Stand 31. Juli 1999).

Das Rückkehrkonzept Kosovo für Personen mit Einreise vor dem 1. Juli 1999 lässt sich folgendermassen darstellen:



Weitere Einzelheiten zum Rückkehrhilfeprogramm Kosovo (u.a. Massnahmen-gestaltung, Einzelziele, Zulassungsbestimmungen, Umsetzungsplan, Vollzugsstrukturen und Partnerorganisationen) sind aus Anhang 4 ersichtlic.

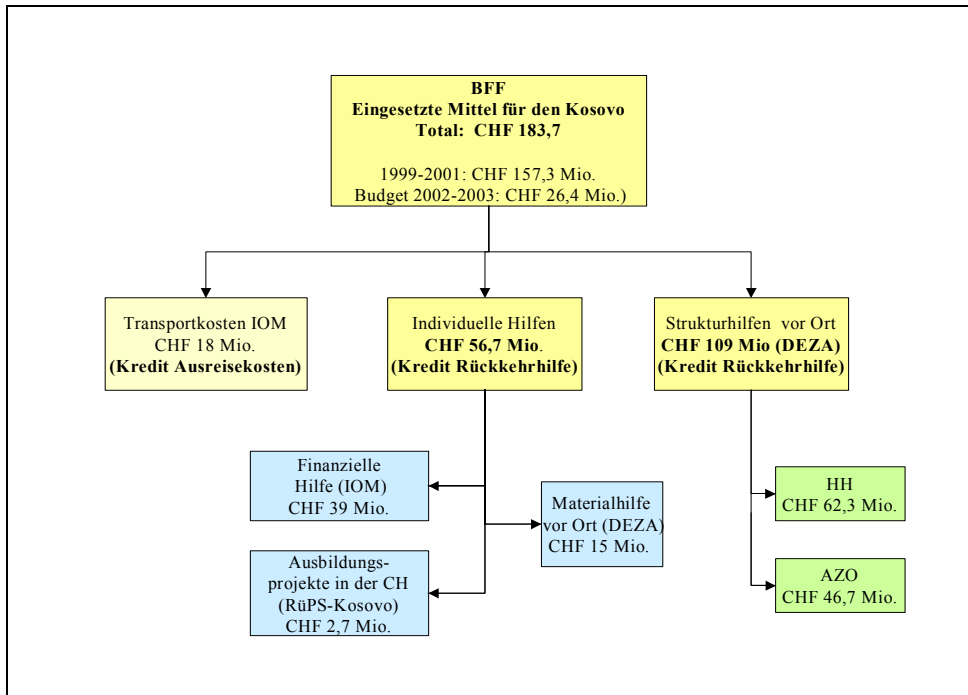
2.2 Kosten des Rückkehrhilfeprogramms

Das Rückkehrhilfeprogramm Kosovo wird vollständig vom BFF finanziert. Das BFF wird von den durch den Bundesrat mit Beschluss vom 18. August 1999 ge-nehmigten Rahmenkredit Rückkehrhilfe 1999 – mindestens 2002 über 235 Mio. Franken⁵ gemäss vorliegenden Abrechnungen und Budgetunterlagen schluss-endlich 166 Mio. Franken einsetzen. Die Kosten für den Rücktransport der Asyl-suchenden sind nicht durch den Rahmenkredit Rückkehrhilfe sondern über den Kredit Ausreisekosten finanziert worden.

Zusätzliche Mittel sind von der DEZA, dem Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) und dem Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW) im Kosovo einge-setzt bzw. zur Verfügung gestellt worden. Diese Gelder sind nicht dem Rück-kehrhilfeprogramm anzurechnen

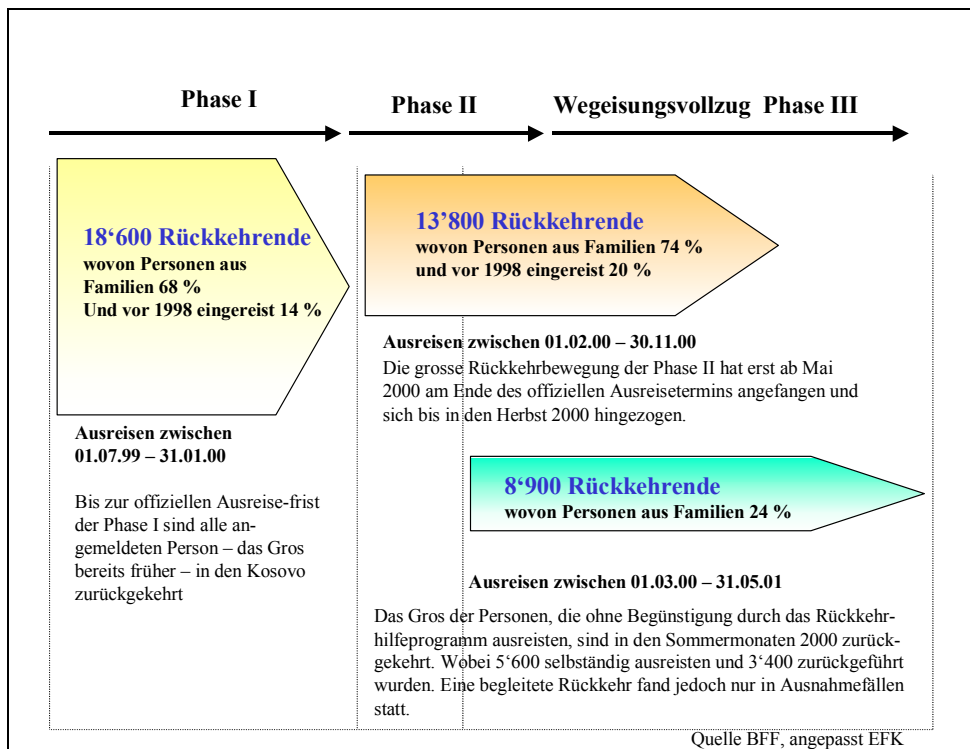
Folgende Darstellung gibt eine Gesamtübersicht der vom BFF in Jahren 1999 – 2003 im Kosovo eingesetzten Mittel:

⁵ Budgetzahlen gemäss Verpflichtungskredit zur Entwicklung von länderspezifischen Rückkehr- und Wiederein-gliederungsprogrammen (Bundesratsbeschluss vom 18. August 1999)



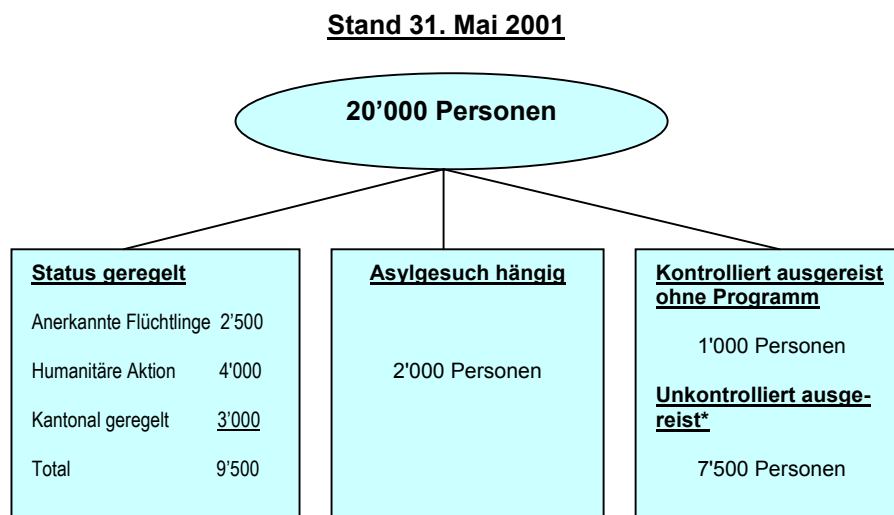
2.3 Auswirkungen des Programms auf den Rückkehrprozess

Die Rückkehrbewegungen zwischen Juli 1999 – Mai 2001 lassen sich statistisch wie folgt charakterisieren⁶:



⁶ Diese Zahlen basieren auf Angaben des Statistikdienstes BFF und der ACCESS-Datenbank des BFF für das Rückkehrhilfeprogramm Kosovo; Grafik Quelle BFF, angepasst EFK

Insgesamt haben **41'300** oder rund 2/3 der insgesamt **62'000** als potentiell rückkehrberechtigt definierten Personen aus dem Kosovo die Schweiz verlassen. Nicht ausgereist bzw. nicht am Rückkehrhilfeprogramm teilgenommen haben somit rund 20'000 Personen die mehrheitlich nicht zur Ausreise verpflichtet waren. Diese **20'000** Personen, lassen sich wie folgt aufteilen⁷:



*Seit dem Jahr 2000 ist dies die Terminologie des BFF für die früher als „Verschwundene“ bezeichneten Asylsuchenden.

3 PRÜFUNGSERGEBNIS

3.1 Zusammenarbeit der verschiedenen beteiligten Akteure

Wirkungshypothese 1:

Sowohl in der Vorbereitung als auch beim Vollzug des Programms ist eine gute Zusammenarbeit aller wichtigen beteiligten Akteure in der Schweiz und vor Ort ein wesentlicher Erfolgsfaktor.

3.1.1 Feststellungen

Aufgrund der durchgeführten Interviews und Datenerhebungen können wir uns zur Frage, welche Rolle die Zusammenarbeit der verschiedenen beteiligten Akteure für die Umsetzung Rückkehrhilfeprogramms Kosovo spielte, wie folgt äussern:

- Die Projektorganisation des Bundes zeichnet sich durch eine im Auftrag der Direktionen des BFF und der DEZA für die Planung, Lenkung und Steuerung

⁷ Angaben des Dienstes Statistik und Controlling des BFF

des Rückkehrhilfeprogramms eingesetzte Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR) aus, in welcher das BFF, die DEZA und die IOM vertreten sind. Auf operationeller Stufe wurde von der ILR das Projektteam Kosovo eingesetzt. Diese Projektorganisation hat sich aufgrund der geführten Gespräche bewährt. Die Zusammenarbeit auf Stufe ILR als auch auf Stufe Projektteam Kosovo kann trotz den zum Teil unterschiedlichen Zielsetzungen der beiden Bundesstellen als sehr gut und kooperativ bezeichnet werden.

- Gemäss der vom Projektteam Kosovo im Jahr 2000 durchgeführten Selbstevaluation wurden u.a. zwischen dem BFF und der DEZA Vorurteile abgebaut und das gegenseitige Verständnis verbessert.
- Das bereits im Herbst 1998 von Vertretern des BFF der DEZA und der IOM erarbeitete „Strategiepapier Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung Kosovo“ hat entscheidend dazu beigetragen, dass bereits unmittelbar nach Beendigung des Krieges im Sommer 1999 mit der Umsetzung des Rückkehrhilfeprogramms Kosovo begonnen werden konnte.
- Eine besondere Anerkennung gebührt der reibungslosen Rückführung von über 40'000 Personen in den Kosovo. Dies hat eine entsprechend umfangreiche logistische Organisation bedingt, insbesondere weil teilweise die Rückkehr über Skopje (Mazedonien) in den Kosovo erfolgte. Um die rasche Umsetzung zu gewährleisten, stellte das BFF temporär 15 zusätzliche Personen ein, um die Abwicklung der Flüge sicherzustellen. Es kam während der ganzen Zeitdauer zu keinen problematischen Zwischenfällen. Die unterschiedlichen Elemente des Programms (etwa das Durchführungskonzept über die Rückkehrberatungsstellen, die kantonale Fremdenpolizei, die IOM als Organisatorin des Rück- und Weitertransportes vor Ort bis zur Heimatgemeinde (Secondary Transportation), der Auszahlungen der finanziellen Hilfen sowie die Präsenz der DEZA vor Ort für die Materialausgabe und die Strukturhilfeprojekte) haben sich bewährt.
- Alle im Vollzug des Programms involvierten Stellen bezeichneten die Zusammenarbeit als unbürokratisch, flexibel und gut.
- Kommuniziert wurde das Rückkehrhilfeprogramm Kosovo als Programm der Schweiz. Auch von aussen wurde das Programm als Programm der Schweiz wahrgenommen. Eine Profilierung einzelner involvierten Stellen fand somit nicht statt.
- Von Interviewten als positiv gewertet wurde ferner die breite Abstützung des Projektes.

- Abgesehen von Fehlinformationen durch die Medien bezüglich der Höhe der Geldbeträge während der Startphase des Programms wurden die Projekthalte gegenüber Dritten gut kommuniziert.
- Das Programm wurde unter grossen Schwierigkeiten nach dem Krieg begonnen und nahm sofort ein enormes Volumen an. Dies hat in der Anfangsphase zu gewissen Schwierigkeiten bei der korrekten buchhalterischen Erfassung der verschiedenen Projektaktivitäten des Programms geführt. Im 2001 wurde eine externe Stelle mit einem entsprechenden Audit beauftragt. Dem Schlussbericht kann entnommen werden, dass der Nachweis der Mittelverwendung sichergestellt ist⁸.

3.1.2 Beurteilung

Die positiven Auswirkungen der guten Zusammenarbeit der verschiedenen mit der Umsetzung des Rückkehrhilfeprogramms Kosovo beteiligten Akteure erachten wir als gegeben. Diese Zusammenarbeit hat entscheidend zur erfolgreichen Umsetzung des Programms beigetragen. Die gewählte Projektorganisation hat sich zudem als zweckmässig erwiesen. Insbesondere ist auf eine gute Zusammenarbeit zwischen Rückkehrhilfe (BFF) bzw. Strukturhilfe und Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) hinzuweisen.

Die gezielte Informations- und Beratungsstrategie sowohl in der Schweiz als auch vor Ort im Kosovo, welche die Rückkehrpolitik der Schweiz und die begleitenden Massnahmen offen und transparent darstellte, hat entscheidend dazu beigetragen, dass das Programm bei der Zielgruppe und in deren Umfeld zum Tragen kommen konnte⁹.

Zudem hat die objektive und transparente Darstellung des Rückkehrhilfeprogramms, insbesondere der verschiedenen individuellen Massnahmen, nicht nur Akzeptanz für die Rückkehrhilfepolitik der Schweiz sondern auch für die dabei verfolgten humanitären und entwicklungspolitischen Ziele Verständnis geschaffen.

⁸ Schlussbericht externes Audit Pristina von Ernst & Young AG, Bern, vom 18. Juni 2002

⁹ Die Rückkehrhilfeprogramme werden von 67 % der Stimmberechtigten wahrgenommen und 75 % der Befragten erachten die Rückkehrhilfe als sehr sinnvoll oder eher sinnvoll. Quelle: GfS-Forschungs-institut, Politik und Staat, Petra Leuenberger, Projektleiterin „Politik und Staat“, Migration Mai 2001

3.2 Auswirkungen der einzelnen Massnahmen der Rückkehrhilfe

Wirkungshypothese 2:

Die entsprechenden Massnahmen der Rückkehrhilfe (Rückkehrberatung, individuelle finanzielle und materielle Hilfe, Weiterbildungsangebote und Wiederaufbauhilfe) hatten eine tatsächliche Wirkung auf den Rückkehrentscheid der Programmberechtigten.

3.2.1 Feststellungen

Aufgrund der durchgeführten Interviews und Datenerhebungen können wir uns zur Frage, welche Auswirkungen die einzelnen Massnahmen der Rückkehrhilfe auf den tatsächlichen vorzeitigen Rückkehrentscheid der Programmberechtigten hatten, wie folgt äussern:

- Die **Rückkehrberatungsstellen (RKB)**¹⁰, die für die Verbreitung von Informationen über Rückkehr und Rückkehrhilfe bei kantonalen Behörden und interessierten privaten Institutionen sowie für individuelle Rückkehrberatungen für Begünstigte verantwortlich sind, wurden im Jahr 2000 im Auftrag des BFF extern evaluiert. Untersucht wurden insbesondere die Umsetzung des Auftrags sowie die Leistungen und die Wirkungen der RKB.
- Diese Studie kam zu folgenden Schlussfolgerungen¹¹: „Die Rückkehrberatung entfaltet auf die freiwillige Rückkehr ihre Wirkungen. Offen bleibt indes die Abgrenzung des Beitrags der RKB und der Rückkehrhilfemassnahmen zur festgestellten Wirkung. Zahlenmässig lässt sich der ursächliche Beitrag der Rückkehrberatung nicht schlüssig belegen, weil u.a. Kriterien und Vergleichswerte fehlen¹². Ein wesentlicher Beitrag der RKB zum zahlenmässigen Erfolg des Kosovo-Programms erscheint jedoch plausibel.“

Wir stellten fest, dass sowohl die RKB als auch die Rückkehrenden über das Rückkehrprogramm gut informiert waren. In den Interviews wurde erwähnt, dass das Rückkehrhilfeprogramm von den Beratungsstellen als positiv und im Vergleich zum Bosnien-Programm als bedarfsgerechter bzw. kompletter bewertet wird. Erfolg oder Misserfolg der Rückkehrberatung ist vor allem vom Programmangebot abhängig.

¹⁰ Art. 66. Ziffer 1, Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen

¹¹ Schlussbericht Evaluation der Rückkehrberatung im Asylbereich vom 10. November 2000, move&improve consulting ag.

¹² Eine genaue Erhebung der zahlenmässigen Wirkung bezüglich freiwilliger Rückkehr wirft grosse methodische Probleme auf und es wurde auf weitergehende Erhebungen und Auswertungen verzichtet (Bericht Evaluation Rückkehrberatung).

- Die **individuelle Finanzhilfe** stellt eine zusätzliche ökonomische Ressource dar. Sie wurde insbesondere für den Lebensunterhalt gebraucht. Die Finanzhilfe für eine vierköpfige Familie, die in der Phase 1 ausreiste, entsprach in etwa dem Wert von 50 lokalen Monatslöhnen¹³. Sie war somit als Starthilfe vor Ort sehr hilfreich.

Die finanzielle Hilfe wurde von den Rückkehrenden sehr geschätzt. Verschiedentlich wurde folgende Aussage gemacht: „Lieber frühzeitig und mit Geld als mit gar nichts in der Hand zurückkehren“.

Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten ist die individuelle finanzielle Hilfe der Schweiz grosszügig bemessen¹⁴. Bei der Beurteilung ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese Zahlen mit entsprechenden Programmen anderer Länder schwer vergleichbar sind, da allfällige flankierende Massnahmen unterschiedlich sind.

- Die Verteilung von **individuellem Material** vor Ort war dazu bestimmt, dass nach der Rückkehr rasch der Wiederaufbau oder erste Reparaturarbeiten bei den zum grössten Teil zerstörten Wohnhäusern vorgenommen werden können.

Die organisatorische Abwicklung und die Effektivität der Materialhilfe wurden im Auftrag der DEZA im Herbst 2000 extern beurteilt¹⁵. Die Studie kam zum Schluss, dass mit der Ausgestaltung der Materialhilfe im

Verlaufe des Programms in Form verschiedener Module (sogenannten „Shelterkits“) auf einfache Art eine dauerhafte und individuell angepasste Hilfe für die Rückkehrenden geleistet werden konnte. Durch die Flexibilisierung der Materialhilfe konnte somit eine individuellere Bedürfnisgerechtigkeit erreicht werden. Alle Rückkehrenden haben ihr zustehendes Material bekommen, und insgesamt haben rund 2/3 der Materialbezüger das Material an ihrem Haus verbaut. Insgesamt erachteten 72 % der befragten Rückkehrenden das Rückkehrhilfeprogramm mit materieller und finanzieller Unterstützung als gut. 28 % der Befragten hätten eine rein finanzielle Unterstützung bevorzugt.

Unsere Abklärungen ergaben, dass die Erwartungen an die Materialhilfe bei den Interviewten unterschiedlich gross waren. Es stellte sich heraus, dass zu Beginn der Phase I eine gewisse Unklarheit bezüglich der Höhe bzw. des Wertes der Materialhilfe herrschte¹⁶. Zudem wurde verschiedentlich die Qualität des Materials beanstandet. Mit der Abgabe der Shelterkits konnte jedoch

¹³Information BFF

¹⁴Finanzelle Hilfen in DM für erwachsene Personen gemäss Auflistung IOM Pristina: Irland 12'400, Dänemark 4'730, Schweiz 2'400, Belgien 1'940, Italien 1'500, Grossbritannien 1'300, Australien 1'245, Holland 1'000 sowie Deutschland 750.

¹⁵Einsatzrapport Atelier G+S, Architekten und Planer AG, 3400 Burgdorf vom Oktober 2000

mit einer sehr flexiblen Lösung auf die Beanstandungen und Bedürfnisse der Programmteilnehmenden reagiert werden. Die individuelle Materialhilfe - insgesamt als nützlich beurteilt - hatte aber auf den Rückkehrentscheid als solches bei den interviewten Personen keinen wesentlichen Einfluss, war jedoch unerlässlich für die innenpolitische Akzeptanz.

Die **Rückkehrorientierten Projekte in der Schweiz** (RüPS) in den Bereichen Handwerk (Bau), Medizin (Erste Hilfe), Büro (PC und Berufsbildung) sowie Hauswirtschaft/Gastronomie hatten zum Ziel, die soziale und berufliche Kompetenz nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit im Herkunftsland zu fördern.¹⁷ Konkret wurden Projekte im Umfang von rund 2,7 Mio. Franken¹⁸ finanziert. In diesem Zusammenhang wurden in 12 Kantonen 18 Rückkehrprojekte mit insgesamt 62 Kursen und 877 Teilnehmenden durchgeführt.

Mit dem Ziel, die Qualität der Projekte und deren Auswirkung auf den Rückkehrentscheid zu überprüfen, hat das BFF im Jahr 2001 eine Selbstevaluation dieser RüPS vorgenommen¹⁹. Diese kam zum Schluss, dass die Teilnahme an einem RüPS den Entscheid zur Rückkehr bei 20% der Rückkehrenden positiv beeinflusst hat und sich gleich viele durch die Teilnahme an einem Ausbildungskurs gezielt auf die Rückkehr

und Wiedereingliederung vorbereitet haben. Von den insgesamt 877 Kursteilnehmenden bis Ende 2000 sind 450 Personen im Rahmen des Rückkehrhilfeprogramms freiwillig in die Provinz Kosovo zurückgekehrt. Die andere Hälfte der RüPS-Teilnehmenden hat nicht am Rückkehrprogramm teilgenommen, da sie noch ein erst- oder zweitinstanzliches Gesuch hängig hatten (18%), kantonal geregelt wurden (13%) oder eine vorläufige Aufnahme erhielten (5%). 6% waren unkontrolliert ausgereist oder untergetaucht und 4% wurden in den Kosovo zurückgeführt.

Die freiwillige Rückkehr konnte somit bei der Hälfte der RüPS-Teilnehmenden nicht erreicht werden. Dieser Anteil ist im Verhältnis tiefer als der Anteil der Zurückgekehrten an der Gesamtpopulation der potentiellen Rückkehrenden. Jedoch gilt zu beachten, dass oft nur ein Familienmitglied an den RüPS teilnahm, die ganze Familie aber mit ausreiste und von der RüPS-Teilnahme des einen Familienmitgliedes durch die verbesserte beruflichen Wiedereingliederungschance mitprofitierte.

¹⁶Vergleiche hierzu auch die Notiz von A. Wormser, BFF-Attaché in Pristina vom 14. September 1999 betreffend unerfüllte Erwartungen der Rückkehrer hinsichtlich „shelter-kits“

¹⁷Art. 66, Ziffern 2 und 3, Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen

¹⁸Dies sind 1,5 % der vom BFF für das Rückkehrprogramm Kosovo eingesetzten Mittel von CH 166 Mio.

¹⁹Evaluationsbericht Rückkehrprojekte Kosovo 1. Oktober 1999 bis 30. April 2000 vom 30 November 2001, Luzia Barreno, Abteilung Aufenthalt und Rückkehr, Sektion Rückkehrhilfe

Die im Rahmen der **Strukturhilfe** vom BFF und der DEZA finanzierten Aktionen verlaufen weitgehend plangemäss (u.a. in den Bereichen Infrastruktur, öffentlicher Sektor, Landwirtschaft und KMU-Förderung). Diese Projekte konzentrierten sich hauptsächlich auf die Rückkehrregionen von Asylsuchenden. Dabei wird einer Gleichbehandlung zwischen Zurückgebliebenen und Rückkehrenden so gut wie möglich Rechnung getragen.

Aufgrund der Interviews haben wir festgestellt, dass die Rückkehrenden von den Strukturhilfeprojekten der Schweiz vor Ort nur geringe Kenntnisse haben und folglich den individuellen Rückkehrentscheid kaum beeinflussen. Die Strukturhilfe hat indes vor allem zum Ziel, die Akzeptanz des Programms in der Rückkehrregion zu erhöhen und die Disparitäten und Spannungen zwischen vor Ort Gebliebenen und Rückkehrenden vermindern. Dies entspricht auch den ILR Leitprinzipien und der Ansicht von Experten. Die Vernetzung der verschiedenen Massnahmen (Kombination von individueller Hilfe mit der Strukturhilfe vor Ort) wurde durchwegs als sinnvoll erachtet. Vor Ort wurde verschiedentlich von einem mustergültigen „Schweizer Modell“ gesprochen.

3.2.2 Beurteilung

Die Auswirkungen der einzelnen Massnahmen des Rückkehrhilfeprogramms Kosovo auf den tatsächlichen vorzeitigen Rückkehrentscheid der Programmberechtigten sind anerkanntermassen vorhanden, wobei diese Massnahmen - insbesondere die individuelle finanzielle Unterstützung - weniger den eigentlichen Rückkehrentscheid, sondern den Zeitpunkt der Rückkehr beeinflussten.

Wie andernorts auch festgestellt, stehen die Beweggründe zur Rückkehr in die Provinz Kosovo in engem Zusammenhang mit dem Wegfall der eigentlichen Fluchtgründe. Für einen grossen Teil der Personen, die infolge des Krieges (Gewalt, Bedrohung, Unsicherheit) aus dem Kosovo geflüchtet sind, war somit die Beendigung des Krieges der eigentliche Grund sich für eine Rückkehr zu entscheiden. So war sehr rasch ein grosser Rückkehrwille spürbar, damit am Wiederaufbau des Kosovos teilgenommen werden konnte.

Neben dem bereits erwähnten Wegfall des eigentlichen Fluchtgrundes tragen u.a. die folgenden ergänzenden Faktoren wesentlich zum Rückkehrentscheid bei: Unterkunft- bzw. Wohnmöglichkeiten, wirtschaftliche Perspektiven, Zugang zu Gesundheitssystemen und familiäre Verhältnisse. Wobei unterschiedliche Einschätzungen über die aktuelle Lebenslage und die Zukunftsperspektiven bestehen können.

Bei diesen ergänzenden Faktoren, welche den Zeitpunkt der Rückkehr massgebend beeinflussen können, hat das Rückkehrhilfeprogramm Kosovo angesetzt und seine Wirkung wie folgt gezeigt:

- Die **Rückkehrberatung** hat als wichtiger Teil der Rückkehrhilfe den Entscheid zur frühzeitigen Rückkehr beeinflusst. Der Erfolg der Rückkehrberatung hängt jedoch stark von den Anreizwirkungen der einzelnen Massnahmen auf den Rückkehrer, der konsequenten Durchsetzung der Asylentscheide und dem Wissen der Betroffenen über den Vollzug der Asylentscheide ab.
- Der **finanzielle Anreiz** stellt für einen grossen Teil der Rückkehrer den Eckpfeiler der angebotenen Hilfeleistungen dar. Die Kombination von Geld- und Materialhilfe macht Sinn und deckt die dringendsten Bedürfnisse der Rückkehrer vor Ort ab, indem die Existenz in den ersten Monaten der Rückkehr gesichert werden kann. Der finanzielle Anreiz, kombiniert mit der Materialhilfe vor Ort, hat den Zeitpunkt der Rückkehr massgeblich beeinflusst.
- Die Teilnahme an einem **RüPS** hat den individuellen Rückkehrentscheid der wenigen Teilnehmenden insgesamt beeinflusst. Auf das gesamte Programm hat diese Massnahme indes einen geringen Einfluss, da nur rund 1 % aller Rückkehrenden an einem RüPS teilgenommen haben (877 Kursteilnehmende, wovon 450 effektiv zurückkehrten, Kosten pro Teilnehmenden 3'078 Franken).

Im Hinblick auf das Programmziel der frühzeitigen Rückkehr ist die Kohärenz der RüPs mit den übrigen Rückkehrhilfemassnahmen nicht ersichtlich. Hauptziel der Ausbildungsmassnahmen für diese verhältnismässig kleine Gruppe war die Förderung der beruflichen Reintegration. Durch das Vermitteln von Fachwissen wurde die Chance der beruflichen Wiedereingliederung vor Ort erhöht und dadurch das Remigrationspotential gesenkt (langfristige Wirkung). Weiter war das Angebot zur beruflichen Aus- und Weiterbildung für die Kosovo-Albaner vor dem Hintergrund wichtig, dass dieser Volksgruppe während den letzten 10 Jahre vor Kriegsausbruch der Zugang zu Ausbildungsmassnahmen weitgehend verunmöglicht worden war.

- Die **Strukturhilfekomponente** ist auf innenpolitischer (gegenüber der Bevölkerung im Herkunftsland, kritischen Kreisen wie Hilfswerken und Kirchen) als auch aussenpolitischer (gegenüber der UNMIK und der UNHCR) Ebene ein wichtiges Kriterium für die Akzeptanz der Rückkehrpolitik der Schweiz gewesen.

Die Grundlage für die erfolgreiche Umsetzung des Rückkehrhilfeprogramms Kosovo war die von Beginn weg klare politische Haltung der Schweiz gegenüber den kosovarischen Asylsuchenden, dass nach dem Krieg eine Rückkehr zu erfolgen habe. Dies wurde entsprechend kommuniziert und war den Leuten auch bewusst. Zudem ist bekannt, dass mit zunehmender Aufenthaltsdauer von Personen in einem Drittstaat der Entscheid zur Rückkehr negativ beeinflusst wird und es ent-

sprechend schwieriger wird, diese Leute zu einer Rückkehr zu bewegen. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Asylpolitik nur dann glaubwürdig ist, wenn die getroffenen und kommunizierten Entscheide auch vollzogen werden, wie dies im Fall Kosovo praktiziert worden ist.

3.3 Wirtschaftlichkeit des Rückkehrhilfeprogramms

Wirkungshypothese 3

Die Kosten der Rückkehrhilfe sind geringer als die Kosten, die aus einem Verzicht der Rückkehrhilfe resultiert hätten. Die entsprechenden Massnahmen dienen damit dem Ziel, die Kosten des Bundes sowohl für den Aufenthalt wie mit Blick auf eine zwangsweise Rückkehr zu vermindern.

3.3.1 Feststellungen

Aufgrund der durchgeführten Interviews und Datenerhebungen können wir uns zur Frage, in welchem Ausmass durch Massnahmen der Rückkehrhilfe für den Bund insgesamt Kosten eingespart werden konnten, die bei einem Verzicht auf die Rückkehrhilfe resultiert hätten, wie folgt äussern:

- Das BFF hat seinerzeit bei der Planung des Programms folgende Einsparungsberechnungen bei Fürsorgekosten angestellt²⁰:

Potentielle Einsparungen ohne Berücksichtigung von Programmkosten in Mio. CHF bei ²¹	Frühere Ausreise um			
	Anzahl Personen	1 Monat	3 Monate	6 Monate
5000	6	18	36	72
15'000	18	54	108	216
20'000	24	72	144	288
25'000	30	90	180	360

Diese möglichen Einsparungen beinhalten ausschliesslich die Fürsorgekosten für kosovarische Asylsuchende, die in der Schweiz nicht ausgegeben werden und keine weiteren allfällige Folgekosten wie u.a. Verfahrenskosten bei Beschwerden, Gesundheitskosten, Alterskosten, Schulkosten bei den Kantonen usw., die infolge eines längeren Aufenthalts der Asylsuchenden in der Schweiz entstehen könnten. Das BFF kam zum Schluss, dass sich allein mit Blick auf die Fürsorgekosten eine frühzeitige freiwillige Ausreise schon nach

²⁰Strategiepapier Rückkehr und Wiedereingliederung Kosovo, Bundesratsbeschluss vom 23. Juni 1999, S. 24

4-5 Monaten kostensenkend für das Budget des BFF auswirkt. Die Erhöhung des Bestandes von fürsorgeabhängigen Asylsuchenden kann sich schlussendlich auch über die Periode von mehreren Jahren auf das Budget des BFF auswirken.

- Auf der Grundlage der effektiv ausgereisten Asylsuchenden aus dem Kosovo hat die EFK anhand eines Modells einige Berechnungen vorgenommen.

Die rund 24'000 Rückkehrer, welche die Schweiz bis zur offiziellen Ausreisefrist (31. Mai 2000) verlassen haben, sind durchschnittlich 5,25 Monate vor diesem Termin ausgereist. Von diesen 24'000 Personen sind 10% vor 1997 in die Schweiz eingereist²². Bis Januar 2001 sind weitere 8'000 Personen mit zum Teil verlängerter Ausreisefrist u.a. infolge Schuljahrbeendigung, medizinischen Gründen usw. ausgereist. Von diesen 8'000 Personen sind 21 % vor 1997 in die Schweiz eingereist. Insgesamt haben also 32'000 Personen in den Phasen I und II die Schweiz verlassen. Für diese 8'000 Personen kann man hypothetisch ebenso einen um 5.25 Monate früher erfolgten Ausreisezeitpunkt annehmen.

Unter diesen Annahmen betragen die potentiellen Einsparungen von Fürsorgekosten für die effektiv frühzeitig ausgereisten Personen somit:

Potentielle Einsparungen von Fürsorgegeldern ohne Berücksichtigung von Programmkosten in Mio. CHF bei folgender	Durchschnittlich erfolgte frühere Ausreise
Anzahl fürsorgeabhängige Personen:	5.25 Monate
Annahme: Ausreise bis 31.5.2000 alle sind fürsorgeabhängig: 24'000 (24'000 x 5.25 Monate x CHF 1'200)	CHF 151 Mio.
Annahme: Ausreise bis 31.5.2000 alle mit Einreise vor 1997 sind nicht fürsorgeabhängig: 21'600 (21'600 x 5.25 Monate x CHF 1'200)	CHF 136 Mio.
Annahme: Ausreise bis 31.1.2001 alle sind fürsorgeabhängig: 32'000 (32'000 x 5.25 Monate x CHF 1'200)	CHF 202 Mio.
Annahme: Ausreise bis 31.1.2001 alle mit Einreise vor 1997 sind nicht fürsorgeabhängig: 27'920 (27'920 x 5.25 Monate x CHF 1'200)	CHF 176 Mio.

²¹ Durchschnittliche Entschädigung des Bundes pro asylsuchende Person im Jahr 2000 CHF 1'200 pro Monat

²² Konkret heisst dies, dass nur ein kleiner Teil dieser Personen in den Arbeitsprozess integriert wurden und somit nicht fürsorgeabhängig waren.

Mit dieser Berechnung wird ein grosses direktes Einsparungspotential an Fürsorgegeldern in der Schweiz im Hinblick auf eine vorzeitige Rückkehr der Programmteilnehmenden nachgewiesen.

Darüber hinaus lassen sich mögliche Einsparungen bei den Fürsorgekosten im Hinblick auf die Einlegung von Rechtsmitteln hochrechnen.

Hinsichtlich der Beschwerdeverfahren bei der Asylrekurskommission (ARK) liegen gewisse Eckwerte vor, die eine Annäherung an die möglichen Zusatzkosten erlauben. Das BFF geht davon aus, dass durchschnittlich 50 % der Gesuchssteller eine Beschwerde bei der ARK einreichen²³. Die Behandlungsdauer einer Beschwerde bei der ARK ist sehr individuell und betrug zwischen 2000 und 2002 durchschnittlich rund 250 Tage²⁴, wobei in der Realität die Dauer der Beschwerdeverfahren angesichts der Zahl der Fälle unumgänglich zu ansteigenden Pendenzen und vermutlich noch zu wesentlich längeren Aufenthaltszeiten in der Schweiz geführt hätte²⁵.

Diese Werte werden nachfolgend unter Verwendung des vorherigen Modells zugrunde gelegt. Die weiteren potentiellen Einsparungen durch die Vermeidung von Beschwerdeverfahren sind somit wie folgt zu beziffern²⁶:

Potentielle Einsparung von Fürsorgegeldern durch Vermeidung von Beschwerdeverfahren bei folgender	
Anzahl fürsorgeabhängiger Personen:	Potentielle Einsparung
Annahme: 50 % von 24'000 hätten eine Beschwerde eingelegt: (12'000 x 250 Tage x CHF 40)	CHF 120 Mio.
Annahme: 50 % von 21'600 hätten eine Beschwerde eingelegt: (10'800 x 250 Tage x CHF 40)	CHF 108 Mio.
Annahme: 50 % von 32'000 hätten eine Beschwerde eingelegt: (16'000 x 250 Tage x CHF 40)	CHF 160 Mio.
Annahme: 50 % von 27'920 hätten eine Beschwerde eingelegt: (13'960 x 250 Tage x CHF 40)	CHF 140 Mio.

²³ Erfahrungswerte des BFF der letzten Jahre auf der Basis von negativen Asylentscheiden.

²⁴ Gemäss Geschäftsbericht 2001 der ARK konnten 60 % der Neueingänge innerhalb eines Jahres erledigt werden.

²⁵ Gemäss Pressemitteilung hat die ARK im 2001 bei 7'400 Neueingängen 7'700 Verfahren abgeschlossen. Das Szenario, dass eine Mehrheit der Kosovarischen Saatsangehörigen auch ohne Rückkehrhilfeprogramm termingerecht ausgereist wären, hätte aus logistischen Gründen unweigerlich zu Verzögerungen bei der Rückreise mit entsprechenden Folgekosten geführt.

Auf der Basis dieses Rechnungsmodells ergibt sich das folgende Nettoeinsparungspotential (Total Einsparungspotential abzüglich Programm-kosten) für den Bereich von Fürsorgekosten:

Annahme fürsorge-abhängige Personen	Total Einsparung Fürsorgekosten	Einsparung abzüglich Programm-kosten von CHF 166 Mio.
24'000 Personen	CHF 271 Mio.	CHF 105 Mio.
21'600 Personen	CHF 244 Mio.	CHF 78 Mio.
32'000 Personen	CHF 362 Mio.	CHF 196 Mio.
27'920 Personen	CHF 316 Mio.	CHF 150 Mio.

Weitere Folgekosten, die ohne das Rückkehrhilfeprogramm aufgrund eines längeren Aufenthalts der Asylsuchenden entstanden wären, wie Kosten aus den Bereichen Gesundheit, soweit nicht bereits von der Grundversorgung abgedeckt, sowie weitere Rechtsverfahren, Rückführungen²⁷ und Kriminalität, können nicht ohne weiteres beziffert werden, da die Verhaltensmuster der Asylsuchenden sehr individuell geprägt sind. Diese Kosten liegen gemäss eigenen Schätzungen für den Personenkreis aus dem Rückkehrhilfeprogramm Kosovo sicherlich in der Grössenordnung von mehreren 10 Mio Franken²⁸.

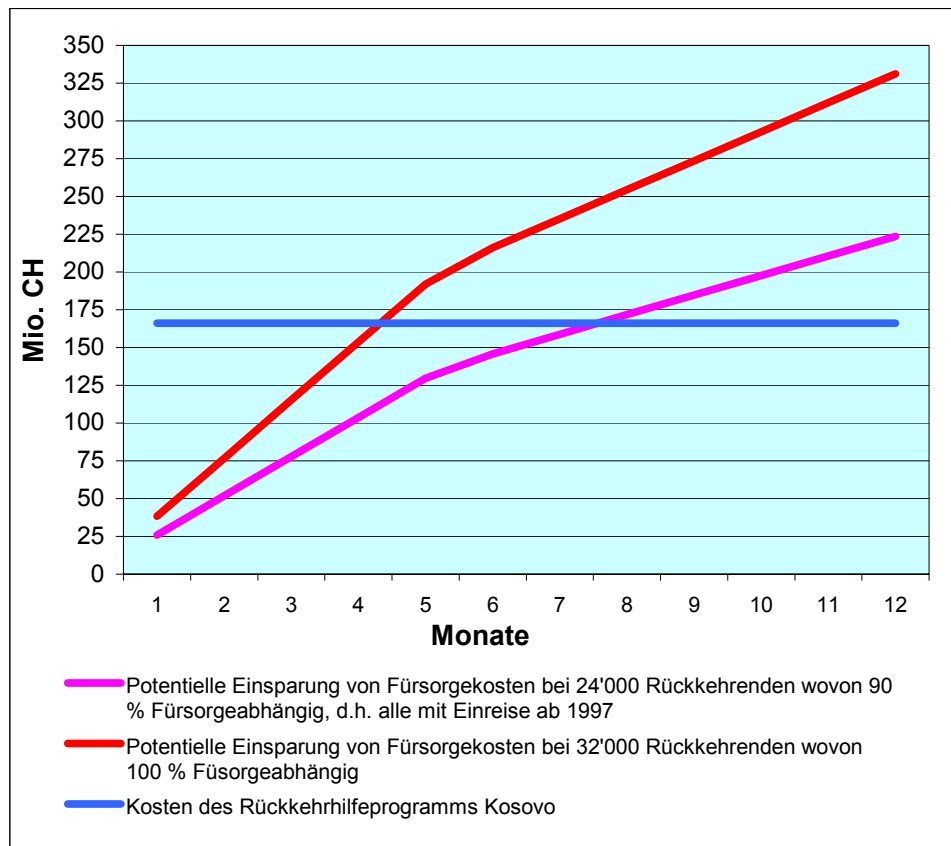
Ebenso hätte das Szenario, dass eine Mehrheit der Kosovarischen Staatsangehörigen auch ohne Rückkehrhilfeprogramm termingerecht ausgereist wären, aus logistischen Gründen unweigerlich zu Verzögerungen bei der Rückreise mit entsprechenden Folgekosten geführt.

Die potentiellen Einsparungen im Verhältnis zu den Gesamtkosten des Programms auf der Basis des obenangewandten Rechnungsmodells lässt sich grafisch wie folgt darstellen:

²⁶ Annahme: Die Beschwerde wird im Zeitpunkt des offiziellen Ausreisetermins am 31. Mai 2000 eingereicht.

²⁷ Die Kosten des BFF zur Rückführung von renitenten Asylsuchenden im Jahr 2001 betragen pro Person CHF 11'500.

²⁸ Die Netto-Ausgaben des BFF haben sich gemäss Staatsrechnung in den letzten drei Jahren wie folgt entwickelt: Jahr 1999: CHF 1,44 Mrd., Jahr 2000: CHF 1,26 Mrd., Jahr 2001 CHF 0,9 Mrd.



- Interessant war festzustellen, dass während der Planung und der Startphase des Rückkehrhilfeprogramms die Gesamtkosten des Programms als auch im Gegenzug die potentiellen Asylkosteneinsparungen in der Schweiz u.a. auf politischer Ebene thematisiert und auch in den Medien entsprechend kommuniziert wurden. Im Verlaufe des Programms und der zunehmenden Rückkehr von Asylsuchenden in den Kosovo wurde die Kostenfrage in den Hintergrund gedrängt und verlor schliesslich die öffentliche Aufmerksamkeit. Diese Entwicklung ist u.E. so zu interpretieren, dass sowohl politisch als auch gesellschaftlich ein Konsens bezüglich der finanziellen Mittel stattgefunden hat. Denn ungeachtet von allfällig bestehenden Berechnungen wurde uns gegenüber durchwegs die Meinung vertreten, dass die für das Rückkehrhilfeprogramm investierten finanziellen Mittel wirtschaftlich eingesetzt worden seien und jeder im Kosovo eingesetzte Franken weit wirkungsvoller und besser investiert sei als ein Franken Füsorgekosten in der Schweiz.

3.3.2 Beurteilung

Unter den von der EFK getroffenen Annahmen und Schätzungen ist der wirtschaftliche Mitteleinsatz des Rückkehrhilfeprogramms Kosovo gegeben.

In welchem Ausmass dabei effektiv direkte Kosten eingespart wurden, kann nur mittels Hypothesen und Erfahrungswerten ansatzweise errechnet werden. Je nach Hypothese schwanken die Einsparungen an Fürsorgegeldern zwischen CHF 78 Mio und CHF 196 Mio. Nicht berechnet werden können weitere Einsparungen in den Bereichen Gesundheit, Rechtsverfahren, Kriminalität und zwangsweisen Rückführungen deren Höhe auf mehrere 10 Mio Franken geschätzt werden.

Insgesamt wurde das Programm von allen Seiten als erfolgreich beurteilt. Der Erfolg des Programms leitet sich u.a. auch daraus ab, dass mit der „freiwilligen“ Rückkehr von 32'000 Personen langfristige Verfahren mit entsprechenden Kostenfolgen vermieden werden konnten. Abklärungen des BFF ergaben, dass von diesen Rückkehrenden lediglich 200 Personen - meist aus familiären Gründen - wieder in die Schweiz eingereist sind²⁹.

4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zur Zielerreichung der drei Hauptziele des Programms zur freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung im Kosovo

- die frühe freiwillige Rückkehr in die Provinz Kosovo mit einem Soforthilfeangebot zu fördern und zu unterstützen (innenpolitische Ebene),
- die Wiedereingliederung und den Neustart im Kosovo zu erleichtern (ausserpolitische Ebene) und
- mit einer Strukturhilfekomponente zur nachhaltigen Verbesserung der Lebensgrundlagen beizutragen (ausserpolitische Ebene),

kann folgendes gesagt werden:

Das erste unmittelbare Ziel, welches darin besteht, durch die Rückkehr die Zahl der Asylsuchenden aus dem Kosovo massiv zu senken, wurde erreicht.

Die Erreichung der beiden weiteren Ziele, welche durch die Massnahmen des des Rückkehrhilfeprogramms Kosovo punktuell beeinflusst werden können, stehen im direkten Zusammenhang mit aktuellen und künftigen wirtschaftlichen Si-

²⁹ Antwort anlässlich der Fragestunde im Nationalrat vom 2. Dezember 2002, Frage 02.5217

tuation im Kosovo. Im Rahmen der Möglichkeiten des Programms wurde dieser Zielerreichung Rechnung getragen. Es ist primär die DEZA, die durch ihren flankierenden Einsatz im Kosovo den Aspekt der Nachhaltigkeit im Rahmen ihrer Projekte berücksichtigt hat.

Sowohl aus bundesinterner Sicht als auch, von Ausnahmen abgesehen, von aussenstehender Seite in der Schweiz sowie vor Ort im Kosovo (u.a. Hilfswerke, IOM, UNMIK) wird das Programm insgesamt als sehr erfolgreich und als professionell durchgeführt bezeichnet.

Die Verstärkung bzw. vermehrte Fokussierung auf die freiwillige Rückkehrhilfe wird allgemein unterstützt und geht in die richtige Richtung. Die Feststellungen der EFK führen zum Schluss, dass der Erfolg eines solchen Programms von gewissen Voraussetzungen bzw. Rahmenbedingungen – wie dies im Fall Kosovo zutrifft – abhängt. Die verschiedenen Rückhelfmassnahmen des Programms sind dabei als wirksame Ergänzung zu betrachten. Ausschlaggebend sind in erster Linie die durch die Schweiz nicht direkt beeinflussbare veränderte Situation im Herkunftsland mit entsprechenden Perspektiven im Vergleich zum Fluchtzeitpunkt, die relativ kurze Aufenthaltsdauer im Drittstaat (also der Schweiz) sowie die von Beginn weg klare politische Haltung gegenüber den Asylsuchenden. Der Erfolg eines Rückkehrprogramms hängt somit nicht zuletzt auch von externen, häufig kaum beeinflussbaren Faktoren ab³⁰. Ein von der Schweiz initiiertes Rückkehrhelfprogramm basierend auf dem System von Anreizen kann unter solchen Bedingungen den Zeitpunkt der Rückkehr sowie eine gewisse Dynamik beim Rückkehrprozess auslösen, wobei die individuelle finanzielle Hilfe für die überwiegende Mehrzahl der betroffenen Personen den Eckpfeiler der verschiedenen Massnahmen darstellt.

³⁰ Situation im Herkunftsstaat, Asylpolitik von anderen Staaten, Kooperation von Herkunftsstaaten usw.

Anhang 1

Gesetzliche Grundlagen und Regulierungsbestimmungen

1. Gesetzliche Grundlagen der allgemeinen Rückkehrhilfe:

- Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31)
- Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999 (SR 142.312)
- Weisung über die Vergütung von Ausreise- und Vollzugskosten vom 20. September 1999 (Asyl 61.1.1)
- Weisung über Rückkehrberatung vom 15. Januar 1997 (Asyl 62.1)
- Weisung über die individuelle Rückkehrhilfe vom 20. September 1999 (Asyl 62.2.)
- Weisung über rückkehrorientierte Projekte in der Schweiz (RüPS) vom (Asyl 63.1)
- Kreisschreiben über die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an Rückkehrprojekte und Beschäftigungsprogramme vom 1. Oktober 1998 (Asyl 80.1.1.1)
- BRB über den Verpflichtungskredit zur Entwicklung von länderspezifischen Rückkehr- und Wiedereingliederungsprogrammen vom 18. August 1999

2. Zusätzliche rechtliche Grundlagen für das Rückkehr- und Wiedereingliederungsprogramm Kosovo:

- Bundesratsbeschluss (BRB) über die gruppenweise vorläufige Aufnahme von jugoslawischen Staatsangehörigen mit letztem Wohnsitz in der Provinz Kosovo vom 7. April 1999
- BRB über den Konflikt im Kosovo – Ausserordentliche Massnahmen zur Bewältigung des Zustroms von Asyl- und Schutzsuchenden in der Schweiz vom 23. Juni 1999
- BRB über die Aufhebung der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme von jugoslawischen Staatsangehörigen mit letztem Wohnsitz in der Provinz Kosovo und Förderung der Rückkehr vom 11. August 1999
- BRB über die gruppenweise vorläufige Aufnahme von Personen mit letztem Wohnsitz in der Provinz Kosovo vom 7. April 1999
- Strategiepapier über die Rückkehr- und Wiedereingliederung Kosovo vom 23. Juni 1999
- Kreisschreiben über rückkehrorientierte Projekte Kosovo vom 1. Oktober 1999 bis 30 April 2000
- Weisung über die Regelung der gruppenweise vorläufigen Aufnahme bestimmter Personengruppen jugoslawischer Staatsangehöriger mit letztem Wohnsitz in der Provinz Kosovo vom 4. Mai 1999 (Asyl 52.3.3)
- Weisung über die Aufhebung der gruppenweisen vorläufigen Aufnahmen und über die Förderung der Rückkehr bestimmter Personengruppen jugoslawischer Staatsangehöriger mit letztem Wohnsitz in der Provinz Kosovo vom 20. September 1999 (Asyl 52.3.4)
- Weisung über die Rückführung von jugoslawischer Staatsangehörigen mit letztem Wohnsitz im Kosovo; Phase III vom 1. Juni 2000 (Asyl 52.3.5)
- Kreisschreiben betreffend Fristerstreckung für gewisse Personengruppen aus der Bundesrepublik Jugoslawien/Kosovo vom 17. August 2000 (52.3.5.1)
- Diverse Kreisschreiben betreffend die Rückkehr von Kriegsvertriebenen in den Kosovo

Anhang 2

Interviewpartnerinnen und -partner

Ahmeti	Besim	RÜCKKEHRER nach Berjah
Bächler	Markus	DEZA, Vertreter der HH/SKHZ im Projektteam Kosovo
Balaj	Haki	RÜCKKEHRER nach Carrabreg
Baumgartner	Hans Andreas	BFF, Hauptabteilung Aufnahme+Rückkehr
Betschard	Urs	BFF, Vizedirektor, Hauptabteilung Aufnahme+Rückkehr, Vertreter ILR
Blaku Prof. Dr.	Rifat	CRMHR (Center for research of Migration and Helping Refugees) in Pristina
Demalijaj	Isa	RÜCKKEHRER nach Strelc
Fehr	Hans	NATIONALRAT, Geschäftsführer AUNS
Fischer	Hans-Peter	DEZA, Chef Koordinationsbüro in Pristina
Forster	Florian G.	IOM Bern, Leiter des Büros in Bern
Frisch	Toni	DEZA, Delegierter für humanitäre Hilfe und Chef SKH, Vertreter ILR
Fumasoli	Tatiana	EDA, Politische Direktion IV, Sektion humanitäre Politik+Migration
Haller	Peter	CARITAS Schweiz, RKB Kantone LU, OW, SZ und ZG, Rückkehrberatung
Hasanmetaj	Rasim	RÜCKKEHRER nach Strelc
Hoxhai	Hysni	RÜCKKEHRER nach Cernjan
Hoxhaj	Fahri	RÜCKKEHRER nach Cernjan
Ibrahimi	Binak	RÜCKKEHRER nach Popoce
Kaser	Eric	BFF, Stellvertretender Chef Sektion 3 Rückkehrhilfe
Koca	Bore	RÜCKKEHRER nach Bishtazine
Koefner	Gottfried	UNHCR in Pristina, Stellvertretender Missionschef im Kosovo
Köppel	Hugo	SRK in Bern, Leiter Abteilung Asyl, Departement Migration
Lajqi	Selman	ALBANISCHES Bildungs- und Begegnungszentrum Bern, Leiter
Laman	A.	DEZA, Community Affairs, Pristina
Leka	Servete	RÜCKKEHRENDE nach Gjacova
Llallosh	Flora	UNHCR in Pristina, zuständige Mitarbeiterin für Rückkehrende
Lorenz	Karl	BFF, Chef Sektion 3 Rückkehrhilfe
Marty	Peter	CARITAS Schweiz, RKB Kantone LU, OW, SZ und ZG, Stellenleiter in Luzern
Mayinger	Cornelia	HEKS Zürich, Migrationsbeauftragte
Nydegger	Thomas	KONTAKTSTELLE für Flüchtlingsfragen Bern, Rückkehrberatung
Oetiker	Rosmarie	HEKS Zürich, Leiterin Flüchtlings- und Inlanddienst
Ogina	Josiah	IOM Pristina, Head of Operations, Coordinator of Sub Offices Kosovo
Oroshi	Liza	RÜCKKEHRENDE nach Bistrazhin
Poffet	Francois	DEZA, Construction Centre, Pristina
Reka	Selim	FREUNDSCHAFTSVEREIN Schweiz - Kosovo, Geschäftsstellenleiter in Pristina
Rrustemaj	Florije	RÜCKKEHRENDE nach Strelc
Schnieper Lanfranconi	Marlène	TAGESANZEIGER in Zürich, Redaktorin
Shabanaj	Naim	RÜCKKEHRENDE nach Strelc
Shtufi	Marian	RÜCKKEHRER nach Bishtazin
Stürzinger Dr.	Ulrich	DEZA, Programmbeauftragter, Vertreter der AZO im Projektteam
Sutter	Peter	EDA, Chef Verbindungsbüro in Pristina
Terrettaz	Christiane	RKB Kanton Wallis in Sion, Leiterin
Valdete	Rexhaj	RÜCKKEHRENDE nach Gjacova
Vögtli	Peter	DEZA, Stv. Koordinator in Pristina
von Arb	Urs	BFF, Stellvertreter Hauptabteilung Aufnahme+Rückkehr, Leiter Projektteam Kosovo
Walther Dr.	Barbara	CARITAS Schweiz, Luzern, Leiterin Migration, Präsidentin SFH
Wehrli	Christoph	NEUE ZÜRCHER ZEITUNG in Zürich, Inlandkorrespondent
Wellna	Frank Michael	DEUTSCHES VERBINDUNGSBÜRO Kosovo in Pristina, Repatriation Officer
Wormser	Andreas	BFF, Attaché in Pristina
Wysling	Andres	NEUE ZÜRCHER ZEITUNG in Zürich, Korrespondent

Anhang 3

Allgemeiner Leitfaden der Gespräche zur Rückkehrhilfe³¹

- Beteiligte:** Involvierte Akteure wie BFF, DEZA, Kantone, Hilfswerke, Experten usw.
- Erläuterung:** Der Leitfaden passt sich im Ablauf der Fragen an den Gesprächsverlauf bzw. den GesprächspartnerIn an. Der Leitfaden bietet damit nur eine thematische Grundstruktur. Die Einstiegsfrage wird konstant gehalten. Nicht allen GesprächspartnerInnen werden die gleichen bzw. alle Fragen gestellt:
- Es jeweils nachzufragen, warum eine gewisse Aussage gemacht wird und ob für gewisse Aussagen Daten vorhanden sind.
- Zeitraum der Gespräche:** Diese finden in den Monaten November 2001 bis Februar 2002 statt.
- Zeitdauer der Gespräche:** Diese sollten nicht länger als 1 bis 2 Stunden dauern.

Einleitung

Die EFK führt eine Evaluation des Rückkehr- und Wiedereingliederungsprogramms Kosovo durch im Bereich der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure, der Wirksamkeit der verschiedenen Massnahmen und der Kosten.

Insbesondere sollen folgende drei Fragen evaluiert werden:

- 1. Welche Rolle spielte die Kooperation der verschiedenen beteiligten Akteure für den Erfolg des Rückkehrhilfeprogramms Kosovo?**
- 2. Welche Auswirkungen hatten die einzelnen Massnahmen der Rückkehrhilfe auf den tatsächlichen vorzeitigen Rückkehrentscheid der Adressaten (Programmberechtigte)?**
- 3. In welchem Ausmass konnten durch Massnahmen der Rückkehrhilfe für den Bund insgesamt Kosten eingespart werden, die bei einem Verzicht auf die Rückkehrhilfe resultiert hätten?**

Ziele des Programms gemäss Strategiepapier (*Information für den Interviewenden*):

- Die frühe **freiwillige Rückkehr** (Phase I) soll mit einem Soforthilfeangebot **gefördert und unterstützt** werden
- Die frühzeitige Rückkehr begünstigt die **Chancenwahrung bei der Reintegration**
- Das Programm (Phase II) soll Personen, welche die Schweiz von Gesetzes wegen verlassen haben, die **Wiedereingliederung und den Neustart erleichtern**
- Dieses Programm soll so attraktiv sein, dass auch **Personen mit Aufenthaltsbewilligung** (FI, vorl. Aufnahme, laufende Ausreisefrist) auf ihren Status verzichten und **zurückkehren**
- Mit der **Strukturhilfekomponente** des Programms soll so weit wie möglich ein **Beitrag zur nachhaltigen Verbesserung** der Lebensgrundlagen geleistet werden

³¹ Für die Gespräche mit den Zurückgekehrten besteht ein spezieller Fragenkatalog.

Vor- und Einleitungsfrage

- Können Sie mir Ihre bzw. die Rolle und Funktion ihrer Institution i.Z. mit dem Rückkehrprogramm Kosovo kurz erläutern. **(Frage nur stellen, wenn nicht bekannt)**
- Was kommt Ihnen in den Sinn bzw. an was denken Sie im Bezug auf den Vollzug des RKH-Programms?

1. Welche Rolle spielte die Kooperation der verschiedenen beteiligten Akteure für die Umsetzung des Rückkehrhilfeprogramms Kosovo?

Bewertungskriterium: Politische Legitimation / Kohärenz der Strategien

These: Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für dieses Programm ist - sowohl in der Vorbereitung als auch beim Vollzug - eine gute Kooperation aller wichtigen beteiligten Akteure in der Schweiz und vor Ort.

- **Wie haben Sie die Zusammenarbeit unter den involvierten Akteuren - insbesondere zwischen den Bundesstellen und/oder den Kantonen/Beratungstellen/Hilfswerken usw. - erlebt?**

Nachfragen:

- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit BFF / DEZA?
- Wie beurteilen Sie insgesamt das Zusammenspiel, die Konsensfindung aller involvierten Akteure?
- Welches sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Akteure, damit ein solches Programm erfolgreich vollzogen werden kann?
- Wie beurteilen Sie die in der Schweiz aufgebaute Struktur für den Vollzug des Rückkehrprogramms?
- Bestehen heute noch Strukturen z.B. beim BFF oder bei Kantonen, die i.Z. mit dem Programm Kosovo aufgebaut wurden, welche heute nicht mehr benötigt werden?
- Was meinen Sie zur Informationspolitik des BFF und der DEZA bezüglich diesem Rückkehrprogramm?
- Wo ergaben sich Differenzen/Schwierigkeiten/Meinungsverschiedenheiten?
- Wo bestanden aus Ihrer Sicht die grössten Probleme bei der Durchführung/Vollzug dieses Programms?

2. Welche Auswirkungen hatten die einzelnen Massnahmen der Rückkehrhilfe auf den tatsächlichen vorzeitigen Rückkehrentscheid der Adressaten?

Bewertungskriterium: Effektivität der Massnahmen

These: Die entsprechenden Massnahmen der Rückkehrhilfe (individuelle Hilfe, Beratung, Weiterbildung und Wiederaufbau) sollen einen Anreiz zur frühzeitigen Rückkehr bilden und somit den Rückkehrentscheid tatsächlich beeinflussen

- **Welches waren aus Ihrer Sicht die Hauptgründe/-faktoren für den Rückkehrentscheid und welches waren die nachgelagerten Faktoren?**

Nachfragen:

- Wie beurteilen Sie insgesamt die Motivation der Kosovari für eine Rückkehr?
- Inwieweit haben die einzelnen Massnahmen den Rückkehrentscheid beeinflusst?
- Gibt es eine Personengruppe, die gegen all die getroffenen Massnahmen resistent ist?
- Würden Sie die Massnahmen anders gewichten (u.a. weniger Geld, mehr Strukturhilfe oder umgekehrt)?
- Wie beurteilen Sie die einzelnen Massnahmen? Besteht eine Vernetzung der verschiedenen Massnahmen?
 - Individuelle Hilfe
 - Höhe der Beiträge, zu tief, zu hoch, gerade richtig?
 - Ablauf der Auszahlung?
 - Beratung
 - Art und Umfang der Beratung?
 - Anmeldeverfahren am Programm?
 - Rückkehrorientierte Weiterbildungsprogramme
 - Art und Umfang dieser Projekte?
 - Anwendbarkeit vor Ort?
 - Motivation um teilzunehmen?
 - Aktivitäten vor Ort
 - Art und Umfang der Projekte?
 - Wurden die richtigen Projekte durchgeführt?
 - Wurden die Projekte an den richtigen Standorten realisiert?
 - Wurde mit den richtigen Partnern zusammengearbeitet?
- Frage bezüglich der Akzeptanz der Rückkehrer von den Zurückgebliebenen? Haben die Strukturhilfen vor Ort diese Akzeptanz gefördert?
- Kann mit den getroffenen Massnahmen die Chance zur Wiedereingliederung verbessert werden?
- Wie beurteilen Sie die Koppelung der Rückkehrhilfe mit Projekten vor Ort?
- Würden Sie oder Ihre Institution ein solches Programm anders anpacken bzw. braucht es überhaupt ein Rückkehrhilfeprogramm mit all den verschiedenen Unterstützungsmassnahmen?

4. In welchem Ausmass konnten durch Massnahmen der Rückkehrhilfe für den Bund insgesamt Kosten eingespart werden, die bei einem Verzicht auf die Rückkehrhilfe resultiert hätten?

Bewertungskriterium: Wirtschaftlichkeit der Leistungen

These: Man geht grundsätzlich davon aus, dass die Kosten der Rückkehrhilfe geringer sind als die Kosten, die aus einem Verzicht der Rückkehrhilfe resultiert hätten. Die entsprechenden Massnahmen dienen damit dem Ziel, die Kosten des Bundes sowohl für den Aufenthalt wie mit Blick auf eine zwangsweise Rückkehr zu vermindern.

- **Wie beurteilen Sie insgesamt die eingesetzten Kosten für das Programm Kosovo bzw. wurde die Verteilung auf die verschiedenen Massnahmen (Aufteilung individuelle Hilfe / Strukturhilfe) richtig vorgenommen?**

Nachfragen:

- Was für Kosten konnten durch die freiwillige Rückkehr eingespart werden?
- Welche zusätzlichen Kosten fallen durch ein solches Programm an?
- Zu welchem Zeitpunkt wären die Leute ohne Rückkehrhilfe zurückgekehrt? Wären Sie z.T. ebenfalls vor dem 31.5.00 zurückgekehrt und in welchem Ausmass?
- Gibt es Zahlen über Wiederrückkehrer in die Schweiz?

Gesamtbeurteilung/Schlussfragen

- **Wie beurteilen Sie rückblickend insgesamt das Rückkehrhilfeprogramm Kosovo?**

Nachfragen:

- Welches sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Ziele, die der Bund mit einem solchen Programm verfolgt?
- Welche Ziele konnten erreicht, welche weniger oder überhaupt nicht erreicht werden?
- Sind diese Ziele mit dem Ihren oder Ihrer Institution deckungsgleich oder würden Sie andere Ziele in den Vordergrund stellen?
- Wie beurteilen Sie die zeitliche Abwicklung des Programms? Erachten Sie den zeitlichen Ablauf des Programms als richtig (zu früh oder zu spät)?
- Was sind aus ihrer Sicht die drei wichtigsten Faktoren/Punkte, damit der Vollzug dieses Programms funktionierte?
- Welche drei Punkte sind aus Ihrer Sicht negativ zu bewerten bzw. was müsste anders gemacht werden?
- Was würden Sie künftig besser bzw. anders machen?
- Wie beurteilen Sie das Programm im Vergleich zu anderen Ländern?

Zusatzfrage (Diese Frage allenfalls gebrauchen für Schneefallprinzip.)

Wen oder was müsste man aus Ihrer Sicht ebenfalls bzw. zusätzlich in diese Evaluierung einbeziehen?

Anhang 4

Beschrieb Rückkehrhilfe- und Wiedereingliederungsprogramm Kosovo

Evaluationsgegenstand

- Das allgemeine gesellschaftliche Problem (der politisch formulierte Anlass, siehe Parlament), wie z.B. Überfremdung, Verhinderung rassistischer Bewegungen in der Schweiz, Kosten der Kosovo-Aufenthalter in der Schweiz bzgl. Fürsorge etc. sowie arbeitsmarktpolitische Gründe (Kosten der ALV etc.).
- Die Zielsetzungen des Konzeptes zur Förderung der freiwilligen Rückkehr basiert auf folgenden vier Ebenen:
 - Die Rückkehrhilfe soll auf internationaler Ebene unkontrollierten Wanderungsbewegungen entgegenwirken, die Bereitschaft der Herkunftsstaaten zur Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen fördern und dort das berufliche und soziale Umfeld der Zurückkehrenden so verbessern, dass deren Wiedereingliederung erleichtert wird.
 - Aus innenpolitischer Sicht will die Rückkehrhilfe zu einer Erhöhung der Anzahl von pflichtgemässen Ausreisen und einer Reduktion der zwangsweisen Repatriierungen nach negativen Asylentscheiden beitragen. Damit wird gleichzeitig die Akzeptanz des Asylverfahrens in der einheimischen Bevölkerung erhöht.
 - Auf der operationellen Ebene sollen die mit dem Vollzug von Wegweisungen betrauten Behörden entlastet werden.
 - Für die Rückkehrenden soll die Rückkehrhilfe bessere Voraussetzungen für die Wiedereingliederung im Heimatstaat und besserer Perspektiven für die persönliche Zukunft in der Heimat schaffen.
- Die Ziele sollen mit verschiedenen Massnahmen erreicht werden, die einzeln oder kombiniert eingesetzt werden können:
 - Mit Rückkehrberatungsstellen sollen Asylsuchende möglichst früh über ihre Chancen auf einen weitem Verbleib in der Schweiz aufgeklärt werden. Zugleich sollen sie über die Rückkehrangebote im Fall einer Ablehnung des Asylgesuchs orientiert werden.
 - Personen, die zur Rückkehr verpflichtet sind oder freiwillig ausreisen wollen, sollen Hilfe bei der Planung, Vorbereitung und Durchführung der Rückreise erhalten.
 - Mit Ausbildungsprogrammen und Kursangeboten werden Fähigkeiten vermittelt, die im Heimatstaat von Nutzen sind.
 - Es werden finanzielle Unterstützungsleistungen ausgerichtet, die mit sozialen oder beruflichen Überbrückungs- und Wiedereingliederungshilfen verbunden werden können.

- Mit flankierenden Massnahmen vor Ort (u.a. Beiträge an Projekte internationaler Organisationen und Schweizer Hilfswerke vor Ort sowie Durchführung von DEZA-Eigenaktionen vor Ort) soll die Akzeptanz des Programms vor Ort erhöht werden.

Rückkehrhilfeprogramm Kosovo

- **Ausgangslage und allgemeine Zielsetzungen**

Die kollektive vorläufige Aufnahme von Kriegsvertriebenen wurde per 16. August 1999 aufgehoben und die Ausreisefrist einheitlich auf den 31. Mai 2000 angesetzt. Daraufhin wurde ein Rückkehrhilfe- und Wiedereingliederungsprogramm Kosovo in Anlehnung an das Programm, welches während der Bosnien-Krise erarbeitet worden war, mit folgenden Hauptzielen auf die Beine gestellt:

- Förderung der freiwilligen Rückkehr in die Provinz Kosovo
- Planung und Durchführung einer Rückkehr in Phasen
- Aufbau eines Materialprogramms vor Ort um die Wiedereingliederung im Kosovo zu erleichtern

- **Massnahmengestaltung und Einzelziele**

Massnahmen	Ziele
Finanzielle Unterstützung und Materialhilfe	Erleichterung der Rückkehr in den Kosovo und Deckung der unmittelbar nach der Rückkehr anfallenden Kosten. Zu Beginn Auszahlung höherer Beiträge als Anreiz zur frühen Rückkehr.
Rückkehrorientierte Projekte	Verbesserung der Wiedereingliederungsaussichten im sozialen und beruflichen Umfeld; Vermitteln von Wissen über Instandstellung oder Wiederaufbau von Häusern.
Rückkehrberatung	Unterstützung der Betroffenen in der Schweiz während der Rückkehrvorbereitungen; Vermittlung von verlässlichen Informationen über die schweizerische Rückkehrhilfepolitik.
Wiederaufbau und DEZA-Projekte	Beitrag zum internationalen Wiederaufbau im Kosovo. Diese Programme richten sich an die gesamte Bevölkerung und nicht spezifisch an Rückkehrende.

- **Begünstigte und Zulassungsbestimmungen**

Mögliche Begünstigte die an diesem Programm teilnehmen können sind knapp 65'000 Personen (Stand 31.7.1999), d.h. Personen mit vorläufigen Aufnahmen, hängigem Verfahren, hängiger Beschwerde, negativem Asylentscheid oder einem Einreisevisum.

Es gelten folgende Zulassungsbestimmungen für dieses Programm:

- Rechtzeitige Anmeldung und fristgerechte Ausreise
- Einreise in die Schweiz vor dem 1.7.1999
- Keine Straffälligkeit
- Bedürftigkeit liegt vor
- Letzter Wohnsitz in der Provinz Kosovo vor der Einreise in die Schweiz

- Rückkehr in den Kosovo

- **Umsetzung**

Rückkehrphasen	Finanzielle Unterstützung und Materialhilfe	Rückkehrorientierte Projekte	Rückkehrberatung
Phase I (1.7.99 – 31.1.00)	<ul style="list-style-type: none"> ● Flugkosten und Reisepapiere ● Empfang- und Bustransfer in die Herkunftsregion ● Finanzielle Hilfe <ul style="list-style-type: none"> - Fr. 2000 pro Erwachsenen - Fr. 1000 pro Kind ● Materialhilfe (Kits) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Berufsbildende Massnahmen in verschiedenen Bereichen ● 68 Kurse in der ganzen Schweiz (Computer, Elektronik, Gesundheitswesen etc.) gegen Diplomabgabe 	<ul style="list-style-type: none"> ● Beratungsnetz in 24 Schweizer Kantonen für <ul style="list-style-type: none"> - Verbreitung von Informationen - Individuelle Beratung - Anmeldung zum Programm
Phase II (1.2.00 – 31.5.00 oder aufgrund individuell angesetzt-ter Ausreisefrist)	<ul style="list-style-type: none"> ● Flugkosten und Reisepapiere ● Empfang- und Bustransfer in die Herkunftsregion ● Finanzielle Hilfe <ul style="list-style-type: none"> - Fr. 1000 pro Erwachsenen - Fr. 500 pro Kind ● Beitrag zu den Transportkosten von persönlichen Effekten oder Materialhilfe (Kits) ● Temporäre Unterbringung 	<ul style="list-style-type: none"> ● Unterrichtsdauer 3 bis 6 Monate ● Materialhilfe bis Fr. 1000 pro Teilnehmer als Starthilfe im Kosovo (Werkzeug etc.) am Ende des Lehrganges <p>Projektende 30.4.2000</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● BFF-Vertretung im Kosovo für <ul style="list-style-type: none"> - Nachbetreuung der Rückkehrer - Umsetzung des Programms
Phase III (Ab 1.6.00)	Keine Teilnahme am Rückkehrhilfeprogramm Kosovo mehr möglich. Ist die Ausreisefrist noch nicht abgelaufen, ist eine finanzielle Unterstützung im Rahmen der allgemein gültigen Bestimmungen über die individuelle Rückkehrhilfe möglich.		
Die Wiederaufbauarbeiten im Kosovo laufen unabhängig von den Rückkehrphasen			

- **Vollzugsstruktur und Partnerorganisationen**

Als Projektorganisation ist im Auftrag der Direktoren des BFF und der DEZA für die Planung, Lenkung, Steuerung von Rückkehrhilfeprogrammen eine Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR) – in welcher das BFF, die DEZA und die IOM vertreten sind - eingesetzt worden. Auf operationeller Stufe ist von der ILR das Projektteam Kosovo – neu Balkan - eingesetzt worden.

Behörde	Verantwortlichkeit/Aufgaben
Bundesamt für Flüchtlinge (BFF)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gesamtverantwortung für das Programm ○ Budget ○ Konzeptentwicklung und Umsetzung ○ Verantwortung für die Umsetzung in der Schweiz und im Kosovo ○ Auftragserteilung an die Kantone ○ Informationsveranstaltungen
Kantonale Rückkehrberatungsstellen (RKB)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Verbreitung von Informationen unter den potentiellen Rückkehrenden ○ Individuelle Beratung und Unterstützung bei den Reisevorbereitungen ○ Administrative Abläufe betr. Ausreise, individuelle Hilfe, etc. in Zusammenarbeit mit dem BFF
Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) in Bern und Pristina	<ul style="list-style-type: none"> ○ Verteilung der Materialhilfe an die Rückkehrenden ○ Umsetzung der Wiederaufbau- und Instandstellungsarbeiten im Kosovo ○ Bereitstellung von temporärem Wohnraum in Zusammenarbeit mit dem BFF
Internationale Organisation für Migration (IOM) in Genf, Pristina, Skopje und Bern	<ul style="list-style-type: none"> ○ Organisation der Sonderflüge in den Kosovo ○ Empfang der Rückkehrenden, Auszahlung der finanziellen Hilfe und Weiterbeförderung ○ Mitverantwortung für das Kosovo Information Projekt (KIP) zusammen mit ICMPD

▪ **Budget der Rückkehrhilfe Kosovo in der Schweiz und vor Ort:**

Vorgesehene Kosten des Rückkehrprogramms³²:

	1999	2000	2001	2002
Anzahl Rückkehrer	2'000	15'000	15'000	15'000
Programmkosten	Fr. 10 Mio.	Fr. 75 Mio.	Fr. 75 Mio.	Fr. 75 Mio.
Individuelle Hilfe	Fr. 6 Mio.	Fr. 30 Mio.	Fr. 30 Mio.	Fr. 30 Mio.
Strukturhilfe vor Ort	Fr. 4 Mio.	Fr. 45 Mio.	Fr. 45 Mio.	Fr. 45 Mio.

Als gesamte Hilfe (Strukturhilfe und individuelle Rückkehrhilfe zusammen) wird mit einem Kostenrahmen von Fr. 5'000 pro erwachsene Person gerechnet.

³² Budgetzahlen gemäss Strategiepapier Rückkehr und Wiedereingliederung Kosovo vom 23. Juni 1999