BULLETIN 2017

ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

Herausgeber: Christian Nünlist und Oliver Thränert
Serienherausgeber: Andreas Wenger
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

CSS
ETH Zurich

ETH zürich

Das Bulletin und andere Publikationen des Center for Security Studies (CSS) können über http://www.css.ethz.ch bestellt werden und sind dort auch im Volltext verfügbar.

Herausgeber Bulletin 2017: Christian Nünlist und Oliver Thränert
Serienherausgeber Bulletin: Andreas Wenger
Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich

© 2017 ETH Zürich
Center for Security Studies (CSS)
Haldeneggsteig 4, IFW
CH-8092 Zürich
E-Mail: nuenlist@sipo.gess.ethz.ch

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und fotomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit schriftlicher Genehmigung des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Die im «Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik» wiedergegebenen Auffassungen stellen ausschliesslich die Ansichten der betreffenden Autorinnen und Autoren dar.

Layout: Miriam Dahinden-Ganzoni
Lektorat: Céline Barmet, Christian Nünlist, Benno Zogg
Foto auf Seite 19: Kaspar Bacher, VBS/ZEM

ISSN 1024-0608
ISBN 978-3-905696-61-5

BULLETIN 2017 ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort 5

Avant-propos 11

INTERVIEW

«Der Bund sucht den gleichen Cyber-Spezialisten wie Google» 19
Bundesrat Guy Parmelin, VBS-Vorsteher

AKTUELLE DISKUSSION

Das Engagement muslimischer Organisationen in der Schweiz gegen gewaltbereiten Extremismus 33
Von Fabien Merz und Darius Farman

Die Schweiz und PVE in Tunesien 59
Von Lisa Watanabe

Do No Crime: Organisiertes Verbrechen als Entwicklungsherausforderung 83
Von Benno Zogg

Die Gesundheitsaussenpolitik der Schweiz: Eine Zwischenbilanz 111
Von Ursula Jasper

AUS DEM CSS

Mediation für Profis: Der «Master of Advanced Studies ETH Mediation in Peace Processes» 133
Von Simon Mason und Andreas Wenger

Städtische Sicherheit in einer sich wandelnden Risikolandschaft 139
Von Linda Maduz und Florian Roth

Kurzangaben zu den Autorinnen und Autoren 145

VORWORT

«Die Schweiz ist keine Insel der Glückseligen.»
Bundesrat Guy Parmelin, 29. August 2017

Für Bundesrat Guy Parmelin ist der internationale Terrorismus «die zurzeit klar akuteste und gefährlichste Bedrohung» für die Schweiz. Dass die Schweiz bisher im Unterschied zu Frankreich, Deutschland, Belgien oder Finnland von dschihadistischen Anschlägen verschont geblieben ist, erklärt der Schweizer Verteidigungsminister damit, dass die Schweizer Armee im Mittleren Osten nicht gegen den Islamischen Staat kämpft. Trotzdem verbietet Parmelin sich Naivität. «Die Schweiz ist keine Insel der Glückseligen», so der Bundesrat im Interview, welches die diesjährige Ausgabe des Bulletins zur schweizerischen Sicherheitspolitik eröffnet. Parmelin hält die Bedrohung der Schweiz durch dschihadistischen Terrorismus für hoch. Für ihn sei «völlig klar, dass solche Anschläge auch in der Schweiz stattfinden können».[1]

Auch das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich hält besonderes Augenmerk auf den dschihadistischen Terrorismus als sicherheitspolitische Bedrohung für die Schweiz. Wie CSS-Forscher Fabien Merz in einem Überblicksartikel zum Umgang der Schweiz mit der neuesten Terrorwelle durch den Islamischen Staat argumentiert hat, ist auch die Schweiz zum Beispiel vom Phänomen der dschihadistischen «Foreign Fighters» betroffen, die nach Syrien reisen und nach ihrer Rückkehr in die Schweiz ein beträchtliches Sicherheitsrisiko darstellen.[2]

Die Schweiz hat in ihrer Antiterrorismus-Strategie seit 2015 die Bedeutung der Verhinderung gewaltsamen Extremismus – kurz PVE für *Prevention of Violent Extremism* – hervorgehoben und PVE im Frühling 2016 auch zu einer Priorität ihrer Aussenpolitik gemacht.[3] Der Sicher-

1 Interview mit Guy Parmelin in diesem Bulletin auf S. 19–29.

2 Fabien Merz, «Switzerland's Response to the New Terrorist Threat», in: *Sicherheitspolitik-Blog.de*, 26.10.2017.

3 Vgl. Owen Frazer und Christian Nünlist, «Countering Violent Extremism in der Terrorismusbekämpfung», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 183 (2015). EDA, *Switzerland's Foreign Policy Action Plan on Preventing Violent Extremism, April 2016.*

heitsverbund Schweiz (SVS) erarbeitet derzeit einen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus. Diese verstärkten Massnahmen im Bereich von innerer Sicherheit und der Aussenpolitik der Schweiz zeigen, dass die Behörden nicht länger damit rechnen, dass die Schweiz bezüglich Dschihadterrorismus ein Sonderfall sei. Mit dschihadistischen Anschlägen muss auch in Genf, Bern, Zürich und anderswo gerechnet werden. Die 89 Dschihadreisenden aus der Schweiz[4] zeigen überdeutlich, dass die Schweiz vom Phänomen dschihadistischer Radikalisierung nicht länger verschont ist.

Auf die neue Gefahr haben Schweizerinnen und Schweizer bereits reagiert, wie die neusten Resultate der auf Meinungsumfragen beruhenden Studie «Sicherheit» belegt, welche das CSS jedes Jahr zusammen mit der Militärakademie der ETH Zürich (MILAK) herausgibt. Zwar fühlen sich neun von zehn Befragten Stimmbürgern «sehr sicher» oder «eher sicher», aber das Sicherheitsempfinden in der Schweiz im öffentlichen Raum ist aufgrund des Terrors in westeuropäischen Städten gesunken. 89 Prozent der Befragten befürworten eine stärkere Bekämpfung des Terrorismus als bisher. Beinahe jeder dritte Befragte bejahte Anfang 2017, dass sich sein Reiseverhalten aufgrund der erhöhten Bedrohung durch den Terrorismus verändert habe. Von diesen 29 Prozent gaben drei Viertel an, Staaten, in denen es vor kurzem Terroranschläge gab, als Reiseziele zu meiden. Ein Drittel hat Angst, Grossstädte zu bereisen, 12 Prozent wollen nur noch Ferien in der Schweiz machen, und sieben Prozent wollen nicht mehr mit dem Zug reisen.[5] Dies sind bemerkenswert hohe Zahlen, die zeigen, dass der Dschihadterror in Westeuropa auch in der Schweiz Spuren hinterlassen hat.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die ersten beiden Beiträge in diesem Bulletin dem Thema «Preventing Violent Extremism» (PVE) gewidmet sind. Darius Farman und Fabien Merz betreten im Kapitel zu den **Beiträgen der Schweizer Muslimgemeinschaft zu PVE** Neuland. Bisher gab es keine wissenschaftliche Literatur zu dieser Fragestellung. Mithilfe von semi-strukturierten Interviews mit Vertretern

4 VBS, *Dschihadreisende,* August 2017.

5 Tibor Szvircsev Tresch et al., *Sicherheit 2017: Aussen- sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend* (Zürich: ETH, 2017), S. 67, 113–118.

von Muslimverbänden und -organisationen in der Schweiz sowie mit Behördenvertretern auf Stufe Bund und Kanton zeigen Farman/Merz die Trends und Dynamiken sowie Chancen und Probleme auf. Sie argumentieren, dass abseits der medial dominierenden Frage zu negativen Einflüssen von Moscheen es sich lohnen würde, auch die positiven und konstruktiven Beiträge der Schweizer Muslime zu PVE auszuloten.

PVE als aussenpolitische Priorität der Schweiz ist Thema des Beitrags von Lisa Watanabe. Sie untersucht die Ausbreitung von **dschihadistischem Salafismus in Libyen, Marokko und Tunesien** in den letzten Jahren. Sie argumentiert, dass Tunesien mehr als bislang machen könnte, um die Ursachen von Radikalisierung anzugehen, statt sich fast ausschliesslich auf repressive Massnahmen zu stützen. Den Übergang Tunesiens von einer Diktatur zu einer Demokratie zu unterstützen, ist seit 2011 im Rahmen des Nordafrikaprogramms eine Priorität der Schweizer Aussenpolitik in der Region. Künftige konkrete Massnahmen und Projekte der Schweiz mit PVE-Fokus sollten laut Watanabe insbesondere die politische Marginalisierung der tunesischen Jugend ins Blickfeld nehmen und die staatsbürgerliche Partizipation der Jugend auf lokaler Ebene fördern. Auch bisherige Bemühungen, den tunesischen Sicherheitssektor zu reformieren, zielten primär auf die staatliche Ebene ab. Auch diesbezüglich würde die stärkere Einbindung von Jugendlichen und Frauen laut Watanabe einen wichtigen Beitrag zur Prävention von dschihadistischer Radikalisierung leisten. Zudem ist ihrer Meinung nach mehr empirische Forschung zum Phänomen von Radikalisierung in tunesischen Gefängnissen von nöten.

Die anderen beiden Hauptkapitel widmen sich lange Zeit vernachlässigten Aspekten der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik. Benno Zogg untersucht in seinem empirisch durch Aufenthalte in Mali und im Kosovo abgestützten Beitrag das heikle Thema von **Organisierter Kriminalität in fragilen Kontexten als Herausforderung für die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit**. Tatsächlich fördern sich Unterentwicklung und Organisierte Kriminalität gegenseitig. Doch das Thema ist laut Benno Zogg in der wissenschaftlichen Literatur oft «der Elefant im Raum», der selten direkt adressiert oder priorisiert wird. Er fordert, dass analog zum bewährten «Do no harm»-Mantra moderner Entwicklungshilfe ein verbrechens-sensitives «Do no crime»-Motto eingeführt werden müsste, damit Korruption und Kriminalität die hehren Ziele von

Armutsbekämpfung und Stabilität nicht untergraben. Der Nexus von Entwicklungszusammenarbeit und Sicherheitspolitik ist auf der Agenda der Schweizer Aussenpolitik zuletzt weit nach oben gerückt – in der aktuellen Aussenpolitischen Strategie 2016–2020 ist die Schnittstelle von Frieden und nachhaltiger Entwicklung zentral.

Ursula Jasper evaluiert in ihrem Beitrag die **Gesundheitsaussenpolitik der Schweiz**. Mit ihrer entsprechenden Zielvereinbarung zählte die Schweiz 2006 zu einer Pionierin auf diesem Feld. Fragen der globalen Gesundheit haben, wie Jaspers historische Perspektive klar macht, vor allem seit der AIDS-Epidemie in den 1980er-Jahren zu einem Umdenken geführt. Die Schweizer Pharmaindustrie geriet in der Folge unter Druck, ihre Preispolitik zu verändern und Menschen in Entwicklungsländern den Zugang zu Medikamenten zu ermöglichen. Jaspers Bilanz nach rund 10 Jahren Gesundheitsaussenpolitik der Schweiz liest sich nüchtern: Denn ihrer Meinung nach ist die gut gemeinte Strategie geprägt «von einer Reihe von Unklarheiten und Diskrepanzen». Den Zielvorgaben liege ein letztlich unauflösbares Spannungsfeld zugrunde, zwischen der Versicherheitlichung von Gesundheit, der Förderung aussenwirtschaftlicher Interessen, der Stärkung der multilateralen, globalen Gesundheitsarchitektur und einer humanitären Gesundheitspolitik. Dennoch beurteilt sie die frühe Verankerung gesundheitspolitischer Fragen in der Aussenpolitik als wichtigen Schritt, um massgeblich an der sich wandelnden globalen Gesundheitsarchitektur mitzuarbeiten.

Das Bulletin stellt jeweils auch zwei laufende Projekte aus dem CSS vor. Dieses Jahr ist dies einerseits der erstmals im November 2017 an der ETH Zürich angebotene **«Master of Advanced Studies ETH Mediation in Peace Processes»**, der von der Schweiz, Deutschland, Finnland und Schweden unterstützt wird. Am Aufbau des neuen Studiengangs unter Leitung von Prof. Andreas Wenger (Programmdirektor) und Prof. Lars-Erik Cederman (Stv. Programmdirektor) war auch das Schweizer Aussenministerium (EDA) aktiv beteiligt. Die Idee wurde erstmals von Aussenminister Didier Burkhalter an einer Rede an der ETH Zürich im April 2016 öffentlich gemacht.[6] Etwas mehr als ein Jahr später be-

6 Didier Burkhalter, *Welche Aussenpolitik wollen wir für unser Land? Rede an der ETH Zürich,* 27.4.2016.

ginnt bereits der erste Pilotkurs. Das Angebot richtet sich an Diplomaten und Experten aus Aussenministerien und Vertreter internationaler Organisationen. Die Schweiz spielt bei der spezialisierten Ausbildung für die internationale Friedensmediation eine Vorreiterrolle. Die Mediation gehört zu den bewährten Guten Diensten der Schweiz und ist Kernstück ihrer zivilen Friedensförderung. Für die ETH Zürich ist es eine grosse Ehre, den neuen, dreisemestrigen Kurs in enger Zusammenarbeit mit verschiedenen Departementen der ETH Zürich (D-GESS, D-MTEC und D-USYS) sowie der Abteilung Menschliche Sicherheit im EDA auszurichten, um so die nächste Generation von Mediatoren für eine effektive Vermittlung in gewaltsamen politischen Konflikten vorzubereiten.

Das zweite vorgestellte CSS-Projekt widmet sich **städtischer Sicherheit in einer sich wandelnden Risikolandschaft**. Urbane Zentren gewinnen in der Sicherheitspolitik immer mehr an Bedeutung. Wetterextreme, technische Risiken und soziale und politische Konflikte setzen den Zentren modernen Lebens zu. Glücklicherweise fehlen in der Schweiz Erfahrungswerte, wie effektiv das stark kantonal geprägte Bevölkerungsschutzsystem auf ein grosses urbanes Katastrophenereignis reagieren würde. Das Thinktank-Team «Risk and Resilience» hat dazu in Partnerschaft mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz des VBS (BABS) Prozesse und Strukturen in sieben Schweizer Grossstädten analysiert. Die Studie mahnt, dass die untersuchten Städte nur in sehr begrenzter Weise auf extreme Ereignisse wie zum Beispiel terroristische Anschläge vorbereitet sind und sich im Alltagsgeschäft auf Alltagskriminalität, Gebäudebrände und saisonale Überschwemmungen konzentrieren.

Damit schliesst sich der thematische Bogen zum Eingangsinterview mit Bundesrat Parmelin, der Terroranschläge in der Schweiz für möglich hält und mit den Sicherheitsverbundsübungen *SVU 17* und *SVU 19* zwei grössere Übungen mit terroristischen Szenarien durchspielen lässt. Nachdem die Schweiz den Nimbus der Insel der Glückseligen verloren hat, gilt es den Ernstfall zu proben.

Christian Nünlist und Oliver Thränert
Zürich, im Oktober 2017

AVANT-PROPOS

«La Suisse n'est pas un îlot de félicité.»
Guy Parmelin, conseiller fédéral, 29 août 2017

Pour Guy Parmelin, conseiller fédéral, le terrorisme international est à l'heure actuelle «la menace la plus menaçante et la plus grave» pesant sur la Suisse. Si contrairement à la France, l'Allemagne, la Belgique ou la Finlande, la Suisse a jusqu'à présent été épargnée par les attentats djihadistes, c'est parce que l'armée suisse n'est pas engagée dans la lutte contre l'État islamique au Moyen-Orient, affirme le ministre suisse de la défense. Pas question pour autant d'être naïf, dit Parmelin. «La Suisse n'est pas un îlot de félicité», affirme le conseiller fédéral dans l'interview qui ouvre l'édition 2017 du Bulletin sur la politique suisse de sécurité. Pour Parmelin, le terrorisme djihadiste représente une menace sérieuse pour la Suisse. Il est à ses yeux «évident que de tels attentats peuvent aussi être commis en Suisse».[1]

Le Centre d'études sur la politique de sécurité (CSS) de l'EPF Zurich accorde lui aussi une attention particulière à la menace pour la sécurité de la Suisse que représente le terrorisme islamiste. Comme le fait remarquer Fabien Merz, chercheur au CSS, dans son article sur la réaction de la Suisse à la nouvelle vague d'attentats perpétrés par l'État islamique, la Suisse est aussi touchée par le phénomène des «Foreign Fighters» partis en Syrie puis revenus, et qui représentent un risque considérable pour la sécurité du pays.[2]

Dans la stratégie anti-terroriste publié en 2015, la Suisse insiste sur la prévention de l'extrémisme violent (PVE, *Prevention of Violent Extremism*), dont elle a également fait une priorité de sa politique extérieure au printemps 2016.[3] Le Réseau national de sécurité (RNS) est en train

1 Entretien avec Guy Parmelin aux pages 19 à 29.

2 Fabien Merz, «Switzerland's Response to the New Terrorist Threat», in: *Sicherheitspolitik-Blog.de*, 26.10.2017.

3 Voir Owen Frazer und Christian Nünlist, «Countering Violent Extremism in der Terrorismusbekämpfung», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 183 (2015). *EDA, Switzerland's Foreign Policy Action Plan on Preventing Violent Extremism,* April 2016.

d'élaborer un plan d'action national de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent. Le renforcement de ces mesures, tant dans la sécurité intérieure que la politique extérieure de la Suisse, montre que pour les autorités, la Suisse ne restera probablement pas une exception face à la menace djihadiste. En effet, les 89 voyageurs du djihad originaires de Suisse[4] sont la preuve vivante que la Suisse n'est plus épargnée par le phénomène de la radicalisation islamiste.

Les Suisses ont déjà réagi à ce nouveau danger, comme le montrent les tous derniers résultats de l'étude «Sécurité» qui s'appuie sur des sondages d'opinion publiée chaque année par le CSS en collaboration avec l'Académie militaire à l'EPF de Zurich (ACAMIL). Neuf personnes interrogées sur dix déclarent se sentir «très en sécurité» ou «plutôt en sécurité», mais les actes terroristes commis dans les pays d'Europe occidentale pèsent sur le sentiment de sécurité dans les espaces publics. 89% des personnes interrogées sont favorables à un durcissement de la lutte anti-terroriste. Début 2017, près d'une personne interrogée sur trois affirmait avoir modifié ses habitudes de voyage à cause de la menace terroriste. Sur ces 29%, trois quarts indiquaient éviter de voyager dans des pays ayant été récemment été la cible d'attentats terroristes. Un tiers disait avoir peur de voyager dans des grandes villes, 12% ne voulait plus passer ses vacances qu'en Suisse, et 7% évitaient de prendre le train.[5] Ce sont là des chiffres étonnamment élevés, qui montrent que le terrorisme en Europe occidentale à aussi eu un impact en Suisse.

Dans ce contexte, il n'y a donc rien de surprenant à ce que les deux premiers articles du présent Bulletin abordent le thème de la «radicalisation djihadiste» et de la «prévention de l'extrémisme violent» (PVE). Dans le chapitre consacré aux **Contributions de la communauté musulmane suisse à la prévention de l'extrémisme violent**, Darius Farman et Fabien Merz explorent un territoire inconnu. En effet, il n'existait encore aucune étude scientifique sur cette problématique nouvelle. À partir d'entretiens semi-structurés avec des représentants d'associations et d'organisations musulmanes de Suisse, ainsi qu'avec des représentants des autorités natio-

4 VBS, *Dschihadreisende,* août 2017.

5 Tibor Szvircsev Tresch et al., *Sicherheit 2017: Aussen- sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend* (Zürich: ETH, 2017), pp. 67, 113–118.

nales et cantonales, Farman et Merz montrent les tendances et les dynamiques à l'œuvre, mais également les opportunités ainsi que les problèmes qui se posent. Selon eux, en marge du discours médiatique dominant sur l'influence négative des mosquées, il serait bénéfique de se pencher aussi sur les apports positifs et constructifs des musulmans suisses au PVE.

L'article de Lisa Watanabe traite de la prévention de la violence en tant que nouvelle priorité de la politique étrangère suisse. Elle y étudie l'expansion du **salafisme djihadiste en Libye, au Maroc et en Tunisie** au cours des dernières années. Pour elle, la Tunisie pourrait faire plus pour s'attaquer aux causes fondamentales de radicalisation, au lieu de s'en tenir quasi-exclusivement à des mesures répressives. Depuis 2011, dans le cadre de son programme suisse pour l'Afrique du Nord, la politique extérieure suisse a fait une priorité du soutien à la transition démocratique en Tunisie. Mais pour l'auteur, les futurs projets et mesures concrètes de la Suisse en matière de PVE devraient traiter notamment la marginalisation politique de la jeunesse tunisienne et encourager la participation citoyenne de la jeunesse au niveau local. De même, jusqu'à présent, les efforts faits pour réformer le secteur tunisien de la sécurité se concentraient sur le niveau de l'État. Là aussi, selon Lisa Watanabe, une meilleure intégration des jeunes et des femmes dans ce processus contribuerait efficacement à prévenir la radicalisation islamiste. Par ailleurs, elle affirme qu'il serait nécessaire d'effectuer plus de recherches empiriques sur le phénomène de la radicalisation dans les prisons tunisiennes.

Les deux autres chapitres principaux sont consacrés à des aspects de la politique extérieure et de la politique de sécurité suisse négligés depuis longtemps. Dans son article étayé par des séjours au Mali et au Kosovo, Benno Zogg aborde le thème délicat de la **criminalité organisée dans les contextes fragiles**, qui représente un défi pour la coopération suisse au développement. De fait, sous-développement et crime organisé s'alimentent réciproquement. Mais selon Benno Zogg, dans les textes scientifiques, ce sujet fait souvent figure d'«éléphant dans la pièce», rarement abordé directement ou inscrit à l'ordre des priorités. L'auteur plaide pour que par analogie avec le mantra de l'aide au développement moderne, «do no harm», on introduise un principe fondamental, «do no crime», pour que la corruption et la criminalité ne soient pas les fossoyeurs des nobles objectifs de la lutte contre la pauvreté et de la stabilité. Dernièrement, les liens entre coopération au développement et politique de sé-

curité sont remontés en tête d'agenda de la politique extérieure suisse: dans la stratégie actuelle de politique étrangère 2016–2020, la paix et le développement durable jouent un rôle d'interface central.

Dans son texte, Ursula Jasper évalue la **politique extérieure de santé de la Suisse**. La convention d'objectifs signée en 2006 par la Suisse a fait d'elle une pionnière en ce domaine. Comme la perspective historique d'Ursula Jasper le met en évidence, les questions de santé globale ont induit d'importants changements dans les manières de penser, surtout depuis l'épidémie de SIDA des années 1980. Des pressions se sont alors exercées sur l'industrie pharmaceutique suisse pour qu'elle modifie sa politique tarifaire et qu'elle permette aux habitants des pays en développement d'avoir accès aux traitements. Au bout d'une dizaine d'années de politique extérieure de santé, le bilan dressé par l'auteur est plus que modeste. En effet, selon elle, cette stratégie pleine de bonnes intentions est aussi entachée d'une «série d'ambiguïtés et de discordances», avec des objectifs reposant en définitive sur des tensions insolubles entre sécurisation de la santé, défense d'intérêts extérieurs à l'économie, renforcement de l'architecture de santé globale multilatérale, et politique humanitaire. Pourtant, Ursula Jasper considère que l'ancrage précoce des questions de santé dans la politique extérieure est une étape importante permettant de participer à la redéfinition d'une architecture globale de santé en pleine évolution.

Chaque Bulletin offre aussi l'occasion de présenter deux projets en cours au CSS. Cette année, il s'agit d'une part du **«Master of Advanced Studies ETH Mediation in Peace Processes»**, proposé pour la première fois à l'EPF de Zurich en novembre 2017, et soutenu par la Suisse, l'Allemagne, la Finlande et la Suède. Ce nouveau cursus a été élaboré sous la direction du professeur Andreas Wenger (directeur de programme), et du professeur Lars-Erik Cederman (directeur adjoint du programme), avec la participation active du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). L'idée a été rendue publique pour la première fois par Didier Burkhalter, ministre des affaires étrangères, lors d'un discours prononcé à l'EPF Zurich en avril 2016.[6] Un peu plus d'une année plus tard, le premier cours pilote commence déjà. Ce cours s'adresse aux di-

6 Didier Burkhalter, *Welche Aussenpolitik wollen wir für unser Land? Rede an der ETH Zürich,* 27.4.2016.

plomates et aux experts travaillant aux ministères des affaires étrangères ainsi qu'aux représentants d'organisations internationales. La Suisse joue un rôle pionnier dans la formation spécialisée à la médiation internationale de paix. La médiation, qui est l'un des bons offices offerts par la Suisse, est au cœur du travail effectué par la Confédération en matière de promotion civile de la paix. C'est un grand honneur pour l'EPF Zurich de proposer ce nouveau cours de trois semestres en étroite coopération avec différents départements de l'EPF Zurich (D-GESS, D-MTEC et D-USYS) ainsi que la Division Sécurité humaine du DFAE, et de préparer ainsi la prochaine génération de médiateurs à une intervention efficace dans les conflits politiques violents.

Le second projet présenté est consacré à la **sécurité urbaine dans un paysage de risques en plein bouleversement**. Dans la politique de sécurité, les centres urbains gagnent sans cesse en importance. Les risques liés à la météorologie, à la technique, et aux conflits sociaux et politiques sont pésens sur les centres de la vie contemporaine. La Suisse n'a heureusement pas de repères empiriques qui lui permettraient de savoir comment le système de protection de la population, dont la dimension est avant tout cantonale, réagirait à une importante catastrophe urbaine. En partenariat avec l'Office fédéral de la protection de la population du DDPS (OFPP), l'équipe du think tank «Risk and Resilience» a donc analysé les processus et les structures qui existent dans sept grandes villes suisses. L'étude révèle que les villes étudiées ne sont que très peu préparées aux événements extrêmes comme les attentats terroristes, étant donné qu'elles se concentrent au quotidien sur la petite délinquance, les incendies d'immeubles et les inondations saisonnières.

Ce qui nous ramène à la thématique initiale de notre entretien avec le conseiller fédéral Parmelin, qui s'attend à ce que de tels attentats peuvent aussi être commis en Suisse, et qui avec les exercices du réseau national de sécurité *ERNS 17* et *ERNS 19* a initié deux exercices de grande ampleur fondés sur des scénarios terroristes. La Suisse ayant perdu son aura d'îlot de félicité, il convient de se préparer pour être capable d'affronter le pire.

Christian Nünlist et Oliver Thränert
Zurich, octobre 2017

INTERVIEW

«DER BUND SUCHT DEN GLEICHEN CYBER-SPEZIALISTEN WIE GOOGLE»

Interview mit Bundesrat Guy Parmelin, Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

Herr Bundesrat, in der aktuellen sicherheitspolitischen Diskussion herrschen drei Themen vor: Russland und der Westen, Terrorismus sowie Cyber-Defence. Welches Thema ist für Sie als VBS-Chef derzeit am Wichtigsten?
Guy Parmelin: Am liebsten würde ich sagen: Alle drei Themen. Die akuteste und gravierendste Bedrohung ist für mich aber zurzeit klar der internationale Terrorismus. Man sieht, dass die Zahl der Anschläge zugenommen hat, und dies nicht nur in Westeuropa. Man vergisst manchmal, dass es auch in Russland Terrorakte gibt. Es gab in Barcelona, in Finnland und anderswo verschiedene Arten von Terroranschlägen, mit Lastwagen, mit Autos oder zuletzt nur mit Messern. Solche Anschläge kosten unschuldigen Menschen das Leben und sind nur äussert schwierig zu verhindern. Das ist eine enorme Herausforderung. Für Westeuropa und die Schweiz ist Prävention wichtig, um Terrorismus zu vermeiden. Der NDB spielt dabei eine sehr wichtige Rolle, er ist ein zentraler Akteur.

Die Schweiz wurde bisher von dschihadistischen Terroranschlägen verschont. War das einfach Glück?
Primär hat es damit zu tun, dass die Schweiz mit ihrer Armee nicht im Mittleren Osten kämpft und deshalb weniger exponiert ist als andere europäische Länder. Ein weiterer Grund ist, dass in der Schweiz der Umgang mit Immigration und Integration bislang besser gelungen ist als in anderen Ländern. Aber man darf nicht naiv sein. Die Schweiz

ist keine Insel der Glückseligen. Solche Inseln gibt es nicht, wie gerade auch der Anschlag in Finnland gezeigt hat. Die Schweiz ist zwar kein Mitglied der NATO und der EU, sie gehört aber zu Westeuropa. Der Islamische Staat oder die Kaida machen diesbezüglich keinen Unterschied. Mit anderen Worten: Die Schweiz ist nicht prioritär vom dschihadistischen Terrorismus betroffen, aber die Bedrohung bleibt hoch.

Einer der Terroristen von Barcelona hat Ende 2016 die Schweiz besucht…
Sicher ist: Wir haben auch in unserem Land verschiedene wirtschaftliche oder politische Interessen von Ländern, die im Mittleren Osten militärisch engagiert sind. Für mich lautet die Frage nicht: Weshalb ist die Schweiz bisher verschont geblieben? Für mich ist es völlig klar, dass solche Anschläge auch in der Schweiz stattfinden können.

«Für mich ist es völlig klar, dass solche Anschläge auch in der Schweiz stattfinden können.»

Wir dürfen nicht naiv und sorglos sein, auch wenn unsere Situation nicht die gleiche wie jene anderer europäischer Länder ist.

Der nachrichtendienstlichen Arbeit kommt bei der Prävention von Terrorakten eine zentrale Rolle zu.
Mit dem neuen Nachrichtengesetz haben wir klar mehr und bessere Möglichkeiten als zuvor. Davon erhoffe ich mir eine substanzielle Verstärkung im Kampf gegen den Terrorismus. Man möchte natürlich immer mehr Mittel haben. Wir haben während des Abstimmungskampfes immer betont, dass das neue Gesetz das Minimum darstellt, um eine Balance zwischen Freiheit und Sicherheit zu halten. Nun wollen wir sehen, wie es mit dem neuen Gesetz läuft. Auch andere Instrumente werden verstärkt auf terroristische Szenarien ausgerichtet.

Inwiefern?
Die Armee mit dem Fokus auf subsidiäre Unterstützungseinsätze, aber auch der Bevölkerungsschutz, zum Beispiel für Vorfälle im ABC-Bereich. Insgesamt stehen wir heute sicher viel besser da in der Terrorismusbekämpfung als noch vor ein paar Jahren. Wir werden zudem dieses Jahr mit der *SVU 17* eine grössere Übung mit terroristischen Szenarien durchspielen und werden dies 2019 erneut tun.

Gibt es konkrete Dinge, die Sie sich über das neue Nachrichtendienstgesetz hinaus wünschen?
Nein. Wir müssen nun zuerst Erfahrungen sammeln. Die neue unabhängige Aufsichtsbehörde ist bereit zu funktionieren, das Bundesverwaltungsgericht ist eingerichtet, um Gesuche zu behandeln, die Prozesse für die Beratungen im Sicherheitsausschuss des Bundesrates sind ebenfalls eingespielt. Wir sind bereit.

Ein zweiter Bereich, der aktuell neben Terrorismus sehr stark in der Diskussion ist, ist Cyber.
Cyber-Angriffe sind in der Tat ein grosses Problem, das wir viel ernster nehmen als noch vor ein paar Jahren. Die wirtschaftlichen Schäden sind enorm, aber immerhin verlieren nicht unschuldige Menschen ihr Leben wie beim Terrorismus – zumindest bis jetzt nicht. Der Angriff auf die RUAG war ein Schock für die Schweiz. Das sind neue Herausforderungen. Die Angreifer haben immer bessere Mittel, aber auch wir lernen.

Was machen Sie konkret?
Wir haben verschiedene Massnahmen ergriffen. Zum Beispiel haben wir einen Aktionsplan Cyber-Defence im VBS. Es geht primär um den eigenen Schutz, aber auch darum, dass der Nachrichtendienst und die Armee ihre Beiträge erbringen können. Auch das neue Nachrichtendienstgesetz gibt uns bessere Möglichkeiten, etwa zur Identifizierung von Angriffen, aber auch – wenn nötig – für offensive Gegenmassnahmen. Wir haben ferner entschieden, dass wir unter Federführung des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD die nationale Cyberstrategie überarbeiten.

Welche Cyber-Gefahren erachten Sie am gefährlichsten: Cyberkriminalität, Cyberspionage oder Cybersabotage/Cyberkrieg?
Am gefährlichsten wäre sicher ein grosser Cyber-Sabotageakt, zum Beispiel ein grosser, raffinierter Angriff auf Verkehrssteuerung- oder Energieanlagen mit verheerenden Folgen. Derartige Angriffe hat es bisher zum Glück nur ganz wenige gegeben. Von daher ist diese Bedrohung zwar potenziell sehr gefährlich, heute aber weniger wahrscheinlich.

Cyberkriminalität ist hingegen fast alltäglich geworden.
Cyberangriffe zu kriminellen Zwecken oder für Spionage zielen nicht auf Menschenleben ab, aber ihre Folgen können natürlich gravierend sein. Man muss sich deshalb dagegen wehren und die Schutzmassnahmen verbessern. Cyber-Krieg halte ich übrigens für einen wenig geeigneten Begriff.

Weshalb?
Ich glaube nicht, dass es eigentliche Cyber-Kriege gibt oder je geben wird, also Kriege, die nur im virtuellen Raum stattfinden. Cyber-Angriffe sind Bestandteil von Kriegen und Konflikten, genauso wie von Kriminalität und Spionage. Es geht dabei um ein zusätzliches Mittel für Angriffs- und Schadensmöglichkeiten, um Zwecke zu erfolgen, die es aber schon immer gegeben hat.

Was ist konkret zu tun?
Wir müssen unbedingt unsere Zusammenarbeit mit den Hochschulen intensivieren und im zivil-militärischen Bereich noch stärker mit den Kantonen und ihren Nachrichtendiensten kooperieren. Cyber-Gefahren sind ein gesamtheitliches Problem. Die westeuropäischen Länder und die Schweiz sind etwas später dran, wenn wir die Instrumente mit den USA, Russland oder China vergleichen. Ich diskutiere mit Verteidigungsministerkollegen in Schweden, Österreich oder Frankreich. Alle arbeiten an neuen Massnahmen. Aber das braucht Zeit und Mittel.

Sie haben die zivil-militärische Arbeit angesprochen. Das heisst, Staat und Wirtschaft müssen enger zusammenarbeiten, um der Cybergefahr zu begegnen.
Wir wollen die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft weiter verstärken und insbesondere den Informationsaustausch verbessern. Möglicherweise wird die Idee einer Meldepflicht für Unternehmen bei Cyberangriffen wieder aufgenommen. Wir wollen zudem im Departement einen «Cyber-Campus» schaffen. Die Ausbildung unserer Leute soll in Zusammenarbeit mit Universitäten erfolgen. Die Idee ist nicht, dass der Bund sämtliche Aufgaben für die ganze Wirtschaft übernimmt. Jeder muss seinen Job machen. Aber der Bund kann koordinieren. In unserem Beirat zum Beispiel sind Wirtschaftsvertreter vertreten, etwa die

SBB. Wir haben viel voneinander zu lernen, und es ist wichtig, Synergien zu entwickeln.

Wo sehen Sie die grössten Herausforderungen?
Der Bedarf nach IT-Spezialisten ist gross und wird weiter zunehmen. Da sehe ich eines der Hauptprobleme: Gelingt es uns, genügend gut qualifizierte Personen zu finden? Innerhalb des VBS wollen wir bis 2020 um die 100 Stellen mehr für die Cyber-Defence haben. Der Bund sucht aber den gleichen Cyber-Spezialisten wie Google – was denken Sie, welcher Arbeitgeber für ihn attraktiver ist? Die ETH bildet derzeit nur 250 Informatikexperten pro Jahr aus.

Wie gedenken Sie, genügend Spezialisten für das VBS zu gewinnen?
Das VBS und die Armee können nicht alleine Cyber-Spezialisten oder Cyber-Truppen ausbilden. Deshalb müssen wir mit den Hochschulen zusammenarbeiten. Für eine Cyber-Grundschule ist es meiner Meinung nach noch zu früh. Wir können aber Leute, die bereits gute Cyber-Kenntnisse haben, mit gezielter Ausbildung weiter spezialisieren und so auch im Cyber-Bereich der Armee einsetzen.

Sie sagten, dass Sie sich mit anderen Verteidigungsministern über Cyber-Defence unterhalten. In Deutschland kann der Bedarf an Spezialisten nur schwer gedeckt werden, weil die Leute, die sich mit Cyber auskennen, von der Mentalität her nicht gut zur Armee passen. Wie sieht das in der Schweiz aus?
In Deutschland hat die Verteidigungsministerin zwar eine Cyberorganisation und ein Cyberkommando aufgebaut. Ich bin gespannt, ob sie genügend Leute findet. Die Franzosen haben das gleiche Problem. Sie hätten gerne eine Cyberarmee mit 3200 Leuten mit einem Spezialistenpool. In Schweden werden ähnliche Fragen diskutiert. Ein Organigramm ist zwar schön. Aber wie funktioniert es wirklich? Wer ist verantwortlich für die Balance zwischen Freiheit versus Sicherheit? Ist das Verteidigungsministerium zuständig? Oder das Innenministerium, weil es um die kritische Infrastruktur geht? Solche Fragen müssen wir alle noch beantworten. Und sie gehen über unsere Milizarmee hinaus.

«Cyber-Krieg halte ich übrigens für einen wenig geeigneten Begriff.»

Die dritte grosse aktuelle Bedrohung geht heute von Russland aus, also neben den neueren Gefahren wie Terrorismus oder Cyber eine klassische, traditionelle Sicherheitsgefahr. Ein Staat hat ein Stück seines Nachbarn einkassiert, die Krim. Ein Konflikt zwischen Russland und dem Westen ist entstanden. Was bedeutet das für die Schweiz und die Schweizer Armee?
Das ist eine Warnung dafür, dass traditionelle Kriege auch in Europa noch immer möglich sind. Die Schweiz ist als kleiner Staat darauf angewiesen, dass internationale Grenzen und Rechtsprinzipien eingehalten werden. Recht muss vor Macht gehen. Machtpolitik darf nicht wieder zurückkehren, sie hat genügend Unheil angerichtet in der Geschichte Europas. Auch Falschmeldungen oder selektive Leaks dürfen nicht toleriert werden, denn Falschinformationen sind Gift für den politischen Diskurs. Die drastische Verschlechterung im Verhältnis zwischen Russland und dem Westen erachte ich auch als eine der bedeutendsten Entwicklungen der letzten Jahre, im negativen Sinne. Das ist sehr bedauerlich.

«Machtpolitik hat genügend Unheil angerichtet in der Geschichte Europas.»

Gleichzeitig färbt der Konflikt zwischen Russland und dem Westen auch auf den Balkan ab, wo die Schweizer Armee im Kosovo engagiert ist.
Der Balkan ist noch nicht zur Ruhe gekommen. Die Balkankrisen sind noch nicht stabilisiert. KFOR und EULEX sind weiterhin nötig. Auch die Lage in Mazedonien ist sehr angespannt, wie mir der österreichische Verteidigungsminister sagte. Es gibt «Foreign Fighters», die via Türkei und Kosovo in den Westen zurückkehren.

Wie reagiert die Schweiz auf Russlands aggressivere Politik in Europa?
Die Schweizer Armee muss die traditionellen Mittel erneuern. Wir diskutieren im Bundesrat derzeit über die Luftverteidigung. Aber es braucht auch moderne Kommunikationsmittel. Software muss regelmässig erneuert werden, das verursacht grosse Kosten. Die WEA, die Weiterentwicklung der Armee, gibt uns eine Grundlage zum Arbeiten.

Die Welt verändert sich, die Sicherheitslage der Schweiz verändert sich. Die WEA ist ein Langzeitprojekt. Inwiefern ist die WEA für die sich verändernde Bedrohungslage die richtige Antwort?

Die Grundidee der WEA ist es, die Armee flexibler und rascher einsetzbar zu machen. Dazu gehört die Einführung eines neuen Bereitschaftssystems, aber auch die Verbesserung der Ausrüstung und Ausbildung. Das ist eine Antwort auf die veränderte Bedrohungslage, die heute diffuser und weniger berechenbar ist als früher. Wir müssen die Armee heute im Bedarfsfall rasch und in verschiedenen Szenarien einsetzen können.

Wo steht die Umsetzung der WEA?
Meine Leute an der Front sind motiviert zu arbeiten, die Umsetzungsarbeiten sind auf Kurs. Am 1. Januar 2018 fängt die Umsetzung an. Wir haben vier bis fünf Jahre Zeit, um die WEA vollständig umzusetzen. Die Hauptsache ist, dass wir jederzeit die Leistungen der Armee abrufen können, falls dies nötig ist. Wenn das Parlament oder die Kantone Soldaten zum Beispiel für die Bewältigung einer Naturkatastrophe aufbieten, dann können wir nicht sagen, es fehlen Leute oder sie sind nicht ausgerüstet.

«Falschinformationen sind Gift für den politischen Diskurs.»

Was sind die grössten Herausforderungen der WEA-Umsetzung über die Übergangsphase 2018 hinaus?
Die Dezentralisierung ist sicher die grösste Herausforderung. Sie ist ein Vorteil, weil wir dann näher bei der Bevölkerung sein werden. Aber die Umsetzung ist eine riesige Herausforderung. Und auch die hohen Abgänge zum Zivildienst machen uns zu schaffen.

Wie kann die Milizarmee mit immer höher werdenden Technologisierungsgraden in der modernen Kriegsführung mithalten?
Ich bin überzeugt, dass wir über das Milizsystem viele Qualitäten in die Armee hineinbringen können. Das gilt auch für technisches oder technologisches Know-how. Cyber ist dafür ein gutes Beispiel: Wenn wir Experten dazu bringen, sich auch in der Armee zu engagieren, können wir von ihren zivilen Fähigkeiten profitieren. Natürlich gibt es aber auch Bereiche, wo das Milizprinzip an Grenzen stösst. So werden zum Beispiel die F/A-18 nur noch von Berufspiloten geflogen. Diese Systeme sind so komplex und anspruchsvoll, dass sich das nicht mehr in Milizform machen lässt.

Was sind weitere Herausforderungen der Schweizer Armee?
Wir wissen, dass auch verschiedene Grosssysteme des Heeres bald ans Ende ihrer Nutzungsdauer gelangen, nicht nur die Kampfflugzeuge. Wir müssen ihre Modernisierung oder ihren Ersatz gut vorbereiten. Es wird neue Technologien geben, das heisst man darf nicht zu früh investieren, solange die neue Technologie noch fehleranfällig ist. Aber auch nicht zu spät, um keine Lücken zu haben. Das gibt immer Stoff für politische Diskussionen im Parlament.

Die öffentliche Diskussion kreist vor allem um Kampfjets. Sie haben aber gesagt, dass auch andere Grosssysteme wie die Artillerie modernisiert und ersetzt werden müssen. Wie kann dem Bürger klargemacht werden, für welches konkrete Bedrohungsszenario die Schweiz heute eine grosse Artillerie braucht? Die Notwendigkeit einer Luftwaffe wäre doch eigentlich viel einfacher zu erklären, oder?
Wir haben einen Bericht über die Zukunft der Artillerie erstellt. Wir können nicht alles ändern und erneuern. Das haben auch die Militärs verstanden. Das merke ich, wenn ich mit Spezialisten diskutiere. Sie sagen mir, hier muss man nur Werterhaltung machen, vielleicht nicht alles erneuern. Mal sehen, welche neue Technologie kommen wird. Die Armee ist aber ein Globalsystem.

Was bedeutet das?
Man kann nicht Milliarden in die Luftwaffe investieren und keinen Rappen in das Heer. Neue Kampfflugzeuge haben aktuell die Priorität. Aber wenn ich 100 Kampfjets will, dann werden Bundesrat und Parlament Nein sagen. Man muss kohärent sein und Schritt für Schritt nach vorne gehen und die gesamte Armee im Auge behalten. Wir haben für die Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums gute Erfahrungen mit einer Expertengruppe gesammelt, die zunächst eine Gesamtsicht erstellt hat. So können wir die richtigen Entscheide fällen. Darum stellt sich die Frage, ob wir auch in anderen Bereichen ein solches Vorgehen wählen sollten.

«Man kann nicht Milliarden in die Luftwaffe investieren und keinen Rappen in das Heer.»

Wie können komplexe, jahrelange Rüstungsbeschaffungsprojekte abgewickelt werden, so dass sie trotz sich immer schneller verändernder Bedrohungslage den aktuellen und künftigen Bedrohungen nach wie vor angepasst sind? Wie kann das dem Bürger glaubwürdig erklärt und vermittelt werden?
Wir müssen Wege finden, wie wir die Beschaffungsprozesse etwas verkürzen können, ohne gleichzeitig alle Sorgfalt und Seriosität über Bord zu werfen. Es braucht vielleicht etwas mehr Risiko und Fehlertoleranz. Sonst haben wir am Schluss vielleicht ein bis auf das letzte Komma sauber abgewickeltes Projekt, das uns aber ein Produkt verschafft hat, das von der Realität bereits ein- oder sogar überholt wurde.

Die Neutralität spielt bei der Diskussion einer modernen Luftverteidigung der Schweiz eine zentrale Rolle, zumindest in der öffentlichen Diskussion. Wie autonom soll der künftige Schutzschirm über der Schweiz sein? Oder wie viel Kooperation mit den Nachbarstaaten ist möglich?
In der normalen Lage ist Kooperation möglich und auch geübte Praxis, zum Beispiel beim Austausch von Luftlagedaten. Aber im Spannungsfall oder bei einem bewaffneten Konflikt müssen wir unseren Luftraum autonom schützen können. Auch als neutrales Land müssen wir uns wehren können. Wir müssen unsere eigenen Aufgaben selber erledigen.

Die Schweiz kooperiert bereits jetzt mit anderen Ländern im Bereich Luftraumüberwachung und Intervention.
Das Abkommen mit Frankreich funktioniert bereits sehr gut. In Deutschland haben die Länder gewisse Kompetenzen, deshalb ist kein Abkommen möglich, das gleich weit ginge wie jenes mit Frankreich. Mit Österreich haben wir soeben ein neues Abkommen abgeschlossen, das die Zusammenarbeit erweitert. Und wir wollen im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden auch im Bereich von Luftlagebilddaten mit der NATO kooperieren und Luftpolizeidaten austauschen. Das ist für die Reaktionsfähigkeit und den grenzüberschreitenden Luftpolizeidienst zentral.

Lösungen müssen aber immer neutralitätskonform sein.
Ich kann mir schlicht nicht vorstellen, dass wir unseren Luftraum nicht mehr verteidigen werden. Das wäre für die Neutralität katastrophal. Wir würden dafür einen hohen Preis zahlen. NATO-Mitglieder und andere

Länder sehen das sicher auch so. Das Abkommen über den Austausch von Luftlagedaten sieht im Übrigen vor, dass wir die Kooperation jederzeit unterbrechen können, wenn dies aus Gründen der Neutralität nötig ist.

Die Bedrohung durch ballistische Raketen wird immer grösser, siehe Nordkorea. Die NATO intensiviert ihre Arbeit am Raketenschirm. Was bedeutet das für die Schweiz? Muss sie auch in der Lage sein, sich gegen ballistische Raketen zu schützen und wie?
Die Abwehr von ballistischen Raketen ist alleine nicht machbar. Das kann niemand, ausser vielleicht die USA. Diese Abwehrsysteme sind viel zu aufwändig und zu teuer. Selbst in der NATO ist das umstritten.

Die Schweiz müsste sich wohl einer Allianz anschliessen, wenn sie bei einer Raketenabwehr mitmachen wollte.
Das kann und will die Schweiz nicht. Wir haben unsere Prioritäten identifiziert. Das ist zunächst die Verteidigung des Luftraums. Wir müssen politisch entscheiden, welche Armeeleistungen wir finanzieren wollen und welche Risiken wir in Kauf zu nehmen bereit sind. Bisher haben wir gesagt, dass ballistische Raketen zwar ein Risiko darstellen, aber wir es in Kauf nehmen. Denn das Risiko, dass ein Flugzeug eine kritische Infrastruktur in der Schweiz angreift, ist viel grösser.

«Ich kann mir schlicht nicht vorstellen, dass wir unseren Luftraum nicht mehr verteidigen werden.»

Der Fokus ist deshalb auf einer modernen Luftwaffe und einem bodengestützten Luftabwehrsystem.
Der Expertenbericht sagt klar, was wir unbedingt brauchen. Wenn wir ein Verteidigungsbudget von 100 Milliarden hätten, könnten wir mehr machen. Aber angesichts der politischen und finanziellen Ausgangslage hat die Raketenabwehr bei uns derzeit keine Priorität. Insgesamt steht die Schweizer Armee im Vergleich mit ähnlich grossen Staaten wie Österreich oder Belgien gut da. Wir sind ein reiches Land. Mit 5 Milliarden Franken pro Jahr wäre mein österreichischer Kollege äusserst glücklich. Ich hätte natürlich gerne ein bisschen mehr… *(schmunzelt).*

Einen vollständigen Schutz gegen alle Arten von Bedrohungen gibt es also nicht.
Nein, aber das ist nichts Neues: Die Schweiz hatte auch früher, zur Zeit des Kalten Krieges, keinen vollen, autonomen Schutz gegen alle Formen von Bedrohungen aus der Luft. Das ist einfach nicht möglich. Es braucht immer Priorisierungen und Abwägungen bezüglich der Wahrscheinlichkeit von Bedrohungen.

Das Gespräch führten Christian Nünlist und Oliver Thränert am 29. August 2017 im Bundeshaus in Bern.

AKTUELLE DISKUSSION

DAS ENGAGEMENT MUSLIMISCHER ORGANISATIONEN IN DER SCHWEIZ GEGEN GEWALTBEREITEN EXTREMISMUS

Von Darius Farman und Fabien Merz

Bisher fehlte eine wissenschaftlich basierte Übersicht über die Beiträge von Muslimen in der Schweiz zur Prävention von gewaltbereitem Extremismus (PVE). Interviews mit Vertretern von Muslimverbänden und -organisationen in der Schweiz sowie mit Behördenvertretern auf Stufe Bund und Kanton helfen, Trends und Dynamiken sowie Chancen und Probleme aufzuzeigen. Es lohnt sich, abseits der medial dominierenden negativen Einflüsse von Moscheen auf dschihadistische Radikalisierung auch die konstruktiven und positiven Beiträge der Schweizer Muslime zu PVE auszuloten.

EINLEITUNG

Der dschihadistische Anschlag in London (2005) begingen Menschen, die im Westen aufgewachsen sind und gelebt haben. «Hausgemachter Terrorismus» stellt seither für europäische Länder ein gravierendes Sicherheitsproblem dar. Die Erkenntnis, dass Mitglieder der eigenen Gesellschaft dem Sirenengesang der dschihadistischen Ideologie erliegen, sich radikalisieren[1] und Terrorakte durchführen, trug unter anderem dazu bei, dass die am stärksten betroffenen europäischen Länder ihre Strategien zur Terrorbekämpfung um den Aspekt der Prävention ergänzt haben.[2]

Als Antwort auf die Londoner Anschläge von 2005 legte Grossbritannien als eines der ersten europäischen Länder in der Terrorismusbe-

1 Unter dschihadisticher Radikalisierung wird der Prozess der Übernahme eines extremistischen Glaubenssystems verstanden, das den Dschihad mit der damit verbundenen Gewalt gegen «Ungläubige» als Weg zu einer gewünschten gesellschaftlichen Veränderung (im Sinne eines «Gottesstaates») versteht. Lorenzo Vidino, Jihadistische Radikalisierung in der Schweiz (Zürich: CSS, ETH Zürich, 2013); Miryam Eser Davolio et al., *Hintergründe jihadistischer Radikalisierung in der Schweiz* (Zürich: ZHAW, 2015).

2 Peter Romaniuk, *Does CVE Work? Lessons Learned From the Global Effort to Counter Violent Extremism* (Indiana: Global Center on Cooperative Security, 2015), S. 2.

kämpfung besonderen Nachdruck auf Prävention.[3] Auch die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung von 2005 begriff Prävention als eine ihrer Säulen. Bereits Anfang der 2010er-Jahre hatten Norwegen, Dänemark und die Niederlande ihre nationalen Strategien zur Terrorbekämpfung um eine präventive Dimension ergänzt.[4]

Die Schweiz ist bisher von dschihadistischer Gewalt und dem Phänomen dschihadistischer Radikalisierung weitestgehend verschont geblieben.[5] Entsprechend wurde die Prävention von gewaltbereitem Extremismus hierzulande lange als nicht entscheidend für die Sicherheit angesehen. Es gibt allerdings Anzeichen dafür, dass die Faktoren bröckeln, welche die Schweiz bisher vom Phänomen der dschihadistischen Radikalisierung isoliert haben. Dies hängt mit den ausser Kontrolle geratenen Konflikten in Syrien und im Irak, der gewachsenen Bedeutung des «Islamischen Staats» (IS) und der sich daraus ergebenden neuen Welle dschihadistischer Radikalisierung seit 2013 zusammen.[6]

Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) hat zwischen 2001 bis Mai 2013 nur 20 dschihadistisch motivierte Reisen registriert. Bis Mai 2014 verdoppelte sich diese Zahl.[7] Heute geht der NDB davon aus, dass sich 89 Personen mit Bezug zur Schweiz dschihadistischen Gruppen angeschlossen haben, darunter 75 in Syrien und im Irak.[8] Anfang 2017 hat der NDB zudem rund 500 Internetnutzer wegen ihrer Sympathiebekundungen für die dschihadistische Ideologie oder ihrer Verbindungen zur Dschihadistenszene erfasst. Von 90 Personen geht laut den Behörden eine Gefahr für die Sicherheit der Schweiz aus. Anfang 2017 waren rund 60 Strafverfahren im Zusammenhang mit Terrorismus am Laufen.[9]

3 Vgl. Owen Frazer / Christian Nünlist, «Countering Violent Extremism in der Terrorismusbekämpfung» in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 183 (2015).

4 Vgl. Romaniuk, *Does CVE Work?*

5 Vgl. Daniel Glaus / Lorenzi Vidino, «Swiss Foreign Fighters Active in Syria», in: *CTC Sentinel*, Nr. 7 (2014), S. 8–11.

6 Fabien Merz, *Switzerland's Response to the new Terrorist Threat,* 26.10.2016.

7 NDB, «Menace terroriste, voyageurs du jihad et loi sur le renseignement», in *Revue Militaire Suisse,* Nr. 1 (2016), S. 50ff.

8 NDB, *Dschihadistisch motivierte Reisebewegungen: Zahlen August 2017,* 17.8.2017.

9 *Massnahmen der Schweiz zur Bekämpfung des dschihadistisch motivierten Terrorismus: Dritter TETRA-Bericht,* April 2017; «Jung, männlich, aus der Agglo: Nachrichtendienst geht von rund 90 gefährlichen Dschihadisten aus», in: *Aargauer Zeitung* (2.5.2017).

Aufgrund des neuen Ausmasses einheimischer Radikalisierung und der zunehmenden Bedeutung der Prävention gewaltbereiten Extremismus (*Prevention of Violent Extremism,* PVE) im internationalen Umfeld[10] hat PVE auch in der Schweiz an Relevanz gewonnen. Die Schweiz hat nicht nur ihre Bemühungen zur allgemeinen Terrorbekämpfung verstärkt, sondern in ihrer 2015 vorgestellten ersten nationalen Strategie zur Terrorismusbekämpfung eine starke präventive Dimension verankert. Dies umfasst Aktivitäten zur Verhinderung von Radikalisierung durch Massnahmen in den Bereichen Bildung, (Jugend-)Arbeitslosigkeit, Integration, Religion und Sozialhilfe sowie Massnahmen in Gefängnissen, Jugendzentren und Kulträumen. Besonderes Augenmerk wird zudem darauf gelegt, gute Beziehungen zu «besonders betroffenen» Gemeinschaften zu unterhalten und ihre Stigmatisierung zu verhindern.[11]

Ein 2016 veröffentlichter Bericht des Sicherheitsverbunds Schweiz (SVS), dem Koordinationsorgan der sicherheitspolitischen Akteure auf den Bundes-, Kantons- und Gemeindestufe, verschaffte einen Überblick über bis dahin ergriffene Präventionsmassnahmen in der Schweiz. Er nannte die Verhinderung von Radikalisierung eine Herausforderung für die gesamte Gesellschaft und forderte, dabei nach Möglichkeit muslimische Organisationen einzubeziehen.[12] Muslimische Organisationen können bei der Prävention von dschihadistischer Radikalisierung in der Tat einen positiven Beitrag leisten. Untersuchungen im Ausland haben gezeigt, dass muslimische Nichtregierungsorganisationen, religiöse Netzwerke, Gemeinschafts- und Wohltätigkeitsorganisationen in diesem Bereich zunehmend aus Eigeninitiative aktiv werden und häufig eigene PVE-Massnahmen entwickelt haben.[13]

Beiträgen der Muslime in der Schweiz in diesem Bereich wurde bislang erst wenig Aufmerksamkeit zuteil. Ziel dieses Kapitels ist es nicht, eine vollständige Liste aller Massnahmen und Initiativen der muslimischen Organisationen in der Schweiz zu erstellen, sondern die wesentlichen Trends und Dynamiken, Chancen und Probleme zu erfassen, mit

10 Vgl. Romaniuk, *Does CVE Work?;* Frazer/Nünlist, *Countering Violent Extremism.*

11 *Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung,* 18.9.2015.

12 *Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Radikalisierung: Eine Bestandesaufnahme in der Schweiz,* Juli 2016.

13 Vgl. Romaniuk, *Does CVE Work?.*

denen sich die beteiligten Akteure konfrontiert sehen. Zudem sollen die Spannungsfelder aufgezeigt werden, die entstehen können, wenn muslimische Organisationen zu PVE beitragen. Das Kapitel basiert auf semistrukturierten Interviews mit Vertretern muslimischer Organisationen, Mitgliedern der zuständigen Behörden auf Bundes- und Kantonsebene, einschlägig tätigen Wissenschaftlern sowie auf Sekundärliteratur.

An dieser Stelle sind zwei Vorbemerkungen nötig. *Erstens* betrifft PVE die gesamte Gesellschaft, auch die Behörden und die Zivilgesellschaft. Deshalb sollte man nicht aus den Augen verlieren, dass die Bemühungen der muslimischen Gemeinschaften in diesem Bereich nur einen kleinen Teil der Gesamtbemühungen ausmachen können. *Zweitens* behandelt dieses Kapitel nur die Beiträge muslimischer Gemeinschaften in der Schweiz zu PVE. Dies soll die Tatsache, dass einige Moscheen in manchen Fällen zur Radikalisierung beigetragen haben, weder verleugnen noch herunterzuspielen. Das Kapitel setzt den Schwerpunkt aber nicht auf die Förderung extremistischer Gewalt in der Schweiz. Es beschäftigt sich damit, wie die Muslime in der Schweiz verschiedene Präventivmassnahmen konstruktiv umsetzen können und dies auch bereits tun.

1 MUSLIMISCHE ORGANISATIONEN IN DER SCHWEIZ

Eine Analyse der Beiträge muslimischer Organisationen[14] in der Schweiz zu PVE bedarf zunächst eines Überblicks über diese Organisationslandschaft sowie über die sozialen und politischen Zwänge, denen muslimische Organisationen unterliegen.

1.1 SOZIODEMOGRAFISCHE ASPEKTE

2014 lebten etwa 450 000 Menschen muslimischen Glaubens in der Schweiz. Dies entspricht 5,5 Prozent der Schweizer Bevölkerung.[15] Etwa

14 Eine Organisation wird hier definiert als formelle oder informelle Gruppe, die Personen vereint, um in einer mehr oder weniger strukturierten und langfristigen Form auf gemeinsame Ziele hinzuarbeiten. Vgl. Mounia Bennani-Chraïbi / Sophie Nedjar / Samina Mesgarzadeh, «Rapport final. L'émergence d'acteurs associatifs musulmans dans la sphère publique en Suisse», *NFP* 58 (2011), S. 2. Muslimische Organisationen, die in der Schweiz ansässig, aber nur im Ausland aktiv sind (z.B. Islamic Relief) werden nicht berücksichtigt.

15 Mallory Schneuwly Purdie / Andreas Tunger-Zanetti, «Switzerland», in: Oliver Scharbrodt (Hrsg.), *Yearbook of Muslims in Europe,* Vol. 8 (Leiden: Brill, 2016), S. 682.

die Hälfte der Muslime in der Schweiz sind Staatsangehörige von Ländern des Westbalkans (37,5 Prozent)[16] oder der Türkei (11,7 Prozent). In den letzten Jahren hat die relative Grösse dieser Gruppen schrittweise abgenommen,[17] während der Anteil von Muslimen mit Schweizer Staatsangehörigkeit gestiegen ist und sich von 12 Prozent[18] im Jahr 2000 auf mittlerweile 35 Prozent[19] fast verdreifacht hat. Ein wesentliches Merkmal der muslimischen Bevölkerung in der Schweiz ist ihre relativ gering ausgeprägte Religiosität. 15 Prozent üben regelmässig ihre Religion aus.[20]

1.2 ORGANISATIONSLANDSCHAFT

Die Abbildung auf der folgenden Seite bietet einen Überblick über die Organisationsstruktur muslimischer Organisationen in der Schweiz. Es gibt zwar zwischen 300 und 350 muslimische Organisationen, darunter etwa 240 Moscheen.[21] Es existiert aber kein landesweiter Dachverband sämtlicher Muslime in der Schweiz. Vielmehr ist die Organisationslandschaft heterogen und fragmentiert.[22]

16 16.8% stammen aus dem Kosovo. Vgl. Mallory Schneuwly Purdie, «Musulmanes et musulmans de Suisse: Un éclairage sociodémographique», Vortrag gehalten an Fachtagung zu «Muslimfeindlichkeit, Gesellschaft, Medien und Politik», Freiburg, 11.9.2017.

17 Schneuwly Purdie, *Wenn Vielfalt reduziert wird: Reflexionen über das «Muslim-Sein» in der Schweiz,* S. 53.

18 Ebd., S. 52.

19 Diese Zahl beinhaltet nur Personen, die älter als 15 Jahre alt sind, und unterschätzt deshalb den wirklichen Anteil von Schweizer Muslimen. Telefoninterview mit Dr. Mallory Schneuwly Purdie, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Schweizer Zentrum für Islam und Gesellschaft, Universität Freiburg, 5.9.2017.

20 Monika Salzbrunn, «Epilogue: Être musulman en Suisse hors mosquée, Notes méthodologiques et perspectives épistémologiques», in: Christophe Monnot (Hrsg.), *La Suisse des mosquées* (Genf: Labor and Fides, 2013), S. 245; Silvia Martens, «Wohltätiges Engagement von Muslimen in der Schweiz», in: Brigit Allenbach / Martin Sökefeld (Hrsg.), *Muslime in der Schweiz* (Zürich: Seismo, 2010), S. 164.

21 Eine Moschee ist hier definiert als eine Vereinigung, die über einen aktiven Gebetsraum verfügt. Monnot, *Associations musulmanes de Suisse,* S. 33; Schneuwly Purdie / Tunger-Zanetti, *Switzerland;* Sandrine Hochstrasser, «La Suisse et ses près de 400 000 musulmans, une histoire parfois complexe», in: *Le Temps* (22.2.2015). Die Föderation Islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS) geht von 280 Moscheen aus. Interview mit Pascal Gemperli, Präsident der Union Vaudoise des Associations Musulmanes (UVAM) und Sprecher der FIDS, Morges, 14.7.2017.

22 Vgl. Samina Mesgarzadeh / Sophie Nedjar / Mounia Bennani-Chraïbi, «L'organisation des musulmans de Suisse: Dynamiques endogènes et injonctions de la société majoritaire», in: Christophe Monnot (Hrsg.), *La Suisse des mosquées* (Genf: Labor and Fides, 2013), S. 76.

MUSLIMISCHE DACHVERBÄNDE UND VEREINE IN DER SCHWEIZ

Nationale Dachverbände

- Ahmadiyya Muslim Jamaat Schweiz, seit ca. 1962, *5 Mitglieder*
- Türkisch Islamische Stiftung für die Schweiz (TISS), seit 1987, *ca. 50 Mitglieder*
- Föderation Islamischer Vereine der Schweiz, seit 1987, *4 Mitglieder*
- Koordination Islamischer Organisationen der Schweiz (KIOS), seit 1989
  - Basler Muslim Kommission (BMK), seit 1997, *ca. 20 Mitglieder*
- Föderation der Alevitischen Gemeinden in der Schweiz (FAGS), seit 1998, *ca. 13 Mitglieder*
- Föderation Islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS), seit 2006
  - Communità Islamica nel Canton Ticino (CICT), seit 1992, *k. A.*
  - Ligue des Musulmans de Suisse (LMS), seit 1994, *k. A.*
  - Schweizerische Islamische Glaubengemeinschaft (SIG), seit 1999, *18 Mitglieder*
  - Union des Associations Musulmanes de Fribourg (UAMF), seit 2000, *6 Mitglieder*
  - Islamische Gemeinschaft der Bosniaken Kanton Aargau (IZBA), seit 2001, ca. *6 Mitglieder*
  - Vereinigung Islamischer Gemeinden Kanton Luzern (IGL, ehem. VIOKL), seit 2002/05, *7–8 Mitglieder*
  - Dachverband Islamischer Gemeinden der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein (DIGO), seit 2003, *17 Mitglieder*
  - Verband Aargauer Muslime (VAM), seit 2004, *8 Mitglieder*
  - Union Vaudoise des Associations Musulmanes (UVAM), seit 2004, *17 Mitglieder*
  - Albanisch Islamischer Dachverband der Schweiz (AIVS), seit 2005, *27 Mitglieder*
  - Union des Organisations Musulmanes de Genève (UOMG), seit 2006, *10 Mitglieder*
  - Union des Associations Musulmanes de Neuchâtel (UNAM), seit ca. 2006, *ca. 10 Mitglieder*
- Union Albanischer Imame in der Schweiz (UAIS), seit 2012, *k. A.*
- Dachverband der Bosniaken der Schweiz, k. A., *19–21 Mitglieder*

Andere kantonale Dachverbände

- Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich (VIOZ), seit 1996, *ca. 34 Mitglieder*
- La Lega dei Musulmani in Ticino, k. A., *k. A.*

Andere nationale Vereine

- Fondation de l'Entre-Connaissance Genève, seit 1999
- Forum für einen Fortschrittlichen Islam, seit 2004
- Association Suisse des Musulmans pour la Laïcité (ASML), seit 2006
- Islamischer Zentralrat Schweiz (IZRS), seit 2009
- Vereinigung Islamische Jugend Schweiz, seit 2010
- Institut Culturel Musulman de Suisse (ICMS), k. A.

Diese Liste erhebt keinen Anspurch auf Vollständigkeit, soll aber einen Überblick über die muslimischen Dachverbände und nationalen Vereine der Schweiz liefern. Die angegebene Anzahl an Mitgliedern entspricht der Anzahl an Mitgliederorganisationen der jeweiligen Dachverbände. Einige Organisationen sind Mitglieder von mehreren Dachverbänden.

Diese Vielfalt geht auf sich teils überlagernde Faktoren zurück: Staatsangehörigkeit, ethnische Zugehörigkeit, Sprache (Herkunftsland und/oder Schweizer Mehrsprachigkeit), die Auslegung der Religion, politische Aspekte, Alter, Geschlecht und Funktion.[23]

So verfügen die albanischsprachigen Muslime über ihre eigenen nationalen Netzwerke, nämlich den Albanisch Islamischen Verband der Schweiz (AIVS) und die Union Albanischer Imame in der Schweiz (UAIS).[24] Ähnlich gehört ein erheblicher Teil der türkisch-muslimischen Vereine der Türkisch Islamischen Stiftung für die Schweiz (TISS)[25] an. Am Beispiel der Türken in der Schweiz lässt sich gut erkennen, wie sich Divergenzen innerhalb einer nationalen oder sprachlichen Gemeinschaft entweder in religiöser Hinsicht (Sunniten und Aleviten)[26] oder politischer Hinsicht (Einstellung im Hinblick auf die kurdische Frage oder Beziehungen zur türkischen Regierung)[27] widerspiegeln können. Ferner gibt es auch eine gewisse Zahl an Frauen- und Jugendorganisationen.

Auch der föderale Aufbau des politischen Systems in der Schweiz trägt zur Fragmentierung bei. Muslimische Organisationen bilden sich in der Regel entweder auf lokaler oder auf nationaler Ebene entlang sprachlicher und ethnischer Zugehörigkeiten, benötigen aber auch Einrichtungen auf Kantonsebene, da im Schweizer Verfassungssystem die Kantone für religiöse Angelegenheiten zuständig sind.

23 Der Faktor Funktion beinhaltet auch die Art und Weise, wie eine Organisation sich selbst und ihre Ziele definiert. Es muss zwischen Organisationen unterschieden werden, die ihre Funktion als strikt «religiös» betrachten, und Vereinen, die breitere, vor allem kulturelle Ziele verfolgen. Pierre Gisel, «L'islam en Suisse: quels regards pour quelles interprétations», in: Christophe Monnot (Hrsg.), *La Suisse des mosquées* (Genf: Labor and Fides, 2013).

24 Auch wenn beide Organisation sich einen Zusammenschluss irgendwann in der Zukunft vorstellen könnten, (Albinfo, *Erklärung der albanischen religiösen Führer in der Schweiz,* 20.3.2017), belegt die Existenz zweier Dachorganisationen die Fragmentierung der muslimischen Organisationslandschaft. Michael Meier, «Jede Moschee ist autonom», in: *Tages-Anzeiger* (4.7.2016).

25 Türkisch Islamische Stiftung für die Schweiz, http://diyanet.ch.

26 Monnot, *Associations musulmanes de Suisse,* S. 50.

27 Mesgarzadeh/Nedjar/Bennani-Chraïbi, *L'organisation des musulmans de Suisse,* S. 58f.

1.3 ZWÄNGE UND DYNAMIKEN

Die muslimische Organisationslandschaft in der Schweiz institutionalisiert sich langsam, aber zunehmend. Historisch haben sich muslimische Organisationen zunächst auf lokaler Ebene gebildet, um soziale, kulturelle und religiöse Bedürfnisse zu erfüllen, um die Integration zu erleichtern und die Weitergabe der Kultur in der Diaspora aufrechtzuerhalten.[28] Allerdings haben die Erwartungen verschiedener Akteure in der Schweiz schrittweise dazu geführt, dass die muslimischen Organisationen Menschen muslimischen Glaubens zunehmend auf Kantons- und Bundesebene vertreten.[29] Andere religiöse Akteure suchten nach Vertretern der muslimischen Bevölkerung, um einen interreligiösen Dialog zu führen, während die Behörden, insbesondere die Kantone, einen Ansprechpartner benötigten, um unter anderem die verschiedenen Integrationsmassnahmen zu diskutieren.

Die Kantone entscheiden selbst, ob und welche Religionen sie öffentlich-rechtlich anerkennen. Bislang hat nur der Kanton Basel-Stadt eine muslimische Gemeinschaft anerkannt, nämlich die lokale alevitische.[30] Die öffentlich-rechtliche Anerkennung ist eine politische Entscheidung, die diverse Auswirkungen für die entsprechende Glaubensgemeinschaft haben kann, beispielsweise staatliche Unterstützung und die Möglichkeit, in staatlichen Einrichtungen wie etwa Spitälern oder Gefängnissen Seelsorge zu betreiben.[31]

Im Hinblick auf die Vertretungsfunktion lässt sich zudem unterscheiden zwischen muslimischen Dachverbänden, die aus Einzelorganisationen bestehen, zum Beispiel die Föderation Islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS),[32] und muslimischen Organisationen

28 Bennani-Chraïbi/Nedjar/Mesgarzadeh, *Rapport final,* 3f.; Martens, *Wohltätiges Engagement,* S. 173.

29 Mesgarzadeh/Nedjar/Bennani-Chraïbi, *L'organisation des musulmans de Suisse,* S. 64–66. Für das interessante Fallbeispiel des Kantons Zürich, siehe Hans Mahnig, «Islam in Switzerland: Fragmented Accommodation in a Federal Country», in: Yvonne Yazbeck Haddad, *Muslims in the West: from Sojourners to Citizens* (Oxford: OUP, 2002), S. 81f.

30 Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt, *Beschluss-Protokoll der 21. und 22. Sitzung,* 17.10.2012, S. 23f.

31 Vgl. Adrian Loretan-Saladin / Quirin Weber / Alexander H.E. Morawa, *Freiheit und Religion: Die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften in der Schweiz* (Berlin: Lit Verlag, 2014).

32 Föderation Islamischer Dachorganisationen Schweiz, http://www.fids.ch.

ohne Mitgliederorganisationen. Letztere lassen sich wiederum zweifach unterteilen. Die erste Kategorie umfasst Organisationen, die eine bestimmte Auslegung des Islams verbreiten und ebenso untereinander wie auch mit Dachverbänden um ihre Auslegung der Religion konkurrieren.[33] Zwei dieser Organisationen, die in den letzten Jahren häufig in Schweizer Medien erwähnt wurden, sind der Islamische Zentralrat Schweiz (IZRS)[34] und das Forum für einen fortschrittlichen Islam.[35] In die zweite Kategorie fallen muslimische Organisationen der Zivilgesellschaft, die auf lokaler Ebene und zumeist ausserhalb der Strukturen der Dachverbände tätig sind.

Während sich Mitglieder in Dachverbänden auf eine gemeinsame Position einigen müssen, können Organisationen ohne Mitgliederorganisationen ohne langwierigen Konsensfindungsprozess handeln. Dementsprechend sind Dachverbände oftmals schwerfälliger. Dies gilt insbesondere für Dachverbände, die nicht nach sprachlichen oder ethnischen Zugehörigkeiten, sondern nach dem föderalen System der Schweiz strukturiert sind und dementsprechend zusätzliche Diversitätsfaktoren unter ihren Mitgliederorganisationen überbrücken müssen.

Zwei Faktoren haben die Institutionalisierung und «Helvetisierung» der muslimischen Organisationen in der Schweiz im 21. Jahrhundert beschleunigt. *Erstens* haben sowohl internationale Ereignisse wie der 11. September 2001 als auch nationale Ereignisse, etwa die Volksentscheide 2004 über eine erleichterte Einbürgerung und 2009 über ein Minarettverbot, den öffentlichen Druck auf die muslimischen Organisationen deutlich erhöht.[36] Dies wurde in den Interviews immer wieder erwähnt. *Zweitens* liess die damit zusammenhängende negative Berichterstattung in den Schweizer Medien die Muslime näher zusammenrücken und einheitlicher auftreten, um ihre Standpunkte medial zu verteidigen. Gerade in den letzten Jahren, in denen infolge des Aufstiegs des IS und der verheerenden Terrorangriffe in Europa

33 Bennani-Chraïbi/Nedjar/Mesgarzadeh, *Rapport final,* S. 11.

34 Islamischer Zentralrat Schweiz, http://www.izrs.ch.

35 Forum für einen fortschrittlichen Islam, http://www.forum-islam.ch.

36 Christophe Monnot, *Croire ensemble: Analyse institutionnelle du paysage religieux en Suisse* (Zürich: Seismo, 2013), S. 79; Matteo Gianni / Marco Giugni / Noémi Michel, *Les Musulmans en Suisse. Profils et intégration* (Lausanne: PPUR, 2015), S. 15.

die Berichterstattung über den dschihadistischen Terrorismus stark zugenommen hat, mussten sich die muslimischen Gemeinschaften wiederholt dazu äussern und rechtfertigen. Dies wurde ebenfalls in den Interviews bestätigt.[37]

Die allermeisten muslimischen Organisationen unterliegen zudem erheblichen finanziellen Zwängen. Diesen Aspekt betonten alle unsere Gesprächspartner: muslimische Organisationen, Forscher und Behörden.

Die negative Berichterstattung in den Medien liess die Muslime näher zusammenrücken

Während eine lokale religiöse Gruppierung in der Schweiz im Jahr 2013 über ein Jahresbudget von durchschnittlich 450 000 Franken verfügte (180 000 Franken im Falle nicht anerkannter Religionsgemeinschaften), belief sich dieser Betrag bei muslimischen Organisationen im Schnitt lediglich auf 60 000 Franken. Ein Drittel der muslimischen Organisationen kann deshalb beispielsweise ihren Imam nicht bezahlen.[38] Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Fähigkeit dieser Organisationen, ihre Institutionalisierung voranzutreiben und bereits bestehende Aktivitäten auszubauen sowie neue anzugehen – darunter auch solche, die zu PVE beitragen.

2 MUSLIMISCHE ORGANISATIONEN IN DER SCHWEIZ UND PVE

Der Aufbau dieses Abschnitts orientiert sich an zwei wesentlichen Merkmalen der von Muslimen in der Schweiz umgesetzten PVE-Massnahmen. Das Merkmal des umsetzenden Akteurs legt *erstens* fest, welche Organisation innerhalb der muslimischen Gemeinschaften die entsprechende PVE-Massnahme implementiert. Auf dem vorherigen Abschnitt aufbauend, wird hier zwischen muslimischen Dachverbänden und ihren Mitgliederorganisationen sowie muslimischen Organisationen der Zivilgesellschaft unterschieden. Muslimische Dachverbände beste-

37 Interview mit Dr. Miryam Eser Davolio, Dozentin, Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW), Zürich, 20.7.2017; Interview mit André Duvillard, Delegierter des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS), Bern, 3.8.2017; Interview mit einem Vertreter einer zivilgesellschaftlicher muslimischen Organisation, 18.7.2017; Interview mit einem Vertreter eines muslimischen Dachverbands, 16.8.2017.

38 Monnot, *Associations musulmanes de Suisse,* S. 42.

hen aus Mitgliederorganisationen, die einen gewissen Repräsentationsgrad ihrer jeweiligen Gemeinschaft anstreben; dazu gehören hauptsächlich lokale Moscheen. Im Gegensatz dazu bestehen zivilgesellschaftliche muslimische Organisationen nicht aus Einzelorganisationen, und sind vorwiegend auf lokaler Ebene und ausserhalb der institutionellen Struktur von Dachverbänden tätig.

Das Merkmal der Interventionsebene unterscheidet *zweitens* zwischen PVE-Massnahmen, die sich entweder auf die Makro-, Meso- oder Mikro-Ebene beziehen. Massnahmen auf der Makro-Ebene zielen auf die gesamthafte Gesellschaft ab, Massnahmen der Meso-Ebene auf eine bestimmte Gruppe oder Gemeinschaft, und Massnahmen auf der Mikro-Ebene auf Individuen.

In Übereinstimmung mit der weitgefassten Definition von PVE, die auch die Schweizer Strategie zur Terrorismusbekämpfung verwendet, werden im Rahmen dieses Kapitels nicht nur Massnahmen und Initiativen berücksichtigt, die die Literatur als PVE-spezifisch ansieht und direkt Radikalisierung verhindern, sondern auch diejenigen, die als PVE-relevant betrachtet werden und sich mit den zugrundeliegenden Ursachen von Radikalisierung auseinandersetzen.

Während die Dimension der Interventionsebene darüber informiert, wer Gegenstand von PVE-Massnahmen ist, wurde die Dimension des umsetzenden Akteurs gewählt, weil diese eine nützliche Differenzierung bereitstellt, um das Potenzial und die Grenzen von PVE-Aktivitäten unterschiedlicher muslimischer Organisationen zu analysieren.

2.1 MUSLIMISCHE DACHVERBÄNDE UND IHRE MITGLIEDER

Muslimische Dachverbände gehen von sich aus auf die breitere Gesellschaft zu. Auf der Makro-Ebene können verschiedene Massnahmen identifiziert werden, darunter die Verbreitung verschiedener öffentlicher Erklärungen gegen Gewalt, interkultureller und interreligiöser Dialog sowie die Mitarbeit muslimischer Vertreter in verschiedenen kantonalen Kommissionen.

Nationale und internationale Ereignisse sowie ihre Medienresonanz haben muslimische Organisationen dazu gedrängt, eindeutig öffentlich Stellung gegen jegliche Form von Gewaltanwendung zu beziehen, darunter auch dschihadistischer Terrorismus. Eine wichtige Massnahme

der muslimischen Organisationen ist diesbezüglich die Veröffentlichung von Grundsatzerklärungen, welche ihre Werte und Positionen erörtern. Kantonale Dachverbände greifen häufig darauf zurück.

Etwa ein Jahr nach den Anschlägen in Madrid im März 2004 veröffentlichten der Verband Aargauer Muslime (VAM) und die Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich (VIOZ) eine «Friedensresolution»[39] respektive eine «Grundsatzerklärung»[40], welche Gewalt eindeutig verurteilten. Andere kantonale Organisationen veröffentlichten später ähnliche Dokumente, darunter die Islamische Gemeinde Luzern (IGL)[41] im Jahr 2009 und die Union Vaudoise des Associations Musulmanes (UVAM)[42] im Jahr 2013. Viele Dachverbände veröffentlichten nach den jüngsten Terroranschlägen Pressemitteilungen, um diese Werte noch einmal zu bekräftigen.[43]

Aufgrund der Heterogenität und Fragmentierung der muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz ist die Erstellung solcher Dokumente häufig langwierig und aufwändig. Einer der Gesprächspartner gab an, dass es für einen grösseren Dachverband mehrere Wochen dauern könne, um eine einfache Pressemitteilung im Namen einer Organisation zu verfassen.[44] Dennoch scheinen sich die Dachverbände inzwischen stärker zu bemühen. Im März 2017 erklärten die beiden wichtigsten landesweiten albanisch-muslimischen Organisationen (AIVS und UAIS) gemeinsam, jeglichen Aufruf zu Gewalt sowie religiös, rassistisch und ethnisch bedingten Hass zu verurteilen. Es wird ausdrücklich erklärt,

39 Verband Aargauer Muslime, *Friedenskundgebung in Baden,* 12.3.2005.

40 Vereinigung der islamischen Organisationen in Zürich, *Grundsatzerklärung,* 27.3.2015.

41 Vgl. Samuel Behloul, «Religion und Religionszugehörigkeit im Spannungsfeld von normativer Exklusion und zivilgesellschaftlichem Bekenntnis. Islam und Muslime als öffentliches Thema in der Schweiz», in: Brigit Allenbach / Martin Sökefeld (Hrsg.), *Muslime in der Schweiz* (Zürich: Seismo, 2010), S. 56.

42 Union Vaudoise des Associations Musulmanes, *L'UVAM: Toute Une Histoire,* 15.12.2013.

43 Interview mit Pascal Gemperli, 14.7.2017. Siehe auch die Website von FIDS, UVAM, BMK und VIOZ.

44 Interview mit André Duvillard, 3.8.2017. Dies ist besonders interessant im Vergleich zu den fehlenden Beschränkungen und der relativen Flexibilität von Organisationen wie dem IZRS oder dem Forum für einen fortschrittlichen Islam. Vgl. Christophe Monnot, «S'inscrire dans l'espace public en tant que musulman en Suisse», in: *Social Compass* 62, Nr. 2 (2015), S. 207f.

dass jedes Mitglied dazu aufgefordert wird, den zuständigen Behörden allfällige Fälle zu melden.[45]

Etwa zwei Monate später kündigte die FIDS ebenfalls an, an einer Charta zu arbeiten.[46] Laut einem Sprecher der FIDS ist diese Charta bereits seit längerem in Arbeit. Er erwähnte nebst dem Mangel an finanziellen Mitteln und Personal auch die Langwierigkeit konsultativer Prozesse in grossen Verbänden.[47] Diesen Schwierigkeiten zum Trotz senden diese Erklärungen ein klares Signal an die Schweizer Bevölkerung.

Des Weiteren arbeiten viele muslimische Dachverbände an der Stärkung der Beziehung und der Integration ihrer Gemeinschaften in die Gesellschaft. Die Öffentlichkeitsarbeit erfolgt grösstenteils durch die Förderung von interkulturellem und interreligiösem Dialog. Viele Dachverbände organisieren regelmässig öffentliche Veranstaltungen, unter anderem auch zum Fest des Fastenbrechens[48] oder im Rahmen eines Tages der offenen Tür von Moscheen.[49] 2015 organisierte die Union Neuchâteloise des Associations Musulmanes (UNAM) eine eintägige Veranstaltung mit dem Ziel, sich «gegenüber der Bevölkerung zu öffnen».[50]

Eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit anderen religiösen Akteuren ist auf allen Ebenen des politischen Systems in der Schweiz vorhanden. Auf Bundesebene sind die FIDS und die Koordination Islamischer Organisationen Schweiz (KIOS) Mitglieder des Schweizerischen Rats der Religionen.[51] Auch auf kantonaler und lokaler Ebene tauschen

45 Albinfo, *Erklärung der albanischen religiösen Führer in der Schweiz.*

46 «Wir arbeiten an einer Charta für Moscheen in der Schweiz», in: *SRF News* (27.05.2017); vgl. Sophie Roselli, «Nous préparons deux chartes éthiques», in: La Tribune de Genève (22.9.2017).

47 Interview mit Pascal Gemperli, 14.7.2017.

48 Die BMK organisierte 2017 zusammen mit dem Interreligiösen Forum Basel und einem Basler Regierungsrat einen öffentlichen Anlass. Basler Muslim Kommission, *9. Öffentliches Fastenbrechen,* 8.6.2017.

49 Die VIOZ und einige ihrer Mitglieder führen regelmässig einen Tag der offenen Tür durch. VIOZ, *Tag der offenen Moscheen,* Oktober 2016, zuletzt am 12./13.11.2016.

50 Pascal Hofer, «Les musulmans s'unissent et se présentent à la population», in: *L'Impartial* (12.11.2015).

51 Schweizerischer Rat der Religionen, *Mitglieder,* http://www.ratderreligionen.ch/mitglieder. Vgl. auch Mesgarzadeh/Nedjar/Bennani-Chraïbi, *L'«organisation» des musulmans de Suisse,* S. 70.

sich muslimische Organisationen häufig mit anderen lokalen religiösen Gemeinschaften aus und organisieren gemeinsame Veranstaltungen.[52]

Parallel zur gestiegenen öffentlichen Visibilität[53] senden einige muslimische Organisationen auch Vertreter in kantonale Kommissionen, die für Migrations- und Integrationsfragen zuständig sind. Dieser Vorgehensweise liegt unter anderem der Wunsch der Behörden zugrunde, dass muslimische Gemeinschaften bei Integrationsbestrebungen miteinbezogen werden und ihre Bedürfnisse den lokalen Behörden mitteilen. In zahlreichen Kantonen und Städten ist diese Zusammenarbeit inzwischen institutionalisiert. Das älteste Beispiel dafür ist vermutlich die Plattform Groupe de contacts Musulmans, die von der Integrationsstelle des Kantons Neuenburg verwaltet wird und seit 1996 aktiv ist.[54] Eine ähnliche Plattform gibt es im Kanton Genf. In anderen Fällen ist der lokale Dachverband direkt mit den Behörden verbunden. Im Kanton Aargau ist der Präsident des VAM von Amts wegen Mitglied der Migrationskommission des Kantons. Dasselbe gilt für den Präsidenten der Islamischen Gemeinde Luzern, der Mitglied der Integrationskommission der Stadt ist. Diese Plattformen bieten muslimischen Vertretern auch die Möglichkeit, zu PVE beizutragen, indem über potenzielle Problemfälle gesprochen wird. Zudem können die Bedürfnisse der Gemeinschaft zur Verbesserung der Integration besser erkannt werden. An anderen Orten kommt es, wenn auch oft in weniger institutionalisierter Form, in der Regel ebenfalls zu regelmässigen Kontakten.[55] Engere und regelmässigere Kontakte werden jedoch oftmals

Kriens ist ein Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen muslimischen Organisationen und Behörden.

52 Ein Beispiel auf kantonaler Ebene ist die Beteiligung der UVAM im interreligiösen «Dialoghaus» *l'Arzilier.* Union Vaudoise des Associations Musulmanes, *Dialogue interreligieux*. Ein Beispiel auf lokaler Ebene ist die Beteiligung des *Muslimischen Vereins Bern* am Haus der Religionen. Vgl. Muslimischer Verein Bern, *Dialog.*

53 Vgl. Christophe Monnot, «Visibility or Invisibility: The Dilemma of the Muslim Associations of Switzerland», in: *Journal of Religion in Europe* 9 (2016).

54 Die Mitglieder der Plattform treffen sich viermal jährlich. Konferenz der Kantonsregierungen, *Umfrage bei den kantonalen und kommunalen Integrationsfachstellen,* Juni 2015, S. 17f. Vgl. auch Mahnig, *Islam in Switzerland,* S. 80.

55 Konferenz der Kantonsregierungen, *Umfrage bei den kantonalen und kommunalen Integrationsfachstellen.*

durch die politisch kontroverse Tatsache erschwert, dass muslimische Gemeinschaften nicht öffentlich-rechtlich anerkannt sind.[56]

Massnahmen auf Meso-Ebene richten sich an die muslimische Bevölkerung. Hierbei ist erwähnenswert, dass die dschihadistische Radikalisierung und ihre Prävention auch Diskussionsgegenstand in etlichen Dachverbänden sind. Diese versuchen, unter ihren Mitgliedern das Bewusstsein zu schärfen und einen Dialog zu diesem Thema anzustossen.[57] Die vier aktuell wichtigsten Massnahmen auf dieser Ebene sind: 1) Sprachkurse, 2) islamischer Religionsunterricht, 3) das Bereitstellen von Seelsorge in öffentlichen Einrichtungen – darunter auch Gefängnisse – sowie 4) Imam-Ausbildungen.

Der 2016 publizierte Bericht des SVS hat die Bedeutung von Sprachkursen als Massnahme zur Integration und auch ihre Relevanz für PVE betont.[58] Sprachkurse bieten zum Beispiel die islamische Gemeinschaft in Wil SG[59] oder die Association des Musulmans de Fribourg (AMFR)[60] an. Auch in diesem Bereich ist das grösste Hindernis, um solche Angebote aufrechtzuerhalten und weiter auszubauen, der Mangel an finanziellen Mitteln und personellen Ressourcen.

Muslimische Organisationen bieten zum Teil auch islamischen Religionsunterricht an. Der im Bericht des SVS erwähnte Fall von Kriens (LU) ist hierbei ein Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen muslimischen Organisationen und Behörden: Die örtliche Schule bietet ausserhalb der Schulstunden einen freiwilligen Kurs in islamischer Religion (zwei Stunden pro Woche) an. Der Kurs wurde auf Initiative der islamischen Gemeinde von Kriens organisiert. Die Islamische Gemeinde Luzern bezahlt den Lehrer, während die Schule die Infrastruktur zur Verfügung stellt.[61]

56 Interview mit André Duvillard, 3.8.2017. Vgl. auch Loretan-Saladin/Weber/Morawa, *Die Freiheit und Religion*.

57 2016 widmete die UVAM ihren jährlichen Konferenzzyklus dem Thema der Radikalisierung. Union Vaudoise des Associations Musulmanes, *Assises 2016,* 26.2.2017.

58 SVS, *Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Radikalisierung,* S. 19; 23.

59 Interview mit einem Vertreter einer zivilgesellschaftlichen muslimischen Organisation, 18.7.2017.

60 Association des Musulmans de Fribourg, *Activités,* http://amfr.ch/activites.

61 SVS, *Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Radikalisierung,* S. 15f.

Eine weitere Massnahme ist die Aus- und Weiterbildung von Imamen. Ein 2016 publizierter Bericht des Schweizerischen Zentrums für Islam und Gesellschaft (SZIG) ist zum Schluss gekommen, dass in der Schweiz ein wesentlicher Weiterbildungsbedarf für Imame bestehe.[62] Der SVS teilte diese Feststellung.[63] Auch die muslimischen Dachverbände rufen regelmässig nach Imam-Ausbildungen in der Schweiz.[64]

Jedoch sind nicht alle muslimischen Organisationen dazu in der Lage oder bereit, die damit verbundenen Kosten zu tragen.[65] Das Thema der Aus- und Weiterbildung von Imamen hängt auch mit der Problematik der sogenannten «Hassprediger» zusammen, welche eine zentrale Rolle bei der Radikalisierung einiger Schweizer Dschihadisten gespielt haben. Einer der akademischen Interviewpartner erzählte, dass einige Mitgliedsverbände der UVAM sich mit salafistischen Imamen auseinandersetzen und diese schliesslich daran hindern mussten, in die Schweiz zu reisen und zu predigen.[66] Es gab in der Schweiz aber auch Fälle, in denen sich Moscheen nicht entschieden genug gegen solche Hassprediger gestellt haben oder diese sogar eingeladen haben.[67]

Aktuell können drei neue Ausbildungsprogramme erwähnt werden. Das erste findet sich im SZIG der Universität Freiburg. Es startete im Jahr 2016 infolge der Veröffentlichung des oben erwähnten Berichts des SZIG zur Ausbildung von Imamen. Es handelt sich jedoch nicht um ein dauerhaftes Programm, sondern um einen Zyklus von Workshops, der in Zusammenarbeit mit lokalen und nationalen muslimischen Verbänden zu aktuellen Themen entwickelt worden ist. Er richtet sich nicht

62 Hansjörg Schmid / Mallory Schneuwly Purdie / Andrea Lang, *Islambezogene Weiterbildung in der Schweiz. Bestandsaufnahme und Bedarfsanalyse* (Freiburg: SZIG, 2016), S. 99.

63 SVS, *Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Radikalisierung,* S. 16; 25.

64 Vgl. Union Vaudoise des Associations Musulmanes, *Papier cadre,* 11.

65 Daniel Fuchs, «Nach Fall Gebenstorf: Der Ruf nach Imam-Ausbildung in der Schweiz erhält neuen Schwung», in: *Aargauer-Zeitung* (1.9.2017).

66 Telefoninterview mit einem Akademiker, 15.7.2017.

67 Johannes Saal, «Jihadi Mobilization within Diaporas: Ethnic Albanian Foreign Fighters from Switzerland», in: *The German Jihad* (6.9.2017).

ausschliesslich an Imame, behandelt aber Themen wie Seelsorge und PVE.[68] Dieser Zyklus wird im März 2018 enden.[69]

Die zweite Ausbildung richtet sich spezifisch an Imame und findet an der Universität Genf statt. Sie folgt einer ursprünglichen Anfrage von muslimischen Gemeinschaften in Genf und besteht aus einem einjährigen Programm, das im Herbst 2017 begonnen hat. Dieses Programm besteht aus einer Mischung aus Sprachunterricht, Kursen zur Schweizer Kultur und theologischen Inhalten. Die Universität, die Integrationsstelle des Kantons Genf sowie lokale muslimische Organisationen organisieren die Ausbildung mit.[70]

Bei der dritten Ausbildung an der Universität Bern steht die Seelsorge im Vordergrund. Seit ihrem Beginn im Frühling 2017 hat sie das Angebot, das es für christliche Seelsorger bereits gibt, auf Imame ausgeweitet. In diesem Rahmen wurden ein Eignungstest sowie eine Weiterbildung zum Thema «geistlicher Beistand» eingeführt.[71] Obwohl muslimische Gemeinschaften nicht direkt in den Prozess zur Schaffung dieser Zertifizierung miteinbezogen wurden, soll die Ausbildung bereits auf grosses Interesse bei Imamen gestossen sein.[72]

Ausbildungsangebote für Imame bleiben jedoch begrenzt. In der Schweiz wurden die Entwicklung und der Ausbau eines Ausbildungsangebotes für Imame politisch angefochten. Beispielsweise lancierte die Schweizerische Volkspartei (SVP) 2015 das kantonale Referendum gegen die Schaffung des SZIG und gegen jegliche Form einer öffentlichen Ausbildung für Imame.[73] In diesem Zusammenhang wird die Entwicklung der Beziehung zwischen der Gesamtbevölkerung und der muslimischen Bevölkerung eine wichtige Rolle bei der künftigen Ausgestaltung von Imam-Ausbildungen spielen.

68 Die Ausbildung von Imamen per se wird im Mandat des SZIG ausdrücklich ausgeschlossen. Vgl. «L'UDC recourt au Tribunal fédéral contre le Centre Suisse Islam et Société de l'Uni de Fribourg (CSIS)», in: *Kath.ch* (17.5.2016).

69 SZIG, *Weiterbildung: Muslimische Organisationen als gesellschaftliche Akteure.*

70 «L'université donnera des cours aux imams», in: *Tribune de Genève* (18.9.2017). Vgl. auch «Une formation inédite pour les imams», in: *Tribune de Genève* (16.3.2017).

71 «Test soll Hassprediger aufdecken», in: *Tages-Anzeiger* (1.1.2017).

72 «Imame sollen zum Eignungstest», in: *NZZ am Sonntag* (1.1.2017).

73 Conseil d'Etat, *Message au Grand Conseil 2015-DICS-69,* 14.12.2015.

Seelsorge beziehungsweise geistlicher Beistand ist ein letzter Bereich, in dem die Involvierung muslimischer Akteure – insbesondere von Imamen – entscheidend ist. Seelsorger von Religionen mit öffentlich-rechtlicher Anerkennung können in öffentlichen Einrichtungen wie Gefängnissen, Spitälern und Asylzentren geistlichen Beistand leisten. Da der Islam jedoch keine öffentlich-rechtliche Anerkennung erhalten hat, ist die Bereitstellung muslimischer Seelsorger rechtlich nicht geregelt. Dies stellt potenziell ein Sicherheitsrisiko dar, da Erfahrungen im Ausland gezeigt haben, dass insbesondere Gefängnisse Orte sind, wo Personen häufig dschihadistisch radikalisiert werden.[74]

Gefängnisse sind Orte, wo Personen häufig dschihadistisch radikalisiert werden.

Um dies zu verhindern, haben viele muslimische Dachverbände zusammen mit verschiedenen öffentlichen Einrichtungen pragmatische Lösungen entwickelt, damit muslimische Seelsorger geistlichen Beistand leisten können. Dies ist etwa bei der UVAM für Haftanstalten,[75] beim UOMG-Mitglied Association de l'Aumônerie Musulmane für das Kantonsspital Genf[76] oder bei der Basler Muslim Kommission (BMK) für Spitäler wie auch für Haftanstalten der Fall.[77] Aus Sicht derjenigen, die geistlichen Beistand in Gefängnissen empfangen, scheint das Angebot ausreichend.[78] In den meisten Fällen sind die umgesetzten Lösungen jedoch auf lange Sicht schwer aufrechtzuerhalten. Der Mangel an finanziellen Mitteln,[79] an öffentlich-rechtlicher Anerkennung sowie die uneinheitliche Beziehung zu den Behörden sind mitunter Gründe da-

74 Fabien Merz, «Der schwierige Umgang mit Dschihad-Rückkehrern», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik,* Nr. 210 (2017). Die Bedingungen im Gefängnissektor der Schweiz sind jedoch ganz anders als etwa in Frankreich.

75 Union Vaudoise des Associations Musulmanes, *Papier cadre,* 11.

76 Hôpitaux Universitaires Genève, *Conventions,* 18.4.2016. Vgl. auch «L'aumônerie d'hôpital face au défi du pluralisme religieux», in: *Kath.ch* (19.5.2016).

77 Basler Muslim Kommission, *Seelsorge.*

78 Vgl. Eser Davolio et al., *Hintergründe.*

79 Der SVS-Bericht nennt als eine Ausnahme die Haftanstalt Pöschwies (ZH), wo ein muslimischer Seelsorger auf der Basis eines Ad-hoc-Vertrags angestellt ist und über die gleichen Rechte wie andere Seelsorger verfügt.

für, dass muslimische Akteure nur eingeschränkt geistlichen Beistand leisten können.[80]

Die Imam-Ausbildung und der geistliche Beistand sind auch auf der Mikro-Ebene relevante Themen. Wenn die Ausbildung von Imamen und Seelsorgern verbessert und geistlicher Beistand durch muslimische Seelsorger in möglichst vielen öffentlichen Einrichtungen sichergestellt würde, wären diese Akteure auch besser darauf vorbereitet, dort wirksame Präventionsarbeit zu leisten sowie Radikalisierung frühzeitig zu erkennen und womöglich zu verhindern.
In einem Gespräch wurde ferner die Betreuung muslimischer Konvertiten zu Präventionszwecken erwähnt.[81] Diese Massnahme beruht auf der Annahme, dass muslimische Konvertiten oft weniger über den Islam wissen als diejenigen, die in einer muslimischen Familie aufgewachsen sind und/oder länger Islamunterricht besucht haben. Dadurch, so die Annahme, seien Konvertiten empfänglicher für extremistische Auslegungen des Islams.[82] Etwa 19 Prozent der Schweizer Dschihadisten, und damit überproportional viele, sind Konvertiten.[83]

In einem anderen Interview wurde auch die Rolle betont, die muslimische Organisationen bei der Umsetzung von Massnahmen zur Deradikalisierung spielen können. In La-Chaux-de-Fonds (NE) wurde die Association Culturelle des Femmes Musulmanes de Suisse (ACFMS) von den Behörden gebeten, mit einer jungen Konvertitin, deren Verständnis des Islams als radikal eingestuft wurde, über den Islam und

80 Vgl. SVS, *Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Radikalisierung,* S. 18; Vgl. auch Sylvie Arsever, «Aumôniers musulmans: le long chemin vers la reconnaissance», in: *Infoprions,* Juni 2015.

81 Interview mit Pascal Gemperli, 14.7.2017. Dass Konvertiten aufgrund eines niedrigeren Wissens über den Islam der Radikalisierung stärker erliegen, wird in der Literatur häufig erwähnt. Vgl. Milena Uhlmann, «European Converts to Terrorism», in: *Middle East Quarterly* 15, Nr. 3 (2007), S. 33; Beenish Ahmed, *Why Converts to Islam Are So Suspectible to Becoming Terrorist,* in: *Think Progresss* (3.2.2016); Surya Valliappan Krishna, *Radicalisation of Muslim Converts,* in: *IDSA Comment* (31.8.2015). Für eine Bestätigung der These fehlt es aber letztlich an empirischen Daten. Vgl. Bart Schuurman / Peter Grol / Scott Flower, *Converts and Islamist Terrorism: An Introduction* (Den Haag: ICCT, 2016).

82 «Un nouvel imam diplômé en droit est engagé à la grande mosquée de Genève», in: *Tribune de Genève* (27.2.2017).

83 Kurt Pelda / Thomas Knellwolf, «Der Weg zum Jihadismus», in: *Tages-Anzeiger* (28.6.2017).

seine Lehren zu sprechen.[84] Ebenfalls wurde aber auch auf die mangelnde Erfahrung und die fehlende Ausbildung im Bereich der Deradikalisierung hingewiesen.[85]

Ein Dilemma im Hinblick auf die Beiträge muslimischer Organisationen zu PVE ist die Frage der frühzeitigen Erkennung und Meldung (oder Anzeige). Könnten muslimische Organisationen eine wichtige Rolle bei der Früherkennung von dschihadistischer Radikalisierung und der Meldung verdächtiger Fälle bei den Behörden spielen? Mehrere Vertreter muslimischer Organisationen haben sich öffentlich dafür ausgesprochen.[86] So war in einem Gespräch von «dem Vorhaben der Durchführung einer illegalen Handlung» die Rede,[87] und die Charta der albanischen Muslime erwähnt «Rufe nach Gewalt und religiös, rassistisch oder ethnisch bedingten Hass».[88] Das Festlegen der Schwelle zwischen «unproblematischem» und «problematischem» Verhalten ist jedoch schwierig. Zwischen Radikalisierungsprozessen ohne Gewaltabsicht, die rechtmässig und durch die Religions- und Meinungsfreiheit geschützt sind, und Radikalisierungsprozessen mit Gewaltabsicht muss aber unterschieden werden.[89] Laut dem Präsidenten der UVAM bedeutet diese Schwierigkeit für muslimische Organisationen, dass einerseits Falschmeldungen an die Behörden das Vertrauen zwischen der Organisation und ihren Mitgliedern ernsthaft beschädigen können. Dies sei umso mehr der Fall, wenn man sich ihre religiöse, kulturelle und soziale Funktion vor Augen führe. Dementsprechend würden Organisationen kein Risiko eingehen, wenn sie sich hinsichtlich eines spezifischen Falls unsicher sind. Andererseits haben muslimische Organisationen weder die Erfahrung noch die Kenntnisse, um Fälle von Radikalisierung mit einer gewaltbereiten Komponente zuverlässig zu erkennen. Der Präsident der UVAM betonte zum Beispiel die Schwierigkeit, zwischen

84 Interview mit Miryam Eser Davolio, 20.7.2017.

85 Interview mit Pascal Gemperli, 14.7.2017.

86 Siehe Albinfo, Erklärung der albanischen religiösen Führer in der Schweiz; «Pour l'imam de Genève, il n'y a ‹aucun problème à dénoncer les radicalisés›», in: *Radio Télévision Suisse* (22.8.2017). Interview mit Pascal Gemperli, 14.7.2017.

87 Interview mit Pascal Gemperli, 14.7.2017.

88 Albinfo, *Erklärung der albanischen religiösen Führer in der Schweiz,* 20.3.2017

89 Interview mit Pascal Gemperli, 14.7.2017.

Frömmigkeit und Radikalismus zu unterscheiden. Diese Aussage wird bestätigt durch wissenschaftliche Untersuchungen, die weder ein klares Profil noch eindeutige Zeichen von radikalisierten Personen ausmachen können.[90]

2.2 ZIVILGESELLSCHAFTLICHE MUSLIMISCHE ORGANISATIONEN

Zivilgesellschaftliche muslimische Organisationen, die vorwiegend auf lokaler Ebene und ausserhalb der institutionellen Struktur von Dachverbänden tätig sind, sind auch verstärkt im Bereich von PVE aktiv.

Auf Makro-Ebene befassen sich die Akteure hauptsächlich mit Aspekten gegenseitigen Misstrauens zwischen Muslimen und dem Rest der Gesellschaft, indem der Dialog zwischen den Kulturen und Religionen und die gegenseitige Akzeptanz gefördert werden. Eine Organisation, die sich in diesem Bereich engagiert, ist die in der Stadt Freiburg beheimatete muslimische Jugendorganisation «Frislam».[91] Sie will junge Muslime dazu ermutigen, aktiv am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und Brücken zwischen der lokalen muslimischen Gemeinschaft und der Gesamtbevölkerung zu bauen und zu stärken.[92]

Am jährlichen «Fastentag» lädt Frislam Muslime und Nichtmuslime zum Fest des Fastenbrechens ins Zentrum von Freiburg ein. Am diesjährigen «Fastentag» im Juni 2017 nahmen rund 900 Menschen teil, darunter auch der Bürgermeister von Freiburg und andere lokale Würdenträger.[93] Die Veranstaltung, die laut den Organisatoren dazu dienen soll, sich kennenzulernen und Ängste abzubauen, war sehr erfolgreich. Dies zeigte sich nicht nur an der blossen Zahl an Teilnehmern und einer heterogenen Teilnehmerschar, sondern auch am positiven Medienecho.[94] Derartige Initiativen tragen zur Förderung eines positiven Bildes von Muslimen unter der Schweizer Bevölkerung bei und widerlegen nega-

90 Vgl. Eser Davolio et al., *Hintergründe.*

91 https://www.frislam.ch.

92 Frislam wurde von jungen Muslimen initiiert, hat aber auch nicht-muslimische Mitglieder.

93 Katholisches Medienzentrum, *Humorvolles Fastenbrechen in Freiburg zieht 900 Leute an,* (11.6.17).

94 «Freiburger Fest soll Verständnis für Muslime fördern», in *SRF News,* 10.6.2017.

tive Klischees. Die Überwindung von Misstrauen stellt ein wichtiges Element von PVE dar. Dies bestätigten mehrere Gesprächspartner.[95]

Zivilgesellschaftliche muslimische Organisationen sind auch auf Meso-Ebene zunehmend aktiv. Sie stärken die Widerstandsfähigkeit lokaler muslimischer Gemeinschaften gegenüber Radikalisierung. Eine zivilgesellschaftliche Organisation, die auf dieser Ebene besonders aktiv ist, ist «Tasamouh», die im Jahr 2016 in Biel ins Leben gerufen wurde. Tasamouh ist vor allem durch seine Ausbildung interreligiöser Mediatoren bekanntgeworden. Diese suchen den Kontakt mit «gefährdeten» muslimischen Jugendlichen und deren Familien, wobei explizit das Ziel im Vordergrund steht, Radikalisierung vorzubeugen. Daneben versucht Tasamouh auch, Verständnis und Akzeptanz zwischen den Kulturen und den Religionen zu fördern. Eine ihrer jüngsten Initiativen war beispielsweise auf die kulturelle und religiöse Sensibilisierung junger Lehrer ausgerichtet, um deren zukünftige Arbeit mit muslimischen Schülern zu erleichtern und zu vermeiden, dass sich Schüler aufgrund kultureller Missverständnisse von ihren Lehrern entfremden. Tasamouh hat auch eine Diskussionsrunde zwischen lokalen Unternehmern und jungen muslimischen Frauen organisiert, die beim Tragen eines Kopftuchs im beruflichen Umfeld mit Problemen konfrontiert waren. Die Veranstaltung hatte zum Ziel, unter den Unternehmern das Bewusstsein für diese Probleme zu schärfen.[96] Durch die Förderung von interkulturellem und interreligiösem Dialog leisten solche Initiativen einen wichtigen Beitrag zum Abbau von gegenseitigem Misstrauen und Unverständnis.

Die Förderung von interkulturellem und interreligiösem Dialog leistet einen wichtigen Beitrag zum Abbau von gegenseitigem Misstrauen.

95 Interviews mit André Duvillard, 3.8.2017, und Miryam Eser Davolio, 20.7.2017; Interview mit einem Vertreter einer zivilgesellschaftlichen muslimischen Organisation, 15.8.2017; Interview mit Vertreter eines muslimischen Dachverbands, 16.8.2017. Dies wird auch erwähnt im Bericht von Eser Davolio et al., *Hintergründe*.

96 Interview mit einem Vertreter einer zivilgesellschaftlichen muslimischen Organisation, 15.8.2017. Vgl. auch «Un colloque a réuni femmes voilées et employeurs à Bienne», in: *Radio RTS,* 15.11.2016.

Ein weiteres Beispiel ist «Fair Winti», ein in Winterthur ansässiger Verein, der von einem muslimischen Lokalpolitiker ins Leben gerufen wurde, nachdem mehrere Fälle von Radikalisierung in der Region bekannt geworden waren. Fair Winti bietet unter anderem jungen Menschen mit Migrationshintergrund Unterstützung bei der Suche nach einem Arbeitsplatz. Solche Initiativen zur sozioökonomischen Integration stehen im Einklang mit der präventiven Komponente der Schweizer Strategie zur Terrorismusbekämpfung, welche die Bedeutung von Massnahmen zur Reduzierung von Jugendarbeitslosigkeit und zur Gewährleistung eines Zugangs zum Arbeitsmarkt zwecks PVE betont hat.

Während Initiativen wie das Mentorenprogramm von Tasamouh und das Hilfsangebot von Fair Winti auf die Meso-Ebene ausgerichtet sind (sie richten sich an die muslimische Jugend und im Fall der Initiative von Tasamouh auch an deren Familien), verfügen beide auch über eine deutliche Dimension auf Mikro-Ebene: Sie kümmern sie entweder direkt um Menschen, um (im Fall des Angebots von Fair Winti) deren Widerstandsfähigkeit gegenüber Radikalisierung generell zu stärken, oder (wie im Fall des Mentorenprogramms von Tasamouh) auch direkt um Menschen, die bereits radikalisierungsgefährdet sind.

Unsere Gesprächspartner betonten, dass auch für die von den zivilgesellschaftlichen muslimischen Organisationen lancierten Initiativen häufig zu geringe finanzielle Mittel vorhanden seien und dass dementsprechend oftmals auf Freiwillige zurückgegriffen werden müsse. Dies habe zur Folge, dass es für die Organisationen schwer sei, solche Initiativen ausweiten und zu professionalisieren.[97]

FAZIT

Dieses Kapitel hat aufgezeigt, wie die muslimischen Organisationen in der Schweiz zur Prävention von gewaltbereiten Extremismus beitragen. Es wurden vier Hauptspannungsfelder identifiziert, bei denen Potenzial bestehen würde, die Beiträge der muslimischen Organisationen zu PVE weiter zu optimieren. Diese sind 1) die Fragmentierung von muslimischen Organisationen in der Schweiz; 2) der Mangel an Geldmitteln

97 Interviews mit Vertretern von zivilgesellschaftlichen muslimischen Organisationen, 18.7.2017 und 15.8.2017.

und Personal, der eine Ausweitung, Professionalisierung und Institutionalisierung dieser Beiträge erschwert; 3) die Zusammenarbeit mit Behörden, die durch den Mangel an öffentlich-rechtlicher Anerkennung eingeschränkt ist; sowie 4) Vertrauensfragen, einerseits innerhalb der muslimischen Gemeinschaften, andererseits aber auch zwischen Muslimen und behördlichen Instanzen sowie zur Gesellschaft.

Die Unterscheidung zwischen den Dachverbänden und zivilgesellschaftlichen muslimischen Organisationen ist wichtig, um zu verstehen, wie die Beiträge muslimischer Organisationen zu PVE verbessert werden könnten. Zivilgesellschaftliche muslimische Organisationen sind hauptsächlich ausserhalb von Dachverbänden tätig. Dementsprechend sind sie weniger durch die fragmentierte Organisationsstruktur eingeschränkt und agiler als Dachverbände, die Konsens unter ihren Mitgliederorganisationen schaffen müssen, bevor sie handeln können. Dementsprechend könnte eine wirkungsvolle Möglichkeit zur kurzfristigen Optimierung des Beitrags, den die Muslime in der Schweiz zu PVE leisten, darin bestehen, den Mangel an finanziellen Mitteln und Personal anzugehen und zivilgesellschaftlichen muslimischen Organisationen gegebenenfalls Mittel zur Verfügung zu stellen. Unseren Interviews nach zu urteilen, wäre der Wille unter zivilgesellschaftlichen muslimischen Organisationen durchaus vorhanden, ihren Beitrag zu PVE zu verbessern und auszuweiten.[98]

Um die Beiträge der muslimischen Organisationen zu PVE jedoch mittel- und langfristig zu optimieren, scheint kein Weg daran vorbeizuführen, die Probleme anzugehen, welche die Dachverbände beim Erbringen von Leistungen im Bereich von PVE behindern. Einzig die Dachverbände haben die erforderliche Legitimität, um die muslimischen Gemeinschaften zu vertreten. Nur sie können den anderen gesellschaftlichen Akteuren die Gesprächspartner bereitstellen, die diese für eine verbesserte Zusammenarbeit für PVE benötigen. Dies kann nur geschehen, wenn die Probleme der fragmentierten Organisationstruktur angegangen werden. Eine solche Überwindung ist aber ein langwieriger Prozess, den die muslimischen Organisationen von sich aus beginnen und endogen steuern müssen.

98 Interviews mit Vertretern von zivilgesellschaftlichen muslimischen Organisationen, 18.7.2017 und 15.8.2017.

Unsere Interviews weisen darauf hin, dass sich die Zusammenarbeit und das Vertrauen zwischen Behörden und der muslimischen Gemeinschaft in den letzten Jahren verbessert haben. Darauf kann künftig aufgebaut werden. Die Interkulturelle Fachstelle «Brückenbauer» der Kantonspolizei Zürich, die den Kontakt und die Beziehungen zwischen der Polizei und den Menschen und Institutionen aus anderen Kulturkreisen verbessern will, könnte als eines von vielen Beispielen dienen, wie die Zusammenarbeit mit muslimischen Organisationen im Bereich von PVE vonseiten der Behörden verbessert werden kann.

Die verschiedenen Initiativen der Dachverbände, die sich an die ganze Bevölkerung richten, gehen in die richtige Richtung. Sie bauen Vorurteile ab, hinterfragen negative Einstellungen gegenüber Muslimen und schaffen gegenseitiges Vertrauen. Auch in diesem Bereich müssen aber die Bemühungen beidseitig erfolgen. Jedes Mitglied der Gesellschaft, nicht nur die Muslime, trägt die Verantwortung dafür, dass ungerechtfertigte Vorurteile und negative Haltungen gegenüber Muslimen in der Schweiz nicht Überhand gewinnen.

DIE SCHWEIZ UND PVE IN TUNESIEN

Von Lisa Watanabe

Seit kurzem ist die Prävention von gewalttätigem Extremismus (Preventing Violent Extremism, PVE) eine Priorität der Schweizer Aussenpolitik. In den letzten Jahren hat sich in Libyen, Marokko und Tunesien dschihadistischer Salafismus rasant ausgebreitet. Der Schwerpunkt der tunesischen Terrorismusbekämpfung liegt klar auf repressiven Massnahmen. Die Schweizer Aussenpolitik will hingegen die Ursachen von dschihadistischer Radikalisierung angehen. Künftige Projekte mit PVE-Fokus könnten die politische Marginalisierung von Jugendlichen ins Blickfeld nehmen und auch Frauen stärker einbinden.

EINLEITUNG

In den letzten Jahren hat der dschihadistische Salafismus in einigen Ländern des Maghreb zugenommen. Besonderer Aufmerksamkeit bedürfen die drei Länder Libyen, Marokko und Tunesien. Der Konflikt in Libyen sowie der politische Übergang in Tunesien haben ein Umfeld geschaffen, das es den dschihadistischen Salafistengruppen, unter anderem dem so genannten «Islamischen Staat» (IS), ermöglicht, sich in diesen Ländern zu etablieren. Bis jetzt ist Marokko – zum Teil durch seine Randposition innerhalb der arabischen Aufstände – von Problemen in der Grössenordnung verschont geblieben, wie sie in Libyen und Tunesien auftreten. Trotzdem ist das Königreich alles andere als immun gegen die Entwicklungen in der Region. Viele der am Konflikt in Syrien beteiligten «Foreign Fighters» stammen aus Marokko und Tunesien. Nicht nur für die direkt betroffenen Länder stellt dies eine Herausforderung dar: Der Maghreb liegt nahe an Europa, und die europäischen und maghrebinischen Gesellschaften sind vernetzt. Daher könnten auch in Europa Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus zunehmen.

Das Wichtigste ist, das Problem auf effektive Weise anzugehen. Repressionsmassnahmen haben ihre Berechtigung im Kampf gegen den

gewalttätigen Extremismus. Um dessen Verbreitung jedoch langfristig zu unterbinden, sind präventive Massnahmen vonnöten, die an den Grundursachen der Radikalisierung ansetzen. Bisher fielen die Fortschritte in diesem Bereich aber unterschiedlich aus. Am einen Ende des Spektrums steht Marokko, das mit viel Einsatz «weiche» Massnahmen entwickelt hat. Am anderen Ende des Spektrums hat der anhaltende Konflikt in Libyen der Umsetzung solcher Massnahmen offensichtliche Grenzen aufgezeigt. Tunesien setzt noch immer stark auf Repressionsmassnahmen – es könnte mehr tun, um die Ursachen von Radikalisierung anzugehen. Präventiven Massnahmen schenkt Tunesien nach wie vor kaum Beachtung. Das könnte nicht nur eine anhaltende Instabilität im Land bedeuten, sondern auch den noch immer fragilen, doch vielversprechenden demokratischen Übergang gefährden.

Tunesiens internationale Partner können der tunesischen Regierung bei der Ursachenbekämpfung von Radikalisierung helfen – nicht nur zur Prävention von gewalttätigem Extremismus (PVE) im Ausland, sondern auch, um den demokratischen Übergang in Tunesien zu unterstützen. Die Schweiz stärkt den Übergang in Tunesien seit der Ausarbeitung ihres Programms zur Förderung von Übergangsprozessen in Nordafrika 2011 prioritär. Darüber hinaus hat die Schweiz kürzlich die Absicht signalisiert, ihre Massnahmen zur Prävention von gewalttätigem Extremismus im Ausland zu verstärken, indem sie ihren Partnern dabei hilft, die politischen und strukturellen Ursachen von Radikalisierung anzugehen. Tunesien wäre ein guter Ausgangspunkt für die Schweiz, um ihre Tätigkeiten im Bereich PVE im Maghreb zu intensivieren.

In diesem Kapitel wird zunächst eine Übersicht über den Dschihadismus und seine Ursachen in Libyen, Marokko und Tunesien dargelegt. Danach werden bereits umgesetzte Massnahmen zur Prävention von gewalttätigem Extremismus in diesen Ländern untersucht. Zum Schluss werden PVE in der Schweizer Aussenpolitik sowie das Schweizer PVE-Engagement in Tunesien angesprochen. Es wird aufgezeigt, dass der Ansatz in der Schweizer Strategie für Nordafrika sich bereits für PVE-relevante Massnahmen eignet. Trotzdem soll der aussenpolitische Aktionsplan zur Prävention von gewalttätigem Extremismus den Schweizer PVE-Bemühungen in Tunesien mehr Antrieb verleihen. Ausserdem beschreibt er neue Aktionsfelder, die zu Projekten mit spezifischem Fokus auf PVE führen würden.

1 DSCHIHAD-SALAFISMUS IN LIBYEN, MAROKKO UND TUNESIEN

Der Salafismus ist eine weitgreifende Reformbewegung unter den Sunniten, wozu auch die auf der Arabischen Halbinsel entstandene Variante des Wahhabismus zählt. Anhänger des Salafismus/Wahhabismus wollen eine reinere Form der islamischen Praxis, indem sie den strenggläubigen Religionspraktiken der ersten drei muslimischen Generationen nach Prophet Mohammed nachstreben.[1] Menschen mit dschihadistischer Orientierung sehen Gewalt als legitimes Mittel zur Verbreitung ihrer Meinung und messen der islamischen Praxis für Gesellschaft und Politik zentrale Bedeutung zu.

Der dschihadistische Salafismus ist in Libyen, Marokko und Tunesien kein neues Phänomen. In diesen Ländern setzte sich die Ideologie der radikalen Salafisten in den 1980er- und 1990er-Jahren fest, als einige dschihadistische Salafistengruppen entstanden. Die meisten verfolgten national begrenzte Ziele, vor allem den Sturz eines vermeintlich unrechtmässigen Machthabers.[2] Allerdings verliessen Libyer, Marokkaner und Tunesier auch ihre Länder, um in Afghanistan, im Irak oder in anderen Konfliktzonen zu kämpfen. Bei ihrer Rückkehr brachten sie Teile der global-dschihadistischen Ideologie von Al-Kaida mit in ihre Heimatländer.[3]

Der Aufstand 2010 in Tunesien, die Unruhen 2011 in Marokko sowie die Konflikte in Libyen, Syrien und dem Irak schufen den Nährboden für die weitere Ausbreitung der dschihadistischen Szenen in Libyen, Marokko und Tunesien sowie für eine neue Generation von *Foreign*

1 Joas Wagemakers, «Salafism», in: *Oxford Research Encyclopedia of Religion,* August 2016, S. 1.

2 Yehudit Ronen, «Qadhafi and Militant Islamism: Unprecedented Conflict», in: *Middle East Studies* 38, Nr. 4 (2002), S. 1f., 9; Rogelio Alonso / Marcos Garcia Rey, «The Evolution of Jihadist Terrorism in Morocco», in: *Terrorism and Political Violence* 19, Nr. 4 (2007), S. 573; Stefano M. Torelli / Fabio Merone / Francesco Cavatorta, «Salafism in Tunisia: Challenges and Opportunities for Democratization», in: *Middle East Policy* 19, Nr. 4 (2012), S. 142.

3 Alison Pargeter, «Radicalisation in Tunisia», in: George Joffé (Hrsg.), *Islamist Radicalisation in North Africa* (Abingdon, New York: Routledge, 2012), S. 83; Alonso/Rey, *Jihadist Terrorism,* S. 579; Anneli Botha, «Terrorism in the Maghreb: The Transnationalisation of Domestic Terrorism», *ISS Africa Monograph Series* Nr. 144 (2008), S. 89; Alia Brahimi, «Islam in Libya», in: George Joffé (Hrsg.), Islamist Radicalisation in North Africa (Abingdon, New York: Routledge, 2012), S. 19; Jeffrey Palmer, «The Clear Banner: The Death of Moroccan Exceptionalism: A Brief History of Moroccan Salafi Jihadism and Current Jihadist Trends», in: *Jihadology,* 5.9.2014.

Fighters[4]. Von diesen sind einige entweder in ihre Heimatländer zurückgekehrt oder werden noch zurückkehren und dadurch weitere Veränderungen in den jeweiligen dschihadistischen Milieus ihrer Heimatstaaten verursachen. Diese Veränderungen sind zum Teil bereits spürbar.

Heute sind dschihadistische Salafisten in Libyen stark präsent. Das Land ist zum Rückzugsort für zahlreiche lokale dschihadistische Gruppen und Milizen mit vorrangig nationalem Schwerpunkt geworden.[5] Auch länderübergreifende Dschihadistengruppen haben ihre Stellung in Libyen ausbauen können – darunter vor allem der regionale Ableger der Al-Kaida, Al-Kaida im islamischen Maghreb (AQIM), und der Islamische Staat (IS), der sich durch libysche *Foreign Fighters*, die 2014 aus dem Konflikt in Syrien zurückkehrten, festsetzen konnte. Dies zeigt klar, welches Risiko «Dschihadrückkehrer» darstellen können.[6]

Tunesien und Marokko zählen zu den wichtigsten Heimatländern der Foreign Fighters im syrischen Kampfgebiet.

In Tunesien entstand nach Zine Ben Alis Sturz *Ansar al-Scharia*[7], eine bekannte lokale dschihadistische Salafistengruppe, die sich in der Zwischenzeit gespalten hat und durch deren Einfluss sich die Anzahl der nicht-institutionalisierten dschihadistischen Salafisten weiter erhöhte. Auch Untergruppierungen der AQIM und des IS sind im Land präsent.[8] Darüber hinaus gab es Schätzungen, dass Ende 2015 / Anfang 2016 über 3000 Tunesier in Syrien kämpften, womit Tunesien der

4 Der Begriff «Foreign Fighters» bezieht sich auf Individuen, die ihr Heimatland verlassen, um in dschihadistischen Gruppen im Ausland zu trainieren oder kämpfen.

5 Vgl. Aussenministerium der Niederlande, *Libya: Militias, Tribes and Islamists,* 19.12.2014; Counter Extremism Project, *Libya: Extremism & Counter-Extremism.*

6 Vgl. Lisa Watanabe, «Islamic State in North Africa: Still There, Struggling to Expand», in: *Middle East Policy* 24, Nr. 2 (2017), S. 137–47.

7 Vgl. Christine Petré, «Tunisian Salafism: The Rise and Fall of Ansar al-Sharia», in: *FRIDE Policy Brief* Nr. 209, Oktober 2015.

8 Sarah R. Louden, «Political Islamism in Tunisia: A History of Repression and a Complex Forum for Potential Change», in: *Mathal* 4, Nr. 1 (2015), S. 14; Haim Malka / Margo Balboni, «Violence in Tunisia: Analyzing Terrorism and Political Violence after the Revolution», *The Foreign Fighter Project,* CSIS, Juni 2016; Watanabe, *IS in North Africa,* S. 140; Daveed Gartenstein-Ross / Bridget Moreng, *Tunisian Jihadism after the Sousse Massacre,* Combating Terrorism Center, 22.10.2015.

grösste «Exporteur» von *Foreign Fighters* in diese Konfliktzone ist.[9] Für tunesische Dschihadisten war Libyen ebenfalls ein beliebtes Ziel.[10] Bis heute sind von den tunesischen Staatsangehörigen, die seit 2011 im Ausland gekämpft haben, annähernd 800 tunesische zurückgekehrte *Foreign Fighters* bekannt.[11]

Marokko gilt häufig als Ausnahme, wenn es um die aktuellen Trends des dschihadistischen Salafismus im Maghreb geht. Doch auch dieses Land erlebte 2012 die Entstehung der lokalen dschihadistischen Salafistengruppe Ansar al-Scharia. Gleichzeitig drückt die marokkanische Regierung ihre Sorgen bezüglich der ungefähr 2000 marokkanischen IS-Anhänger im Land aus.[12] Genau wie Tunesien zählt Marokko zu den wichtigsten Heimatländern der *Foreign Fighters* im syrischen Kampfgebiet. Ungefähr 1600 marokkanische Kämpfer dürften nach Syrien und in den Irak gegangen sein. Marokkaner sind auch nach Libyen gereist, um dort Dschihad zu führen – wenn auch in geringerer Anzahl.[13] Von ungefähr 200 Marokkanern ist bekannt, dass sie zurückgekehrt sind.[14]

2 TREIBENDE KRÄFTE DER RADIKALISIERUNG

Die Zunahme von gewalttätigem Extremismus in diesen Ländern und die hohe Anzahl von *Foreign Fighters* aus Marokko und Tunesien werfen die Frage auf, welche Ursachen der Radikalisierung und der Entstehung von gewalttätigem Extremismus in diesen Ländern zugrunde liegen. Zwar besteht ein allgemeiner Konsens darüber, dass nicht nur ein Weg

9 UNO-Sicherheitsrat, *Letter Dated 15 December 2015 from the Chair of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1373 (2001) Concerning Counter-terrorism Addressed to the President of the Security Council,* 29.12.2015, S. 10.

10 Malka/Balboni, *Violence in Tunisia.*

11 «Tunisia: Premier, Arrest for Foreign Fighters Who Return», in: *Ansamed,* 30.12.2016.

12 Alewtina Schuckmann, *Salafism and Jihadism in Morocco,* Frankfurter Forschungszentrum Globaler Islam, Februar 2015, S. 4.

13 «As ISIS Weakens, Morocco Faces Threat of Returning Fighters», in: *Morocco Worlds News,* 12.7.2017; Mohammed Masbah, «Moroccan Foreign Fighters: Evolution of the Phenomenon, Promotive Factors, and the Limits of Hardline Policies», in: *SWP Comment* 46 (2015), S. 2; Palmer, *The Clear Banner.*

14 «Morocco Says It Breaks up Militant Cell Recruiting for ISIS», in: *Reuters,* 17.1.2015.

in die Radikalisierung führt.[15] Die qualitative Forschung legt jedoch den Schluss nahe, dass die Umstände, die zur Radikalisierung führen (Push-Faktoren), sowie individuelle Motivationen (Pull-Faktoren) zentral sind, um den Aufstieg des dschihadistischen Salafismus nachvollziehen zu können. Solche Faktoren können auf verschiedene Art und Weise zusammenspielen und zu Radikalisierung beitragen. Wenn auch nicht alle für Radikalisierung relevanten Faktoren auf Libyen, Marokko und Tunesien zutreffen, gibt es anscheinend doch eine gewisse Anzahl Risikofaktoren, die in mindestens zwei, wenn nicht in allen drei Ländern verbreitet sind.

Um zu verstehen, warum der dschihadistische Salafismus an Boden gewinnen konnte, muss zunächst der historische Kontext betrachtet werden, der diesen Strömungen zugrunde liegt. Traditionelle religiöse Institutionen in Libyen und Tunesien wurden geschwächt und gaben so mehr ideologischen Platz für den dschihadistischen Salafismus frei. Ab Mitte der 1970er-Jahre setzte Muammar al-Gaddafi Massnahmen um, welche die Autorität der religiösen Institutionen in Libyen unterminierte: Er sorgte dafür, dass die *Ulema,* die islamischen Kleriker, ihre Rolle als Hüter der Religion und damit ihre Legitimität verloren, und förderte eine Interpretation des Islam, die viele Libyer als ketzerisch ansahen.[16] Habib Bourguiba, Ben Alis Vorgänger, startete ebenfalls einen Angriff auf die religiöse Oberschicht, auch wenn er ein anderes Ziel verfolgte, nämlich die Umsetzung eines modernistischen Projekts. Er löste die Zitouna-Moschee und ihre Ableger und damit die Sitze der religiösen Lehre und Unterweisung für das ganze Land auf.[17]

Die staatliche Unterdrückung moderater Islamisten, wie zum Beispiel lokaler Untergruppierungen der in Ägypten gegründeten Muslimbruderschaft, begünstigte einerseits die radikalen Strömungen innerhalb des Islamismus und schuf andererseits Lücken, welche diese Strömun-

15 Peter Romaniuk, *Does CVE Work? Lessons from the Global Effort to Counter Violent Extremism,* The Global Center on Cooperative Security, September 2015, S. 7.

16 Kawther Alfasi, «Islamism(s) in Libya: The Negotiation of Political Identity», in: *Islamism and the Arab Uprisings,* A CASAW-AHRC People Power and State Power Network Report, Juni 2014, S. 31; Brahimi, *Islam in Libya,* S. 13.

17 Mehdi Mabrouk, «The Radicalisation of Religious Policy», in: George Joffé (Hrsg.), *Islamist Radicalisation in North Africa: Politics and Process* (Abingdon, New York: Routledge, 2012), S. 51f.

gen füllen konnten. Als in den 1980er- und 1990er-Jahren die Muslimbruderschaft in Libyen und die von der Muslimbruderschaft inspirierte *Ennahda* (sowie ihre Vorgängerin, die *Mouvement de la tendance Islamique*) in Tunesien gewaltsam unterdrückt wurden, entstanden dschihadistische Salafistengruppen und Bewegungen mit dem Ziel, die herrschenden Regimes zu stürzen. Die Situation in Marokko stellte sich in gewisser Weise anders dar. Im selben Zeitraum förderte der Staat die Ausbreitung des Wahhabismus, um die religiöse Glaubwürdigkeit des Establishments zu verstärken und den Einfluss der islamistischen Oppositionsbewegung *al-Adl Wal Ihsan* zu schwächen. Dies führte ungewollt dazu, dass einige Personen sich dem dschihadistischen Salafismus anschlossen.[18]

Religiöse Institutionen wurden geschwächt und gaben so mehr ideologischen Platz für den dschihadistischen Salafismus frei.

Vermutlich schürten auch das übermässige Vertrauen auf repressive Massnahmen und die daraus entstandenen willkürlichen Massenverhaftungen, Folter- und Misshandlungsfälle die Feindseligkeit gegenüber dem Staat und damit die Radikalisierung. Innerhalb eines Jahres nach den Anschlägen von Casablanca 2003 wurden geschätzte 2000 Menschen verhaftet. Ein Teil davon wurde schuldig gesprochen, es kam auch zu Todesurteilen. Es tauchten zudem Berichte über Misshandlung und Folter auf.[19] Die tunesischen Behörden verfolgten nach dem Anschlag von Djerba 2002[20] einen ähnlichen Schleppnetz-Ansatz, der heute als Reaktion auf die seit 2012 zunehmenden gewalttätigen und extremistischen Taten erneut Anwendung findet. Statistiken aus dem Jahr 2015 (Januar-November) zeigen, dass von den fast 3000 Personen, die für Straftaten im Zusammenhang mit Terrorismus festgenommen wurden, ungefähr die Hälfte wieder freigelassen wurde. Es wurden ebenfalls

18 Alonso/Rey, *Jihadist Terrorism,* S. 573.

19 Ebd., S. 584.

20 Pargeter, *Radicalisation,* S. 82f.

Fälle von Misshandlung und Folter in Gefangenschaft gemeldet.[21] Auch der Freiheitsentzug an sich kann zu Radikalisierung führen, vor allem unter schlimmen Bedingungen und wenn der Groll unter den Gefangenen bereits stark ist.[22]

Zusätzlich zu diesen Push-Faktoren im Zusammenhang mit politischen Entwicklungen sind auch einige strukturelle Ursachen relevant. Ausgrenzungen verschiedenster Art scheinen ebenfalls Einfluss auf die Radikalisierung zu haben. Wahre Brutstätten der Radikalisierung entstehen früher wie heute tendenziell in vernachlässigten Regionen und in Vierteln grosser städtischer Ballungszentren, wo Armut und Jugendarbeitslosigkeit hoch sind und die Bewohner keinen Zugang zur Grundversorgung haben.[23] Die Missstände und das Gefühl, vom Staat im Stich gelassen worden zu sein, sind in diesen Gebieten meist besonders dominant und erhöhen so die Anfälligkeit für gewalttätig-extremistisches Gedankengut. Unter Gaddafi wurde das östliche Libyen vernachlässigt und gilt heute – genauso wie die grössten Städte der Region, unter anderem Derna und Bengasi – als Zentrum der Radikalisierung und Exporteur von *Foreign Fighters*.[24] In Tunesien wurden während Ben Alis Herrschaft das Landesinnere und der Süden entwicklungspolitisch übersehen. In diesen Gebieten sowie in einigen unterprivilegierten Stadtteilen in Tunis ballt sich heute der Dschihadismus.[25] In Marokko weisen die nordwestliche Jebala-Region und benachteiligte Viertel grosser

21 Torelli, «The Multi-faceted Dimensions of Tunisian Salafism», in: Francesco Cavatorta / Fabio Merone (Hrsg.), *Salafism after the Arab Awakening: Contending with People's Power* (London: Hurst and Company, 2016), S. 165f.; Haim Malka / Margo Balboni, «Fighting Radicalism: A Generational Struggle», *The Foreign Fighter Project,* CSIS, Juni 2016.

22 Alonso/Rey, *Jihadist Terrorism,* S. 584; Valentina Colombo, «Multiple Layers of Marginalization as a Paradigm of Tunisian Hotbeds of Jihadism», in: Arturo Varvelli (Hrsg.), *Jihadist Hotbeds: Understanding Local Radicalization Processesi* (Mailand: IPSI, 2016), S. 108f.; Anouar Boukhars, *The Geographic Trajectory of Conflict and Militancy in Tunisia,* Carnegie Endowment for International Peace, 20.7.2017.

23 Alison Pargeter, «Localism and Radicalization in North Africa: Local Factors and the Development of Political Islam in Morocco Tunisia and Libya», in: *International Affairs* 85, Nr. 5 (2009), S. 1031–1038; Ali Soufan / Daniel Schoenfeld, «Regional Hotbeds as Drivers of Radicalization», in: Arturo Varvelli (Hrsg.), *Jihadist Hotbeds: Understanding Local Radicalization Processes* (Mailand: IPSI, 2016), S. 21ff.; Alonso/Rey, *Jihadist Terrorism,* S. 575.

24 Noman Benotman / Jason Pack / James Brandon, «Islamists», in: Jason Pack (Hrsg.), *The 2011 Libyan Uprisings and the Struggle for the Post-Qadhafi Future* (New York: Palgrave Macmillan, 2013), S. 210; Watanabe, *IS in North Africa,* S. 138.

25 Soufan/Schoenfeld, *Regional Hotbeds,* S. 20f.

Städte wie etwa Tanger und Casablanca ebenfalls ein hohes Radikalisierungsniveau auf.[26] Gerade solche Brutstätten tragen zur Radikalisierung bei, da eine Anwerbung meistens innerhalb sozialer Gruppen vonstattengeht.

Entfremdung kann auch durch den politischen Ausschluss der Jugend oder anderer Gruppen entstehen. In Marokko scheint das Gefühl der Entmündigung und der Vernachlässigung durch Regierungsinstitutionen zur Radikalisierung beizutragen. Durch Korruption und das träge Voranschreiten politischer Reformen entsteht oft Frustration.[27] Junge Tunesier, von denen viele sich an der Revolution beteiligt hatten, fühlen sich ebenfalls vom Entscheidungsfindungsprozess ausgeschlossen.[28] Dies scheint nicht nur zu einem Gefühl der Machtlosigkeit, sondern auch zur Desillusionierung dem demokratischen Übergangsprozess gegenüber zu führen.[29] In Libyen hat die politische Marginalisierung in der Nach-Gaddafi-Ära dem IS das Eindringen in Städte wie Sirte und Bani Walid, die auf Gaddafis Seite standen, ermöglicht.

Neben diesen Push-Faktoren haben der Konflikt in Syrien sowie der Aufstieg des IS im Irak, Syrien und Libyen selber auch Pull-Faktoren hervorgerufen. Die lokale dschihadistische und IS-Propaganda hat sich den Wunsch der entmachteten Jugend nach einer Aufgabe und politischem Engagement zunutze gemacht, indem sie entweder dazu aufrief, die sunnitischen Brüder in ihrem Kampf gegen das Assad-Regime zu unterstützen oder Teil einer Entscheidungsschlacht zwischen Muslimen und Ungläubigen zu werden. Finanzielle und materielle Versprechungen wurden ebenfalls als Köder eingesetzt, um Menschen nach Syrien und in den Irak zu locken.[30] Als der IS in Syrien und im Irak zunehmend unter Druck geriet, ermutigte der IS-Anführer Abu Bakr al-Baghdadi die Kämpfer, nach Libyen zu reisen, um dort Dschihad zu führen. Die geografische Nähe Libyens könnte Marokkaner und Tunesier ebenfalls motiviert haben, für eine Ausbildung oder den Kampf nach Libyen zu reisen.

26 Pargeter, *Localism and Radicalization,* S. 1032.

27 Masbah, *Moroccan Foreign Fighters,* S. 5.

28 Colombo, *Multiple Layers of Marginalization,* S. 114.

29 Boukhars, *Geographic Trajectory.*

30 Masbah, *Moroccan Foreign Fighters,* S. 4ff.;

3 EINZELSTAATLICHE PVE-ERFAHRUNGEN IM MAGHREB

Das Ausmass der einzelstaatlichen Reaktionen auf die Radikalisierung und deren Auswirkungen auf die genannten Push- und Pull-Faktoren waren bis jetzt – gelinde gesagt – unterschiedlich. Der in Libyen seit 2014 andauernde zweite Bürgerkrieg sowie die aktuelle Pattsituation im Friedensprozess verunmöglichen staatliche PVE-Massnahmen grösstenteils. Die von der UNO unterstützte Regierung der nationalen Einheit (*Government of National Accord,* GNA) konzentriert sich vielmehr auf die Bekämpfung der IS-Truppen. Jedoch sind Massnahmen im PVE-Bereich sowohl in Marokko als auch Tunesien möglich, wenn auch mit sehr unterschiedlichen Ergebnissen.

Sowohl Marokko als auch Tunesien konzentrieren sich stark darauf, mehr staatliche Kontrolle auf den religiösen Lebensbereich auszuüben. Umgesetzt haben sie dies, indem sie nicht staatlich anerkannte Imame entliessen, illegale Moscheen schlossen, die Öffnungszeiten von Moscheen einschränkten, Predigten überwachten und Imame ausbildeten. Um die Lücke der religiösen Führung im Land zu schliessen, hat Tunesien ausserdem die Zitouna-Moschee wieder eröffnet.[31] Marokko hat mit der Schaffung einer der Religion gewidmeten TV- und Radiostation Massnahmen umgesetzt, um einen staatlich anerkannten Islam auf modernem Weg zu verbreiten. Gleichermassen haben die marokkanischen Behörden ein Ausbildungsprogramm für weibliche Religionsberaterinnen *(Mourshidat)* ausgearbeitet. Diese dürften Frauen, von denen einige anfällig für die dschihadistischen Ideologie[32] sein könnten, vermutlich eher erreichen als ihre männlichen Kollegen.

Seit zwei Jahrzehnten will Marokko bewusst einen inklusiven Umgang mit dem moderaten Islamismus finden, zum Teil, um dem Dschihadismus nicht noch mehr Zündstoff zu liefern. Die grösste Vertreterin ist die von der Muslimbruderschaft inspirierte Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (*Parti de la justice et du développement,* PJD).[33] In vergangenen Jahren hat die Regierung sogar ihre rigorose Haltung gegen-

31 Malka/Balboni, *Fighting Radicalism;* Christine Petré, «How Tunisia's Moderate Imams Are Seeking to Reclaim Islam from Extremists», in: *Al-Monitor,* 8.12.2015; Driss Maghraoui, «The Strengths and Limits of Religious Reforms in Morocco», in: *Mediterranean Politics* 14, Nr. 2 (2009), S. 201.

32 Ebd., S. 206.

33 Alonso/Rey, *Jihadist Terrorism,* S. 574.

über politischen Engagements der Salafisten geändert, um so radikalere Strömungen innerhalb des Salafismus zu bekämpfen.[34] Obwohl in Tunesien islamistische Parteien wie insbesondere die *Ennahda,* eine politische Partei nach dem Vorbild der Muslimbruderschaft, seit Ben Alis Sturz in die politischen Institutionen Tunesiens integriert sind, war die Einbindung von *Ennahda* zuweilen heikel – vor allem, da extremistische Handlungen weiter zugenommen haben.

Um den Rückstoss aufzufangen, den die repressiven Massnahmen zur Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus verursachen, muss die Gouvernanz des Sicherheitssektors verbessert werden. Marokko hat Schritte zur Verbesserung der Überwachung und der Rechenschaftspflicht von Sicherheitskräften unternommen. Obwohl diese Massnahmen im breiteren Rahmen der demokratischen Reformen beschlossen wurden, scheint man sich bewusst zu sein, dass diese Massnahmen auch für PVE relevant sind. Vor allem im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht wird das deutlich.[35] In den marokkanischen Gefängnissen werden ebenfalls Bemühungen zur Deradikalisierung unternommen. Mitglieder von staatlich anerkannten religiösen Leitinstitutionen wie dem Ministerium für Islamische Angelegenheiten bieten religiöse Führung an. Die Wiedereingliederung von Gefangenen wird durch Bildungsangebote sowie Unterstützung bei der Arbeitssuche nach der Entlassung vereinfacht.[36] In Tunesien mangelt es trotz einiger entsprechender Reformfortschritte noch immer an einer Überwachung des Sicherheitssektors, und Sicherheitskräfte agieren weiterhin straffrei.[37] Ausserdem gibt es weder Deradikalisierungs- noch Wiedereingliederungsprogramme.[38]

34 Salim Hmimnat, «Recalibrating Morocco's Approach to Salafism», *Carnegie Endowment for International Peace,* 14.1.2016.

35 Abdalla Saaf, «Democratic Governance of Security in Morocco», *Arab Reform Initiative,* August 2012, S. 14f; Khalid Chegraoui, «Anti-terrorism Policies in Morocco: From a Security Approach to a Holistic Approach», in: Abu Rumann / Mohammed Suliman et. al. (Hrsg.), *Methods in Preventing and Countering Terrorism in the MENA Region and the West* (Amman: Friedrich-Ebert-Stiftung 2016), S. 123f.

36 Mohamed Salah Tamek, «Morocco's Approach to Countering Violent Extremism», The Washington Institute for Near East Policy, in: *Policy Watch* 2254 (2014).

37 Torelli, *Multi-faceted Dimensions,* S. 165; Malka/Balboni, *Fighting Radicalism;* Julie Schneider, «Le dilemme tunisien face au terrorisme», in: *Orient* 21 (2014).

38 Interview mit Mohamed Iqbal ben Rejeb, Präsident und Gründer der *Rescue Association of Tunisians Trapped Abroad* (RATTA), 25.5.2017.

Die marokkanische Regierung hat der sozioökonomischen Marginalisierung einen hohen Stellenwert als Risikofaktor eingeräumt. Sie hat ein Projekt zur Schaffung von Investitionszentren in sozial benachteiligten Regionen sowie ein Programm mit dem Namen «*Villes sans Bidonvilles*» (Städte ohne Slums) aufgelegt, um in unterprivilegierten Vierteln grosser Städte bessere Bedingungen zu schaffen. Ausserdem wurden in diesen Gebieten gemeinschaftliche Verbindungsbüros aufgebaut, um den Kontakt zwischen Bürgern und Staat zu fördern. Ebenso wurde in Sidi Moumen – einem vernachlässigten Viertel in Casablanca, aus dem auch die Täter der Bombenanschläge 2003 in Casablanca stammten – ein Bürgerzentrum eröffnet. Zweck des Zentrums ist die Organisation kultureller Anlässe, die Durchführung von Alphabetisierungsprogrammen sowie die Ausgabe von Mikrokrediten.[39] Diese Massnahmen wurden durch die Nationale Initiative für Menschliche Entwicklung (*Initiative Nationale pour le Développement Humain,* INDH) ergänzt, welche die Anfälligkeit von jungen Menschen, die unter Armut und Analphabetismus leiden, reduzieren soll.[40] Die tunesische Regierung hinkt bei der Minderung sozioökonomischer Marginalisierung weit hinterher, scheint aber verstanden zu haben, wie schwer dieses Problem wiegt. Darum hat sie kürzlich Pläne für die Schaffung einer Freihandelszone in der Südstadt von Ben Guerdane angekündigt – einem bekannten Brennpunkt der Radikalisierung.[41] Besorgniserregend bleibt jedoch, dass beide Länder kaum etwas gegen den politischen Ausschluss der Jugend unternehmen.

Marokko ist viele treibende Kräfte der Radikalisierung mit beachtlichem Fortschritt angegangen.

Marokko und Tunesien gehen die Pull-Faktoren in Form regionaler Entwicklungen juristisch an: Sie haben die Ausbildung oder den Kampf in einem ausländischen Konflikt zu einer strafbaren Handlung gemacht mit dem Ziel, den Strom der *Foreign Fighters* zu drosseln. Tu-

39 Alonso/Rey, *Jihadist Terrorism,* S. 585; Schuckmann, *Salafism and Jihadism,* S. 5.

40 Assia Bensalah Alaoui, «Morocco's Security Strategy: Preventing Terrorism and Countering Extremism», in: *European Review* 16, Nr. 1 (2017), S. 111.

41 Almunji Alsaiddani, «Free Trade Zone in Ben Guardane Post Terrorist Attack», in: *Asharq Al- Wasat,* 9.3.2016; Zeinab Marzouk, «Ben Guerdane to Host Free Trade Zone», in: *Tunisialive,* 28.3.2016.

nesien hat ausserdem Reiseverbote für männliche Einwohner unter 35, die aus ländlichen Gegenden stammen, sowie für bekannte Extremisten erlassen.[42] Beide Länder verfolgen einen extremen, streng juristischen Ansatz im Umgang mit zurückkehrenden *Foreign Fighters:* Diese werden im Wesentlichen einfach verhaftet.[43] Während die Deradikalisierungs- und Wiedereingliederungsprogramme in marokkanischen Gefängnissen prinzipiell auch Rückkehrern offenstehen, haben Rückkehrer nach Tunesien diese Möglichkeit nicht – das Risiko der Radikalisierung und Anwerbung innerhalb der Gefängnisse steigt somit an. Darüber hinaus unterscheiden beide Länder nicht zwischen zurückkehrenden Kämpfern, die stark indoktriniert sind und eine Bedrohung der Sicherheit darstellen, und solchen Rückkehrern, die nicht vollständig indoktriniert und eher bereit sind, sich wieder in die Gesellschaft einzugliedern.

Demnach besteht in Tunesien weiterhin grosser Handlungsbedarf, während Marokko viele treibende Kräfte der Radikalisierung mit beachtlichem Fortschritt angegangen ist. Aktuell stützen sich die tunesischen Behörden bei der Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus zumeist auf repressive Massnahmen, vergessen dabei aber weitgehend die Ursachen der Radikalisierung und versäumen deshalb die Möglichkeit, gewalttätigen Extremismus langfristig einzudämmen. Das könnte für Tunesien nicht nur mehr Instabilität bedeuten, sondern auch die demokratischen Erfolge des Landes gefährden. Internationale Partner von Tunesien können und sollen der tunesischen Regierung bei der Ausarbeitung eines umfassenderen PVE-Ansatzes zur Seite stehen, mit dem Ziel, nicht nur gewalttätigen Extremismus im Ausland (und in der Heimat) zu verhindern, sondern auch den demokratischen Übergang des Landes zu unterstützen.

4 SCHWEIZER AUSSENPOLITIK GIBT PVE NEUEN ANSTOSS

Seit Mitte der 2000er-Jahre hat die Notwendigkeit, gewalttätigen Extremismus mit präventiven statt nur repressiven Massnahmen anzugehen,

42 Lisa Watanabe, *Foreign Fighters and Their Return: Measures Taken by North African Countries* (Zürich: CSS/ETH, 2015), S. 8 und 10; Chris Wheeler, «Lingering Problems of Radicalisation in Tunisia», in: *Gulf Affairs Magazine,* 31.10.2016.

43 Tunisia: Premier, Arrest for Foreign Fighters; «Reports: Morocco One of Main Foreign Fighter Exporters», in: *Daily Sabah,* 8.11.2015.

weltweit an Zugkraft gewonnen.[44] Im Weissen Haus in Washington kamen im Februar 2015 am «CVE-Gipfel» fast 70 Regierungsvertreter aus aller Welt zusammen und diskutierten verschiedene Ansätze zur Bekämpfung der Wurzeln von gewalttätiger Extremismus. Dies geschah im Vorfeld der UNO-Generalversammlung 2015 und verschaffte dieser Agenda zusätzliche Triebkraft.[45] Der im Dezember 2015 veröffentlichte «Aktionsplan zur Verhütung des gewalttätigen Extremismus» des UNO-Generalsekretärs verlieh der Debatte weitere Impulse. Der Aktionsplan strich den anhaltenden Bedarf heraus, die Umstände, die als Nährboden für gewalttätigen Extremismus dienen, anzugehen und die Menschenrechte sowie die Rechtsstaatlichkeit bei Anti-Terror-Bemühungen zu respektieren.[46]

Die Erkenntnis, dass die Prävention von gewalttätigem Extremismus nicht nur im heimischen, sondern auch im ausländischen Kontext Massnahmen verlangt, hat sich ebenfalls weiter verbreitet.[47] Die Strategie der EU zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus aus dem Jahr 2005 wurde 2014 überarbeitet und unterstreicht beispielsweise die Notwendigkeit, «interne und externe Arbeiten zur Bekämpfung der Radikalisierung anzugleichen».[48] Die Mitteilung der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2016 mit dem Titel «Unterstützung der Prävention von Radikalisierung, die zu extremistisch motivierter Gewalt führt» betonte unter dem Titel «Die internationale Dimension» ausserdem die Notwendigkeit einer Unterstützung für Drittländer mit Antworten, die auf Strafverfolgung zielen und mit den Menschenrechten vereinbar sind, sowie der Ur-

Das internationale Genf stellt im PVE-Bereich ein wichtiges Instrument der Schweizer Aussenpolitik dar.

44 Owen Frazer / Christian Nünlist, «The Concept of Countering Violent Extremism», in: *CSS Analyses in Security Policy* Nr. 183 (2015), S. 2.

45 The White House Office of the Press Secretary, *Fact Sheet: The White House Summit on Countering Violent Extremism,* 18.2.2015.

46 UNO-Generalversammlung, *Plan of Action to Prevent Violent Extremism: Report of the Secretary-General,* 24.12.2015, S. 3.

47 Romaniuk, *Does CVE Work?,* S. 29.

48 Rat der Europäischen Union, *Revised EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism,* 19.5.2014, S. 5.

sachenbekämpfung bestimmter Formen der Radikalisierung.[49] Beide Stellen beziehen sich klar auf den Aktionsplan des UNO-Generalsekretärs.

PVE wurde ebenfalls zunehmend als Dimension in die Aussenpolitik integriert – nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass Aussenministerien stark daran beteiligt waren, PVE in die Agenda internationaler Foren aufzunehmen und Massnahmen im Zusammenhang mit PVE umzusetzen. Bis jetzt sind viele Aktivitäten eher PVE-relevant (Aktivitäten, die PVE im Rahmen grösserer Projekte tangieren) als PVE-spezifisch (Aktivitäten mit PVE als oberstes Ziel). Zum Teil wird hier offensichtlich, dass die traditionelle Aussenpolitik oft automatisch in den PVE-Bereich übergeht. Es zeigt sich aber auch eine Zurückhaltung innerhalb der Aussenministerien, wenn es darum geht, ihre Aktivitäten als PVE-spezifisch zu definieren.[50]

Auch die Schweiz folgt dieser Tendenz und trägt vor allem durch PVE-relevante Massnahmen im Zusammenhang mit der Förderung internationaler Standards, von Menschenrechten, Frieden und Entwicklung zu PVE im Ausland bei. Das internationale Genf stellt im PVE-Bereich ebenfalls ein wichtiges Instrument der Schweizer Aussenpolitik dar. Die Schweiz unterstützt den *Global Community Engagement and Resilience Fund* (GCERF) in Genf, der die Resilienz gegen den gewalttätigen Extremismus durch die Förderung lokaler Initiativen auf Gemeinschaftsebene stärkt.[51] Den durch den UNO-Aktionsplan des Generalsekretärs sowie die Debatte in der Generalversammlung entstandenen Schwung nutzten die Schweiz und die UNO und organisierten gemeinsam eine internationale Konferenz zur Prävention von gewalttätigem Extremismus. Sie fand im April 2016 in Genf statt und bot die Gelegenheit, Erfahrungen und *Best Practices* im PVE-Bereich auszutauschen.[52]

An der Genfer Konferenz stellte die Schweiz erstmals ihren «Aussenpolitischen Aktionsplan zur Prävention von gewalttätigem Extremismus» vor. Mit diesem neuen Schritt scheint die Schweiz erstens klar Stellung zur Bedeutung von PVE als Dimension der Aussenpolitik zu

49 Europäische Kommission, *Supporting the Prevention of Radicalisation Leading to Violent Extremism,* 14.6.2016, S. 14.

50 Romaniuk, *Does CVE Work?,* S. 30.

51 Frazer/Nünlist, *Concept,* S. 4.

52 Vgl. Konzeptpapier der Genfer Konferenz.

beziehen. Zweitens will sie ein Rahmenwerk bieten, das die Nutzung traditioneller aussenpolitischer Werkzeuge zu PVE-Zwecken unterstützen soll. Der Ansatz der Schweiz orientiert sich konzeptionell am Aktionsplan des UNO-Generalsekretärs, wie auch im Dokument selber erwähnt wird. Ausserdem ähnelt er zu grossen Teilen den PVE-Ansätzen der UNO, mit der die Schweiz zusammenarbeitet und sich abstimmt, sowie den Ansätzen der EU, mit der die Schweiz ihre Aktionen auf eher loser Basis koordiniert. Die Schweiz strebt in Zusammenarbeit mit ihren Partnern danach, die direkten (also politisch motivierten) und strukturellen Ursachen von gewalttätigem Extremismus in Konflikt-, Transitions- und fragilen Kontexten anzugehen. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Rolle der Jugend und der Frauen. Des Weiteren soll die Rolle des internationalen Genf im PVE-Bereich weiter gestärkt und gefördert werden.[53]

5 DAS PVE-ENGAGEMENT DER SCHWEIZ IN TUNESIEN

Schon jetzt bringt der aussenpolitische Aktionsplan der Schweiz zur Prävention von gewalttätigem Extremismus mehr Schwung in die PVE-bezogene Zusammenarbeit mit Tunesien. Am 18. Februar 2016 stattete der tunesische Präsident Béji Caïd Essebsi der Schweiz einen Staatsbesuch ab, bei dem die beiden Länder eine Absichtserklärung zur Prävention von gewalttätigem Extremismus unterzeichneten.[54] Auslöser der Gespräche, die zu dieser Interessensbekundung für einen hochrangigen PVE-Dialog geführt haben, war der aussenpolitische Aktionsplan zur Prävention von gewalttätigem Extremismus.[55] Diese Absichtserklärung zeigt, dass beide Seiten gewillt sind, die Zusammenarbeit im PVE-Bereich zu intensivieren. Der Aktionsplan der Schweiz ist seither Gegenstand hochrangiger Gespräche.[56]

53 Didier Burkhalter, «Preventing Violent Extremism As Key Element in Countering Terrorism: Taking Action At the Roots of Terrorism and Emphasizing Values», Rede an PVE-Konferenz, Genf, 8.4.2016; EDA, *Switzerland's Foreign Policy Action Plan on Preventing Violent Extremism,* S. 6f.

54 Bundesrat, *Liste des documents signés lors de la visite d'Etat tunisienne,* 18.2.2016.

55 Interview mit EDA-Mitarbeiter, 1.8.2011.

56 EDA, *Didier Burkhalter en Tunisie pour réaffirmer les liens d'amitié et prendre la mesure du travail commun qu'il reste à faire,* 8.11.2016.

Allerdings ist die Schweiz aufgrund ihrer Nordafrika-Strategie schon an vielen PVE-Aktivitäten in Tunesien beteiligt. 2011 erarbeitete die Schweiz ein departementübergreifendes Programm zur Unterstützung der demokratischen Übergangsprozesse in Nordafrika.[57] Das Programm hat drei thematische Schwerpunkte: 1) demokratische Transition und Menschenrechte, 2) wirtschaftliche Entwicklung und Schaffung von Arbeitsplätzen und 3) Migrationsfragen und Schutz.[58] Viele innerhalb der ersten zwei Themenbereiche angesiedelte Projekte können als PVE-bezogen eingestuft werden, da sie indirekt zu weniger Anfälligkeit für eine Radikalisierung führen könnten.

Es ist besonders wichtig, dass der demokratische Übergang unterstützt und die Achtung der Menschenrechte angemahnt werden. Nur so können politische Inklusion gefördert und die Missstimmung dezimiert werden, die sich bei einem Radikalisierungsprozess schnell zur gewalttätig-extremistischen Geisteshaltung wandeln kann. Zur Förderung der politischen Inklusion beteiligt sich die Schweiz an der Initiative «Unterstützung von Wahlen in Tunesien» des UNO-Entwicklungsprogramms mit dem Ziel, Tunesiens unabhängige Wahlbehörde sowie die regionalen Wahlbehörden beim Aufbau ihrer Kapazitäten zu bestärken. Mit dem Programm sollen auch die Jugend, Frauen sowie Bevölkerungsmitglieder, die von Analphabetismus betroffen sind, besser über die Funktion von Wahlen im demokratischen Prozess informiert werden. Das Ziel ist, diese Menschen – vor allem in ländlichen und benachteiligten Gebieten des Landes – zur Beteiligung zu ermutigen.[59] Die Schweiz unterstützt ausserdem ein von *International Alert* implementiertes Projekt in zwei Stadtteilen von Tunis (Ettadhamen und Douar Hicher), aus denen eine hohe Anzahl von *Foreign Fighters* stammt. Das Projekt fördert die politische und soziale Inklusion junger Menschen, indem ihnen digitale Tools zur Verfügung gestellt werden, mithilfe derer sie ihr Heimatgebiet kartographieren und die Probleme ihrer Gemeinschaft festhalten können. Die Ergebnisse werden danach

57 Vgl. Lisa Watanabe, «Nach den Arabischen Rebellionen: Eine Neue Schweizer Nordafrikapolitik», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (Zürich: CSS/ETH, 2013), S. 71–89; dies., «Ein Schweizer Nordafrika-Programm 2.0», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 184 (2015).

58 DEZA, *North Africa (Egypt, Tunisia, Morocco, Libya).*

59 EDA, *Programme de soutien au processus électoral en Tunisie.*

an die Behörden herangetragen und unterstreichen die Forderungen nach einer verbesserten Grundversorgung.[60]

Die Schweiz unterstützt das *Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces* (DCAF) und trägt damit zu den Bemühungen bei, die Überwachung des tunesischen Sicherheitssektors zu verbessern. Dazu gehört die Zusammenarbeit mit verschiedenen Zielgruppen. DCAF arbeitet mit der Kommission für Rechte, Freiheit und auswärtige Angelegenheiten des tunesischen Parlaments zusammen, um das Verständnis für Überwachungsgrundsätze sowie für die Mechanismen zwischen den Parlamentariern und ihren Beratern zu fördern.[61] Ein weiterer Teil der Bemühungen beinhaltet die Stärkung der informellen Überwachung des Sicherheitssektors durch die Bevölkerung und Medien. Zu diesem Zweck sollen Initiativen für den besseren Zugang zu Informationen für die Bevölkerung im Zusammenhang mit dem Sicherheitssektor lanciert sowie eine Zusammenarbeit mit der tunesischen Journalistengewerkschaft aufgebaut werden, um den Journalisten verfeinerte Interviewtechniken im Umgang mit Sicherheitsbeamten zu vermitteln.[62]

Die Schweiz unterstützt auch die Genfer Vereinigung für die Prävention von Folter (ATP) sowie die Weltorganisation gegen Folter, die gemeinsam mit der tunesischen Regierung die Nationale Behörde zur Verhütung von Folter aufgebaut haben – eine Pionierleistung in Nordafrika.[63] DCAF unterstützt als Partnerorganisation der Schweiz den Kapazitätsaufbau der Behörde. Sie organisiert Ausbildungen zur Prävention von Folter, die von einem Schweizer Experten mit Erfahrung bei der Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen in Schweizer Gefängnissen durchgeführt werden. Gleichzeitig hilft DCAF der Justiz- und Gesundheitsbehörde dabei, forensische Beweise in die Untersuchungen

60 International Alert, *Strengthening youth participation in Ettadhamen and Douar Hicher.*

61 DCAF Tunesien, *Renforcer le contrôle parlementaire de la sécurité et de la défense en Tunisie,* 19.6.2017.

62 DCAF Tunesien, *DCAF Releases First Version of Marsad: The Tunisian Security Sector Observator,* 10.10.2012; DCAF Tunesien, *Le Ministre de l'intérieur et le DCAF développent un plan d'action pour le ‹Bilan de communication›,* 24.5.2011; DCAF Tunesien, *Le DCAF organise avec l'Agence Tunis Afrique Presse (TAP) une session de formation relative aux techniques d'interview d'acteurs du secteur de la sécurité,* 8.6.2017.

63 «Britanniques et Suisses soutiennent la Tunisie contre la torture», in: *Highlights,* 10.12.2014; Bundesrat, *Tunisia's National Authority for the Prevention of Torture visits Switzerland,* 10.2.2017.

von Misshandlungsvorwürfen zu integrieren.[64] Ein weiteres Ziel der laufenden Zusammenarbeit von DCAF mit dem tunesischen Innenministerium ist eine bessere Beziehung zwischen der Bevölkerung und den Sicherheitskräften. DCAF vermittelt *Best Practices* für den Zugang zu Informationen über Misshandlungsfälle während der Haft sowie für Beschwerdemechanismen, über welche die Bevölkerung Misshandlungsvorfälle melden kann.[65]

Obwohl im Vergleich weniger für verbesserte Gefängnisbedingungen in Tunesien getan wird, arbeitet DCAF gemeinsam mit dem tunesischen Justizministerium daran, die Gouvernanz des Gefängnissystems zu verbessern. Ausserdem unterstützt DCAF die *Direction Générale des Prisons et de la Ré-éductaion* (DGPR) bei der Zusammenstellung, Analyse und Verbreitung von stimmigen Statistiken über Inhaftierungen, die eine Grundlage für die Einschätzung von Haftbedingungen und für eine mögliche Reform des Gefängnissystems bieten könnten.[66]

Die Schweiz verfolgt den Ansatz, vermehrt den dringenden Bedürfnissen auf lokaler Ebene Rechnung zu tragen.

Einige Projekte, deren Ziel die wirtschaftliche Entwicklung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist, gehen ebenfalls in den PVE-Bereich über, da sie die Förderung von sozioökonomischer Inklusion in benachteiligten Regionen anstreben und der Fokus oftmals spezifisch auf der Jugend liegt. Diese Entwicklung kann vor allem darauf zurückverfolgt werden, dass die Schweiz in ihrem Nordafrika-Programm den Ansatz verfolgt, vermehrt den dringenden Bedürfnissen auf lokaler Ebene Rechnung zu tragen. Bei der praktischen Umsetzung wurde der Fokus

64 DCAF Tunesien, *Le DCAF dispense une formation aux membres de l'INPT sur les questions médico-légales relatives aux mauvais traitements et à la torture,* 16.11.2016; *DCAF Tunesien, Un groupe de travail entame ses activités sur le renforcement de la production et de l'utilisation de preuves médico-légales dans les enquêtes portant sur des allégations de mauvais traitement et de torture,* 9.1.2016.

65 DCAF Tunesien, *Le DCAF anime un débat sur le renforcement de la transparence en matière de garde à vue par la police,* 25.11.2014.

66 DCAF Tunesien, *Le Ministère de la justice et le DCAF signent un protocole d'accord pour la coopération dans la réforme du système pénitentiaire,* 7.10.2017; DCAF Tunesien, *Le DCAF facilite les sessions des groupes de travail sur l'utilisation des statistiques pénitentiaires en Tunisie,* 2.10.2017; Interview mit Beamten, 1.8.2017.

deshalb oft auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen in vernachlässigten tunesischen Regionen gelegt,[67] die meist auch ein hohes Mass an Radikalisierung aufweisen. Im Bereich wirtschaftlicher Entwicklung könnte man die Infrastrukturprojekte im unter Ben Ali vernachlässigten Bezirk Kasserine zu den PVE-relevanten Projekten zählen.[68] Allerdings finden sich die besten Beispiele für PVE-relevante Massnahmen bei der wirtschaftlichen Integration von jungen Menschen. Das Projekt I-SEMER ist zum Beispiel eine Schweizer Initiative zur Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Menschen in benachteiligten Regionen in Mittel- und Südwesttunesien sowie in der Agglomeration von Tunis. Junge Menschen und auch Frauen sowie Studienabsolventen sollen bei der Gründung von Kleinstunternehmen unterstützt werden.[69] Einen ähnlichen Ansatz verfolgt die Schweiz auch mit einem beruflichen Ausbildungsprogramm, das vom reichen Erfahrungsschatz der Schweiz in Sachen Berufsbildung inspiriert ist. Junge Studienabgänger aus der weiteren Umgebung um Tunis, aus dem Landesinneren und dem Süden sowie aus den Küstengebieten, wo der Tourismus aufgrund des Terrors zurückgegangen ist, sollen durch eine Berufsbildungsmassnahme wieder beschäftigungsfähig werden und so ihre Aussichten verbessern können.[70]

Die Schweiz stellt die sozioökonomische Inklusion und die Hilfestellung auf lokaler Ebene, wo sie am meisten benötigt wird, in den Mittelpunkt und konzentriert sich vor allem auf die Jugend. Deshalb eignet sich der Schweizer Ansatz bei der Unterstützung des Übergangs in Nordafrika bestens für faktisch PVE-relevante Massnahmen. Der zusätzliche Schwung, den die PVE-Massnahmen durch den aussenpolitischen Aktionsplan zur Prävention von gewalttätigem Extremismus erhalten, muss also keine Abweichung von den Kernzielen des Nordafrika-Programmes bedeuten. Diese Tatsache ist wichtig, da für zusätz-

67 Watanabe, *Nach den Arabischen Rebellionen,* S. 87.

68 EDA, *Medium-term Water Projects in Kasserine (Tunisia);* EDA, *Waste Water Treatment Plant in Thala and Feriana.*

69 EDA, *Fifteen Thousand Jobs Created in Tunisia since the Revolution.*

70 EDA, *Formation professionnelle en Tunisie: modules pratiques pour renforcer l'employabilité des jeunes.*

liche PVE-Massnahmen innerhalb des Nordafrika-Programms anscheinend keine zusätzlichen Gelder freigegeben wurden.

6 DAS WEITERE VORGEHEN BEI PVE-MASSNAHMEN IN TUNESIEN

Für die Schweiz kämen verschiedene Vorgehensweisen in Frage, um PVE in Tunesien weiterführend zu unterstützen. Davon basieren einige auf bestehenden Aktionsfeldern. In Tunesien muss vermehrt ein Augenmerk auf die politische Marginalisierung der Jugend gelegt werden. Obwohl die Schweiz die politische Beteiligung der Jugend aktiv fördert, steht weitestgehend die Beteiligung an Wahlprozessen im Mittelpunkt der Projekte, und nur ein kleines Projekt zielte auf die Bürgerbeteiligung der Jugend auf lokaler Ebene ab. Man könnte Massnahmen, welche die Jugend an das bürgerschaftliche Engagement heranführen und so ihren Miteinbezug in politische Dialoge fördern, nutzbringend über die benachteiligte Agglomeration von Tunis hinaus erweitern. So würden andere Gemeinschaften mit einem hohen Radikalisierungsrisiko ebenfalls profitieren.

Die zumeist von DCAF unternommenen Bemühungen, die Gouvernanz des Sicherheitssektors zu verbessern, sind bisher eher auf die nationale als auf die lokale Ebene ausgerichtet und orientieren sich an der staatlichen Elite. Darüber hinaus sind Frauen und junge Menschen zumeist aus diesem Bereich ausgeklammert. Die fehlende gute Sicherheitsgouvernanz könnte sich sehr unterschiedlich auf die Gemeinschaften auswirken. Auch hier könnte bürgerschaftliches Engagement denjenigen Gemeinschaften, die für Radikalisierung anfällig sind, den Weg zum Austausch mit den Behörden ebnen und ihnen beispielsweise die Möglichkeit geben, mitzuteilen, inwiefern sie von Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus betroffen sind. Solche Initiativen könnten sich auf die Jugend sowie Frauen konzentrieren, die häufig auf unverhältnismässige oder andere Art und Weise davon betroffen sind.

Die Deradikalisierung in tunesischen Gefängnissen verlangt als weiterer Bereich der Sicherheitsreform ebenfalls einen eingehenderen Blick – besonders im Hinblick darauf, dass zurückkehrende *Foreign Fighters* keine differenzierte Behandlung erfahren und inhaftiert werden. Die Schweiz könnte durch ihre Partnerorganisationen, die entweder in Tunesien oder im internationalen Genf tätig sind, eine Vermittlerrolle

einnehmen und einen Platz für den Dialog sowie den Austausch von *Best Practices* in diesem Themenbereich schaffen. Da NGOs in vielen Ländern bei Deradikalisierungsprozessen in Gefängnissen mitwirken, könnte die Förderung eines Dialogs zwischen der politischen Elite und den in diesem Bereich aktiven zivilgesellschaftlichen Akteuren ebenfalls positive Auswirkungen haben.

Der aussenpolitische Aktionsplan zur Prävention von gewalttätigem Extremismus führt weitere Aktionsfelder auf, die als Basis zusätzlicher Initiativen dienen können. Eines dieser Felder besteht im Aufbau und der Förderung von Kontextwissen.[71] Obwohl bereits umfangreiche Forschung zur Radikalisierung in Tunesien betrieben worden ist, gibt es verschiedene Bereiche, denen die Literatur bis jetzt wenig Aufmerksamkeit gewidmet hat und welche die Schweiz mitunterstützen könnte. Einer dieser Bereiche ist die Radikalisierung in Gefängnissen. Mehr Wissen über dieses Phänomen könnte zu einem Dialog über eine Gefängnisreform sowie die Deradikalisierung in Gefängnissen beitragen. Ein weiterer Bereich umfasst die Radikalisierung von Frauen und die Rolle der Frauen als PVE-Akteurinnen in Tunesien.

In Tunesien muss vermehrt ein Augenmerk auf die politische Marginalisierung der Jugend gelegt werden.

Ein weiteres Aktionsfeld ist die Entwicklung von Alternativen zur Rhetorik des gewalttätigen Extremismus in Verbindung mit strategischer Kommunikation, Internet und sozialen Medien. Es könnte sich auszahlen, gemeinsam mit Tunesien Massnahmen in diesem Bereich auszuarbeiten, denn die tunesische Regierung richtet ihr Augenmerk erst seit Kurzem auf die Cyberdimension von PVE. Die Schweiz könnte ausserdem, wie sie es schon im Balkan getan hat, zivilgesellschaftliche Akteure fördern, die sich für den Gegendiskurs einsetzen.[72]

Der Schweizer Ansatz zur Unterstützung der Übergangsprozesse in Nordafrika wird folglich bereits innerhalb von PVE-relevanten Pro-

71 EDA, *Switzerland's Foreign Policy Action Plan on Preventing Violent Extremism,* S. 10.

72 Marwa Fatafta, «Beyond Closing Mosques and Shutting Down Facebook Pages: How Tunisia Can Address the Threat of Online Recruitment and Offline Terrorist Recruitment», in: *DGAP Kompakt* Nr. 24 (2016), S. 3f; EDA, *Action Plan on PVE,* S. 18.

jekten umgesetzt. Der zusätzliche Impuls durch den aussenpolitischen Aktionsplan zur Prävention von gewalttätigem Extremismus könnte allerdings die Konzeption weiterer PVE-relevanter Initiativen mit einem positiven Beitrag zu PVE in Tunesien fördern, während das Nordafrika-Programm gleichzeitig weiter vorangebracht würde. Der Aktionsplan zeigt ausserdem weitere Aktionsfelder auf, die zu neuen, in Tunesien bis anhin unbekannten PVE-spezifischen Massnahmen führen könnten. Auch für Marokko und Libyen könnten einige dieser Massnahmen zukünftig relevant werden.

DO NO CRIME: ORGANISIERTES VERBRECHEN ALS ENTWICKLUNGSHERAUSFORDERUNG

Von Benno Zogg

Organisierte Kriminalität fördert Gewalt und Korruption. Sie behindert die politische und wirtschaftliche Entwicklung von Staaten, besonders in fragilen Kontexten. Die Fälle Kosovo und Mali zeigen, dass Kriminalität auch Entwicklungshilfe beeinträchtigen kann. Wenn Entwicklungsakteure kriminalisierten Kontexten ehrlich und ohne Scheu begegnen, können sie ihre Arbeit nicht nur verbrechenssicher machen, sondern Verbrechen gar mindern.

EINLEITUNG

Organisierte Kriminalität (OK) ist seit dem Ende des Kalten Krieges zu einem globalen Problem geworden und massiv gewachsen. Ihr Einfluss auf Entwicklung und Regierungsführung ist in vielen Ländern unübersehbar. Dieser Wandel zwingt Strafverfolger, nationale und internationale politische Entscheidungsträger und Entwicklungshelfer, neue Ansätze zu verfolgen.

Die Nennung von Entwicklungshilfe bei diesem gemeinhin sicherheitspolitischen Thema revidiert bereits alte Konzeptionen. Entwicklungsakteure wie die Schweiz sind umsichtig, fallspezifisch und oftmals in Nischenbereichen aktiv. Dennoch riskiert ein ungenügendes Verständnis für den destruktiven Einfluss von OK auf Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit, dass Programme ins Leere laufen oder gar kriminalisierte Strukturen verstärken. Eine eingehende Analyse der politischen Ökonomie eines kriminalisierten Kontexts, also der zugrundeliegenden Machtstrukturen, ist demnach unerlässlich.

OK existiert in jedem Land dieser Welt, wenngleich mit grossen Unterschieden. Fragile Staaten sind besonders betroffen. Sie sind oft arm und von Konflikten erschüttert. Ihren Institutionen wie Polizei, Justiz und Politik mangelt es an Leistungsstärke und sie sind korrumpierbar. Staatliche Kontrolle fehlt in gewissen Gebieten ganz, wodurch OK ungehindert agieren und sogar alternative, legitimierende Dienste

anbieten kann. In manchen Fällen sind OK, staatliche Strukturen und Politik derart verwoben, dass von kriminalisierten Staaten oder «Mafiastaaten» gesprochen wird.[1] Moderne OK ist zudem höchst fluide und adaptiv – und damit eine Herausforderung für Entscheidungsträger, Behörden und Forschung.

Seit einigen Jahren setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass sich Unterentwicklung und OK gegenseitig fördern.[2] Die wissenschaftliche Forschung zu diesen Zusammenhängen ist jedoch noch wenig entwickelt. Die politikorientierte Literatur begnügt sich meist mit Vereinfachungen. Das Thema ist oft «der Elefant in Raum», wird aber selten direkt adressiert oder priorisiert. Die gängige Antwort auf OK liegt im Bereich der Strafverfolgung. Das Problem in fragilen Kontexten ist aber nicht technischer Natur. Eine ganzheitliche politische Strategie muss den zusammenhängenden Phänomenen von Gewalt, Korruption und OK begegnen. Entwicklungsakteure zögern jedoch, ihre Arbeit direkt mit OK in Verbindung zu bringen, weil sie befürchten, ihre Arbeit werde Sicherheitsinteressen unterworfen und verliere den Fokus auf Armutsbekämpfung. Entwicklungsprogramme können aber Verbrechen Nährboden entziehen und Institutionen gegen OK stärken. Entwicklungsakteure können sicherstellen, dass menschliche Sicherheit und nachhaltige, gemeinschaftliche Ansätze im Zentrum stehen.

Organisierte Kriminalität existiert in jedem Land dieser Welt, wenngleich mit grossen Unterschieden.

Nach einer Klärung kritischer Begriffe umschreibt dieses Kapitel Gestalt und Kontext organisierten Verbrechens und dessen Einfluss auf Entwicklung in fragilen Kontexten. Dies wird anhand von zwei Ländern beleuchtet, wo schweizerische Entwicklungszusammenarbeit sehr aktiv ist. Die Fallstudien behandeln Kosovo und Mali gestützt auf Eindrücke vor Ort in beiden Ländern und auf eine Reihe von Interviews in Bern und in Kosovo. In Kosovo wie Mali behindert OK besonders mit Drogenschmuggel und einer beispiellosen Korrumpierung und Kriminalisierung

1 Moisés Naím, «Mafia States: Organized Crime Takes Office», in: *Foreign Affairs* 91, Nr. 3 (2012), S. 101.

2 UNO-Generalversammlung, *Thematic Debate of the 66th session of the United Nations General Assembly on Drugs as a Threat to Development,* 26.6.2012.

staatlicher Strukturen die Entwicklung, Regierungsführung und damit auch Entwicklungshilfe. Zuletzt wird anhand bestehender Ansätze der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und anderer Entwicklungsakteure dargelegt, wie Entwicklungszusammenarbeit mit solchen kriminellen Kontexten umgehen und OK gar mindern kann.

1 ORGANISIERTES VERBRECHEN UND FRAGILE STAATEN

1.1 BEGRIFFE: SPEKTRUM STATT KATEGORIEN

Die Schwierigkeit der Definition von «Organisiertem Verbrechen» und «fragiler Staat» illustriert die in diesem Beitrag diskutierte Problematik.

«Organisierte Kriminalität» agiert in vielerlei Bereichen, Formen und unter vielen Namen. Die breite Definition von OK in der UNO-Konvention gegen grenzüberschreitendes organisiertes Verbrechen spricht von strukturierten Gruppen von drei oder mehr Personen, die über längere Zeit bestehen und beabsichtigen, Verbrechen mit dem Ziel materiellen Vorteils zu begehen.[3] Man spricht auch von «illegalem Unternehmertum» oder «Schattenwirtschaft», die auf der Suche nach Profit skrupellos Wege des geringsten Widerstands gehen.[4] Die Funktion von OK kann grundsätzlich marktbasiert sein im Sinne einer freiwilligen Transaktion, wie der Erwerb von Drogen; räuberisch, wenn wie bei Erpressung oder Mord ein klares Opfer geschädigt wird; oder illegale Regierungsführung.[5]

Das Verständnis krimineller Gruppen verschiebt sich zunehmend vom traditionellen Bild einer hierarchischen Mafia oder eines Kartells zu kleineren, flexiblen Gruppen oder Gangs entlang einer fragmentierten illegalen Wertschöpfungskette, besonders in fragilen Kontexten. Dies betont den entscheidenden Netzwerkcharakter von OK. Die Beteiligten sind allergrösstenteils Männer.[6]

3 UNO, *Konvention gegen organisiertes Verbrechen,* 2000.

4 Sasha Jesperson, «Development engagement with organised crime: a necessary shift or further securitization?», in: *Conflict, Security & Development* 15, Nr. 1 (2015), S. 26.

5 Klaus von Lampe, *Organized Crime: Analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance* (London: Sage, 2016), S. 79.

6 USAID, *Organized Crime, Conflict and Fragility: Assessing Relationships through a Review of USAID Programs,* September 2015.

Die zweite Definition, von «fragilen Kontexten», stützt sich auf die Idee mangelhafter Erfüllung eines staatlichen Grundauftrags. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bedient sich der gängigen OECD-Definition von Staaten oder Regionen, «die nicht fähig oder nicht willens sind, die zur Armutsbekämpfung, Entwicklungsförderung, Bevölkerungssicherung und Einhaltung der Menschenrechte notwendigen Funktionen wahrzunehmen».[7] Frei nach Tolstoi: «Alle stabilen Staaten gleichen einander, jeder fragile Staat ist auf seine eigene Art fragil.» Höchst unterschiedliche Staaten am Ende des Spektrums können gar gleichzeitig fragil und resilient sein, man denke an repressionsstarke, aber stagnierende Staaten der ehemaligen Sowjetunion, oder an bitterarme stabile Länder wie Malawi oder Sambia.[8]

1.2 KRIMINELLE AKTIVITÄTEN IN FRAGILEM KONTEXT

Fragilität und OK stehen in enger Verbindung. Gebiete begrenzter Staatlichkeit lassen OK erblühen. OK profitiert aber nicht nur von der Abwesenheit des Staates, sondern ebenso vom Funktionieren und der Berechenbarkeit schwacher Staatlichkeit und einem gewissen Mass an physischer und technologischer Infrastruktur. Klare kausale Verbindungen zwischen einzelnen Faktoren und der Präsenz von OK sind empirisch nicht belegt.[9] Ein Ländervergleich zeigt aber ein hohes Niveau von OK in Staaten mit hoher Steuervermeidung, ineffektiven Grenz- und Justizbehörden, mangelnder Demokratie und politisierter Verwaltung.[10] OK wird genährt durch Kontexte mit hohem demographischem Druck, rapider Urbanisierung und sozio-ökonomischer Ungleichheit.[11]

7 DEZA, *Peacebuilding and Statebuilding Strategy for SDC's work in fragile and conflict contexts,* S. 5.

8 Overseas Development Institute, *Development, security and transitions in fragile states,* März 2010, S. 1.

9 Eric Scheye, *Organised Crime in Stabilisation Contexts,* Dezember 2015, S. 2–8.

10 Edgardo Buscaglia / Jan van Dijk, *Controlling Organized Crime and Public Sector Corruption: Results of the Global Trends Study* (Wien: United Nations Press, 2003).

11 International Peace Institute, «Transnational Organized Crime», in: *IPI Blue Papers 2* (2009), S. 30.

Legalität und Illegalität werden durch staatliche Gesetzgebung bestimmt. Gängige illegale Aktivitäten von OK umfassen u.a. Drogen-, Waffen- und Menschenhandel; Menschenschmuggel; Piraterie; Umweltverbrechen; illegale Fischerei und Ressourcenabbau; Jagd gefährdeter Tierarten; Geldwäsche; Erpressung; Entführung; Cyberverbrechen; oder die Fälschung von Medikamenten, Geld oder Markenprodukten. Das UNO-Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung schätzt den jährlichen Umsatz von OK auf 870 Mrd. USD und damit auf 1,5 Prozent der Weltwirtschaft.[12] In manchen Staaten sind die Dimensionen frappant: Gambia beschlagnahmte 2011 über zwei Tonnen Kokain im Wert von einer Milliarde Dollar und damit höher als das BIP eines ganzen Jahres.[13] Tadschikistans Wirtschaft soll zu über 30 Prozent aus Drogenschmuggel bestehen.[14]

Die illegalen Nachschub- und Handelsrouten und ihre Akteure sind fragmentiert, adaptiv und fluide. OK ist nach wie vor lokal verankert, agiert aber zunehmend grenzüberschreitend, was die grösstenteils national organisierte Strafverfolgung vor grosse Herausforderungen stellt. Man spricht vom Ballon-Effekt von OK, wonach beim Zusammendrücken einer Stelle die Luft sofort in andere Gebiete oder auf andere Produkte ausweicht. Ein Beispiel dafür ist der Kokainhandel, der nach Massnahmen gegen kolumbianische Kartelle nun unvermindert durch kleinere Gruppen organisiert ist und über fragile Staaten Mittelamerikas oder Westafrikas verläuft.[15]

OK zählt auf aktive oder passive Unterstützung durch *Enabler* entlang der ganzen Wertschöpfungskette: korrumpierte Amtsträger, Buchhalter, Bankiers, Anwälte, Fabrikanten, Spediteure – und letztlich Kunden, die illegale Güter und Dienste nachfragen.[16] OK findet nicht in

12 UNODC, *Transnational organized crime: the globalized illegal economy,* 2017.

13 Marvin Nii Ankrah, *Regionalism and Political Instability in West Africa: Developments, Challenges and Prospects* (Hamburg: Verlag Dr. Kovač, 2013), S. 200.

14 Johan Engvall, «Tajikistan: From Drug-Insurgency to Drug-State Nexus», in: Svanete Cornell / Michael Jonsson (Hrsg.), *Conflict, Crime, and the State in Postcommunist Eurasia* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press), S. 65.

15 André Standing, *Transnational Organized Crime and the Palermo Convention: A Reality Check,* Dezember 2010, S. 1–5.

16 Tim Midgley / Ivan Briscoe / Daniel Bertoli, *Identifying approaches and measuring impacts of programmes focused on Transnational Organised Crime,* 30.5.2014, S. 8–9.

einer illegalen Parallelwirtschaft statt, sondern steht in enger Verbindung zum legalen Markt, zum Beispiel durch die Benutzung derselben Transport- und Kommunikationsinfrastruktur oder die Verzerrung des legalen Marktes durch illegale Aktivitäten. Die Profite von OK landen in der legalen Wirtschaft, als Geldanlage in Immobilien oder Investitionen in Geschäfte.

1.3 ORGANISIERTE KRIMINALITÄT, MACHT UND GEWALT

Untersucht werden meist die Menge gehandelter illegaler Güter und die genauen Umsätze oder Mitgliederzahlen von Verbrechergruppen. Diese Zahlen dienen substanzieller Analyse oft nur wie ein Laternenpfahl einem Betrunkenen: Um Halt zu geben, statt zu beleuchten. Wichtig, aber mangelhaft untersucht für die Einschätzung von OK, besonders im Hinblick auf Entwicklung, ist die politische Ökonomie: Welche Machtstrukturen liegen von OK betroffenen Staaten zugrunde, wie wird Macht verhandelt, und wie wirkt sich dies auf Regierungsführung und Gesellschaft aus?[17]

OK kann grundsätzlich in drei Verhältnissen zum Staat stehen: Vermeidung, Konfrontation oder Kooperation.[18] Eingängig, aber in fragilen Staaten fehlgeleitet ist die Vorstellung der Infiltrierung eines «reinen» Staates durch einen Fremdkörper OK. OK kann im Gegenteil ein organischer Teil eines Systems sein. Gesellschaften können illegale Aktivitäten und ihre Akteure als legitim ansehen, beispielsweise die traditionellen Schmuggleraktivitäten der Tuareg in Nordmali oder der Beduinen auf dem Sinai.

Korruption beschreibt den Missbrauch öffentlicher Macht zu privatem Nutzen.[19] Politische Korruption durch Bestechung oder Klientelismus ist das Mittel von OK, um Strafverfolgung und Gesetzgebung zu umgehen, zu verändern, an staatliche Aufträge oder vorteilhafte Pri-

17 Overseas Development Institute, *Development in fragile states,* 18; Vanda Felbab-Brown, *The Hellish Road to Good Intentions* (Tokyo: United Nations University, 2017), S. 4.

18 von Lampe, *Organized Crime,* S. 264.

19 Michael Pugh, «Statebuilding and corruption: a political economy perspective», in: Mats Berdal / Dominik Zaum (Hrsg.), *Political Economy of Statebuilding* (Abingdon: Routledge, 2013), S. 80.

vatisierungsgeschäfte zu kommen.[20] OK und Korruption sind deswegen in vielen Kontexten zwei Seiten derselben Medaille, und oft verfliessen Übergänge. Die DEZA beispielsweise unterscheidet zwischen «kleiner» Korruption (wie der Bestechung eines Verkehrspolizisten) und «grosser» Korruption (wie der Bestechung hoher Beamter für die Vergabe öffentlicher Aufträge).[21] Eine solche Unterscheidung ist aber schwierig, weil Korruption oft vertikal integriert ist: Höhere Amtsträger vergeben lukrative Posten gegen Anteile an Bestechungsgeld.[22] In hochgradig kriminell infiltrierten Staaten wie Guinea-Bissau, Tadschikistan oder zeitweise Kosovo und Mexiko vereinigen Amtsträger zwei Hüte: Handlungen im Interesse des Staates oder ihres Profits sind kaum auseinanderzuhalten. Diese Verbindung kriminalisiert Politik und politisiert Kriminalität – man denke an Pablo Escobars Kolumbien –, beispielsweise durch die Einschüchterung von Opposition oder durch von OK finanzierte Wahlkämpfe. Gerade in fragilen Kontexten hieven Friedensabkommen oft Kriegsteilnehmer mit krimineller Agenda in Koalitionsregierungen und betten OK somit in den Staat ein.[23] Die Geschichte zeigt zudem, dass sich auch Regierungen organisierter Verbrechergruppen bedienen. Für die CIA schmuggelten Mafiagruppen im Kalten Krieg Waffen an Alliierte oder versuchten Attentate auf Fidel Castro.[24]

Organisierte Kriminalität und Korruption sind in vielen Kontexten zwei Seiten derselben Medaille.

Es ergeben sich unweigerlich Überschneidungen mit terroristisch oder politisch motivierten Gruppen, die organisierte Kriminalität betreiben oder mit kriminellen Gruppen zusammenarbeiten. OK fördert so Konflikt und Terrorismus.[25] In diesem Zusammenhang sind beispielsweise die kolumbianische FARC (u.a. Kokainhandel) oder die nordirische IRA (u.a. Bankraub) zu nennen. Eine hilfreiche Unterscheidung

20 Susan Rose-Ackerman / Bonnie J. Palifka, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (New York: Cambridge University Press, 2016), S. 302.

21 DEZA, *Korruption bekämpfen: DEZA-Strategie,* 2006, S. 6.

22 Pugh, *Statebuilding and corruption,* S. 80.

23 Engvall, *Tajikistan,* S. 57.

24 Naím, *Mafia States,* S. 101.

25 Midgley / Briscoe / Bertoli, *Impacts of programmes,* S. 7.

kann sein, dass OK zwar nach Macht strebt und dieser nahe stehen kann, darüber hinaus aber keine ideologischen oder religiösen Ziele verfolgt oder die politische Ordnung ändern will.[26] Eine gängige Dichotomie greift aber zu kurz: Besonders in langwierigen Konflikten ist oft kaum zu erkennen, ob im Sinne eines politischen Kampfes Profite reines Mittel zur Macht sind oder im Sinne von OK Macht ein reines Mittel zu Profit.

OK basiert letztlich auf Gewaltbereitschaft. Amtsträgern bleibt gemäss der lateinamerikanischen Formel *¿Plata o plomo?* [Geld oder Blei?] manchmal nur die Wahl, gekauft oder zur Zielscheibe zu werden. Dies erodiert Legitimität und das Gewaltmonopol des Staates. Illegale Aktivitäten finden zudem ausserhalb des Gesetzes und damit ausserhalb legitimer Streit schlichtender und den Markt ordnender Mechanismen statt – entsprechend dient Gewalt dazu, mit Rivalen umzugehen, Handelswege zu beschützen und interne Disziplin zu wahren. OK muss aber nicht zwingend mit Gewalt einhergehen; eine Zunahme offener Gewalt kann Indikator für geschwächte OK und effektive Strafverfolgung sein. Ein kriminell kooptierter Staat oder ein monopolisierter krimineller Markt zeichnen sich dagegen durch scheinbare Stabilität und die Abwesenheit von Gewalt aus.[27]

2 ORGANISIERTE KRIMINALITÄT UND (UNTER)ENTWICKLUNG

Sowohl indirekt wie direkt hat OK Auswirkungen auf den Entwicklungsstand eines Landes, das Wohlbefinden der Bevölkerung und politische und wirtschaftliche Strukturen. Unterentwicklung steht in einem Teufelskreis mit der Präsenz organisierten Verbrechens, da OK Unterentwicklung fördert und da Unterentwicklung und schwache Institutionen Bedingungen bieten, in denen OK floriert.[28] Die UNO-Konvention gegen organisiertes Verbrechen warnte schon im Jahr 2000 vor den «negativen Auswirkungen von OK auf die Gesellschaft allgemein

26 von Lampe, *Organized Crime,* S. 263.

27 Mark Shaw / Walter Kemp, *Spotting the Spoilers: A Guide to Analyzing Organized Crime in Fragile States* (New York: International Peace Institute, 2012), S. 19.

28 Rose-Ackerman / Palifka, *Corruption and Government,* S. 324.

und besonders auf nachhaltige Entwicklung».[29] Eine Anzahl internationaler Entwicklungsinstitutionen hat die Herausforderungen als eigenständiges Problem erkannt und analysiert, beispielsweise die Weltbank, die britische Entwicklungshilfeagentur DfID, das US-amerikanische USAID oder die deutsche GIZ – letztere drei als Partnerorganisationen der *Global Initiative against Organized Crime* (GITOC), deren Gründung die Schweiz mit unterstützt hatte.[30] OK betrifft vier Bereiche von Entwicklung: Sicherheit, Soziales, Politik und Wirtschaft.

OK bedroht die *Sicherheit* betroffener Länder. Es wurde erläutert, dass OK Konflikt und Terrorismus fördern und finanzieren kann. Einige Länder Zentralamerikas wie El Salvador oder Honduras weisen ähnlich hohe Mordraten wie Bürgerkriegsländer auf.[31] Der Staat ist daher gezwungen, einen grossen Teil knapper Mittel für seinen Sicherheitsapparat aufzuwenden.[32]

Die direkten *sozialen* Schäden auf Opfer räuberischer OK wie Menschenhandel oder physischer Gewalt sind evident. Der Handel mit gefälschten Medikamenten oder die Verbreitung von Drogen können die Gesundheit breiter Bevölkerungsteile beeinträchtigen. Gezielte Angriffe auf Journalisten und Exponenten von Nichtregierungsorganisationen hemmen zivilgesellschaftliches Engagement.[33] Es gibt zahlreiche anekdotische Nachweise, dass OK die Umwelt und damit Lebensraum und zukünftige Lebensgrundlagen nachhaltig schädigt, indem illegal Wälder, Tierbestände und maritime Ökosysteme ausgebeutet oder Abfälle entsorgt werden.[34]

Die *politischen* Folgen von OK in Bezug auf Entwicklung sind weitreichend und dennoch am wenigsten erforscht. Die illegalen Aktivitä-

29 *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto,* 2004, S. 32.

30 The Global Initiative against Transnational Organized Crime, *Partners & Donors,* 2017.

31 Rose-Ackerman / Palifka, *Corruption and Government,* S. 298.

32 The Global Initiative Against Transnationale Organized Crime, *Ignoring or Interfering? Development Approaches to Transnational Organized Crime,* 2015, S. 2.

33 Camino Kavanagh, «Getting Smart and Scaling Up: Responding to the Impact of Organized Crime on Governance in Developing Countries», *NYU CIC Report,* Juni 2013, S. 10.

34 Ugljesa Zvekic, *Organised Crime and Corruption in the Context of Development,* Juli 2016, S. 71; The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, *Development responses to Organized Crime: new agendas, new opportunities,* November 2015, S. 6.

ten beeinträchtigen Regierungsführung, bedrohen Stabilität und entziehen dem Staat Steuern und Kontrolle über Teile der Wirtschaft. In der DR Kongo beispielsweise schmuggeln bewaffnete Gruppen Mineralien und Rohstoffe im Wert von bis zu fünf Prozent der nationalen Wirtschaft aus dem Land.[35] Korrupte Amtsträger handeln gegen die Interessen der Bevölkerung. Durch Korruption vergebene staatliche Monopole oder Aufträge sind ineffizient und überteuert. Die kriminelle Finanzierung von Wahlkämpfen oder die Einschüchterung von politischen Gegnern unterläuft Demokratie.[36] Kriminalität, Korruption und Gewalt führen zu einem Verlust an sozialem Kapital und Vertrauen in den Staat, zu Traumata und einem Empfinden mangelnder Perspektive.[37] Besonders in fragilen Kontexten, beispielsweise nach langem gewalttätigem Konflikt, ist dies gravierend.

In fragilen Kontexten können Verbrechergruppen an Stabilität interessiert sein und Friedensabkommen stützen.

Wirtschaftlich ist ein kriminalisiertes Umfeld Unternehmen, freiem Handel, Tourismus und Investitionen hinderlich. *Braindrain* kann eine Folge davon sein. Die Unternehmen des OK verzerren den Wettbewerb, wenn sie durch Korruption oder Einschüchterung zu Aufträgen, Privatisierungsgeschäften oder Marktmonopolen gelangen.[38] Ihre Geschäfte, einschliesslich solcher zur Geldwäsche, werden zu unfairer Konkurrenz legaler Geschäfte, beispielsweise Taxi- oder Gastronomiebetriebe. Zudem erpresst OK Schutzgeld und zwingt Geschäfte zu höheren Ausgaben für Sicherheit. OK wäscht seine Renten beispielsweise in Immobilienprojekten und treibt so Lebenshaltungspreise hoch, oder platziert sie illegal im Ausland und entzieht sie damit der Wirtschaft ganz.[39] Steu-

35 Rachel Locke, *Organized Crime, Conflict, and Fragility: A New Approach* (New York: International Peace Institute, 2012), S. 3.

36 Kavanagh, *Getting Smart,* S. 18.

37 Weltbank, *The World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development* (Washington DC: The World Bank, 2011), S. 59.

38 Shaw / Kemp, *Spotting the Spoilers,* S. 6.

39 Bundesrat, *Finanzflüsse aus Entwicklungsländern*.

erparadiese, mangelhafte Geldwäschereigesetze und willfährige internationale Finanzverwalter ermöglichen dies.

Die Effekte von OK auf Entwicklung werden nicht durchwegs negativ bewertet. In fragilen Kontexten können Verbrechergruppen an Stabilität interessiert sein und Friedensabkommen stützen. Wenn ein Staat als korrupt und diskriminierend wahrgenommen wird, können kriminelle Akteure gar Legitimität gewinnen, wenn sie Schutz vor diesem Staat oder in Abwesenheit von Staatlichkeit gewisse Dienste und Güter anbieten.[40] OK generiert ferner Beschäftigung und Einkommen, oftmals in marginalisierten Gebieten. Dies kann für gewisse Gruppen eine der wenigen Möglichkeiten sozialer und wirtschaftlicher Mobilität darstellen.[41] Der Anbau von Mohn in Afghanistan oder Koka in Südamerika sind zu nennen, oder die Schmugglertätigkeiten im Sahel oder den Bergen Tadschikistans. Alternativen, nachhaltigen Beschäftigungen wird aber nicht nachgegangen, Arbeitnehmerschutz und Schutz vor Kinderarbeit fehlen und Staatlichkeit wird unterminiert. Ein auf Verbrechen und Gewalt basierendes System ist letztlich diskriminierend und weder stabil noch nachhaltig.[42]

Die Ausprägungen von OK auf Entwicklung in fragilen Kontext sind demnach weitreichend und je nach Kontext unterschiedlich, wie die anschliessenden Fallstudien zu Kosovo und Mali illustrieren.

3 KOSOVO

Die Republik Kosovo mit knapp zwei Millionen Einwohnern rief 2008 ihre Unabhängigkeit aus, bleibt jedoch international nur teilweise anerkannt. Der demokratische kosovarische Staat besteht, wo zuvor nie eigenständige Staatlichkeit bestanden hatte, ja der Staat oft als fremd und feindselig wahrgenommen worden war.[43] Die EU-Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX verfügt über unabhängige Befugnisse im Justiz- und Polizeibereich gegen OK innerhalb der kosovarischen Gesetze. Derzeit sind 235 Schweizer Armeeangehörige im Rahmen der KFOR-Mission

40 GITOC, *Development Approaches,* S. 4–8; Locke, *Organized Crime,* S. 5.

41 Standing, *Palermo Convention,* S. 8.

42 Shaw / Kemp, *Spotting the Spoilers,* S. 40.

43 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter des Kosova Democratic Institute, Pristina, 8.8.2017.

der NATO in Kosovo stationiert. Die Schweiz ist ferner mit einem Kooperationsbüro der DEZA und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) präsent. Das grosse Schweizer Engagement gründet sich unter anderem darin, dass 180 000 Personen in der Schweiz die zweitgrösste kosovarische Auslandgemeinschaft darstellen.[44]

3.1 KOSOVO, ALLES OK?

Mit einer Aussage wird man in Kosovo oft konfrontiert: Die kosovarische Wirtschaft besteht aus internationaler Hilfe, Rücküberweisungen der Diaspora und organisiertem Verbrechen. Das Niveau an Kleinkriminalität, kleiner Korruption und Gewaltverbrechen ist im regionalen Vergleich nicht hoch;[45] OK und grosse Korruption hingegen ausgeprägt. Wie in vielen fragilen Kontexten ist dies zum Teil ein Erbe des Konflikts. Schmuggel florierte in Zeiten des Mangels. Die Finanzierung von Waffenkäufen legitimierte Drogenschmuggel der UÇK, der kosovo-albanischen Freiheitsarmee.[46] Das hohe Mass an inneralbanischer Gewalt während des kurzen Krieges 1998–1999 war ein Indiz, dass dieser auch zur Absteckung etablierter krimineller Territorien benutzt wurde.[47]

Nach Einstellung der Kampfhandlungen entstand ein staatliches Vakuum. Die internationale Gemeinschaft war vornehmlich an der Verhinderung von Gewalt und schnellem Wiederaufbau interessiert. Der Bauboom brachte OK aber auch viel Geld ein und erlaubte einfache Geldwäsche.[48] OK gelangte zu grossem Einfluss in der Wirtschaft und der Politik des aufzubauenden Staates.[49] Rund zwei Jahre nach der internationalen Intervention wurde dies so evident, dass die UNO-Mission Korruption und OK als grösste Bedrohungen für Kosovo benannte.[50]

44 DEZA, *Swiss Cooperation Strategy Kosovo 2017–2020,* S. 1.

45 Transparency International, Corruption *as a Threat to Stability and Peace,* 2014, S. 26.

46 Michael Jonsson, «The Kosovo Conflict: From Humanitarian Intervention to State Capture», in: Svanete Cornell / Michael Jonsson (Hrsg.), *Conflict, Crime, and the State in Postcommunist Eurasia* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press), S. 182.

47 Hintergrundgespräch mit EULEX-Beamten, Pristina, 7.8.2017.

48 Europäische Union, *Anti-Corruption Policies Revisited: Kosovo,* 28.2.2015, S. 169.

49 Bundesnachrichtendienst, *Analyse zu Kosovo [wikileaks],* 22.2.2005.

50 Transparency International, *Corruption as a Threat,* S. 27.

Kosovarische Verbrechergruppen sind klanbasiert und streng hierarchisch. Wo in anderen kriminellen Märkten die Konkurrenz zwischen verschiedenen Gruppen ihre Bekämpfung vereinfacht, sind im kleinen Kosovo die Territorien abgesteckt und die Organisationen verschwiegen.[51] In variierendem Ausmass schmuggeln sie Waffen, afghanisches Heroin, albanisches Cannabis, Benzin, Zigaretten, sowie jüngst, aber bereits wieder abnehmend, Migranten. Viele Verbindungen zu OK sind öffentlich sichtbar: die rege Bautätigkeit trotz vieler leerstehender Wohnungen, unzählige Tankstellen, Luxusfahrzeuge mit jungen Lenkern, und unzweideutige Motels in einem Land mit Prostitutionsverbot.

Kosovarische Verbrechergruppen sind klanbasiert und streng hierarchisch.

Kosovo fungiert als Transitland und Drehscheibe, wo grössere Pakete von Drogen bis Falschgeld aufgebrochen und in kleinen Mengen meist nach Serbien weitertransportiert werden. Schwer überwachbare Grenzen, grenzüberschreitende ethnische Netzwerke und schwache Staatlichkeit, besonders im serbischen Nordkosovo, begünstigen Schmuggel.[52] Die kriminellen Netzwerke reichen bis in die Diaspora in Westeuropa, wo die meisten Güter letztlich nachgefragt werden. Die Mafias der Region wecken beinahe Hoffnung auf ethnische Entspannung: Serbische und albanische Verbrechergruppen haben wenig Vorbehalte, im Schmugglergeschäft zusammenzuarbeiten.[53]

Die staatlichen Strukturen begünstigen OK erheblich. Die Polizei Kosovos gilt als effektiv und angesehen, die korruptions- und verbrechensrelevante Gesetzgebung existiert; die Gerichte, Staatsanwaltschaft und grosse Teile der Verwaltung sind hingegen politisiert und korrupt.[54] Viele Mitglieder der Elite, darunter Präsident Thaçi und der neue Premierminister Haradinaj, wurden OK während und nach dem Konflikt verdächtigt.[55] Lokalen Gerichten und EULEX sind erst jüngst wenige

51 Hintergrundgespräch mit EULEX-Richter, Pristina, 7.8.2017.

52 Hintergrundgespräch mit EULEX-Ermittler, Pristina, 7.8.2017.

53 Shaw / Kemp, *Spotting the Spoilers,* S. 48.

54 Hintergrundgespräch mit EULEX-Richter, 7.8.2017; Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter des Kosova Democratic Institute, 8.8.2017.

55 Hintergrundgespräch mit EULEX-Richter, 7.8.2017.

Verurteilungen «grosser Fische» gelungen, die oft hohe Politiker oder deren Verwandte oder frühere Kampfgefährten sind. Diese Prozesse enden trotz hoher Beweisdichte oft mit Freisprüchen, so sie überhaupt zum Abschluss gebracht werden. Einerseits werden kriminelle frühere Freiheitskämpfer mit nationalistischen Argumenten geschützt, andererseits werden sowohl Zeugen wie Ermittler und Richter gekauft oder bedroht, manchmal ermordet. OK hat bei Bevölkerung und Behörden ein Klima der Angst geschaffen.[56]

3.2 ENTWICKLUNG IN KOSOVO

Unmittelbar nach dem Ende des militärischen Konflikts forcierten Hilfsorganisationen und internationale Organisationen den Wiederaufbau der Infrastruktur, was unter Einsatz grosser Mittel schnell gelang. Seither erhält Kosovo pro Kopf beispiellos hohe Entwicklungsgelder, ergänzt durch noch grössere Rücküberweisungen der Diaspora. Dennoch liegt die Arbeitslosigkeit bei fast 30 Prozent, das Handelsdefizit ist riesig, und 45 Prozent der Kosovaren leben unterhalb der Armutsgrenze.[57] Dies deutet auf eine schwache, informelle Wirtschaft hin.

OK beeinträchtigt *Sicherheit* beschränkt, abgesehen von erhöhter Mordrate und Unfällen mit Schusswaffen. OK ist daran interessiert, Ruhe und Diskretion zu wahren; in den Worten eines EULEX-Beamten: «Organisierte Kriminalität ist unser Beschützer.» OK verfolgt Kooptierung statt Konfrontation mit dem Staat.[58]

Neben direkten Opfern von Zwangsprostitution oder Organhandel sind im *sozialen* Bereich die Bewohner des serbischen Nordkosovo hervorzuheben. Durch die Abwesenheit des Staates leben sie in weitgehend rechtsfreiem Raum, wo kriminelle Gruppen eine der wenigen ordnenden Instanzen sind.[59] Medien und Forschung in Kosovo agieren hinge-

56 Hintergrundgespräch mit EULEX-Beamten, 7.8.2017; Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter des Kosova Democratic Institute, 8.8.2017.

57 Republik Kosovo, *Serious and Organised Crime Threat Assessment SOCTA 2014–2015* (2016), S. 10; Daten: Weltbank.

58 Hintergrundgespräch mit EULEX-Beamten, 7.8.2017.

59 Shaw / Kemp, *Spotting the Spoilers,* S. 48.

gen uneingeschränkt frei, ohne Angriffe befürchten zu müssen.[60] Das Bildungssystem ist korrupt und Diplome käuflich; in der PISA-Studie erreicht der Kosovo durchs Band schlechte Werte.[61]

Grosse Auswirkungen hat OK in der kosovarischen *Politik*. Rechtssicherheit, die gleichmässige Anwendung der Gesetze und Zeugenschutz können nicht durchgesetzt werden, da OK und ihre Verbündeten in der Regierung die Justiz unterlaufen und korrumpieren, bis hin zu EULEX-Mitarbeitern.[62] Demokratie unterminieren kriminelle Netzwerke mittels Stimmenkauf und Parteienfinanzierung.[63] Staatliche Stellen werden nicht meritokratisch sondern durch persönliche Beziehungen oder kriminelle Verbindungen besetzt; ein Gesetz gegen Interessenskonflikte fehlt.[64] Gemäss einer Aussage ist in vielen Fällen mangelhafter staatlicher Güter oder Dienstleistungen unklar, «ob dafür Korruption, OK oder schlicht Unfähigkeit verantwortlich ist».[65] Der Korruption begegnet die Schweiz direkt im Rahmen eines ihrer Schwerpunkte in Kosovo, der demokratischen Regierungsführung und Dezentralisierung. Eine Korruptionsmeldeplattform und die Einführung eines Notariatsdienstes an Gerichten stärken Bürger, Zivilgesellschaft, Medien und Justiz und damit Transparenz und Aufmerksamkeit für Korruption.[66]

45 Prozent der Kosovaren leben unterhalb der Armutsgrenze.

Der politische Einfluss von OK überträgt sich auf *wirtschaftliche* Probleme. Dies begann nach dem Krieg, als kriminelle Gruppen die verbliebenen Industrieanlagen demontierten und Maschinen als Altmetall verkauften. Staatliche Aufträge werden unter zwielichtigen Bedingungen und damit ineffizient vergeben. Das Mammutprojekt der «patrioti-

60 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter des Kosova Democratic Institute, 8.8.2017.

61 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter einer europäischen Entwicklungshilfeagentur, Pristina, 9.8.2017.

62 Hintergrundgespräch mit EULEX-Richter, 7.8.2017.

63 Bundesnachrichtendienst, *Analyse zu Kosovo [wikileaks],* S. 9.

64 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter des Kosova Democratic Institute, 8.8.2017.

65 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter einer europäischen Entwicklungshilfeagentur, 9.8.2017.

66 DEZA, *Strategy Kosovo 2017–2020,* S. 12.

schen Autobahn» zwischen Pristina und Albanien, mittels dubioser Auftragsvergabe realisiert, machte Schlagzeilen. Wälder, eine der wenigen natürlichen Ressourcen, werden im grossen Stil abgeholzt, mutmasslich mit Beteiligung krimineller Gruppen.[67] Die DEZA setzt sich demnächst im Rahmen ihres Wasserressourcenprogramms für den Schutz kosovarischer Wasserressourcen ein, die auch für die Wälder essenziell sind.[68]

Für legale Geschäfte ist es schwierig, mit von OK kontrollierten und zur Geldwäsche genutzten Hotels, Nachtclubs oder Tankstellen zu konkurrieren. Ein extremer Fall betrifft *Apex Games*. Die Firma hatte ihr Monopol über den Glücksspielmarkt durchgesetzt, indem sie ihrer Konkurrenz mit Bomben- und Kalaschnikow-Anschlägen drohte.[69] Ab einer gewissen Firmengrösse versucht OK, am Umsatz legaler Geschäfte beteiligt zu werden. OK nutzt beispielsweise Kredithaie als Türöffner, weil das Kreditwesen offizieller Banken dysfunktional ist. Wohlhabende Unternehmer sollen zudem das Land verlassen haben aus Angst vor Entführungen.[70] Investitionen werden so unattraktiv; unternehmerisches und innovatives Potenzial bleibt ungenutzt. Entwicklung wird doppelt gehemmt: Die Diaspora wird vor Engagement abgeschreckt, und viele Menschen emigrieren mangels Perspektiven.[71]

Schweizer Entwicklungshilfe bleibt präsent und sucht Fortschritte in ihren jeweiligen Nischen voranzutreiben.

Jüngst kann man jedoch ermutigende Zeichen feststellen. Die wirtschaftliche Lage verbessert sich grundsätzlich. Die Protestpartei Vetëvendosje erhielt Zulauf auf Kosten der etablierten UÇK-Koalitionen – was jedoch zu politischer Blockade führte –, und Kosovaren fühlen stärkeren Einfluss und haben höhere Erwartungen an Dienste des Staats. Schweizer Entwicklungshilfe bleibt präsent und sucht Fortschritte in ihren jeweiligen Nischen voranzutreiben, beispielsweise zur Förderung von Beschäftigung und Berufslehre oder die Weiterführung des Kor-

67 Hintergrundgespräch mit EULEX-Ermittler, 7.8.2017.

68 Hintergrundgespräch mit DEZA-Mitarbeiter, Bern, 21.8.2017.

69 Gazeta Express, *‹Apex Games› owners indicted for organized crime,* 3.4.2015.

70 Hintergrundgespräch mit EULEX-Richter, 7.8.2017.

71 Shaw/Kemp, *Spotting the Spoilers,* S. 50.

ruptionsbekämpfungsprogramms, und wirkt damit indirekt gegen OK.[72] Fortschritt findet somit statt, doch, mit den Worten eines albanischen Sprichworts, «zwei Blumen machen noch keinen Frühling».[73]

4 MALI

Das westafrikanische Mali gehört zu den ärmsten Ländern der Welt und ist Zielland hoher Beiträge an Entwicklungshilfe, auch aus der Schweiz. Mali galt als Musterempfänger internationaler Entwicklungszusammenarbeit, als zumeist friedliche Modelldemokratie. Der marginalisierte Norden des Landes erlebte jeweils nach Dürreperioden vier grosse Rebellionen, die letzte schockierte im Jahr 2012 die internationale Gemeinschaft: Eine Allianz sezessionistischer Tuareg und Islamisten, finanziert durch organisiertes Verbrechen, eroberte innert kurzer Zeit einen Drittel des Landes. Kurz darauf stürzten unzufriedene Offiziere in der Hauptstadt die gewählte, aber hoch korrupte Regierung.[74] Auch nach dem Algiers-Friedensabkommen herrscht grosse Unsicherheit. Das Mandat der 14 000 Uniformierten starken MINUSMA-Mission macht OK nicht zu einer Priorität.[75]

4.1 KRIMINALISIERTER DONOR DARLING

Die Geschäfte von OK betreffen den ganzen Sahel von Mauretanien bis Libyen und Niger, der durch Armut, schwache Staatlichkeit und grenzüberschreitende ethnische Netzwerke und Mobilität gekennzeichnet ist. Bastionen organisierten Verbrechens sind die nordmalischen Wüstenstädte Gao und Kidal, wo der Staat und MINUSMA kaum Einfluss haben.[76] OK in Mali ist fragmentiert; die Zugehörigkeit zu einer krimi-

72 DEZA, *Strategy Kosovo 2017–2020.*

73 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter des Kosova Democratic Institute, 8.8.2017.

74 Arthur Boutellis / Marie-Joëlle Zahar, A Process in Search of Peace: Lessons from the Inter-Malian Agreement (New York: International Peace Institute, 2017), S. 2–10.

75 Rikke Haugegaard, «Sharia as ‹Desert Business›: Understanding the Links between Criminal Networks and Jihadism in Northern Mali», in: *Stability* 6, Nr. 1 (2017), S. 1–4.

76 The Global Initiative against Transnational Organized Crime, *Illicit Trafficking and Instability in Mali: Past, Present and Future,* Januar 2014, S. 16.

nellen Gruppe ist höchst flexibel und opportunistisch.[77] Nach Dürren und Hungersnöten wurde Schmuggel von subventionierten algerischen und libyschen Lebensmitteln und Benzin, und in die Gegenrichtung von Zigaretten, zur wichtigsten Versorgungsquelle und damit für die nordmalische Bevölkerung legitim. In Anerkennung mangelnden alternativen Einkommens tolerierte der malische Staat den Schmuggel.[78]

Vor dem Hintergrund bewaffneter Aufstände in der Region und in Nordmali wurden seit den 1990er-Jahren vermehrt Waffen geschmuggelt. Menschenschmuggel durch die Sahara Richtung Europa wurde seit dem Zusammenbruch Libyens 2011 zu einem blühenden Geschäftszweig.[79] Seit 2003 erpressen dschihadistische Gruppen, besonders Al-Kaida im islamischen Maghreb (AQIM), für von ihnen oder kriminellen Gruppen Entführte hohe Lösegelder.[80] Ebenfalls Anfang der 2000er-Jahre begann südamerikanisches Kokain westafrikanische Häfen zu erreichen. Verschiedene Gruppen schmuggeln dieses in bewaffneten Pickup-Konvois durch die Sahara Richtung Konsumenten in Europa und im Nahen Osten.[81] Eine Entdeckung in der ostmalischen Wüste brachte dem Drogengeschäft 2009 breite Aufmerksamkeit: Behörden fanden das ausgebrannte Wrack einer Boeing 727, registriert im hoch kriminellen Guinea-Bissau, die mutmasslich zehn Tonnen Kokain aus Venezuela transportiert hatte.[82] Dschihadisten verschieben kaum Drogen, wie dies oft suggeriert worden war. Sie besteuern den Handel aber als lokale Machthaber.[83]

Kokain brachte einen Wendepunkt: Die hohen Profite aus dem Kokainhandel stellten bisher illegal gehandelte Güter in den Schatten und

77 Luca Raineri / Chiara Galletti, «Organised Crime in Mali: Why It Matters for a Peaceful Transition from Conflict», *International Alert Policy Brief,* Juli 2016, S. 1.

78 Tuesday Reitano / Mark Shaw, *Fixing a fractured state? Breaking the cycles of crime, conflict and corruption in Mali and Sahel,* April 2015, S. 8–9.

79 Yvan Guichaoua, «Crise au Sahel: ‹Pourquoi le Niger s'en sort mieux que le Mali›», in: *Le Monde,* 11.8.2017.

80 Christian Nünlist, «Kidnapping for Ransom zur Terrorismusfinanzierung», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 141 (2013).

81 GITOC, *Instability in Mali,* S. 6–7.

82 Ebd., S. 7.

83 USAID, *The Development Response to Drug Trafficking in Africa: A Programming Guide,* April 2013, S. 9.

erhöhten den Bedarf an Korruption und Gewalt dramatisch. Bewaffnete Gruppen im Nordmali wurden gewaltbereiter und professioneller, gestärkt seit 2011 durch zurückkehrende, schwerbewaffnete Tuareg-Söldner aus Gaddhafis Diensten. Algerien als stärkste Regionalmacht hatte zudem kriminelle und islamistische Gruppen militärisch ebenfalls nach Mali gedrängt.[84] Lokale und nationale malische Eliten suchten ihren Anteil am lukrativen Geschäft zu sichern. Die Komplizenschaft vieler staatlicher Stellen und Sicherheitskräfte ging so weit, dass sie auf Seiten ihrer kriminellen Verbündeten in lokale Machtkämpfe eingriffen.[85]

4.2 ENTWICKLUNG IN MALI

In Verbindung mit dem bewaffneten Konflikt in Mali, der sich durch OK nährt und Kriminalität ermöglicht, und der beachtlichen Verstrickung der politische Eliten in die illegalen Geschäfte, hat OK grossen Einfluss in Mali.

Die mangelnde *Sicherheit* im Grossteil des Landes – sowohl durch Aufständische und Terroristen im Norden und zunehmendes Banditentum in Zentralmali – ist ein fundamentales Problem. Ein Teil der Gewaltausbrüche im Norden kann direkt auf Kämpfe um Territorium zwischen verschiedenen kriminellen Gruppen zurückgeführt werden.[86] Mangelndes Verständnis für OK und deren Verbindungen zu Politik und Sicherheitskräften wird ferner Bemühungen um Sicherheitssektorreform und Demobilisierung von Rebellen unterminieren.[87]

Politisch haben die wachsenden illegalen Geschäfte grossen Einfluss. Daraus gewonnene Profite übersetzen sich direkt in politische Macht. Während der Staat frühere Schmuggelaktivitäten tolerierte, suchte er für das hochprofitable Geschäft mit Entführungen und Drogen ein neues Arrangement. Aufgrund ihres begrenzten Einflusses im Norden dezentralisierte die malische Regierung Macht und stärkte selektiv lokale Eliten, Milizen und Ethnien nach dem Prinzip «Teile und herrsche», dies

84 Marije Balt / Marco Lankhorst, «Assisting Peacebuilding in Mali: Avoiding the Mistakes of the Past,» in: *The Hague Institute for Global Justice Policy Brief 5* (2013), S. 5.

85 GITOC, *Instability in Mali,* S. 12.

86 Boutellis/Zahar, *Process in Search of Peace,* S. 32.

87 Raineri/Galletti, *Organised Crime in Mali,* S. 3.

auch als Konkurrenz zu separatistischen Gruppierungen. Statt Dienstleistungen im Norden als Belohnung für ihre Kooperation bereitzustellen, vereinfachte der Staat seinen Verbündeten Zugang zu den illegalen Märkten, und die Eliten in der Hauptstadt kassierten Anteile, auch Prämien für Lösegeldverhandlungen.[88] Damit heizte die Regierung auch Konkurrenz zwischen Eliten und Ethnien im Norden an.

Dies verwickelte den Staat sowohl auf lokaler wie nationaler Ebene zunehmend mit der illegalen Wirtschaft und aufständischen und kriminellen Akteuren. Komplizenschaft und Korruption erodieren sowohl staatliche Kapazität wie Legitimität und waren ein Hauptgrund für den Militärputsch 2012.[89] Gerichtsprozesse gegen organisiertes Verbrechen werden kaum aufgenommen[90], und bislang ist noch kein einziger Fall von Geldwäsche behandelt worden.[91] Staatliche Sicherheitsdienste und der damalige Präsident selbst behinderten die Ermittlungen im Fall von *Air Cocaine*.[92]

Diese Verbindung beeinflusste letztlich auch Malis Demokratie, indem kriminelle Gruppen zunehmend über Wahlkampffinanzierung und Verbindungen zu wohlgesinnten Politikern Einfluss gewannen.[93] Besonders Lokalwahlen sind zunehmend gekauft.[94] Gleichzeitig boten bewaffnete Gruppen Dienste an, die Malis Staatlichkeit weiter zuwiderliefen. Beispielsweise führte AQIM in Timbuktu eine Hotline ein, über welche die Bevölkerung Belästigung durch andere bewaffnete Gruppen oder Banditen melden konnte[95], und verteilte Medikamente und SIM-Karten.[96]

88 Midgley/Briscoe/Bertoli, *Impacts of programmes,* S. 25–31.

89 Ebd., S. 36.

90 Reitano/Shaw, *Fixing a fractured state,* S. 12.

91 Åse Gilje Østensen / Mats Stridsman, «Shadow Value Chains: Tracing the link between corruption, illicit activity and lootable natural resources from West Africa», in: *U4 Issue* 7 (2017), S. 39.

92 GITOC, *Instability in Mali,* S. 12.

93 Reitano / Shaw, *Fixing a fractured state,* S. 26; Ivan Briscoe, «Crime after Jihad: armed groups, the state and illicit business in post-conflict Mali», *CRU Report,* Mai 2014, S. 27f.

94 GITOC, *Instability in Mali,* S. 11.

95 Reitano / Shaw, *Fixing a fractured state,* S. 22.

96 Boutellis / Zahar, *Process in Search of Peace,* S. 8.

Im *sozialen* Bereich hatten grenzüberschreitende Ethnien und informelle Autoritäten bislang stabilisierend gewirkt. OK kooptierte diese Strukturen und machte sie dadurch zur Quelle von Unsicherheit.[97] Neue ethnisch basierte Gruppen kamen durch illegale Profite und Favorisierung durch die Hauptstadt plötzlich zu Einfluss und Status und erodierten ebenfalls das etablierte soziale Gefüge.[98] Inter-ethnische Gewalt und Rassismus wurden ein zunehmendes Problem in Mali, und das Gefühl von Marginalisierung und Exklusion im Norden wird weiter verstärkt.[99] Die Präsenz lukrativen Drogenschmuggels als einzige soziale Leiter und die Verbreitung von Waffen militarisiert zudem besonders Junge und kann sie motivieren, sich dschihadistischen Gruppen anzuschliessen.[100] In den Worten eines Mitglieds der Elite in Kidal: «Wir sind eine Mafiakultur geworden. Jeder will Teil davon sein. […] Entwicklung ist damit unmöglich.»[101] Die DEZA versucht, in Kooperation mit der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) und basierend auf etablierten guten Beziehungen mit lokalen Amtsträgern und einflussreichen Personen, im Bereich ländlicher Entwicklung, Ernährungssicherheit und Bildung alternative Lebensunterhalte zu fördern, auch in der Region Timbuktu in Nordmali. Es gelang ihr beispielsweise die Einbindung nordmalischer Koranschulen ins malische Bildungssystem.[102]

Die Schweiz blieb nach 2012 im Gegensatz zu vielen Entwicklungsakteuren durchgehend in Mali aktiv.

Wirtschaftlich rangiert Mali nach wie vor unter den zehn ärmsten Ländern der Welt. OK verzerrt die verbliebene legale Wirtschaft. Illegale Profite treiben in Städten Westafrikas die Wohnungspreise in die Höhe.[103] In Gao in Nordmali versuchte ein Drogenschmuggler 2006,

97 Reitano / Shaw, *Fixing a fractured state,* S. 21.

98 GITOC, *Instability in Mali,* S. 14.

99 Raineri / Galletti, *Organised Crime in Mali*, S. 3.

100 Mercy Corps / Think Peace, *‹We Hope and We Fight›: Youth, Communities, and Violence in Mali,* September 2017.

101 GITOC, *Instability in Mali,* S. 18.

102 DEZA, *Stratégie de cooperation suisse au Mali, 2017–2020,* November 2016, S. 18ff.

103 USAID, *Development Response,* S. 15.

seine Profite einzig durch Vieh zu waschen. Er kaufte fast sämtliches Vieh der Region auf, was zu Spannungen zwischen zwei ethnischen Gruppen von Viehzüchtern und Ackerbauern führte.[104]

Unsicherheit, Korruption und OK brachten den Tourismus zum Erliegen und schränken Entwicklungszusammenarbeit ein.[105] Die Sicherheitslage erlaubt der Schweiz beispielsweise kaum Aktivitäten in Gao oder Kidal und zwang sie jüngst zur Einstellung eines regionalen Sicherheitsberaters. Während der Krise nach 2012 musste die Schweiz in Nordmali Programme wie dasjenige zur ländlichen Entwicklung anpassen. Sie blieb aber im Gegensatz zu vielen Entwicklungsakteuren durchgehend in Mali aktiv, auch indem sie die Flexibilität der Werkzeuge schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit nutzte und die humanitäre Hilfe erhöhte.[106]

OK bietet aber auch eine der wenigen Einkommensquellen des Landes, und besonders des strukturschwachen Nordmalis, der ansonsten auf internationale Finanz- und Entwicklungshilfe angewiesen ist. Vom zerstörerischen Effekt auf Entwicklung besonders von neuer OK abgesehen hätte ein Wegfallen aller illegalen Aktivitäten die Implosion des Nordens zur Folge.[107]

5 FOLGEN FÜR ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Entwicklungszusammenarbeit folgt dem Mantra *Do No Harm* und versucht mit konflikt-sensitivem Engagement Konflikte nicht zu fördern. Ein verbrechens-sensitives *Do No Crime* muss explizit Teil davon sein. Besonders nach Konflikten wie in Kosovo fokussiert die internationale Gemeinschaft auf unmittelbare Stabilität, und in Ländern wie Mali sucht man Armut zu mindern. Korruption und Kriminalität rücken in den Hintergrund, bis ihre Ausmasse und ihre Penetrierung des politischen Systems Stabilität und Armutsbekämpfung selbst untergraben.[108]

104 GITOC, *Instability in Mali,* S. 10.

105 Balt / Lankhorst, *Assisting Peacebuilding in Mali,* S. 5.

106 Hintergrundgespräch mit DEZA-Mitarbeiter, 21.8.2017.

107 Ebd.

108 Mark Shaw / Tuesday Reitano, *Global Illicit Flows and Local Conflict Dynamics* (Tokyo: United Nations University, 2017), S. 7.

5.1 DO NO HARM, DO NO CRIME

Entwicklungsprogramme können Organisierte Kriminalität direkt oder indirekt fördern; manchmal ist dies unausweichlich, manchmal vermeidbar. USAID räumt ein, dass Entwicklungsbemühungen OK begünstigen können durch Stärkung krimineller Akteure, besonders Amtsträgern. Eine Stärkung von Transparenz staatlicher Verwaltung und Strafverfolgung sowie freier Medien, wie Entwicklungsakteure oft propagieren, ist wünschenswert, kann aber auch offene Opposition gegen Verbrechen und Korruption entmutigen.[109] In Gebieten, wo OK stärkeren Einfluss hat als der Staat, beispielsweise im Nordmali und Nordkosovo, muss damit gerechnet werden, dass jedwede Entwicklungsbemühungen von kriminellen Akteuren kooptiert werden kann.[110] Die Bereitstellung gewisser Infrastrukturen wie Strassen, Telekommunikation, IT und Finanzinstitutionen oder der Abbau von Handelshemmnissen können den Transport illegaler Waren, Kommunikation und Verschiebung illegaler Profite und Geldwäsche vereinfachen.[111] Ein Projekt einer westlichen Entwicklungsagentur sah verschiedene Infrastrukturbauten im Nordkosovo vor. Mehrere Firmen bewarben sich um den Auftrag, stellten sich jedoch als eine einzige heraus, die OK nahestand. Konkurrenten waren von einer Bewerbung ferngehalten worden. Die Projekte wurden realisiert, doch nicht effizient und ohne die vorgeschriebene Beteiligung der serbischen Minderheit.[112]

In der Regel arbeiten Entwicklungshelfer mit lokalen staatlichen und nichtstaatlichen Partnern zusammen. Ein Mitarbeiter des Kooperationsbüros der Schweizer Botschaft in Kosovo unterstrich, dass sich Entwicklungsprojekte prinzipiell an den Entwicklungsplänen der Länder orientieren und die Schweiz – auch wenn Korruption verbreitet ist – wenn immer möglich mit staatlichen Stellen zusammenarbeitet, soweit dies vertretbar ist. Durch die Zusammenarbeit sollen *local ownership* und Kapazitäten gestärkt werden.[113] Manchmal sind die Vermeidung korrupter oder krimineller Amtspersonen und das Aussetzen von Programmen

109 Jesperson, *Development engagement,* S. 34.

110 Kavanagh, *Getting Smart,* S. 35.

111 Standing, *Palermo Convention,* S. 4.

112 Hintergrundgespräch mit EULEX-Ermittler, 7.8.2017.

113 Hintergrundgespräch mit DEZA-Mitarbeiter, 9.8.2017.

vorzuziehen. Das Dilemma, dass gewisse Akteure kriminell und gleichzeitig demokratisch Gewählte oder Partner für den Frieden sind, wird aber bestehen bleiben.[114] Stille Sanktionen wie Visumverweigerung und die Verweigerung von Publicity können jedoch angewandt werden, um solche Personen nicht zusätzlich zu legitimieren.[115]

Strikte Konditionalität für Entwicklungshilfe verhindert Missbrauch, und dauerhaft angelegte Programme müssen anpassbar bleiben, falls sie sich als ineffektiv oder von OK vereinnahmt herausstellen.[116] Entwicklungsakteure müssen ihrer Arbeit eine laufend adaptierte Kontext- und Impactanalyse zugrunde legen. Schweizer Entwicklungszusammenarbeit ist oft in Nischensektoren tätig, doch auch für solches Engagement ist eine breite Analyse der politischen Ökonomie unabdingbar. Für die Schweiz ist das *Conflict-Sensitive Programme Management* imperativ.[117] Für beide Fälle, Kosovo und Mali, entwarf die DEZA zudem mehrere Zukunftsszenarien, die breite Indikatoren berücksichtigten und Auswirkungen auf Zusammenarbeit aufzeigten.[118] Die Schweiz plant ferner einen Ausbau des Risikomanagements für ihre Projekte zur Verhinderung von Korruption und Geldwäsche,[119] das OK letztlich ebenfalls berücksichtigen muss.

Es muss damit gerechnet werden, dass jedwede Entwicklungsbemühungen von kriminellen Akteuren kooptiert werden könnten.

Entwicklungsakteure wie die DEZA stellen die Wirksamkeit ihres Engagements mit sorgfältigen Planungsphasen, transparenter Auftragsvergabe und regelmässiger Buchprüfung und Projektbegleitung sicher.[120] Vertragsnehmer werden vor Auftragsausführung auf ihre Geschäftspraktiken und Verbindungen untersucht. Dies muss rigoros geschehen,

114 International Peace Institute, *Transnational Organized Crime,* S. 9.

115 Felbab-Brown, *Hellish Road,* S. 5.

116 Ebd., S. 8.

117 DEZA, *Conflict-Sensitive Programme Management CSPM.*

118 DEZA, *Strategy Kosovo 2017–2020,* S. 40ff.; DEZA, *Stratégie au Mali,* S. 23–26.

119 Schweizer Parlament, *17.3501 Interpellation: Schuldenkrise in Mosambik. Zahlungsunfähigkeit, Korruption und Credit Suisse,* 16.8.2017.

120 Hintergrundgespräche mit DEZA-Mitarbeitern, 9. und 21.8.2017.

und Lehren müssen gezogen werden. Informelle Informationsquellen sind miteinbeziehen. Beispielsweise sprach ein interviewter Mitarbeiter einer europäischen Entwicklungsagentur in Kosovo von einer internen schwarzen Liste, wo korrupte, politisch abhängige und OK nahe stehende Einzelpersonen, NGOs und Unternehmen wie Übersetzer, Bauunternehmen oder Hotels vermerkt sind.[121] Zum Austausch von Erfahrungen und der Bildung eines Wissensfundus über die Problematik bestehen in der Regel verschiedene Austauschforen mit Partnern und anderen Entwicklungsakteuren im Land.

5.2 WIE KANN ENTWICKLUNGSHILFE OK ANGEHEN?

Der Begriff «Kriminalität» suggeriert bereits die gängige Vorgehensweise dagegen: die Strafverfolgung. Die Interventionen von Sicherheitskräften und Justiz und deren Stärkung sind unabdingbar im Kampf gegen OK. So wird aber meist staatliche, nicht menschliche Sicherheit hergestellt.[122] Marktbasierte OK bleibt zudem nachfragegetrieben: Solange Drogen konsumiert werden und illegal bleiben und solange Migranten ihre Zukunft nur in Europa sehen, wird OK bestehen.

Auch Strafverfolgung kann unerwünschte Effekte haben. Repression kann die schwächeren kriminellen Akteure ausschalten und damit ihre besonders entwickelten Konkurrenten stärken.[123] Repression erhöht zwar das Risiko illegalen Handels, damit aber auch die Preise, die Profite und die Fähigkeit, Beamte und Politiker zu kaufen. Letztlich unterschätzt ein reiner Sicherheitsansatz die hohe Resilienz und Adaptionsfähigkeit krimineller Netzwerke.

Die Fallstudien und ein Blick zurück auf die OK begünstigenden Faktoren zeigten, dass in fragilen Kontexten Machstrukturen, Ressourcen und Legitimität zentral sind. Das UNO-Büro für Drogen und Kriminalität benennt die nachhaltigen Entwicklungsziele als beste Waffe gegen OK. Entwicklungsakteure können dem reaktiven Ansatz der Strafverfolgung einen Ansatz der Förderung von Resilienz und An-

121 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter einer europäischen Entwicklungshilfeagentur, 9.8.2017.

122 Jesperson, *Development engagement,* S. 27.

123 Kavanagh, *Getting Smart,* S. 9.

reize zu alternativer Lebensgrundlage entgegenstellen. Gewisse Skepsis herrscht jedoch unter Entwicklungshelfern, OK und damit ein Problem anzugehen, das von ihrem Kernauftrag, Leben zu verbessern, abweicht. Nach ähnlichen Bedenken hat Entwicklungsarbeit seit den 1990er-Jahren festgestellt, wie diamental bewaffneter Konflikt und gewalttätiger Extremismus Entwicklungszielen zuwiderlaufen, aber auch dass Entwicklungsprogramme diese Probleme angehen können.[124] Der Gefahr einer *Securitization* von Entwicklungsarbeit, und der Priorisierung der Sicherheit des Geberlandes, stehen gewisse Chancen von *Developmentization* von Sicherheitszusammenarbeit gegenüber. Es sollte unterschieden werden, welche entwicklungspolitischen Aktivitäten OK-relevant und welche OK-spezifisch sind. Dies kann Teil einer ehrlichen Kontext- und Impactanalyse sein und Scheu vor diesem Thema begegnen. Es ist erstaunlich, dass die 50-seitige DEZA-Strategie für Kosovo trotz vieler OK-relevanter Programme OK nirgends erwähnt.[125]

Entwicklungszusammenarbeit kann selbst im Bereich *Sicherheit* OK entgegenwirken. Die britische Entwicklungsagentur DfID hatte eine Sicherheitssektorreform in Sierra Leone durchgeführt; USAID bemühte sich bei westafrikanischen Justiz- und Polizeireformen um einen Fokus auf menschliche Sicherheit, um *Community Policing,* Gang-Prävention und soziale Programme mit gefährdeten Jugendlichen.[126] Die Sicherheit gefährdeter Gruppen muss gewahrt werden: Mittels humanitärer Visa oder einer Förderung effektiven Zeugenschutzes können OK anprangernde Journalisten, Mitglieder der Zivilgesellschaft und Zeugen ermutigt werden.

Die Verbindung von OK und *Politik* muss gekappt werden. In der Korruptionsbekämpfung ist die DEZA zunehmend aktiv – im Kosovo mit spezifischen Programmen,[127] und durch die Beteiligung am U4-Netzwerk gegen Korruption.[128] Die DEZA-Strategie gegen Korruption versucht sowohl Entwicklungsarbeit zu schützen wie Korruption zu be-

124 Jesperson, *Development engagement,* S. 24–32.

125 DEZA, *Strategy Kosovo 2017–2020.*

126 Jesperson, *Development engagement,* S. 40ff.

127 DEZA, *Strategy Kosovo 2017–2020,* S. 12.

128 U4, *About U4.*

kämpfen.[129] Bemühungen zur Transparenz von Wahlkampffinanzierung, Rechtssicherheit, Bankenaufsicht und öffentlichem Finanzmanagement gehen in diese Richtung.[130] Fälle wie Kosovo haben aber gezeigt, dass Gesetze und Institutionen allein unzulänglich sind ohne politischen Willen und Druck durch internationale Präsenz.[131]

Die Schweiz «hat Dezentralisierung im Blut»[132]: Dezentralisierung und lokal verankerte Programme binden lokale Gruppen ein und umgehen allfällig etablierte kriminelle Netzwerke in der Hauptstadt. Sie sind jedoch keine Modelllösungen, wie die Konflikt und Korruption fördernde Dezentralisierung in Mali gezeigt hat. Im Bereich internationaler Regulierung können Staaten und internationale Entwicklungsakteure gegen OK wirken, beispielsweise durch die Propagierung globaler Standards wie des Kimberley-Prozesses zu Blutdiamanten oder der *Financial Action Task Force* gegen Geldwäscherei.[133] Die Schweiz als internationaler Finanzplatz und Drehscheibe von Rohstoff- und besonders Goldhandel steht dabei in besonderer Verantwortung, die wahrzunehmen sie sich entschlossen erklärt.[134]

Dezentralisierung und lokal verankerte Programme binden lokale Gruppen ein und umgehen allfällig etablierte kriminelle Netzwerke in der Hauptstadt.

Der Bereich *Soziales* ist mit der Stärkung von Zivilgesellschaft, NGOs, Medien und Geschäftswelt gegenüber OK von grosser Bedeutung. Entwicklungsakteure stehen der Zivilgesellschaft oft nahe.[135] Zivilgesellschaftliche Bewegungen wie Gemeinschaften von Opfern krimineller Gewalt oder zivile Widerstandsgruppen gegen Schutzgeld können starke Signale gegen OK senden.[136] Im Bereich öffentlicher Gesundheit kann Entwicklungshilfe der Verbreitung von Dro-

129 DEZA, *Korruption bekämpfen.*

130 Jesperson, *Development engagement,* S. 44.

131 Pugh, *Statebuilding and corruption,* S. 87.

132 Hintergrundgespräch mit DEZA-Mitarbeiter, 21.8.2017.

133 Midgley/Briscoe/Bertoli, *Impacts of programmes,* S. 36.

134 Bundesrat, *Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern,* 12.10.2016.

135 Jesperson, *Development engagement,* S. 37.

136 Midgley/Briscoe/Bertoli, *Impacts of programmes,* S. 26.

gen in der Gesellschaft entgegenwirken, die mit Drogenschmuggel oft einhergeht.[137]

In der *Wirtschaft* können OK-spezifisch OK konkurrierende Geschäfte gefördert werden. Beispielsweise erübrigt die Einführung einer staatlichen Müllabfuhr illegale Müllentsorgung durch Mafiagruppen.[138] OK-relevant sind Wirtschaftsförderungsprogramme, die OK gleichwertige legale Beschäftigung schafft – wirtschaftlicher Aufschwung muss jedoch breit und nicht diskriminierend sein, um den Nährboden für OK zu schwächen.[139] Arbeitskraftintensive kriminelle Branchen sollten zuletzt angegangen werden.[140] Eine Umgestaltung von Subventionssystemen wie Lebensmittelhilfe kann OK verdrängen: Wenn die Varianz zwischen Preis und Marktpreis OK einlädt, können Subventionen in Form von Bargeld direkt an Haushalte geleitet werden.[141]

Viel Entwicklungsarbeit wird bereits zum Zweck staatlicher Sicherheit, Terrorismus- oder Migrationsbekämpfung eingerahmt – die Bekämpfung von OK und Korruption soll nicht zu einem weiteren Rahmen führen oder Entwicklungsarbeit durch unnötige Prozedere lähmen. In gewissen, besonders fragilen Kontexten sind die Ausprägungen und der Einfluss von OK aber stark. Entwicklungszusammenarbeit muss dem Thema OK unvoreingenommen gegenüberstehen. Die genannten Massnahmen zielen darauf, Entwicklungsprogramme mehr als nur verbrechenssicher zu machen: Sie können einen wertvollen Beitrag leisten, organisierte Kriminalität einzuhegen, Entwicklung effektiv zu fördern und Akzente im Sinne menschlicher Sicherheit zu setzen.

137 John de Boer / Louise Bosetti, «The Crime-Conflict Nexus: Assessing the Threat and Developing Solutions», in: *UNU-CPR Crime-Conflict Nexus Series* 1 (2017), S. 5.

138 Rose-Ackerman/Palifka, *Corruption and Government,* S. 517.

139 Midgley/Briscoe/Bertoli, *Impacts of programmes,* S. 31f.

140 Felbab-Brown, *Hellish Road,* S. 2.

141 Scheye, *Organised Crime in Stabilisation,* S. 14.

DIE GESUNDHEITSAUSSENPOLITIK DER SCHWEIZ: EINE ZWISCHENBILANZ

von Ursula Jasper

Mit der Zielvereinbarung zur Gesundheitsaussenpolitik (GAP) gehörte die Schweiz im Jahr 2006 zu den ersten Staaten weltweit, die Fragen der öffentlichen Gesundheit zu einem Thema der Aussenpolitik machten. 2012 wurde die Vereinbarung im Rahmen der schweizerischen Gesundheitsaussenpolitik erneuert und vertieft. Im kommenden Jahr wird der Bundesrat Bilanz ziehen und über eine Fortführung der Strategie entscheiden. Dieser Beitrag wirft einen Blick zurück auf bisher Erreichtes, identifiziert Spannungsfelder und skizziert Handlungsoptionen für die Zukunft.

EINLEITUNG

Die dramatischen Bilder des Ebola-Ausbruchs in Westafrika im Jahr 2014/15 waren nur die bislang letzte und eindringlichste Warnung, dass übertragbare Krankheiten nicht vor Ländergrenzen halt machen. Mehr als 30 000 Menschen erkrankten allein in den am schwersten betroffenen Staaten Sierra Leone, Liberia und Guinea. 11 000 Menschen fielen der Epidemie zum Opfer, bevor es gelang, den Ausbruch unter Kontrolle zu bringen. Eine weitere Ausbreitung der Krankheit über die westafrikanische Region hinaus konnte zwar verhindert werden, so dass es in Ländern ausserhalb Afrikas zwar zu einzelnen Übertragungen durch bereits infizierte Patientinnen und Patienten, nicht aber zu Krankheitsausbrüchen kam. Dennoch war die Angst vor einer Pandemie, also einer globalen Ausbreitung des «Killervirus», wie es schnell genannt wurde, gross. Auch in der Schweiz beherrschte das Thema wochenlang die Nachrichten, obwohl es hier nur einen «importierten» Fall gab. Ein kubanischer Arzt, der sich in Sierra Leone angesteckt hatte, wurde in Genf behandelt.[1]

1 Bundesamt für Gesundheit, *Ebola-Epidemie in Westafrika – 2014–2015,* o.D.

Doch bereits vor der Erkrankungswelle in Westafrika haben Fragen der globalen Gesundheit an Bedeutung gewonnen. So bezeichnete etwa die Weltgesundheitsorganisation (WHO) die Gefahr durch ein mögliches neuartiges Grippevirus im Jahr 2007 als «die am meisten gefürchtete Sicherheitsbedrohung».[2] Auch Erkrankungen wie das erstmals 2002 entdeckte SARS-Virus oder die so genannte Schweinegrippe H1N1 im Jahr 2009/10 sorgten für enorme mediale Aufmerksamkeit. Gleichzeitig verstärkten sie auf politischer Ebene internationale Bestrebungen um ein effektiv funktionierendes weltweites Gesundheitsregime. Wachsende globale Mobilität sowie Interdependenzen und Verflechtungen durch Handels- und Warenströme, Migration und Tourismus könnten eine globale Ausbreitung von Krankheitserregern innert kurzer Zeit ermöglichen, so die Einschätzung. Sie machen eine nationale Bekämpfung von Krankheiten zunehmend unmöglich und verlangen ein länderübergreifendes, gemeinsames Vorgehen.

Bereits vor der Erkrankungswelle in Westafrika haben Fragen der globalen Gesundheit an Bedeutung gewonnen.

Noch bevor im März 2007 die Aussenminister von Brasilien, Frankreich, Indonesien, Norwegen, Senegal, Südafrika und Thailand in der so genannten Osloer Ministerdeklaration forderten, Gesundheit zu einem aussenpolitischen Thema zu machen, hat die Schweiz auf die neue Bedeutung gesundheitsrelevanter Fragen und die mögliche Gefahr durch grenzüberschreitende übertragbare Krankheiten reagiert.[3] Gemeinsam verabschiedeten das Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und das Departement des Inneren (EDI) 2006 eine zunächst auf zwei Jahre angelegte und später verlängerte *Zielvereinbarung zur Gesundheitsaussenpolitik* (ZV GAP). Mit diesem neuartigen Steuerungsinstrument sollten die interdepartementale Zusammenarbeit zu Gesundheitsthemen gestärkt und die Gesundheitspolitik der Schweiz über die unterschiedlichen Politikfelder hinweg harmonisiert werden. Gleichzei-

2 World Health Organization, *World Health Report 2007: A Safer Future. Global Public Health Security in the 21st Century* (Genf: WHO, 2007), S. 45.

3 Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, «*Oslo Ministerial Declaration: Global Health: A Pressing Foreign Policy Issue of Our Time*», in: *The Lancet* 369, Nr. 9570 (2007), S. 1373.

tig hob die Vereinbarung, welche im März 2012 vom Bundesrat in die mittelfristig angelegte Strategie *Schweizerische Gesundheitsaussenpolitik* (GAP)[4] überführt wurde, die traditionelle Trennung in Gesundheitsinnenpolitik und Gesundheitsaussenpolitik auf. Ursprünglich waren Fragen der Gesundheitspolitik und Gesundheitsversorgung in der Schweiz wie in den meisten anderen Staaten ein primär innenpolitisches Thema gewesen. Sie fielen damit in die Domäne des Bundesamts für Gesundheit (BAG) und stärker noch in den Kompetenzbereich der Kantone. Wenn Gesundheitsangelegenheiten von aussenpolitischer Bedeutung waren, dann überwiegend im Rahmen der Entwicklungspolitik beziehungsweise der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Folgerichtig war es auch in der Schweiz die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), die hauptsächlich mit – ausserschweizerischen – Fragen der Gesundheitspolitik befasst war.

Mit der GAP wurde Gesundheit nun zu einem Querschnittsthema, das intersektoriell, also über Departementsgrenzen hinweg, behandelt werden sollte: «Der Gesundheitsaussenpolitik der Schweiz liegen alle internationalen Kontakte zum Thema Gesundheit zugrunde, seien es solche mit Nachbarländern, in der Europapolitik, zu globalen öffentlichen Gütern oder in der Entwicklungspolitik.»[5] Damit erhalten gesundheitspolitische Fragen nicht nur einen höheren Stellenwert in den politischen Prozessen in Bern. Es soll auch ein grösseres Mass an Kohärenz zwischen den verschiedenen, teils widersprüchlichen, sektoralen Interessen und Akteuren erreicht werden. Der Bundesrat wird im kommenden Jahr über die Fortsetzung der GAP entscheiden.

Vor diesem Hintergrund analysiert das vorliegende Kapitel den Status quo der schweizerischen Gesundheitsaussenpolitik und identifiziert Handlungsoptionen und Herausforderungen für die Zukunft. Im ersten Teil des Beitrags wird die Entstehung der GAP historisch eingeordnet und im Rahmen internationaler Entwicklungslinien nachgezeichnet. Anschliessend werden die institutionellen Grundzüge der schweizerischen Gesundheitsaussenpolitik analysiert. Es wird aufgezeigt, dass sich die GAP in einem Spannungsfeld aus vier teils widersprüchlichen Motiven befindet: Humanitäre und entwicklungspolitische Überzeugun-

4 Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2012,* 9.1.2013, 1059.

5 EDA/EDI, *Schweizerische Gesundheitsaussenpolitik* (Bern: Bundeskanzlei 2012), S. 5.

gen treffen dabei einerseits auf eine Tendenz zur Versicherheitlichung von Gesundheit und andererseits auf starke aussenwirtschaftspolitische Interessen. Diese sind wiederum in Einklang zu bringen mit dem Ziel der Stärkung der globalen, multilateralen Gesundheitsarchitektur. Das Kapitel schliesst mit einem Ausblick auf den Evaluationsprozess und mögliche Revisionen und Prioritäten für die kommenden Jahre.

1 GESUNDHEITSPOLITIK IN HISTORISCHER PERSPEKTIVE

Internationale Bestrebungen zum Schutz vor ansteckenden Krankheiten sind kein modernes Phänomen. Bereits im 14. Jahrhundert verhängten Stadtstaaten wie Venedig Quarantänevorschriften gegen Händler und Reisende, um sich vor der Einschleppung von Krankheitserregern wie der Pest zu schützen.[6]

1.1 DIE INTERNATIONALE GESUNDHEITSARCHITEKTUR SEIT 1948

Erst seit der Gründung der Weltgesundheitsorganisation im Jahr 1948 gibt es aber ein internationales Gesundheitsregime, also umfassendere, standardisierte Regularien mit geographisch universaler Reichweite.[7] Mit der in Genf angesiedelten UNO-Sonderorganisation, die für die kommenden Jahrzehnte im Zentrum der internationalen Gesundheitspolitik stehen sollte, entstand erstmals ein ständiges Forum für den wissenschaftlichen und politischen Austausch sowie eine global agierende Koordinationsbehörde für Gesundheitsfragen. Während die Mission der WHO, «allen Völkern zur Erreichung des bestmöglichen Gesundheitszustands zu verhelfen», wie es in der Charta heisst, ausgesprochen breit definiert ist, lag das Hauptaugenmerk der Organisation insbesondere in den ersten Jahrzehnten nach ihrer Gründung auf der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten. Zu den Kompetenzen der Institution gehören darüber hinaus primär technische und medizinisch-wissenschaftliche Koordinationsaufgaben und die Erarbeitung von medizinischen

6 Norman Howard-Jones, *The Scientific Background of the International Sanitary Conferences 1851–1938* (Genf: WHO, 1975).

7 David P. Fidler, «From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations», in: *Chinese Journal of International Law* 4, Nr. 2 (2005), S. 325–392.

Standards sowie das systematische Zusammentragen und Weiterverbreiten von Informationen über Krankheitsausbrüche und -daten («epidemic intelligence»).[8] Die Mitgliedstaaten haben ihrerseits seither zum einen die Pflicht, sich gegenseitig mittels der WHO über Ausbrüche bestimmter Krankheiten auf ihrem Territorium zu informieren. Zum anderen müssen die Gegenmassnahmen zum Schutz vor einer Ausbreitung verhältnismässig sein und dürfen den internationalen Handel und den Waren- und Personenverkehr nur in begründeten Ausnahmefällen beeinträchtigen. Aus Angst vor negativen wirtschaftlichen Folgen oder möglichen Reputationsschäden verzichteten dennoch viele Staaten immer wieder auf die Veröffentlichung von Krankheitsausbrüchen. Weil die WHO lange Zeit aufgrund ihrer Statuten nur auf Meldungen ihrer Mitgliedstaaten reagieren und keine anderen Informationsquellen berücksichtigen durfte, funktionierte das globale System zum Schutz vor übertragbaren Krankheiten über Jahrzehnte eher schlecht.

Obwohl die Institution wegen ihrer nahezu universalen Reichweite und des gleichberechtigten Status' ihrer Mitglieder von Beginn an über eine hohe Legitimation verfügte und sie etwa bei der Ausrottung der Pockenkrankheit in den 1970er Jahren eine entscheidende Rolle spielte, muss ihr Wirkungsgrad letztlich also kritisch beurteilt werden.[9] Zudem wurde der Aufgabenbereich der WHO sukzessive reduziert: Mussten ursprünglich sechs Krankheiten im Ausbruchsfall an die Organisation gemeldet werden (Cholera, Pest, Gelbfieber, Pocken, Typhus und Rückfallfieber), waren es 1995 im Rahmen der Internationalen Gesundheitsvorschriften nur noch drei (Cholera, Pest und Gelbfieber). Gleichzeitig führte der medizinisch-technologische Wandel der 1970er- und 1980er-Jahre gerade in den industrialisierten Ländern zu einem tiefgreifenden Machbarkeits- und Fortschrittsglauben: Ansteckende Krankheiten, so schien es, seien zumindest für die dort lebende Bevölkerung keine ernsthafte Bedrohung mehr, sondern könnten in Zukunft relativ problemlos behandelt und langfristig möglicherweise gar ausgerottet werden. Statt auf internationale Kooperation und Ausbruchsprävention setzten

8 Ilona Kickbusch, «21st Century Health Diplomacy: A New Relationship between Foreign Policy and Health», in: Thomas E. Novotny, Ilona Kickbusch, and Michaela Told (Hrsg.), *21st Century Global Health Diplomacy* (Singapore: World Scientific, 2013), S. 1–40.

9 Adam Kamradt-Scott, *Managing Global Health Security: The World Health Organization and Disease Outbreak Control* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015).

die Industrieländer zunehmend auf die medizintechnologischen Stärken ihrer eigenen nationalen Gesundheitssysteme. Mit dieser «Renationalisierung» der Gesundheitspolitik verlor die Genfer Organisation in vielen Staaten des globalen Nordens an Bedeutung, was sich nicht zuletzt in gravierenden Budgetkürzungen von Seiten der Mitgliedstaaten niederschlug.[10]

1.2 HIV/AIDS UND DIE NEUE ANGST VOR GLOBALEN KRANKHEITEN

Diese Situation änderte sich erst mit Beginn der AIDS-Epidemie in den 1980er-Jahren. Die Überzeugung von der Kontrollierbarkeit und Beherrschbarkeit übertragbarer Krankheiten wich einem Gefühl der Verwundbarkeit und Angst vor einer «pathogenen Zukunft»: einem Zeitalter, in dem sich neue, bislang unbekannte Krankheitserreger oder besiegt geglaubte, wiederkehrende Pathogene unter den Bedingungen der Globalisierung schnell und unerkannt ausbreiten. So mahnte das einflussreiche *US Institute of Medicine* in einer Studie im Jahr 1992: «As the human immunodeficiency virus (HIV) disease pandemic surely should have taught us, in the context of infectious diseases, there is nowhere in the world from which we are remote and no one from whom we are disconnected.»[11]

Der Glaube, dass übertragbare Krankheiten allein noch eine Herausforderung in weniger entwickelten Ländern seien, erwies sich plötzlich als fundamentaler Irrtum. Als deutlich wurde, dass viele afrikanische Länder von der Erkrankung allerdings noch in viel grösserem Ausmass betroffen waren als Europa und Nordamerika und dass infizierte Personen dort aufgrund fehlender Gesundheitsversorgung und mangels fairem Zugang zu Medikamenten kaum Überlebenschancen hatten, gelang es Nichtregierungsorganisationen (NGOs), durch globale Proteste und Kampagnen, Aufmerksamkeit auf diese humanitäre Katastrophe zu lenken.

10 Tine Hanrieder, «Die Weltgesundheitsorganisation unter Wettbewerbsdruck: Auswirkungen der Vermarktlichung globaler Gesundheitspolitik», in: Klaus Dingwerth, Dieter Kerwer, und Andreas Nölke (Hrsg.), *Die organisierte Welt* (Baden-Baden: Nomos, 2009), S. 165–188.

11 Joshua Lederberg / Robert E. Shope / Stanley C. Oaks Jr., *Emerging Infections: Microbial Threats to Health in the United States* (Washington, D.C.: National Academies Press, 1992).

Auch die Pharmaindustrie der Schweiz, die heute für rund 45 Prozent der gesamten Warenausfuhren verantwortlich ist und damit die wichtigste Exportbranche der Schweiz darstellt[12], geriet in dieser Phase extrem unter Druck, ihre Preispolitik zu verändern und Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern den Zugang zu Medikamenten zu ermöglichen. «Die globale Solidaritätswelle, die damit verbundene Stärkung der Zivilgesellschaft, das Entstehen von neuen, philanthropisch ausgerichteten, mächtigen globalen Akteuren wie der *Bill and Melinda Gates Foundation,* ein in der Verantwortung stehender globalisierter Gesundheitsmarkt und Regierungen, die in diesem neuformierten Gesundheitskomplex Profilierungsmöglichkeiten sahen, waren die Elemente, welche die globale Gesundheitsdebatte befeuerten.»[13]

Vier weitere Entwicklungen trugen in den 1990er-Jahren dazu bei, dass die Gesundheitspolitik ganz allgemein und insbesondere die Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten plötzlich zu einem Thema der internationalen (Sicherheits-)Politik wurde. *Erstens* ging die Angst vor neuen, ansteckenden Krankheiten einher mit einer erhöhten Furcht vor Terrorismus mit Krankheitserregern. Bereits Mitte der 1990er-Jahre warnten verschiedene Regierungsstellen vor allem in den USA davor, dass Terroristen versuchen könnten, Krankheitserreger bei Terroranschlägen einzusetzen.[14] Der Giftgasanschlag der religiösen Sekte Aum Shinrikyo auf die Tokioter U-Bahn im Jahr 1995, die Terroranschläge am 11. September 2001 sowie die mit Anthrax-Sporen versehenen Briefe an US-Politiker im gleichen Monat verstärkten die Sorge, dass Terroristen in Zukunft Pathogene nutzen könnten, um Krankheitsausbrüche auszulösen. Die Angst vor hochansteckenden Krankheiten und die wachsende Furcht vor terroristischen Anschlägen konvergierten. In der Folge verschmolz gerade in den USA ein grosser Teil der zivilen

12 Aurel Jörg, «Was wäre die Schweiz ohne die Pharma?», in: *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ), 7.2.2017.

13 Martin Leschhorn Strebel, «Zugang zur Gesundheit für alle weltweit und die Verantwortung der Schweiz», in: Schweizerisches Rotes Kreuz (Hrsg.), *Privileg Gesundheit? Zugang Für Alle!* (Zürich: Seismo Verlag, 2016), S. 85–86; Ellen't Hoen et al., «Driving a Decade of Change: Hiv/Aids, Patents and Access to Medicines for All», in: *Journal of the International AIDS Society* 14, Nr. 1 (2011), S. 1–12.

14 Richard A. Falkenrath / Robert D. Newman / Bradley A. Thayer, *America's Achilles' Heel: Nuclear, Biological, and Chemical Terrorism and Covert Attack* (Cambridge, MA: MIT Press, 1998).

Forschung zu übertragbaren Krankheiten mit vom Militär finanzierten Forschungsprojekten zum Schutz vor biologischen Kampfstoffen und Bioterrorismus zu neuen «Biosecurity»-Programmen.

Zweitens, und damit zusammenhängend, lässt sich seit dem Ende des Kalten Krieges eine Rekonzeptualisierung und Neuinterpretation des Begriffs «Sicherheit» beobachten. Staaten definieren ihre Sicherheitsinteressen und Bedrohungen heute zunehmend weitreichender und nicht mehr allein unter militärischen Gesichtspunkten. Wirtschaftliche Notlagen, ökologische Degradierung oder eben übertragbare Krankheiten werden in diesem Sinne jetzt auch vielfach als Gefahren für die nationale Sicherheit eines Staates interpretiert – mit durchaus ambivalenten Konsequenzen: Einerseits erlaubt diese Versicherheitlichung, und die damit einhergehende gesteigerte politisch-mediale Aufmerksamkeit, die Allokation grösserer finanzieller und personeller Ressourcen. Andererseits birgt eine solche Versicherheitlichung der Gesundheit allerdings auch Gefahren in sich. Betrachtet man öffentliche Gesundheit allein durch die Linse der nationalen Sicherheit, so führt dies vielfach zu einem engen Fokus auf sich schnell ausbreitende, ansteckende Krankheiten und ignoriert andere Gesundheitsgefahren. Zum anderen kann ein solches Denken in Sicherheitskategorien unter Umständen den Weg zu einer Renationalisierung und Politik der Abschottung gegenüber der äusseren Bedrohung ebnen und internationale kooperative Anstrengungen erschweren.[15]

Drittens hat die UNO mit den Milleniums-Entwicklungszielen (2000) den Kampf gegen unzureichende Gesundheitsbedingungen zu einer der Kernaufgaben der internationalen Entwicklungszusammenarbeit erklärt. Die Senkung der Kindersterblichkeit, die Verbesserung

15 Stefan Elbe, «Should Hiv/Aids Be Securitized? The Ethical Dilemmas of Linking Hiv/Aids and Security», in: *International Studies Quarterly* 50, Nr. 1 (2006), S. 119–144; William Aldis, «Health Security as a Public Health Concept: A Critical Analysis», in: *Health Policy and Planning* 23, Nr. 6 (2008), S. 369–375; Stefan Elbe, «Haggling over Viruses: The Downside Risks of Securitizing Infectious Disease», in: *Health Policy and Planning* 25 (2010), S. 476–485. Ganz besonders deutlich lässt sich dies an der Frage der Impfstoffverteilung im Falle einer Influenzapandemie illustrieren: Angesichts knapper Impfstoffproduktionskapazitäten werden bei einer Pandemie nicht genügend Dosen bereitstehen, um weltweit zu impfen. Eine rein an nationalstaatlichen Interessen orientierte Impfstoffpolitik führt aber dazu, dass die Industrieländer einen Grossteil der global verfügbaren Impfstoffe aufkaufen werden, während möglicherweise stärker betroffene Staaten in anderen Weltregionen kaum Zugriff auf Vakzine haben könnten.

der Gesundheitsversorgung von Müttern, sowie die Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten gehörten zu den acht Zielen, auf die sich die 189 unterzeichnenden Staaten bis 2015 verpflichtet haben. Ob die Entwicklungsziele, die erstmals eine globale Partnerschaft statt klassischer Entwicklungshilfe einfordern, und das bis 2030 laufende Nachfolgeprogramm «Agenda 2030» zu den Zielen für nachhaltige Entwicklung erfolgreich waren beziehungsweise sein werden, ist umstritten. Vieles deutet jedoch darauf hin, dass die Entwicklungsziele zu den drei Gesundheitszielen zumindest die Bedeutung der globalen Gesundheitspolitik für die internationale Entwicklung akzentuiert und das Bewusstsein um eine moralische Verpflichtung zur Zusammenarbeit erneuert haben.[16]

Die Pharmaindustrie der Schweiz geriet in dieser Phase extrem unter Druck.

Ein *vierter* Faktor, der die neue Aufmerksamkeit für globale Gesundheitsgefahren befeuert hat, ist eine veränderte Risikowahrnehmung, die in den Gesellschaften vieler Industrieländer seit einigen Jahrzehnten feststellbar ist. So beschrieb der Soziologe Ulrich Beck bereits in seinem Buch «Risikogesellschaft» (1986), dass die industrielle Modernisierung und die Lebensumstände moderner, global vernetzter Industriegesellschaften neuartige, unkontrollierbare und für den Einzelnen kaum fassbare Risiken geradezu selbst produzieren.[17] Beispiele sind etwa das Freisetzen radioaktiver Strahlung wie durch die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl, gentechnisch veränderte Lebensmittel oder Krankheitsausbrüche in eigentlich entlegenen Gegenden, die sich innert kurzer Zeit weltweit ausbreiten. Um diesen neuen Risiken zu begegnen, bedarf es, so die Schlussfolgerung, verstärkter politischer und regulativer Anstrengungen – also neuer Formen der Risiko-Gouvernanz.

Der Ausbruch der SARS-Pandemie[18] im Jahr 2002/03 schien diese Einschätzung auf exemplarische Weise zu bestätigen. Die neu aufgetre-

16 Andy Haines / Andrew Cassels, «Can the Millennium Development Goals Be Attained?», in: *BMJ: British Medical Journal* 329, Nr. 7462 (2004), S. 394–397; WHO, *Health in 2015: From MDGs to SDGs* (Genf: WHO, 2015).

17 Ulrich Beck, *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne* (Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1986).

18 Schweres akutes respiratorische Syndrom.

tene Erkrankung, die durch ein bis dato unbekanntes Virus ausgelöst wurde, breitete sich innerhalb weniger Wochen weltweit aus. Ein aus der chinesischen Provinz Guangdong stammender Patient, der zu einer Hochzeitsfeier nach Hongkong gereist war, infizierte dort weitere Gäste, die ihrerseits nach ihrer Weiterreise die Krankheit weiterverbreiteten. Über infizierte Reisende gelangte das Virus innerhalb kurzer Zeit entlang stark frequentierter internationaler Flugrouten nach Singapur, Vietnam und Kanada. Innerhalb weniger Monate erkrankten mehr als 8.000 Personen in 25 Ländern auf fünf Kontinenten, 800 starben an der Erkrankung. «The SARS epidemic vividly demonstrated that we now live in a ‹global village›, and that an infectious disease emerging anywhere in the world has the potential to spread globally in a short period of time.»[19]

Es waren diese Entwicklungen auf unterschiedlichen Ebenen, die dazu beigetragen haben, dass Fragen der öffentlichen Gesundheit in den vergangenen zwei Jahrzehnten einen hohen Stellenwert in der internationalen Politik und der Aussen- und Sicherheitspolitik vieler Länder eingenommen haben. Gleichzeitig haben diese Entwicklungen dazu geführt, dass sich die Architektur der internationalen Gesundheitspolitik signifikant verändert hat. Die WHO-Mitgliedstaaten haben nach langen Verhandlungen neue internationale Gesundheitsvorschriften beschlossen und verpflichten sich nun zum Aufbau nationaler Überwachungssysteme zur frühzeitigen Erkennung, Meldung und Bekämpfung von Krankheitsausbrüchen auf ihren Territorien.

Zudem ist heute eine Vielzahl neuer Akteure im Bereich der globalen Gesundheitspolitik aktiv. Private und öffentliche Initiativen, Stiftungen und NGOs ebenso wie Unternehmen, multilaterale Initiativen wie die G7 oder G20 und internationale und supranationale Organisationen ergänzen dabei nicht nur die klassischen Akteure wie die nationalen Gesundheitsbehörden und die WHO, sondern konkurrieren sie teils auch im Kampf um Einfluss und finanzielle Ressourcen. Auch nehmen Nicht-Gesundheitsinstitutionen wie die Weltbank, der Internationale Währungsfond (IMF) und die Welthandelsorganisation (WTO) mit ihren Forderungen nach Privatisierung und Vermarktlichung des Ge-

19 Rolf Hilgenfeld / Malik Peiris, «From Sars to Mers: 10 Years of Research on Highly Pathogenic Human Coronaviruses», in: *Antiviral research* 100, Nr. 1 (2013), S. 286–295.

sundheitswesens erheblichen Einfluss auf nationale und internationale Gesundheitspolitiken.

Hinzu kommt, dass die sogenannten Schwellenländer (BRICS) wie Brasilien, Indien oder China heute aufgrund ihrer Interessen beispielsweise im Pharma-Sektor selbst zu einflussreichen Akteuren und Verhandlungspartnern aufgestiegen sind. Die Landschaft der globalen Gesundheitspolitik hat sich also in den vergangenen Jahren fundamental verändert und fragmentiert, wodurch die traditionellen Akteure vor neue Herausforderungen gestellt werden.[20]

2 DIE SCHWEIZ ALS VORREITERIN

Die Schweiz als Sitzstaat der WHO und einer Vielzahl anderer internationaler Organisationen im Gesundheitsbereich sowie als ein Zentrum der Pharmaindustrie und Gesundheitswirtschaft, hat als einer der ersten Staaten auf diese veränderten globalen Rahmenbedingungen reagiert. Die 2006 initiierte GAP soll dazu dienen, die Zusammenarbeit zwischen den schweizerischen Gesundheitsakteuren auf Bundesebene zu stärken und «eine koordinierte und kohärente Gesundheitspolitik sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene zu entwickeln und umzusetzen».[21]

2.1 INSTRUMENTE UND ZIELE

Im Gegensatz zu den gesundheitsaussenpolitischen Initiativen anderer Staaten[22] verfügt die schweizerische Strategie über eine institutionelle Verankerung, welche ihr zusätzliches Gewicht im politischen Entscheidungsfindungsprozess verleiht. Drei Instrumente sind hier von besonderer Bedeutung: *Erstens* wurde in der Abteilung Sektorielle Aussen-

20 Julio Frenk / Suerie Moon, «Governance Challenges in Global Health», in: *New England Journal of Medicine* 368, no. 10 (2013), S. 936–942; Nicole A. Szlezák et al., «The Global Health System: Actors, Norms, and Expectations in Transition», in: *PLoS Med* 7, Nr. 1 (2010), S. 1–4; Steven J. Hoffman, Clarke B. Cole, and Mark Pearcey, *Mapping Global Health Architecture to Inform the Future* (London: Chatham House, 2015).

21 Tania Dussey-Cavassini, «Die Schweizerische Gesundheitsaussenpolitik: Welche Ziele verfolgt sie? Was hat sie erreicht?», in: *Spectra,* Nr. 111 (2015), S. 2.

22 David P. Fidler, «Health in Foreign Policy: An Analytical Overview», in: *Canadian Foreign Policy Journal* 15, Nr. 3 (2009), S. 11–29.

politiken des EDA eine Koordinationsstelle Gesundheitsaussenpolitik geschaffen, welche als Anlaufstelle für alle Anfragen der anderen involvierten Bundesakteure fungiert, Informationen sammelt und weiterleitet. Ihr obliegt zudem, dafür zu sorgen, dass gesundheitspolitische Leitlinien im Einklang stehen mit den allgemeinen Prinzipien und Interessen der schweizerischen Aussenpolitik.

Als *zweites* Koordinationsorgan tagt zudem einmal jährlich die Interdepartementale Konferenz Gesundheitsaussenpolitik (IK GAP). Diese ist insofern zentral, als sie ein Forum schafft für den Austausch über Departementsgrenzen hinweg. Unter der Federführung der Leitungen von BAG und DEZA sowie der EDA-Staatssekretärin/ des EDA-Staatssekretärs nehmen an der Konferenz Vertreterrinnen und Vertreter von EDA, EDI, VBS, EJPD, WBF, UVEK und der Gesundheitsdirektorenkonferenz sowie bei Bedarf anderer Bundesstellen teil.

Drittens sollen zwei interdepartementale Arbeitsgruppen (IdAG) sowie eine «Begleitgruppe» die IK GAP unterstützen. Interessant ist hier die thematische Ausrichtung der beiden Arbeitsgruppen: Während sich eine eher allgemein mit klassischen gesundheits- und entwicklungspolitischen Problemen befasst, beschäftigt sich die zweite insbesondere mit Fragen zu medizintechnologischen Innovationen und geistigem Eigentum, also eher wirtschafts- und industriepolitischen Aspekten der Gesundheitspolitik.[23]

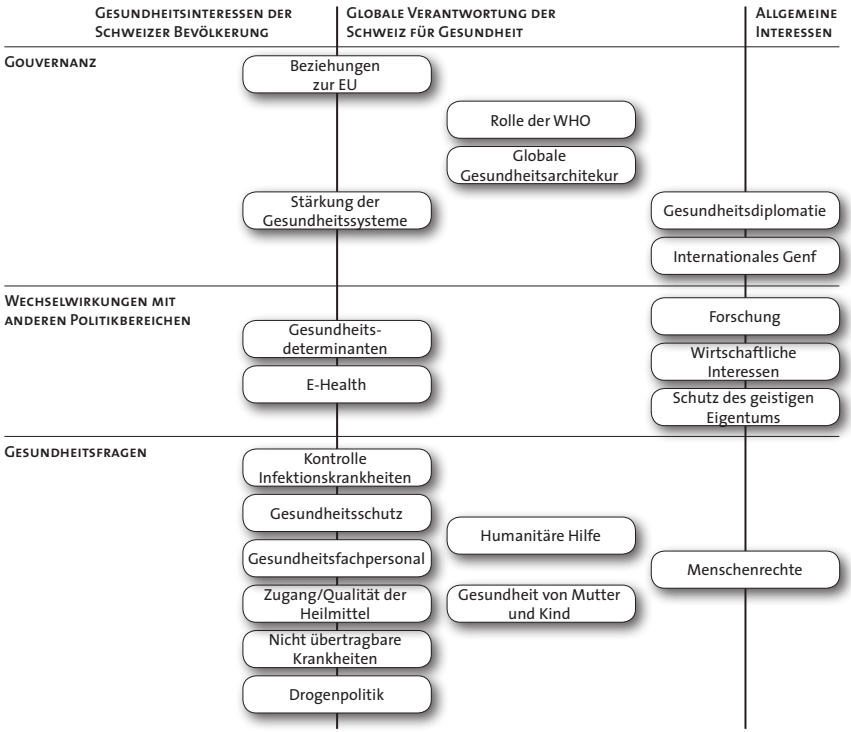
Darüber hinaus soll ein regelmässiger Austausch mit externen Partnern – NGOs und Akteuren der Zivilgesellschaft, Wissenschaftlern, Industrievertretern, Repräsentanten der Berufsverbände – stattfinden. Auch ist das Thema Gesundheit eines von fünf Globalprogrammen der DEZA und damit weiterhin ein integraler Bestandteil der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit.

Die insgesamt recht deskriptive Strategie unterscheidet zunächst fünf übergeordnete Werte und Prinzipien, auf denen die schweizerische Gesundheitsaussenpolitik basieren soll: 1) Good Governance; 2) Gerechtigkeit und Armutsfokus; 3) Globale Verantwortung; 4) Interessenwahrung und Kohärenz; sowie 5) einem in diesem Rahmen etwas

23 Wie weiter unten noch ausgeführt wird, deutet sich hier strukturell schon ein gewisses inhaltliches Spannungsverhältnis an, das der GAP zugrunde liegt. Siehe hierzu auch Leschhorn Strebel, *Zugang*, S. 94.

unvermittelten Bekenntnis zur «Swissness»: Die Schweiz, so wird hervorgehoben, soll «auch in ihrer Gesundheitsaussenpolitik primär auf die eigenen Stärken» bauen.[24] Anschliessend definiert das Dokument drei Zielbereiche, denen sich die 20 Ziele der Schweizerischen Gesundheitsaussenpolitik zuordnen lassen: a) Gouvernanz; b) Wechselwirkungen mit anderen Politikbereichen; und c) Gesundheitsfragen. Die folgende Matrix verdeutlicht diese Aufteilung.

ZIELE, ZIELBEREICHE UND INTERESSEN DER GAP



Quelle: Schweizerische Gesundheitsaussenpolitik, S. 42

Die 20 Ziele erscheinen überraschend heterogen und divers, die Auswahl wirkt etwas beliebig. Sie reicht von klassischen gesundheitspolitischen Interventionen wie der Kontrolle von Infektionskrankheiten oder

24 EDA/EDI, *Schweizerische Gesundheitsaussenpolitik*, S. 15.

der Prävention von nichtübertragbaren Erkrankungen über verstärkte Bemühungen um eine funktionierende globale Gesundheitsarchitektur, bis hin zur Förderung von Informations- und Kommunikationstechnologien im Gesundheitsbereich («E-Health») oder dem Einsatz für Menschenrechte. Jedoch ist, wie in der GAP angemerkt wird, der Beitrag, den die Schweiz zur Umsetzung der Ziele leisten kann, vielfach gering, und es wird etwa nicht näher erläutert, inwiefern sie zur Erreichung beitragen will. Auch werden die Zielvorgaben nicht konkretisiert, so dass eine Evaluation des bisher Erreichten schwierig sein dürfte. Problematischer sind allerdings zwei andere Aspekte: *Erstens* erweckt die Liste den Anschein, dass alle Ziele gleichberechtigt nebeneinander stehen. Das bedeutet, dass konkrete politische Interventionen und Massnahmen zum Gesundheitsschutz etwa im Bereich der übertragbaren Krankheiten oder des Zugangs zur Gesundheitsversorgung die gleiche Priorität geniessen wie gesundheitsaussenpolitische Anstrengungen zur Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen. Diese Ziele können jedoch, und das ist der *zweite* problematische Aspekt, durchaus im Widerspruch zueinander stehen.

Die 20 Ziele erscheinen überraschend heterogen und divers, die Auswahl wirkt etwas beliebig.

Das folgende Beispiel[25] illustriert diesen Zielkonflikt: Im Jahr 1998 beantragte der Basler Pharmakonzern Novartis für sein Krebsmedikament Glivec in Kolumbien ein Patent. Nach langjährigen Verhandlungen und nachdem der Patentschutz zunächst abgelehnt worden war, erteilte die zuständige kolumbianische Behörde das Patent im Jahr 2012. Durch die Errichtung des Patentschutzes wurden die zum Teil um bis zu 70 Prozent günstigeren Nachahmerprodukte, sogenannte Generika, vom Markt ausgeschlossen. Die Folge waren deutlich höhere Behandlungspreise: Der von Novartis avisierte Preis sollte sich auf rund 20 000 USD pro Jahr und Patient belaufen, was über dem durchschnittlichen Jahreseinkommen von rund 13 000 USD lag. Vor diesem Hintergrund forderten mehrere schweizerische und kolumbianische Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftliche Gruppen die kolumbianische

25 Ich danke Martin Leschhorn Strebel für das Beispiel. Siehe Leschhorn Strebel, *Zugang*, S. 96.

Regierung dazu auf, eine Zwangslizenz zu erteilen, sollte Novartis nicht freiwillig den Preis für das Präparat senken.[26] Mit einer solchen Zwangslizenz, die im Rahmen der Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) der WTO unter bestimmten Umständen möglich ist, können Staaten Generikaherstellern erlauben, Nachahmerprodukte trotz eines bestehenden Patentschutzes herzustellen, sofern das Medikament von grosser Bedeutung für die öffentliche Gesundheit ist. Damit würde breiteren Bevölkerungsschichten auch in Entwicklungs- und Schwellenländern der Zugang zu einem bestimmten, lebensnotwendigen Medikament ermöglicht. Pharmaunternehmen wie Novartis argumentieren hingegen, dass nur der Schutz des geistigen Eigentums durch Patente sowie adäquate Medikamentenpreise auch zukünftig Forschung und Entwicklung ermöglichen.[27] Unterstützung erhielt das Unternehmen in dieser Situation vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das sich auf Seiten von Novartis in die Verhandlungen einschaltete und gegen die Zwangslizenz Position bezog.[28] Das normativ-humanitäre Ideal von einem möglichst uneingeschränkten Zugang zu unverzichtbaren Medikamenten, welches in der GAP ausdrücklich anerkannt wird, kollidierte hier also mit der ebenfalls angestrebten Förderung unternehmerischer Interessen der Schweizer Pharmabranche.

2.2 MOTIVE, SPANNUNGSFELDER UND WIDERSPRÜCHE

Dieser Fall steht exemplarisch für die politischen Konflikte und Widersprüche, welche die schweizerische Gesundheitsaussenpolitik charakterisieren und die in der GAP auch recht unumwunden eingeräumt werden: «Ein Staat wie die Schweiz hat sowohl innen- wie auch aussenpolitisch verschiedene Ziele zu verfolgen. So will die Schweiz beispielsweise ihr Bekenntnis zu einer liberalen Wirtschaftsordnung mit

26 Andreas Möckli, «USA schalten sich in den Novartis-Fall in Kolumbien ein», in: *Tages-Anzeiger,* 14.5.2016; Lilianne Ploumen und Edith Schippers: «Better Life through Medicine – Let's Leave No One Behind», in: *The Lancet* 389, Nr. 10067 (2017), S. 339–341.

27 Stefan Ecks, «Global Pharmaceutical Markets and Corporate Citizenship: The Case of Novartis' Anti-Cancer Drug Glivec», in: *BioSocieties* 3, Nr. 2 (2008), S. 165–181.

28 Marina Carobbio Guscetti, «Anfrage: Zugang zu günstigeren Krebsmedikamenten in Kolumbien und Druck des Seco» (Bern: Nationalrat, 2015).

den Interessen der Solidarität und der globalen Gesundheit in Einklang bringen. Bei den Massnahmen zum Erreichen der Ziele sollten somit möglichst grosse Kohärenz gesucht und Synergien gebildet, unvermeidliche Zielkonflikte aber offen angegangen und über die bestehenden politischen Entscheidungsmechanismen geregelt werden.»[29]

In der Tat befindet sich die Gesundheitsaussenpolitik der Schweiz in einem Spannungsfeld aus vier nicht leicht miteinander zu vereinbarenden Triebkräften: 1) der Versicherheitlichung von Gesundheit; 2) der Förderung aussenwirtschaftspolitischer Interessen; 3) der Stärkung der multilateralen, globalen Gesundheitsarchitektur; und 4) einer humanitären Gesundheitspolitik.

SPANNUNGSFELD DER SCHWEIZER GAP

Die *Versicherheitlichung von Gesundheit,* die in den vergangenen Jahrzehnten nicht nur in der Schweiz, sondern weltweit zu beobachten ist, hat nach Meinung vieler Experten erst ermöglicht, dass Gesundheitspolitik heute nicht mehr hauptsächlich ein innen-, sondern auch ein aussenpolitisches Thema ist. Sie führt aber auch dazu, dass Krankheiten als Bedrohungen der eigenen nationalen Sicherheit verstanden werden und nicht primär als medizinisch-kurative oder humanitäre Herausforderungen. Die Aufmerksamkeit richtet sich infolgedessen insbesondere auf staatliche Massnahmen zur Abwehr übertragbarer Krankheiten – zum Beispiel durch weitreichende Krankheitsmeldesysteme, nationale Impfstoffreserven und Pandemievorsorgemassnahmen. In der Schweiz zeigt sich dies zum Beispiel seit einigen Jahren an erheblich verstärkten Anstrengungen im Bereich der Pandemieplanung und -vorsorge. Solch eine Perspektive der Gefahrenabwehr birgt bei aller Notwendigkeit jedoch

29 EDA/ EDI, *Schweizerische Gesundheitsaussenpolitik,* S. 14.

die Gefahr, dass die langfristige Bekämpfung von Krankheitsursachen wie der fehlenden Gesundheitsversorgung, mangelhafter hygienischer Bedingungen oder Armut und soziale Ungleichheit in Entwicklungsländern in den Hintergrund rückt. Bekämpft werden vielfach zuerst diejenigen Krankheiten, die – im Falle einer Pandemie – eine Gefahr für westliche Industrieländer darstellen würden, während Krankheiten, die in anderen Weltregionen zu einer höheren Krankheitslast führen, vernachlässigt werden.[30]

Gleichzeitig betonen sowohl die Strategie zur Gesundheitsaussenpolitik als auch die entwicklungspolitische Agenda etwa der DEZA aber die Wichtigkeit der *humanitären Gesundheitspolitik*. Themen wie beispielsweise die Stärkung der lokalen und nationalen Gesundheitssysteme in Entwicklungs- und Schwellenländern, ein allgemeiner, barrierefreier Zugang zur Gesundheitsversorgung, der Zugang zu Medikamenten, die Reduzierung von Mütter- und Kindersterblichkeit oder die Wiederherstellung des gesundheitlichen Wohlbefindens nach einer humanitären Katastrophe, sind einige der Ziele, die sich aus diesem humanitären, kosmopolitischen Motiv ergeben. Die GAP geht sogar insofern noch einen Schritt weiter, als sie die Schweiz explizit darauf verpflichtet, darauf hinzuarbeiten, das «Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmass an körperlicher und geistiger Gesundheit» zu fördern und zu verwirklichen. Ein solches universales «Menschenrecht auf Gesundheit», das, wie insbesondere von zivilgesellschaftlicher Seite gefordert wird, eine übergeordnete Bedeutung haben müsste, steht allerdings nur gleichberechtigt neben den anderen Zielvorgaben.[31]

Wirtschaftspolitische Interessen, also beispielsweise die Förderung schweizerischer Unternehmen, stehen zu diesem humanitären, kosmopolitischen Ansatz jedoch in einem kaum auflösbaren Spannungsverhältnis. Zwar heisst es dazu in der GAP: «Ein verantwortungsvoller Interessenausgleich zwischen den berechtigten Rentabilitätsansprüchen der Industrie und einem allgemeinen Zugang zu qualitativ einwandfreien Heilmitteln für alle soll einen spezifischen Beitrag der Schweiz

30 Michael A. Stevenson / Michael Moran, «Health Security and the Distortion of the Global Health Agenda», in: *Routledge Handbook of Global Health Security* (2014), S. 328–338; Debra L. DeLaet, «Whose Interests Is the Securitization of Health Serving?», in: *Routledge Handbook of Global Health Security* (2015), S. 339–348.

31 Leschhorn Strebel, *Zugang,* S. 94.

darstellen».[32] Das obige Beispiel der Preisgestaltung für Medikamente zeigt jedoch, wie schwierig es ist, diese Interessenunterschiede zu überbrücken, ohne humanitäre und entwicklungspolitische Ansprüche zu kompromittieren. Auch das explizite Bekenntnis der GAP zur liberalen Wirtschaftsordnung und zum Freihandel (Ziel 8) bietet durchaus Konfliktpotenzial gegenüber einer umfassenden globalen Gesundheitspolitik oder gar der Vision eines Menschenrechts auf Gesundheit (Ziel 19). Diverse Autoren argumentieren beispielsweise, dass gerade der ungezügelte Freihandel und die Privatisierung und Vermarktlichung des Gesundheitswesens in einer von den Industrieländern bestimmten globalen Wirtschaftsordnung die Strukturen der Ungleichheit zementieren und die Gesundheit grosser Bevölkerungsgruppen gefährden. Um diesen Konflikt aufzulösen, müssten beispielsweise Fragen zum Gesundheitsschutz, zur Gesundheitsförderung sowie zum Zugang zu Heilmitteln in internationalen Handelsabkommen weitaus grösseres Gewicht erhalten.[33]

Die Schweiz hat sich zum Ziel gesetzt, die WHO zu stärken.

Die vierte Triebfeder, die die Gesundheitsaussenpolitik der Schweiz mitdefiniert, ist die angestrebte *Stärkung der globalen Gesundheitsarchitektur*. Gegenwärtig ist zu beobachten, dass eine Vielzahl neuer Akteure in der globalen Gesundheitspolitik aktiv sind, während insbesondere die Weltgesundheitsorganisation in den vergangenen Jahren auch aufgrund einer mangelhaften Finanzierungslage und struktureller Defizite geschwächt wurde und an Einfluss verlor. Dies hat sich nicht zuletzt im unzureichenden Management der Ebola-Krise durch die Genfer Organisation gezeigt.[34] Daneben führt die stark zersplitterte Akteurslandschaft, die gleichwohl nicht mit einer besseren Repräsentation der Entwicklungsländer einhergeht, zu einer Multiplizierung von Massnahmen

32 EDA/EDI, *Schweizerische Gesundheitsaussenpolitik,* S. 23.

33 Stephen Gill und Solomon R. Benatar: «History, Structure and Agency in Global Health Governance», in: *International Journal of Health Policy and Management* 6, Nr. 4 (2017), S. 237–241; Kelley Lee, Devi Sridhar und Mayur Patel, «Bridging the Divide: Global Governance of Trade and Health», in: *The Lancet* 373, Nr. 9661 (2009), S. 416–422.

34 Lawrence O Gostin und Eric A Friedman, «A Retrospective and Prospective Analysis of the West African Ebola Virus Disease Epidemic: Robust National Health Systems at the Foundation and an empowered WHO at the Apex», in: *The Lancet* 385, Nr. 9980 (2015), S. 1902–1909.

und Initiativen und letztlich zu einem nicht-effizienten Ressourceneinsatz. Die Schweiz hat sich zum Ziel gesetzt, der institutionellen Fragmentierung entgegenzuwirken und insbesondere die Rolle der WHO als zentrales Führungs- und Koordinationsorgan zu stärken. Auch hier zeigt sich jedoch wiederum ein gewisses Spannungsverhältnis einerseits mit dem eher auf nationale Gefahrenabwehr ausgerichteten Versicherheitlichungsparadigma und andererseits mit der Fokussierung auf nationale wirtschaftliche Interessen.

SCHLUSSBETRACHTUNG UND AUSBLICK

Mit der Etablierung der schweizerischen Gesundheitsaussenpolitik im Jahr 2006 hat die Schweiz als einer der ersten Staaten weltweit die Wichtigkeit einer interdepartemental verankerten Gesundheitspolitik erkannt und die Trennung in Gesundheitsinnen- und Gesundheitsaussenpolitik überwunden. Damit ist eine wichtige Voraussetzung für eine kohärentere, sektorenübergreifende Herangehensweise geschaffen worden, die es ermöglicht, im Auftreten nach aussen unterschiedliche Ziele zu vertreten. Dazu gehören klassische Gesundheits- und humanitäre Fragen ebenso wie Vorstellungen über eine effizientere und wirkungsvollere globale Gesundheitsgouvernanz und die Förderung nationaler Wirtschaftsinteressen.

Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Strategie geprägt ist von einer Reihe von Unklarheiten und Diskrepanzen. So wirkt etwa die Liste der 20 Ziele recht beliebig und unscharf, zudem werden keine konkreten Indikatoren definiert, was eine Evaluation der Erfolge und Misserfolge schwierig machen dürfte. Auch bleibt unklar, welchen Beitrag die Schweiz zur Erreichung mancher der multilateralen oder gar globalen Vorhaben genau leisten möchte. Schwerer wiegt aber, dass den Zielvorgaben ein Spannungsfeld zugrunde liegt, das kaum aufgelöst werden kann, solange alle Ziele gleichberechtigt nebeneinander stehen. Hier macht sich bemerkbar, dass das Grundlagendokument zur GAP eher deskriptiv ist. Es fehlt eine tiefergehende Analyse der historischen und aktuellen Entwicklungen der heutigen globalen Gesundheitssituation und eine Auseinandersetzung mit den politischen und ökonomischen Ursachen von gesundheitlicher Ungleichheit. Eine kaum existente Gesundheitsinfrastruktur, ein fehlender Zugang zu medizini-

scher Versorgung oder für grosse Bevölkerungsschichten nicht bezahlbare Medikamentenpreise in vielen Staaten der Welt sind nicht einfach eine Momentaufnahme, sondern vielfach das Resultat jahrzehntelanger politischer und wirtschaftlicher Entwicklungen auf nationaler und globaler Ebene.

Dennoch war die Initiierung der schweizerischen Gesundheitsaussenpolitik ein wichtiger Schritt – sowohl aus nationaler als auch aus globaler Perspektive. Mit der Verankerung gesundheitspolitischer Fragen in der Aussenpolitik zeigt die Schweiz nicht nur aussenpolitischen Gestaltungswillen, sondern verpflichtet sich zudem auf eine Fortführung der humanitären Facetten ihrer Geschichte. Gleichzeitig schafft sie sich einen «Soft power»-Spielraum, um sich in der im Umbruch befindlichen globalen Gesundheitsarchitektur als Akteurin und Verhandlungspartnerin gegenüber staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zu etablieren. Eine solche Position bietet die Chance, massgeblich an einer Reform und Neugestaltung der internationalen Gesundheitsarchitektur mitzuarbeiten. Dies kommt nicht zuletzt der angestrebten Stärkung des Standorts Genf als einem Zentrum der internationalen Gesundheitsdiplomatie zugute.[35] Auch aus wirtschaftlicher Perspektive ist die sektorenübergreifende GAP folgerichtig, trägt sie doch dazu bei, die Interessen der Pharmaindustrie als einem der wesentlichsten Wirtschaftszweige der Schweiz international zu schützen und zu fördern. Und möglicherweise kann die in der GAP formulierte Zusammenschau der unterschiedlichen Ziele auch dazu beitragen, die Wirtschaftsinteressen an humanitäre Normen und Ideale zurückzubinden und auch auf Seiten der Industrie ein Bewusstsein für ihre globale, humanitäre Verantwortung zu stärken.

35 Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2016,* 11.1.2017, S. 1355 – 1356.

AUS DEM CSS

MEDIATION FÜR PROFIS: DER «MASTER OF ADVANCED STUDIES ETH MEDIATION IN PEACE PROCESSES»

Von Simon Mason und Andreas Wenger

Im November 2017 beginnt die ETH Zürich den ersten Zyklus eines neuen *Master of Advanced Studies* ETH *Mediation in Friedensprozessen* (MAS ETH MPP).[1] Das Programm hat die Vision, zu einer friedlichen und sicheren Welt beizutragen, indem es künftige Mediatoren mit dem Wissen und Fähigkeiten versorgt, um in gewalttätigen politischen Konflikten effektiv zu vermitteln.

Die wichtigste Zielgruppe des MAS ETH MPP sind Expertinnen und Experten, die bereits in Mediation Support Units in Aussenministerien, internationalen Organisationen wie der UNO, in NGOs, akademischen Instituten oder Think-Tanks auf dem Gebiet der Mediation tätig sind. Der neue MAS ETH MPP soll diese Experten darauf vorbereiten, in den Bereichen der Mediation und der Mediationsunterstützung in verschiedenen Arten von Friedensprozessen zu arbeiten, auch in Konflikten, in denen es keinen formalen «Track 1 – 1.5»-Mediator[2] gibt. Die Arbeit in einem «Track 1 – 1.5»-Mediationsprozess erfordert beträchtliche praktische Erfahrung und dürfte sich eher in einer fortgeschrittenen Karrierephase eines Mediationsexperten ergeben. Der erfolgreiche Abschluss des Programms – mit dem Erhalt einer Urkunde – kann ein wichtiger Baustein für eine solche Spezialisierung bilden.

BILDUNG UND AUSBILDUNG ALS ECKSTEIN FÜR DIE PROFESSIONALISIERUNG DER MEDIATION

Die *UN Guidance for Effective Mediation* von 2012 führt drei Bestandteile für eine effektive Mediation auf: 1) Die Konfliktparteien müssen

1 Weitere Informationen zum Programm finden sich unter: www.mas-mediation.ethz.ch

2 Bei Track-1-Prozessen geht es darum, die staatliche Führung oder bewaffnete nichtstaatliche Akteure zu involvieren. Als Track 1.5 bezeichnet man Prozesse, in denen einer oder alle dieser Akteure informell, indirekt oder in ihrer persönlichen Kapazität engagiert sind.

bereit für Verhandlungen sein; 2) ein Mediator muss «akzeptiert, glaubwürdig und gut unterstützt werden»[3]; 3) es braucht für den Prozess regionale und internationale Unterstützung. Während der erste und dritte Faktor oft schwer zu beeinflussen sind, kann der zweite Faktor – wie man die Mediation professionalisieren und unterstützen kann – von Institutionen wie der ETH Zürich beeinflusst werden. Zwar sind einige der Element der professionellen Mediation in der zwischenmenschlichen und geschäftlichen Vermittlung länderweise gut etabliert. Aber zurzeit gibt es keine substanziellen Masterprogramme, die sich speziell auf die Ausbildung von Mediatoren konzentrieren, die gewaltsame politische Konflikte bearbeiten. Der MAS ETH MPP versucht diese Lücke zu schliessen. Er beruht auf der Annahme, dass solide Ausbildung eine der Schlüsselkomponenten eines professionellen Ansatzes der Friedensvermittlung ist, ergänzt durch andere Aspekte wie Mentorenprogramme, die Entwicklung von Karrierewegen und angemessene institutionelle Strukturen.

WIE KANN DAS THEORIE-PRAXIS-KONTINUUM ERREICHT WERDEN?

Als wissenschaftlich fundiertes und praxisorientiertes Programm will der MAS ETH MPP das Theorie-Praxis-Kontinuum dank Format, pädagogischem Ansatz und Curriculum verwirklichen. Die Teilnehmenden werden im Sinne eines fortlaufenden Weiterbildungsprogramms 15 Wochen lang an der ETH Zürich an Modulen teilnehmen, die über zwei Jahre verteilt sind. Dies gibt den Studierenden Zeit für das Selbststudium und zum Verfassen von schriftlichen Arbeiten. Ferner können sie das im Kurs gelernte bereits zwischen den Modulen in ihre alltägliche praktische Arbeit integrieren. Das Theorie-Praxis-Kontinuum des Lernens steht auch während der Module im Zentrum: Theorien und Konzepte helfen dabei, die Realität zu verstehen; empirische Übersichten ermöglichen es, ein Gefühl für unterschiedliche Phänomene zu gewinnen und gängige Muster zu identifizieren; praktische Erfahrungen und Fallstudien zeigen, wie verschiedene Faktoren miteinander verknüpft sind und wie sie kontextualisiert werden müssen.

3 UNO, *Guidance for Effective Mediation* (New York: UNO, 2012), S. 5.

Eine auf die Integration von Theorie und Praxis ausgerichtete Herangehensweise folgt dem Ansatz des Schweizer Pädagogen Johann Heinrich Pestalozzi, der in der Ausbildung Kopf (d.h. kognitiv), Herz (d.h. Emotionen, Einstellungen, Werte, Motivation) und Hand (d.h. Fähigkeiten und Techniken) zu kombinieren empfahl. Die Mediatoren müssen verstehen, wie Vermittlung funktioniert; sie müssen den Konfliktparteien mit einer Einstellung begegnen, die deren Entscheidungsautonomie respektiert; und sie müssen über die Fähigkeiten und Techniken verfügen, um Friedensprozesse zu entwerfen und die Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren zu erleichtern.

DAS CURRICULUM DES MAS ETH MPP

Das Programm startet alle zwei Jahre, dauert etwa drei Semester und ist berufsbegleitend organisiert. Das Curriculum ist auf die Anforderungen an die Rolle eines Mediators ausgerichtet. In der Mediation behalten die Konfliktparteien die Kontrolle über den Inhalt eines Friedensabkommens. Dass sie ein hohes Mass an Autonomie behalten, ist einer der Hauptgründe dafür, dass sie eine Mediation überhaupt erst akzeptieren. Die Rolle des Mediators besteht darin, einen Prozess zu entwerfen und zu strukturieren (etwa zu entscheiden, wo und wie sich die Akteure treffen), um den Parteien zu helfen, sich auf inhaltliche Fragen (z.B. Organisation der künftigen Armee oder Form des demokratischen Systems) zu einigen. Sicherheitsvereinbarungen lassen sich allerdings nicht auf gleiche Art und Weise verhandeln wie eine Machtvereinbarung oder soziökonomische Klauseln. Der Inhalt prägt den Prozess und der Prozess prägt den Inhalt, auch wenn die beiden Elemente unabhängig voneinander analysiert werden können. Die Sequenzierung von Themen und die Interdependenz von Kontext, Inhalt und Akteuren machen es nötig, dass Mediatoren den Konflikt und mögliche Lösungen verstehen müssen, und zwar jeweils auf die Art, wie es die Akteure vor Ort sehen und wie es auch in anderen Fällen versucht wurde. Die Hauptaufgabe von Mediatoren ist, die Kommunikation zwischen den Parteien zu erleichtern und die Prozesse so zu gestalten, dass die Parteien unter sich ein Abkommen aushandeln können.

Die sechs Module des MAS ETH MPP sind entsprechend angelegt worden. Modul 1 «Mediation im Kontext» konzentriert sich auf Kon-

fliktanalyse und diskutiert Mediation im Vergleich mit anderen Konfliktlösungsansätzen. Die Prämisse ist, dass ohne solide Konfliktanalyse ein Prozessdesign zu einer Copy-Paste-Übung verkommt, statt den spezifischen Fall und Kontext aufeinander abzustimmen. Im Modul wird auch gezeigt, dass Mediation nicht immer die beste Methode ist, um mit einem Konflikt umzugehen. Nur wer das Potenzial, aber auch die Grenzen von Mediation kennt, kann effektiv vermitteln. Modul 2 «Mediationstechniken» stellt die grundlegenden Verhandlungs- und Mediationstheorien und –fähigkeiten vor, die Mediatoren brauchen, um die Kommunikation zu erleichtern und konstruktiv in Konflikten zu arbeiten. Mediatoren bekommen es mit Verhandlungsführern zu tun, die Staaten oder bewaffnete nichtstaatliche Akteure vertreten. Um mit solchen Akteuren arbeiten zu können, muss auf einem soliden Fundament der grundlegenden Vermittlungsfähigkeiten aufgebaut werden. Ferner muss man darüber nachdenken, wie diese Theorien und Fertigkeiten an das jeweilige politische Umfeld angepasst werden müssen. Modul 3 konzentriert sich auf «Mediationsinhalte» und damit auf die Substanz von Friedensprozessen und -abkommen. Die Studierenden lernen, verschiedene Formen von Waffenstillständen und Modellen der politischen Machtteilung kennen und erfahren, wie diese in einem Friedensabkommen verankert werden können.

Nachdem die Teilnehmenden wissen, wie man einen Konflikt analysiert (Modul 1) und wie man mit den Konfliktparteien umgeht (Modul 2), und nachdem sie mögliche Lösungen für einen Konflikt (Modul 3) erforscht haben, steht im Modul 4 das «Prozessdesign» im Vordergrund. Prozessdesign ist der schwierigste Teil einer Mediation. Wie strukturiert man einen Prozess, um den Akteuren dabei zu helfen, eine Einigung zu erzielen? Das Modul zeigt den Studierenden, wie man einen Prozess gestaltet, abhängig von den spezifischen Merkmalen des jeweiligen Kontexts, der Art der beteiligten Akteure und den spezifischen inhaltlichen Fragen, die angesprochen werden müssen. Modul 5 stellt «fortgeschrittene Mediationsfähigkeiten» vor und konzentriert sich auf das Operationalisieren der Kenntnisse und Fähigkeiten aus den Modulen 1–4. Besonderes Augenmerk wird auf die Teamarbeit und die Organisation des Prozesses beim Umgang mit Akteuren in politischen Konflikten gelegt. Das abschliessende Modul 6 «Mediationsprozesse» besteht aus einer eingehenden Mediationssimulation, diskutiert Fallstu-

dien und zeigt auf, wie die Teilnehmenden das Gelernte künftig in ihre Karriere übertragen können.

Der MAS ETH MPP bietet Aussenministerien und internationalen Organisationen einen strukturierten Ansatz, damit sie ihre Mediationsfähigkeiten an einer weltweit führenden Hochschule konsolidieren und ausbauen können. Der Kurs basiert auf einer engen Partnerschaft zwischen der ETH Zürich, dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und den Aussenministerien Deutschlands, Finnlands und Schwedens. Strategische Partner entsenden ihre eigenen Expertinnen und Experten und übernehmen Stipendien für Studierende aus Nicht-OECD-Ländern, die eine Teilnahme aus der ganzen Welt und mit unterschiedlichem institutionellem Hintergrund ermöglichen. Das Programm wird ebenfalls unterstützt von internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen (UNO), der Europäischen Union (EU) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

STÄDTISCHE SICHERHEIT IN EINER SICH WANDELNDEN RISIKOLANDSCHAFT

Von Linda Maduz und Florian Roth

Städte gewinnen in der Sicherheitspolitik zunehmend an Bedeutung. Bereits heute lebt weltweit mehr als die Hälfte der Menschen in urbanen Räumen. Gemäss Schätzungen der UNO wird die Zahl der Stadtbewohner bis 2045 um das Eineinhalbfache auf sechs Milliarden weltweit wachsen.[1] Städte sind die Zentren modernen sozialen und wirtschaftlichen Lebens, deren Bedeutung weit über die Stadtgrenzen hinausreicht. Zugleich sind Städte anfällig für unterschiedliche Risiken, die leicht katastrophale Auswirkungen haben können. So werden in Folge des Klimawandels urbane Räume verstärkt durch Wetterextreme bedroht. Hinzu kommen technische Risiken, unter anderem im Zuge der wachsenden Abhängigkeit von kritischen Infrastrukturen. Nicht zuletzt sind Städte häufig Zentren sozialer und politischer Konflikte, die in Unruhen und terroristischen Anschlägen münden können.

Angesichts dieser Entwicklungen spielen Städte international zunehmend eine aktive Rolle im sicherheitspolitischen Risikomanagement. Die Schweiz ist hierbei keine Ausnahme. Im Zuge der Überprüfung des hiesigen Bevölkerungsschutzsystems wird seit einiger Zeit diskutiert, wie Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf den verschiedenen politischen Ebenen verteilt werden können und welche Rolle die Städte dabei spielen sollen. Obwohl das stark kantonal geprägte System der Schweiz als sehr effizient gilt, fehlen (glücklicherweise) Erfahrungswerte, wie effektiv das System auf ein grosses urbanes Katastrophenereignis reagieren würde.

1 International werden sehr unterschiedliche Definitionen von Städten verwendet, die sich zum Teil nach Einwohnerzahl, administrativen Grenzen und anderen Kriterien richten. Die UNO-Schätzungen basieren weitestgehend auf den jeweiligen nationalen Methoden. United Nations Department of Economic and Social Affairs, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (New York: UNO, 2014).

HERAUSFORDERUNGEN DER URBANEN SICHERHEIT IN DER SCHWEIZ

Um ein besseres Verständnis für Sicherheitsherausforderungen in den schweizerischen Städten zu erlangen, hat das «Risk and Resilience»-Team des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich in Partnerschaft mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz einen thematischen Fokus im Bereich städtische Sicherheit entwickelt. Die Forschung befasst sich mit mehreren relevanten Themenbereichen, darunter 1) die Rolle der Städte im Risikomanagement innerhalb der föderalistischen Strukturen; 2) neue Methoden für die urbane Risikoanalyse und Katastrophenvorsorge; 3) Instrumente zur Identifizierung besonders verwundbarer Bevölkerungsgruppen; 4) zielgruppenspezifischen Vorsorgestrategien.

Mit diesen Forschungsschwerpunkten zielt das CSS darauf ab, Grundlagen für weitere Anpassungsmassnahmen im städtischen Risikomanagement zu bilden und damit einen Beitrag zur gesamtgesellschaftlichen Resilienz gegenüber natürlichen und menschgemachten Gefahren zu leisten.

KATASTROPHENVORSORGE IN SCHWEIZER STÄDTEN HEUTE

Um den gegenwärtigen Stand des städtischen Risikomanagements sowie zukünftige Trends in der Schweiz zu beurteilen, hat das CSS Prozesse und Strukturen in sieben Grossstädten in unterschiedlichen Landesteilen analysiert.[2] Die Studie zeigt, wie das Ausmass, in dem Städte am Risikomanagement beteiligt sind, in den unterschiedlichen Managementphasen Analyse, Vorsorge, Reaktion, Wiederherstellung variiert. Während die Hauptverantwortung für den Bevölkerungsschutz in der Schweiz bei den Kantonen liegt, haben sich die Städte in der Vergangenheit vorwiegend auf reaktive Massnahmen der Katastrophenbewältigung konzentriert. In den letzten Jahren haben einige Städte jedoch auch in den anderen Phasen eine aktive Rolle angenommen, insbesondere in den Bereichen Analyse und Vorsorge. Zugleich sind die Instrumente und Regelungen hier weniger etabliert als im Bereich Reaktion.

2 Betrachtet wurde das städtische Risikomanagement in Basel, Bern, Genf, Lausanne, Lugano, Luzern und Zürich. Linda Maduz / Florian Roth / Tim Prior, *Preventing and Managing Large-Scale Disasters in Swiss Cities* (Zürich: CSS/ETH, 2016).

Zum Beispiel ist die Durchführung systematischer Risikoanalysen eine relativ junge Entwicklung für die Schweizer Städte. Interessanterweise scheint das Niveau der Institutionalisierung von Risikoanalysen weniger von der Grösse der Städte abzuhängen als von ihren finanziellen Ressourcen, vergangenen lokalen Schadensereignissen und Initiativen einzelner Personen.

Die Ergebnisse der vorhandenen Risikoanalysen ergeben einen interessanten Einblick in die Bandbreite der Herausforderungen, mit denen die schweizerischen Städte konfrontiert sind. Besondere Bedeutung haben demnach Naturgefahren. Insbesondere Hochwasser bedrohen zahlreiche urbane Räume. Andere Gefahren, wie beispielsweise Erdbeben betreffen nur einzelne Städte. Hinzukommen technische Gefährdungen, wie das Risiko von Stromausfällen. Ein weiteres wichtiges Thema sind terroristische Bedrohungen, ein Risiko, für das die untersuchten Städte nur in sehr begrenzter Weise vorbereitet sind. Im Tagesgeschäft konzentrieren sich die Bemühungen der Städte auf häufige, zumeist kleinere Gefahren wie Alltagskriminalität, Gebäudebrände und saisonale Überschwemmungen.

Weitgehend unbestritten ist, dass der Umgang mit diesem breiten Risikospektrum einen umfassenden Ansatz erfordert, der alle politischen Ebenen umfasst. Gegenwärtig prägen vor allem informelle Netzwerke die horizontale und vertikale Kooperation im schweizerischen Bevölkerungsschutzsystem. Sie können eine schnelle und unkomplizierte Abstimmung zwischen den Akteuren ermöglichen, unter Umständen können sie jedoch auch eine wirksame Zusammenarbeit behindern. So wurden in den Interviews mehrere Beispiele genannt, in denen Bemühungen zur Kooperation über Stadt- und Kantonsgrenzen hinweg aufgrund persönlicher Differenzen beschränkt wurden.

ZUSTÄNDIGKEITEN KLÄREN UND NEUE INSTRUMENTE SCHAFFEN

Als Folge des subsidiären Charakters des politischen Systems der Schweiz existiert eine grosse Vielfalt im Hinblick auf die Sicherheitsorganisationen auf Stadt- und Kantonebene. Die bestehenden Strukturen haben sich dabei oft über viele Jahre entwickelt. Damit das politische Mehrebenensystem auch die zukünftigen Herausforderungen im Bereich urbane Sicherheit meistern kann, erscheint es erforderlich, die

Zuständigkeiten der einzelnen Akteure sowie die Strukturen ihrer Kooperation zu klären und wenn nötig neue Instrumente zu schaffen. Wie in anderen Politikbereichen, beispielsweise im Verkehrssektor oder in der Wirtschaftsförderung, ist zu überlegen, wie im Katastrophenmanagement politische Strukturen besser an räumliche und funktionale Realitäten angepasst werden können.

Zudem ist es notwendig, auf höheren politischen Ebenen entwickelte Konzepte stärker auf die operativen Bedürfnisse der Städte abzustimmen. Denn diese betrachten in der Regel nur einen Bruchteil der Gefährdungen, die in nationalen und kantonalen Analysen enthalten sind. Da sich die Risikolandschaft zwischen den schweizerischen Städten zum Teil deutlich unterscheidet, ist die Erhöhung der Flexibilität von zentraler Bedeutung.

Schliesslich wird eine Herausforderung für die nächsten Jahre sein, die spezifischen Fähigkeiten und Bedürfnisse stärker zu berücksichtigen, die Teile der städtischen Bevölkerung verwundbarer machen als andere. In der heutigen Praxis werden soziale Aspekte nur selten systematisch berücksichtigt, obwohl sie nachweislich einen entscheidenden Einfluss auf die Folgen von Katastrophenereignissen haben.[3] Um dem entgegenzuwirken, hat das CSS in einer Pilotstudie ein Instrument zur Analyse und Kartierung sozialer Verwundbarkeit gegenüber Hochwassergefahren in der Stadt Zürich entwickelt.[4] Der Schwerpunkt der Untersuchung lag dabei auf der Wechselwirkung von demographischen, ökonomischen und kulturellen Faktoren von sozialer Verwundbarkeit. Zu den analysierten Gruppen zählten alleinlebende ältere Menschen, Neuzugezogene sowie alleinerziehende Mütter mit geringem Einkommen. Jede dieser Gruppen benötigt eine spezifische Unterstützung im Umgang mit Hochwasserrisiken. Zugleich ergibt die Analyse eine zum Teil deutlich unterschiedliche geographische Verteilung der einzelnen Gruppen. Diese Information können hilfreich für die Planungen der zuständigen Behörden sein. Beispielsweise lassen sich auf Grundlage der Analyseergebnisse Alarmierungs- und Evakuationspläne präzisie-

3 Dong Keun Yoon, «Assessment of social vulnerability to natural disasters: a comparative study», in: *Natural Hazards* 63 (2012), 823–843.

4 Tim Prior / Florian Roth / Linda Maduz / Flavia Scafetti, *Mapping Social Vulnerability in Switzerland* (Zürich: CSS/ETH, 2017).

ren. Zudem können sie eine wertvolle Grundlage für die Entwicklung zielgruppenspezifischer Risikokommunikationsstrategien sein.

Derzeit wird eine Folgeuntersuchung durchgeführt, die diesen Ansatz auf weitere natur, technik-, und sozialbedingte Gefährdungsarten ausweitet. Um die komplexen Zusammenhänge zu verstehen, die soziale Gruppen gegenüber diesen sehr unterschiedlichen Szenarien verwundbar machen, führt das CSS gegenwärtig Interviews mit Experten aus Behörden, Rettungsorganisationen, Interessengruppen und Sozialverbänden durch, die in der Stadt Zürich engagiert sind. Auf Grundlage der hierbei gewonnenen Ergebnisse soll es mittelfristig möglich sein, die entwickelten Instrumente auch in weiteren Städte in der Schweiz sowie in Nachbarländern anzuwenden. Zugleich ist es wichtig, jeweils den spezifischen lokalen Kontext zu beachten. Denn urbanes Leben und urbane Sicherheit gestalten sich in jeder Stadt anders und erfordern entsprechend angepasste Lösungsansätze.

AUTORINNEN UND AUTOREN

Darius Farman hat von 2015 bis 2017 als Forschungsassistent am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich gearbeitet. Er verfügt über einen BA in Internationale Beziehungen der Universität Genf und einen MA in Comparative and International Studies der ETH Zürich und der Universität Zürich. Er studiert zurzeit am College of Europe in Brügge mit einem Vollstipendium des Schweizer Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI).

.

Dr. Ursula Jasper ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Sie hat an der Universität St Gallen in Staatswissenschaften promoviert und anschliessend zu Fragen der Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung von Atomwaffen geforscht und publiziert. Gegenwärtig arbeitet sie an einem Projekt an der Schnittstelle von Sicherheit, Risiko und Public Health. Nebenberuflich absolviert sie einen MAS in Public Health. Ihre Artikel erschienen u.a. im *European Journal of International Relations, Critical Studies on Security* und *Security Dialogue*.

Dr. des. Linda Maduz ist Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Sie hat Internationale Beziehungen studiert (HEI Genf) und in Politikwissenschaft promoviert (Universität Zürich). In ihrer Forschung analysiert sie politische Institutionen und Governance-Systeme angesichts der sich ändernden sozialen, technischen und umweltbedingten Risiken. Sie ist Autorin von «Preventing and Managing Large-Scale Disasters in Swiss Cities» (2017) und «Die Urbanisierung der Katastrophenvorsorge» (2017).

Dr. Simon Mason ist Senior Researcher und leitet am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich das Team «Mediationsunterstützung». Er arbeitet seit 2005 im «Mediation Support Project» (MSP), einem vom EDA unterstützten gemeinsamen Projekt von Swisspeace und dem CSS; sowie seit 2011 im Projekt «Culture and Religion in Mediation» (CARIM). Er war stark daran beteiligt, den *Master of Advanced Studies ETH Mediation in Peace Processes* (MAS ETH MPP) aufzusetzen, der im November 2017 beginnt.

Fabien Merz ist Researcher im Think-Tank-Team «Schweizerische und euroatlantische Sicherheit». Er verfügt über einen BA in Internationalen Beziehungen von der Universität Genf und einem MA in Terrorism Studies von der Universität St Andrews. Fabien Merz forscht hauptsächlich zu Themen an der Schnittstelle zwischen Schweizer Sicherheitspolitik und Terrorismusbekämpfung mit einem besonderen Fokus auf PVE (Proventing Violent Extremism).

Dr. Christian Nünlist ist Senior Researcher und leitet am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich das Team «Schweizerische und euroatlantische Sicherheit». Er beschäftigt sich mit Schweizer Aussenpolitik und multilateraler Diplomatie, insbesondere der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Neuere Beiträge umfassen «Neutrality for Peace» (2017) und «Die OSZE und die Zukunft europäischer Sicherheit» (2017). Seine Artikel erschienen u.a. in *Security and Human Rights, Journal of Transatlantic Studies* und *Cold War History.*

Dr. Florian Roth ist Senior Researcher im Think-Tank-Team «Risiko und Resilienz». Er studierte Politikwissenschaft, Geschichte und Medienwissenschaft an der Universität Konstanz, wo er auch seine Dissertation zur Kommunikation riskanter sicherheitspolitischer Entscheidungen abschloss. Seine Forschung beschäftigt sich mit der Frage, wie sich komplexe gesellschaftliche Systeme gegenüber Katastrophenrisiken schützen lassen. Seine Artikel erscheinen u.a. in *The Conversation, Frankfurter Allgemeine Zeitung* und *Zeitschrift für Aussen- und Sicherheitspolitik.*

Dr. Oliver Thränert leitet den Think-Tank-Bereich des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Zudem ist er Non-Resident Senior Fellow bei der Stiftung für Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Seine Forschungsinteressen umfassen internationale Rüstungskontrolle und Abrüstung, nukleare Nonproliferation, chemische und biologische Waffen, nukleare Abschreckung und Raketenabwehr. Er hat Artikel u.a. in *Survival, Contemporary Security Policy* und im *Bulletin of the Atomic Scientists* publiziert. Er ist Mitherausgeber der beiden CSS-Jahrbücher *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* und *Strategic Trends.*

Dr. Lisa Watanabe ist Senior Researcher im Think-Tank-Team «Schweizerische und euroatlantische Sicherheit». Sie hat an der York Universität in Toronto doktoriert und arbeitete u.a. am Geneva Centre for Security Policy (GCSP). Ihre Forschung konzentriert sich auf Nordafrika und den Mittelmeerraum. Sie ist Koautorin von *Critical Turning Points in the Middle East, 1915–2015* (2011) und Autorin von Buchkapiteln über Terrorismus und Staatsbildung in Algerien. Zudem hat sie Artikel publiziert u.a. in der Zeitschrift *Middle East Policy*.

Prof. Dr. Andreas Wenger ist Professor für internationale und schweizerische Sicherheitspolitik an der ETH Zürich und seit 2002 der Direktor des Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich. Zu seinen jüngsten Publikationen zählen der Artikel «SIPOL-B 16: Ein Bedrohungsbericht, keine neue Strategiekonzeption» (2017, mit Christian Nünlist) sowie das Buch *Negotiating the Nuclear Non-Proliferation Treaty* (2016, mit Roland Popp und Liviu Horowitz). Seine Artikel erschienen u.a. in *Cold War History, Presidential Studies Quarterly* und *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*.

Benno Zogg ist Researcher im Think-Tank-Team «Schweizerische und euroatlantische Sicherheit». Er forscht zur Schnittstelle zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik sowie zum Gebiet der ehemaligen Sowjetunion. Er ist Autor u.a. von «Fit For Purpose? Reform und Herausforderungen von UN-Friedensförderung» (2017), «Malis fragiler Frieden» (2017) sowie «Krim in der Steppe: Zentralasien und Geopolitik» (2016).

CSS
ETH Zurich

Das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Es bietet sicherheitspolitische Expertise in Forschung, Lehre und Beratung. Das CSS fördert das Verständnis für sicherheitspolitische Herausforderungen. Es arbeitet unabhängig, praxisrelevant und wissenschaftlich fundiert. Es verbindet Forschung mit Politikberatung und bildet so eine Brücke zwischen Wissenschaft und Praxis. Das CSS bildet hochqualifizierten Nachwuchs aus und fungiert als Anlauf- und Informationsstelle für die interessierte Öffentlichkeit.

Das Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik wird vom Center for Security Studies (CSS) jährlich seit 1991 herausgegeben. Es informiert über das sicherheitspolitische Geschehen in der Schweiz und leistet einen Beitrag zur sicherheitspolitischen Diskussion. Das Bulletin enthält Artikel und Interviews zu aktuellen Themen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik und stellt ausgewählte Projekte des CSS vor. Das Jahrbuch inklusive älterer Ausgaben ist verfügbar unter: www.css.ethz.ch/publications/bulletin.