



7. Schweizer Asylsymposium

Internationale Kooperation und Solidarität – Das Engagement der Schweiz

Staatssekretärin Pascale Baeriswyl – EDA

Bern, 30. Januar 2018
(Es gilt das gesprochene Wort)

Frau Bundesrätin

Herr Vize-Hochkommissar für Flüchtlinge

Sehr geehrte Damen und Herren

Zunächst möchte ich mich bei der Schweizerischen Flüchtlingshilfe und dem Hochkommissariat für Flüchtlinge für die Einladung an dieses siebte schweizerische Asylsymposium bedanken. Es freut mich sehr, ihnen heute einige Elemente des internationalen Engagements der Schweiz präsentieren zu dürfen.

Lassen Sie mich mit einem kleinen Exkurs in die Geschichte beginnen: Bei den Verhandlungen der Genfer Flüchtlingskonvention 1951 war es der französische Delegierte, der das Prinzip der sogenannten „internationalen Kooperation“ vorschlug. Sein Antrag war geprägt von der Erfahrung seines Landes, das während des spanischen Bürgerkrieges über 500'000 Flüchtlinge aufgenommen hatte. „Man könne nicht meinen“, gab der Delegierte zu Protokoll, „dass die Konvention solche Flüchtlingsbewegungen in Zukunft verhindern könne. Es brauche daher ein System der weltweiten Lastenteilung“. Er war aber auch Realist und wusste, dass jede Konvention ein Kompromiss zwischen Idealen, Ideale und politisch Machbarem ist. Eine rechtlich verbindliche Verpflichtung zu internationaler Kooperation war für zahlreiche Staaten nicht vorstellbar. „Die Präambel sei deshalb der Ort“, so argumentierte er, „an dem sich nicht-realiserbare Ideale auffangen liessen“. Und so

gelang es ihm, auch skeptische Staaten, bsp. die Volksrepublik China, zum Kompromiss zu bewegen.

Über 60 Jahre später bekräftigt die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten vom Herbst 2016, die Sie heute auch diskutieren, das Prinzip der internationalen Kooperation. Sie formuliert eine gemeinsame Verantwortung, um mit Menschlichkeit, Sensibilität und lösungsorientiert mit großen Flucht- und Migrationsbewegungen umzugehen. Diese gemeinsame Verantwortung wird jedoch nicht von allen Staaten gleichermassen getragen. Ein Faktor ist weiterhin absolut ausschlaggebend: geographische Nähe.

Der frühere Vertreter des UNO Generalsekretärs für internationale Migration, Peter Sutherland, der vor wenigen Wochen leider verstorben ist, prägte die Aussage „*proximity should not define responsibility*“ – geographische Nähe sollte nicht die Verantwortung festlegen. Und dennoch: Weltweit leben über 80% der Flüchtlinge in Nachbarstaaten, primär Entwicklungs- und Schwellenländer. Die „gemeinsame Verantwortung“ ruht somit prinzipiell auf ihren Schultern. Sie wird dann von einer gemeinsamen Verantwortung zum gemeinsamen Problem, wenn diese Staaten an dieser Last zu zerbrechen drohen.

Die Schweiz setzt sich deshalb für eine gerechtere und sinnvolle Lastenteilung ein und unterstützt diese Staaten. Unser Engagement beruht auf der Bundesverfassung, die uns gemäss Artikel 54 aufträgt, Not und Armut in der Welt zu lindern und das friedliche Zusammenleben der Völker zu fördern. Solidarität ist somit nicht einfach ein Schlagwort, sondern ein klarer Verfassungsauftrag.

Und die Schweiz verfügt über gute Instrumente, um einen wirksamen Beitrag zu leisten. Die **interdepartementale Zusammenarbeit** – Sie haben dies auch den Ausführungen unserer Justizministerin entnommen – ist zentral für die Formulierung wirksamer Antworten auf die grossen aktuellen Herausforderungen. Mit der Unterzeichnung einer Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen unseren Departementen wurde die Migrationsaussenpolitik weiter gefestigt, und wir verfolgen einen konsequenten «**Whole of Government Approach**», um **Kohärenz** und **Wirksamkeit** zu garantieren, und dies nicht etwa nur zwischen dem EJPD und dem EDA, sondern auch mit dem SECO in unserem Wirtschaftsdepartement.

Dazu leistet auch die **Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2017 – 2020** einen wesentlichen Beitrag. Zum ersten Mal haben wir die ausserpolitischen Aktionsbereiche Wirtschaftsförderung, Entwicklungszusammenarbeit, Humanitäre Hilfe und Menschliche Sicherheit in einem strategischen Rahmen zusammengeführt. Dies erlaubt uns, die Synergien der komplementären Aktivitäten effizienter zu nutzen.

Die Situation in Libyen ist exemplarisch hierfür. Um den Schutz der betroffenen Migrantinnen und Migranten, der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen aber auch der ansässigen Zivilbevölkerung zu verbessern, braucht es zunächst humanitäre Hilfe, aber auch Aktivitäten im Bereich der Menschlichen Sicherheit, insbesondere Massnahmen zur Konflikttransformation. Gleichzeitig sind mittel- und längerfristige Ansätze erforderlich, in Libyen selbst, aber insbesondere auch in den Herkunfts- und Transitländern der Migrantinnen und Migranten – mehrheitlich in Subsahara Afrika.

In der Botschaft haben wir uns verpflichtet, die internationale Zusammenarbeit grundsätzlich vermehrt mit migrationspolitischen Anliegen zu verknüpfen. Wir haben drei übergeordnete Ansatzpunkte zur Umsetzung dieser Verknüpfung definiert:

1. Erstens, **eine politische**, indem Instrumente wie beispielsweise Migrationspartnerschaften systematischer genutzt werden.

So wollen wir Migration als globales Phänomen in unseren regelmässigen politischen Dialogen mit allen Staaten thematisieren, ob Herkunfts-, Transit- oder Zielländer. Im letzten Jahr führte ich zum Beispiel substantielle Diskussionen zu Migration in Südafrika, einem Land, das an unseren Erfahrungen im Bereich der Integration sehr interessiert ist und das seinerseits eine gewichtige Stimme hat im Rahmen der migrationspolitischen Debatten auf dem afrikanischen Kontinent. In diesem Jahr werden wir, gemeinsam mit Staatssekretär Gattiker, den politischen Dialog mit Äthiopien nutzen, um unsere migrationspolitischen Anliegen zu thematisieren und unser Verständnis der Anliegen der äthiopischen Regierung zu vertiefen.

2. Zweitens, streben wir mit einer **geographischen Verknüpfung** an, Migration besser in die bestehenden ausserpolitischen Strategien zu integrieren.

So wurde Migration – in enger Zusammenarbeit zwischen dem SEM, der politischen Direktion des EDA, der DEZA und dem SECO in folgende, erneuerte Strategien als

Schwerpunktthema integriert: Horn von Afrika, Sudan, Mittlerer Osten, Nordafrika, Bangladesch und Nepal.

Ich konnte im vergangenen Dezember persönlich eindrückliche Erfahrungen in Nepal sammeln. Tausende Jugendliche verlassen jede Woche dieses Land, um in den Staaten des Golfs, in Malaysia oder in anderen Ländern zu arbeiten. Um dies zu illustrieren: Qatar Airways fliegt vier Mal täglich zwischen Katmandu und Doha; Emirates unterhält ebenso viele Flüge nach Dubai. Gleichzeitig sind über 30% des Bruttoinlandproduktes Geldüberweisungen aus dem Ausland. Migration ist somit ein zentraler wirtschaftlicher Faktor für das Land, den wir in unseren Programmen vor Ort mitberücksichtigen müssen, auch wenn das langfristige Interesse darin bestehen muss, diesen jungen Menschen in ihrem Land eine Perspektive zu bieten.

3. Und schliesslich machen wir drittens, eine **thematische Verknüpfung**. Diese besteht darin, Migration in Sektorpolitiken zu integrieren und damit den Ursachen von erzwungener Migration zu begegnen. Dies umfasst Strategien der Grund- und Berufsbildung, Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder zur Verbesserung staatlicher Dienstleistungen und guter Regierungsführung sowie Projekte im Bereich Klimawandel. Auch hier geht es darum, Menschen in ihren Herkunftsländern eine Perspektive zu geben.

Meine Damen und Herren

Die grossen Fluchtbewegungen sind ein Abbild unserer fragmentierten Welt, einer Welt, in der die Unsicherheit steigt, gesellschaftliche und wirtschaftliche Ungleichheiten zunehmen und bewaffnete Konflikte Menschenleben zerstören und Entwicklungsfortschritte im Nu vernichten. Eine Welt, in welcher tausende Menschen in der Ausübung eines menschlichen Urinstinkts – der Suche nach einer besseren und sicheren Zukunft für sich und seine Kinder – sogar sterben müssen.

Es ist aber auch die Welt der kleinen und grossen Geschichten der Hoffnung, der Zuversicht und des Tatendrangs.

Zum Beispiel jene von Emi Mahmoud, die als kleines Kind Ende der 90er Jahre aus Darfur über den Jemen in die USA geflohen ist. 15 Jahre später gewann sie, als Studentin an der renommierten Yale University, den internationalen Poetry Slam

Contest. Mit ihren Gedichten über Flucht, Vertreibung und dem Konflikt in Darfur bewegt sie seither ihre Zuhörerinnen und Zuhörer, ob Studierende in Philadelphia oder Staats- und Regierungschefinnen und -chefs an der UNO.

Oder die Welt von Seraina Soldner, einer jungen Frau, die gemeinsam mit einer Kollegin SINGA Schweiz gegründet hat. Ein Start-up Programm, das Menschen mit Migrations- und Fluchthintergrund in unserem Land erlaubt, ihr berufliches und soziales Potenzial zu entfalten.

Oder schliesslich jene von Maurizio Zavaglia, Gemeinderat einer kleinen Gemeinde im südlichen Zipfel Kalabriens – einer der ärmsten Regionen Europas. Die Gemeinde mit knapp 7'000 Einwohnern beschloss 2016, angeführt von ihrem Gemeinderat, 400 Flüchtlinge aufzunehmen. Die neuen Familien haben das Stadtbild wiederbelebt, viele arbeiten in der Olivenölproduktion, die damit neuen Aufschwung erfuhr.

Es gäbe tausend weitere Geschichten zu erzählen – tausend Möglichkeiten dem Abstrakten ein Gesicht zu geben und unsere Blicke zu fangen, damit wir sie nicht abwenden. Ich lade Sie deshalb ein, die Ausstellung „Flucht“ im Bernischen Historischen Museum zu besuchen. Sie werden dort die Möglichkeit erhalten, sich auf eindruckliche Weise in die Situation der Betroffenen zu versetzen.

Die Ausstellung gibt auch Einblick in das Engagement der Schweiz, das auf drei Schwerpunkten beruht: 1) Prävention und Bearbeitung der Fluchtursachen; 2) Schutz und Unterstützung für die Vertriebenen und 3) Förderung der wirtschaftlichen Selbstständigkeit.

Meine Damen und Herren

Zunächst zur **Prävention**: In einer eindrucklichen Rede vor der UNO Generalversammlung im September letzten Jahres sagte UNO Generalsekretär Guterres: „Flüchtlinge, Binnenvertriebene sowie Migrantinnen und Migranten sind nicht das Problem. Das Problem sind die Konflikte, die Verfolgung und die hoffnungslose Armut“. Oder mit anderen Worten: Wenn wir über Fluchtsituationen reden, sollten wir vor allem über deren Ursachen reden. Prävention ist deshalb ein zentraler Pfeiler einer umfassenden Migrationsaussenpolitik.

Konkret heisst das:

Die Schweiz setzt sich für die Friedensförderung ein. Aktuell sind wir in über 20 Friedens- und Mediationsprozessen involviert: von der Ukraine, über Syrien und Libyen bis nach Moçambique oder Kolumbien. Wir unterstützen UNO-Sondergesandte oder OSZE Missionen mit Expertise. Wir bieten als Gaststaat einen Ort für Gespräche und für die internationale Krisendiplomatie. Wir setzen uns für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts durch die Konfliktparteien ein, denn wenn Zivilbevölkerung und zivile Infrastruktur nicht willkürlich zum Ziel von militärischen Angriffen würde, müssten viele Menschen nicht fliehen. Bei der Prävention geht es aber auch um die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit, um die Bekämpfung von Korruption, um politische Partizipation und inklusive Gesellschaften. Deshalb kommen alle unsere Instrumente der internationalen Zusammenarbeit zum Tragen.

Zum zweiten Schwerpunkt: dem **Schutz der Vertriebenen**. Dieser umfasst verschiedene Komponenten, so bsp. die Sicherstellung der Nothilfe. Hier arbeiten wir mit humanitären Organisationen wie dem IKRK oder dem Welternährungsprogramm. Wenn wir es können, führen wir auch direkte Hilfsaktionen durch, wie zum Beispiel in der Ukraine, wo wir als einziger staatlicher Akteur auf beiden Seiten der Kontaktlinie humanitäre Hilfe, inklusive Konvois, leisten können. Unser wichtigster Partner beim Flüchtlingsschutz ist das Hochkommissariat für Flüchtlinge. Seine Mitarbeitenden leisten unter schwierigsten Bedingungen ausserordentliche Arbeit. Die Schweiz unterstützt diese wichtige Arbeit finanziell, politisch, aber auch durch die Entsendung von Expertinnen und Experten des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe (SKH). Ich möchte diese Gelegenheit nicht verpassen, um unseren Partnerinnen und Partnern des IKRK, des UNHCR und des SKH für ihren mutigen Einsatz von ganzem Herzen zu danken.

Aber Schutz bedeutet nicht nur Nothilfe. Es geht auch um den Schutz der Vertriebenen vor Menschenrechtsverletzungen, Gewalt und Missbrauch. Ein spezifischer Aspekt, den wir in Fluchtsituationen extrem häufig antreffen, ist geschlechterspezifische Gewalt. Dagegen setzen wir uns bsp. in Jemen ein, eine der grössten humanitären Krisen, die momentan in den Schatten der Geschichte abzugleiten droht. Die Schweiz lanciert dort mit der UNO ein umfassendes Projekt zur Bekämpfung geschlechterspezifischer Gewalt. Dort, aber nicht nur dort.

Unser dritter und letzter Schwerpunkt ist die **Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Eigenständigkeit von Vertriebenen** in den Erstaufnahmelandern. Eine Studie der Universität Oxford zeigte, dass z.B. 80% der Flüchtlinge in Kampala keine

humanitäre Hilfe nötig hatten, weil sie wirtschaftlich und sozial in das tägliche Leben der ugandischen Hauptstadt integriert waren. Der Grund: Die ugandische Regierung hatte alle Barrieren der Mobilität und zum Zugang zu Arbeit beseitigt. Flüchtlinge können sich in Uganda frei bewegen und auch beruflichen Tätigkeiten nachgehen. Arbeiten zu dürfen ist für Flüchtlinge essentiell, denn es ist ein Weg zurück in ein unabhängiges Leben in Würde.

Fundamental ist im Kontext der Flucht auch das Recht auf Bildung. Nur etwa 60% der Flüchtlingskinder weltweit hatte 2017 Zugang zu Primarschulbildung – nur knapp 23% zu Sekundarschulbildung. Grosse Fortschritte konnten im vergangenen Jahr bei der Einschulung syrischer Flüchtlingskinder in den Nachbarstaaten verzeichnet werden. Fast 360'000 zusätzliche Kinder konnten nach teilweise sechs Jahren ohne Bildung wieder zur Schule gehen – das sind über 40% mehr als im Jahr zuvor. Hierzu beigetragen hat auch die von der Schweiz finanzierte Sanierung von weit über 100 Schulen in Libanon und Jordanien.

Meine Damen und Herren

In einer Zeit in welcher das multilaterale System unter Druck steht und Regierungen sich stärker auf nationalstaatliches Handeln zurückbesinnen, versuchen die beiden Global Compacts – auch vor dem Hintergrund, dass über 65 Millionen Menschen inzwischen unfreiwillig ihre Heimat verlassen haben – so viele wie nie mehr seit dem 2. Weltkrieg – einen wichtigen, aber auch dringend notwendigen Schritt zu internationaler Solidarität, Kooperation und Effizienz zu machen.

Einige Punkte sind für die Schweiz von zentraler Bedeutung:

Der Global Compact für die Flüchtlinge muss den Acquis der Genfer Flüchtlingskonvention schützen. Die Konvention ist nicht bloss ein völkerrechtliches Instrument, sondern ein Abbild unseres Wertesystems. Die Präambel unserer Bundesverfassung sagt, dass die Stärke des Volkes sich am Wohl der Schwachen misst. Ich bin davon überzeugt, dass die Stärke der Völker der Vereinten Nationen sich auch am Wohl der Flüchtlinge und Vertriebenen misst.

Der Global Compact soll wichtige Punkte auffangen, die noch nicht im umfassenden Rahmenplan für Flüchtlingshilfemassnahmen erwähnt wurden, so das Recht, Asyl zu beantragen sowie nachhaltige und planbare Finanzierungsmodelle für das UNO

Hochkommissariat und seine Partner, sowie der Schutz der Flüchtlinge gegen Ausbeutung.

Der Global Compact für Flüchtlinge soll aber auch neue Ansätze, innovative Ideen und zukunftsweisende Partnerschaften mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren lancieren. Es gibt innovative Ideen insbesondere in den Bereichen Bildung, Energie, Gesundheit, Arbeit, Kommunikation, Sanitärversorgung, Unterkünfte oder Wasserversorgung.

Die Zukunft des Flüchtlingsschutzes hängt jedoch auch vom zweiten Global Compact ab: jenem für sichere, geordnete und reguläre Migration. Denn, in den Worten Antonio Guterres', als er noch Hochkommissar für Flüchtlinge war: *"Only in a world where migration can be regular and can take place in a human rights framework, only in a world like that can refugee protection truly be possible."*

Grosse, gemischte Migrationsbewegungen haben unsere kollektiven Lösungsansätze, inklusive den Flüchtlingsschutz, an ihre Grenzen gebracht. Hier muss der Global Compact für Migration (GCM) neue Wege aufzeigen. Denn immer mehr Migrantinnen und Migranten sind in menschenunwürdigen Situationen gefangen, suchen auf gefährlichen Wegen eine bessere Zukunft und brauchen Schutz und nachhaltige Lösungen. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass in einem Global Compact, der alle Facetten der Migration abdecken soll, auch globale Herausforderungen wie bsp. Flucht aufgrund von Naturkatastrophen und Klimawandel mit konkreten Lösungsansätzen behandelt werden.

Wir haben keine Garantie, dass die beiden Prozesse erfolgreich zu Ende geführt werden können – wir sind jedoch optimistisch und haben vollstes Vertrauen sowohl in das HCR für den Global Compact Refugees als auch in die beiden Ko-Fazilitatoren, darunter der Schweizer UNO Botschafter, sowie in die Staatengemeinschaft, für den Global Compact zur Migration. In den kommenden Monaten haben wir die Chance, die Zukunft der globalen Migrationsgouvernanz und des Flüchtlingsschutzes neu und sinnvoll zu gestalten. Dazu benötigen wir auch Ihre Erfahrungen, Ihr Fachwissen und Ihr Engagement. Sie können einen Unterschied machen! Es braucht kompetente Stimmen der Vernunft und der Sachlichkeit, mehr Bewusstsein, dass nationale Souveränität und multilaterales Engagement keinen Widerspruch bedeuten, sondern sich gegenseitig stärken, und es braucht weiterhin Menschen, die mit Tatendrang, im

Kleinen wie im Grossen, einen Unterschied machen für mehr internationale Kooperation und Solidarität.

In diesem Sinne und wie man in Afrika sagt: „Wenn ihr schnell gehen möchtet, geht alleine; wenn ihr weit gehen möchtet, geht zusammen.“

Ich danke Ihnen sehr herzlich für die Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen eine erfolgreiche Tagung.