

Sachdokumentation:

Signatur: DS 2430

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/2430



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



«Anstatt in Europas Fahrwasser zu schwimmen und die menschlichen Tragödien stillschweigend hinzunehmen, muss die Schweiz eine humane, ursachenorientierte und kohärente Migrationsaussenpolitik verfolgen.»

Caritas-Positionspapier zur Migrationsaussenpolitik

Migration gestalten und Entwicklungschancen fördern

Weltproblem Flucht und erzwungene Migration

In Kürze: Die Schweiz betreibt seit einigen Jahren eine aktive Migrationsaussenpolitik. Sie will damit migrationspolitische Interessen in der Schweiz mit entwicklungspolitischen Zielen weltweit in Einklang bringen. Um einen positiven und wirkungsvollen Beitrag an die weltweiten Herausforderungen in der Migration leisten zu können, fordert Caritas die Schweiz dazu auf, ihre Migrationsaussenpolitik *human, ursachenorientiert und kohärent* auszugestalten.

Im Fokus muss der Schutz von Frauen, Männern und Kindern vor Ort und entlang von Flucht- und Migrationsrouten stehen. Gleichzeitig muss es darum gehen, internationale Migrationsbewegungen fair zu regeln und menschenwürdig zu gestalten. Längerfristig muss das Ziel lauten, mögliche Ursachen von unfreiwilliger Migration so zu bearbeiten, dass den Menschen bessere Lebenschancen in ihrem Heimatland erwachsen.

Die Migrationsaussenpolitik darf nicht – innenpolitisch motiviert – auf Abschreckung, Abwehr oder Rückführung von armutsbedingter Arbeitsmigration abzielen. Entwicklungsmittel dürfen weder an Bedingungen im Rückkehrbereich geknüpft noch als Gegenleistung für repressive Grenzkontrollen und andere Massnahmen in der Verhinderung von Migration angeboten werden.

Ein ernsthaftes Engagement der Schweiz zur Linderung von migrationsbedingten Herausforderungen verlangt nach einem konsequenten Einsatz für eine entwicklungsförderliche Politik in allen Politikbereichen. Bundesrat und Parlament sind aufgefordert, die Aussenwirtschafts- und Klimapolitik sowie die Steuer- und Finanzpolitik so auszugestalten, dass dadurch die Entwicklungschancen im Süden unterstützt, nicht verhindert werden.

Viele Krisen im Nahen Osten, am Horn von Afrika und in der Sahelregion haben sich in den letzten Jahren verschärft. Hinzu kam der Arabische Frühling, der für die Menschen in den Maghreb-Staaten und auf der Arabischen Halbinsel nicht die erhofften Verbesserungen im Hinblick auf politische Teilhabe und die Menschenrechtsslage gebracht hat. Endlose Kriege und gescheiterte Revolutionen ebenso wie staatliche Repression und Gewalt gegen die eigene Bevölkerung führten schliesslich 2015 zur sogenannten Flüchtlingskrise.

Als Reaktion auf den Anstieg der Flüchtlingszahlen verschob die Europäische Union (EU) schrittweise ihre Aussengrenzen nach Nordafrika und in Länder wie die Türkei. Mittlerweile arbeiten die EU, ihre Mitgliedstaaten und die Schweiz mit

autoritären Regimes zusammen, welche Migrierende von einer Weiterreise in Richtung Europa abhalten sollen. Unterstützt werden Polizei und Grenzbehörden in Ländern der Sahelzone ebenso wie die libysche Küstenwache, die Flüchtende in einer erweiterten Suchzone in den internationalen Gewässern aufnimmt und ans Festland zurückbringt. Oft landen Frauen, Männer und Kinder in Internierungslagern – häufig betrieben durch gefährliche Milizen –, die von der EU und von Italien mitfinanziert werden. Es kommt zu Ausbeutung, Versklavung und sexueller Gewalt.

Der hohe politische Erwartungsdruck hat viele europäische Staaten dazu gebracht, ihre Entwicklungsgelder vermehrt für kurzfristige Sicherheitslösungen einzusetzen – gegen unerwünschte Zuwanderung und unliebsame regionale Wanderungsbewegungen. Dieses Positionspapier fordert, dass sich die Schweiz dieser Entwicklung widersetzt – im eigenen Interesse und aufgrund ihrer humanitären Tradition. Anstatt in Europas Fahrwasser zu schwimmen und die menschlichen Tragödien hinzunehmen, muss der Bund eine *humane, ursachenorientierte und kohärente* Migrationsaussenpolitik verfolgen, die umfassend und auf lange Sicht ausgerichtet ist und Entwicklungschancen weltweit fördert.

Freiwillige und erzwungene Migration, Flucht und Vertreibung

Es gibt viele Gründe, weshalb Menschen migrieren. Eine wichtige Rolle spielen die grossen Unterschiede in Einkommens- und Lebensverhältnissen zwischen den Ländern. Häufig zieht es Menschen in die Ferne, weil Arbeitsplätze vor Ort fehlen. Sie erhoffen sich anderswo bessere Lebensperspektiven. Fehlt der Zugang zu Bildung und beruflicher Ausbildung oder zu angemessener Gesundheitsversorgung und sozialer Absicherung, kann dies ebenfalls den Ausschlag zur Migration geben. Weitere Gründe sind politische Unterdrückung, korrupte Verwaltungen und gewaltsame Konflikte. Immer mehr Menschen verlassen ihre Heimat wegen Umweltzerstörung und klimabedingten Extremwetterereignissen. Der Anteil der *internationalen Migration* an der Weltbevölkerung beträgt seit den 1990er Jahren etwas über drei Prozent; derzeit sind dies 260 Millionen Frauen, Männer und Kinder. Menschen aus Entwicklungsländern bleiben mehrheitlich im globalen Süden. Die Vorstellung, sie würden vorwiegend in reiche Industrieländer wie die Schweiz auswandern, ist falsch.

Anders als Migration ist *Flucht* die Folge von individueller oder kollektiver Verfolgung, von massiven Menschenrechtsverletzungen, kriegerischer Gewalt oder von gezielter Vertreibung und ethnischen Säuberungen. Das UNO-Flüchtlingshilfswerk UNHCR zählt über 70 Millionen gewaltsam Vertriebene. Betroffen ist einer von 110 Menschen weltweit.

Das sind mehr Menschen als in Italien und der Schweiz zusammengenommen leben. Nie war diese Zahl höher seit dem Zweiten Weltkrieg. Mehr als 40 Millionen Menschen gelten als *intern* Vertriebene, d. h. sie fliehen vor Konflikten und Gewalt in andere Regionen ihres Heimatlandes. Dies gilt vor allem für Menschen in Syrien, Irak, Afghanistan, Jemen, Kongo, Sudan, Nigeria oder Kolumbien. Die übrigen knapp 30 Millionen Frauen, Männer und Kinder sind *grenzüberschreitend* auf der Flucht. 80 Prozent aller Flüchtlinge stammen aus nur zehn Ländern. Zwei Drittel kommen aus gerademal fünf Staaten: Syrien, Afghanistan, Südsudan, Myanmar und Somalia. Beinahe neun von zehn Menschen, die aus ihrem Heimatland fliehen, halten sich in Entwicklungsländern auf. Gemessen an der Einwohnerzahl oder an der volkswirtschaftlichen Belastung sind Länder wie Libanon und Jordanien, aber auch Uganda, Tschad und Niger weit aus am stärksten betroffen.

In Nord-, Ost- und Westafrika ebenso wie im Nahen Osten migrieren Frauen, Männer und Kinder aus ganz unterschiedlichen Motivlagen. Auf regionalen Migrationsrouten treffen individuell verfolgte Männer auf Arbeitsmigrantinnen und auf Menschen, die wegen der Klimakrise ihre Existenz verloren haben. Und Opfer von sexueller Ausbeutung treffen auf Kriegsflüchtlinge und unbegleitete Minderjährige, die ohne ihre Familie unterwegs sind. All diese Menschen sind innerhalb oder zwischen Ländern unterwegs, ziehen vom Land in die Stadt, suchen Sicherheit, Arbeit und Lebensperspektiven.

Wer kommt in die Schweiz?

Ende 2019 zählte die Schweiz 8,57 Millionen Einwohner. Fast jede vierte Person hat eine ausländische Staatsangehörigkeit. Beinahe neun von zehn dieser Migrantinnen und Migranten sind europäischer Herkunft. Der Anteil der Menschen aus afrikanischen Ländern an der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung beträgt vier Prozent. Gemessen an der Gesamtbevölkerung ist das kaum ein Prozent. Schaut man sich nur das Jahr 2018 an, zeigt sich: Mehr als drei Viertel der 140 000 Einwanderinnen und Einwanderer kamen aus europäischen Ländern. Weniger als fünf Prozent stammten aus Ländern Afrikas.

Anders sieht es im Asylbereich aus: Im ersten Halbjahr 2019 wurden 7029 Asylgesuche eingereicht, 10 Prozent weniger als in der gleichen Vorjahresperiode. 2018 wurden in der Schweiz 15 255 Asylgesuche gestellt. Das sind 24 268 weniger als 2015. Es ist der tiefste Wert seit 2007. Ende November 2019 befanden sich knapp 60 000 Personen im Asylprozess, viele davon aus asiatischen und afrikanischen Staaten. Gemessen an der Wohnbevölkerung machen Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene circa 0,7 Prozent aus. Die meisten Asylsuchenden stammen aus Eritrea, Syrien, Afghanistan, der Türkei, Georgien, Algerien, Sri Lanka, Irak, Somalia und Nigeria. Die Anträge dieser Staatsangehörigen machen über zwei Drittel aller Asylgesuche aus. Diese Länder sind von Krieg und Menschenrechtsverletzungen geprägt oder leiden unter politischen Unruhen und Fragilität.

Europas Antwort auf Herausforderungen in der Migration

Mit der europäischen Integration wurden die Grenzen in den 1990er Jahren *nach innen*, also zwischen den EU-Mitgliedstaaten durchlässiger. Damit ein einheitlicher Raum der Sicherheit, des Rechts und der Freizügigkeit entstehen konnte, wurden die Binnengrenzkontrollen abgeschafft und die Personenfreizügigkeit eingeführt. Gleichzeitig hat sich die EU (inklusive die Schweiz) zunehmend *gegen aussen*, also etwa gegenüber den Ländern Afrikas abgeschottet. Nach wie vor sind Europäer sowie Hochqualifizierte oder sehr wohlhabende Leute aus allen Kontinenten erwünscht. Ebenso willkommen sind (anerkannte) Flüchtlinge aus Kriegsgebieten.

Armut- und Arbeitsmigranten aus Afrika, Asien oder Lateinamerika werden hingegen zunehmend als Bedrohung von Wohlstand und Sicherheit wahrgenommen. Weil für diese Menschen keine *legale* Zuwanderung nach Europa möglich ist, überqueren sie Landesgrenzen häufig mit Hilfe von Schleppern und benutzen dabei die gleichen Fluchtkorridore durch Afrika und den Nahen

Osten wie Flüchtlinge. Diejenigen, die es bis nach Europa schaffen, beantragen schliesslich Asyl, um einen regulären Aufenthalt zu erhalten. Gelingt dies nicht, reisen sie weiter oder tauchen ab und verbleiben als *Sans-Papiers* «irregulär» im Land.

Entmenschlichung der internationalen Migrationspolitik

Im Jahr 2015 erreichten ungefähr eine Million Menschen Europa – vier Mal mehr als im Jahr zuvor. Im Verhältnis zur Wohnbevölkerung der EU von 512 Millionen waren das 0,2 Prozent. Seither verzeichnet die UNHCR-Statistik deutliche Rückgänge: 2016 waren es knapp 374 000, 2017 etwas mehr als 185 000 und 2018 noch 141 000. Im vergangenen Jahr haben noch weniger Menschen Europa erreicht. Für die rückläufigen Zahlen gibt es verschiedene Gründe.

Eine wichtige Erklärung liefern Europas Beschlüsse auf dem *Valetta-Gipfel* im November 2015. Bis zu diesem Zeitpunkt war *Frontex* eine kleine Agentur der EU, welche die Aktivitäten ihrer Mitglieder an den Aussengrenzen koordinierte. 2016 wurde sie mit erweiterten Kompetenzen zur Europäischen Grenzschutz- und Küstenwachagentur ausgebaut. Ende 2018 folgte auf Drängen der Mitgliedstaaten ein Vorschlag der EU für eine personelle und finanzielle Aufstockung. Das Budget sollte erneut stark steigen.

Ferner wurde damals beschlossen, Libyen bei einer strengen Grenzüberwachung zu unterstützen. Während die EU der Regierung in Tripolis finanziell unter die Arme greift, soll Libyen dafür sorgen, dass die Flüchtlinge und Migranten aus Subsahara-Afrika (vor allem aus Eritrea, Gambia, Nigeria, Sudan und Elfenbeinküste) von der Küstenwache abgefangen und in Internierungslager geschafft werden. Wie viele Gefangene es in diesen Lagern gibt, weiss niemand. Bekannt ist, dass dort unmenschliche Zustände herrschen. Ehemalige Insassen sprechen von katastrophaler Überbelegung, Hunger und Folter.

Anfang 2016 folgte das Abkommen mit der Türkei. Alle irregulär Migrierenden, die auf griechischen Inseln ankamen, wurden fortan auf Kosten der EU in die Türkei gebracht. Die EU verpflichtete sich im Gegenzug, anerkannte syrische Flüchtlinge aus der Türkei in die EU umzusiedeln. Die Türkei verstärkte den Grenzschutz an der Küste, wofür die EU sechs Milliarden Euro in Aussicht stellte (weniger als die Hälfte wurde bislang ausbezahlt). So wandelte sich das Land am Bosphorus von einem Durchgangsland zum Puffer an Europas Aussengrenzen.

Unabhängig davon bringen sich derweil rund 40 000 Frauen, Männer und Kinder (vorwiegend aus Afghanistan, Irak und Syrien) in Hotspots auf den griechischen Inseln Lesbos, Samos, Kos oder Leros sowie im Bezirk Evros mühsam durch. Viele leben unter Plastikplanen, umgeben von Kehrlicht und Fäkalien. Mit Unterstützung der EU lässt das UNHCR Unterkünfte errichten. Die Mittel reichen jedoch bei weitem nicht. Auch viele Hilfswerke engagieren sich. Doch die Bedürfnisse übersteigen ihre Möglichkeiten. Ähnlich ist die Situation andernorts, etwa in Bosnien, wo mindestens 7000 Flüchtlinge gestrandet sind. Auch dort sind die Aufnahmelager hoffnungslos überfüllt und die Lebensbedingungen prekär.

Entwicklungspolitik im Dienste sicherheitspolitischer Interessen

Die EU hatte 2015 mehr als 30 Staatschefs aus afrikanischen Ländern zwischen dem Mittelmeer und dem Äquator in die Hauptstadt von Malta geladen – darunter Vertreter lang isolierter Diktaturen wie Eritrea und Sudan. Die Regierungsverantwortlichen gelobten «gemeinsame Anstrengungen im Kampf gegen die irreguläre Migration», wie es in dem 17-seitigen Communiqué mit dem schlichten Namen «Action Plan» heisst. Als Gegenleistung wurde der *Europäische Treu-*

Die Überfahrt ist so gefährlich wie nie zuvor

Die Zahl der Ankünfte in Europa ist stark zurückgegangen – und mit ihr die mediale Berichterstattung. Gleichzeitig hat sich seit 2015 der Anteil jener, die die Flucht nicht überleben, vervielfacht. 2018 ertranken jeden Tag sechs Menschen bei der versuchten Überquerung des Mittelmeers. Insgesamt starben 2277, die Dunkelziffer ist deutlich höher. Zum Vergleich: 2015 waren bei der siebenfachen Anzahl an Schutzsuchenden 3711 Tote zu beklagen. Besonders dramatisch ist die Situation auf der zentralen Mittelmeerroute – nicht zuletzt, weil die EU ihre Seenotrettung Anfang 2019 eingestellt hat und zivilgesellschaftliche Hilfe immer stärker verhindert und kriminalisiert wird. Beides kritisiert die UNO. Doch ihre Appelle nach tragfähigen Lösungen verhallen allesamt.

Dass nicht mehr Flüchtlinge geborgen werden, ist von vielen Mitgliedstaaten politisch gewollt. Selbstverständlich können nicht alle mit der Hoffnung auf ein besseres Leben Platz finden in Europa. Doch private Seenotretter daran zu hindern, Menschenleben zu retten, ist nicht nur menschen- und völkerrechtswidrig, sondern schlicht unmenschlich. Europas Politikerinnen und Politiker sind gefragt – die Schweiz miteingeschlossen. Ihnen muss zu Flucht und Vertreibung mehr einfallen, als Migranten zwecks Abschreckung ertrinken zu lassen.

handfonds für Afrika ins Leben gerufen. Zwar unterstützt der Hilfsfonds viele gute Entwicklungsvorhaben und schafft dadurch Perspektiven vor Ort. Gleichzeitig geht jedoch ein erheblicher Teil der Gelder an Innen- und Verteidigungsminister verschiedener Subsahara-Länder, um Migrationsrouten zu unterbinden.

Ausgerechnet der bettelarme Wüstenstaat Niger, um den sich die EU bislang kaum gekümmert hatte, wurde zu einem entscheidenden Hauptpartner Europas im Kampf gegen die irreguläre Migration. Mithilfe von hochauflösende Satellitenaufnahmen verfolgt *Frontex* auf Bildschirmen im Hauptquartier in Warschau Reifenspuren im Wüstensand. Die EU hat viel Geld zugesagt, wenn das Land Migranten aufhält und Schlepper verhaftet. Mit weiteren rund 30 afrikanischen Staaten hat die EU inzwischen solche Migrationsvereinbarungen abgeschlossen. Das Ziel ist immer dasselbe: Dank verbessertem Grenzmanagement vor Ort soll irreguläre Migration nach Europa verhindert werden.

Der Versuch, Migrierende auf dem Weg nach Europa zu stoppen, beginnt also schon lange bevor sie die Mittelmeerküste erreichen. Allerdings haben die vergangenen Jahre gezeigt: Eine Europäische Afrika-Strategie, die auf Abschreckung und Verhinderung von Migration abzielt, verursacht viel menschliches Leid. Ebenso führt sie nicht nur zu einer Verschiebung der Flüchtlingsströme. Sie verhindert auch wichtige, regionale Arbeitsmigration sowie die für viele afrikanische Gesellschaften übliche nomadische Lebensweise.

Das migrationsaussenpolitische Engagement der Schweiz

Der Bund betreibt eine aktive und departementsübergreifende Migrationsaussenpolitik. Ziel ist es, migrationspolitische Interessen in der Schweiz mit entwicklungspolitischen Zielen weltweit in Einklang zu bringen. Dabei bewegt sich die Migrationsaussenpolitik in einem Spannungsfeld: Als eines ihrer zentralen Instrumente ist die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA darauf ausgelegt, einen konstruktiven Beitrag daran zu leisten, internationale Wanderungen fair, menschenwürdig und entwicklungsorientiert zu gestalten. Viele im schweizerischen Parlament sind hingegen der Meinung, die Migrationsaussenpolitik sei auf Abschreckung und Migrationsverhinderung auszurichten. Ihnen geht es in erster Linie darum, unliebsame Migration (aus Afrika) in die Schweiz zu verhindern.

Migration gestalten...

Ein wichtiger Pfeiler der Migrationsaussenpolitik ist die Internationale Zusammenarbeit (IZA) der Schweiz. Sie beinhaltet langfristige Entwicklungszusammenarbeit sowie humanitäre Soforthilfe und Projekte zur Stärkung des Friedens und der Menschenrechte. Diese Instrumente setzt der Bund ein, um Ursachen von Flucht und erzwungener Migration zu mindern, Flüchtlingen einen besseren Schutz in ihren Herkunftsregionen zu bieten und nachhaltige Lösungen für intern Vertriebene zu fördern. Ebenfalls setzt der Bund seine IZA dazu ein, dass Migration vermehrt auf reguläre und sichere Weise stattfindet.

Indem Entwicklungshilfe Armut und Ausgrenzung bekämpft und eine bürgernahe Regierungsarbeit unterstützt, soll sie Menschen in ihren eigenen Ländern ein Auskommen ermöglichen und dadurch neue Lebenschancen auch für die Ärmsten eröffnen. In Somalia unterstützt die Schweizer IZA zum Beispiel die Integration von Jugendlichen in den lokalen Arbeitsmarkt. Mit ihrer humanitären Hilfe trägt der Bund dazu bei, Vertriebene und Migrierende in ihren Herkunftsregionen besser zu schützen. Im Sudan unterstützt die Schweizer IZA Projekte, damit Flüchtlinge weniger Gewalt und Missbrauch ausgesetzt sind. Und in Syrien finanziert die IZA Projekte mit, durch die intern Vertriebene eine angemessene Unterkunft, Wasser, medizinische Versorgung und Mittel für den Lebensunterhalt erhalten. Millionen von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen warten Jahre oder gar Jahrzehnte auf eine nachhaltige Lösung. Vermehrt will der Bund seine IZA dafür einsetzen, die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Perspektiven in den Erstaufnahmeländern zu verbessern – damit ein selbständiges Leben in Sicherheit und Würde möglich ist. In Kenia setzt sich die IZA dafür ein, dass Flüchtlinge Zugang zu Bildung bekommen und bessere Arbeitsmöglichkeiten haben.

Die Schweiz beteiligt sich am *internationalen Migrationsdialog* unter dem Dach der Vereinten Nationen (UNO). Gesucht werden Lösungen, um Migration derart zu gestalten, dass sie einen positiven Beitrag für die Entwicklung sowohl in Entsende- als auch in Zielländern leisten kann. Migrierende ebenso wie Flüchtlinge sollen Anspruch auf dieselben universellen Menschenrechte und Grundfreiheiten haben. Die Schweizer Aussenpolitik und die DEZA konnten die Entstehung und den Inhalt eines Globalen Migrationspakts entscheidend mitprägen. Dieser will für Sicherheit sorgen, menschenwürdige Arbeits- und Integrationsbedingungen festlegen und Status- und Rückkehrfragen regeln. Ziel ist letztendlich, Migration fair und menschenwürdig zu gestalten. Während der Pakt im Dezember 2018 erfolgreich von der UNO-Vollversammlung verabschiedet wurde, hat eine Mehrheit im Parlament den Beitritt der Schweiz aufgeschoben.

...oder Migration verhindern?

Den entwicklungsfördernden Impulsen durch die Internationale Zusammenarbeit stehen innenpolitisch motivierte Aktivitäten gegenüber, bei denen es um «Migrationsverhinderung» geht. So beteiligt sich die offizielle Schweiz am Europäischen Khartoum-Prozess, dessen primäre Absicht es ist, Migration von Afrika nach Europa einzudämmen: Durch finanzielle und praktische Ertüchtigung von Grenzschutz und Polizei soll das Grenzmanagement in afrikanischen Ländern gestärkt werden. Dabei kommt es zu fragwürdigen Deals mit afrikanischen Machthabern. Zu den Verhandlungspartnern der EU gehören auch langjährige Despoten, die gerade wegen ihrer unzulänglichen und ausbeuterischen Politik Flucht und Abwanderung verantworten.

Seit drei Jahren sinken die Asylzahlen in Europa auf Tiefstände. Trotzdem baut die EU ihre polizeilichen und militärischen Kapazitäten aus, um ihre Aussengrenzen noch stärker nach Nordafrika zu verschieben. Im Grundsatz unterstützt die Schweiz dies: Sie beteiligt sich an der Arbeit von Frontex und gehört zu den Unterstützern der libyschen Küstenwache. Die Schweiz leistete einen Millionenbetrag an die Ausbildung und Ausrüstung dieser Abwehrflotte gegen Flüchtlinge. Dabei haben die vergangenen Jahre gezeigt: Mit dieser Politik wird Migration nicht gestoppt, sondern nur verlagert. Schleuserbanden werden nicht zerschlagen, sondern nur das Leid der Betroffenen vergrössert.

Der Bund hat mit rund fünfzig Ländern *Rückübernahmeabkommen* vereinbart. Allein in den letzten zehn Jahren hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) 25 Vereinbarungen im Rückkehrbereich abgeschlossen, mehrheitlich mit Entwicklungsländern. Auch viele undemokratische Regierungen befinden sich unter den Herkunftsstaaten, die eine rasche und sichere Übernahme von Personen mit irregulärem Aufenthaltsstatus gewährleisten sollen. In den Abkommen werden Vollzugsmodalitäten und die Wegweisungsfristen zwischen der Schweiz und einem Herkunftsstaat geregelt. Kein Thema ist hingegen, was mit den Abgeschobenen in ihren Herkunftsländern passiert. Seit 2009 unterhält die Schweiz mit sechs Staaten eine *Migrationspartnerschaft*. Diese bergen dank ihres umfassenden Ansatzes grosses Potential, ginge es nicht nur um eine rasche Rückübernahme und Hilfe zur Wiedereingliederung in der Heimat sowie um Grenzschutz, die Stärkung von Migrationsbehörden und die Bekämpfung von Schlepperwesen. Denn bedauerlicherweise kommt die Schweiz nach wie vor kaum entgegen, wenn es darum geht, interessante Angebote für die Menschen in diesen Ländern zu unterbreiten – zum Beispiel, damit sie in der Schweiz eine Ausbildung, ein Praktikum oder eine zeitlich befristete Arbeitsstelle antreten können.

Schliesslich gehört die Schweiz zu den «effizientesten» Ländern beim Wegweisungsvollzug – nicht nur in die Herkunftsstaaten, sondern auch im Rahmen des *Dublin*-Verfahrens: Seit zehn Jahren schickt der Bund schutzsuchende Personen in die Europäischen Länder zurück, wo Asylsuchende ihr erstes Gesuch gestellt haben. Wie kein anderes Land profitiert die Schweiz wegen ihrer Lage inmitten Europas davon, dass sie mehr asylsuchende Personen an andere EU-Mitglieder überstellen kann, als sie selbst übernehmen muss. Die Leidtragenden sind Frauen, Männer und Kinder, die zwischen den Ländern hin- und hergeschoben werden. Die meisten werden nach Italien ausgeschafft, wo viele zwar als Flüchtlinge anerkannt werden, aber danach auf der Strasse landen, weil das Land Geflüchteten weder Unterstützung noch Unterkunft bietet. Andere landen wieder in Bulgarien, wo ihnen die Ausschaffung in die unsichere Türkei droht.

Die Migrationsaussenpolitik der Schweiz

Grundlage der Migrationsaussenpolitik bildet der Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit. Dieser wurde 2011 vom Bundesrat zustimmend zur Kenntnis genommen. Die Schweiz verpflichtet sich zu folgenden Grundsätzen:

- Die Schweiz verfolgt einen umfassenden Migrationsansatz und berücksichtigt sowohl die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Chancen als auch die Herausforderungen der Migration.
- Die Schweiz fördert die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten und beachtet dabei die Interessen aller Beteiligten.
- Die zuständigen Stellen der Bundesverwaltung arbeiten departementsübergreifend eng zusammen.

Beteiligt sind die Politische Direktion (PD), die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und die Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA) des Aussendepartements EDA, das Staatssekretariat für Migration (SEM) und das Bundesamt für Polizei (fedpol) des Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) sowie das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF).

Quelle: Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

Eckpunkte einer erfolgreichen Migrationsaussenpolitik

Um einen möglichst positiven und wirkungsvollen Beitrag an die weltweiten Herausforderungen in der Migration leisten zu können, braucht die Schweiz eine humane, ursachenorientierte und entwicklungsförderliche Migrationsaussenpolitik. Diese sollte sich aus Sicht von Caritas an den folgenden vier Eckpunkten orientieren.

1. Ungleichheit reduzieren und Perspektiven vor Ort schaffen

Weder strengste Grenzkontrollen noch steigende Schlepperkosten und die lebensgefährliche Fahrt über das Mittelmeer werden Menschen davon abhalten zu migrieren, solange sie in ihrer Heimat keine Aussicht auf ein sichereres und würdevolles Leben haben. Umso notwendiger sind gute Projekte, welche die Entwicklungschancen im eigenen Land erhöhen und gleichzeitig wichtige Gründe für eine Abwanderung bearbeiten. Überall dort, wo die Schweiz mit langfristig angelegten Entwicklungsprojekten engagiert ist, bekämpft sie Armut und Ungleichheit. Dies ermöglicht den Menschen ein besseres Auskommen und bessere Perspektiven vor Ort. Besonders wichtig ist für die Ärmsten, dass sie Schul- und Berufsbildung erhalten und Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsversorgung haben. Ebenfalls mindernd auf Migration wirken sich Projekte aus, mit denen Frauen gestärkt werden oder mit denen eine nachhaltige Entwicklung in ländlichen Gebieten gefördert wird. Schliesslich verbessert sich die Situation der Menschen, wenn dank gezielter Entwicklungshilfe die Verwaltung in einem Partnerland effizienter wird – und die Regierung gegenüber ihrer Bevölkerung mehr Verantwortung übernimmt.

Durch die steigenden und prekären Fluchtbewegungen aus Konfliktgebieten erwachsen der Entwicklungszusammenarbeit neue und *zusätzliche* Aufgaben. Vermehrt geht es darum, Migrierende entlang von Flucht- und Migrationsrouten besser zu schützen und unterstützen. Im Fall von lang andauernden Krisen können Entwicklungsprojekte dazu beitragen, dass sich die Lebensbedingungen in Auffangstrukturen für Flüchtlinge und Migranten verbessern und dass sich neue Perspektiven in den Zielregionen von Flucht und Vertreibung eröffnen. Aufnahme- und Transitländer wie Jordanien und Libanon, Peru und Ecuador oder Burkina Faso, Mauretanien, Niger, Tschad und Uganda brauchen im Umgang mit Flüchtlingen und Migrierenden entsprechende Unterstützung.

2. In eine würdevolle und entwicklungsfördernde Migration investieren

Das entwicklungspolitische Ziel lautet: Wer bleibt, soll bessere Lebensbedingungen und wirtschaftliche Perspektiven vor Ort vorfinden. Und wer sich entschliesst zu gehen, soll dies in Sicherheit und Würde in Angriff nehmen können. Noch stärker als bis anhin gilt es, positive Aspekte der Migration zu fördern und negative zu bekämpfen. Vermehrt braucht es gezielte Migrationsprojekte im Rahmen der Schweizer Entwicklungshilfe, die – im Sinne des globalen Migrationspaktes – dazu beitragen, (armutsbegründete) Arbeitsmigration sicher und menschenwürdig auszugestalten. Will die Schweiz das entwicklungsfördernde Potential von Migration stärker unterstützen, kommt sie nicht umhin, dem UNO-Migrationspakt beizutreten. Die Schweiz würde dadurch ihre Glaubwürdigkeit zurückerlangen, die sie in internationalen Verhandlungen zu Migrationsfragen beansprucht.

Es gibt viele gute und wirkungsvolle Migrationsprojekte: Personen, die sich zur Migration entschlossen haben, sollen bereits in Entsendeländern (z. B. in Sri Lanka) über ihre Rechte aufgeklärt werden, damit sie sich in Zielländern (z. B. in Golfstaaten) besser vor Ausbeutung und Menschenhandel schützen können. Ebenfalls sollen Arbeitsmigranten darin unterstützt werden, Geldüberweisungen in die Heimat in ihrem Sinne für Unternehmensgründungen, für Aus- und Weiterbildungen und für weitere nachhaltige Zukunftsinvestitionen durch Verwandte und Bekannte einzusetzen. Schliesslich gilt es, Zurückgekehrten bei der Wiedereingliederung in ihrer Heimat dahingehend unter die Arme zu greifen, dass die im Ausland erworbenen Fertigkeiten den gesellschaftlichen und politischen Wandel unterstützen.

3. Die Zivilgesellschaft anstatt autoritäre Regimes stärken

Soll die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit wirksam und glaubwürdig bleiben, darf sie nicht nationalen und zweckfremden migrations- und asylpolitischen Zielen untergeordnet werden. Entwicklungsmittel dürfen weder zur Stärkung von Grenzschutz und Migrationskontrolle in autoritären Staaten (z. B. Äthiopien), noch als diplomatische Grundlage für den Abschluss von Migrationsabkommen mit Autokraten oder gar Diktaturen (z. B. Eritrea) eingesetzt werden. In solchen Fällen müsste die Schweiz eine enge und offizielle Zusammenarbeit ausgerechnet mit jenen Regimes eingehen, die durch ihre fehlgeleitete, entwicklungsfeindliche und repressive Politik erzwungene Migration ins Ausland erst verursachen.

Ebenso wenig darf eine erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit mit einem Partnerland beendet (oder damit gedroht) werden, sollte sich deren Regierung im Rückkehrbereich aus Schweizer Sicht zu wenig kooperativ zeigen. Nicht nur wäre dies unverhältnismässig und würde dem Ruf der Schweiz als verlässliche Partnerin in der Entwicklungshilfe schaden. Ausgerechnet die Ärmsten in diesen Ländern wären die Leidtragenden solch einer kurzsichtigen (und diplomatisch höchst zweifelhaften) Entwicklungspolitik.

Gerade in Ländern mit repressiven Regierungen besteht ein wichtiges Entwicklungsziel darin, den Handlungsspielraum für die Zivilgesellschaft zu erweitern oder zumindest beizubehalten. Die Vergangenheit zeigt, dass sich autoritäre Regimes in erster Linie auf Druck der eigenen Bevölkerung zu Demokratien wandeln. Mehr denn je sollten deshalb lokale NGOs, Menschenrechtsaktivisten, Frauenrechtlerinnen, Umweltschützer und andere zivilgesellschaftliche Akteure gestärkt werden, die diesen Druck entfalten oder erhöhen. Dies kann über Wissens- und Kapazitätsaufbau ebenso wie über politisches, anwaltschaftliches Eintreten für die Rechte und Anliegen von Betroffenen geschehen. Letztendlich ist es im migrationsausserpolitischen Interesse der Schweiz, die Entwicklung in ärmeren Ländern so mitzugestalten, dass sie nicht vornehmlich politischen und wirtschaftlichen Eliten zugutekommt, sondern niemanden ausschliesst und möglichst alle mitnimmt, wodurch Alternativen zur Migration entstehen.

Besonders im Fokus stehen Rohstoffe und das Klima: Die Schweiz ist weltweit der wichtigste Rohstoffhandelsplatz. Mit Weltmarktanteilen von 35 Prozent beim Erdöl, 50 Prozent bei Zucker und Getreide und 60 Prozent bei Kaffee oder Metallen ist ihre Verantwortung gross. Zwar können Entwicklungsprojekte mithelfen, dass beim Rohstoffabbau in Kleinstminen (z. B. Gold) die Wertschöpfung vor Ort erhöht wird und nachhaltige Arbeitsplätze und Perspektiven entstehen. Viel entscheidender ist jedoch, dass von international tätigen Unternehmen in der Schweiz und deren Tochterfirmen konsequent – und entsprechend den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte – menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten eingefordert werden.

Etwa eine halbe Milliarde Menschen leben heute gemäss dem aktuellen Sonderbericht 2019 des UNO-Weltklimarats in Regionen, die allmählich unfruchtbar werden – vor allem in Süd- und Ostasien, um die Sahara-Region und in Nordafrika. Häufigere und intensivere Stürme ebenso wie zunehmende Trockenheit und Missernten dürften künftig nicht nur zu einem deutlichen Anstieg der Binnenmigration führen, sondern auch die grenzüberschreitende Migration im Süden erhöhen. Will die Schweiz den Migrationsdruck lindern, der durch die menschengemachte Erwärmung entsteht, muss sie unverzüglich eine ambitionierte Klimapolitik einleiten und Sofortmassnahmen im Süden stärker unterstützen, damit sich die Menschen an das veränderte Klima anpassen können.

4. Migrationsrelevante Politikfelder in die Migrationsausserpolitik miteinbeziehen

Entwicklungszusammenarbeit wirkt sich positiv auf die Lebensperspektiven ärmerer Menschen aus und trägt dazu bei, Ursachen von freiwilliger und erzwungener Migration zu bearbeiten. Ausschlaggebender als Entwicklungshilfe ist jedoch, wie die Länder im Süden *aus eigenen Kräften* vorankommen. Und dies wiederum ist stark von internationalen politischen Rahmenbedingungen und Wirtschaftsbeziehungen sowie den Folgen der fortschreitenden Klimaveränderung abhängig. Auch die Schweiz trägt eine Verantwortung: Durch fragwürdige Geschäfte im Rohstoffabbau, den Verkauf von Kriegsmaterial sowie über interessengeleitete Handelsmassnahmen und unlautere Anreize für steuerlich bedingte Gewinnverschiebungen von transnational tätigen Unternehmen befördert sie soziale Ungleichheit und gesellschaftliche Spannungen. Dies wiederum schmälert die Entwicklungschancen im Süden.

Forderungen der Caritas: Migration gestalten anstatt verhindern

Auf der Basis der genannten Eckpunkte für eine humane, ursachenorientierte und kohärente Migrationsaussenpolitik ergeben sich für Caritas folgende Forderungen an das Parlament, den Bundesrat und die Verwaltung.

1. Keine Migrationsvereinbarungen zum Nachteil von Geflüchteten und Migrierenden

Die schweizerische Migrationsaussenpolitik darf nicht – innenpolitisch motiviert – auf Abschreckung und Rückführung von Armuts- und Arbeitsmigranten abzielen. DEZA-Gelder oder andere Entwicklungsmittel dürfen nicht an Bedingungen im Rückkehrbereich geknüpft oder als Gegenleistung für repressive Grenzkontrollen und andere Massnahmen in der Verhinderung von Migration angeboten werden. Weder bilateral noch im Verbund mit der EU dürfen nord-, west- oder ostafrikanische Autokraten finanziell und materiell unterstützt werden, damit sie Menschen gegen ihren Willen und gewaltsam von der Migration abhalten.

Im Fokus der Migrationsaussenpolitik müssen – entwicklungspolitisch inspiriert – humanitäre Hilfe und der Schutz von Frauen, Männern und Kindern vor Ort und entlang von Flucht- und Migrationsrouten stehen. Gleichzeitig muss es darum gehen, internationale Migrationsbewegungen fair zu regeln und sicher zu gestalten. Längerfristig lautet das Ziel, mögliche Ursachen von unfreiwilliger Migration so zu bearbeiten, dass den Menschen bessere Perspektiven in ihrem Heimatland erwachsen.

2. Mit humanitärer Hilfe Not von Flüchtlingen lindern

Die Zahl der Menschen, die wegen Krieg, Zerstörung oder staatlicher Repression im eigenen Land oder über Grenzen hinweg auf der Flucht sind, steigt jährlich. Weltweit wächst der Bedarf für humanitäre Hilfe. Gleichzeitig reichen die zur Verfügung gestellten Mittel bei Weitem nicht aus. Die Schweiz muss mehr humanitäre Hilfe leisten – um in kriegsgeplagten Ländern wie Syrien, Jemen und Libyen Leben zu retten und in Aufnahmelandern wie Libanon, Jordanien, Uganda, Kenia und Äthiopien Leid zu vermindern.

Humanitäre Hilfe erfolgt bedingungslos und rasch. Sie dient nicht dazu, tieferliegende Ursachen von Flucht und Vertreibung anzugehen. Hierfür braucht es vielmehr eine engagierte

Friedens- und Menschenrechtspolitik der Schweiz: Bei bilateralen Treffen muss der Bund gute und transparente Regierungsarbeit konsequent einfordern. Gleichzeitig muss die Diplomatie staatliche Repression und Menschenrechtsverletzungen, wo immer dies geschieht, in aller Entschiedenheit verurteilen. Noch stärker als bisher muss der Bund seine Guten Dienste zur friedlichen Beilegung von Konflikten anbieten. Waffenlieferungen in unsichere Weltgegenden sind zu verbieten.

3. Mit Entwicklungshilfe Lebenschancen verbessern

Seit jeher leistet langfristige Entwicklungszusammenarbeit einen wichtigen Beitrag, Ursachen von Migration – sowohl innerhalb des Südens als auch nach Europa – zu lindern. Es ist deshalb stark im Interesse der Schweiz, wenn sie ihre Entwicklungshilfe *insgesamt* ausbaut – sowohl präventiv in Partnerländern mit wenig Migration als auch in Ländern mit armutsbedingter Abwanderung.

Im Sinne des globalen Migrationspaktes braucht es zusätzliche Mittel für wirksame Migrationsprojekte in der Entwicklungszusammenarbeit. Noch stärker sollen DEZA und SECO dazu beitragen, dass Migration sicher und menschenwürdig abläuft. Arbeitsmigrantinnen und -migranten müssen sich besser vor Ausbeutung schützen können. Diasporagemeinschaften aus Krisenstaaten sollen stärker unterstützt werden, damit sie zu Frieden und Entwicklung in ihrer alten Heimat beitragen können. Und Zurückgekehrte sollen darin bestärkt werden, mit ihrem dazugewonnenen Wissen interessante Geschäftsideen umzusetzen. Das Parlament ist aufgefordert, sich der bundesrätlichen Empfehlung anzuschliessen und für einen Beitritt der Schweiz zum Migrationspakt auszusprechen.

4. Humanitäre Korridore für Flüchtlinge schaffen, legale Migrationswege ermöglichen

Die Schweiz muss sich in Flüchtlingslagern für bessere Bedingungen einsetzen. Menschen in Not dürfen nicht zu Opfern von Missbrauch, Ausbeutung und sexueller Gewalt werden. Es braucht mehr Unterstützung für das UNHCR, das Rote Kreuz IKRK und die UNO-Organisation für Migration IOM ebenso wie für Hilfswerke, die sich gegen menschenunwürdige Haftzentren einsetzen, für besseren Schutz auf den teils lebensgefährlichen Wanderungsrouten sorgen oder

wichtige Dienste in der Rückkehr- und Reintegrationshilfe anbieten. Zudem kann die Schweiz mehr schutzbedürftige Flüchtlinge direkt aus Krisengebieten aufnehmen und stärker Hand bieten, wenn es darum geht, gerettete Bootsflüchtlinge aus dem Mittelmeer auf mehrere Länder zu verteilen.

Um die Alterung der eigenen Bevölkerung abzufedern und gewisse Wirtschaftszweige am Laufen zu halten, ist die Schweiz auf Arbeitsmigrantinnen und -migranten angewiesen – nicht nur aus der EU. Der Bund ist angehalten, sich stärker für reguläre Migrationsmöglichkeiten von ausserhalb Europas einzusetzen. Einer begrenzten Anzahl Menschen soll es erlaubt werden, zu Praktikums-, Arbeits- oder Ausbildungszwecken erleichtert und zeitlich befristet einzureisen. Hierbei sollen die Interessen der hiesigen Wirtschaft, vor allem aber diejenigen der Herkunftsgesellschaften berücksichtigt werden. Dazu gehören die Rechte und Bedürfnisse von Migrierenden sowie die Frage, welches Fachwissen und Know-how diese Länder für ihre nachhaltige (wirtschaftliche) Entwicklung benötigen. Gleichzeitig müssen Schweizer Unternehmen stärker in die Pflicht genommen werden, dafür Sorge zu tragen, dass in ihren Betrieben und ihren Zulieferketten Arbeitsstandards und Arbeitnehmerrechte eingehalten werden.

5. Verantwortung im Rohstoff- und Waffengeschäft, in der Steuer- und Klimapolitik wahrnehmen

Ein ernsthaftes Engagement der Schweiz zur Linderung von migrationsbedingten Herausforderungen verlangt nach einem konsequenten Einsatz für eine entwicklungsförderliche Politik über die Internationale Zusammenarbeit (IZA) hinaus. Bundesrat und Parlament sind aufgefordert, die Aussenwirtschafts- und Rohstoffpolitik, die Umwelt- und Menschenrechtspolitik sowie die Klimapolitik und die Steuer- und Finanzpolitik so auszugestalten, dass eine nachhaltige Entwicklung in der Schweiz und weltweit begünstigt wird. Im jährlichen migrationsausserpolitischen Bericht sollte der Bund künftig Rechenschaft über Fortschritte in *allen* migrationsrelevanten Politikfeldern ablegen.

Februar 2020

Autor:
Patrik Berlinger, Fachstelle Entwicklungspolitik, Caritas Schweiz,
E-Mail: pberlinger@caritas.ch, Telefon: 041 419 23 95

Dieses Positionspapier steht unter
www.caritas.ch/positionspapiere zum Download bereit.



Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

Caritas Schweiz

Adligenswilerstrasse 15
Postfach
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22
Telefax: +41 41 419 24 24
E-Mail: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Postkonto: 60-7000-4
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem
ISO 9001, Reg.-Nr. 14075
NPO-Label, Reg.-Nr. 22116