



3003 Bern-Wabern, 19. September 2008

## Rückkehrhilfeprogramm Angola

### Schlussbericht

Programmdauer 15.11.2002 - 31.12.2007  
Abschlussphase 01.01. - 31.12.2008  
Berichtsperiode 15.11.2002 - 30.08.2008



**ILR Projektteam Angola**

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung und Kernaussagen.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Programmkontext.....</b>	<b>5</b>
2.1 Situation in Angola.....	5
2.2 Asylbereich in der Schweiz .....	6
<b>3. Rückkehrhilfeprogramm .....</b>	<b>7</b>
3.1 Ziel .....	7
3.2 Zielgruppe .....	7
3.3 Individuelle Hilfe.....	7
3.4 Strukturhilfe.....	8
<b>4. Programmergebnisse.....</b>	<b>9</b>
4.1 Informationsarbeit .....	9
4.2 Anmeldungen und Ausreisen.....	10
4.3 Profil der ausgereisten Personen.....	11
4.4 Papierbeschaffung.....	12
4.5 Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMAS) .....	13
4.6 Reintegrationsprojekte .....	13
4.7 IOM .....	13
4.7.1 Umsetzung und Aktivitäten .....	13
4.7.2 Feedback der Mission vor Ort.....	14
4.8 Nachhaltigkeit der Leistungen: Befragung IOM .....	15
4.8.1 Aktivitäten.....	15
4.8.2 Resultate .....	15
4.8.3 Schlussfolgerungen.....	17
<b>5. Migrationsdialog.....</b>	<b>18</b>
<b>6. Finanzen .....</b>	<b>18</b>
6.1 Kostenberechnung.....	18
6.2 Kosten-Nutzen-Jahresvergleich .....	19
<b>7. Schlussfolgerungen Programm .....</b>	<b>19</b>

## Zusammenfassung und Kernaussagen

Das Bundesamt für Migration (BFM) lancierte am 15. November 2002 das Rückkehrhilfeprogramm Angola in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA). Aufgrund der bisher eher entmutigenden Erfahrungen mit Rückkehrhilfeprogrammen für Länder in Afrika Subsahara waren die Erwartungen an das Programm eher bescheiden, die Programmleistungen vergleichsweise grosszügig. Das Programm hatte gewissermassen Pilotcharakter, denn erstmals schien aufgrund der gegebenen Rahmenbedingungen eine längerfristige Umsetzung in einem afrikanischen, von Krieg gezeichneten Kontext möglich.

Tatsächlich wurde das anfänglich auf ein Jahr befristete Programm viermal um ein weiteres Jahr verlängert (Phase I - V) und schliesslich nach insgesamt fünf Jahren per 31. Dezember 2007 beendet. Damit die bei Programmabschluss noch nicht ausgereisten Teilnehmenden die Programmleistungen in Anspruch nehmen konnten, wurde mit IOM eine Abschlussphase bis 31. Dezember 2008 vereinbart. Seit 1. Januar 2008 können rückkehrwillige Personen die Leistungen der individuellen Rückkehrhilfe beantragen, die finanziell teilweise durch die Abschlussphase gedeckt sind.

Zwischen dem 15. November 2002 und dem 15. November 2007 (Anmeldefrist im letzten Laufjahr) meldeten sich insgesamt 182 Personen, verteilt auf 131 Fälle, für das Programm an. 107 Personen (60 %) reisten aus, bei 75 Personen (40 %) musste die Anmeldung aus verschiedenen Gründen annulliert werden.

Unter der Leitung der Humanitären Hilfe der DEZA wurden in Angola drei Strukturhilfeprojekte umgesetzt. Damit konnte das BFM einen Beitrag zur Verbesserung der Ernährungssicherheit und der medizinischen Versorgung leisten sowie den Ausbau eines Kinderheims unterstützen.

Die Auswertung des Programms hat ergeben:

- ➔ Während der Laufzeit des Programms sind mehr Personen nach Angola selbständig ausgereist als vor 2003. Diese Entwicklung ist in erster Linie auf das Ende des Bürgerkriegs zurückzuführen. Das Programm wurde daher zum richtigen Zeitpunkt angeboten.
- ➔ Fast die Hälfte der ausgereisten Personen hatte eine vorläufige Aufnahme (47 %).
- ➔ Über die Hälfte (57 %) der ausgereisten Personen wurden im Rahmen des Programms als vulnerabel bezeichnet. Paare mit Kindern und Alleinerziehende bildeten die Mehrheit der vulnerablen Personen (71 %).
- ➔ Erstmals wurden die Rückkehr und Reintegration von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in ein afrikanisches Herkunftsland organisiert.
- ➔ Die Mehrheit der Teilnehmenden kehrte nach Luanda zurück. Angesichts der hohen Lebensunterhaltskosten in Luanda waren die erhöhten Programmleistungen gerechtfertigt. Die Konzentration auf Luanda hatte zudem den Vorteil, dass die Leistungserbringung durch IOM nicht durch geographische Distanz erschwert bzw. eingeschränkt wurde.
- ➔ Die Resultate der IOM-Befragung lassen den Schluss zu, dass sich die Unterstützungsleistungen, die im Rahmen des Programms angeboten wurden, weitgehend bewährt haben. Die Verwendung der finanziellen Rückkehrhilfe für unterschiedliche und zum Teil sehr grundlegende Bedürfnisse bestätigt ihre Notwendigkeit. Es hat sich gezeigt, dass Umsetzung eines Berufsprojekts eine valable Möglichkeit darstellt, ein gewisses Einkommen auf längere Zeit zu generieren. Die Umsetzung dieser Projekte war oft aus strukturellen und/oder persönlichen Gründen erschwert. Die Unterstützung durch IOM bei

der Projektumsetzung und die Durchführung eines jährlichen Ausbildungsseminars war daher umso wichtiger, insbesondere für vulnerable Personen.

- Aus den Resultaten der IOM-Befragung konnten weitere Empfehlungen für zukünftige Rückkehrhilfemassnahmen in einem ähnlichen Kontext abgeleitet werden.
- Im Rahmen eines Strukturhilfeprojekts wurde erstmals eine Empfangsstruktur für unbegleitete minderjährige Asylsuchende in einem afrikanischen Land geschaffen.
- Der Kosten-Nutzen-Jahresvergleich zeigt ein vertretbares Verhältnis zwischen Programmvollkosten und potentiell eingesparten Fürsorgegeldern für die durchschnittlich pro Programmjahr ausgereisten 21 Personen.

Gesamthaft kann das Programm als erfolgreich gewertet werden: Trotz eines sehr schwierigen Reintegrationskontexts sind 107 Personen ausgereist und konnten durch die engagierte Zusammenarbeit von IOM bei ihrer Reintegration im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten unterstützt werden. Mittels der von der DEZA umgesetzten Strukturhilfe wurde ein sinnvoller Beitrag an die humanitäre Hilfe in Angola geleistet. Schliesslich konnten während der fünfjährigen Umsetzung wertvolle Erfahrungen für zukünftige Rückkehrhilfemassnahmen im afrikanischen Kontext gewonnen werden.

## **1. Einleitung**

Die Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR) erteilte am 19. Juli 2001 dem Projektteam DRK – Angola das Mandat, ein Konzept für Rückkehrhilfeprogramme für Angola und die Demokratische Republik Kongo auszuarbeiten. Die Verknüpfung der beiden Länder basierte auf der Erfahrung, dass gemäss Identitätsbefragungen von angeblichen angolanschen Asylsuchenden ca. 30 – 40% der Personen vermutlich aus der DRK stammten. Am 21. März 2002 genehmigte die ILR das Konzept für die beiden Rückkehrhilfeprogramme und deren Umsetzung.

Das Bundesamt für Migration (BFM) lancierte am 15. November 2002 das Rückkehrhilfeprogramm Angola in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA). Der Start des Rückkehrhilfeprogramms DRK verzögerte sich, da die gemäss Konzept vorausgesetzte Rahmenbedingung eines funktionierenden Wegweisungsvollzugs noch nicht gegeben war. Schliesslich startete das Programm DRK am 1. Juli 2004, musste jedoch wegen mangelndem Interesse der Zielgruppe nach zweijähriger Laufdauer beendet werden.

Die ersten Erfahrungen mit Rückkehrhilfeprogrammen für Länder in Afrika Subsahara (Somalia, Äthiopien) hatten gezeigt, dass der Kontext Afrika vom bisher dominierenden Kontext Balkan sehr verschieden war und dementsprechend nicht mit den gleichen Ergebnissen der eingeleiteten Rückkehrhilfemassnahmen gerechnet werden konnte. Einerseits waren die afrikanischen Zielgruppen kleiner, aber andererseits schienen viele, eher gegen eine freiwillige Rückkehr sprechende Gründe zu bestehen: Rückkehr als ein grosses Tabuthema, die relativ grossen Investitionen für den Weg nach Europa, die im Vergleich zur Schweiz massiv schlechteren Lebensbedingungen in den Herkunftsländern, das fehlende Vertrauen in staatliche Strukturen und somit auch in Bezug auf den Erhalt der zugesicherten Rückkehrhilfe. Daher waren zu Beginn die Erwartungen an das Rückkehrhilfeprogramm Angola eher bescheiden, die Programmleistungen vergleichsweise grosszügig. Das Programm hatte gewissermassen Pilotcharakter, denn erstmals schien aufgrund der gegebenen Rahmenbedingungen eine längerfristige Umsetzung in einem afrikanischen, kriegsgezeichneten Kontext möglich.

Tatsächlich wurde das anfänglich auf ein Jahr befristete Programm viermal um ein weiteres Jahr verlängert (Phase I - V) und schliesslich nach insgesamt fünf Jahren per 31. Dezember 2007 beendet. Damit die bei Programmabschluss noch nicht ausgereisten Teilnehmenden die Programmleistungen in Anspruch nehmen konnten, wurde mit IOM eine Abschlussphase bis 31. Dezember 2008 vereinbart. Seit 1. Januar 2008 können rückkehrwillige Personen die Leistungen der individuellen Rückkehrhilfe beantragen, die finanziell teilweise durch die Abschlussphase gedeckt sind.

Dieser Schlussbericht soll unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen über die Programmergebnisse Aufschluss geben und enthält daraus abgeleitete Kernaussagen.

## **2. Programmkontext**

### **2.1 Situation in Angola**

Im April 2002 endete nach fast 27 Jahren der angolansche Bürgerkrieg zwischen Truppen der Regierungspartei MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola) und der Rebellorganisation UNITA (Unia Nacional para a Independência Total de Angola).

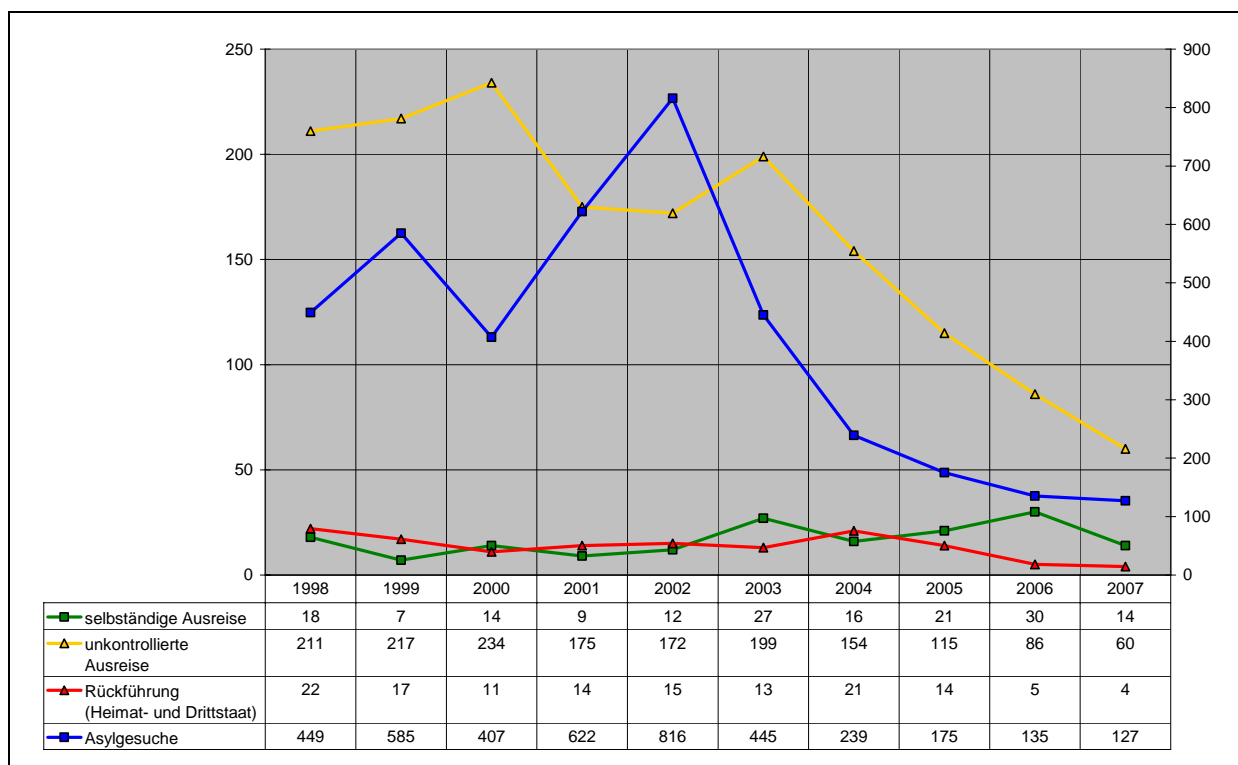
Der langjährige Bürgerkrieg hatte das Land in einen desolaten Zustand geführt, mit schätzungsweise fast 3 Millionen Vertriebenen, die vor allem in die Städte oder in die Nachbarländer Angolas geflohen waren. Nach dem Krieg begannen langsam der Wiederaufbau von Angola und die Reintegration von zurückkehrenden Flüchtlingen und ehemaligen Soldaten.

Luanda war während des Krieges Zufluchtsort für die Bevölkerung. Seit Kriegsende fand jedoch keine Rückwanderung statt, und daher ist Luanda noch immer überbevölkert. Es herrschen schwierige Wohn- und Arbeitsbedingungen bei gleichzeitig immer höher steigenden Lebenshaltungskosten. Ein weiteres Anzeichen für die problematischen Lebensverhältnisse in Luanda sind die wiederholten Ausbrüche von Cholera-Epidemien.

Dank den Einnahmen aus der Erdölförderung kann Angola den Wiederaufbau finanzieren. Der Wiederaufbau, an dem sich China intensiv beteiligt, beschränkt sich jedoch vorwiegend auf Luanda, und die ländlichen Gebiete sind nach wie vor von Armut betroffen.

Nach mehrmaligen Terminverschiebungen wurden im September 2008 die ersten Parlamentswahlen seit Ende des Krieges durchgeführt. Ein neuer Krieg in Angola gilt als ausgeschlossen.

## 2.2 Asylbereich in der Schweiz



Seit 2002 ist die Zahl der Asylgesuche von angolanischen Staatsangehörigen konstant gesunken. Dies widerspiegelt einerseits den allgemeinen Trend im Asylbereich seit 2002, und andererseits die veränderte politische Situation in Angola.

Mit den sinkenden Asylgesuchen ist auch die Zahl der unkontrolliert ausreisenden Personen stetig gesunken, dennoch scheint für viele der Weg in die Illegalität noch immer die attraktivere Alternative zu sein als eine freiwillige Rückkehr nach Angola.

Während der Laufzeit des Programms sind mehr Personen nach Angola selbständig ausge- reist als vor 2003. Diese Entwicklung ist in erster Linie auf das Ende des Bürgerkriegs zu- rückzuführen. Das Programm wurde daher zum richtigen Zeitpunkt angeboten.

Rückführungen (unfreiwillige Rückkehr) in den Heimat- oder einen Drittstaat waren während der Programmlaufzeit immer möglich und wurden auch durchgeführt. Ein funktionierender Wegweisungsvollzug wurde gemäss Programmkonzept als Bedingung bezeichnet, damit die selbständige Ausreise als Option in der Zielgruppe wahrgenommen und auch gewählt würde.

### 3. Rückkehrhilfeprogramm

#### 3.1 Ziel

Das Ziel des Programms war es, mit dem angebotenen Leistungspaket die selbständige und pflichtgemässe Rückkehr von angolanischen Staatsangehörigen im Asylbereich zu fördern und ihre Reintegration in Angola zu erleichtern.

#### 3.2 Zielgruppe

Zu Beginn des Programms wurde ausnahmsweise eine auf drei Monate befristete Anmelde-möglichkeit für im Wegweisungsvollzug hängige Personen eingeführt (Personen mit abgelaufener Ausreisefrist). In der Phase I richtete sich das Programm somit an angolanische Staatsangehörige im Asylbereich, die ihr Asylgesuch vor dem 1. November 2002 eingegeben hatten und folgenden Personengruppen angehörten (Stand 15.09.2002):

	15.09.2002	30.09.2006
Im Verfahren hängig (1. oder 2. Instanz)	1'024	238
Vorläufige Aufnahme	1'950	2'148
Anerkannte Flüchtlinge	39	37
Wegweisungsvollzug	371	190
<b>Total Zielgruppe</b>	<b>3'345</b>	<b>2'613</b>

Mit der zweiten und dritten Verlängerung wurde das Einreisestichdatum jeweils auf den 1. Januar des neuen Laufjahres angesetzt. Ab dem vierten Laufjahr wurde auf ein Einreisestichdatum verzichtet, um möglichst vielen Personen die Teilnahme zu ermöglichen und weil ein Pull-Effekt als unwahrscheinlich eingeschätzt wurde.

Nach Inkrafttreten der revidierten Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen wurde das Programm im April 2006 für Personen mit einer abgelaufenen Ausreisefrist wieder geöffnet. Mit der Übergangslösung Rückkehrhilfe Sozialhilfestopp vom Dezember 2006 wurde der Zugang zusätzlich für Personen mit einem Nichteintretensentscheid ermöglicht<sup>1</sup>.

Per 30. September 2006 war die Zahl der Personen mit einem hängigen Verfahren (1. oder 2. Instanz) um 77 % auf 238 Personen gesunken ist, die Zahl der vorläufig Aufgenommenen hatte leicht zugenommen, und die Zahl der anerkannten Flüchtlinge war gleich geblieben ist. Die Zahl der Personen im Wegweisungsvollzug hatte abgenommen. Mit rund 2'600 Personen zwar die Zielgruppe zu jenem Zeitpunkt kleiner als vor Programmstart, aber noch immer relativ gross.

#### 3.3 Individuelle Hilfe

Nach der Auswertung der Phase I wurden die Programmleistungen ausgebaut und beinhalteten ab Phase II folgende Unterstützung:

- **Rückkehrvorbereitung:** Beratung durch die kantonale Rückkehrberatungsstelle (RKB), rückkehrrelevante Informationsvermittlung durch Abklärungen vor Ort via IOM mit RIF (Return Information Fund), etc.
- **Rückkehr und Empfang:** Reiseorganisation mit SIM (swissREPAT-IOM-Movements), bei Bedarf Begleitung zum Flughafen und/oder Organisation der Begleitung durch eine Vertrauens- oder medizinische Fachperson bis Angola, Empfang am Flughafen, Begleitung durch den Zoll und Unterstützung bei den Einreiseformalitäten, bei Bedarf Or-

<sup>1</sup> Im Rahmen der Revision des Asylgesetzes wurde diese Ausweitung der Zielgruppe per 1. Januar 2008 ins ordentliche Recht überführt.

ganisation einer temporären Unterkunft vor Weiterreise, Organisation der Weiterreise bis zum Wohnort

- **Finanzielle Starthilfe:** CHF 2'000.- für erwachsene Personen, CHF 1'000.- für minderjährige Personen
- **Reintegrationsprojekt:** Max. CHF 5'000.- pro Einzelperson oder Familie für ein berufliches Reintegrationsprojekt (Gründung eines Geschäfts, Ausbildung, ab 2005 auch Arbeitsplatzbeschaffung durch Lohnsubvention). Projekteingabe in der Schweiz oder in drei Monaten nach der Rückkehr bei IOM.
- **Medizinische Rückkehrhilfe:** Medikamente und/oder medizinische Behandlung während sechs Monaten. Für alle Rückkehrer wurden zudem die Kosten für die bei Einreise obligatorische Gelbfieber-Impfung und bei Bedarf für weitere Impfungen bzw. Malaria-Prophylaxe übernommen.
- **Zusatzhilfe für vulnerable Personen:** Übersetzung von Schulzeugnissen für Schulpflichtige in der Schweiz und Sprachunterricht in Angola zur erleichterten Reintegration ins Schulsystem, provisorische Unterkunft bis drei Wochen nach der Rückkehr. Für vulnerable Personen, welche kein eigenes Projekt umsetzen konnten, wurde anfangs eine Zusatzhilfe von CHF 1'000.- gewährt. Später wurde stattdessen die Projekteingabe durch die Aufnahmefamilie im Sinne einer längerfristig wirkenden Unterstützung ermöglicht und umgesetzt.
- **Monitoring und Unterstützung** bei der Umsetzung der Reintegrationsprojekte durch IOM während sechs Monaten.
- **Ausbildungsseminar für Business-Management:** Ab 2004 organisierte IOM jährlich ein Seminar für Rückkehrer aus der Schweiz und England, welches von diesen Ländern ko-finanziert wurde.

Die finanzielle Starthilfe und Projektunterstützung wurden in Luanda durch IOM ausbezahlt.

Als vulnerable Personen galten Familien mit minderjährigen Kindern, allein erziehende Personen, unbegleitete Minderjährige oder aufgrund ihres Alters oder Gebrechens in ihrer Erwerbsfähigkeit eingeschränkte Personen.

### 3.4 Strukturhilfe

Beim Rückkehrhilfeprogramm Angola stand bezüglich der Strukturhilfe das Ziel im Vordergrund, nach Beendigung des Krieges einen Beitrag an die Linderung der humanitären Not im Land zu leisten.

Zwischen 2002 und 2005 wurden folgende drei Strukturhilfe-Projekte unter DEZA-Leitung umgesetzt<sup>2</sup>:

- *Rehabilitation von medizinischer Infrastruktur:* In Zusammenarbeit mit dem angolanischen Gesundheitsministerium wurden in Luanda in fünf Gesundheitszentren die Laboratorien mit neuem Material ausgestattet und das Personal entsprechend ausgebildet. Beitrag BFM: CHF 450'000.
- *Ernährungssicherheit:* Mit Hilfe der Nichtregierungsorganisation ADRA wurde in der Provinz Huambo der Wiederaufbau der Viehzucht unterstützt und damit die Selbstversorgung nachhaltig verbessert. Das Projekt beinhaltete den Verkauf von Vieh an die Bevölkerung und Ausbildung zur Viehhaltung, die Einrichtung eines Veterinärzentrums und einer mobilen Veterinärklinik. Beitrag BFM: CHF 225'000.

<sup>2</sup> Die DEZA hat ihr humanitäres Programm in Angola per Ende 2006 beendet.



- *Ausbau eines Kinderheims:* In Zusammenarbeit mit IOM Angola wurde das Kinderheim der Nichtregierungsorganisation Mulemba ausgebaut. Es wurde ein zusätzliches Unterkunftsgebäude und ein Atelier für Elektriker-Ausbildung erstellt. Beitrag BFM: CHF 225'180.
- Mit einem Beitrag von CHF 31'250.- (USD 25'000.-)<sup>3</sup> wurde zudem im April 2003 die Durchführung einer Konferenz zur Koordination der Hilfe an intern Vertriebene unterstützt. Die Konferenz wurde von der Stanley Foundation in Genf organisiert. Es haben Vertreter von angolanischen Behörden, Unternehmungen und Nichtregierungsorganisationen sowie von UN-Behörden, IOM und BFM teilgenommen.

Von den Projekten ist dasjenige mit dem Kinderheim Mulemba besonders hervorzuheben. Es hat sich vertraglich verpflichtet, bis 2010 drei Plätze für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMAS) aus der Schweiz zur Verfügung zu stellen, und sie gegen eine jährliche Pauschale<sup>4</sup> bis zur Volljährigkeit vollumfänglich zu versorgen, falls eine Familienzusammenführung nicht möglich ist. Für das BFM ergaben sich daraus zusätzliche Strukturhilfekosten von CHF 12'500.- (USD 10'000.-). Damit hat das BFM erstmals eine Empfangsstruktur für UMAS in einem afrikanischen Land geschaffen. Dies ermöglicht dem BFM auch, bei Fällen von UMAS Wegweisungen zu verfügen sowie Verfahren zur Aufhebung von vorläufigen Aufnahmen einzuleiten (vgl. auch Pkt. 4.5).

2004 erklärte die ILR einen Fortschritt im Migrationsdialog (Papierbeschaffung, Rückübernahmeabkommen) zur Voraussetzung für zusätzliche Strukturhilfe. Verhandlungen wurden zwar im Mai 2005 aufgenommen, konnten aber während der weiteren Programmdauer nicht fortgeführt werden (vgl. Pkt. 5). Daher wurden keine weiteren Projekte beantragt.

Die geleistete Strukturhilfe betrug insgesamt CHF 943'930.-.

## **4. Programmergebnisse**

### **4.1 Informationsarbeit**

Die Informationsarbeit war ein wichtiger Bestandteil der Programmumsetzung in den Kantonen, zumal es sich um einen schwierigen Rückkehrkontext handelte und es galt, das neue Programm nicht nur bekannt zu machen, sondern auch Vertrauen zu schaffen, dass die angebotenen Leistungen tatsächlich erbracht würden. Das BFM und IOM Bern versorgten daher die kantonalen Rückkehrberatungsstellen (RKBs) regelmässig mit Informationen zum Programm und unterstützten sie bei der Durchführung von Informationsveranstaltungen für Asylsuchende.

Das BFM informierte die betroffenen kantonalen Behörden bei Programmstart und Programmverlängerungen mittels Rundschreiben über Programmleistungen und -abläufe. Bei Programmstart wurde eine Pressemitteilung veröffentlicht. Des Weiteren wurden den RKBs Adresslisten der Zielgruppe zur Verfügung gestellt, damit die potentiellen Teilnehmenden persönlich über das Programm informiert werden konnten.

IOM erarbeitete zu Beginn des Programms ein Länder-Fact Sheet mit rückkehrrelevanten Informationen zu Angola, welches den RKBs zur Unterstützung ihrer Beratungstätigkeit zur Verfügung gestellt und während der Laufzeit des Programms regelmässig aktualisiert wurde. Weiter wurden Informationsbroschüren zur Malaria- und Cholera-Prävention für Rückkehrer erstellt.

<sup>3</sup> In diesem Bericht wird der Umrechnungskurs 1 USD = 1.25 CHF verwendet.

<sup>4</sup> Nach Programmabschluss müssten im Einzelfall anfallende jährliche Pauschalen über die individuelle Rückkehrhilfe finanziert werden.

In Zusammenarbeit BFM - IOM wurden individuelle Reintegrationsberichte "Rückkehrhilfe konkret" erarbeitet, in die portugiesische Sprache übersetzt und auf den Internet-Seiten des BFM und von IOM Bern veröffentlicht.

Ein neuer Weg in der Informationsarbeit wurde mit einem von IOM produzierten Kurzfilm über das Programm eingeschlagen. Der Film zeigte einige Programmteilnehmende nach ihrer Rückkehr. Der Film wurde von den RKBs und weiteren interessierten Stellen positiv aufgenommen.

Inspiziert vom Rückkehrhilfeprogramm "Balkan für vulnerable Personen" wurde 2006 zusätzlich zum Merkblatt eine Informationsbroschüre in Portugiesisch und Englisch erarbeitet, in welcher das Programm detaillierter und mit Fotos vorgestellt wurde.

Schliesslich ergab sich noch eine weitere Möglichkeit, die Programminformationen nicht nur an die Zielgruppe, sondern an die angolansiche Diaspora zu kommunizieren: via die angolansiche Vertretung in der Schweiz. Die angolansiche Botschaft gab Merkblätter und Broschüren an potentielle Teilnehmende ab und informierte über das Programm in ihrem Newsletter und auf ihrer Internet-Seite.

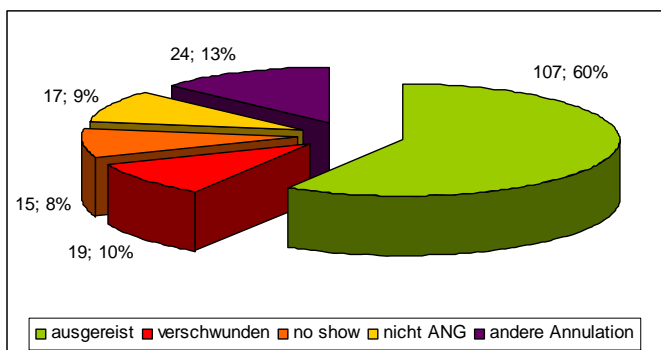
## 4.2 Anmeldungen und Ausreisen

	Phase I 02/03	Phase II 04	Phase III 05	Phase IV 06	Phase V 07	Abschluss- phase 08	Total Personen
Anmeldungen	57	30	28	39	28	-	182
Annullierung	21	10	17	12	14	1	75
Ausreisen	21	14	23	26	13	10	107

Zwischen dem 15. November 2002 und dem 15. November 2007 (Anmeldefrist im letzten Laufjahr) meldeten sich insgesamt 182 Personen, verteilt auf 131 Fälle, für das Programm an. 107 Personen (60 %) reisten aus, bei 75 Personen (40 %) musste die Anmeldung annulliert werden.

Die meisten Anmeldungen wurden in der ersten Phase verzeichnet. Damals wurde durch die ausnahmsweise Programmöffnung für Personen im Wegweisungsvollzug ein Kick-Off-Effekt erreicht (33% der angemeldeten Personen). Danach sank die Zahl der Anmeldungen um rund 50 % und blieb relativ konstant.

Die Annullierungen betrafen Personen, die nach ihrer Anmeldung von der Programmteilnahme ausgeschlossen wurden (z.B. wegen Nichtanerkennung der angolansichen Staatsangehörigkeit oder Änderung der Rückkehrwilligkeit) oder verschwunden bzw. nicht zum Abflug erschienen sind.



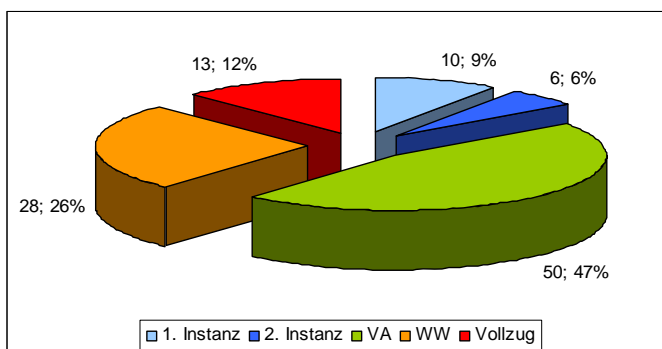
Die meisten Ausreisen wurden im vierten Programmjahr verzeichnet. Dies ist jedoch ein zufälliges Ergebnis, da sich der Zeitpunkt der Ausreise wegen der sehr langwierigen Papierbeschaffung je nach Fall bis fast ein Jahr verzögern konnte. Die letzten Ausreisen fanden Ende Juli 2008 statt (Abschlussphase).

Es wurde keine Wiedereinreise in die Schweiz festgestellt.

### 4.3 Profil der ausgereisten Personen

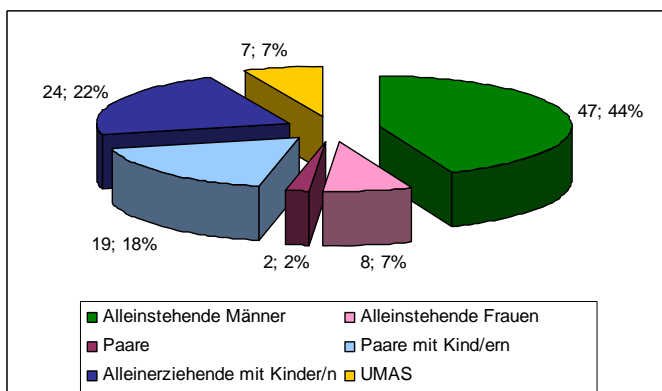
#### Asylstatus in der Schweiz:

Besonders auffällig ist, dass fast die Hälfte der ausgereisten Personen eine vorläufige Aufnahme hatte (47 %). Eine Erklärung dafür bietet die Struktur der Zielgruppe (vgl. Pkt. 3.2). Im September 2002 hatten 58 % eine vorläufige Aufnahme, im September 2006 sogar 82 %. Diese Gruppe von rund 2'000 Personen setzt sich zu 90 % aus Familien (d.h. Nicht-Alleinstehenden) zusammen.



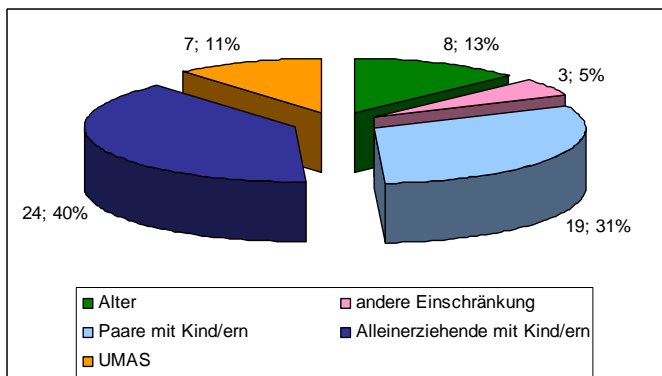
Die zweitgrösste Gruppe bildeten Personen mit einer rechtskräftigen Wegweisung (26 %), gefolgt von Personen im Wegweisungsvollzug (12 %). Schliesslich gab es auch Personen, die ihr Asylgesuch (1. Instanz) oder ihre Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht zurückzogen (2. Instanz).

#### Familienstruktur:



Die grösste Gruppe bildeten alleinstehende Männer (44 %), alleinstehende Frauen reisten hingegen nur vereinzelt aus (7 %). Auffallend ist der hohe Anteil von Paaren mit Kind/ern (5 Fälle) und Alleinerziehenden mit Kind/ern (7 Fälle), zusammen bildeten sie 40 % der ausgereisten Personen. Es ist lediglich ein Paar ohne Kinder ausgereist.

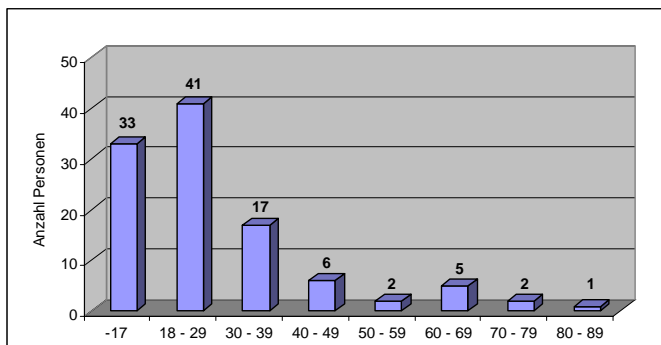
#### Vulnerable Personen:



Die Definition der vulnerablen Personen wurde aufgrund des schwierigen Kontexts weit gefasst (vgl. Pkt. 3.3). Das Vulnerabilitätskriterium "Alter" umfasst Personen ab 60 Jahren.

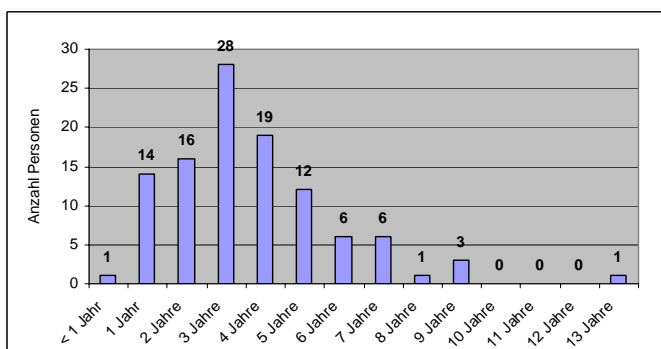
Insgesamt wurden 61 der 107 Personen als vulnerabel bezeichnet (57 %), d.h. mehr als die Hälfte der Ausgereisten. Die Darstellung zeigt, dass Paare mit Kindern und Alleinerziehende die Mehrheit der vulnerablen Personen bildeten (71 %).

### Altersstruktur:



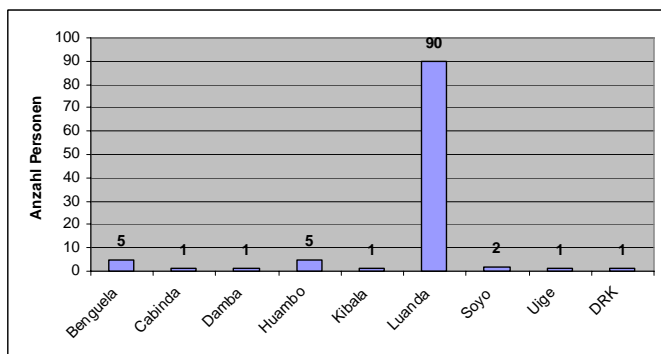
Dem Teilnehmerkreis entsprechend zeigt die Alterstruktur eine Spitze bei den 18 - 29 Jährigen, gefolgt von Kindern bis 17 Jahre, und schliesslich den 30 - 39 Jährigen.

### Aufenthaltsdauer in der Schweiz:



Die überwiegende Mehrheit (83 %) der ausgewiesenen Person hatten sich zwischen einem und fünf Jahren in der Schweiz aufgehalten.

### Rückkehrort in Angola:



Luanda war die erste Wahl für den Neustart in Angola (84 % der Teilnehmenden). Ein 82-jähriger Mann reiste nach Kinshasa (DRK) aus, wo er von Verwandten aufgenommen wurde.

## 4.4 Papierbeschaffung

Die Teilnehmenden waren in der Regel nicht im Besitz eines gültigen Reisedokuments. Daher war die Beschaffung eines Ersatzreisedokumentes über die angolische Botschaft erforderlich. Das BFM organisierte für die angemeldeten Personen jeweils einen Anhörungstermin mit Vertretern der angolischen Botschaft. Leider dauerte die formelle Bestätigung der Staatsangehörigkeit und die Ausstellung des Laissez-passer in vielen Fällen sehr lange. Aus diesem Grund kam es oft zu einer monatelangen Verzögerung der Ausreise. Die Situation der langwierigen Papierbeschaffung konnte während der Programmdauer trotz steter Bemühungen nicht merklich verbessert werden und ist daher als Schwachstelle des Programms zu werten.

## **4.5 Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMAS)**

Im Rahmen dieses Programms wurden die Ausreise und Reintegration von sieben Kindern (vier Fälle) organisiert, die sich in der Schweiz als unbegleitete minderjährige Asylsuchende aufhielten. Es sind bisher die einzigen Fälle von UMAS im Bereich der Rückkehrhilfe, in welchen die Rückkehr in ein afrikanisches Herkunftsland organisiert wurde. Diese unterschieden sich in der Bearbeitung deutlich von den anderen Fällen. Jeder Fall wies eine andere Konstellation auf, aber gemeinsam war allen, dass sie sehr komplex und aufwändig waren. Demzufolge waren alle Beteiligten sehr gefordert. Es zeigte sich insbesondere, dass aufgrund der grossen Zahl an involvierten Personen (Beistand, Heimbetreuer, Pflegefamilie, etc.) eine transparente Kommunikation die wichtigste Voraussetzung für eine im besten Interesse des Kindes liegende Ausreisevorbereitung ist.

Für die Kinder selber schien die grösste Herausforderung, die Beziehung und das Vertrauen zu ihren Müttern / Eltern wiederaufzubauen. In allen Fällen schienen diese gebrochen zu sein. In einem Fall wünschten die beiden Kinder, nach der Rückkehr vorübergehend während drei Monaten im Kinderheim Mulemba zu leben, und besuchten die Mutter jeweils am Wochenende. Dies war der einzige Fall, in dem das Kinderheim Mulemba für einen Aufenthalt genutzt wurde.

IOM Luanda konnte in diesen Fällen u.a. eine Abklärung über die Aufnahmebereitschaft der Familien und ihre materielle Situation durchführen, die zuständigen Behörden über die Ankunft informieren, sowie die Kinder und ihre Mütter bzw. Eltern bei der Familienzusammenführung unterstützen und begleiten.

## **4.6 Reintegrationsprojekte**

Insgesamt wurden in der Berichtsperiode 45 individuelle Reintegrationsprojekte bewilligt. Die Projektanträge wurden mehrheitlich erst nach der Rückkehr erarbeitet.

Es bestand auch die Möglichkeit, eine Ausbildung in der Schweiz von maximal 6 Monaten als Projekt einzugeben. Dies wurde im ersten Laufjahr in einem Fall gemacht (Informatik-Kurs). Wegen der sprachlichen Schwierigkeiten erwies sich diese Option jedoch bald als unpraktisch und aufwändig. Folglich wurde diese Möglichkeit in der Praxis nur noch in Betracht gezogen, wenn kein entsprechendes Ausbildungsangebot in Angola existierte.

In 40 Fällen wurde die Projektunterstützung für die Gründung einer beruflichen Existenz eingesetzt. Die Business-Typen waren sehr vielfältig, über den Coiffeur-Salon bis zur Spenglerei und zum Verkauf bzw. Installation von Satellitenschüsseln. Sehr beliebt waren Projekte betreffend Einzel- oder Grosshandel mit Softdrinks. Hervorzuheben ist z.B. der Rückkehrer, der im Kanton Aargau einen Traktor kaufte und nach Angola exportierte, um wieder in der Landwirtschaft tätig zu werden. Oder die zwei Frauen, die sich beim jährlichen Ausbildungseminar trafen und danach beschlossen, ein gemeinsames Projekt "Bustransport" umzusetzen. Nur in vier Fällen wurde eine Ausbildung gewählt (3x Informatik, 1x Krankenpflege), und nur in einem Fall wurde der Betrag als Lohnsubvention für einen Arbeitsplatz eingesetzt.

## **4.7 IOM**

### **4.7.1 Umsetzung und Aktivitäten**

Das Rückkehrhilfeprogramm wurde unter der Aufsicht von IOM Bern von der lokalen IOM Vertretung in Angola umgesetzt. IOM Luanda und bei Bedarf ihre Suboffice leisteten dabei im Zeitraum vom 15. November 2002 bis 30. August 2008 folgende Unterstützung an die Programmteilnehmenden:

- In 73 Fällen wurden eine finanzielle Rückkehrhilfe nach der Ankunft ausbezahlt und teilweise zeitlich gestaffelt zusätzliche Zahlungen vorgenommen.
- In 71 Fällen erhielten die Rückkehrer die Möglichkeit, ein Projekt für die berufliche Wiedereingliederung einzureichen. Insgesamt wurden vor Ort 37 Projekte eingereicht und 44 umgesetzt. IOM Luanda unterstützte die Rückkehrerinnen und Rückkehrer bei der Planung und Umsetzung solcher Projekte mit Beratung, Marktanalyse, Formulierung eines Businessplanes, Auszahlung und Betreuung bei der Projektumsetzung durch regelmäßige Besuche während sechs Monaten.
- Im Rahmen der medizinischen Rückkehrhilfe und Zusatzhilfe für vulnerable Personen wurden insgesamt 24 Personen in 17 Fällen in folgenden Bereichen unterstützt:
  - Bereitstellung einer provisorische Unterkunft und Hilfe bei der anschliessenden Suche nach permanenten Unterkunftsmöglichkeiten
  - Medizinische Unterstützung in Form einer finanziellen Hilfe für Medikamente und Behandlung. Diese Unterstützung war oft gekoppelt an Unterstützung beim langfristigen Zugang zu öffentlichen medizinischen Dienstleistungen.
- Informationsanfragen RIF: Zur Vorbereitung der Rückkehr wurden in Angola 136 zum Teil umfangreiche individuelle Informationsanfragen in den Bereichen Ausarbeitung einer Berufsprojektidee, medizinische Versorgung, Suche von Familienmitgliedern, Unterbringungsmöglichkeiten sowie Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten bearbeitet.
- Rückreise mit SIM: Im Rahmen von swissREPAT-IOM Movement wurde die Rückreise von 105 Personen nach Angola organisiert. Dies beinhaltete in zwei Fällen auch die Organisation einer Reisebegleitung durch eine medizinische Fachperson und in drei Fällen durch eine Vertrauensperson.

#### **4.7.2 Feedback der Mission vor Ort**

Die Reintegration vor Ort und die Durchführung der oben erwähnten Dienstleistungen gestaltete sich grösstenteils problemlos. IOM Luanda hat festgestellt, dass die Bereitschaft der Rückkehrer zur Zusammenarbeit mit ihren Mitarbeitern gross ist und ebenfalls die Initiative, an der Reintegration aktiv mitzuarbeiten. Durch den Empfang am Flughafen und ein einführendes Beratungsgespräch konnte eine gute Vertrauensbasis für die weitere Zusammenarbeit mit den Rückkehrern gelegt werden.

Die Stärken des Rückkehrhilfeprogramms sah IOM Luanda klar in dem starken Monitoring und der engen Begleitung der Rückkehrer und der dadurch guten Unterstützung bei der Reintegration. Durch diese Unterstützung konnte die Nachhaltigkeit der Businessprojekte verbessert und eine langfristige Einkommensgenerierung ermöglicht werden. Dies wurde durch die Ausbildung im jährlichen Seminar, das ab 2004 durchgeführt wurde, noch verstärkt.

Dennoch muss erwähnt werden, dass sich Angola trotz des anhaltenden rasanten Wirtschaftswachstums als Land präsentiert, das für die Reintegration von Rückkehrern aus der Schweiz weiterhin ein anspruchsvolles Umfeld darstellt. Vor allem Personen, die auf langfristige öffentliche Unterstützung angewiesen sind, befinden sich in einer schwierigen Lage, da die staatlichen Institutionen erst im Aufbau begriffen sind.

Für IOM Luanda hat sich an der Umsetzung während des Programms von 2002-2007 nichts Grundlegendes geändert. Die nach dem ersten Laufjahr ausgebauten Unterstützungsmöglichkeiten blieben unverändert und die Herausforderungen orientierten sich an der Situation vor Ort und den Rückkehrern selber und waren somit von Fall zu Fall verschieden. Sicherlich konnte aber die Unterstützung durch die gesammelten Erfahrungen und die ent-

standenen wertvollen Kontakte zu öffentlichen Stellen, NGOs etc. im Laufe der Umsetzung verstärkt werden.

#### **4.8 Nachhaltigkeit der Leistungen: Befragung IOM**

Nach fünf Laufjahren bot es sich an, das Ziel dieses Programms – nämlich die Förderung der Rückkehr und die Erleichterung der Reintegration der Personen vor Ort – abschliessend zu untersuchen und eine Untersuchung der langfristigen Ergebnisse einzuleiten. Das BFM begrüsst diesen Vorschlag, worauf IOM begann, eine Befragung durchzuführen und auszuwerten. Entsprechende Resultate über die Effektivität und Nachhaltigkeit der Reintegrationsmassnahmen und allgemein über den Einfluss der gesetzten Aktionen in einer komplexen und oftmals schwierigen Herkunftsregion konnten so gesammelt und in einem Bericht festgehalten werden<sup>5</sup>.

##### **4.8.1 Aktivitäten**

Im Rahmen des Rückkehrhilfeprogramms Angola meldeten sich im Zeitraum vom 15.11.2002 und dem 31.12.07 insgesamt 182 Personen in 133 Fällen für die Teilnahme an. Von den angemeldeten Personen reisten bis zum 31.12.2007 total 97 Personen in 64 Fällen aus der Schweiz in ihr Heimatland zurück. Ab Anfang 2008 und bis Ende April 2008 versuchte die IOM Vertretung in Luanda mit möglichst vielen Zurückgekehrten in Kontakt zu treten. In 29 Fälle (46 Personen) konnte ein Kontakt für eine standardisierte Befragung hergestellt werden. Die Personen wurden vor Ort besucht oder in Ausnahmefällen telefonisch kontaktiert.

##### **4.8.2 Resultate**

###### *Allgemeine Situation der Rückkehrer*

Um Aufschluss darüber zu geben, ob Programmteilnehmer nach ihrer Rückkehr weiter migrieren, wurde abgeklärt, ob sie weiterhin in der Ortschaft wohnhaft sind, in welche sie von der Schweiz aus zurückgekehrt sind. Von den befragten Personen wohnen insgesamt noch gut zwei Drittel und somit rund 70% der Fälle immer noch in der Ortschaft ihrer ursprünglichen Rückkehr. In 25% der Fälle ist bekannt, dass sie erneut umzogen und innerhalb von Angola einen neuen Wohnort gefunden haben. Nur in einem Fall (5%) scheint eine Ausreise aus Angola stattgefunden zu haben (Wegzug während der Befragungsphase).

In gesamthaft sechs Fällen gehen die Rückkehrer jedoch davon aus, dass ihr Lebensmittelpunkt mittel- bis langfristig wieder ausserhalb von Angola sein wird, erwähnen aber gleichzeitig, dass ihnen dazu momentan die finanziellen Mittel fehlen.

Die zurückgekehrten Personen wurden weiter befragt, ob sie mit ihrer aktuellen Situation nach der Rückkehr zufrieden sind. In 15 Fällen oder rund 50 % gaben die Rückkehrerinnen und Rückkehrer an, mit ihrer jetzigen Situation zufrieden zu sein, was gleichzeitig impliziert, dass sich ihre Situation stabilisiert hat und ein Zugang zur Grundversorgung sichergestellt werden konnte. Unzufriedenheit war meist mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Reintegration, hohen Lebenshaltungskosten in Luanda und der schlechten medizinischen Versorgung in Angola verbunden.

---

<sup>5</sup> Der vollständige Bericht ist bei IOM Bern und der Sektion Rückkehrförderung verfügbar.  
Schlussbericht Rückkehrhilfeprogramm Angola

### *Beurteilung der Unterstützung bei der Vorbereitung der Rückkehr und bei der Reintegration*

Im Rahmen der Befragung sollte untersucht werden, welche Erfahrung die Zurückgekehrten in der Zusammenarbeit zur Vorbereitung und Umsetzung ihrer Rückkehr gemacht hatten. Zwei Drittel der Rückkehrerinnen und Rückkehrer hatten das Gefühl, dass sie ausreichend auf die Rückreise in ihr Heimatland vorbereitet worden sind, während einige erwähnten, dass bei der Vorbereitung ein beschönigtes Bild von Angola gezeichnet wurde.

Mit der Umsetzung und der Unterstützung vor Ort waren sogar rund 80% zufrieden. Auf der negativen Seite wurde erwähnt, dass die tatsächliche Art, Form oder Umfang, sowie die zeitliche Dauer der Unterstützung durch IOM vor Ort nicht derjenigen entsprach, die ihnen vor der Rückkehr versprochen wurde.

### *Finanzielle Rückkehrhilfe*

Bei der finanziellen Rückkehrhilfe erwähnten über 80% der befragten Personen, dass diese eine grosse Hilfe für die Wiedereingliederung während der ersten Zeit nach der Rückkehr war. Gleichzeitig wurde aber mehrfach bemerkt, dass diese – gemessen an den Herausforderungen nach der Rückkehr und insbesondere aufgrund des hohen Preisniveaus in Angola im Allgemeinen und in Luanda im Speziellen – nicht angemessen und zu gering sei.

Bezüglich der Verwendung der Hilfe wurden mehrheitlich Einrichtung des Haushaltes, administrative Aufwendungen (Beschaffung von Personaldokumenten, Behördengänge etc), täglicher Gebrauch und nur in zwei Fällen Sparen erwähnt.

### *Berufliche Reintegration*

In den 29 Fällen der befragten Personen haben zum Zeitpunkt der Interviews insgesamt 20 ein Businessprojekt umgesetzt. Von diesen Projekten sind heute noch 12 operationell und generieren ein Einkommen, das zwischen 5% und 90% der Lebensunterhaltskosten deckt. Durchschnittlich sind rund sechs Personen teilweise von den Businessprojekten abhängig.

Unternehmen, die durch die Projektunterstützung gegründet wurden, weisen praktisch nie ein Wachstum auf bzw. konnten sich äusserst selten von Subsistenzunternehmen zu mittelgrossen Unternehmen entwickeln.

Auffällig ist, dass einige der befragten Personen nicht von der Möglichkeit profitiert haben, ein Businessprojekt umzusetzen. Dies beschränkt sich auf die Fälle, in denen die Personen direkt nach ihrer Rückkehr in eine Familie integriert wurden, welche bereits über genügend finanzielle Mittel verfügte, um auch die Bedürfnisse des zurückgekehrten Mitglieds zu decken.

Die Möglichkeit der Ausbildung wurde nur vereinzelt genutzt. Gemäss IOM Luanda möchten die Rückkehrer nach der Ankunft im Heimatland möglichst schnell ein Einkommen generieren, da sie darauf angewiesen sind.

### *Seminar*

Bereits im Jahr 2004 hatte IOM Luanda damit begonnen, einmal jährlich einen Weiterbildungskurs für Rückkehrerinnen und Rückkehrer zum Thema „Workshop on managing small businesses“ anzubieten. Der Kurs stiess bei den Zurückgekehrten jeweils auf reges Interesse. Entsprechend haben von den befragten Personen insgesamt 19, also rund zwei Drittel, am Seminar teilgenommen, und eine durchwegs positive Rückmeldung gegeben da es ihnen ermöglichte, ihr Unternehmen basierend auf der neuen Wissensgrundlage noch-



mals aus einem anderen Blickwinkel zu betrachten und zu evaluieren sowie Anpassungen und Verbesserungen in den Bereichen Buchhaltung, Management sowie Legalisierung und Registrierung durchzuführen.

#### *Allgemeine Rückmeldung zum Programm*

Abschliessend wurden die Rückkehrer allgemein über das Rückkehrhilfeprogramm befragt.

Als Empfehlungen wurde erwähnt, dass die Unterstützung höher sein und über einen längeren Zeitraum aufrechterhalten werden sollte. Zudem sollten Weiterbildungs- und Informationsveranstaltungen für die Rückkehrer in Angola häufiger stattfinden. Gewünscht wurde auch eine flexiblere Handhabung der Auszahlungsbedingungen für die Rückkehrhilfe.

Ein Grossteil dieser Rückmeldungen zielte also auf den Ausbau in Höhe und Dauer der Rückkehrhilfe, aber auch auf die erschwerenden administrativen Vorgaben ab. Gemäss IOM Luanda beklagen sich viele Rückkehrer über das zu bürokratische Vorgehen bei der Umsetzung von Businessprojekten. Oft verlangen sie das Geld in bar, möchten so schnell wie möglich mit der Umsetzung beginnen oder bevorzugen ein informelles Projekt. Meist fehlt dabei anfänglich das Verständnis dafür, dass ein langfristiges Berufsprojekt eine seriöse Planung sowie eine legale Grundlage benötigt. Viele Rückkehrer möchten aber im informellen Bereich tätig werden, weil dadurch Gebühren und Steuern gespart werden können und der Profit meist höher ist als in legalen Geschäften.

#### **4.8.3 Schlussfolgerungen**

Die versuchte Kontaktaufnahme mit sämtlichen Rückkehrerinnen und Rückkehrern hat gezeigt, dass die Mobilität der Programmteilnehmenden auch nach der Rückkehr weiterhin gross ist. Das Ziel einer abschliessenden Aussage zur Nachhaltigkeit der Rückkehrhilfe konnten deshalb aufgrund der Anzahl Befragungen nur beschränkt erreicht werden.

Generell kann gesagt werden, dass sich die Unterstützungsleistungen, die im Rahmen des Programms angeboten wurden, weitgehend bewährt haben. Die unterschiedlichen und zum Teil sehr grundlegenden Verwendungszwecke der finanziellen Rückkehrhilfe zeigen auf, wie vielseitig die Bedürfnisse sind und wie sehr die Unterstützung deshalb auch benötigt wird. Bei der Unterstützung in der beruflichen Reintegration wird klar, dass die Umsetzung eines Berufprojektes eine valable Möglichkeit darstellt, ein gewisses Einkommen auf längere Zeit zu generieren. Unterstützt durch die Weiterbildung im Rahmen des jährlichen Seminars war eine Umsetzung dieser Projekte selbst für vulnerable Personen mehrheitlich möglich.

Aus den Resultaten können folgende Empfehlungen für laufende und zukünftige Rückkehrhilfemassnahmen in einem ähnlichen Umfeld abgeleitet werden:

- Bei der Vorbereitung einer Rückkehr hier in der Schweiz ist der Einbezug der konkreten Situation vor Ort entscheidend und zwingend für eine erfolgreiche Rückkehr und die Vermeidung von Missverständnissen.
- Das Beispiel Angola zeigt deutlich, dass die Lebensunterhaltskosten in den verschiedenen Zielländern der Rückkehrhilfe und auch innerhalb der Länder oft sehr stark variieren. Es stellt sich die Frage, ob hier eine Flexibilisierung der Unterstützung möglich und sinnvoll ist.
- Mit dem Fokus auf die berufliche Reintegration sollte in einem Programm generell immer die entsprechende Weiterbildung durch ein Seminar sichergestellt werden.
- Die informelle Vernetzung zwischen den Zurückgekehrten und deren Austausch von Erfahrung hat sich sehr bewährt und wurde von den Programmteilnehmenden sehr ge-

schätzt. Solche Initiativen sollten unterstützt und gefördert werden.

- Die Forderung zahlreicher Rückkehrerinnen und Rückkehrer nach höherer und längerer Unterstützung sollte vermehrt über *referral services* abgedeckt werden. Mittels Vermittlung in bestehende Strukturen vor Ort und durch die Anknüpfung an private und öffentliche Leistungserbringer kann eine nachhaltige Sicherstellung der erwünschten Dienstleistungen sichergestellt werden.
- Die strukturierte Evaluation von Programmen mit einer längeren Laufzeit erscheint sinnvoll, um die Erkenntnisse aus der Umsetzung in die zukünftige Projektplanung einfließen zu lassen.

## 5. Migrationsdialog

Die Beendigung des Bürgerkriegs hatte auch positive Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der angolanischen Behörden mit dem BFM. Im Bereich des Wegweisungsvollzugs kam es zu einer auf operationeller Ebene gut funktionierenden Zusammenarbeit mit der angolanischen Botschaft, wenn auch die Ausstellung von Ersatzreisepapieren sehr lange dauerte.

Das BFM lud Ende 2004 eine angolanische Delegation ein, um die Probleme bei der Papierbeschaffung wirksamer anzugehen und Vorgespräche über ein Rückübernahmeabkommen zu führen. Die ersten Gespräche über ein Rückübernahmeabkommen fanden im Mai 2005 statt, konnten jedoch danach aus verschiedenen Gründen nicht fortgesetzt werden. Seitens der angolanischen Behörden (Botschaft, Delegationen) wurde das Programm stets ausdrücklich geschätzt und stellte daher ein positives Element im Migrationsdialog dar.

## 6. Finanzen

### 6.1 Kostenberechnung

Im Bericht vom 20. Dezember 2006 über den Bereich der Rückkehrförderung macht die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Empfehlung, dass die Kosten-Nutzenüberlegungen für ein Länderprogramm nach einem einheitlichen Standard vorzunehmen seien. Dabei seien sowohl die Kosten für die Rückkehrhilfe, die IOM Struktur vor Ort, die zusätzlichen Personalkosten beim IOM Büro in Bern als auch für die Strukturhilfeprojekte zu berücksichtigen. Der nachfolgende Kosten-Nutzen-Vergleich kommt dieser Empfehlung nach und zeigt die Gegenüberstellung der geschätzten Programmvollkosten für ein Jahr und der im gleichen Zeitraum gesparten potentiellen Fürsorgekosten für 21 ausgewählte Personen.

Das Total der geschätzten Programmvollkosten über den Zeitraum von Dezember 2002 bis Dezember 2008 (inkl. Abschlussphase) beträgt CHF 2'751'841.-. Diese Kosten werden wie folgt aufgeteilt:

	<b>Kostenfaktor</b>	<b>Betrag in CHF</b>
1	Finanzielle Rückkehrhilfe	449'311.-
2	IOM Angola Fixkosten USD 534'120.-	667'650.-
3	Strukturhilfeprojekte	943'930.-
4	Flug- und Reisekosten 107 P. Ø CHF 850.-	90'950.-
5	Bürovollkosten BFM und IOM Bern	600'000.-
	<b>Programmvollkosten Total</b>	<b>2'751'841.-</b>

1. Die **ausbezahlte finanzielle Rückkehrhilfe** beinhaltet alle Formen der individuellen Rückkehrhilfe.
2. Die **IOM Fixkosten** decken Personal- und Bürokosten in Angola.
3. Die **Strukturhilfe** beinhaltet die vom BFM finanzierten Strukturhilfeprojekte.
4. Die **Flug- und Reisekosten** errechnen sich aus einem durchschnittlichen Ticketpreis.
5. Die **Bürovollkosten BFM und IOM-Bern**<sup>6</sup> beinhaltet die Personal- und Fixkosten für eine 60 % Stelle. Aufgeteilt werden diese 60 % je zur Hälfte auf das BFM, Sektion Rückkehrförderung und auf das IOM-Bern Büro.

## 6.2 Kosten-Nutzen-Jahresvergleich

Im Rahmen des fünfjährigen Programms kehrten 107 Personen in ihre Heimat zurück, d.h. rund 21 Personen in einem Jahr. Pro Person entstanden Vollkosten von ca. CHF 25'720.-. Sofern der Strukturhilfebeitrag nicht mit einberechnet würde, reduzieren sich die Kosten pro Person auf ca. CHF 16'900.-.

Im Fürsorgebereich sieht Art. 22 Abs. 1 der neuen Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen pro Person eine Globalpauschale (Miete, Sozialhilfe, Betreuung, Krankenversicherung) von monatlich rund CHF 1'450.- vor. Pro Person und Jahr entspricht dies CHF 17'400.- (1'450 x 12). Da davon auszugehen ist, dass nicht grundsätzlich alle Personen fürsorgeabhängig sind, ist dieser Betrag möglicherweise zu hoch angesetzt.

Mit diesen Eckdaten lässt sich folgender Kosten-Nutzen-Jahresvergleich erstellen.

	<b>Programmvollkosten</b>	<b>Programmkosten ohne Strukturhilfe</b>	<b>Fürsorgekosten</b>
1 Person	25'720.-	16'900.-	17'400.-
<b>21 Personen</b>	<b>540'120.-</b>	<b>354'900.-</b>	<b>365'400.-</b>

Die Gegenüberstellung zeigt ein vertretbares Verhältnis zwischen Programmvollkosten und potentiell eingesparten Fürsorgegeldern pro Jahr. Die für 21 Personen eingesparten Fürsorgekosten übersteigen bereits nach eineinhalb Jahren die jährlichen Programmkosten. Sofern die Strukturhilfekosten nicht mit einberechnet werden, sind die jährlich eingesparten Fürsorgekosten sogar höher als die Programmkosten.

## 7. Schlussfolgerungen Programm

Die Auswertung des Programms hat ergeben:

- ➔ Während der Laufzeit des Programms sind mehr Personen nach Angola selbständig ausgereist als vor 2003. Diese Entwicklung ist in erster Linie auf das Ende des Bürgerkriegs zurückzuführen. Das Programm wurde daher zum richtigen Zeitpunkt angeboten.
- ➔ Fast die Hälfte der ausgereisten Personen hatte eine vorläufige Aufnahme (47 %).

<sup>6</sup> Das Berechnungsmodell für die Bürovollkosten basiert auf Angaben der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) und wurde im Abschlussbericht für das Rückkehrhilfeprogramm "Balkan für vulnerable Personen" vom September 2007 zum ersten Mal verwendet. Gerechnet wurde mit der Lohnklasse 23.

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

- Über die Hälfte (57 %) der ausgereisten Personen wurden im Rahmen des Programms als vulnerabel bezeichnet. Paare mit Kindern und Alleinerziehende bildeten die Mehrheit der vulnerablen Personen (71 %).
- Erstmals wurden die Rückkehr und Reintegration von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in ein afrikanisches Herkunftsland organisiert.
- Die Mehrheit der Teilnehmenden kehrte nach Luanda zurück. Angesichts der hohen Lebensunterhaltskosten in Luanda waren die erhöhten Programmleistungen gerechtfertigt. Die Konzentration auf Luanda hatte zudem den Vorteil, dass die Leistungserbringung durch IOM nicht durch geographische Distanz erschwert bzw. eingeschränkt wurde.
- Die Resultate der IOM-Befragung lassen den Schluss zu, dass sich die Unterstützungsleistungen, die im Rahmen des Programms angeboten wurden, weitgehend bewährt haben. Die Verwendung der finanziellen Rückkehrhilfe für unterschiedliche und zum Teil sehr grundlegende Bedürfnisse bestätigt ihre Notwendigkeit. Es hat sich gezeigt, dass Umsetzung eines Berufsprojekts eine valable Möglichkeit darstellt, ein gewisses Einkommen auf längere Zeit zu generieren. Die Umsetzung dieser Projekte war oft aus strukturellen und/oder persönlichen Gründen erschwert. Die Unterstützung durch IOM bei der Projektumsetzung und die Durchführung eines jährlichen Ausbildungsseminars war daher umso wichtiger, insbesondere für vulnerable Personen.
- Aus den Resultaten der IOM-Befragung konnten weitere Empfehlungen für zukünftige Rückkehrhilfemassnahmen in einem ähnlichen Kontext abgeleitet werden.
- Im Rahmen eines Strukturhilfeprojekts wurde erstmals eine Empfangsstruktur für unbegleitete minderjährige Asylsuchende in einem afrikanischen Land geschaffen.
- Der Kosten-Nutzen-Jahresvergleich zeigt ein vertretbares Verhältnis zwischen Programmvollkosten und potentiell eingesparten Fürsorgegeldern für die durchschnittlich pro Programmjahr ausgereisten 21 Personen.

Gesamthaft kann das Programm als erfolgreich gewertet werden: Trotz eines sehr schwierigen Reintegrationskontexts sind 107 Personen ausgereist und konnten durch die engagierte Zusammenarbeit von IOM bei ihrer Reintegration im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten unterstützt werden. Mittels der von der DEZA umgesetzten Strukturhilfe wurde ein sinnvoller Beitrag an die humanitäre Hilfe in Angola geleistet. Schliesslich konnten während der fünfjährigen Umsetzung wertvolle Erfahrungen für zukünftige Rückkehrhilfemassnahmen im afrikanischen Kontext gewonnen werden.

## BUNDESAMT FÜR MIGRATION

Abteilung Aufenthalt & Rückkehrförderung

Für das Projektteam Angola:

Visiert:

Jarmila Mazel, Sektion Rückkehrförderung

Eric Kaser, Chef Sektion Rückkehrförderung