Zeitschrift: Neue Wege : Beiträge zu Religion und Sozialismus
Herausgeber: Vereinigung Freundinnen und Freunde der Neuen Wege
Band: 106 (2012)
Heft: 5

Artikel: Neue Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit?
Autor: Niggli, Peter / Schneider, Nina
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-390342

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Das «do ut des» (ich gebe, damit du gibst) ist eine archaische Denkstruktur, die für jedes Opfer, jede Gabe oder Tat eine Gegengabe oder einen Gegendienst erwartet. Sie prägt das abendländische Denken auch da, wo sie nicht hingehört. Zum Beispiel in der Entwicklungszusammenarbeit, die besser auf Gerechtigkeitserwägungen gründet als auf einem römischen Handelsprinzip. Die Vorstellung, dass EmpfängerInnen von Hilfe uns etwas schulden, geistert auch durch die Köpfe so mancher ParlamentarierInnen und es mangelt nicht an Erwartungen, wie erbrachte Entwicklungsleistungen auf die Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft rückwirken sollten.

Aus diesem Dunstkreis stammen zwei Motionen von SVP und FDP zur Koppelung der Entwicklungsgelder an die Rückübernahme abgewiesener Asylsuchender. Die radikalere der SVP, die eine strikte Koppelung verlangte und sich auf alle Länder bezog, lehnte der Ständerat in der Frühjahrssession aber ab. Die von Presse und Parlament geschürten Erwartungen, dass Entwicklungsgelder als Hebel für Migrationspolitik genutzt werden könnten, wirken hingegen nach. So verlangt die von beiden Räten verabschiedete FDP-Motion vom Bundesrat, bestehende und zusätzliche Finanz- und Entwicklungshilfe in Nordafrika (gemeint ist Tunesien) an Rückübernahmeabkommen für abgewiesene Asylsuchende zu knüpfen sowie multilaterale Organisationen anzuregen, Finanz-, Wirtschafts- und Entwicklungshilfe an die Sicherung der Grenzen und die Verhinderung von Flüchtlingsströmen zu binden.

Positive Konditionalität?!

Der Bundesrat hatte beide Motionen aufgrund der realistischen Einschätzung unseres geopolitischen Gewichts abgelehnt. Kaum ein Land würde sich schweizerischen Ultimaten beugen. Hingegen erklärte er sich bereit, die Mig-

Peter Niggli, Nina Schneider

Neue Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit?

Die Asylpolitik erhitzt die Gemüter und prägt den politischen Diskurs in der Migrationsfrage. Schnelle «Lösungen» und populistische «Schlagworte» reichen sich schnell die Hand, wenn das Mikrofon offen, die Kamera in Betrieb ist. Denken, Nach- und Vordenken ist oft – wenn überhaupt – nachgelagert.

Die Koppelung von Entwicklungshilfe an die Bereitschaft der Herkunftsländer «ihre Leute zurückzunehmen» ist schnell und salopp gesagt. Was taugt die Aussage? Wohin führt diese Debatte?

Peter Niggli und Nina Schneider, zwei Fachleute in der Entwicklungszusammenarbeit, sprechen Klartext.

rationsanliegen im Sinne einer «positiven Konditionalität» in den Verhandlungen mit Entwicklungsländern aufzubringen. So ist es zum ersten Mal nun auch in der Botschaft über die Rahmenkredite für internationale Zusammenarbeit 2013–16 festgeschrieben, die der Bundesrat im Februar verabschiedet hatte. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) sowie der Entwicklungsdienst des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) werden verpflichtet, künftig zu prüfen, wieweit ihr Engagement «im Rahmen eines Interessenausgleichs an Fortschritte bei der Zusammenarbeit im Migrationsbereich mit dem jeweiligen Partnerstaat geknüpft werden» könne.

Die FDP-Motion ist, kaum hatte sie der Ständerat durchgewinkt, Ende März realisiert worden – durch eine Migrationspartnerschaft mit Tunesien. Die Schweiz ist seit letztem Frühsommer mit den tunesischen Behörden am Verhandeln: Über humanitäre Hilfeleistungen, über ein neues Zusammenarbeitsprogramm, über die Rückführung der Gelder der gestürzten Machthaber und eben auch über Migrationsfragen. Die Schweiz erhält, wie in der Migrationspartnerschaft mit Nigeria, die Zusage Tunesiens, dass seine StaatsbürgerInnen nach negativem Asylverfahren «rückübernommen» werden. Dazu musste der Bundesrat einen positiven Anreiz bieten. Afrikanische Regierungen wollen legale Migrationsmöglichkeiten nach Europa, also genau das, was die Schweiz und die Europäische Union ausschliessen – für afrikanische und andere arme Länder gibt es keine legale Einwanderung, ausser es handelt sich um spezialisierte Fachkräfte oder reiche Individuen. Weil sich legale Einwanderungsmöglichkeiten in der Schweiz innenpolitisch nicht durchsetzen lassen, bietet das Abkommen mit Tunesien auf maximal 18 Monate befristete Austauschprogramme für junge Berufsleute zu Ausbildungszwecken. Das gilt als zirkuläre Migration, die nicht in dauerhaften Aufenthalt führe, und Know-how ins Entwicklungsland zurückbringe. Innenpolitisch ist die Partnerschaft umstritten. Der Gewerbeverband hat umgehend Opposition signalisiert und den entwicklungspolitischen Nutzen in Frage gestellt. Wenn die Schweiz die Berufsbildung in Tunesien fördern wolle, solle sie das besser und in grösserem Umfang vor Ort tun. Das verfehlt jedoch den Punkt: Tunesien will ein kleines Fenster legaler Einreise für seine BürgerInnen, die durch unser Zwei-Kreise-Modell ausgeschlossen bleiben. Ob das Migrationsabkommen mit Tunesien auch repressive Massnahmen, wie die Aufrüstung an der Grenze enthält oder finanzielle Rückkehrhilfe anbietet (die GegnerInnen als gesteigerten Anreiz für eine illegale Einreise bezeichnen), wird erst anlässlich der Unterzeichnung durch den Bundesrat im Juni publik.

Entwicklungshilfe an asylpolitische Gegenleistungen koppeln funktioniert nicht

Weshalb verspricht die Kopplung von Entwicklungshilfe und Asylpolitik keinen Erfolg?

Erstens stammten 2011 lediglich 25,4% der Asylgesuche aus Ländern, in denen die Schweiz langfristige Entwicklungszusammenarbeit leistet. Hinzu kommen die Asylsuchenden aus den postrevolutionären Staaten Nordafrikas. Diese machen weitere 13% aus. Kurz, die Schweiz hätte 2011 nur bei 38,4% aller Asylsuchenden die Entwicklungshilfe als Druckmittel einsetzen können.

Die restlichen 60% der GesuchstellerInnen stammen aus Ländern, denen die Schweiz keine Hilfe gibt, wo sie aber sensible Eigeninteressen besitzt. Die Türkei ist beispielsweise ein wichtiger Handelspartner, und mit China und Algerien möchte die Schweiz gerne Freihandelsabkommen abschliessen. Algerien hat 2007 mit der Schweiz ein Rückübernahmeabkommen, aber bis-

her kein Ausführungsprotokoll unterzeichnet. Laut Bundesamt für Migration verweigert es bei der Rückschaffung abgewiesener AlgerierInnen systematisch die Kooperation. Auch ein Angebot mit einer Schweizer Entwicklungshilfe, die pro Land jährlich maximal 20 Millionen Franken beträgt, würde Algerien kaum gefügig stimmen. Denn Algerien befindet sich derzeit im wirtschaftlichen Aufschwung. Im ersten Halbjahr 2011 verbuchte es ausländische Direktinvestitionen von mehr als 4 Milliarden Euro und seit 2009 einen Anstieg von rund 40 Prozent. Dagegen ist das Schweizer Entwicklungsbudget bescheiden. Ein schöner Batzen für innovative Projekte, ein Klacks hingegen für eine zielgerichtete Druckpolitik.

Damit kommen wir zum zweiten Problem. In den meisten Ländern leistet die Schweiz keine Budgethilfe. Das heisst, die Gelder gehen nicht an die zentrale Regierung, sondern direkt an Programme an der Basis, an private Organisationen sowie Lokal- und Provinzbehörden. Ziel ist es, die Armut zu bekämpfen und Einkommensmöglichkeiten zu schaffen, welche unter anderem helfen sollen, den Migrationsdruck zu lindern. Einer Zentralregierung mit dem Entzug von Geldern zu drohen, über die sie gar nicht selber verfügen kann, ist wenig erfolgversprechend.

Das dritte Problem: Es gibt Herkunftsländer, die nennenswerte Entwicklungsgelder erhalten, aber gegenüber der Schweiz auch eigene Druckmittel in der Hand haben. So kamen zum Beispiel 5,6% der Asylgesuche aus Ländern, die der schweizerischen Stimmrechtsgruppe bei der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds angehören – davon 5,4% aus Serbien. Es ist kaum vorstellbar, dass die Schweiz ihre Direktoriumssitze bewahren könnte, wenn sie mit Zwangsmassnahmen gegen Mitglieder der Stimmrechtsgruppe vorginge. Ähnlich problematisch dürfte es sein, asylpolitische Druckmittel gegenüber Ländern durchzusetzen, die Schwerpunktländer des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) sind. Mit Ägypten, Südafrika, Kolumbien und Peru hat die Schweiz Freihandelsverträge abgeschlossen. Mit Indonesien, Vietnam und Ghana sind solche geplant. In all diesen Fällen wird die Schweiz ihre wirtschaftspolitischen den asylpolitischen Interessen vorziehen.

Etwas anders ist die Situation der restlichen Empfängerstaaten auf dem Balkan, aus denen 8,2% der Asylgesuche stammen. Alle haben Rückübernahmeabkommen unterzeichnet. Systematische Schwierigkeiten werden keine gemeldet. Schweizer Hilfe dient hier vorrangig dazu, die Gesellschaften zu stabilisieren und Fluchtgründe zu vermindern. Ihre Einstellung würde demnach das fördern, was die Hilfe zu verringern versucht.

Nur die Schwachen müssten allenfalls auf Ultimaten eingehen

Es gibt eine Gruppe von Ländern, in denen die Schweiz resolut auftreten könnte, ohne sich – von der Reputation einmal abgesehen – gross selber zu schaden, nämlich die zwölf Schwerpunktländer der Deza in Schwarzafrika, Asien und Lateinamerika. In keinem dieser Länder hat die Schweiz grössere wirtschaftliche Interessen. Aus ihnen stammten aber nur 1,3% aller Asylgesuche. Zählt man die Länder mit Deza-Sonderprogrammen hinzu, kommt man auf 7,9%, davon 4,7% aus Afghanistan.

Damit kommen wir auf die drei postrevolutionären Länder Nordafrikas zurück, aus denen 13% der Asylgesuche stammten, die meisten aus Tunesien. Sie haben Regierungen respektive staatliche Institutionen, die sich noch gar nicht richtig etabliert haben, aber vor riesigen Problemen stehen. Ägypten hatte 2008 die Unterzeichnung des Freihandelsvertrags an die Bedingung geknüpft, Entwicklungshilfe zu erhalten. Mit den rund hundert Asylgesuchen aus Ägyp-

ten 2011 steht es derzeit nicht im Fokus schweizerischer Migrationsaussenpolitik. Ganz anders Tunesien: 2011 reichten 2574 TunesierInnen ein Asylgesuch in der Schweiz ein. Daher stammt das grosse Interesse der Schweiz am erfolgreichen Abschluss einer verbindlichen Migrationspartnerschaft. Die hiesige Erregung über die tunesischen Asylsuchenden stiess in Tunesien auf wenig Verständnis. Denn im selben Zeitraum nahm Tunesien 200 000 Drittstaatenangehörige und rund 660 000 LibyerInnen auf der Flucht vor dem Krieg gegen Muammar al-Gaddafi vorläufig auf.

Bis heute verharren laut Angaben vom UNHCR 3700 Flüchtlinge aus Schwarzafrika (Eritrea, Sudan, Somalia etc.) in den Lagern in der Wüste. Dort warten sie schon mehr als ein Jahr auf eine grosszügige Geste aus einem nördlichen Aufnahmeland. Gleichzeitig musste sich das wirtschaftlich gelähmte Tunesien vollständig neu orientieren: Nach der Vertreibung Ben Alis standen die Bildung einer Übergangsregierung und erste demokratische Wahlen für eine verfassungsgebende Versammlung an. In diesem sozial-historischen Kontext hatte das schweizerische Begehren auf die sofortige Rücknahme abgewiesener TunesierInnen keine Priorität – wäre es ultimativ verlangt worden, wie von parlamentarischen Kraftpolitikern gewünscht, hätten unsere UnterhändlerInnen gar nichts erreicht.

Peter.Niggli@ alliancesud.ch; Nina.Schneider@ alliancesud.ch

Entwicklungshilfe als migrationspolitischer Hebel taugt nicht

Das Fazit: Sinnvolle Lösungen in Asylfragen finden sich nur in umsichtigen Verhandlungen, welche die Bedürfnisse beider Länder einschliessen. Entwicklungshilfe als migrationspolitischen Hebel einzusetzen, ist völlig verfehlt. Per Verfassungsauftrag dient Schweizer Entwicklungshilfe der Armutsbekämpfung. Es kann nicht angehen, dass die knappen Mittel für eine institutionelle Stärkung des Zwei-Kreise-Modells «Festung Europa» eingesetzt werden. Entwicklungszusammenarbeit soll helfen, Migrationsursachen wie Krieg, Umweltzerstörung, Armut und Repression zu bekämpfen und zur weltweiten Chancengleichheit beitragen. Dabei ist Entwicklung nicht allein auf wirtschaftliches Wachstum zu reduzieren. In partnerschaftlicher Zusammenarbeit gilt es, ein Umfeld zu schaffen, das die Menschen und ihre sozialen und politischen Rechte ins Zentrum stellt.