



3003 Bern-Wabern, Dezember 2008

Rückkehrhilfeprogramm Angola

Zusammenfassung des Schlussberichts

Programmdauer 15.11.2002 - 31.12.2007

Abschlussphase 01.01. - 31.12.2008

Berichtsperiode 15.11.2002 - 30.08.2008



ILR Projektteam Angola

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). Das Ziel des Programms war es, mit dem angebotenen Leistungspaket die selbständige und pflichtgemässe Rückkehr von angolischen Staatsangehörigen im Asylbereich zu fördern und ihre Reintegration in Angola zu erleichtern. Die Zielgruppe umfasste 3'345 Personen.

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. Der fast 27 Jahre dauernde angolische Bürgerkrieg war im April 2002 beendet worden.

Die Programmleistungen beinhalteten die folgenden Komponenten:

- **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 Organisation einer temporären Unterkunft vor der 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. Für vulnerable Personen, welche kein eigenes Projekt umsetzen konnten, wurde die Projektumsetzung durch die Aufnahmefamilie ermöglicht.
- **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, Hilfe bei der Suche nach permanenten Unterkunftsmöglichkeiten.
- **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.

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

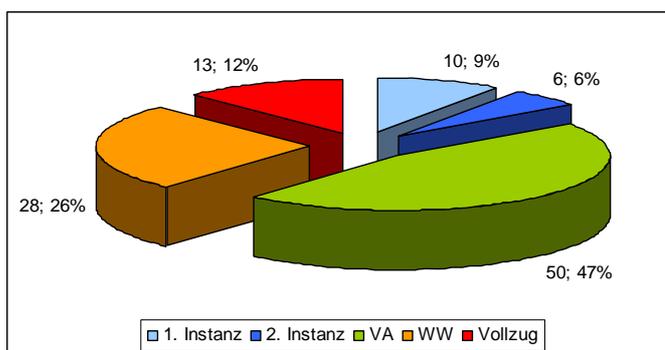
Das anfänglich auf ein Jahr befristete Programm wurde viermal um ein weiteres Jahr verlängert (Phase I - V) und schliesslich nach insgesamt fünf Jahren per 31. Dezember 2007 beendet. Damit die bei Programmabschluss noch nicht ausgereisten Teilnehmenden die Programmleistungen in Anspruch nehmen konnten, 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.

	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

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.

Fast die Hälfte der ausgereisten Personen hatte eine vorläufige Aufnahme (47 %). Eine Erklärung dafür bietet die Struktur der Zielgruppe: Im September 2002 hatten 58 % eine vorläufige Aufnahme, im September 2006 sogar 82 %. Diese Gruppe von rund 2'000 Perso- nen 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 Bundesverwaltungs- gericht zurückzogen (2. Instanz).

Beim familiären Profil bildeten alleinstehende Männer die grösste Gruppe (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 bilde- ten sie 40 % der ausgereisten Personen. Sieben Kindern (vier Fälle) hielten sich in der Schweiz als unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMAS) auf. Es waren die ersten Fälle von UMAS im Bereich der Rückkehrhilfe, in welchen die Rückkehr in ein afrikanisches Her- kunftsland organisiert wurde.

Über die Hälfte (57 %) der ausgereisten Personen wurden im Rahmen des Programms als vulnerabel bezeichnet. Davon bildeten Paare mit Kindern und Alleinerziehende die Mehrheit (71 %).

Dem Teilnehmerkreis entsprechend zeigt die Alterstruktur eine Spitze bei den 18 - 29 Jähri- gen (38 %), gefolgt von Kindern bis 17 Jahre (31 %), und schliesslich den 30 - 39 Jährigen (16 %).

Die überwiegende Mehrheit (83 %) der ausgereisten Person hatte sich zwischen einem und fünf Jahren in der Schweiz aufgehalten. Personen mit einer Aufenthaltsdauer von drei Jahren bildeten die grösste Gruppe (26 %).

Betreffend Rückkehrort war Luanda die erste Wahl für den Neustart in Angola (84 %). Nur eine Minderheit entschloss sich, in eine andere Region zurückzukehren (Benguela, Cabinda, Damba, Huambo, Kibala, Soyo, Uige).

Insgesamt wurden in der Berichtsperiode 45 individuelle Reintegrationsprojekte bewilligt. Die Projektanträge wurden mehrheitlich erst nach der Rückkehr erarbeitet. In 40 Fällen wurde die Projektunterstützung für die Gründung einer beruflichen Existenz eingesetzt. Die Business-Typen waren sehr vielfältig. Nur in vier Fällen wurde eine Ausbildung gewählt, und nur in einem Fall wurde der Projektbetrag als Lohnsubvention für einen Arbeitsplatz eingesetzt.

Das Rückkehrhilfeprogramm wurde unter der Aufsicht von IOM Bern von der lokalen IOM Vertretung in Angola umgesetzt: In 73 Fällen wurde die Starthilfe nach der Ankunft ausbezahlt. 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 unterstützt. Zur Vorbereitung der Rückkehr wurden in Angola 136 zum Teil umfangreiche individuelle Informationsanfragen (RIF) bearbeitet. Im Rahmen von SIM 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.

Gemäss IOM Luanda gestaltete sich die Reintegration vor Ort und die Durchführung der oben erwähnten Dienstleistungen grösstenteils problemlos. 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. Trotz des anhaltenden rasanten Wirtschaftswachstums ist Angola ein Land, 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.

Nach Programmabschluss führte IOM im Auftrag des BFM eine Befragung der zurückgekehrten Programmteilnehmenden durch, um Erkenntnisse über die Effektivität und Nachhaltigkeit der Reintegrationsmassnahmen zu gewinnen. Im Zeitraum vom 15.11.2002 bis 31.12.07 reisten total 97 Personen in 64 Fällen nach Angola aus. In 29 Fälle (46 Personen) konnte ein Kontakt für eine standardisierte Befragung hergestellt werden.

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 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. Zwei Drittel der befragten Personen 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. Für über 80% war die Starthilfe eine grosse Hilfe für die Wieder-

eingliederung während der ersten Zeit nach der Rückkehr. Ein Grossteil der Rückmeldungen zielte auf den Ausbau in Höhe und Dauer der Rückkehrhilfe sowie mehr Vernetzungsmöglichkeiten ab.

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. 19 Personen, also rund zwei Drittel, haben am Ausbildungsseminar für Businessmanagement teilgenommen, und gaben eine durchwegs positive Rückmeldung.

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 Starthilfe für unterschiedliche und zum Teil sehr grundlegende Bedürfnisse bestätigt ihre Notwendigkeit. Es hat sich gezeigt, dass die 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 waren 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: Bei der Vorbereitung der Rückkehr ist der Einbezug der konkreten Situation vor Ort entscheidend für die Vermeidung von Missverständnissen. Das Beispiel Angola zeigt, dass die Lebensunterhaltskosten in den verschiedenen Zielländern der Rückkehrhilfe und auch innerhalb der Länder oft sehr stark variieren, was die Frage nach Möglichkeit und Sinn einer Flexibilisierung der Unterstützung aufwirft. Mit dem Fokus auf die berufliche Reintegration sollte in einem Programm generell immer die entsprechende Weiterbildung durch ein Seminar sichergestellt werden. Initiativen zur Vernetzung und zum Austausch zwischen den Zurückgekehrten sollten unterstützt und gefördert werden. Die Forderung zahlreicher Rückkehrerinnen und Rückkehrer nach höherer und längerer Unterstützung sollte vermehrt über *referral services* abgedeckt werden (Vermittlung in bestehende Strukturen vor Ort). Die strukturierte Evaluation von Programmen mit einer längeren Laufzeit erscheint sinnvoll, um die Erkenntnisse aus der Umsetzung in die zukünftige Projektplanung einfliessen zu lassen.

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 Strukturhilfeprojekte unter DEZA-Leitung umgesetzt:

- *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 der Bevölkerung nachhaltig verbessert. Beitrag BFM: CHF 225'000.
- *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. Das Kinderheim steht auch unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden aus der Schweiz zur Verfügung.

Mit einem Beitrag von CHF 31'250.- (USD 25'000.-) 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. Die geleistete Strukturhilfe betrug somit insgesamt CHF 943'930.-.

Im Rahmen des fünfjährigen Programms kehrten 107 Personen in ihr Herkunftsland zurück, d.h. rund 21 Personen in einem Jahr. 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.