



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 EFK hat im Herbst 2001 eine Wirtschaftlichkeitsprüfung 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 Zusammenarbeit 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 einzel-

nen 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 betragen 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 aussenpolitischer (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 Rückhilfemassnahmen 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.