



3003 Bern-Wabern, 15. November 2006

Rückkehrhilfeprogramm Demokratische Republik Kongo Schlussbericht

Berichtsperiode: 01.07.2004 – 30.06.2006



Projektteam DRK - Angola

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung und Kernaussagen	3
1. Einleitung	5
2. Programmkontext	5
2.1. Situation vor Ort	5
2.2. Asylbereich in der Schweiz	6
3. Rückkehrhilfeprogramm	6
3.1. Programmziele	6
3.2. Zielgruppe	7
3.3. Individuelle Hilfe	7
3.4. Strukturhilfe	7
4. Programmverlauf	7
4.1. Anmeldungen und Ausreisen	8
4.2. Profil der ausgereisten Personen	9
4.2.1. Status in der Schweiz.....	9
4.2.2. Familienstruktur.....	9
4.2.3. Aufenthaltsdauer	9
4.3. Informationsarbeit.....	9
4.4. Wiedereinreisen	10
4.5. Reintegration	10
4.5.1. Übersicht der individuellen Projekte	11
4.5.2. Beispiel einer erfolgreichen Rückkehr („Rückkehrhilfe konkret“)	12
4.6. Strukturhilfe und Migrationsdialog	12
4.7. Nachfolgeprojekt Rückkehrhilfeprogramm DRK.....	13
5. Kostenvergleich	14
6. Schlussfolgerungen Gesamtprogramm	14

Zusammenfassung und Kernaussagen

Bereits 2002 entwickelte das Bundesamt für Migration (BFM) in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) Rückkehrhilfeprogramme für die DRK als auch für Angola. Während das Programm für Angola noch im selben Jahr starten konnte, wurde die Lancierung des Programms für die DRK in Erwartung einer allfälligen Deblockierung im Wegweisungsvollzug verschoben.

Nach Beendigung des Bürgerkriegs in der DRK wurde im Juni 2003 eine Transitionsregierung eingesetzt. Die Schweiz engagierte sich in der Friedensförderung und leistete humanitäre Hilfe im Ostkongo, wo kriegerische Auseinandersetzungen immer wieder aufflammten.

Aufgrund der Entwicklungen im Asylbereich und trotz der anhaltenden Blockierung im Wegweisungsvollzug entschied die Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR), das Rückkehrhilfeprogramm DRK am 1. Juli 2004 mit einer vorerst auf ein Jahr befristeten Laufdauer zu starten. Ziele waren einerseits die Förderung der freiwilligen Rückkehr und die erleichterte Reintegration der Rückkehrer und andererseits die Verbesserung der Zusammenarbeit mit den kongolesischen Behörden.

Die individuellen Programmleistungen entsprachen im Wesentlichen denen des Rückkehrhilfeprogramms Angola: eine finanzielle Starthilfe von CHF 2'000 pro erwachsene Person und CHF 1'000 pro minderjährige Person. Zusätzlich konnte pro Asylfall ein individuelles Reintegrationsprojekt mit maximal CHF 5'000 unterstützt werden. Die Projekteingabe war vor der Ausreise oder nach der Rückkehr möglich. Die IOM-Mission in Kinshasa unterstützte die zurückgekehrten Programmteilnehmenden bei der Projekteingabe und anschliessend bei der Umsetzung ihrer individuellen Reintegrationsprojekte. Vulnerable Personen konnten bei Bedarf Zusatzhilfe beantragen. Für Personen mit medizinischen Problemen war medizinische Rückkehrhilfe vorgesehen.

Trotz des wegen der Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs fehlenden Drucks zur pflichtgemässen Ausreise meldeten sich im ersten Jahr fast 30 Personen für das Programm an. Obwohl das Programmziel von 20 Ausreisen im ersten Jahr nicht erreicht worden war, wurde das Programm um ein Jahr verlängert. Ausschlaggebend waren die optimistisch stimmenden Anmeldezahlen, die positiven Reintegrationserfahrungen der ersten ausgereisten Programmteilnehmenden und das noch nicht ausgeschöpfte Programmpotential in Bezug auf die Strukturhilfe und den Migrationsdialog. Als zusätzliches Programmziel wurde die Intensivierung der Auseinandersetzung der kongolesischen Diaspora mit dem Thema Rückkehr bestimmt.

Im zweiten Jahr nahm die Zahl der Anmeldungen jedoch deutlich ab. Da zudem im Migrationsdialog zwischen dem BFM und den kongolesischen Behörden keine konkrete Verbesserung eingetreten war, wurde das Programm per 30. Juni 2006 abgeschlossen. Um den Bestand einer minimalen IOM-Struktur vor Ort während eines Jahres zu sichern, wurde ein Betrag von rund USD 20'000 genehmigt. Damit kann IOM weiterhin bei Bedarf Dienstleistungen im Rahmen der individuellen Rückkehrhilfe anbieten und die Schweiz im Migrationsdialog mit den kongolesischen Behörden unterstützen.

Während der ganzen Programmdauer war die politische Situation in der DRK sehr angespannt gewesen. Die Transitionsregierung sollte nach Präsidentschafts- und Parlamentswahlen Ende Juli 2005 abgelöst werden. Die Wahlen wurden um ein Jahr verschoben. Die politische Unsicherheit sowie die prekäre sozioökonomische Situation in der DRK scheinen nebst dem fehlenden Druck zur pflichtgemässen Ausreise die Gründe für das niedrige Interesse der Zielgruppe am Rückkehrhilfeprogramm zu sein.

Die totalen Programmkosten betragen CHF 250'498.- Die monatlich seit der Ausreise eingesparten potentiellen Fürsorgekosten aller Rückkehrer betragen bis Juli 2006 (einen Monat nach Programmabschluss) CHF 177'600.-. Wären die elf ausgereisten Personen nicht ausge-reist und nach Programmabschluss noch sieben Monate länger in der Schweiz geblieben, entsprächen die potentiellen Fürsorgekosten bereits dem gesamten Programmaufwand.

Kernaussagen zum Programm

- Aufgrund der Unmöglichkeit des zwangsweisen Wegweisungsvollzugs und des folgedessen fehlenden Drucks zur pflichtgemässen Ausreise waren hohe Anmeldezahlen nicht zu erwarten. Deshalb hatte das Programm nicht nur zum Ziel, die freiwillige Rückkehr und Reintegration von kongolesischen Asylsuchenden zu fördern. Ebenfalls sollte der Migrationsdialog mit den kongolesischen Behörden verbessert und die Auseinandersetzung der kongolesischen Diaspora mit dem Thema Rückkehr intensiviert werden.
- Die Zahl der Anmeldungen nahm im zweiten Programmjahr um 63 % ab. Im zweiten Programmjahr sind fast gleich viele Personen wie im ersten ausgereist. In beiden Jahren wurde die quantitative Zielsetzung von 20 ausgereisten Personen nicht erreicht. Dennoch konnte mit dem Programm im Jahr 2005 die Zahl der mit Rückkehrhilfe ausgereisten Personen kongolesischer Herkunft leicht gesteigert werden (total Ausreisen mit individueller Rückkehrhilfe gemäss Weisung 62.2 und Länderprogramm). Während 2002 bis 2004 nur drei Personen jährlich mit Rückkehrhilfe ausreisen, waren es 2005 neun Personen.
- Neun von elf ausgereisten Programmteilnehmenden setzten ein individuelles Reintegrationsprojekt um. Dies zeigt den hohen Stellenwert dieser Programmkomponente. Gleichzeitig zeigten die gemachten Erfahrungen, dass mit den gebotenen Programmleistungen eine erfolgreiche Reintegration möglich war.
- Das fehlende Interesse der Zielgruppe schien massgeblich im fehlenden Druck zur pflichtgemässen Ausreise, den prekären Lebensbedingungen vor Ort und der unsicheren politischen Lage begründet zu sein.
- Die Wiedereinreisequote betrug 0 %.
- Das Programm war ein Beitrag der Schweiz zur Förderung des Migrationsdialogs mit den kongolesischen Behörden und zur Verbesserung der Zusammenarbeit. Angesichts der Probleme im Wegweisungsvollzug wurde die Gewährung von Strukturhilfe an die Bedingung eines Fortschritts in diesem Bereich geknüpft. Da die Zusammenarbeit diesbezüglich nicht konkret verbessert werden konnte, wurde im Rahmen des Programms keine Strukturhilfe geleistet.
- Die Reduktion der potentiellen Fürsorgekosten übersteigt die Programmkosten, sobald die ausgereisten Personen nach Programmabschluss länger als sieben Monate in der Schweiz geblieben wären.

1. Einleitung

Die Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR) erteilte am 19. Juli 2001 dem Projektteam DRK – Angola das Mandat, ein Konzept für ein Rückkehrhilfeprogramm für die Demokratische Republik Kongo und Angola auszuarbeiten. Die Verknüpfung der beiden Länder basierte auf der Erfahrung, dass Identitätsbefragungen von angeblichen angolanischen Asylsuchenden ergaben, dass ca. 30 – 40% der Personen vermutlich aus der DRK stammten. Am 21. März 2002 genehmigte die ILR das vorgelegte 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 Programms DRK verzögerte sich, da die gemäss Konzept vorausgesetzte Bedingung eines funktionierenden Wegweisungsvollzugs noch nicht gegeben war. Der zwangsweise Wegweisungsvollzug in die DRK war seit dem Jahr 2000 blockiert. Dem seit Jahren relativ konstant bleibenden Zugang von Asylsuchenden, den steigenden Personenzahlen mit vorläufiger Aufnahme sowie den steigenden Zahlen von Personen mit hängigem Wegweisungsvollzug stand eine nur kleine Zahl von Ausreisen gegenüber. Da eine Deblockierung des Wegweisungsvollzugs weiterhin unwahrscheinlich schien, bot sich lediglich bei der freiwilligen Rückkehr ein Handlungsspielraum, um eine Rückkehrbewegung in die DRK zu fördern. Daher beschloss das Projektteam, der ILR ein überarbeitetes Programmkonzept vorzulegen. Die ILR genehmigte das Konzept am 19. Mai 2004 und bewilligte die Programmumsetzung per 1. Juli 2004.

Dieser Schlussbericht soll unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen über den Programmverlauf Aufschluss geben und allfällige Anpassungen bei weiteren Rückkehrhilfeprogrammen ermöglichen.

2. Programmkontext

Die ersten Erfahrungen mit Rückkehrhilfeprogrammen für Länder in Afrika Subsahara (Somalia, Äthiopien, Angola) hatten gezeigt, dass der Kontext Afrika vom bisher sehr bekannten Kontext Balkan sehr verschieden war und dementsprechend nicht mit den gleichen Ergebnissen der eingeleiteten Rückkehrhilfemassnahmen gerechnet werden konnte. Einerseits war die Zielgruppe in der Regel kleiner und zweitens stellte die Rückkehr ein grosses Tabu dar. 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 schienen weitere Gründe für die Zurückhaltung der Zielgruppen zu sein. Die im Vergleich zu den verschiedenen Balkan-Programmen niedrigen Anmeldezahlen mussten demnach unter Berücksichtigung des afrikanischen Kontexts relativiert werden. Demzufolge traten bei Programmen für Länder in Afrika Subsahara nebst quantitativen vermehrt auch andere Zielsetzungen in den Vordergrund.

2.1. Situation vor Ort

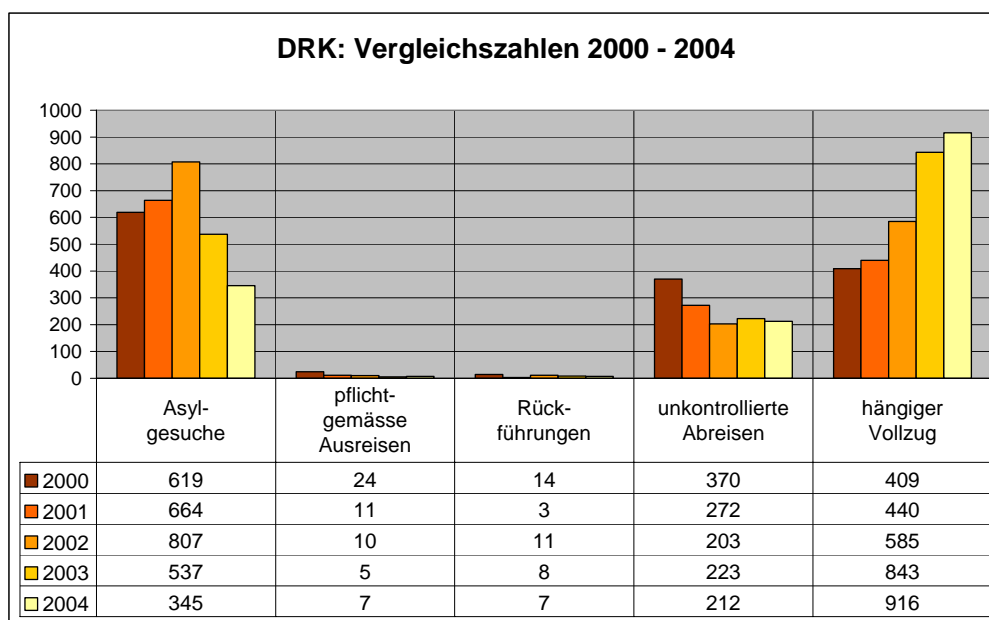
Gemäss den Verträgen von Sun City vom 1. April 2003 wurde am 30. Juni 2003 in Kinshasa eine Transitionsregierung unter Präsident Joseph Kabila eingesetzt. Diese sollte nach einer zweijährigen Übergangsphase durch freie Präsidents- und Parlamentswahlen ersetzt werden. Die Situation im Osten der DRK, wo es immer wieder zu Kampfhandlungen kam, blieb sehr fragil.

Nebst der unsicheren politischen Entwicklung war in diesem Kontext auch die prekäre sozioökonomische Situation der DRK zu berücksichtigen. Die DRK nahm auf der Liste des Human Development Index den 167. Rang von 177 Ländern ein.

Während der ganzen Programmdauer blieb die politische Situation in der DRK sehr angespannt, und es kam wiederholt zu Putschversuchen. Die Transitionsregierung sollte nach Präsidentschafts- und Parlamentswahlen Ende Juli 2005 abgelöst werden. Im letzten Augenblick wurden die Wahlen um ein Jahr verschoben. Im Dezember 2005 stimmte die kongolesische Bevölkerung über eine neue Verfassung ab und nahm diese an. Ende Juli 2006 wurden schliesslich unter der Obhut der UNO die ersten demokratischen Wahlen seit der Unabhängigkeit von Belgien im Jahr 1960 durchgeführt.

2.2. Asylbereich in der Schweiz

Von 1996 bis 2002 wurden jährlich 600 - 800 Asylgesuche von Personen aus der DRK verzeichnet. Hinzu kamen zahlreiche Personen, die sich als angolische Staatsbürger ausgeben, aber tatsächlich aus der DRK stammten. Die Anerkennungsquote lag bei durchschnittlich 5 %. 2003 setzte ein Abwärtstrend bei der Zahl neuer Asylgesuche ein, der den gesamten Asylbereich betraf. Den Gesuchseingängen standen nur wenige freiwillige oder unfreiwillige Ausreisen gegenüber. Der zwangsweise Wegweisungsvollzug war seit dem Jahr 2000 blockiert. Dementsprechend stieg die Zahl der im Wegweisungsvollzug hängigen Personen kontinuierlich an.



Auch die Gruppe der Personen mit einer vorläufigen Aufnahme nahm stetig zu. Diese umfasste mehrheitlich Familien. Im Jahr 2000 hatten 307 Personen eine vorläufige Aufnahme, Ende 2004 waren es 885 Personen.

3. Rückkehrhilfeprogramm

3.1. Programmziele

Programmziele waren einerseits die Förderung der selbstständigen und pflichtgemässen Rückkehr und die erleichterte Reintegration der zurückgekehrten Personen und andererseits die Verbesserung der Zusammenarbeit mit den kongolesischen Behörden. Als quantitatives Ziel für das erste Jahr wurde die Ausreise von 20 Programmteilnehmenden festgesetzt.

Im Programmkonzept wurde auf das Risiko von niedrigen Anmeldezahlen hingewiesen, sollte der zwangsweise Wegweisungsvollzug weiterhin blockiert bleiben und / oder sich die schwierige politische und sozioökonomische Situation in der DRK weiter verschlechtern.

3.2. Zielgruppe

Das Programm richtete sich an kongolesische Staatsangehörige im Asylbereich, die ihr Asylgesuch vor dem 1. Juli 2004 eingegeben hatten und umfasste folgende Personenkategorien (Stand 1. März 2004):

- | | |
|--|--------------|
| • Anerkannte Flüchtlinge | 265 Personen |
| • Im Verfahren hängig (1. oder 2. Instanz) | 851 Personen |
| • Vorläufige Aufnahme | 820 Personen |
| • Im Wegweisungsvollzug hängig (Ausnahmeklausel) | 855 Personen |

Insgesamt zählte die Zielgruppe bei Programmstart 2'791 Personen. Personen, bei welchen die Papierbeschaffung hängig war, erhielten bei Programmstart die Möglichkeit, sich im Rahmen einer auf vier Monate befristeten Ausnahmeregelung für das Programm anzumelden.

3.3. Individuelle Hilfe

Das Rückkehrhilfeprogramm beinhaltete die folgenden individuellen Leistungen für Programmteilnehmende:

- Rückkehrberatung bei der kantonalen Rückkehrberatungsstelle, Beschaffung von rückkehrrelevanten Informationen durch IOM Bern, Organisation der Rückreise;
- Finanzielle Starthilfe CHF 2'000 pro erwachsene und CHF 1'000 pro minderjährige Person;
- Zusätzliche Unterstützung für ein individuelles Reintegrationsprojekt bis CHF 5'000 pro Asylfall (Möglichkeit der Projekteingabe in der Schweiz oder innert 3 Monaten nach der Rückkehr bei IOM Kinshasa);
- Medizinische Rückkehrhilfe;
- Zusatzhilfe für vulnerable Personen;
- Organisation der Rückreise, Empfang am Flughafen, Auszahlung Rückkehrhilfe und Organisation der Weiterreise an den Zielort durch IOM;
- Monitoring / Unterstützung von individuellen Reintegrationsprojekten durch IOM während sechs Monaten.

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

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

3.4. Strukturhilfe

Gemäss Art. 71 Abs. 3 der Asylverordnung 2 kann ein Programm im Ausland auch Massnahmen zugunsten der lokalen Bevölkerung oder der einheimischen Behörden beinhalten. Je nach Situation im Herkunftsland und abhängig von den bilateralen Beziehungen kann diese so genannte Strukturhilfe im Einzelfall verschiedene Ziele verfolgen. Im Fall des Rückkehrhilfeprogramms DRK stand das Ziel im Vordergrund, den Migrationsdialog zu beleben und die Zusammenarbeit insbesondere im Bereich des Wegweisungsvollzugs zu verbessern. Als weiteres Ziel der Strukturhilfekomponente war die Prävention irregulärer Migration vorgesehen.

4. Programmverlauf

Das Rückkehrhilfeprogramm DRK startete am 1. Juli 2004 für vorerst ein Jahr mit Option auf Verlängerung. Die Kantone wurden mit Kreisschreiben vom 1. Juli 2004 über das Programm orientiert und mit den notwendigen Unterlagen bedient. Die Öffentlichkeit wurde mittels einer Pressemitteilung über den Programmstart informiert.

Für Programmteilnehmende ohne gültige Reisepapiere stellte die kongolesische Botschaft in Bern nach Bestätigung der Staatsangehörigkeit problemlos ein Ersatzreisedokument aus.

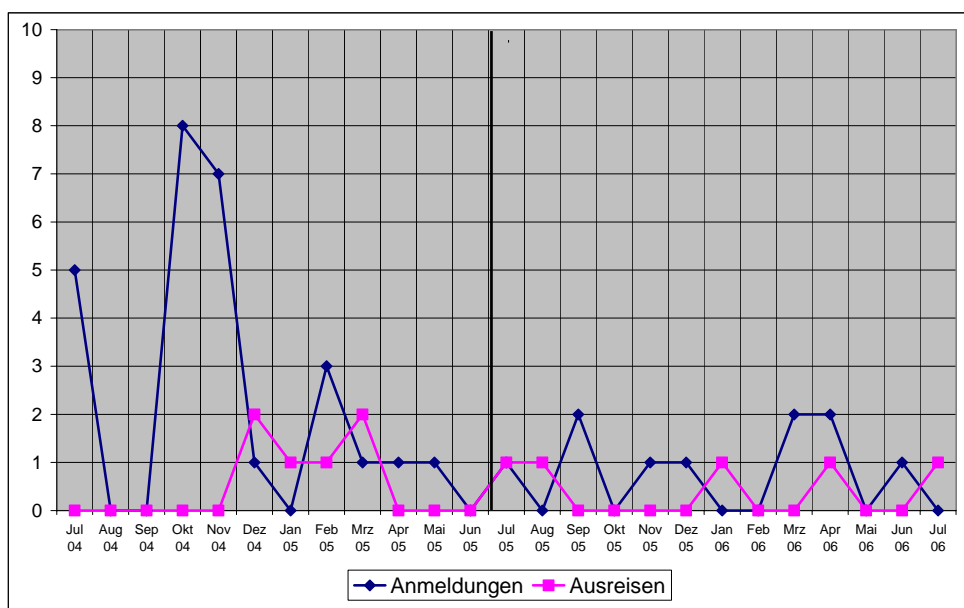
Im ersten Programmjahr meldeten sich 27 Personen an, wovon sechs Personen ausreisten. Die Reintegration der ersten Rückkehrer verlief positiv. Fünf Personen setzten ein individuelles Reintegrationsprojekt um. Obwohl mit dieser Ausreisenzahl das angestrebte Ziel von 20 Rückkehrenden pro Jahr nicht erreicht wurde, stimmten die Anmeldezahlen leicht optimistisch. Im Migrationsdialog mit den kongolesischen Behörden war im ersten Programmjahr keine Änderung eingetreten. Aufgrund dieser Ergebnisse und des noch nicht ausgeschöpften Programmpotentials in Bezug auf die Strukturhilfe empfahl das Projektteam der ILR die Weiterführung des Programms um ein Jahr. Die Verlängerung sollte zwei Änderungen beinhalten. Neu würden das Einreisestichdatum auf den 1. Juli 2005 gelegt und die Möglichkeit der Verwendung der Projektunterstützung als Lohnsubvention zwecks Arbeitsplatzbeschaffung geschaffen. Die ILR stimmte am 31. Mai 2005 dem Antrag zu. Angesichts des komplexen Kontexts fügte die ILR als drittes Programmziel die Intensivierung der Auseinandersetzung der kongolesischen Diaspora mit dem Thema Rückkehr hinzu. Mit Kreisschreiben vom 1. Juli 2005 wurden die kantonalen Behörden über die Programmverlängerung informiert.

Im April 2006 trat die revidierte Asylverordnung 2 in Kraft, welche neu den Zugang zu Rückkehrhilfe für Personen mit abgelaufener Ausreisefrist ermöglichte. Aufgrund dieser Neuerung wurde das Programm für diese Personenkategorie wieder geöffnet, um die Zielgruppe zu maximieren.

Im zweiten Programmjahr meldeten sich nur noch zehn Personen an, und fünf Personen reisten aus. Vier davon setzten ein individuelles Reintegrationsprojekt um. Der Migrationsdialog führte zu keinen wesentlichen Änderungen in der Zusammenarbeit mit den kongolesischen Behörden. Die Bilanz des zweiten Jahres fiel daher trotz verbesserter Informationsarbeit ernüchternd aus. Aus Sicht des Projektteams war die Weiterführung des Programms mit dem entsprechenden Kostenaufwand nicht mehr gerechtfertigt.

Am 24. Mai 2006 genehmigte die ILR den Antrag des Projektteams, das Programm nach einer Laufdauer von zwei Jahren per 30. Juni 2006 abzuschliessen und die Weiterführung einer minimalen IOM-Struktur in Kinshasa für ein Jahr finanziell zu unterstützen („Nachfolgeprojekt Rückkehrhilfeprogramm DRK“, siehe Punkt 4.7).

4.1. Anmeldungen und Ausreisen



Im ersten Programmjahr (01.07.2004 – 30.06.2005) meldeten sich 27 Personen für das Programm an. Die Anmeldungen von 13 Personen mussten annulliert werden und sechs Personen reisten aus. Im zweiten Jahr meldeten sich nur noch 10 Personen an. Wieder wurden die Anmeldungen von 13 Personen annulliert und fünf Personen reisten aus. Somit waren die Anmeldezahlen im zweiten Jahr deutlich zurückgegangen. Insgesamt wurden 70 % der Anmeldungen annulliert.

Die bei Programmstart eingeführte vier-monatige Ausnahmeregelung, die auch Personen mit laufender Papierbeschaffung den Zugang zum Programm ermöglichte, löste keinen Kick-Off-Effekt aus (im Gegensatz zur drei-monatigen Ausnahmeregelung beim Rückkehrhilfeprogramm Angola). Nur gerade sechs von fast 900 im Wegweisungsvollzug hängigen Personen meldeten sich an.

Obwohl die Zielsetzung von 20 ausgereisten Personen pro Jahr nicht erreicht wurde, konnte mit dem Programm im Jahr 2005 die Zahl der mit Rückkehrhilfe ausgereisten Personen kongolesischer Herkunft leicht gesteigert werden (total Ausreisen mit individueller Rückkehrhilfe gemäss Weisung 62.2 und Länderprogramm). Während 2002 bis 2004 nur drei Personen jährlich mit Rückkehrhilfe ausreisten, waren es 2005 neun Personen.

4.2. Profil der ausgereisten Personen

4.2.1. Status in der Schweiz

Von den 11 ausgereisten Personen hatten 3 Personen eine abgelaufene Ausreisefrist (Ausnahmeklausel bei Programmstart, später Öffnung des Programms für diese Gruppe im April 2006), 3 Personen verzichteten auf die vorläufige Aufnahme, 2 Personen zogen ihr Asylgesuch zurück und je 1 Person reiste nach dem 1. bzw. 2. negativen Asylentscheid aus. Hervorzuheben ist 1 Person, die auf ihren Asylstatus verzichtete.

4.2.2. Familienstruktur

Es sind 5 allein stehende Frauen und 6 allein stehende Männer ausgereist. 4 der 11 ausgereisten Personen waren über 68 Jahre alt.

4.2.3. Aufenthaltsdauer

Von den 11 ausgereisten Personen verbrachten 2 Personen 7 – 12 Monate in der Schweiz, 4 Personen 13 – 24 Monate, 2 Personen 25 – 36 Monate und 3 Personen über 3 Jahre. Die Person, die auf ihren Asylstatus verzichtete, hatte die längste Aufenthaltsdauer. Sie ist nach 9 Jahren in die DRK zurückgekehrt.

4.3. Informationsarbeit

Der Programmstart wurde per Pressemitteilung der Öffentlichkeit bekannt gegeben. Die Zielgruppe wurde daraufhin durch die Rückkehrberatungsstellen (RKBs) mit individuellem Schreiben über das Programm informiert.

Gleich nach Programmstart anbot ein aus der DRK stammender Mitarbeiter des SRK in Bern seine Unterstützung für eine zielgruppengerechte Kommunikation des Programms. Die sich daraus ergebende neue Möglichkeit der Informationsarbeit wurde daraufhin als Pilotprojekt formuliert mit dem Ziel, den Zugang zur kongolesischen Diaspora zu gewinnen, Vertrauen zu schaffen und das Tabuthema Rückkehr aufzugreifen. Geplant war die Organisation kleinerer Diskussionsrunden mit Schlüsselpersonen aus der Diaspora nach vorgängiger Kontaktierung durch den externen Mitarbeiter. Dieser musste daraufhin feststellen, dass die Kontaktnahme mit seinen Landsleuten sehr schwierig war und teilweise Misstrauen aufkam, auch gegen ihn. Das Projekt wurde schliesslich vorzeitig abgebrochen.

Die beiden kantonalen Rückkehrberatungsstellen Aargau und Tessin organisierten je eine Informationsveranstaltung für kongolesische Asylsuchende. In Aarau nahmen zwar alle eingeladenen Personen daran teil, aber es meldete sich niemand für das Programm an. In Lugano erschien nur eine einzige Person zur Veranstaltung.

Programmrelevante Informationen sowie Kurzberichte über die umgesetzten Reintegrationsprojekte („Rückkehrhilfe konkret“) wurden auf den Internet-Seiten von BFM und IOM veröffentlicht.

Nach der Programmverlängerung informierten die Rückkehrberatungsstellen die Zielgruppe mit individuellem Schreiben über das weiter bestehende spezielle Rückkehrhilfeangebot.

Im August 2005 organisierte die Sektion Rückkehrförderung einen „Afrika-Tag“ im BFM, an dem die Rückkehrberaterinnen und Rückkehrberater ausführlich über die laufenden Programme für afrikanische Länder informiert wurden. Der Chef der IOM-Mission in Kinshasa nahm daran ebenfalls teil und hielt einen Vortrag über die DRK.

Im Januar 2006 organisierte die Rückkehrberatungsstelle Fribourg eine Informationsveranstaltung über die laufenden Programme für afrikanische Länder, an der verschiedene afrikanische Diaspora-Vereinigungen teilnahmen. Es waren auch Vertreter der kongolesischen Diaspora anwesend.

Im Frühjahr 2006 wurde den Rückkehrberatungsstellen eine von IOM und BFM erarbeitete detaillierte Programmbroschüre zugestellt. Die Zielgruppe wurde mit diesem neuen Informationsträger vor Ablauf des Programms nochmals auf das Angebot aufmerksam gemacht.

Im IOM-Newsletter „Going Home“ wurde das Fallbeispiel einer vulnerablen Programmteilnehmerin zweimal publiziert (Rückkehr mit medizinischer Begleitung, Projektumsetzung).

4.4. Wiedereinreisen

Bis zur Erstellung dieses Berichts wurde keine Wiedereinreise der ausgereisten Personen bekannt.

4.5. Reintegration

Sieben der elf ausgereisten Programmteilnehmenden kehrten nach Kinshasa zurück. Je eine Person reiste nach Kisantu, Kikwit, Bukavu und Brazzaville (Republik Kongo) weiter.

Zusätzlich zur finanziellen Starthilfe für Programmteilnehmende wurde pro Asylfall ein Betrag von bis maximal CHF 5'000 für die Realisierung eines Reintegrationsprojekts gewährt. Mit dem Angebot der individuellen Projektunterstützung sollte den Programmteilnehmenden die Möglichkeit gegeben werden, in der DRK eine berufliche Existenz aufzubauen, eine Ausbildung in der Schweiz oder in der DRK zu absolvieren oder eine andere Wiedereingliederungsmassnahme zu realisieren. Eine Ausbildung in der Schweiz durfte die Dauer von sechs Monaten nicht überschreiten. Ausgeschlossen vom Ausbildungsangebot in der Schweiz waren Personen, deren Ausreisefrist abgelaufen war.

Der Projektantrag konnte entweder vor der Abreise bei der Rückkehrberatungsstelle oder bis spätestens drei Monate nach der Rückkehr bei IOM Kinshasa eingegeben werden. Die Rückkehrberatungsstelle oder IOM Kinshasa leitete den Projektantrag zur Prüfung und Genehmigung an das BFM weiter. Nach Genehmigung des Projekts wurden die durch das BFM zu erbringenden Leistungen sowie die Verpflichtungen der Programmteilnehmenden in einer von beiden Seiten zu unterzeichnenden Vereinbarung festgehalten.

IOM Kinshasa unterstützte die Programmteilnehmenden bei der Umsetzung ihrer Projekte während sechs Monaten und war für das Monitoring der Projektumsetzung zuständig. Anschliessend erstattete IOM einen kurzen Bericht an das BFM. Personen, die ihr Projekt nicht in Kinshasa umsetzten, konnte IOM diesbezüglich aufgrund der Distanzen nur beschränkt unterstützen.

Insgesamt setzten neun Personen ein Projekt um: Vier Personen kauften Occasion-Wagen zur Nutzung als Taxi-/Minibus-Betrieb (Kinshasa). Zwei Personen eröffneten einen Gemischtwarenladen (Kisantu, Brazzaville). Eine Person richtete eine Hühnerzucht ein (Kinshasa), eine Person baute einen Landwirtschaftsbetrieb auf (Kikwitt) und eine Person nahm die Wiedereröffnung ihrer geplünderte Apotheke an die Hand (Bukavu).

Zwei Programmteilnehmerinnen, die aufgrund ihres Alters kein Projekt umsetzen konnten, erhielten stattdessen eine finanzielle Zusatzhilfe von CHF 1'000.

Gemäss IOM waren die gewährten Beträge für einen Neustart in der DRK angemessen. IOM zahlte den Programmteilnehmenden die Projektunterstützung gegen Vorlage der verlangten Nachweise und Belege in Teilzahlungen aus.

Betreffend der Reintegration der Programmteilnehmenden konnte im Rahmen des Rückkehrhilfeprogramms DRK somit eine positive Bilanz gezogen werden.

4.5.1. Übersicht der individuellen Projekte

1	Projekt "Apotheke", Bukavu (Ostkongo) Die 58-jährige Frau B. hat ihr Projekt in der CH eingegeben: Medikamentenversand für CHF 5'000 aus der Schweiz nach Bukavu zwecks Wiedereröffnung ihrer geplünderten Apotheke. Sie ist im Dezember 2004 ausgereist. Die Medikamente sind gemäss tel. Auskunft von Frau B. Ende Februar 2005 eingetroffen.
2	Projekt "Gemischtwarenladen", Kisantu Die 34-jährige Frau N. ist im Dezember 2004 ausgereist und hat ihr Projekt erst vor Ort eingegeben. Für CHF 5'000 hat sie in Kisantu einen Gemischtwarenladen eingerichtet. Aus eigenen Mitteln baut sie noch ein Wohnhaus, das sie an Studierende vermieten wird.
3	Projekt „Taxibetrieb“, Kinshasa Der 37-jährige Herr L. hat sein Projekt in der CH eingegeben und ist im Februar 2005 ausgereist. Er hat CHF 4'950 zum Kauf eines Gebrauchtwagens und zur Aufnahme eines Taxibetriebes erhalten.
4	Projekt „Gemischtwarenladen“, Brazzaville Der 27-jährige Herr G. hat sein Projekt in der CH eingegeben und ist im März 2005 ausgereist. Mit der gewährten Unterstützung von CHF 5'000 hat er einen Gemischtwarenladen in Brazzaville eröffnet, wo seine Frau lebt.
5	Projekt „Hühnerzucht“, Kinshasa Der 75-jährige Herr N. hat sein Projekt in der CH eingegeben und ist im März 2005 ausgereist. Er hat CHF 2'500 zur Einrichtung einer Hühnerzucht auf dem Gelände seines Sohnes erhalten.
6	Projekt "Sammeltaxi", Kinshasa Die 43-jährige Frau M. ist wegen ihrer psychischen Krankheit auf dem Rückflug im Juli 2005 von einer Krankenschwester begleitet worden. Sie hat ihr Projekt vor Ort eingegeben und mit der gewährten Projektunterstützung von CHF 5'000 den Betrieb eines Sammeltaxis lanciert.
7	Projekt "Taxi", Kinshasa Der 45-jährige Herr L. hat nach 9-jährigem Exil auf seine Flüchtlingseigenschaft verzichtet und ist im Januar 2006 nach Kinshasa zurückgekehrt. Er hat sein Projekt vor Ort eingegeben und anschliessend die benötigte finanzielle Unterstützung von CHF 4'707 für den Kauf eines Gebrauchtwagens und die Inbetriebnahme eines Taxidienstes erhalten.

8	<p>Projekt „Sammeltaxi“, Kinshasa Der 73-jährige Herr D. ist im April 2006 ausgereist. Nach seiner Rückkehr hat er ein Projekt zum Start eines Minibus-Taxidiensts eingegeben. Die Projektunterstützung von CHF 5'000 ist für den Kauf eines Gebrauchtwagens genehmigt worden.</p>
9	<p>Projekt „Landwirtschaftsbetrieb“, Kikwit Der 41-jährige Herr B. ist im Juli 2006 ausgereist und hat sein Projekt vor Ort eingegeben. Für den Aufbau des geplanten Landwirtschaftsbetriebs ist eine Projektunterstützung von CHF 5000 genehmigt worden. Das Projekt befindet sich noch in der Umsetzung.</p>

4.5.2. Beispiel einer erfolgreichen Rückkehr („Rückkehrhilfe konkret“)



Frau M. kehrte im Sommer 2005 im Rahmen des Rückkehrhilfeprogramms Demokratische Republik Kongo in ihr Heimatland zurück. Aufgrund ihrer medizinischen Probleme wurde für den Rückflug eine Krankenschwester organisiert, die Frau M. auf der Reise begleitete.

Nach ihrer Rückkehr reichte Frau M. einen Projektantrag für den Betrieb eines Sammeltaxis ein. Das BFM genehmigte das Projekt und gewährte ihr eine finanzielle Unterstützung zum Kauf eines Gebrauchtbusses. Nachdem Frau M. mit Unterstützung von IOM Kinshasa den Bus und die notwendigen Papiere erworben hatte, stellte sie einen Fahrer und einen Kassierer ein. Bereits Ende August konnte sie den Betrieb des Sammeltaxis aufnehmen. Damit hat Frau M. zwei Arbeitsplätze geschaffen und kann neben den Lohnkosten und dem Unterhalt des Fahrzeuges zudem auch für die Versorgung ihrer Familie aufkommen.

Das Reintegrationsprojekt von Frau M. wird während sechs Monaten von der örtlichen IOM Mission begleitet, um seine nachhaltig erfolgreiche Umsetzung zu sichern.

BFM / IOM, Januar 2006



4.6. Strukturhilfe und Migrationsdialog

Gemäss Programmkonzept sollte die Strukturhilfe an zwei Zielen ausgerichtet werden. Einerseits wurden angesichts des blockierten Wegweisungsvollzugs die Verbesserung der Zusammenarbeit mit den kongolesischen Behörden und andererseits die Prävention irregulärer Migration angestrebt. Ihre konkrete Ausgestaltung war offen und würde vom Kooperationswillen der kongolesischen Behörden abhängen. Als Umsetzungsrisiko wurde festgehalten, dass das Programm zu einer allgemeinen Verbesserung der Kontakte mit den kongolesischen Behörden beitragen könnte, jedoch nicht unbedingt zur Lösung der Probleme im Wegweisungsvollzug.

Im ersten Programmjahr diskutierte das Projektteam mögliche Projekte der Strukturhilfe, aber es wollte mit der Umsetzung zuwarten, bis die Entwicklung des Programms und eine Verbesserung in der Zusammenarbeit ersichtlich wären. Man kam jedoch einer Lösung der Probleme im Wegweisungsvollzug nicht näher, wobei das BFM als auch die kongolesischen Behörden das Thema zurückhaltend behandelten. Ende Juni 2005 begann der Ausschuss der IAM (Interdepartementale Arbeitsgruppe Migration) mit der Ausarbeitung einer interdepartementalen Migrationsstrategie für die DRK, die als eines der prioritären Länder eingestuft worden war.

Mit der Programmverlängerung im Juli 2005 stand auch weiterhin die Möglichkeit der Strukturhilfe zur Verbesserung des Migrationsdialogs mit der DRK zur Verfügung. Das BFM machte die Gewährung von Strukturhilfe von einem Fortschritt im Migrationsdialog in Bezug auf die Probleme im Wegweisungsvollzug abhängig. Obwohl von kongolesischer Seite her die Bereitschaft zur Zusammenarbeit signalisiert wurde, kam es nicht zu einer Konkretisierung. Seitens der IAM kam es wegen den im Juli 2006 geplanten Wahlen zu einer Verschiebung der Arbeiten auf einen späteren Zeitpunkt.

Aus den oben geschilderten Gründen wurde im Rahmen dieses Länderprogramms keine Strukturhilfe geleistet.

Auch wenn eine Lösung im Bereich des Wegweisungsvollzugs während der Programmdauer nicht erreicht werden konnte, wurde das Programm von kongolesischer Seite her geschätzt. Die Ersatzreisepapiere für Programmteilnehmer wurden nach vorgängiger Anhörung umgehend ausgestellt.

Das Programm war ein Beitrag der Schweiz zur Förderung des Migrationsdialogs mit den kongolesischen Behörden. Auch wenn keine wesentlichen Änderungen eingetreten sind, dürfte die von der Schweiz gezeigte Initiative betreffend Rückkehrhilfe auf zukünftige Gespräche positiv wirken.

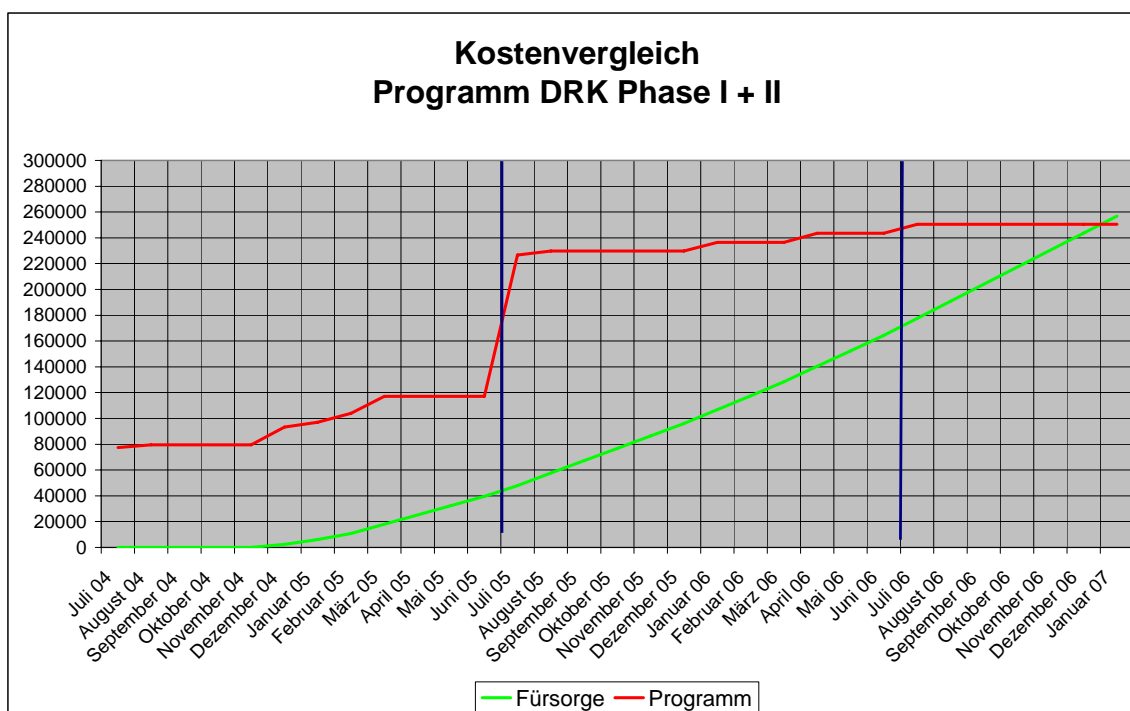
4.7. Nachfolgeprojekt Rückkehrhilfeprogramm DRK

Das BFM hatte durch die Ko-Finanzierung mit anderen Geberländern in Kinshasa eine IOM-Struktur mit einer ausländischen Person als Missionsleitende ermöglicht, was als wesentliche Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit des Schweizer Programms galt. IOM konnte dadurch seine Aktivitäten im Migrationsbereich zugunsten aller Akteure verstärken. Durch die geplante Beendigung des Schweizer Programms war die Weiterführung der IOM-Struktur gefährdet.

Aus Sicht des Projektteams sollten die gemachten Investitionen möglichst gut genutzt werden und deshalb befürwortete es die Sicherung einer minimalen IOM-Struktur während eines Jahres nach Programmabschluss, was einen Beitrag des BFM von USD 19'026.- erforderte. Im Gegenzug würde IOM für nach Programmabschluss ausreisende Programmteilnehmende die vorgesehenen Leistungen erbringen, für Dienstleistungen im Rahmen der individuellen Rückkehrhilfe gemäss Weisung 62.2 zur Verfügung stehen und die Bemühungen der Schweiz im Migrationsdialog mit den kongolesischen Behörden unterstützen.

Der Antrag für den Programmabschluss und für dieses Nachfolgeprojekt im Sinne einer Übergangslösung wurde von der ILR am 24. Mai 2006 genehmigt.

5. Kostenvergleich¹



Der Kostenvergleich zeigt die Gegenüberstellung der Programmkosten und der reduzierten potentiellen Fürsorgekosten für die ausgereisten Personen. Die durchschnittlichen monatlichen Fürsorgekosten betragen CHF 1'200.- pro Person, ohne gesonderte Gesundheits- und Ausbildungskosten.

Kosten IOM-Struktur	CHF	179'729.-
Kommunikationsprojekt	CHF	1'923.-
Individuelle Rückkehrhilfe	CHF	68'846.-
Total Programmkosten	CHF	250'498.-

Die totalen Programmkosten betragen **CHF 250'498.-**, die monatlich seit der Ausreise aufaddierten eingesparten potentiellen Fürsorgekosten aller Zurückgekehrten bis Ende Juli 2006 (ein Monat nach Programmabschluss) **CHF 177'600.-**. Falls die 11 ausgereisten Personen noch sechs Monate länger in der Schweiz geblieben wären, entsprächen die potentiellen Fürsorgekosten bereits dem gesamten Programmaufwand.

Dieser Vergleich zeigt nur ein sehr vereinfachtes Bild über die finanzielle Wirkung des Programms, da zu viele weitere Faktoren und Unbekannte Auswirkungen darauf haben. Der grösste Unsicherheitsfaktor ist, ob und wann die ausgereisten Personen ohne Programm die Schweiz verlassen hätten.

6. Schlussfolgerungen Gesamtprogramm

Die Auswertung des gesamten Programms hat ergeben:

➔ Die Zahl der Anmeldungen nahm im zweiten Programmjahr um 63 % ab. Im zweiten Programmjahr sind fast gleich viele Personen wie im ersten ausgereist. In beiden Jahren wurde die quantitative Zielsetzung von 20 ausgereisten Personen nicht erreicht. Dennoch konnte mit dem Programm im Jahr 2005 die Zahl der mit Rückkehrhilfe ausgereisten Personen kongolesischer Herkunft leicht gesteigert werden (total Ausreisen mit individueller

¹ Umrechnungskurs 1 USD = 1.2 CHF

Rückkehrhilfe gemäss Weisung 62.2 und Länderprogramm). Während 2002 bis 2004 nur drei Personen jährlich mit Rückkehrhilfe ausreisten, waren es 2005 neun Personen.

- Es sind insgesamt elf Personen ausgereist. In Bezug auf Status und Aufenthaltsdauer ergibt sich ein gemischtes Bild.
- Es sind nur Einzelpersonen ausgereist. Die meisten kehrten nach Kinshasa zurück.
- Neun von elf ausgereisten Programmteilnehmenden setzten ein individuelles Reintegrationsprojekt um. Dies zeigt den hohen Stellenwert dieser Programmkomponente. Gleichzeitig zeigten die gemachten Erfahrungen, dass mit den gebotenen Programmleistungen eine erfolgreiche Reintegration möglich war.
- Das fehlende Interesse der Zielgruppe schien massgeblich im fehlenden Druck zur pflichtgemässen Ausreise, den prekären Lebensbedingungen vor Ort und der unsicheren politischen Lage begründet zu sein.
- Die Wiedereinreisequote betrug 0 %.
- Das Programm war ein Beitrag der Schweiz zur Förderung des Migrationsdialogs mit den kongolesischen Behörden und zur Verbesserung der Zusammenarbeit. Angesichts der Probleme im Wegweisungsvollzug wurde die Gewährung von Strukturhilfe an die Bedingung eines Fortschritts in diesem Bereich geknüpft. Da die Zusammenarbeit diesbezüglich nicht konkret verbessert werden konnte, wurde im Rahmen des Programms keine Strukturhilfe geleistet.
- Die potentiell eingesparten Fürsorgekosten übersteigen die Programmkosten, sobald die ausgereisten Personen nach Programmabschluss länger als sieben Monate in der Schweiz geblieben wären.

Basierend auf dieser Auswertung ist festzuhalten, dass die Programmleistungen zwar eine erfolgreiche Reintegration im Herkunftsland ermöglichten, aber dass das Programm aus verschiedenen, programmunabhängigen Gründen auf wenig Interesse gestossen ist. Im Vergleich dazu verzeichnete das Länderprogramm Angola – bei identischen Programmleistungen und einer etwas grösseren Zielgruppe – nach zwei Jahren Laufzeit 85 angemeldete Personen und 31 Ausreisen.

Diese Programmerfahrung hat gezeigt, dass die Rahmenbedingungen in der Schweiz und im Herkunftsland in Bezug auf das Interesse der Zielgruppe einen grösseren Einfluss haben als das Programmangebot selbst. Insbesondere hat sie bestätigt, dass im Falle eines blockierten Wegweisungsvollzugs in der Regel niedrige Anmeldezahlen zu erwarten sind und damit ein minimaler Effekt auf eine Rückkehrbewegung. Dies sollte bei der Planung zukünftiger Länderprogramme mit ähnlichen Konstellationen berücksichtigt werden.

Für das Projektteam DRK - Angola:

BUNDESAMT FÜR MIGRATION
Abteilung Aufenthalt & Rückkehrförderung

visiert:

Jarmila Mazel
Programmverantwortliche Sektion Rückkehrförderung

Eric Kaser
Chef Sektion Rückkehrförderung