



Bern, 23 NOV. 2012

An die Mitglieder des Bundesrates

**Informationsnotiz**

**Strategie zum Horn von Afrika 2013-2016**

Der Schweizer Bevölkerung ist die Region „Horn von Afrika“ aufgrund langanhaltender Kriege mit Hungersnöten, ebenso aufgrund ihrer touristischen Attraktivität insbesondere Kenias bekannt. In die innenpolitische Diskussion um die Interessen der Schweiz geraten ist die Region aufgrund des anhaltend hohen Zustroms Asylsuchender, vor allem aus Eritrea und Somalia, sowie aufgrund der Piraterie auf internationalen Handelsrouten vor der Küste Somalias und Djiboutis. In der öffentlichen Wahrnehmung ist das Horn von Afrika damit in die unmittelbare Nähe der Schweiz gerückt.

Mit der vorliegenden Strategie verstärkt die Schweiz ihr bisheriges Engagement im Bereich der humanitären Hilfe, der Menschenrechtsförderung, ziviler und militärischer Friedensförderung und der Konflikttransformation mit den Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit und im Bereich der Migration. Hierbei koordinieren sich die Akteure des Bundes (EDA, EJPD und VBS) hinsichtlich einer gemeinsamen Zielsetzung am Horn von Afrika. Sie steuern über ein gemeinsames Gremium die Ausrichtung der Kooperationsstrategien Sudan, Südsudan, kleines Horn von Afrika (Somalia, Äthiopien, Kenia) sowie Aktivitäten, welche im Rahmen des Konzeptionspapiers „Migration im Horn von Afrika und Jemen“ vorgesehen sind. Dies ermöglicht der Schweiz ein kohärentes, wirkungsorientiertes Auftreten vor Ort, sowohl in den einzelnen Ländern, als auch in regionalen multilateralen Gremien, wie der Intergovernmental Authority on Development (IGAD), mit welcher die Schweiz eine strategische Partnerschaft in ausgewählten Bereichen eingehen will.

Diese Ausrichtung wurde im Verlaufe des letzten Jahres in intensiven Diskussionen der Akteure im Rahmen des Redaktionskomitees erarbeitet, gestützt auf der Auswertung von spezifischen Expertisen und Grundlagenpapieren sowie den Resultaten der gemeinsamen Validierungsmission und des Workshops zur Strategiewalidierung in



Addis vom Juni 2012. Hierbei wurde die Bewältigung des Konfliktes in Somalia als prioritär eingestuft, aufgrund seiner Bedeutung bezüglich Stabilität und Prosperität der ganzen Region. Die staatlichen Akteure konzentrieren sich auf ihre Kernkompetenzen und erachten Interventionen im Bereich der humanitären Hilfe, dem Schutz der Zivilbevölkerung, der Migration, aber auch im Bereich der ländlichen Entwicklung, Ernährungssicherheit und Gesundheit als auch der Konflikttransformation, Friedensförderung und Gouvernanz als zentral. Die gemeinsame Zielsetzung und Koordination ermöglicht es der Schweiz, in allen genannten Bereichen Wirkung zu entfalten und in der Realität fragiler Kontexte mit gleichzeitig kurz- und mittelfristigen Herausforderungen optimal handlungsfähig zu bleiben. Deshalb haben sich die staatlichen Akteure auf gemeinsame Ziele, eine strategische Partnerschaft mit der IGAD und ebenso auf geographische Schwerpunkte geeinigt.

Dies erfordert im Rahmen der Umsetzung erhöhte Absprachen. Die Bundesverwaltung hat deshalb zwei Steuerungsebenen vereinbart. Ein gemeinsamer Steuerungsausschuss unter der Leitung der politischen Direktion dient der strategischen Steuerung. Zudem findet ein regelmässiger Informationsaustausch zwischen allen Länderverantwortlichen sowie den Botschaften im Rahmen der Umsetzung statt.

Die vorliegende Strategie bildet das gemeinsame übergeordnete Dokument einer Strategie zum Horn von Afrika und knüpft an dem vom Bundesrat im März 2012 verabschiedeten Bericht zu den aussenpolitischen Schwerpunkten der Legislatur 2012-2015 sowie an der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013-2016 und der Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016 an, sowie an den Prioritäten des Ausschusses für internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ) sowie weiterer Rahmendokumente der einzelnen Departemente.



### a. Ausgangslage

Mit 4.5 Millionen km<sup>2</sup> und einer Bevölkerung von knapp 200 Millionen Menschen entspricht die Region „Horn von Afrika“ der Grösse Westeuropas. Die Region umfasst heute die acht Staaten Äthiopien, Djibouti, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudan, Südsudan und Uganda, welche seit 1996 in der *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) mit Sitz in Djibouti zusammengeschlossen sind. In Addis Abeba (Äthiopien) befindet sich der Sitz der Afrikanischen Union.

Die Schweiz betreibt in der Region Botschaften und Programmbüros der DEZA in Nairobi, Addis Abeba und Khartum sowie je ein Kooperationsbüro in Juba (Südsudan) und Sana (Jemen).

Die Konflikte der letzten Jahrzehnte, unzureichende Regierungsführung, aber auch die Auswirkungen globaler Krisen (Klimawandel / Wirtschaftskrisen) führten in weiten Gebieten zu chronischer Unterversorgung, Armut, Ernährungsunsicherheit und Migration. Angesichts dieser Herausforderungen, aufgrund ihrer Vielschichtigkeit und aufgrund des enormen Unterstützungsbedarfs wird die Region die internationale Staatengemeinschaft und die Schweiz auf Jahre hinaus beschäftigen.

### b. Allgemeine Situation am Horn von Afrika

Die Region ist von gewaltsamen Konflikten schwer gezeichnet. Die von der Kolonialzeit und vom Kalten Krieg geprägten Grenzverläufe und Regierungssysteme führten in mehreren Ländern des Horns zu Unabhängigkeitsbestrebungen einzelner Volksgruppen. So brachen in Sudan, Äthiopien und Somalia Bürgerkriege aus, jahrzehntelang geprägt von Gewalt, strukturell bedingter chronischer Unterversorgung, von Hungersnöten, autoritären Regierungsformen und systematischen Menschenrechtsverletzungen. Weite Gebiete wurden mit Personenminen und explosiven Kriegsmunitionsrückständen kontaminiert. Mehrere Millionen Menschen starben oder wurden zu Flüchtlingen, vertrieben innerhalb der Region und weltweit. Der Südsudan und Eritrea sind Neugründungen von Staaten als Resultat erfolgter Abspaltungsbewegungen. Auch das faktisch selbständige Somaliland sucht internationale Anerkennung, nachdem es seine Unabhängigkeit einseitig erklärt hat. Weiterhin suchen Regionen Somalias und Äthiopiens gewaltsam oder durch Verhandlungen Souveränität oder dezentrale Lösungsmodelle mit ihren Zentralregierungen. Eritrea beeinflusst diese Abspaltungsbemühungen teils aktiv. Das Land wurde 2007 von der IGAD suspendiert.

Zwar verliert der Konflikt innerhalb Somalias zwischen den Islamisten der Al-Shabaab und der aktuellen Zentralregierung mit Einbezug der UNO und Truppen der



Afrikanischen Union (AMISOM) etwas an Schärfe, doch bleibt heute die Lage weiterhin sehr gespannt und die somalischen Wirren gelten weiterhin als wichtigste Ursache für die Instabilität der Region. Die anhaltenden Spannungen entlang der Grenze zwischen Äthiopien und Eritrea sowie Konflikte um Ressourcen im Norden Kenias und im Süden Äthiopiens sowie entlang der Grenze zwischen Sudan und Südsudan tragen zur Fragilität der Staaten bei, in welchen in den kommenden Jahren teils entscheidende Wahlen anstehen.

Die Länder der Region verfügen über grosse Potenziale ungenutzter natürlicher Ressourcen, insbesondere Wasser und Erdöl. Äthiopien bildet das Wasserschloss von acht grossen Flüssen, welche sich in die tieferliegenden fruchtbaren aber kaum landwirtschaftlich erschlossenen Schwemmebenen Sudans, Südsudans und Somalias ergiessen. Dieses Wasser soll gezielter für Landwirtschaft und zur Energieproduktion genutzt werden. In der Grenzregion zwischen Sudan und Südsudan, zwischen Äthiopien und Kenia und im Nordosten Somalias wird Erdöl prospektiert oder bereits gefördert.

Nachhaltige Viehzucht, Zugang zum Wasser, landwirtschaftliche Potentiale und die Vorkommen an fossilen Energieträgern sind für künftige Entwicklungsperspektiven der Region entscheidend. Die wirtschafts- und sicherheitspolitischen Überlegungen der Entscheidungsträger im Horn von Afrika sind geprägt von Perspektiven zur Nutzung dieser Ressourcen. Zunehmend geraten die vormals peripheren Gebiete in den Fokus ambitionierter Entwicklungsszenarien der Zentralregierungen, welche Investitionen in die Infrastruktur und in die Erschliessung dieser Potentiale im Bereich Wasser, Landwirtschaft, Viehzucht und Energie vorsehen. Die stärkere Nutzbarmachung natürlicher Ressourcen hat regionale Konsequenzen und birgt damit neues Konfliktpotential.

### c. Interessen der Schweiz

Das Horn von Afrika gehört zu den instabilsten und ärmsten Gebieten der Welt. Innerstaatliche und zwischenstaatliche Konflikte behindern wirtschaftliche und soziale Entwicklung und Investitionen. Die grassierende Armut und die prekäre humanitäre Situation führen zu desolaten Lebensbedingungen, welche neue Risiken bergen für künftigen Frieden, Stabilität und Prosperität im Horn von Afrika. Dies verursacht Migrationsströme sowohl innerhalb der Region als auch in die arabischen und westlichen Staaten.

Im Bereich der Migration ist die Schweiz aufgrund der anhaltend hohen Asylgesuchszahlen direkt betroffen. Eritrea gilt als wichtigstes Herkunftsland. Insbesondere durch die Zunahme der eritreischen Flüchtlinge, die vor allem via Familienzusammenführungen in die Schweiz gelangen, wurde diesem Thema innen- und aussenpolitisch Priorität verliehen.



Die internationale Gemeinschaft und die Schweiz haben ein entwicklungspolitisches, humanitäres, menschenrechtspolitisches, sicherheitspolitisches und migrationspolitisches Interesse daran, im Horn von Afrika stabilisierend auf das aktuelle Konfliktgeschehen, die Linderung von humanitärer Not und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen einzuwirken und Herausforderungen der Migration anzusprechen.

#### d. Strategische Stossrichtung und Kompetenzen der Schweiz

Eine Stabilisierung im Horn von Afrika erfordert, dass künftig innerstaatliche Spannungen und Konflikte zwischen den Staaten ohne Gewaltanwendung und durch Dialog bearbeiten und die gebietsweise chronische Unterversorgung überwunden werden. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen kommt der Regierungsführung einzelner Staaten, der Plattform der IGAD und der internationalen Gemeinschaft eine bedeutende Rolle zu.

Da ein Engagement in dieser instabilen Region risikobehaftet ist, wird die Schweiz mit einem breiten Fächer thematischer Massnahmen und spezifisch auf Konfliktkontexte ausgerichteter Arbeitsmethoden solche Risiken angemessen begegnen und einen gezielten Beitrag leisten.

- Die Schweiz hat sich zum Ziel gesetzt, mit einem koordinierten Einsatz ihrer Instrumente und begrenzten Ressourcen zum Schutz und Sicherheit der Menschen, zur Armutsbekämpfung und zur Stabilität in der Region beizutragen und Chancen sowie Herausforderungen und Potenziale der Migration anzusprechen. Hierfür geht die Schweiz mit der IGAD eine strategische Partnerschaft ein.
- Die Schweiz kann mit ihren Instrumenten der humanitären Hilfe und zum Schutz der ansässigen oder vertriebenen Zivilbevölkerung gezielt zur Linderung aktueller Notsituationen beitragen. Mit ihren Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit kann sie zudem zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lebensgrundlagen und lokaler Gouvernanz insbesondere in den Bereichen Wasser, Ernährungssicherheit und Gesundheit beitragen. Die Schweiz fokussiert hierbei stärker auf Somalia und angrenzende Gebiete.
- Die Schweiz kann mit der Unterstützung von Verfassungsgebungsprozessen, dem Aufbau funktionierender staatlicher Institutionen in den Bereichen Föderalismus und Dezentralisierung sowie ziviler und militärischer Friedensförderung sowie der Entwicklungszusammenarbeit zur Konflikttransformation und guter Regierungsführung beitragen.



- Nicht zuletzt sollen mit dem gemeinsamen strategischen Vorgehen auch Forschungspartnerschaften zur Bearbeitung anstehender Fragestellungen der Region gefördert werden.

#### e. Steuerung und Koordination der interdepartementalen Strategie

Die Schweiz stellt einen wirkungsorientierten Beitrag im Rahmen der internationalen Anstrengungen sicher. Ein kohärenter Auftritt gegenüber der internationalen Gemeinschaft und den betroffenen Ländern im Horn sowie ein koordiniertes Vorgehen und effektiver Ressourceneinsatz sind zentrale Elemente der Strategie.

- Die Entscheidungsträger der betroffenen Akteure der Bundesverwaltung, insbesondere seitens des EDA (DEZA, AMS, ASAF), des EJPD (BFM) und des VBS bilden einen von der politischen Direktion koordinierten strategischen Steuerungsausschuss<sup>1</sup>. Dieser sichert die Kohärenz mit den aussenpolitischen Zielsetzungen der Schweiz, die strategische Ausrichtung der staatlichen Instrumente und ein koordiniertes Vorgehen mit der IGAD sowie anderen bi- und multilateralen Partnern. Er sichert regelmässige politische Analysen über die ganze Region und stellt einen geordneten Informationsaustausch und die Zusammenarbeit der Akteure mit den Vertretungen sicher. Damit wird das Monitoring der gesamten Strategieumsetzung ermöglicht.
- Die Steuerung, Umsetzung und die Koordination von Programmen und Projekten sowie die Kontrolle der entsprechenden (menschlichen und finanziellen) Ressourcen erfolgt bei allen Akteuren über diejenigen Einheiten, welche für die entsprechenden Instrumente mandatiert sind.

#### f. Interventionsachsen und geografische Schwerpunkte der Schweiz

##### Humanitäre Hilfe, Schutz der Zivilbevölkerung

Den grössten Bedarf an humanitärer Hilfe, Schutz der Zivilbevölkerung und Wiederaufbau ortet die Schweiz in den weiterhin schwelenden Konfliktgebieten der Region, insbesondere in Somalia, aber auch im Sudan und Südsudan sowie in den Dürreregionen der Tiefebene Äthiopiens und Kenias. Die bereits über Jahre laufenden Programme der humanitären Hilfe werden weitergeführt und bilden eine solide Ausgangslage für den Einsatz der zusätzlich vorgesehenen Instrumente.

---

<sup>1</sup> Trifft sich zweimal jährlich alternierend in Bern und vor Ort.



## Migration

Grösster Unruheherd im Bereich der Migration mit direkten Konsequenzen für die Schweiz ist Eritrea und die angrenzende Region. Die Schweiz unterstützt die Erstaufnahme- und Transitländer sowie internationale Organisationen bei der Bewältigung der Migrationsströme und verbessert mit gezielten Programmen den Schutz von intern Vertriebenen, Flüchtlingen und Migranten im Horn von Afrika. Mit diesen Massnahmen wird der Schutz von Vertriebenen und Migranten erhöht, sowie das Management der komplexen Migrationsströme verbessert<sup>2</sup>. Hierfür fördert die Schweiz einen Migrationsdialog mit Erstaufnahmestaaten von Flüchtlingen (sei dies bilateral oder multilateral via IGAD), soweit diese Staaten hierzu bereit sind. Diese Aktivitäten zielen auf die Region und auf die Diaspora, damit diese zur wirtschaftlichen Entwicklung in ihrem Herkunftsland beitragen können. Eine direkte und partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Behörden Eritreas ist vorderhand nicht vorgesehen.

## Ländliche Entwicklung, Ernährungssicherheit und Gesundheit

In den bisher vernachlässigten peripheren Gebieten Äthiopiens, Kenias und in Somalia ortet die Entwicklungszusammenarbeit einen grossen Nachholbedarf. Es besteht eine latente Versorgungsunsicherheit, welche in Hungersnöte münden kann. Als Antwort auf die prekären Verhältnisse im Bereich der Ernährungssicherheit, Wasserversorgung und Gesundheit sind hier Programme der Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen. Diese werden ergänzt durch die Förderung partizipativer Gouvernanzprozesse, welche dazu beitragen, die Regionalverwaltungen der einzelnen Länder besser in die Entwicklungspläne der Zentralregierungen einzubinden sowie gewaltsame Konflikte zu vermeiden. In dieser Thematik sind Partnerschaften im Rahmen der globalen Programme der DEZA in den Bereichen Wasser, Ernährungssicherheit und Migration vorgesehen.

## Konflikttransformation, Friedensförderung und Gouvernanz

Mit dem zunehmenden Interesse der internationalen und regionalen Staatengemeinschaft, Somalia und den Südsudan zu stabilisieren, erhalten Prozesse der Konflikttransformation und Staatsbildungsprozesse grosses Gewicht. Die Schweiz ist aufgrund ihres sehr guten Rufes in der Region und ihrer Unparteilichkeit gut positioniert, um in diesen Prozessen mitzuwirken. Sie kann ihre politischen, diplomatischen, humanitären und entwicklungspolitischen Instrumente neben Sudan und Südsudan vermehrt innerhalb Somalias, aber auch zur Befriedung von Grenz- und Autonomiekonflikten peripherer Gebiete einbringen. Zusätzlich kann die Schweiz zur Stabilisierung im Bereich Sicherheit beitragen, beispielsweise im Rahmen der humanitären

---

<sup>2</sup> Innerhalb der IMZ-Struktur koordinierte Aktivitäten im Rahmen des Programmes „Protection in the Region“ (PiR) sollen künftig neben Jemen auch im Horn von Afrika umgesetzt werden.



Minenräumung im Südsudan und in Somalia (Somaliland/Puntland) und der Ausbildungsunterstützung bei der Reform des Sicherheitssektors im Südsudan sowie der Entsendung von Militärbeobachtern. Zudem engagiert sich die Schweiz mit der Genfer Erklärung zur *bewaffneten Gewalt und Entwicklung*<sup>3</sup>.

#### g. Weiteres Vorgehen

Der Steuerungsausschuss wird gegen Ende 2012 seine Tätigkeit aufnehmen. Die Berichterstattung zuhanden des Bundesrates erfolgt über den jährlich erscheinenden Aussenpolitischen Bericht.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

Didier Burkhalter

---

<sup>3</sup> Von den 8 IGAD Mitgliedstaaten haben 4 die Erklärung noch nicht unterschrieben. Dies sind Djibouti, Eritrea (welches gegenwärtig aus der IGAD ausgeschlossen ist), Somalia und der Südsudan.