

Sachdokumentation:

Signatur: DS 527

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/527



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.



«Entwicklungszusammenarbeit darf nicht von asylopolitischen Interessen der Schweiz geleitet sein. Denn das Ziel des entwicklungspolitischen Engagements ist die Bekämpfung von Armut sowie die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung vor Ort.»

Caritas-Positionspapier

Entwicklungszusammenarbeit nicht instrumentalisieren

Die Herausforderung der weltweiten Flüchtlingskrise

In Kürze: Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Flüchtlingssituation verlangen politische Akteure vermehrt, schweizerische Entwicklungszusammenarbeit mit migrationspolitischen Interessen zu verknüpfen. So möchten verschiedene Parlamentarier Entwicklungszusammenarbeit von einer asylpolitischen Kooperationsbereitschaft der Schweizer Partnerländer abhängig machen. Und jüngst kam die Forderung auf, die Länderprogramme auf «aktuelle geopolitische Herausforderungen» auszurichten.

Die Idee einer Verknüpfung von Asylpolitik und «Entwicklungshilfe» basiert auf einem falschen Verständnis von Entwicklungszusammenarbeit. Ausserdem zielt das entwicklungspolitische Engagement darauf ab, Armut zu bekämpfen und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Aus diesem Grund darf Entwicklungszusammenarbeit nicht von migrationspolitischen Interessen der Schweiz geleitet sein.

Die eigentlichen migrationspolitischen Herausforderungen liegen in Ländern wie Somalia, Syrien, Afghanistan und Irak. Diesen kann mit einer asylpolitischen Konditionalisierung von Entwicklungszusammenarbeit nicht begegnet werden. Anstatt die Entwicklungszusammenarbeit für asylpolitische Zwecke zu instrumentalisieren, ist ein verstärktes Engagement im Interesse einer friedlichen, gerechten und nachhaltigen Entwicklung notwendig.

Nebst einer grosszügigen humanitären Hilfe in Krisengebieten kann die Schweiz durch langfristige und effektive entwicklungs- und menschenrechtspolitische Massnahmen strukturelle Fluchtursachen angehen und Perspektiven schaffen. Zudem muss sie sich für sichere und legale Fluchtwege stark machen und den Schutz und die Menschenrechte von Flüchtlingen und Migranten ins Zentrum rücken.

Die Diskussion über die Ausrichtung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit war 2016 vom Thema der sogenannten «Flüchtlingskrise» geprägt. So drehte sich die Debatte über die Internationale Zusammenarbeit der Schweiz nicht nur um Sparvorschläge. Im Vordergrund stand der Versuch, die Entwicklungszusammenarbeit mit asylpolitischen Forderungen zu instrumentalisieren.

Die Idee, Schweizer Entwicklungszusammenarbeit an die Rückübernahme von abgewiesenen Asylsuchenden zu koppeln, ist alt. Sie wird wiederkehrend über verschiedene parlamentarische Vorstösse in die Debatte zur Internationalen Zusammenarbeit eingebracht. Mitte 2016 scheiterte die bürgerliche Allianz im Nationalrat ganz knapp mit der Forderung, «Entwicklungshilfe» nur zu leisten, wenn das Empfängerland in asyl- und migrationspolitischen Belangen mit der Schweiz kooperiert. Mehrheitsfähig im Parlament war indes eine strategische Verknüpfung von Migrationspolitik und Internationaler Zusammenarbeit.

Dieses Positionspapier zeigt auf, dass eine Orientierung der Entwicklungszusammenarbeit an asylpolitischen Interessen der Schweiz wenig realistisch und politisch fragwürdig ist. Einer schleichenden Zweckentfremdung des entwicklungspolitischen Engagements der Schweiz muss deshalb entgegengehalten werden. Die wichtigste Leistung von Entwicklungszusammenarbeit bleibt die Bekämpfung von Armut, die Schaffung von Perspektiven sowie die Förderung von nachhaltiger Entwicklung.

Das globale Ausmass von Flucht und Vertreibung

Im Jahr 2016 waren nach Angaben der UNO weltweit 65 Millionen Menschen auf der Flucht vor Krieg, Gewalt und politischer Verfolgung. Die rekordhohen Flüchtlingszahlen entsprechen der Bevölkerung Frankreichs.

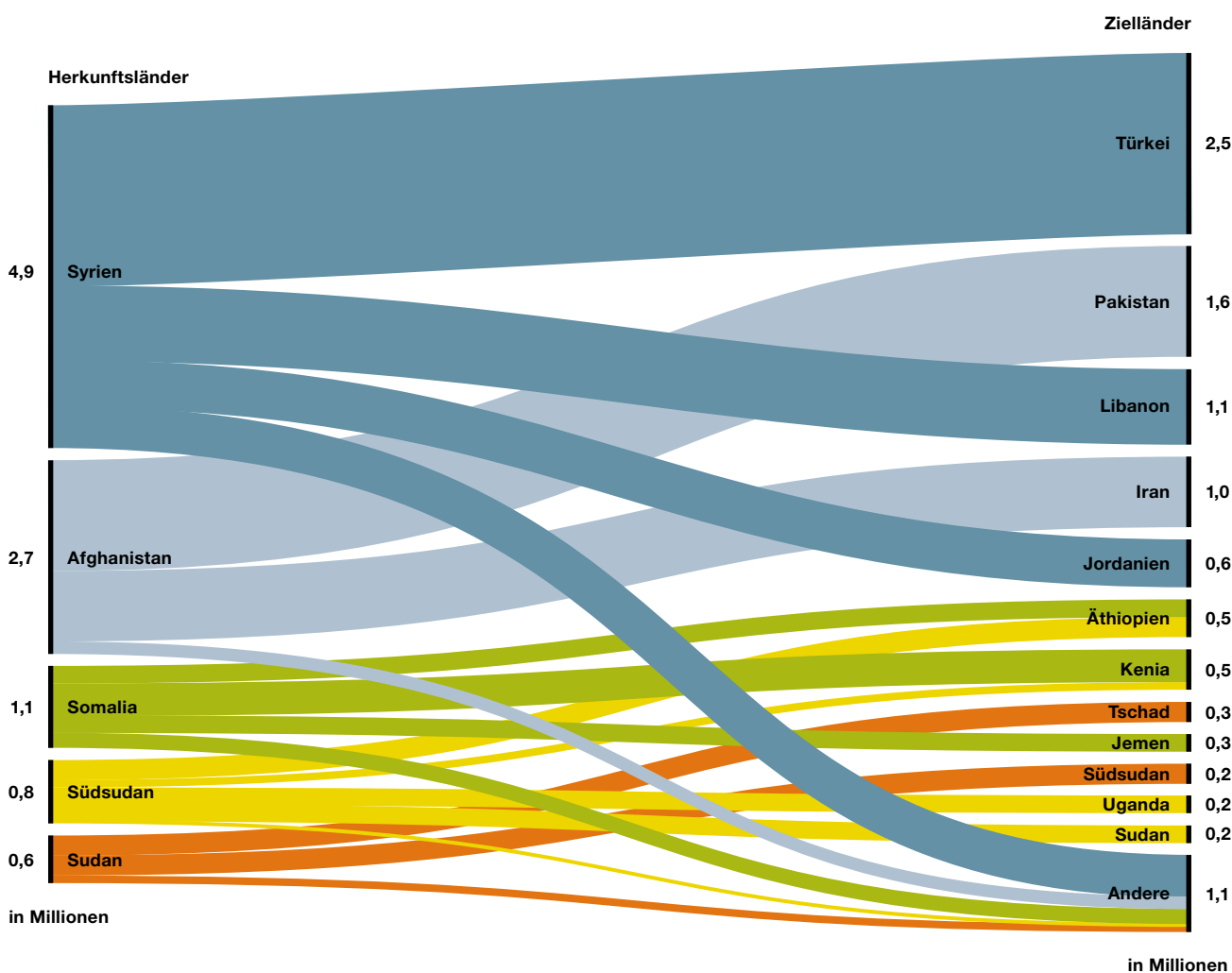
Über 40 Millionen Flüchtlinge sind Vertriebene im eigenen Land. Diese Binnenvertriebenen stellen für konfliktfreie Landesteile, in denen sie Schutz suchen, eine enorme gesellschaftliche und wirtschaftliche Herausforderung dar.

Mehr als 20 Millionen Flüchtlinge haben ihr Land verlassen. Die wenigsten davon halten sich in den reichsten Ländern der Welt auf. 86 Prozent der weltweiten Flüchtlinge unter dem Mandat des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen UNHCR fanden in anderen Ländern des Südens Zuflucht. Davon ein Viertel in Staaten, die zu den ärmsten der Welt gehören.

Die seit 2013 steigenden Flüchtlingszahlen sind vor allem auf Unruhen, Gewalt oder Kriege in Syrien, Afghanistan und Somalia zurückzuführen. Über die Hälfte der weltweiten Flüchtlinge stammen aus diesen drei Ländern. Mehr als drei Viertel aller Flüchtlinge kommen aus zehn fragilen, konfliktbetroffenen Staaten. Dazu zählen Syrien, Afghanistan, Somalia, der Südsudan, die Demokratische Republik Kongo und die Zentralafrikanische Republik.

Am meisten Flüchtlinge nehmen jene Länder auf, die an Konfliktzonen grenzen. Dazu gehören Äthiopien, Kenia, Jordanien, Libanon, Pakistan, Iran und die Türkei. Die Hauptlast der Migrationsbewegungen infolge von Flucht und Vertreibung tragen also nicht die europäischen Staaten, sondern arme Länder im Süden.

Die wichtigsten Herkunfts- und Zielländer von Flüchtlingen



Wo Flüchtlinge der wichtigsten fünf Herkunftsländer im Jahr 2015 Asyl erhielten.
Quelle: UNHCR

Auf der Suche nach Schutz und in der Hoffnung auf eine bessere Zukunft riskierten 2015 mehr als eine Million Menschen ihr Leben bei der Überfahrt auf dem Mittelmeer nach Europa. 84 Prozent dieser Flüchtlinge stammen aus zehn Herkunftsländern, zu denen Syrien, Afghanistan und Irak zählen. Knapp 4000 Menschen starben auf dem Weg.

Die überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge, die 2015 nach Europa unterwegs waren – mindestens 850 000 Menschen –, kamen in Griechenland an. Und auch 2016 liessen die Migrationsbewegungen nicht nach. So sind im letzten Jahr knapp 200 000 Flüchtlinge über das Mittelmeer nach Italien gekommen, so viele wie noch nie.

Die Abgrenzung zwischen Flüchtlingen und Migranten ist schwierig

Das Völkerrecht unterscheidet zwischen *Flüchtlingen*, die durch äussere Einflüsse wie Krieg oder Verfolgung zur Flucht getrieben werden, und *Migranten*, die aus eigenem Antrieb in der Fremde bessere Lebensbedingungen suchen. Allerdings sind die beiden Gruppen nicht scharf voneinander abzugrenzen.

Migrantinnen und Migranten erhoffen sich in einem anderen Land ein besseres Leben und verlassen ihre Heimat oft mit grossen persönlichen Risiken. Ursachen für erzwungene Migration sind neben grosser Not auch politische Krisen und bewaffnete Konflikte. Es handelt sich darum bei Migranten neben Armut- und Klimaflüchtlingen auch um Kriegsflüchtlinge.

Die Gründe, warum Menschen ihre Heimat verlassen, sind deshalb vielschichtig und überlagern sich oft. Dies führt zu «gemischten Migrationsbewegungen», zu denen unter anderem Zuflucht suchende Personen, Opfer von Menschenhandel, unbegleitete Minderjährige, gestrandete Migranten sowie Migranten auf der Suche nach besseren wirtschaftlichen Perspektiven zählen.

Woher die Asylsuchenden in der Schweiz stammen

Die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz unterliegt jährlichen Schwankungen. Waren es 2014 rund 24 000 Gesuche, erhöhte sich diese Zahl 2015 auf knapp 40 000 Personen. Während die Zahl der Gesuche 2016 in Europa mit 1,3 Millionen insgesamt stabil blieb, sank sie in der Schweiz wieder auf etwas mehr als 27 000.

Zu erklären ist der Rückgang einerseits mit der Schliessung der Balkanroute und dem Flüchtlingsabkommen der Europäischen Union mit der Türkei sowie mit der verschärften Flüchtlingspolitik der Schweiz. Andererseits profitiert kaum ein anderes Land in Europa so stark vom Dublin-Verfahren wie die Schweiz: Hat ein Flüchtling bereits in einem anderen Land ein Asylgesuch gestellt, ist die Schweiz für die Durchführung des Asylverfahrens nicht mehr zuständig.

Im Jahr 2015 stammten in der Schweiz vier von fünf asylsuchende Personen aus nur zehn Nationen. Zwei Drittel der Asylgesuche kamen aus vier Ländern – Syrien, Afghanistan, Irak und Eritrea (vgl. Tabelle). Gerade die Asylgesuche aus diesen vier Ländern ist 2016 gegenüber 2015 um die Hälfte zurückgegangen. Dies, obwohl der zerstörerische Krieg in Syrien andauert und sich die Bedrohungslage für die Zivilbevölkerung in Afghanistan, Irak und Eritrea nicht entschärft hat.

Die bedeutendsten Herkunftsländer von Asylsuchenden in der Schweiz zeichnen sich durch Fragilität, bewaffnete Auseinandersetzungen und einen niedrigen Entwicklungsstand aus. Sowohl die politische als auch die wirtschaftliche Entwicklung ist unvorhersehbar und unbeständig. Diese Länder sind besonders anfällig für Krisen und Gewalt.

Häufig haben die Regierungen ihre Legitimität sowie das Gewaltmonopol in Teilen ihres Territoriums verloren (vgl. *Fragile States Index*). Ausserdem werden die politischen Rechte und die bürgerlichen Freiheiten der Bevölkerung oder von Teilen der Bevölkerung beschnitten (vgl. *Freedom House Index*).

Die wichtigsten Herkunftsländer von Asylsuchenden in der Schweiz

Asylgesuche in der Schweiz, nach Nationen	Anteil am Total, 2015	Anteil am Total, 2016	Fragile States Index 2016	Freedom House Index 2016	Am wenigsten entwickeltes Land (LDC)
Eritrea	25,2%	19%	100	3	X
Afghanistan	19,8%	11,9%	110	24	X
Syrien	12,0%	7,9%	110	0	
Irak	6,0%	4,8%	100	27	
Sri Lanka	4,8%	5%	90	55	
Somalia	3,2%	5,8%	110	2	X
Nigeria	2,5%	4,1%	100	48	
Gambia	2,4%	3,9%	90	18	X
Äthiopien	1,5%	3,8%	100	15	X
Guinea	0,7%	3,3%	100	40	X

Quellen: Asylstatistik Schweiz 2015, 2016, Fragile States Index (von 0–30 «nachhaltig» bis 90–120 «alarmierend»), Freedom House Index (von 0 «nicht frei» bis 100 «frei»), UNO DESA.

Unrealistisch: Entwicklungshilfe an asylpolitischen Interessen ausrichten

Entwicklungszusammenarbeit muss langfristig konzipiert werden

Der Forderung einer stärkeren Fokussierung der schweizerischen Länderprogramme auf «aktuelle geopolitische Herausforderungen» sind Grenzen gesetzt. Denn im Gegensatz zur humanitären Hilfe muss Entwicklungszusammenarbeit langfristig gedacht und geplant werden. Dies bedarf einer längerfristigen Strategie.

Würde bei jeder Krise ein neues Schwerpunktland geschaffen, müsste sich der Bund – nicht zuletzt aufgrund der bestehenden Budgetbeschränkungen – aus einer anderen Region zurückziehen. Eine langfristige Planbarkeit der Projekte wäre dadurch erschwert. Aufgebaute Netzwerke und darin investierte Ressourcen gingen verloren.

Ausserdem gibt es wichtige Kriterien für die Auswahl von «Schwerpunktländern» der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Dazu zählt die Offenheit eines Partnerlandes für die Zusammenarbeit und den Dialog mit der Schweiz. Weiter braucht es eine grundsätzliche Bereitschaft zu Veränderungen sowie lokal vorhandene Partner mit Erfahrung in der Entwicklungszusammenarbeit. Diese Voraussetzungen sind beispielsweise bei Eritrea derzeit nicht gegeben (siehe Kasten).

Längst nicht mit allen Herkunftsländern besteht eine Entwicklungszusammenarbeit

Auch die Forderung, «Entwicklungshilfe» nur zu leisten, wenn das Empfängerland in asyl- und migrationspolitischen Belangen mit der Schweiz kooperiert, ist nicht zu Ende gedacht. Denn zwei Drittel der Asylsuchenden in der Schweiz stammen aus Ländern, mit denen *keine* Entwicklungszusammenarbeit besteht oder die lediglich humanitäre Hilfe erhalten. Diesen Staaten kann nicht mit dem Entzug von schweizerischen Entwicklungshilfegeldern gedroht werden.

Bei vielen wichtigen Herkunftsländern steht folglich die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit als «Verhandlungspfand» für die Rückübernahme von abgewiesenen Flüchtlingen nicht zur Verfügung. Dazu gehören Staaten wie Eritrea, Syrien, Irak, Iran, Sri Lanka, Nigeria, Gambia, die Türkei, Senegal und Algerien.

Mit Eritrea ist eine Entwicklungszusammenarbeit nach wie vor nicht möglich

Vor zehn Jahren stellte die Schweiz ihre Kooperation mit Eritrea aufgrund der schwierigen politischen Situation ein. Nun fordern einige Parlamentarier die Wiederaufnahme der Entwicklungszusammenarbeit und verlangen im Gegenzug vom eritreischen Regime eine grosszügige Rückübernahmebereitschaft für abgewiesene Asylsuchende.

Weil jedoch mit Eritrea nach wie vor *keine* Grundlage für eine Entwicklungszusammenarbeit besteht, wird die Schweiz auch zukünftig nicht mit einem «Entzug von Hilfsgeldern» drohen können, sollte sich das eritreische Regime gegen Rückübernahmen sperren.

Weder im Rahmen der UNO, noch im Rahmen ausserpolitischer Bemühungen der Schweiz wurden in den vergangenen Jahren greifbare Ergebnisse in der Zusammenarbeit mit dem eritreischen Regime erzielt. Der Bundesrat hält in einem Bericht vom Oktober 2016 fest, dass die politische, wirtschaftliche und menschenrechtliche Situation in Eritrea sehr problematisch bleibt. Auch 2016 sind gemäss dem UNO-Menschenrechtsrat willkürliche Verhaftung, Folter, sexuelle Gewalt und Mord an der Tagesordnung.

Die meisten Flüchtlinge aus Eritrea verbleiben in einem der Flüchtlingslager im Sudan oder in Äthiopien. Eine Weiterreise ist nicht möglich. Für Flüchtlinge, die «illegal» aus Eritrea ausreisen, werden aussergerichtliche Strafen ohne Rekurs-Möglichkeit verhängt. Auch freiwillige Rückkehrer haben keine Rechtssicherheit und müssen ein Schuldeingeständnis unterzeichnen. Bei zwangsweise zurückgeführten Personen liegen kaum gesicherte Informationen vor. Es ist realistisch anzunehmen, dass harte Bestrafungen zur Anwendung kommen.

Vor diesem Hintergrund kann die Schweiz ihren eingeschränkten bilateralen Dialog mit dem eritreischen Regime weiterführen, ihre Tätigkeiten mit europäischen Ländern koordinieren und sich im Rahmen der UNO einbringen. Dagegen ist eine Wiedereröffnung eines Deza-Koordinationsbüros derzeit keine Option, auch für den Bundesrat nicht.

Entwicklungszusammenarbeit schafft Perspektiven

Wirft man einen Blick auf die Länder, mit denen die Schweiz eine bilaterale Entwicklungszusammenarbeit unterhält, kommen vier von fünf Personen aus Ländern der Schweizer *Schwerpunktregionen* Nordafrika, Hindukusch und Horn von Afrika. Würde ein Partnerland nicht auf asylpolitische Bedingungen eingehen, müsste die Schweiz (gemäss den Forderungen einiger politischer Akteure) ihre Entwicklungszusammenarbeit einstellen. Gemeinsame und langfristige Bemühungen zur Armutreduktion sowie langfristige Investitionen in die menschliche Entwicklung würden zunichtegemacht. Gleichzeitig gingen wichtige Beiträge zur Bewältigung regionaler Krisen verloren.

Die Schweiz engagiert sich aus internationaler Solidarität und wohlverstandener Eigeninteresse in Nordafrika, am Hindukusch und am Horn von Afrika. Einerseits fördert sie in diesen Ländern auf unterschiedlichen Ebenen die Qualität und Effektivität des politischen Systems und die Verbesserung der Menschenrechtsslage. Andererseits zielen die von der Schweiz unterstützten Projekte darauf ab, die Lebensumstände der Zivilgesellschaft zu verbessern. In einer längerfristigen Perspektive stabilisieren und entwickeln Bemühungen in diesen Bereichen die jeweiligen Gesellschaften, sie verbessern die Lebensperspektiven vor Ort und vermindern eine erzwungene Migration.

Am *Horn von Afrika* – in Somalia, Äthiopien und Kenia, im Jemen sowie im Sudan und im Südsudan – unterstützt die Schweiz Anstrengungen für die Ernährungssicherheit und den Umgang mit klimabedingten Dürren. Zudem ist sie in der Konfliktbearbeitung, in der Friedensförderung und in der Entwicklung staatlicher Verwaltungsqualitäten tätig. In *Nordafrika* – in Tunesien, Ägypten, Libyen und Marokko – begleitet die Schweiz demokratische und menschenrechtliche Prozesse sowie den politischen Dialog mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Gezielt wird auch die wirtschaftliche Entwicklung gefördert, wodurch Arbeitsplätze vor Ort geschaffen werden. Schliesslich setzt sich die Schweiz am *Hindukusch* – in Afghanistan und Pakistan – für die Bekämpfung von Armut und Elend ein. Als Antwort auf Korruption und staatliche Willkür fördert sie eine effektive Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit.

Im Gegensatz zur humanitären Hilfe werden im Rahmen von nachhaltigen entwicklungspolitischen Massnahmen, verbunden mit menschenrechts- und friedenspolitischen Mitteln, nicht nur die negativen Auswirkungen von Krisen und Katastrophen angegangen, sondern auch zugrundeliegende gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Fluchtursachen bearbeitet. Es wäre politisch kurzfristig und nicht zielführend, aufgrund einer nicht zu Ende gedachten Konditionalität von Entwicklungszusammenarbeit das langfristige schweizerische Engagement aufs Spiel zu setzen. Die Ärmsten vor Ort wären die Leidtragenden.

Mangelndes Verständnis von Entwicklungszusammenarbeit

Entgegen der Annahme von Unterstützerinnen und Unterstützern einer Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit würden asylpolitische Forderungen an Partnerstaaten grundsätzlich ins Leere laufen. Denn Regierungen können nicht frei über «Entwicklungshilfegelder» aus der Schweiz verfügen. Einer Regierung mit dem Entzug von Geldern zu drohen, über die sie nicht selber verfügt, ist wenig erfolgversprechend.

Die Idee der Konditionalität basiert auf dem Missverständnis, die Schweiz leiste Entwicklungszusammenarbeit nur in Form von Budgethilfe und Direktzahlungen an Regierungen. Dabei arbeitet sie vielmehr mit unterschiedlichen Partnern und Institutionen vor Ort zusammen, etwa mit schweizerischen, internationalen und lokalen Nichtregierungsorganisationen, mit Ministerien und Verwaltungen auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen, mit Akteuren des lokalen Privatsektors sowie mit anderen Geberländern und multilateralen Organisationen im Rahmen der Vereinten Nationen (vgl. Kasten).

Das bilaterale Engagement ist nur ein Teil der Entwicklungszusammenarbeit

2015 betrug die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (*Aide publique au développement APD*) der Schweiz 3,4 Milliarden Franken – etwas mehr als ein halbes Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE). Sie umfasst einerseits die Ausgaben im Rahmen der Internationalen Zusammenarbeit der Schweiz (Deza, Seco und Abteilung Menschliche Sicherheit AMS). Ausgaben von weiteren Bundesämtern sind gemäss Definition des Entwicklungsausschusses der OECD ebenfalls als APD anrechenbar. Ins Gewicht fallen hier insbesondere die Ausgaben für Asylsuchende im ersten Jahr. 2015 machten diese 14 Prozent der gesamten APD der Schweiz aus. Damit ist die Schweiz gewissermassen das grösste Empfängerland ihrer eigenen Entwicklungsgelder.

Das Deza-Engagement von 2,3 Milliarden CHF (2015) beinhaltet humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit mit Ländern des Südens sowie Zusammenarbeit mit Osteuropa und den GUS-Staaten. Die Entwicklungszusammenarbeit umfasst bilaterale Länderkooperationen sowie das multilaterale Engagement im Rahmen internationaler Entwicklungsinstitutionen wie UNDP, UNICEF, UNHCR oder WHO. Das bilaterale Engagement in Ländern des Südens beträgt knapp 1 Milliarde CHF.

In den Ländern am Horn von Afrika kooperiert die Schweiz beispielsweise mit multilateralen Organisationen wie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz IKRK, der Welt-ernährungsorganisation FAO, der Entwicklungsorganisation UNDP, dem Flüchtlingshilfswerk UNHCR und der Internationalen Organisation für Migration IOM sowie mit Hilfswerken wie Swisscontact und Caritas, mit der deutschen Entwicklungsorganisation GIZ und mit Provinz- und Lokalverwaltungen. Den Regierungen in Somalia, Äthiopien, Kenia oder im Sudan mit einem Entzug von «Entwicklungshilfegeldern» zu drohen, brächte also nicht das erhoffte Resultat.

Entwicklungszusammenarbeit stärkt eine kritische Zivilgesellschaft

Nicht nur ist es falsch zu glauben, die schweizerischen «Hilfsgelder» würden den Regierungen direkt zufließen. Entwicklungspolitische Massnahmen werden bei schwach ausgeprägten Demokratien auch gezielt für die Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Akteuren und Institutionen eingesetzt. Diese können dann von ihren Regierungen eine verantwortungsvolle und entwicklungsfördernde Politik einfordern.

Auf diese Weise wird durch die Entwicklungszusammenarbeit eine breitere, inklusive Teilhabe an der Gestaltung der Zukunft eines Landes gefördert. In vielen Fällen ist die Entwicklungszusammenarbeit keineswegs im Interesse der politischen Elite eines Staates. Diesen Hebel aus der Hand zu geben wäre eine verpasste Chance und würde vor allem engagierten zivilgesellschaftlichen Akteuren vor Ort schaden.

Die eigentlichen migrationspolitischen Herausforderungen

Gemäss den Bundesbehörden gestaltete sich die Zusammenarbeit bei der Rückkehr von abgewiesenen Asylsuchenden 2015 nur mit wenigen Ländern schwierig. Dazu gehören Algerien, Äthiopien, Iran und Marokko. Weder Algerien noch Iran sind Partnerländer der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit.

Äthiopien kämpft noch immer mit den Folgen der schlimmsten Dürre seit Jahrzehnten, die das Horn von Afrika 2015 heimsuchte. Mit 75 000 neu registrierten Personen im Jahr 2015 erhöhte sich die Gesamtzahl der Flüchtlinge im Land auf knapp 740 000. Äthiopien hat die höchste Flüchtlingszahl in Subsahara-Afrika. Im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung pro Kopf beherbergt das Land hinter der Demokratischen Republik Kongo weltweit am zweitmeisten Flüchtlinge.

Marokkos Probleme ähneln denjenigen anderer Länder, wo der Arabische Frühling nicht die erhoffte Entwicklung genommen hat. Die Bevölkerung leidet unter sozialer Ungerechtigkeit, Arbeitslosigkeit, Korruption und Repression. Ähnlich wie Äthiopien wird Marokko durch regionale Migrationsbewegungen stark belastet.

Diesen beiden Ländern mit dem Abbruch der Entwicklungszusammenarbeit zu drohen, wäre politisch fragwürdig und kontraproduktiv, gehören sie doch zu jenen Staaten, die am stärksten von den Folgen des globalen Flüchtlingsdramas betroffen sind. Mehr anstatt weniger Unterstützung bei der Bewältigung der Herausforderung als Folge von Flucht und Vertreibung wäre angebracht.

Schliesslich kamen 2015 verhältnismässig wenig Asylsuchende aus Äthiopien und Marokko in die Schweiz. Dagegen lagen die Zahlen für Syrien, Afghanistan und Irak im vierstelligen Bereich. Hier liegen die eigentlichen migrationspolitischen Herausforderungen für die internationale Staatengemeinschaft, aber auch für die Schweiz. Und denen kann mit einer Konditionalisierung von Entwicklungszusammenarbeit nicht begegnet werden.

Solidarität zeigen und Verantwortung wahrnehmen

Die Argumente veranschaulichen, dass die Forderung nach einer Verknüpfung von Entwicklungszusammenarbeit und Asylpolitik zu einer Scheindebatte führt. Zum einen wird die Diskussion den komplexen Zusammenhängen von Flucht und Migration nicht gerecht. Zum anderen wird damit zu Unrecht die Entwicklungszusammenarbeit angegriffen. Angesichts der globalen Herausforderungen – Armut und Ungleichheit, Klimawandel und Naturkatastrophen, Konflikte und Vertreibung – ist dies verantwortungslos.

Die politische Schweiz muss ein stärkeres Engagement im Interesse einer weltweit friedlichen, gerechten und nachhaltigen Entwicklung an den Tag legen. Diese Verpflichtung ist sie mit der Unterzeichnung der Agenda 2030 eingegangen. Neben einer grosszügigen humanitären Hilfe in Krisengebieten kann die Schweiz durch langfristige und effektive entwicklungspolitische Massnahmen strukturelle Fluchtursachen angehen und Perspektiven schaffen. Zudem muss sie sich für sichere und legale Fluchtwege stark machen und den Schutz und die Menschenrechte von Flüchtlingen und Migranten ins Zentrum rücken.

Wir können und müssen mehr tun

Ende 2016 hat das schweizerische Parlament beschlossen, die Internationale Zusammenarbeit für die kommenden drei Jahre um 587 Millionen CHF zu kürzen. Obschon die humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit nur einen Anteil von knapp 4 Prozent am Bundeshaushalt haben, trägt die Internationale Zusammenarbeit rund einen Viertel der aktuellen Sparbemühungen des Bundes.

Entsprach die Höhe der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit 2015 noch 0,52 Prozent des BNE, fällt diese APD-Quote in den kommenden Jahren unter die 0,5-Prozent-Marke. Die seit 1970 bestehende UNO-Vorgabe von 0,7 Prozent rückt in weite Ferne. Caritas fordert dagegen schon seit längerem eine Erhöhung auf 1 Prozent. Die Frage ist nicht, ob das finanziell tragbar ist – dies ist ausser Diskussion angesichts der Tatsache, dass das Bruttoinlandprodukt der Schweiz so gross ist wie dasjenige der 35 ärmsten Länder zusammen (mit insgesamt 630 Millionen Menschen). Die Frage ist, ob die Schweiz politisch gewillt ist, mehr in die Entwicklungszusammenarbeit zu investieren.

Strukturelle Fluchtursachen angehen

Die Schweiz sollte ihr humanitäres Engagement für Vertriebene und Flüchtlinge in armen und fragilen Regionen ausbauen. Gleichzeitig kann sie sich noch stärker dafür einsetzen, grundlegende Entwicklungshindernisse anzugehen. Humanitäre Hilfe und eine Entwicklungszusammenarbeit, die auf die nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort abzielt, gehen oft Hand in Hand.

Eine effektive und nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit – kombiniert mit menschenrechtlichen und friedenspolitischen Massnahmen in konfliktiven Kontexten – wirkt präventiv und hilft bei der Bearbeitung von wirtschaftlichen und politischen Fluchtursachen. Bessere Lebensbedingungen und Perspektiven vor Ort reduzieren die Gründe für eine erzwungene Migration.

Sichere und legale Fluchtwege schaffen

Die Schweiz muss sich für sichere und legale Fluchtwege stark machen. Dazu gehören die Bekämpfung von Menschenhandel und Schmuggel von Migrantinnen und Migranten, eine weniger restriktive Vergabe von humanitären Visa für Menschen, die an Leib und Leben gefährdet sind, eine grosszügige Beteiligung an Neuansiedlungsprogrammen der UNO (*Resettlement*) und am europäischen «Verteilungsprogramm» von Flüchtlingen (*Relocation*).

Schliesslich sollte die Schweiz die Wiedereinführung eines Asylbegehrens auf Botschaftsebene vorantreiben und sich dafür auf der europäischen Ebene stark machen. Dadurch kann verhindert werden, dass sich Menschen mit der Hilfe von Schleppern auf die gefährliche Reise nach Europa machen, hier abgewiesen werden und untertauchen müssen. Nicht nur würden weniger Menschen im Mittelmeer ertrinken. Auch die Schlepperbanden könnten wirksam bekämpft werden.

Hilfe für freiwillige Rückkehrer ausbauen

Von Asylsuchenden, deren Gesuch abgewiesen wurde, wird verlangt, dass sie die Schweiz wieder verlassen. Dabei soll – wenn immer möglich – auf eine zwangsweise Rückkehr verzichtet werden. Gefördert werden können hingegen Programme im Rahmen der *freiwilligen* Rückkehrpolitik der Schweiz, falls die Situation im Herkunftsstaat dies erlaubt. Asylpolitische Aufgaben dürfen jedoch nicht dem bestehenden Entwicklungshilfebudget angelastet werden, sondern sind *zusätzlich* zu leisten.

Zur Rückkehrpolitik gehören eine angemessene, ausreichende finanzielle, organisatorische und medizinische Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr sowie die Hilfe beim Aufbau einer neuen Existenzgrundlage im Herkunftsland. Diese Rückkehrhilfe soll nicht als Verhandlungsinstrument für einen Abschluss von Migrationsabkommen mit ausländischen Staaten dienen, sondern tatsächlich Chancen für Menschen in ihren Herkunftsländern ins Zentrum stellen.

«Arbeit vor Ort» zugunsten von Flüchtlingen – einige Beispiele

Bereits seit Anfang 2011 herrscht in *Syrien* ein brutaler Bürgerkrieg. Rund 6,3 Millionen Menschen sind innerhalb des Landes auf der Flucht. Und über 4,8 Millionen suchen Schutz in den Nachbarländern, im Libanon, in Jordanien und im Irak. Zwei Drittel der Gesamtbevölkerung Syriens, also rund 13,5 Millionen Menschen sind auf humanitäre Hilfe angewiesen.

Caritas Schweiz leistet in Syrien und in den umliegenden Ländern seit 2012 Nothilfe und langfristige Unterstützung in einem Umfang von rund 34 Millionen Franken. In Syrien erbringt Caritas Schweiz Nahrungsmittelhilfe. In Jordanien und im Irak erhalten Flüchtlinge Nahrungsmittel, Hygieneartikel, Kleinkindnahrung und Medikamente.

Seit der Verschärfung der Asylpolitik und der Schliessung vieler innereuropäischer Grenzen beherbergt *Griechenland* einen grossen Teil der Flüchtlinge, die auf dem Weg nach Europa sind. Das Land, das seit 2010 unter den Auswirkungen der Finanzkrise leidet, kann die Flüchtlingssituation kaum mehr bewältigen. Über 60 000 Flüchtlinge stecken zurzeit in Griechenland fest, ohne Chance auf eine Weiterreise.

Caritas Schweiz leistet in Griechenland Nothilfe im Umfang von rund fünf Millionen Franken. Neben einer sicheren Unterkunft erhalten vor allem Familien mit kleinen Kindern, Schwangere, allein reisende Frauen, ältere und behinderte Menschen Mahlzeiten, Kleider und medizinische Versorgung. Zudem werden Beratungen zum Asylverfahren oder bei Bedarf psychologische Hilfe angeboten.

Anhang

Asylgesuche in der Schweiz nach Deza-/Seco-Ländergruppe

Ländergruppe	Anteil am Total der Asylgesuche in der Schweiz, 2015	Anteil am Total der Asylgesuche in der Schweiz, 2016
Deza Schwerpunktländer Süd (Benin, Burkina Faso, Mali, Mosambik, Niger, Tansania, Tschad, Bangladesch, Mongolei, Nepal, Bolivien, Kuba, Haiti)	1,2 %	1,5 %
Seco Schwerpunktländer Süd (Peru, Vietnam, Ghana, Indonesien, Tunesien, Südafrika, Kolumbien, Ägypten) ¹	0,3 %	0,4 %
Deza Schwerpunktregionen Süd (Grosse Seen, Horn von Afrika, Südliches Afrika, Nordafrika, Hindukusch, Mekong, Zentralamerika)	29,1 %	29 %
Deza/Seco Ost (Zentralasien, Südkaukasus, Kosovo, Bosnien und Herzegowina, Republik Moldau, Serbien, Albanien, Mazedonien, Ukraine)	5,8 %	5,8 %
Total Deza/Seco Engagement (ohne Länder, welche nur humanitäre Hilfe erhalten)	36,4 %	36,7 %
Übrige Länder²	63,6 %	63,3 %
Gesamttotal	100 %	100 %

Quellen: Bundesverwaltung SEM, Deza, Seco (eigene Berechnungen)

¹ Die Asylzahlen von Ägypten, Tunesien und Vietnam wurden bereits bei den entsprechenden Schwerpunktregionen erfasst.

² Die Kategorie «Übrige Länder» beinhaltet Staaten, mit welchen keine bilaterale Entwicklungszusammenarbeit besteht oder in welchen nur humanitäre Hilfe geleistet wird. Obwohl Eritrea Teil des Regionalprogrammes «Horn von Afrika» der Deza ist und in die regionalen politischen, humanitären und entwicklungs-politischen Analysen eingeschlossen wird, zählt das Land zu dieser Kategorie. Denn die Voraussetzungen für eine bilaterale Entwicklungszusammenarbeit sind nicht gegeben. Auch eine humanitäre Unterstützung aus der Schweiz ist von der eritreischen Regierung nicht erwünscht.

Februar 2017

Autor: Patrik Berlinger, Fachstelle Entwicklungspolitik
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