

September 2023

UNHCR Empfehlungen zum Entwurf der Strategie für die Internationale Zusammenarbeit 2025-2028

UNHCR, die UNO-Flüchtlingsorganisation, bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen der am 20. Juni 2023 eröffneten, freiwilligen Konsultation zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2025–2028 (IZA-Botschaft 25–28)¹ Stellung zu nehmen.

UNHCR begrüsst, dass die Schweiz mit der geplanten Strategie ihr solidarisches Engagement im Rahmen der internationalen Gemeinschaft fortführt sowie ihren Einsatz für die Wahrung und Stärkung des Völkerrechts, der Menschenrechte sowie für ein starkes multilaterales System.

Nachfolgend möchte UNHCR in Kürze einige Empfehlungen unterbreiten. Diese beziehen sich insbesondere zu den vier aufgeworfenen Fragestellungen. Wir würden uns freuen, wenn diese in die überarbeitete Strategie aufgenommen werden können.

1. Ziele der Internationalen Zusammenarbeit

Die vier vorgeschlagenen Kernziele der Strategie (1. Menschliche Entwicklung; 2. nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung; 3. Klima und Umwelt; 4. Frieden und Gouvernanz) sind nach Auffassung von UNHCR alle relevant. UNHCR begrüsst angesichts der Vervielfältigung der humanitären Krisen und der damit einhergehenden Bedürfnisse vor allem, dass die Strategie eine Erhöhung des Credits for die humanitäre Hilfe vorsieht.

UNHCR begrüsst ferner den verstärkten Fokus auf die Auswirkungen des Klimawandels und weist darauf hin, dass Flucht und Vertreibung zu dessen schlimmsten Folgen gehören. Katastrophen wie die weit verbreitete Dürre von Asien bis zum Horn von Afrika, die massiven Überflutungen in Pakistan und Südsudan sind nur einige der aktuellen Beispiele für die Auswirkungen des Klimawandels. 70% der Flüchtlinge und 80% der Binnenvertriebenen kommen aus Ländern, die besonders vom Klimawandel betroffen sind. Millionen von Flüchtlingen, Vertriebenen und Staatenlosen leben in Klima *Hotspots* ohne die notwendigen Ressourcen, um sich an die zunehmend ungastliche Umgebung anzupassen.

Angesichts des globalen Ausmasses von Flucht und Vertreibung und der gestiegenen Relevanz dieses Themas, welche auch in absehbarer Zukunft nicht abnehmen wird, sollten Antworten auf **Flucht und Vertreibung Kernbestandteile der Strategie** sein. 2022 waren es 108.4 Millionen Menschen weltweit, die zur Flucht vor Verfolgung, Konflikten, Gewalt, und/oder Menschenrechtsverletzungen geflohen sind. Dies stellt mehr als eine Verdopplung seit dem letzten Jahrzehnt dar und es wird erwartet, dass die Zahlen in den nächsten Jahren weitersteigen.

Dabei hält UNHCR es, auch wenn es Überschneidungen zwischen beiden Thematiken gibt, für wichtig, dass deutlich **unterschieden wird zwischen erzwungener Flucht und Vertreibung einerseits und freiwilliger Migration**. UNHCR schlägt vor, die Überschrift „Migration“ durch „Flucht und Migration“ zu ersetzen. Es sollte deutlich zwischen den verschiedenen Gruppen, die sich ausserhalb ihrer Heimat befinden, differenziert werden: Migranten, Flüchtlinge, Binnenvertriebene. Die mangelnde Unterscheidung von Flüchtlingen und Migranten

¹ Der erläuternder Bericht der Strategie ist verfügbar [hier](#).

insbesondere oder die Bezeichnung von Flüchtlingen als einer Unterkategorie von Migranten kann schwerwiegende Konsequenzen haben für das Leben und die Sicherheit von Personen die vor Verfolgung und/oder Konflikten auf der Flucht sind. Denn anders als Migranten können Flüchtlinge nicht gefahrlos in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Die Bedeutung der Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und Migranten wurde zuletzt nochmals von der UN-Generalversammlung in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten betont.²

Ausserdem empfiehlt UNHCR einen Hinweis auf das Problem von **Staatenlosigkeit** zu machen. Ein solcher fehlt gegenwärtig. Weltweit gibt es Millionen von Menschen, die staatenlos sind. Im Rahmen der #IBelong-Kampagne gegen Staatenlosigkeit³ möchte UNHCR den Staaten gemeinsam mit anderen Akteuren dabei helfen, die aktuellen gravierenden Situationen von Staatenlosigkeit zu beheben; das Entstehen neuer Fälle von Staatenlosigkeit zu verhindern und die Identifizierung und den Schutz staatenloser Bevölkerungsgruppen zu verbessern. Diese leben in vielen Staaten unter prekären Verhältnissen ohne Zugang zu längerfristigen Lösungen. UNHCR hat hierzu einen 10-Punkte Plan erarbeitet⁴ und würde es sehr begrüßen, wenn die Schweiz dessen Umsetzung unterstützen könnte.

UNHCR empfiehlt ferner, die Notwendigkeit **längerfristiger Lösungen für Flucht- und Migrationsbewegungen** in der Strategie stärker hervorzuheben. Die Strategie betont zu wenig die wichtige Verbindung zwischen humanitärer und Entwicklungshilfe, wenngleich diese in der Bilanz der IZA 2021-24 speziell betont wird und auf die deswegen erfolgte institutionelle Annäherung von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit hingewiesen wird. Die Strategie 2025-28 stellt zum Beispiel fest, dass längere Krisen ein sich über mehrere Jahre gehendes humanitäres Engagement erfordern. Sie erwähnt bei dieser Gelegenheit aber nicht, wie wichtig die Verknüpfung von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe ist, um resilientere und selbsttragende Flüchtlingsgemeinschaften aufzubauen.

Schliesslich empfiehlt UNHCR klarzustellen, dass die **Entwicklung partizipativer Ansätze auch Flüchtlinge, Vertriebene oder Staatenlose miteinschliesst**. Die Lokalisation humanitärer Hilfe wird zwar in der Strategie hervorgehoben ebenso wie die Bedeutung von Partizipationsrechten allgemein. Flüchtlinge, Vertriebene oder Staatenlose werden jedoch hier nicht ausdrücklich erwähnt. Dies wäre wichtig, weil die Partizipation dieser Gruppen oftmals noch weniger erfolgt als die von inländischen Gruppen. Es wäre aber wichtig sicherzustellen, dass jede Zielgruppe, die unterstützt wird, in die Erhebung von Bedürfnissen, Entwicklung von Strategien, deren Umsetzung und Monitoring als auch der Prüfung der relevanten Interventionen einbezogen wird.

2. Unterstützung für die Ukraine

UNHCR begrüsst die Fortsetzung der bedeutenden Unterstützung der Schweiz für die Ukraine. Die langfristige Strategie der Schweiz (2025-2028) sowie die beiden thematischen Schwerpunkte (1. humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfekooperation und 2. Wiederaufbau) entsprechen den Prioritäten von UNHCR. **Weitere Details** sind aber wichtig, um die geplanten Interventionen im Einzelnen analysieren zu können.

² UN General Assembly, *New York Declaration for Refugees and Migrants : resolution / adopted by the General Assembly*, 3 October 2016, A/RES/71/1, available at: <https://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>. Siehe ausserdem: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *'Refugees' and 'Migrants' - Frequently Asked Questions (FAQs)*, 31 August 2018, available at: <https://www.refworld.org/docid/56e81c0d4.html>.

³ Weitere Informationen zur Kampagne sind erhältlich unter: <https://www.unhcr.org/dach/ch-de/was-wir-tun/staatenlosigkeit-beenden/ibelong-kampagne> und hier: <https://www.refworld.org/statelessness.html>.

⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Global Action Plan to End Statelessness*, 4 November 2014, available at: <https://www.refworld.org/docid/545b47d64.html>

UNHCR begrüsst ausserdem, dass die Strategie sowohl die Ukraine als auch die Nachbarländer miteinbezieht, insbesondere die Länder in der Region mit beschränkten Ressourcen und Kapazitäten, wie zum Beispiel Moldawien.

Um eine gute Planung der Partner zu ermöglichen, wäre eine **frühzeitige Kommunikation über die geplanten jährlichen Unterstützungsleistungen** hilfreich.

3. Geographische Schwerpunktsetzung

Auch wenn der besondere Schwerpunkt auf der Ukraine und deren Nachbarländer begrüssenswert ist, möchte UNHCR nochmals hervorheben, wie **wichtig die Schweizer Unterstützung auch für Krisensituationen in anderen Regionen** ist. Dies schliesst sowohl bereits langandauernde als auch neue Krisen ein. Besonders dringlich ist eine Unterstützung vor allem für die Länder, die nicht im politischen und medialen Rampenlicht stehen und mit nachlassender Unterstützung der Geberländer zu kämpfen haben.

In Bezug auf die 46 Schwerpunktländer der Strategie schlägt UNHCR vor, die **Türkei in diese Liste aufzunehmen**. UNHCR erkennt an, dass die Schweiz mit der Türkei durch andere etablierte Mechanismen zusammenarbeitet und diese unterstützt. Im Anbetracht der weitreichenden Bedürfnisse für Flüchtlinge würden wir es aber trotzdem begrüssen, wenn die Türkei auch ein Schwerpunktländ für humanitäre und Entwicklungshilfe wäre. Die Türkei beherbergt mit 3.7 Millionen Flüchtlingen und Schutzsuchenden weltweit die grösste Flüchtlingspopulation. Ausserdem hat das Erdbeben dieses Jahr zusätzliche kurze und langfristige Bedürfnisse geschaffen, sowohl für Flüchtlinge als auch für die türkischen Gastgemeinden.

Im Hinblick auf das Engagement der Schweiz in Afrika legt die Strategie dar, dass die Schweiz, um die multilaterale Zusammenarbeit zu fördern, den Austausch und die Kooperation mit den regionalen Organisationen wie der Afrikanischen Union und der Afrikanischen Entwicklungsbank fortsetzen möchte. UNHCR begrüsst dieses Engagement, schlägt aber darüberhinaus vor, zusätzlich auch die **Zusammenarbeit mit subregionalen Organisation** wie zum Beispiel der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (*Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest* oder CEDEAO) oder der *Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal* (OMVS) auszubauen.

Weitere Kommentare

Gemäss den in der Strategie niedergelegten Daten wird damit gerechnet, dass der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) am Bruttonationaleinkommens (BNE) während der Laufzeit der Strategie 2025-2028 etwa 0.42% betragen wird, wobei dies bereits die inländischen Kosten des Asylsektors einschliesst. Ohne den Asylsektor beträgt die Quote 0,36%. Dagegen würde die Schweiz ein Zeichen setzen, wenn sie das von den Vereinten Nationen gesetzte Ziel von 0.7% erreichen könnte. UNHCR ermutigt dies Schweiz, auch wenn sie sich bisher nicht dazu verpflichtet hat, weiter daran zu arbeiten, dass dieses Ziel erreicht wird.

Schliesslich erlaubt sich UNHCR abschliessend auf die korrekte Abkürzung seines Namens hinzuweisen. Dieser ist sowohl in der französischen als auch italienischen Fassung falsch

wiedergegeben. Das Amt des Hohen Kommissars für Flüchtlinge wird in Deutsch und Italienisch abgekürzt mit UNHCR, während im Französischen die Abkürzung “HCR” üblich ist.⁵

UNHCR, Genf/Bern

27. September 2023

⁵ Die deutsche Version benutzt fälschlicherweise die Abkürzung OHCR und die Italienische die im Spanischen übliche ACNUR.