

Ein Schweizer Nordafrika-Programm 2.0

Kurz nach den arabischen Aufständen von 2011 trat das Schweizer Nordafrika-Programm in Kraft, das sich durch einen bedarfsgerechten und nuancierten Ansatz auszeichnet. Wo und wie das Programm wirksam sein kann, ist durch die unsicheren Umstände bedingt. Letztlich ist ein langfristiges Engagement im politischen Übergangsprozess unumgänglich.

Von Lisa Watanabe

Im Zuge der Unruhen in der arabischen Welt leitete die Schweiz bereits im März 2011 ein Nordafrika-Programm in die Wege, um die Übergangs- und Reformprozesse in Ägypten, Tunesien, Libyen und Marokko zu unterstützen. Der Grossteil des Budgets fließt in massgeschneiderte Projekte zur Förderung demokratischer Übergangsprozesse, der Menschenrechte, wirtschaftlicher Entwicklung und Beschäftigung; ein kleinerer Teil wird für Projekte im Bereich Migration verwendet. Die Interessen der Schweiz in den Bereichen Wirtschaft, Energiepolitik, Sicherheit und Migration hängen stark von der Stabilität in Nordafrika ab. Das Programm ist deshalb als finanzielle und thematische Erweiterung des bisherigen Schweizer Engagements in Nordafrika zu verstehen.

Vier Jahre nach Aufnahme des Programms sind die Hoffnungen auf einen Übergang zur Demokratie der eher nüchternen Einschätzung gewichen, dass die Übergangsprozesse einen ungewissen Ausgang haben, vielschichtig gelagert sind und ein langfristiges Engagement erfordern. Ursprünglich wurde das Programm mit einer Laufzeit bis Ende 2016 geplant; nun ist jedoch abzusehen, dass es darüber hinaus verlängert wird. Derzeit wird eine neue Schweizer Nordafrika-Strategie entwickelt für die Jahre 2017 bis 2020. Dies bietet Gelegenheit, das Programm zu evaluieren und festzustellen, ob und inwiefern es zu überarbeiten ist.



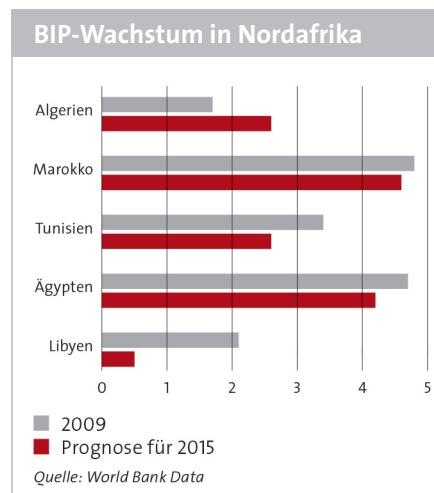
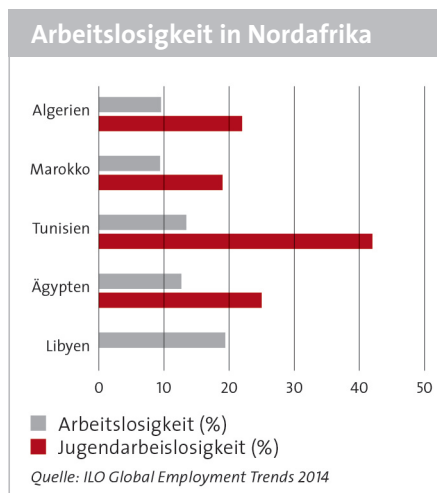
Ein Knabe in Citi Hofra, in der Nähe von Algier. In Algerien gewinnt Stabilität über die Wut über Arbeitslosigkeit und wirtschaftliche Erstarrung (9.4.2014). *Louafi Larbi / Reuters*

Unvollendete Übergangsprozesse

Entgegen den Erwartungen der Demonstranten haben die Aufstände, die 2010 in Tunesien begannen und sich 2011 über die gesamte Region ausweiteten, mit Ausnahme von Tunesien nicht zu mehr politischer Verantwortung und besseren Lebensbedingungen geführt. Trotz einer neu verabschiedeten Verfassung und demokratischer Parlamentswahlen Ende 2014 erhöhten die Terroranschläge auf das Bardo-Muse-

um, der Anschlag auf die Präsidentengarde in Tunis sowie die Sousse-Attacke 2015 das Risiko, dass auch in Tunesien im Namen von Sicherheit Massnahmen ergriffen werden, welche den demokratischen Übergangsprozess bremsen.

Die Übergangsprozesse haben zudem in jedem Land eine eigene Dynamik mit ungewissem Ausgang entwickelt. Nach dem Sturz des ehemaligen ägyptischen Präsi-



den Mursi im Juli 2013 befindet sich Ägypten unter der Herrschaft der Sicherheitskräfte, und die militärnahe Regierung unterdrückt systematisch die Kritiker im eigenen Land. In Libyen schreitet die politische Spaltung des Landes weiter voran, wobei sich Gräben zwischen Stammesführern, Vertretern der Regionen und Vertre-

In mehreren Staaten ist ein Anstieg islamistisch motivierter Gewalt zu verzeichnen.

tern verschiedener Ideologien aufturn. Der Beschluss über die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit im Oktober 2015 gibt hingegen Anlass zu verhaltenem Optimismus. Andere Länder wie Marokko, in denen es nicht zu Unruhen kam, setzen nur begrenzt Reformen um.

Die sozio-ökonomischen Missstände, die als Hauptauslöser für die Unruhen gelten, bleiben bestehen. Die Aufstände und die damit einhergehende Instabilität haben sich negativ auf das Wirtschaftswachstum ausgewirkt und sogar zu einer Verschlechterung gegenüber den Verhältnissen vor 2011 geführt. Investitionen und Devisenreserven gehen ebenfalls stetig zurück. Vor diesem Hintergrund waren die Regierungen bisher damit beschäftigt, kurzfristige Probleme zu lösen. Es wurden nur wenige ernsthafte Versuche unternommen, die insbesondere unter den zum Teil gut ausgebildeten Jugendlichen verbreitete Arbeitslosigkeit spürbar zu reduzieren. Auch der Zugang zu Gesundheitsversorgung und bezahlbarem Wohnraum, die Bekämpfung der Korruption und die wirt-

schaftliche Diversifizierung gestalten sich weiterhin schwierig. Darüber hinaus herrschen in vielen Ländern starke regionale Entwicklungsunterschiede (vgl. Grafiken).

Auch die Sicherheitslage in Nordafrika hat sich seit 2011 verschlechtert. In mehreren Staaten ist ein Anstieg islamistisch motivierter Gewalt zu verzeichnen. In einigen der Länder pflegen Dschihadisten enge Kontakte zu den regionalen Ablegern der Kaida oder des sogenannten Islamischen Staates (IS), der insbesondere in den Transitionsstaaten Zuwachs erhält. Gewaltsame Angriffe richten sich bisher vorrangig gegen die Sicherheitskräfte, die in einigen Ländern mit Gewalt gegen die eigene Bevölkerung vorgegangen sind. 2014 waren jedoch auch Touristen unter den Opfern (Hervé Gourdel in Algerien; Reisebus mit koreanischen Touristen in Ägypten), was sich 2015 weiter fortsetzte (die Anschläge von Sousse in Tunesien; die Anschläge auf ein Flugzeug der Thomson Airways und der Absturz der russischen Metrojet-Maschine in Ägypten).

Vielen Ländern der Region mangelt es an Kontrolle über ihr Territorium, Libyen am Augenfälligsten. Dies fördert die Destabilisierung der Region und erleichtert den Vormarsch gewaltbereiter Dschihadisten. Durch die Konflikte in Syrien und im Irak hat sich zudem das Risiko erhöht, dass sich die aus den Krisengebieten zurückgekehrten Kämpfer dschihadistischen Gruppen in ihren Heimatländern anschliessen, Anhänger anwerben und Anschläge ausführen. Tunesien gilt, nach Saudi-Arabien, bereits heute als grösster «Exporteur» von

Kämpfern (im Mai 2015 waren es 3000 Personen), aber auch aus Marokko stammten im Mai 2015 insgesamt 1200 Personen. Ferner gibt es Hinweise, dass der «Terror-Export» aus Syrien in Ägypten bereits Wirklichkeit geworden ist.

Die Transitionsstaaten sind häufig auch Transitländer für Migranten aus den Gebieten südlich der Sahara auf dem Weg nach Europa. Aufgrund einer fehlenden gemeinsamen und umfassenden Asyl-, Einwanderungs- und Integrationspolitik sowie mangelhafter Grenzkontrollen haben die Menschenhändler in Nordafrika leichtes Spiel, besonders gefährdete irreguläre Einwanderer und Flüchtlinge auszunutzen. Diese werden häufig unter schlechten Bedingungen wie Kriminelle inhaftiert, ohne angemessene medizinische Versorgung und rechtlichen Beistand. In einigen Staaten wird sogar gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung der Genfer Flüchtlingskonvention verstossen.

Ein Programm für Nordafrika

Der Ausbruch der arabischen Unruhen erforderte ein sofortiges Handeln der Staatengemeinschaft, darunter auch der Schweiz. Sie veranlasste prompt, das Vermögen der ehemaligen Machthaber einzufrieren, um so ihr Renommee als Finanzplatz zu schützen. Nach dem Ausbruch des Bürgerkrieges in Libyen flohen zahlreiche libysche Staatsbürger und Arbeitsmigranten in die Nachbarländer. Als Reaktion auf diese Entwicklung eröffnete die Schweiz in Bengasi ein Büro für humanitäre Hilfe und lancierte Gesundheitsprojekte in der Stadt. Darüber hinaus unterstützten Mitarbeiter des Staatssekretariats für Migration (SEM) und der Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) Arbeitsmigranten in Libyen darin, in ihre Heimatländer zurückzukehren.

Zusätzlich zu diesen Sofortmassnahmen entschied der Bundesrat im März 2011, ein Programm zur Unterstützung der Übergangsprozesse in Nordafrika in die Wege geleitet. Als Bestandteil des Programms wurde im Juli 2011 ein wegweisendes *Memorandum of Understanding* über die Umsetzung in Ägypten, Libyen, Marokko und Tunesien unterzeichnet. Das Programm Nordafrika 2011–16 verfolgt einen regierungsumfassenden Ansatz: Beteiligt sind das Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten, vertreten durch die Direktion für politische Angelegenheiten DPA, die Direktion für Völkerrecht DV und die DEZA; das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD),

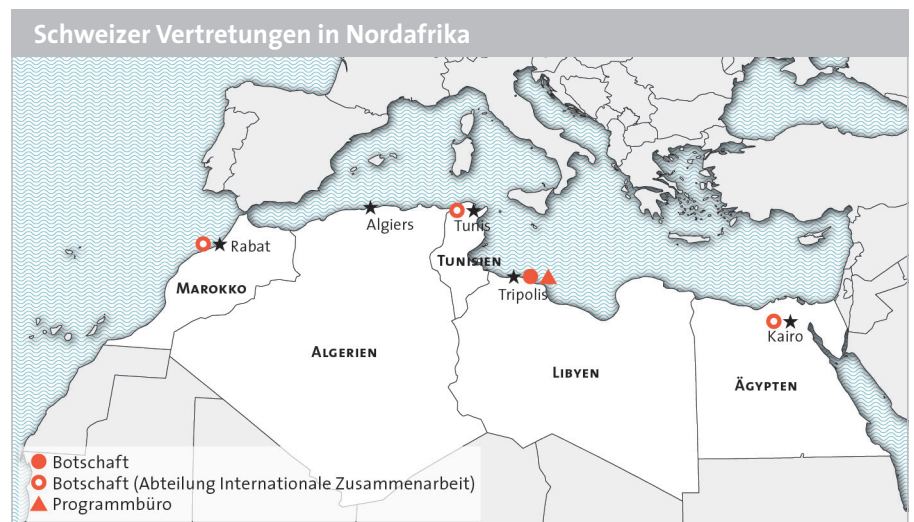
vertreten durch das BFM; und das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, vertreten durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Dieser Ansatz gewährleistet eine koordinierte Unterstützung der Übergangsprozesse.

Das Programm hat drei thematische Schwerpunkte. Der erste Schwerpunkt – Demokratische Transition und Förderung der Menschenrechte – umfasst die Unterstützung bei Wahlverfahren, Beratung bei verfassungsrechtlichen Fragen; Förderung der Rechtsstaatlichkeit, des politischen Dialogs und der Reform des Sicherheitssektors; Stärkung der Zivilbevölkerung und der Menschenrechte, Unterstützung der staatlichen Medien in ihrem Informationsauftrag, Vergangenheitsbewältigung sowie Hilfestellung bei der Rückerstattung der von der Schweiz eingefrorenen unrechtmässig erworbenen Vermögenswerte von «politisch exponierten Persönlichkeiten». Der zweite Schwerpunkt – Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und Schaffung von Arbeitsplätzen – hat folgende Ziele: Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU), Schaffung von Arbeitsplätzen, besonders für Jugendliche in ländlichen Gebieten, sowie Entwicklung städtischer Infrastrukturprojekte und Nutzung nachhaltiger Ressourcen. Der dritte Schwerpunkt – Migrationsfragen und Schutz besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen (darunter Migranten und Flüchtlinge) – beinhaltet die Verbesserung des Migrationsmanagements, die Integration der Diaspora-Gruppen und den Schutz von hilfsbedürftigen Bevölkerungsgruppen in Bezug auf Gesundheit und Haftbedingungen.

Zwei Drittel des rund 60 Millionen CHF umfassenden Jahresbudgets des Programms sind für wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung vorgesehen, weil

Die Schweizer Erfahrung im Bereich der Mediation könnte umfassender genutzt werden.

sich die Durchführung von Projekten in diesen Bereichen als sehr kostenintensiv und komplex erwiesen hat. Bisherige Schwerpunktländer des Programms waren Ägypten, Tunesien und Marokko. Ferner werden auch Projekte in Libyen durchgeführt, obwohl die Schweizer Botschaft in Tripolis, die für die Koordination der Umsetzung des Nordafrikaprogramms in Libyen verantwortlich ist, 2014 aus Sicher-



heitsgründen bis auf Weiteres geschlossen werden musste. Die Finanzierung war ursprünglich für den Zeitraum 2011–2016 ausgelegt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass das Programm darüber hinausgehen wird, um dem Bedarf an langfristiger Unterstützung Rechnung zu tragen. Der Zeitpunkt ist damit gekommen, angesichts der Entwicklungen seit 2011 über eine Überarbeitung des Programms nachzudenken.

Bestandsaufnahme

Als Beitrag zu den demokratischen Übergangsprozessen und Förderung der Menschenrechte hat die Schweiz, sofern möglich, Hilfe bei Wahlverfahren geleistet. Die Schweiz unterstützte 2011 beispielsweise Tunesien bei der Durchführung der ersten demokratischen Parlamentswahlen. Aber auch die Reformen des Sicherheitssektors unterstützt die Schweiz in ihrer Funktion als fachkundiger und neutraler Partner. In Zusammenarbeit mit dem Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) stellt die Schweiz Fachwissen zur Reform des Sicherheitssektors in Tunesien und Marokko zur Verfügung. Dabei ist die Reform an die jeweiligen nationalen Gegebenheiten anzupassen.

In Tunesien liegt der Fokus auf der parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte, wohingegen in Marokko der Schutz der Menschenrechte im Mittelpunkt steht. In Libyen müssen die Sicherheitskräfte komplett neu gestaltet werden. Der offenkundige Widerstand gegen die Reformen aus den Reihen der Sicherheitskräfte und Ministerien schränkt jedoch die Möglichkeiten des Nordafrika-Programms ein. Ein Beispiel

hierfür ist Ägypten, wo die Reform des Sicherheitssektors derzeit nicht stattfindet.

In vielen Transitionsstaaten hat die Zivilgesellschaft noch immer kein Mitspracherecht und die mühsam erkämpften Bürgerrechte, darunter das Recht auf freie Meinungsäusserung und die Versammlungsfreiheit, wurden bereits wieder eingeschränkt. Grundsätzlich gilt: Wird der Fokus des Programms vermehrt auf die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Wahrung der Bürgerrechte gelegt, fördert dies in erheblichem Masse die demokratische Konsolidierung. In vielen Ländern ist jedoch genau dies ein hochsensibles Thema, was die Erweiterung von Projekten deutlich erschweren kann. Externe Akteure sind deshalb gut beraten, mit grosser Vorsicht vorzugehen. Ferner könnte die Schweizer Erfahrung im Bereich der Mediation umfassender genutzt werden. Die tiefgreifende Polarisierung und Radikalisierung, die seit 2011 in allen Transitionsstaaten zu beobachten ist, zeigt deutlich den Bedarf an einem interreligiösen, aber auch an einem intrareligiösen Dialog.

Im Zuge des Schwerpunkts «Demokratische Transition und Förderung der Menschenrechte» ist die Schweiz für ihr Vorgehen bei der Rückerstattung der eingefrorenen Vermögenswerte kritisiert worden. Zwar verlief die Rückgabe von 385 Millionen CHF aus dem Vermögen politisch exponierter Personen in Libyen verhältnismässig zügig, die Rückerstattung von ca. 60 Millionen CHF aus Tunesien und etwa 700 Millionen CHF aus Ägypten (von denen 10 Prozent des Vermögens, welche durch organisiertes Verbrechen er-

wirtschaftet wurden, bereits freigegeben sind) gestaltet sich hingegen schwieriger. Dies liegt daran, dass die Schweiz im Rahmen des Nordafrika-Programms lediglich Unterstützung bei der rechtlichen Prüfung der Herkunft des Vermögens leistet, was bereits erfolgt ist. Die benötigte Zeit, um eingefrorene Gelder endgültig freizugeben, hängt jedoch von der Dauer der Gerichtsverfahren und Ermittlungen vor Ort ab. Darüber hinaus dürfen die Schweizer Behörden das Vermögen erst dann freigeben, wenn sie sich neben den vorgelegten Beweisen auch von der Unabhängigkeit der Justizbehörden in den Herkunftsländern überzeugt haben.

Es besteht daher das Risiko, dass die beschlagnahmten Gelder auch künftig nicht an Tunesien und Ägypten zurückgegeben werden. Das derzeit geltende Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen sieht vor, dass das Vermögen spätestens innert zehn Jahren zurückgefordert werden muss. Dieser Zeitraum könnte jedoch im Zuge eines anstehenden Gesetzesentwurfs über die Neuregelung der Bestimmungen weiter verkürzt werden. Der Gesetzentwurf beinhaltet, die Sperrung illegaler Vermögenswerte auf vier Jahre zu befristen, wobei der Bundesrat die Sperrung um jeweils ein Jahr bis zur maximalen Sperrungsdauer von zehn Jahren verlängern kann, sofern der Herkunftsstaat seinen Willen zur Rechtsilfezusammenarbeit ausdrückt. Angesichts potenzieller Verzögerungen bei der Feststellung der Herkunft der Gelder und der Unabhängigkeit der Justiz wird eine Rückerstattung des Vermögens an die Transitionsstaaten unter Umständen unmöglich. Hier könnte insbesondere der Fall Ägypten zu einem Problem werden. Im Oktober 2015 wurden die Söhne Husni Mubaraks vom Vorwurf der Korruption freigesprochen und auch das Verfahren gegen Mubarak selbst könnte eingestellt werden. Dies erschwert den Nachweis, dass die eingefrorenen Vermögenswerte in Ägypten unrechtmässig erworben wurden.

Die grössten Erfolge des Programms sind beim Schwerpunkt «Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und Schaffung von Arbeitsplätzen» zu verzeichnen. Dies

liegt daran, dass es sich bei diesem Aspekt in vielen Transitionsstaaten um ein politisch weniger brisantes Thema handelt. Gleichzeitig greift das Programm dringende sozio-ökonomische Fragen auf wie die Stärkung des Privatsektors und der Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Unternehmen auf den globalen Märkten, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Jugendarbeitslosigkeit und das regionale Gefälle innerhalb der Länder. In Ägypten unterstützt die Schweiz ein Fischzucht-Projekt, das 10'000 neue Arbeitsplätze schaffen soll. In Tunesien leistet die Schweiz Hilfe bei der Gründung kleiner Unternehmen durch junge Menschen und Frauen in ärmlichen Regionen. Auch hier sollen 10'000 neue Arbeitsplätze entstehen. Angesichts des Widerstandes der örtlichen Behörden, kurzfristig schwierige Strukturreformen umzusetzen, hat die Bedingungslosigkeit des Schweizer Programms einen entscheidenden Vorteil: Projekte, die sich dringen-

Das Schweizer Nordafrika-Programm zur Unterstützung der Übergangsprozesse hat sich bewährt.

den Fragen widmen und nicht in umfangreiche Reformen eingebettet sind, werden unmittelbar umgesetzt – dies unterscheidet das Schweizer Programm deutlich vom leistungsbezogenen Ansatz der EU (*more-for-more*), der angesichts der Gegebenheiten vor Ort in Zukunft womöglich angepasst werden muss.

Der umfassende Ansatz in den Bereichen «Migration und Schutz hilfsbedürftiger Personen» stellt eine der grossen Stärken des Programms dar. Er zielt spezifisch darauf ab, den Migrationsdruck auf Europa zu verringern, indem er das Entwicklungspotenzial von Migranten in den Ländern Nordafrikas verdeutlicht. Angesichts der mangelhaften Grenzverwaltung und der Verschlechterung der Sicherheitslage in den Transitionsstaaten besteht kurz- bis mittelfristig jedoch weiterhin hoher Bedarf an Kapazitätsaufbau beim Grenzschutz und der Behandlung von Migranten. So unterstützt die Schweiz die marokkanischen Behörden bei der Verbesserung ihrer

Aufnahmeeinrichtungen für irreguläre Migranten und Flüchtlinge aus den Gebieten südlich der Sahara. Migrationspartnerschaften wie diejenige mit Tunesien sind ein wirkungsvolles Mittel, mit dem die Schweiz die Transitionsstaaten ermutigen möchte, die internationalen Vereinbarungen gegenüber Flüchtlingen zu wahren.

Wie weiter?

Obwohl das Schweizer Nordafrika-Programm zur Unterstützung der Übergangsprozesse unmittelbar nach den Unruhen innert kurzer Zeit in die Wege geleitet wurde, hat es sich bewährt. Es war darauf ausgerichtet, dem unmittelbaren Bedarf vor Ort mit massgeschneiderten Lösungen zu begegnen. Vier Jahre später bestehen diese Bedürfnisse bedauerlicherweise weiter fort. Einige sind sogar noch dringlicher geworden, wie das Thema Migration und der Schutz gefährdeter Personengruppen zeigt. In diesen Bereichen besteht grosser Bedarf, die Projekte und Migrationspartnerschaften sinnvoll zu erweitern. Mehr politische Einigkeit und Sicherheit in Libyen würden es erleichtern, mehr Projekte in diesem Land zu lancieren. Algerien dürfte künftig auch stärker berücksichtigt werden.

Letztlich bestimmt jedoch der Grad der politischen Offenheit und demokratischen Konsolidierung in den Transitionsstaaten, was an Reformen möglich ist. Dies kann von Land zu Land stark variieren, insbesondere für den Schwerpunkt «Demokratische Transition und Förderung der Menschenrechte». Die Herausforderung wird darin bestehen, einen differenzierten Ansatz zur Förderung der Übergangsprozesse mit einem Ansatz zur Stärkung der Demokratie und Menschenrechte in Einklang zu bringen. Ein Weg dorthin ist die Schaffung einer politischen Kultur der demokratischen Entscheidungsfindung – ein Anliegen, das sich sogar mit Projekten im Bereich der Wirtschaft fördern lässt.

Dr. Lisa Watanabe ist Senior Researcher im Think-Tank-Team «Swiss and Euro-Atlantic Security» am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich. Sie ist u.a. Autorin von «[Eine neue Schweizer Nordafrikapolitik](#)» (2013) und *Critical Turning Points in the Middle East, 1915–2015* (2011).

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Übersetzung: Imke Trainer; Lektorat: Benno Zogg
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Countering Violent Extremism in der Terrorabwehr Nr. 183
Rüstungsbeschaffung (2): Projektdynamiken Nr. 182
Rüstungsbeschaffung (1): Politisch-militärischer Rahmen Nr. 181
Wehrpflicht in Europa: Neue Relevanz Nr. 180
Nonproliferation und Kernenergie: Das Beispiel Vietnam Nr. 179
Afghanistan: Zurück zum Abgrund Nr. 178