

Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2025-28

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen
Flüchtlingshilfe (SFH)

Bern, 20. September 2023

Impressum

Herausgeberin
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)
Postfach, 3001 Bern
Tel. 031 370 75 75
Fax 031 370 75 00
E-Mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch
Spendenkonto: PC 30-1085-7

Sprachversionen
Deutsch (Originalversion), Französisch (Übersetzung)

COPYRIGHT
© 2023 Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), Bern
Kopieren und Abdruck unter Quellenangabe erlaubt.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Das Wichtigste in Kürze	4
3	Kommentar der SFH:	5
3.1	Partnerschaft statt Migrationsabwehr	5
3.2	Partizipation der Zivilgesellschaft	7
3.3	Zielsetzung bei Entwicklungsfinanzierung einhalten	7
4	Fazit	8

1 Einleitung

Die SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Die SFH stuft die Strategie der internationalen Zusammenarbeit (IZA) als wichtiges aussenpolitisches Instrument der Schweiz ein und begrüsst grundsätzlich deren Weiterführung 2025-28, sowie den neuen Fokus auf Gesundheit, wie es vom Parlament gefordert wird.¹ Damit ist insbesondere der Zugang zur medizinischen Grundversorgung auch für Migrant*innen inkl. Geflüchteten für körperliche und psychische Gesundheit zu stärken. Zugleich bedauert die SFH, dass eine detaillierte Evaluationsbilanz der aktuellen IZA-Strategie 2021-24 fehlt (S. 10, Erläuternder Bericht), zumal diese für eine fundierte und evidenzbasierte Beurteilung der Strategie-Weiterführung unerlässlich ist.

Die Ziele der IZA-Strategie 2025-28 sind aus Sicht der SFH zwar erstrebenswert, aber nicht hinreichend – insbesondere die folgend ausgeführten Nachbesserungen sind vorzunehmen.

2 Das Wichtigste in Kürze

- **Partnerschaft statt Migrationsabwehr:** Die immer stärkere Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit an sicherheits- und migrationspolitischen Interessen ist aus der Perspektive der SFH problematisch. Die IZA-Strategie 2025-28 begünstigt in der vorliegenden Form diese fortgesetzte Instrumentalisierung für eine abwehrende Migrationsausserpolitik und für Schweizer Wirtschaftsinteressen. Oberstes Ziel der IZA muss es indes sein, die Stellung der Zivilbevölkerung vor Ort, die wirtschaftliche Entwicklung und das Wohlergehen der Entwicklungsländer zu stärken.
- **Partizipation der Zivilgesellschaft:** Zivilgesellschaftliche Organisationen der Partnerländer und die Diaspora in der Schweiz sollten viel stärker in die IZA-Strategie einbezogen werden – etwa mit der Schaffung eines partizipativen Sounding-Boards oder einer Schweizer Plattform der Zivilgesellschaft für Migration, Flucht und Entwicklung. Bei der Wahl der Länderprogramme sind alle relevanten Akteure im Sinne eines Whole-of-Society Approach frühzeitig einzubeziehen, und im Sinne einer dekolonialisierten Entwicklungszusammenarbeit sollten auch die Partnerländer die Programme befürworten, wobei Eigenverantwortung und gegenseitige Rechenschaftspflicht zu stärken sind. Zudem ist ihre Beteiligung zu gewährleisten.
- **Zielsetzung bei Entwicklungsfinanzierung einhalten:** Die Schweiz hat sich zum Ziel gesetzt, 0.7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) in die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit zu investieren und hat dies im Rahmen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bekräftigt. Mit der IZA-Strategie 2025-28 sollte diese Zielsetzung aus Sicht der SFH realisiert werden. Die Finanzmittel sind dementsprechend substantiell – und mindestens um die Ausgaben für die Ukraine – zu erhöhen.

¹ Siehe auch Motion 22.3144 «Gesundheit als neuer Schwerpunkt der internationalen Zusammenarbeit»: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223144>

3 Kommentar zu den wichtigsten Punkten

3.1 Partnerschaft statt Migrationsabwehr

Die immer stärkere Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit an sicherheits- und migrationspolitischen Interessen ist aus Sicht der SFH problematisch. Die IZA-Strategie 2025-28 begünstigt in der vorliegenden Form diese fortgesetzte Instrumentalisierung für eine abwehrende Migrationsausenpolitik und für Schweizer Wirtschaftsinteressen. Oberstes Ziel der IZA muss es indes sein, die Stellung der Zivilbevölkerung vor Ort, die wirtschaftliche Entwicklung und das Wohlergehen der Entwicklungsländer zu stärken. Der «Schutz der Unversehrtheit von schutzbedürftigen Personen, Flüchtlingen und Binnenvertriebenen», wie in der Strategie beschrieben, muss die höchste Priorität bleiben und klar über wirtschaftlichen und migrationspolitischen Interessen stehen.

Grundsätzlich hinterfragt die SFH der IZA-Strategie zugrunde liegende Beschränkung auf zwei Perspektiven: einerseits ein stark auf Humanitäre Hilfe fokussiertes Verständnis von Migration mit dem Ziel, Leben zu retten, andererseits auf eine sicherheitspolitisch geprägte Sichtweise der Migration mit dem Ziel der Reduktion irregulärer Migration. Gerade in Hinblick auf diesen sicherheitspolitischen Ansatz im Umgang mit Migration beobachtet die SFH die aktuellen Bestrebungen der EU rund um den Europäischen Asyl- und Migrationspakt sowie die Migrationspartnerschaft mit Tunesien mit Sorge. Die SFH befürchtet, dass sich diese Abwehrhaltung der EU auch zunehmend in der schweizerischen Migrationspolitik verfestigt.² Vor diesem Hintergrund erwartet die SFH von der Schweiz, dass sie eine klare Haltung gegen eine Politik der Abschottung einnimmt und sowohl im öffentlichen Diskurs als auch in ihren Strategien einen ganzheitlichen, wertfreien und evidenzbasierten Narrativ verfolgt und ihren Grundsätzen³ treu bleibt. Statt nur symptomatisch auf irreguläre und erzwungene Migration zu *reagieren*, fordert die SFH einen Paradigmenwechsel, der Migration *aktiv* angeht und *partnerschaftlich* gestaltet.

Für diese Partnerschaft auf Augenhöhe, die Migration in all ihren Dimensionen begreift, ist es notwendig, von Beginn an alle relevanten Akteure aus Zivilgesellschaft (insb. Diaspora-Organisationen), Wissenschaft und Privatwirtschaft im Sinne eines Whole-of-Society-Approach (WOSA) in die Identifikation, Entwicklung und Umsetzung politischer Prozesse miteinzubeziehen und aufeinander abzustimmen.⁴ In diesem Sinne begrüsst die SFH die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor als wichtigen Motor für die menschliche und wirtschaftliche Entwicklung. Auch hier gilt es, ein Gleichgewicht zwischen den Interessen der Schweizer

² Siehe beispielsweise die MENA-Strategie 2021-24: «Da die Schweiz dem Schengen/Dublin-Raum angehört, ist im Hinblick auf eine erfolgreiche Migrationspolitik auch eine enge Abstimmung mit der EU in ihrem Interesse» (p.3) und «Länder mit ähnlichen Werten und Ansichten: Die Schweiz arbeitet bereits heute mit der EU [...] in ausgewählten Bereichen zusammen. Das Potenzial von gemeinsamen Initiativen und Vorstössen soll in Zukunft noch konsequenter genutzt werden. So bietet beispielsweise der geplante EU-Pakt für Migration und Asyl eine Gelegenheit, gemeinsam den Herausforderungen der Migration im Mittelmeer zu begegnen» (p. 42). https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/publikationen.html/content/publikationen/de/eda/schweizer-aussenpolitik/Strategie_MENA_2021-2024

³ Siehe dazu BV, SR 101, Art. 54, Abs. 2: «Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen»

⁴ Siehe Rosa Maria Losada, Die internationale Zusammenarbeit im Migrationsrecht der Schweiz, II. Teil Gestaltungsspielraum und normative Rahmenbedingungen für eine kooperative Migrationspolitik, S. 181 ff.

Wirtschaft und dem lokalen Kontext und Bedarf der Zivilbevölkerung vor Ort zu finden. Dies, indem privatwirtschaftliche Massnahmen multisektoriell und systematisch mit für Migration relevanten Sektoren wie Bildung, Gesundheit, Klima und Gouvernanz verknüpft werden.

Im Rahmen dieses gesamtheitlichen und multisektoriellen Ansatzes im Bereich der Migration plädiert die SFH für eine Weiterentwicklung von sicheren und regulären Zuwanderungsmöglichkeiten. Die derzeitigen Bemühungen der Schweiz für sichere und reguläre Zuwanderungsmöglichkeiten erachtet die SFH als unzureichend. Entsprechende Instrumente sind zwar vorhanden, jedoch an so strenge Kriterien geknüpft, dass diese für schutzbedürftige Personen kaum zugänglich sind. So sind die Voraussetzungen für Aus- und Weiterbildungsvisa im Rahmen der Art. 18 bis und mit 30 AIG für Personen aus am wenigsten entwickelten Ländern (sogenannte *least-developed countries*) nahezu unerfüllbar⁵, die Kriterien für humanitäre Visa äusserst restriktiv⁶ (so wurden 2022 lediglich 140 humanitäre Visa erteilt), und die Hürden für den Familiennachzug für vorläufig aufgenommene Personen sehr hoch⁷. Dementsprechend fordert die SFH den Ausbau bestehender sowie den Aufbau weiterer innovativer sicherer und regulärer Zuwanderungsmöglichkeiten. Dies nicht nur über die schnellstmögliche Wiederaufnahme des Resettlement-Programmes für besonders vulnerable Personen, sondern auch über die Erarbeitung von *community sponsorship* Programmen⁸ in Zusammenarbeit mit Städten, Kantonen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie von Arbeits- und Wirtschaftsmigrationsprogrammen insb. für qualifizierte Geflüchtete.

Für diese Erarbeitung von Arbeits- und Wirtschaftsmigrationsprogramme spricht darüber hinaus der steigende Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften in den kommenden Jahren. Gleichzeitig verschärft der demografische Wandel den Wettbewerb um diese Fachkräfte. Die Schweizer Wirtschaft beklagt aber nicht nur einen nachgewiesenen Mangel an Fachkräften im höheren Qualifikationsbereich, sondern auch an geringfügig qualifizierten Personen (z.B. im Gesundheits- und Sozialwesen). Die Schweiz hat sich daher für die Ausweitung von GATS Mode 4 einzusetzen, damit im Rahmen von Schweizer Migrationspartnerschaften Zuwanderungsmöglichkeiten auf weitere Personengruppen, die hier aufgrund des Fachkräftemangels gefragt sind, ausgeweitet werden können.

Im Anschluss an die SEM-Studie zu komplementären Zugangswegen in der Schweiz regt die SFH die Schweizer Bundesverwaltung somit an, konkrete Vorschläge für den Ausbau sicherer und regulärer Zuwanderungsmöglichkeiten zu erarbeiten, die sowohl den humanitären, entwicklungspolitischen als auch den wirtschaftlichen Interessen in den Entwicklungsländern und in der Schweiz Rechnung tragen.

⁵ Nachweis finanzieller Mittel, gesetzlichen Voraussetzung der gesicherten Wiederausreise, siehe «Analyse der komplementären Zugangswege» <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/publiservice/service/for-schung/2022-studie-komplement-zugangswege.pdf>

⁶ Siehe Publikation der Beobachtungsstelle: «Humanitäres Visum – Sicherer Fluchtweg oder Hürdenlauf?» https://beobachtungsstelle.ch/fileadmin/Publikationen/2019/Bericht_H_Visum_D.pdf

⁷ Siehe Stellungnahme der SFH: «Familiennachzug: EGMR bestätigt zu hohe Anforderung an Sozialhilfeunabhängigkeit» <https://www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/news-und-stories/familiennachzug-egmr-bestae-tigt-zu-hohe-anforderung>

⁸ Siehe Stellungnahme der SFH: «Sichere Zugangswege für Schutzsuchende ausbauen» <https://www.fluechtlingshilfe.ch/medienmitteilungen/sichere-zugangswege-fuer-schutzsuchende-ausbauen>

3.2 Partizipation der Zivilgesellschaft

Für die Verwirklichung eines partnerschaftlichen Ansatzes ist es von entscheidender Bedeutung, die Teilnahme von zivilgesellschaftlichen Akteuren (inkl. Diaspora-Organisationen) in allen Phasen politischer Prozesse der Schweizer Migrationspolitik zu ermöglichen. Denn eine Migrationspolitik ohne die aktive Beteiligung und Unterstützung dieser Akteure im Sinne «über uns, aber ohne uns»⁹ ist weder glaubwürdig noch wirksam. Konkret schlägt die SFH die Entwicklung eines Sounding-Boards in Form einer Plattform für zivilgesellschaftliche Organisationen im Bereich Migration, Flucht und Entwicklung vor, wofür sie gerne ihre Expertise zur Verfügung stellt. Die SFH plädiert deshalb dafür, im Rahmen der IZA sowohl die strukturellen Rahmenbedingungen als auch die Ressourcen für die Einrichtung eines entsprechenden Sounding-Boards bereitzustellen, mit dem Ziel, dass dieses längerfristig allein von den zivilgesellschaftlichen Organisationen getragen wird. Dieses formelle Austauschgefäss, beispielsweise mit der interdepartementalen Struktur zur Koordination der internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-Struktur) ermöglicht einen transparenten Informationsfluss zwischen der Schweizer Regierung und der Zivilgesellschaft, welche die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren im Sinne eines inklusiven Whole-of-Society-Ansatzes für eine kohärente Migrationspolitik weiter stärkt.

Die SFH fordert eine neue strategische Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft für die wirtschaftliche und die menschliche Entwicklung¹⁰, für Handel, Investitionen und eine Migrationssteuerung, die allen Beteiligten dient und auf Solidarität und gemeinsamer Verantwortung beruht. Ziel soll es sein, das Potenzial der Zivilgesellschaft für alle Beteiligten nutzbar zu machen, damit in Abstimmung von Migration und Handel reguläre Zugangswege und Marktzugänge für die wirtschaftliche und menschliche Entwicklung identifiziert werden. Daher ist die Partizipation aller relevanten Akteuren zu gewährleisten: Zivilgesellschaftliche Organisationen der Partnerländer und die Diaspora in der Schweiz müssen viel stärker in die Ausarbeitung und Umsetzung IZA-Strategie eingebunden werden. Die SFH setzt sich deshalb dafür ein, dass bei der Auswahl der Länderprogramme zivilgesellschaftliche Akteure frühzeitig einbezogen werden und im Sinne einer dekolonialisierten Entwicklungszusammenarbeit auch die Partnerländer und deren relevanten Akteuren den Programmen zustimmen. Dabei sind Eigenverantwortung und gegenseitige Rechenschaftspflicht zu stärken.

3.3 Zielsetzung bei Entwicklungsfinanzierung einhalten

Die SFH erachtet die marginale APD-Quote von 0,36 Prozent ohne Asylkosten als nicht haltbar und schliesst sich der massiven Kritik verschiedener Organisationen an. Zum einen kritisiert die SFH grundsätzlich die bedenkliche Praxis, Asylkosten in der Schweiz der APD anzurechnen, welche die APD-Quote deutlich beschönigt. Diese Gelder haben keine entwicklungspolitische Wirkung und tragen zu keinem der Ziele der internationalen Zusammenarbeit bei. Zum anderen darf der Wiederaufbau in der Ukraine keinesfalls auf Kosten der Entwicklungszusammenarbeit in den am wenigsten entwickelten Ländern gehen. Ohne die

⁹ «Nothing about us without us», siehe beispielsweise die Publikation vom OHCHR «Seven key elements on building human rights-based narratives on migrants and migration» <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/SevenKeyElements.pdf>

¹⁰ Siehe dazu die Definition von *human development* des Entwicklungsprogrammes der Vereinten Nationen" <https://hdr.undp.org/content/what-human-development>

eingerechneten 1,5 Milliarden Franken für die Ukraine-Massnahmen sinkt die APD sogar noch weiter auf faktisch lediglich 0,31 Prozent für die eigentlichen Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe. Die Schweiz hat sich zum Ziel gesetzt, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens in die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit zu investieren und hat dies wiederholt bekräftigt, u.a. im Rahmen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Mit der IZA-Strategie 2025-28 soll diese Zielsetzung schrittweise realisiert werden. Die SFH erwartet deshalb, dass die Finanzmittel dementsprechend *substanziell* – und mindestens um die Ausgaben für die Ukraine – erhöht werden.

Weiter fordert die SFH eine transparente Kommunikation über die Verwendung des Kredits von 60 Mio. Franken für die flexiblen Mittel Migrationspolitik. Entsprechend der Auflistung der Programmbeiträge an NGOs soll auch eine Auflistung der Beiträge an privatwirtschaftliche Unternehmen publiziert werden.

Schliesslich anerkennt die SFH die Herausforderung, die Wirkung der IZA und humanitären Hilfe quantitativ zu messen. Nichtsdestotrotz sind die Übertragungseffekte (sogenannte Spillover-Effekte) der Entwicklungszusammenarbeit aber nach wie vor unerforscht. Es braucht ein Verfahren, mit dem die Auswirkungen der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit systematisch auf ihre möglichen Spillover-Effekte im In- und Ausland umfassend überprüft werden können. Zudem ist sicherzustellen, dass mit der IZA keine Projekte oder Programme unterstützt werden, die zu marktwirtschaftlichen Verzerrungen führen, welche den Druck auf die heimische Zivilbevölkerung – und somit insb. auf die erzwungene Migration – erhöhen.

4 Fazit

Grundsätzlich unterstützt die SFH die vorliegende Strategie, sieht aber dringenden Verbesserungsbedarf: Erstens, dass die Finanzierung angepasst und mindestens um den Ukraine-Kredit erhöht wird, und zweitens, und zweitens, dass das Thema «Migration» nicht nur aus einer humanitären und sicherheitspolitischen Perspektive behandelt wird, sondern ein partizipativer WOSA-Ansatz der Partnerschaft auf Augenhöhe verstärkt wird.

Die SFH fordert darüber hinaus mehr sichere und reguläre Zuwanderungsmöglichkeiten im Rahmen von Migrationspartnerschaften aufzubauen und zu implementieren, welche die Mitsprache der Zivilbevölkerung in den geeigneten Gremien der Bundesverwaltung vorsieht. Dies im Rahmen der Möglichkeiten des Ausländer- und Integrationsgesetzes und im direkten Austausch zwischen einem Sounding-Board und einer geeigneten Arbeitsgruppe der IMZ-Struktur.