

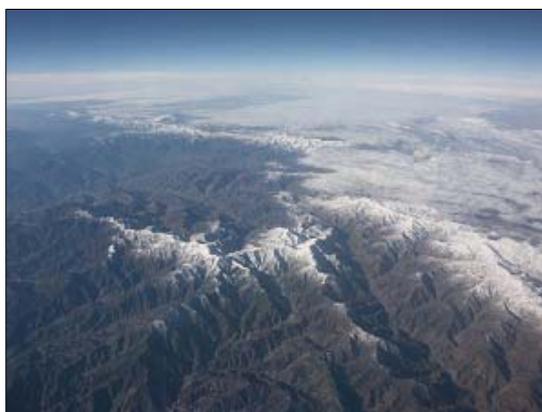


3003 Bern-Wabern, 28. Mai 2009

geht an:

Mitglieder der ILR für die Sitzung vom 3. Juni 2009

Rückkehrhilfeprogramm Afghanistan Zusammenfassung 01.10.2006 – 30.09.2008



Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
1. Hintergrund und Ausgangslage per 2006	3
1.1 Tripartite-Abkommen	3
1.2 Projektteam	3
2. Rückkehrhilfeprogramm	3
2.1 Rückkehrhilfekonzzept.....	3
2.2 Individuelle Leistungen	4
2.3 Programmablauf	4
2.4 Programmergebnisse.....	4
2.5 Programmende	5
3. Strukturhilfe	5
4. Aussage Gesamteffekt Programm.....	6
5. Antrag an die ILR.....	6

Einleitung

Es handelt sich beim vorliegenden Bericht nicht um eine ausführliche Schlussergebnisauswertung wie sie bisher nach Beendigung eines Länderprogrammes erstellt wurde, sondern um eine Zusammenfassung der wichtigsten Programminhalte und des Programmverlaufs. Dabei stützt sich der Bericht auf die folgenden Dokumente, denen zusätzliche Details entnommen werden können:

- Umsetzungskonzept Rückkehrhilfeprogramm Afghanistan vom 26.04.2006
- Zwischenstandsbericht vom 05.12.2007
- Auswertungsbericht vom 12.08.2008
- Tripartite-Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, der Regierung der Islamischen Republik Afghanistan und dem UN Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) vom 05.10.2006

Chronologie

2001	Zusammenbruch Talibanherrschaft
April 2002 - Sept. 2006	Erhöhte Rückkehrhilfeleistungen für afghanische Asylsuchende (kein offizielles Programm)
2003	Beginn Migrationsdialog mit Afghanistan
Okt. 2005	Bildung Projektteam Afghanistan
April 2006	Genehmigung Rückkehrhilfe-Konzept durch ILR
Okt. 2006	Unterzeichnung Tripartite-Abkommen
01.10.2006	Programmstart, Laufzeit zwei Jahre
14.12.2007	Info über Programmzwischenstand in der ILR Genehmigung Strukturhilfeprojekt durch ILR, Laufzeit zwei Jahre
15.08.2008	Genehmigung der Programmauswertung durch ILR
30.09.2008	Programmende
31.01.2010	Ende Strukturhilfeprojekt

Abkürzungen

AKF	Aga Khan Foundation
AGEF	Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich Migration
BFM	Bundesamt für Migration
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
ILR	Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe
IOM	Internationale Organisation für Migration
RKB	Rückkehrberatungsstelle
RüA	Rückübernahmeabkommen
UNHCR	Un Hochkommissariat für Flüchtlinge
SAINT	Section Accords Internationaux

1. Hintergrund und Ausgangslage per 2006

Seit im Dezember 2001 die Talibanherrschaft zusammenbrach, sind die Asylgesuche von afghanischen Staatsangehörigen um 50 % zurückgegangen und haben sich bis 2006 auf diesem Niveau stabilisiert. Die Asylgesuche wurden wieder einer Einzelfallprüfung unterzogen und der Vollzug der Wegweisung wurde als grundsätzlich zulässig und möglich erachtet, sofern keine Vollzugshindernisse vorlagen. Freiwillige und selbständige Rückkehren fanden jedoch wenige statt (10 –20/Jahr) und die zwangsweise Wegweisung wurde bisher gemäss interner Weisung nur in Drittstaaten oder bei schwer delinquenten Personen vollzogen.

1.1 Tripartite-Abkommen

Das Bundesamt für Migration (BFM) steht seit 2003 im Migrationsdialog mit Afghanistan. Der damalige afghanische Botschafter in der Schweiz regte an, die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zwischen Afghanistan und der Schweiz schriftlich festzulegen. Anlässlich von Gesprächen mit den zuständigen Behörden stellte sich heraus, dass aus der Sicht Kabuls das UNHCR ebenfalls Partei eines solchen Abkommen sein muss. Das BFM erarbeitete einen Entwurf eines Tripartite-Abkommens, welche die klassischen Elemente eines Rückübernahmeabkommens (RüA) übernahm, jedoch der besonderen politischen Situation Afghanistans Rechnung trug. Die freiwillige Rückkehr von afghanischen Staatsbürgern sollte gefördert und unterstützt und vom UNHCR als dritte Partei des Abkommens überwacht werden. Die Zusammenarbeit mit dem UNHCR entspricht der Praxis, welche Afghanistan auch mit anderen Drittstaaten wie Grossbritannien, Dänemark, Frankreich, den Niederlanden, Norwegen, Iran und Pakistan vereinbart hatte. Das Abkommen wurde im Oktober 2006 von allen Parteien unterzeichnet.

1.2 Projektteam

Im Hinblick auf den Abkommensabschluss wurde die Sektion Rückkehrhilfe von der Interdepartementalen Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR) mit der Bildung eines Projektteams beauftragt, um ein Rückkehrhilfeprogramm auszuarbeiten und ein geeignetes Strukturhilfeprojekt vor Ort zu identifizieren. Das Projektteam setzte sich unter der Leitung der Sektion Rückkehrhilfe aus Vertretern der Section Accords Internationaux (SAINT), der Abteilung Asylverfahren, der Internationalen Organisation für Migration (IOM) sowie der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) zusammen. In Übereinstimmung mit dem Abkommen (Art. 8) war auch das UNHCR-Verbindungsbüro für die Schweiz und Liechtenstein an den Projektteamsitzungen vertreten.

2. Rückkehrhilfeprogramm

2.1 Rückkehrhilfekonzert

Das Rückkehrhilfekonzert sah Leistungen im Bereich der beruflichen oder sozialen Reintegration für freiwillig oder selbständig zurückkehrende Asylsuchende sowie die Finanzierung eines Strukturhilfeprojektes in Afghanistan vor (siehe Punkt 3). Umsetzungspartner waren die IOM, die DEZA und das UNHCR, welches u.a. das Monitoring der Rückkehr afghanischer Staatsangehöriger im Rahmen von Tripartite-Abkommen durchführt. Die Programmdauer wurde auf zwei Jahre angelegt mit einer Zielsetzung von 50 ausreisenden Personen pro Jahr. Um einen Puffereffekt aus Nachbarnländern zu vermeiden, konnten nur Personen teilnehmen, welche vor Programmbeginn in die Schweiz eingereist waren. Das Konzept wurde anlässlich der ILR-Sitzung vom 26. April 2006 genehmigt und die Sektion Rückkehrhilfe mit der Umsetzung beauftragt.

2.2 Individuelle Leistungen

- Rückkehrvorbereitung, -beratung
- Organisation und Finanzierung der Rückreise bis an den Wohnort
- Betreuung im Transit und Empfang am Flughafen
- Finanzielle Starthilfe von CHF 2'000.- bzw. CHF 1'000.-
- Medizinische Rückkehrhilfe
- Finanzielle Unterstützung von bis zu CHF 3'000.- für ein Reintegrationsprojekt für Einzelpersonen und bis zu CHF 6'000.- für Ehepaare und Familien (es wird dabei zwischen Geschäftsprojekt, Bildungsprojekt oder individuellem Projekt unterschieden)
- Monitoring und Unterstützung bei der Projektumsetzung

2.3 Programmablauf

Mit Kreisschreiben Asyl 62.8.1 vom 1. Oktober 2006 wurden die kantonalen Behörden, Migrations- und Sozialhilfebehörden sowie die Rückkehrberatungsstellen (RKB) über die Inkraftsetzung des Programmes informiert. Die RKB wurden mit auf Dari und Pashtu übersetzten Merkblättern und Programmbroschüren bedient. Informationen zum Programm sowie Berichte über erfolgreiche Rückkehrer („Rückkehrhilfe konkret“) wurden auf dem Internet aufgeschaltet.

Am Programm angemeldete Personen hatten sich ihre Papiere selbständig auf der Afghani-schen Vertretung in Genf zu besorgen, was grundsätzlich problemlos erfolgte. Der Flug wurde durch die IOM gebucht und das UNHCR-Büro frühzeitig über die anstehenden Rückkehren informiert.

IOM betreute die Rückkehrenden im Transit, empfing sie am Flughafen in Kabul und unterstützte sie bei der Umsetzung ihres Reintegrationprojektes. Ein Monitoring des Projektes erfolgte jeweils nach sechs und zwölf Monaten.

2.4 Programmergebnisse

Insgesamt haben sich zwischen 1. Oktober 2006 und 30. September 2008 16 Personen angemeldet, wovon elf Personen ausgereist sind und fünf Personen ihre Anmeldung zurückgezogen haben. Keine der angemeldeten Personen ist untergetaucht oder war No show am Flughafen. Wiedereinreisen waren bis dato keine zu verzeichnen. Bei den ausgereisten Personen handelte es sich ausschliesslich um alleinstehende Männer. Die Anzahl der Ausreisen konnte durch das Programm nicht gesteigert werden. Zudem konnten aufgrund des gesetzten Stichdatums 5 weitere Personen nur mit individueller Rückkehrhilfe ausreisen. Auch die Einführung des Sozialhilfestopps sowie die Möglichkeiten des zwangsweisen Vollzugs der Wegweisung wirkten sich nicht auf die Teilnehmerzahlen aus. Als Anlass für die Rückreise wurden grösstenteils persönliche Beweggründe (fehlende Perspektive in der Schweiz, psychische Probleme, familiäre Angelegenheiten etc.) angegeben. Die Rückkehrhilfe stand nicht im Vordergrund. Von den 11 zurückgekehrten Personen haben 9 Personen ein Projekt umgesetzt. In einem Fall musste die zurückgekehrte Person aufgrund psychischer Probleme das Berufsprojekt abbrechen.

2.5 Programmende

Mit dem Bericht vom 12. August 2008 wurde das Programm ausgewertet und der ILR die Beendigung des Rückkehrhilfeprogrammes aus folgenden Gründen beantragt:

- Das Programm stellt mit seinen Leistungen keinen Anreiz zur Rückkehr dar.
- Im Rahmen der Individuellen Rückkehrhilfe können ähnliche Leistungen gewährt werden.
- Mit der Finanzierung des Strukturhilfeprojektes wird dem Tripartite-Abkommen entsprochen.
- Das Programm hat kein Kostenreduktionspotential.
- Aufgrund der aktuellen Situation in Afghanistan muss auch weiterhin von einer tiefen Rückkehrbereitschaft ausgegangen werden.

Am 15. August 2008 genehmigte die ILR den Auswertungsbericht und stimmte der Beendigung des Programmes zu. Die zuständigen Stellen wurden entsprechend informiert.

3. Strukturhilfe

Nachdem die Zusammenarbeit mit der deutschen Organisation „Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich Migration“ (AGEF) nicht zu Stande gekommen war, schlug das Verbindungsbüro der DEZA in Kabul eine Zusammenarbeit mit der Aga Khan Foundation (AKF) vor. Zwar stand eine Zusammenarbeit mit einem Schweizer Hilfswerk im Vordergrund, kurzfristig war es jedoch Hilfswerken wie Terre des Hommes oder Helvetas nicht möglich, zusätzliche Mittel umzusetzen. Das Projektteam hat sich deshalb dafür entschieden, das Konzept "Strengthening Vocational Training Services in rural areas in Central and Northern Afghanistan" der AKF zur Finanzierung der ILR zu unterbreiten. Folgende Gründe sprechen dafür:

- Das Projekt entspricht inhaltlich unseren Bedürfnissen wie auch denjenigen der afghanischen Behörden (Ausbildung, Arbeitsvermittlung).
- Die AKF ist seit 10 Jahren erfolgreich in Afghanistan tätig und seit 5 Jahren Partner der DEZA; sie ist spezialisiert auf Ausbildung.
- Die Entwicklung des ländlichen Raumes ist wichtig um die Abwanderung in die Städte zu verhindern.
- Das Projekt deckt teilweise Gebiete unserer Zielgruppe ab.
- Das UNHCR hat die Akzeptanz von AKF bei den afghanischen Behörden abgeklärt und unterstützt das Projekt.
- Rückkehrer aus der Schweiz können teilnehmen.
- Die Umsetzung kann ohne Verzögerung erfolgen.

Hauptziel des Projekts ist die Förderung der Qualität und Vielfalt des bereits bestehenden Vocational Training Concepts mittels gezielter Massnahmen (Kenntnisse über Anstellungsmöglichkeiten erhöhen, Qualitätsausbildung für Auszubildende anbieten, deren Können und Leistung erhöhen, Ausbildungslehrgänge verbessern, Ausbildung in gezielten Berufen verbessern). Das Budget für zwei Jahre beträgt US\$ 400'000.-. Durch die Zusammenarbeit mit nationalen Behörden (Ministry of Education and Labour, Ministry of Rural Rehabilitation and Development) deren strategischen Pläne schwergewichtig auf Ausbildung liegen, wird der Nachhaltigkeit Rechnung getragen. Die Finanzierung des Projektes wurde anlässlich der ILR-Sitzung vom 14. Dezember 2007 genehmigt.

Per April 2009 ist der Jahresbericht über die Tätigkeitsperiode 1. Februar 2008 bis 31. Januar 2009 eingegangen. Die Arbeiten verlaufen nach Plan.

4. Aussage Gesamteffekt Programm

Im Tripartiten Abkommen wurde der Förderung der freiwilligen Rückkehr grosse Bedeutung beigemessen. Das Rückkehrhilfeprogramm sowie der Beitrag an ein Projekt vor Ort waren deshalb wichtige Elemente bei den Verhandlungen. Deren Umsetzung wurde von den Afghanischen Behörden sowie der Afghanischen Vertretung in der Schweiz wohlwollend zur Kenntnis genommen. Mit der Finanzierung eines Strukturhilfeprojektes vor Ort hat die Schweiz einen Teil des Abkommens erfüllt. Bei der Wahl des Strukturhilfeprojektes wurde darauf geachtet, dass auch Rückkehrende aus der Schweiz daran teilnehmen können. Das Projekt kommt jedoch hauptsächlich der Bevölkerung vor Ort zu gute. Es verbessert die Strukturen im Bereich Berufsbildung und Arbeitsvermittlung in ländlichen Gebieten und stärkt dadurch deren wirtschaftliche Situation und verhindert die Abwanderung in grössere Städte und ev. ins Ausland. In den Jahren 2008 und 2009 wurden 79 Kursleiter geschult und 250 Personen in verschiedenen Berufsrichtungen ausgebildet. Neue Ausbildungsmodulare wurden entwickelt und Berufslehrgänge akkreditiert. Durch den Einbezug der lokalen Behörden ist die Nachhaltigkeit auch nach Beendigung des Projektes im 2010 gewährleistet. Es ist wichtig, dass das Projekt als spezifisch vom BFM im Rahmen des Abkommens finanziert Beitrag wahrgenommen wird und nicht in der allgemeinen Entwicklungshilfe der DEZA untergeht. Die Afghanische Vertretung in der Schweiz wurde darauf hingewiesen und über den Verlauf des Projekts informiert. Die gemachten Erfahrungen fliessen auch in der zukünftigen Arbeit mit Projekten ein.

Insgesamt sind in der Zeitspanne vom 01.10.2006 bis 30.09.2008 31 Personen selbständig ausgereist, davon elf im Rahmen des Programmes. Im Vergleich zu den Vorjahren konnte die Anzahl Ausreisen nicht gesteigert werden. Neun von elf Rückkehrern ist es jedoch gelungen, innerhalb Monatsfrist einen Businessplan zu erarbeiten und ihr Projekt umzusetzen. Es ist interessant zu sehen, dass in einer Stadt wie Kabul mit relativ hohem Preisniveau mit einem Betrag von CHF 3'000.- ohne grössere Probleme ein Projekt umgesetzt werden kann. Die Rückkehrer haben sich rasch an die aktuelle Situation angepasst und die Projekte entsprechend entwickelt. So sind vier Personen eine Teilhaberschaft eingegangen, eine Person hat gemeinsam mit einem Verwandten ein Wohnhaus erstellt. Dies zeigt, dass auch mit einer auf CHF 3'000.- beschränkten Projekthilfe und unter erschwerten Bedingungen mit Unterstützung von IOM eine Reintegration ins Berufsleben möglich ist. Innerhalb des Programmes konnte ein engeres Monitoring durch IOM durchgeführt und dadurch mehr Einblick in die Umsetzung gewährt werden. Diese Erkenntnisse sind wertvoll auch für die Arbeit mit Rückkehrern anderer Ländern (individuelle Rückkehrhilfe) und können entsprechend eingebracht werden.

5. Antrag an die ILR

Das Projektteam beantragt die Genehmigung des vorliegenden Berichtes und die Freigabe zur Veröffentlichung im Internet.

→ Der Schlussbericht wurde am 3. Juni 2009 von der ILR genehmigt.

Bundesamt für Migration
Abteilung Rückkehr

Für das Projektteam:

Visiert:

Ariane Wüthrich, Sektion Rückkehrhilfe

Eric Kaser, Chef Sektion Rückkehrhilfe