



Strategie Balkan 2003-2006

Rückkehrhilfeprogramm Balkan für vulnerable Personen

(Bosnien und Herzegowina, Serbien und Montenegro, Kosovo)



Schlussbericht 2007

(Berichtsperiode 1. Juli 2003 bis 31. Dezember 2006)

Kurzfassung

Projektteam Balkan

ILR September 2007

Die beschlossene Strategie Rückkehrhilfeprogramm Balkan 2003-06 für vulnerable Personen beinhaltete folgende Zielsetzungen und Aktionskomponenten:

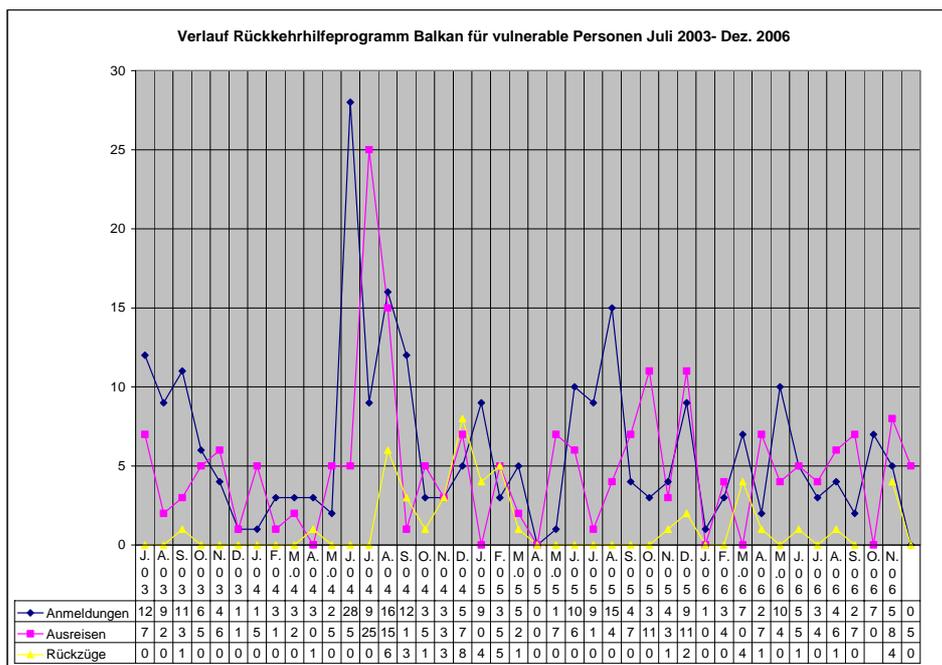
- **Ziel 1:** „Förderung der dauerhaften Rückkehr und Wiedereingliederung von vulnerablen Personen aus Bosnien und Herzegowina, Serbien und Montenegro und Kosovo“, mit 50 bis 100 Rückkehrern pro Jahr; Umsetzung durch Individualhilfe, d.h. ein fallspezifisches Rückkehrhilfeprogramm, für dessen Durchführung das BFM in enger Zusammenarbeit mit der IOM verantwortlich waren.
- **Ziel 2:** „Reduzierung des Migrationspotentials in den drei Herkunftsgebieten“; Umsetzung durch ein Strukturhilfeprogramm, mit dessen Durchführung die DEZA beauftragt wurde (Vereinbarung zwischen BFM und DEZA vom 27.06.2003).

Das RB 2003-06 für vulnerable Personen orientierte sich erstmals an den individuellen Bedürfnissen der Personen, die aufgrund persönlicher Konstitution und Lage ausserordentliche Probleme bei der Wiedereingliederung im Heimatland hatten bzw. deren Rückkehr unzumutbar oder nur schwer durchzuführen war und die gleichzeitig für die Schweiz die grössten Herausforderungen hinsichtlich Rückkehr bzw. Integration bedeuteten.

Für die über 11'000 vorläufig aufgenommenen vulnerablen Personen stellten die bisherigen Rückkehrhilfeoptionen aufgrund der pauschalierten Finanzhilfen keine ausreichenden Lösungsmöglichkeiten dar. Im Gegensatz zu den bis zum damaligen Zeitpunkt ausbezahlten Geldpauschalen wurden neu auf die einzelnen Rückkehrer abgestimmte Hilfeleistungen gewährt. Die an der Rückkehr interessierten Personen sollten in einem ersten Schritt mit Hilfe der Rückkehrberatung die einer Rückkehr entgegenstehenden Hürden identifizieren. Danach suchte die Internationale Organisation für Migration (IOM) vor Ort die bestmögliche Lösung und arbeitete ein konkretes Integrationsmassnahmenpaket aus.

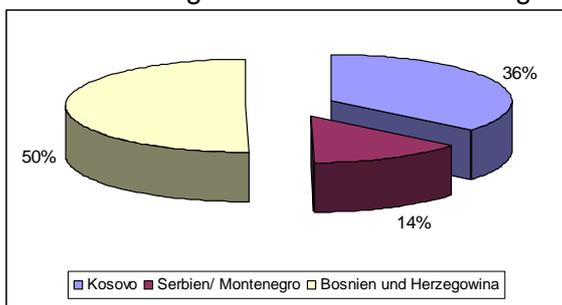
Für das Programm meldeten sich zwischen dem 1. Juli 2003 und dem 31. Dezember 2006 252 Personen an, davon kehrten 205 in ihre Heimat zurück. Eine Rück-Rückkehr gab es in drei Fällen. Die Zahlen – fünf Ausreisen pro Monat – entsprechen den Erwartungen bei Programmstart von jährlich 50 bis 100 Ausreisenden.

Die Zahlen des RB 2003-2006 haben sich wie folgt entwickelt:



Die Anmeldezahlen zeigen eine signifikante Zunahme in den Sommermonaten. Die saisonalen Schwankungen waren klimatisch bedingt, nicht zuletzt, weil viele der Programmteilnehmer nach ihrer Rückkehr Haus- oder Wohnungsrenovierungen vornehmen mussten. Nach dem Höhepunkt im zweiten Programmjahr nahm das Interesse trotz Kommunikationsoffensive und Zugangserleichterungen kontinuierlich ab.

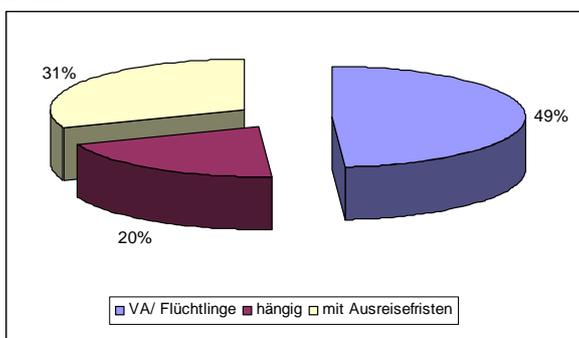
Die Anmeldungen verteilten sich wie folgt auf die drei Länder / Regionen:



Rund die Hälfte der Teilnehmer kehrte nach Bosnien und Herzegowina zurück. Personen aus Serbien und Montenegro inklusive Kosovo zeigten ein unterdurchschnittliches Interesse am Programm. Ein Unterschied zwischen Region und effektiv erfolgten Ausreisen lässt sich nicht feststellen.

Beim familiären Profil bildeten die grösste Gruppe die 124 Personen von Alleinerziehenden mit ihren Kindern und die Familien (zusammen 59%). Alleinstehende Personen machten 24% aus, Ehepaare 16%.

Zwei Drittel der Ehepaare und knapp die Hälfte der Einzelpersonen waren über 60 Jahre alt. Dieses, gemessen am kleinen Anteil der über 60-Jährigen, überdurchschnittliche Interesse an einer Rückkehr, lässt sich in den meisten Fällen durch die fehlende Integration in der Schweiz sowie den Wunsch, den Lebensabend in der Heimat zu verbringen erklären. Zwei Personen kehrten todkrank in ihre Heimat zurück und starben kurze Zeit nach ihrer Rückkehr.



Bei den 34 Teilnehmenden (zehn Fälle) mit rechtskräftigen Wegweisungen und der Verpflichtung, die Schweiz zu verlassen, bewilligte die Sektion Rückkehrförderung die Programmteilnahme anfänglich im Sinne einer Ausnahme. Anlässlich der zweiten Verlängerung 2005 erfolgte schliesslich die generelle Öffnung des Programms für Personen mit rechtskräftigen Wegweisungen.

Bei knapp drei Viertel der Teilnehmenden erfolgte die Rückkehr nach langer oder sehr langer Aufenthaltsdauer in der Schweiz. 42% waren zwischen vier und sieben Jahren und 31% länger als acht Jahre in der Schweiz. Sie reisten aus zu einem Zeitpunkt, in welchem in der Regel die Integration im Vordergrund steht, falls sie nicht bereits erfolgt ist.

Zur Vorbereitung der individuellen Rückkehr bearbeiteten die lokalen IOM-Büros im Rahmen des „Return Information Fund“ (RIF) in BiH und in Serbien und Montenegro inklusive Kosovo zum Teil umfangreiche Informationsanfragen.

Pro Person wurden durchschnittlich rund CHF 3'100 an Rückkehrhilfeleistungen gewährt. In jedem der Fälle wurde die individuelle Hilfeleistung in einer Vereinbarung schriftlich festgehalten. Diese individuell angepasste Unterstützung setzten die lokalen IOM Vertretungen unter der Aufsicht von IOM Bern in den einzelnen Ländern um. In 80 Fällen wurde eine finanzielle Rückkehrhilfe (Basispauschale) nach der Ankunft im Heimatland ausbezahlt. Oft wurden zu einem späteren Zeitpunkt zusätzliche Zahlungen vorgenommen. In 55 Fällen erhielten die Rückkehrer eine Wohnraumunterstützung. In 14 Fällen wurde mit einer finanziellen Unterstützung ein Berufsprojekt umgesetzt, Weiterbildung finanziert oder Ähnliches zur beruflichen Reintegration unternommen. In BiH und im Kosovo waren zudem in 33 Fällen Personen zur Teilnahme am „Employment Assistance“ Programm (EAS) berechtigt. 21 Personen erhielten nach ihrer Rückkehr medizinische Unterstützung in Form einer finanziellen Hilfe für Medikamente und Behandlung. Zusätzlich wurde im Rahmen der „Return Assistance Switzerland“ (RAS) in 164 Fällen individuelle Rückkehrhilfe ausbezahlt.

Durch den Empfang am Flughafen und einem einführenden Beratungsgespräch konnte eine gute Vertrauensbasis für die weitere Zusammenarbeit mit den Rückkehrern gelegt werden. Grundsätzlich präsentiert sich der westliche Balkan für die Reintegration von vulnerablen Personen aber weiterhin als schwieriges Umfeld. Vor allem für sie besteht eine gewisse Gefahr der Verarmung. Die Infrastruktur sowie die staatlichen Institutionen sind im Aufbau begriffen und die angespannte Wirtschaftslage erschwert die berufliche Reintegration. Der Mehraufwand der individuellen Vorabklärungen und Anpassungen der Rückkehrhilfe stellen deshalb sicher, dass den Rückkehrern eine Leistung angeboten werden kann, die ihren Bedürfnissen entspricht und ihre Reintegration fördert.

Im Auftrag der „Interdepartementalen Leitungsgruppe Rückkehrhilfe“ (ILR) und des Projektteams Balkan verfasste IOM Bern im Herbst 2006 einen Monitoringbericht über sämtliche zwischen dem 1. Juli 2003 und 31. August 2006 im Rahmen des Rückkehrprogramms für vulnerable Personen in den Balkan zurückgekehrten Personen. Der Bericht sollte die Effektivität und Nachhaltigkeit der Reintegrationsmassnahmen prüfen.

Die Ergebnisse dieser Einzelfall-Studie können als Erfolg gewertet werden. Nur allein die Tatsache, dass rund 90% der Rückkehrer immer noch an ihrem Rückkehrort wohnhaft sind, deutet darauf hin, dass deren Situation sich nach der Rückkehr stabilisiert hat. Nur in zwei Fällen ist eine Weiterwanderung bekannt. Zwei Drittel gaben eine Unzufriedenheit über ihre Situation an. Hauptgründe dafür waren das Fehlen eines guten familiären Netzes (z.B. Scheidung, Tod von Angehörigen, Abwanderung eines Teiles der Familie ins Ausland oder familieninterne Spannungen), eine schlechte gesundheitliche Verfassung oder das Weiterbestehen des Wunsches nach einer Migration nach Westeuropa. Dieser Umstand zeigt, dass in einigen Fällen Potential für strukturelle Verbesserungen vorhanden ist. Dabei muss gleichzeitig berücksichtigt werden, dass die Einflussnahme externer Institutionen in persönliche Lebensumstände begrenzt ist. In 37 Fällen erhielten Rückkehrer Unterstützung für die berufliche Reintegration und in 22 Fällen tragen diese Projekte weiterhin zum Einkommen der Rückkehrer bei. Dies entspricht drei Vierteln aller Projekte. Die Projekte wurden zu einem grossen Teil durch die EAS Programme in Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo umgesetzt. In nahezu allen Fällen hat sich die Integration in die staatlichen Strukturen als problemlos erwiesen.

Die Unterstützungsleistungen, die im Rahmen des Programms angeboten werden, haben sich weitgehend bewährt. Ein Grossteil der Investitionen, die mit Mitteln aus dem Programm gemacht wurden, ist immer noch im Besitz und Gebrauch der Rückkehrer. Es kann deshalb durchaus von einer nachhaltigen Unterstützung gesprochen werden. Zudem sind die Beschaffung von Wohnraum, die berufliche Reintegration und in vielen Fällen eine medizinische Versorgung die zentralen Grundbedürfnisse der Rückkehrer und wurden in diesem Sinne auch von einer überwiegenden Mehrheit als hilfreiche Unterstützung eingeschätzt.

Die von der ILR im Frühling 2003 verabschiedete „Strategie Rückkehr Balkan 2003-06“ beinhaltet eine vom BFM bezahlte und von der DEZA umgesetzte Strukturhilfekomponente von CHF 29 Mio. Die Umsetzung der Projekte wurde von der DEZA-Humanitären Hilfe und der DEZA-Ostzusammenarbeit geleitet. Durchführungspartner der DEZA waren lokale Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen, internationale Organisationen (IOM, UNHCR) sowie Schweizer Nichtregierungsorganisationen. Es wurden insgesamt 49 Projekte von der ILR zur Unterstützung bewilligt. Die Mehrheit der Projekte ist abgeschlossen, einige wenige haben noch laufende Aktivitäten im 2007.

Die realisierten Projekte haben bedeutende Beiträge zur Stabilisierung der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den genannten Ländern geleistet. In verschiedenen Sektoren konnten wegweisende Strukturreformen wesentlich mitgeprägt werden. Unter den verschiedenen thematischen Aktionslinien seien folgende Schwerpunkte hervorgehoben:

- *Wohnraum und DUSO (Durable Solutions for Collective Centre Residents)*
In diesem Bereich wurde mit gegen CHF 12 Mio. das grösste finanzielle Teilvolumen der Strategie RB 2003-06 investiert. In gemeinsamer Anstrengung mit diversen Akteuren, insbesondere dem UNHCR, konnte die Anzahl der kostenintensiven Kollektivzentren (CC) weiter reduziert und für deren Bewohner eine angepasste, dauerhafte Wohnlösung geschaffen werden. Dank des stark verringerten Volumens von ungelösten Fällen sowie der Erprobung von Lösungsmodellen wurden die betroffenen Regierungen in die Lage versetzt, die verbleibenden Probleme weitgehend eigenständig zu lösen.
- *Schaffung von Beschäftigung und Einkommen*
Diese Linie wurde mit CHF 8.35 Mio. finanziert. Die wichtigsten Projekte im Kosovo und in Bosnien-Herzegowina konzentrierten sich auf Berufsbildung sowie KMU-Förderung in der Landwirtschaft. In beiden Bereichen konnten grundlegende Sektorreformen mitgestaltet werden. Berufsbildung und Landwirtschaft sind anerkanntermassen Schlüsselbereiche zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Berufsperspektiven für Jugendliche. In Bosnien-Herzegowina und im Kosovo wurden zudem spezifische EAS durch IOM durchgeführt. Sie richteten sich insbesondere an Rückkehrer aus der Schweiz, waren jedoch auch für eine breitere Teilnahme offen.
- *Gesundheit und Sozialbereich*
Diese Linie wurde mit CHF 5.22 Mio. finanziert. Im Kosovo konzentrierte sich die Aktion auf den ambulanten und geschlossenen Psychatriebereich. U.a. wurde deutlich, dass nebst der baulichen Infrastruktur dringend auch neue Pflege-, Ausbildungs- und Managementkonzepte benötigt werden. Die Schweiz entwickelte sich in diesem Bereich zum führenden Geber und konnte mit dem Gesundheitsministerium sowie auch mit schweizerischen Fachinstitutionen neue Konzepte einführen und Partnerschaftsbeziehungen entwickeln. In Bosnien konzentrierte sich die Aktion auf einen Fonds zur Förderung des Engagements der Zivilgesellschaft. Nichtregierungsorganisationen haben eine Vielfalt von Projekten durchgeführt, die insbesondere vulnerable Gruppen – alte, kranke und behinderte Personen mit einem andauernden Pflegebedarf, kriegstraumatisierte Personen, alleinstehende Frauen – begünstigten.
- *Stärkung lokaler Strukturen und Institutionen*
Diese Linie wurde mit CHF 2.5 Mio. finanziert. Im Kosovo konzentrierte sich die Aktion auf zwei grössere Projekte im Bereich Eigentumsrechte und Katasterwesen, Schlüsselbereiche für die rechtsstaatliche Stabilisierung und Schaffung von Investitionsrahmenbedingungen. In Bosnien-Herzegowina stand mit der Einführung von Hausarztmodellen ein Beitrag zur Gesundheitswesenreform im Zentrum.
- *Migrationspolitische Massnahmen (MPM)*
Diese Linie wurde mit CHF 1.54 Mio. finanziert. In Serbien-Montenegro wurde vor allem der Aufbau eines Menschenrechtszentrums gefördert. Ein weiteres Projekt unterstützte die serbischen Behörden darin, gestrandeten Migranten eine freiwillige Rückkehr in ihr Ursprungsland zu ermöglichen. Im Kosovo standen zwei Projekte zur Integration von RAE-Minderheiten in Zusammenarbeit mit lokalen Behörden im Zentrum. Die Umsetzung dieser Linie MPM blieb am deutlichsten unter dem ursprünglich geplanten Volumen. Dies widerspiegelt Schwierigkeiten, die u.a. darin bestanden, dass einerseits behördliche Zu-

ständigkeiten für Migrationsfragen z.T. noch nicht geklärt waren, andererseits kapazitätsbildende Massnahmen ein substantielleres und systematischeres Engagement für einen bilateralen Migrationsdialog verlangt hätten. Diese Einsichten wurden für die Konzipierung der Folgestrategie „Migrationspartnerschaften Westbalkan 2007-09“ aufgenommen.

Zusätzlich zu der individuellen Unterstützung beschlossen das BFM und die DEZA 2003, in ausgewählten Einzelfällen finanzielle Unterstützung für so genannte Ministrukturhilfeprojekte bereitzustellen, welche die lokalen Strukturen in den Rückkehrorten stärken und den Rückkehrern die Reintegration in die lokale Gesellschaft erleichtern sollten. Insgesamt wurden bis Ende 2006 neun vom BFM finanzierte Projekte durch IOM unter der Leitung der DEZA erfolgreich umgesetzt (BiH 4, Serbien 1, Kosovo 4). In praktisch allen Fällen beteiligten sich die Empfängergemeinden entweder finanziell oder durch Installationsarbeiten an den Projekten. Die gesamthafte Auswertung der Kleinstrukturhilfeaktionen hat jedoch ergeben, dass das Verhältnis von Bearbeitungsaufwand und vorhandenen Finanzmitteln sowie die Nachhaltigkeit von derart punktuellen Aktionen ungünstig sind. Im Rahmen der Folgestrategie Migrationspartnerschaften Westbalkan 2007 – 2009 ist deshalb keine Fortsetzung der Ministrukturhilfe geplant.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) bestätigte in ihrem Schlussbericht zur Revision zur Überprüfung der Abläufe und Prozesse im Bereich der Rückkehrförderung für asylsuchende Personen den wirtschaftlichen Mitteleinsatz von Länderprogrammen und bezeichnete die dafür verantwortliche ILR "als Musterbeispiel einer erfolgreichen ämterübergreifenden Zusammenarbeit für innen- als auch aussenpolitische Belange im Bereich der Migrationspolitik".

Dieser Aussensicht können die Direktbeteiligten auf Ebene Projektteam nur beipflichten. Sowohl was die abgeschlossene Arbeit an der Strategie RB 2003-06 angeht, als auch was die intensive Planung und teilweise bereits erfolgte Umsetzung der von der ILR am 1. Juni 2007 verabschiedeten neuen Strategie „Migrationspartnerschaften Westbalkan 2007-2009“ betrifft.