

01.072

Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft

vom 14. November 2001

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft und den Entwurf zum Bundesbeschluss über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 1999 | P | 99.3292 | «Cash for work». Wiederaufbau mit Beschäftigungsprogrammen für Kriegsopfer
(N 8.10.99, Sozialdemokratische Fraktion) |
| 1999 | P | 99.3295 | Aktive Friedenspolitik auf dem Balkan
(N 8.10.99, Sozialdemokratische Fraktion) |
| 1999 | P | 99.3162 | Massnahmen zur Bewältigung der Kriegsfolgen auf dem Balkan (N 8.10.99, Aeppli Wartmann) |
| 2000 | P | 00.3091 | Verstärkte Unterstützung des IKRK und des SKH
(N 23.6.00, Günter) |

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

14. November 2001

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

11733

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Nach Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0) bewilligen die eidgenössischen Räte die für die Entwicklungszusammenarbeit und die Humanitäre Hilfe des Bundes notwendigen finanziellen Mittel in Form von Rahmenkrediten für jeweils mehrere Jahre. Der laufende Rahmenkredit von 1050 Millionen Franken für die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft wurde, gestützt auf die Botschaft vom 20. November 1996 (96.092), am 3. Juni 1997 für eine Mindestdauer von vier Jahren bewilligt. Er trat am 1. Februar 1998 in Kraft und wird Mitte 2002 ausgeschöpft sein. Mit vorliegender Botschaft wird ein Rahmenkredit in der Höhe von 1500 Millionen Franken mit einer Laufzeit von mindestens vier Jahren beantragt.

Diese Botschaft ist speziell, weil sie tatsächlich zwei Botschaften enthält. Zum ersten Mal ist die Finanzierung der Kosten für den Sitz des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), welche durch dessen Aktivitäten zur Unterstützung der Operationen im Feld entstehen, im vorliegenden Rahmenkredit eingeschlossen. Seit 1931 beteiligt sich der Bund an der Finanzierung der Sitzkosten des IKRK. Diese wurden aber bis anhin in einem gesonderten Bundesbeschluss behandelt. Die Beiträge an das Sitzbudget kommen zu jenen hinzu, welche im Rahmen der Weiterführung der Humanitären Hilfe des Bundes an das Feldbudget des IKRK geleistet werden. Ab dieser Botschaft werden die beiden Beiträge in einem einzigen Rahmenkredit zusammengefasst. Die Erhöhung der beantragten Summe für diesen Rahmenkredit geht also zum grössten Teil auf das künftig integrierte Sitzbudget des IKRK zurück. Der andere Teil der Erhöhung beruht auf dem Willen des Bundesrates, die finanziellen Mittel der Humanitären Hilfe des Bundes zu erhöhen.

Unsere Welt ist weit von der Ruhe entfernt, welche man sich nach dem Fall der Berliner Mauer erhoffte. Zwar ist die Unsicherheit verschwunden, welche durch das Kräftemessen der beiden atomaren Grossmächte entstanden war. Doch die Welt, in der der Bund seine humanitäre Hilfe leisten will, ist geprägt durch wachsende Labilität und zunehmende Komplexität. Seit Mitte der 90er-Jahre scheint sich die Anzahl der Konflikte, allerdings auf hohem Niveau, stabilisiert zu haben. Die Natur-, die Umwelt- und die technologischen Katastrophen dagegen haben seit den 70er-Jahren stark zugenommen.

Die humanitäre Hilfe ist unbestreitbar in der Lage, auf diese Herausforderungen eingehen zu können, und sie stützt sich auf sehr solide ethische Grundlagen. Sie zeugt von der Solidarität und der Übernahme von Verantwortung des Schweizer Volkes gegenüber den Opfern und trägt durch ihre Aktivitäten und ihre Präsenz zu einer Zukunft in Würde und Sicherheit bei.

Auf Beschluss des Bundesrates vom 28. September 2001 wurde der Name «Schweizerisches Katastrophenhilfekorps (SKH)», den dieses seit seiner Gründung trug, in «Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe (SKH)» umgewandelt. Damit soll den Partnern in der Schweiz und im Ausland, der Schweizer Bevölkerung und den Opfern die umfangreiche und komplexe Arbeit des SKH genauer umschrieben werden.

Der erste Teil dieser Botschaft befasst sich mit den Schwierigkeiten, den Herausforderungen und den Chancen für die humanitäre Hilfe des Bundes. Der zweite Teil enthält die Vorgaben. Im dritten Teil werden die Schwerpunkte der Kontinuität und jene der Änderungen in der Strategie der humanitären Hilfe für die nächsten vier Jahre aufgezeigt. Der vierte Teil ist finanziellen Fragen gewidmet und behandelt auch Organisations- und Personalfragen. Der Anhang enthält den Rechenschaftsbericht über die Verwendung des laufenden Rahmenkredits und die statistischen Daten.

Einleitung

Die Humanitäre Hilfe des Bundes ist der sichtbarste und bekannteste Ausdruck der internationalen Solidarität der Eidgenossenschaft¹. Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges war sie aktiv und präsent im Ausland, leistete den Opfern von Krisen und Katastrophen Hilfe², führte eigene direkte Aktionen durch oder half über ihre zahlreichen schweizerischen und anderen humanitären Partner.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes war und ist unabhängig, neutral und unparteilich. Sie ist keinen politischen Bedingungen unterworfen. Ihre Bedeutung und ihre Glaubwürdigkeit sind weit herum anerkannt.

Im gegenwärtigen Kontext bleibt die humanitäre Hilfe nötig, und sie wird es auch in Zukunft sein. Angesichts der wachsenden Bedürfnisse an humanitärer Hilfe möchte der Bund die Leistung und die finanziellen Mittel seiner humanitären Hilfe erhöhen. Sein Beitrag und seine Finanzierung sind Gegenstand dieser Botschaft des Bundesrates an das Parlament, der 19. seit der Schaffung der Humanitären Hilfe des Bundes.

¹ Das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe umschreibt den Auftrag: «Die humanitäre Hilfe soll mit Vorbeugungs- und Nothilfemassnahmen zur Erhaltung gefährdeten menschlichen Lebens sowie zur Linderung von Leiden beitragen; sie ist namentlich für die von Naturkatastrophen oder bewaffneten Konflikten heimgesuchte Bevölkerung bestimmt.»

² Katastrophen sind Krisen, deren Intensität und Ausmass die Fähigkeit der von ihr betroffenen Bevölkerungsgruppen und Gesellschaften zu deren selbstständigen Überwindung überfordern; bewaffnete Konflikte sind humanitären Katastrophen gleichgesetzt. Krisen entstehen durch das Zerbrechen eines Gleichgewichts. Für die Humanitäre Hilfe des Bundes stehen soziopolitische, ökologische, technologische und Ernährungs-Ungleichgewichte im Vordergrund. Die Humanitäre Hilfe des Bundes antwortet auf Krisen, die durch Katastrophen oder bewaffnete Konflikte verursacht sind, und die Leben gefährden und Leiden und Not verursachen.

Botschaft

1 Der Zustand der Welt aus der Sicht der humanitären Akteure zu Beginn des 3. Jahrtausends

Zwei Ideologien haben das zwanzigste Jahrhundert tiefgreifend beeinflusst: der Marxismus und der Faschismus. Der Marxismus verlor nach dem Fall der Berliner Mauer im November 1989 weiter an Bedeutung, während der Faschismus bereits kaum mehr existierte. Die beiden Ideologien mussten einer neuen Weltordnung weichen, die namentlich von der Annäherung Osteuropas an den Westen und der Erreichung eines nachhaltigen Friedens für den grössten Teil der Welt geprägt ist. Die wirtschaftlichen Prinzipien und die technologischen Instrumente des Westens versprachen eine weltweite Entwicklung, welche den Ländern des Südens neuen Schwung für ihre Entwicklung geben sollte.

Ein gutes Jahrzehnt später ist die Wirklichkeit besorgniserregend: Noch immer gibt es auf allen Kontinenten politische, religiöse und ethnische Konflikte. Dem Ende des Kalten Krieges folgte eine Abnahme internationaler und eine Zunahme interner Konflikte. Letztere führten zur Auflösung der staatlichen Strukturen der schwächsten Länder und zur Zunahme neuer, nicht staatlicher Akteure. Diese Krisen fordern oft Opfer unter der Zivilbevölkerung und missachten nicht selten die humanitären Prinzipien.

Die internationale öffentliche Entwicklungshilfe wurde in den letzten Jahren insgesamt reduziert. Die für die humanitäre Hilfe eingesetzten Mittel dagegen nahmen spürbar zu, was auf Kosten der Entwicklungszusammenarbeit ging. Einige sind der Ansicht, dass es nicht Aufgabe des Staates ist, den Ärmsten zu Hilfe zu eilen. Doch haben die Beiträge der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft bis heute die öffentliche Entwicklungshilfe noch nicht ersetzt, welche nach wie vor am meisten Geld für die internationale Hilfe einsetzt.

Bei den Natur-, den Umwelt- und den technologischen Katastrophen sind die mit der humanitären Reaktion verbundenen politischen Probleme im Allgemeinen weniger akut als bei Konflikten. Die internationale Solidarität ist da auch leichter mobilisierbar, und die Hilfeleistung ist im Allgemeinen weniger politisiert.

Einiges deutet darauf hin, dass die Konflikte in Zukunft eher die Vorherrschaft eines einheitlichen Wertesystems zum Ziel haben als jene einer Ethnie, eines Nationalismus oder einer Religion. Der zunehmende Druck der weltweiten demografischen Entwicklung, die Ungleichheiten der Entwicklung und der Chancen sowie die Verarmung werden ebenfalls weiterhin zu Krisen und zu Natur- und Umweltkatastrophen führen.

In Zukunft wird sich eine grössere Beeinflussung der menschlichen Entwicklung nur durch die Einführung eines gemeinsamen Referenzrahmens und verstärkte Solidarität erreichen lassen. Der Nationalstaat ist heute bei Krisen nicht mehr der einzige wichtige Akteur. Seine Autorität ist teilweise ersetzt durch die Delegation seiner Kompetenzen an eine breitere «Regierungsführung», die die gemeinsame Suche nach Lösungen für die Probleme der Gegenwart erleichtert. Ausserdem muss innerhalb der Gesellschaften, aber auch unter ihnen ein gleichberechtigter und transparenter Dialog stattfinden, der die abweichenden Stimmen nicht ausschliesst. Der

gemeinsame Referenzrahmen muss die Grundregeln und -werte des humanitären Völkerrechts enthalten (die vier Genfer Abkommen von 1949 und die zwei Zusatzprotokolle von 1977 zu diesen Abkommen). Ferner muss dafür gesorgt werden, dass diese Regeln und Werte ihre ganze Glaubwürdigkeit behalten und vollumfänglich angewendet werden. Die Solidarität ihrerseits verlangt zusätzliches Engagement, das aus einem ethischen Gefühl der kollektiven Verantwortung für die Opfer entsteht. Das bedeutet konkret, dass zusätzliche Ressourcen für die humanitäre Hilfe zur Verfügung gestellt werden müssen. In der Vergangenheit hat die Humanitäre Hilfe des Bundes bewiesen, dass sie fähig ist, einen wichtigen und qualitativ hochstehenden Beitrag an die internationalen humanitären Aktivitäten zu leisten. Das muss auch in Zukunft so bleiben. Die Humanitäre Hilfe des Bundes ist eine Hoffnungsträgerin mit der Botschaft einer gelebten Solidarität.

2 Die Herausforderungen der humanitären Hilfe

Zu Beginn dieses 21. Jahrhunderts ist die humanitäre Hilfe mit immer wieder auftretenden Schwierigkeiten, aber auch mit Problemen im Zusammenhang mit neuen Krisen und Konflikten konfrontiert. Zu den Umwälzungen, welche auf das Ende des Kalten Krieges folgten, kommt die Globalisierung. Durch sie verschärften sich die Probleme der Überbevölkerung und der Verarmung. Immer krasser wird das Missverhältnis zwischen den militärischen Ausgaben und den Geldern, die für soziale Aufgaben zur Verfügung gestellt werden. Die Situation der Umwelt verschlechtert sich, der Energie- und Wassermangel wird immer gravierender. Die humanitäre Hilfe muss den Schäden, die durch Natur-, Umwelt- und technologische Katastrophen verursacht werden, der damit verbundenen Landflucht, der internationalen Migration und den grossen Epidemien (insbesondere HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria) Rechnung tragen.

2.1 Die Realität

An der Schwelle des 21. Jahrhunderts gibt es nach wie vor den konventionellen Krieg zwischen Staaten. Heute ist aber vor allem die innere Stabilität der Staaten gefährdet. Es kann immer wieder zu territorialen Veränderungen kommen, da die aus der Kolonialzeit stammenden Grenzen umstritten sind und der Wunsch besteht, den Staat mit den ethnischen Gegebenheiten in Übereinstimmung zu bringen. Die Versuche einer Universalisierung nach westlichem Vorbild führen zu Reaktionen der Ethnisierung.

Heute besteht die Gefahr, dass die humanitäre Hilfe als Ersatz für politisches Handeln eingesetzt wird. Die Realitäten im Feld wurden manchmal auch von humanitären Akteuren falsch verstanden, da sie Sichtbarkeit mit Wirksamkeit verwechselten. Auch vom Privatsektor werden grössere Anstrengungen erwartet.

Dazu kommen andere Faktoren, welche die humanitären Akteure zwingen, ihre Hilfs- und Schutzstrategien laufend zu überprüfen. Dazu gehören insbesondere:

- *Die Gewalt gegen die Zivilbevölkerung und die humanitären Akteure:* In den letzten Jahren war eine zunehmende Zahl von Konflikten durch die Instrumentalisierung der Zivilbevölkerung zu militärischen und politischen

Zwecken sowie durch die Verletzung der Rechtsvorschriften geprägt, welche die Zivilbevölkerung und die humanitären Akteure schützen sollen. Heute sind rund 90 Prozent der Opfer Zivilpersonen, und die Konflikte sind zur Hauptursache von Völkerwanderungen innerhalb und ausserhalb der Grenzen geworden. Seit einigen Jahren ist auch die Zahl der während eines Einsatzes getöteten humanitären Helfer stark gestiegen.

- *Die Zerstörung der staatlichen Strukturen:* Die gegenwärtigen Konflikte schwächen und gefährden Verfassungsstaaten wie zum Beispiel Somalia und Angola. Es handelt sich nicht mehr um klassische Kriege, sondern um eine Vielzahl von deregulierten Konflikten, deren Ursachen vielschichtig und komplex sind. In solchen Situationen ist humanitäre Hilfe schwierig zu leisten, denn den humanitären Akteuren wird von den Konfliktparteien oft der Zugang zu den Opfern untersagt oder an Bedingungen geknüpft.
- *Die Kriminalisierung der Konflikte:* Der ideologische Krieg von gestern wurde in einigen Gegenden von Privatkriegen abgelöst, bei denen es um privaten Gewinn geht und die sich auf dem Gebiet von Staaten abspielen, die oft unfähig sind, ihre Autorität auszuüben. Die Protagonisten dieser «privaten» Konflikte haben ein Interesse an deren Weiterführung, um Ressourcen an sich zu reißen (Gold, Diamanten, Erdöl, Drogen, Edelhölzer) und ihre Macht zu erhalten. Ausserdem hat die Schlagkraft des internationalen Terrorismus Auswirkungen, die heute noch unabschätzbar sind.
- *Die Mediatisierung der Konflikte und die Medien in den Konflikten:* Durch Sichtbarmachung einer Krise haben die Medien die Möglichkeit, die politischen und humanitären Akteure dazu zu bringen, etwas zu unternehmen. Der perverse Einsatz von Informationen kann in Konflikten verheerende Auswirkungen haben. Man denke an die Hetztiraden, die in Ruanda zum Völkermord führten. Durch diese Macht kommt den Medien eine politische und humanitäre Verantwortung zu, die sie im Dienst der Schwächsten wahrnehmen sollten.
- *Die neuen Akteure und ihre zahlenmässige Zunahme:* Wegen der zunehmenden Zahl von Akteuren, welche sich an der humanitären Hilfe beteiligen wollen – namentlich die NGOs, die multinationalen Firmen, die Zivilgesellschaft, die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, die Streitkräfte und andere mehr –, nimmt die Effizienz der Hilfe ab, insbesondere bei der humanitären Koordination, und es kommt oft zu Ungenauigkeiten und Doppelpurigkeiten.
- *Der Kampf um Mandate und der Verlust der humanitären Ethik:* Die Präsenz vieler Akteure im Feld, die manchmal nicht nach den anerkannten humanitären Prinzipien vorgehen, führt zu einem Verlust der humanitären Ethik, manchmal zu Ungunsten der Opfer selbst, und löst gleichzeitig unter den Akteuren einen Konkurrenzkampf um Sichtbarkeit sowie um Zugang zu den Finanzen aus.

Drei zusätzliche Überlegungen müssen hier noch angebracht werden. Bei der ersten geht es um die Unterstützung der humanitären Aktivitäten durch die Armee. Einige Staaten engagieren sich nicht nur in der humanitären Hilfe; sie stellen auch Truppen für die friedenserhaltenden Operationen zur Verfügung. Diese können ein sichereres Umfeld schaffen, Gewalt zuvorkommen sowie die Aufgabe der humanitären Organi-

sationen unterstützen und erleichtern. Deshalb ist es notwendig, genau festzulegen, welche Aufgaben ihrem Auftrag gemäss die politisch-militärischen und die humanitären Akteure erfüllen sollen. Die Unterstützung durch die Armee kann auch direkt humanitäre Leistungen betreffen. In diesem Fall liegt die Verantwortung für die Leistung der humanitären Hilfe bei den Zivilbehörden, und zwar nach dem Subsidiaritätsprinzip, wonach die Mittel der Armee nur eingesetzt werden, wenn die zivilen Mittel nicht ausreichen und wenn die Verantwortung für das Engagement bei den Zivilbehörden liegt. Eine andere Regelung würde die Unparteilichkeit und Neutralität der humanitären Hilfe aufs Spiel setzen und gleichzeitig die Sicherheit der humanitären Akteure gefährden. Als Zweites gilt es zu bedenken, dass sich das humanitäre Völkerrecht bis heute nicht zur Legitimität militärischer Interventionen äussert, sondern zur Führung von Kriegshandlungen, da militärische Interventionen sich auf die Charta der Vereinten Nationen stützen müssen. Bei der dritten Überlegung geht es um die Verhängung von Wirtschaftssanktionen. Für den Bund ist die während oder nach einer Notsituation geleistete humanitäre Hilfe an keinerlei politische Bedingungen gebunden.

Es zeigen sich in der Bilanz der letzten zehn Jahre auch Fortschritte. In Mittel- und Osteuropa und in fast allen lateinamerikanischen Staaten hat sich die Demokratie etabliert. Südafrika hat der Apartheid ein Ende gesetzt. Tausende von Flüchtlingen sind in ihre Heimat zurückgekehrt. Die Situation in Ruanda und Osttimor gibt Anlass zur Hoffnung. Nach den Kriegen, die das Auseinanderbrechen des ehemaligen Jugoslawien begleiteten, haben Kroatien und, etwas unsicherer, Bosnien-Herzegowina zur Stabilität zurückgefunden. Die massiven humanitären Hilfsoperationen in der Provinz Kosovo sind abgeschlossen und der Wiederaufbau ist im Gang. Neue Konfliktherde sind dagegen weiterhin aktiv, namentlich in der Demokratischen Republik Kongo, in der westafrikanischen Subregion (Sierra Leone, Liberia, Guinea) und in Tschetschenien. Mehrere alte Konflikte sind nach wie vor ungelöst und dauern an, wie Afghanistan, Somalia, Irak, Sri Lanka, Sudan, Angola und Palästina.

2.2 Die Risiken

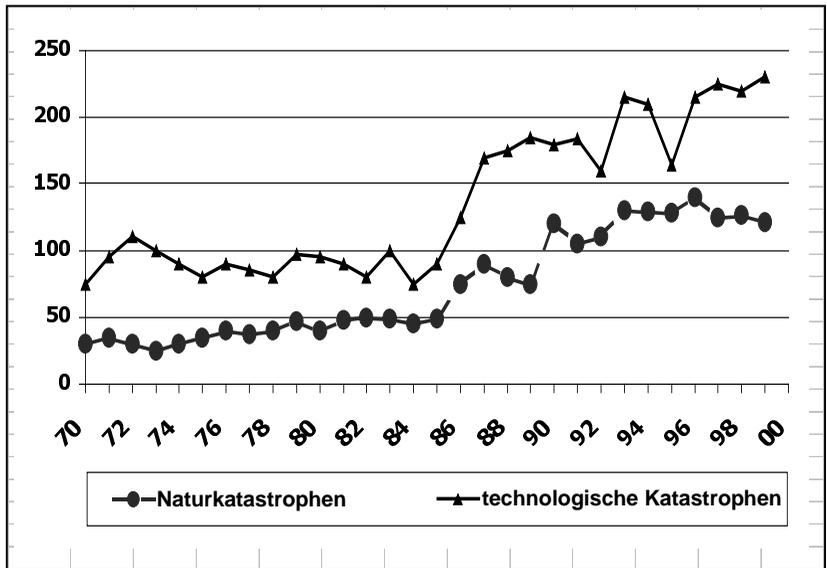
Zahlreiche Naturkatastrophen erforderten auf allen Kontinenten internationale humanitäre Hilfe. Laut den Prognosen sind in Zukunft noch mehr Menschen gefährdet. Einerseits häufen sich die Katastrophen. Nicht selten sind die Menschen für sie selbst verantwortlich. Andererseits werden das Ökosystem immer verletzlicher und gewisse geografische Gebiete mit vergleichbaren Bedingungen immer anfälliger. Die internationale humanitäre Reaktion auf Naturkatastrophen kam meist schnell und grosszügig. Aus diesen Einsätzen ist die Lehre zu ziehen, dass in jedem einzelnen Staat ein Planungsbedarf besteht, und zwar in den Bereichen Prävention und Vorsorge, Frühwarnung, Koordination und Errichtung regionaler Hilfsstrukturen. Im Osten und im Süden gibt es nur wenige Länder, die über die Kapazitäten zur Katastrophenvorsorge oder über Mechanismen verfügen, die es ihnen erlauben, die Folgen einer Katastrophe ohne Hilfe von aussen zu bewältigen.

Die internationale humanitäre Hilfe muss ihren Einfluss und ihre Wirkung in Zukunft verbessern. Dazu wird sie Hindernisse überwinden müssen. Jede Krise oder Katastrophe ist anders und erfordert eine geeignete und bedürfnisgerechte Reaktion. Die Aufgaben der humanitären Hilfe sind genau umrissen. Sie umfassen Hilfe und

Schutz. Diese klaren Abgrenzungen dürfen nicht verwischt werden; die humanitären Akteure dürfen nicht über ihren Auftrag hinausgehen und an Stelle anderer Akteure handeln. Zudem darf trotz gewisser nicht enden wollender Krisen, immer wiederkehrender Naturkatastrophen und trotz Konflikten, die in «rechtlose» Räume eindringen, kein Konflikt «vergessen» gehen, auch wenn die humanitäre Hilfe manchmal beschuldigt werden kann, eine Krise zu verlängern, statt zu ihrer Lösung beizutragen. Bei chronischen, andauernden und immer wieder aufflammenden Krisen liegt die beste Lösung in der konstanten Unterstützung der Widerstandskraft der Einzelpersonen, der Familien, der Gemeinden und der Institutionen.

Natur- und technologische Katastrophen: allgemeine Entwicklung

Anzahl:



Swiss Re, sigma Nr. 2/2001

2.3 Die Chancen

Es gibt Möglichkeiten, den Einfluss der humanitären Hilfe zu verbessern. Gute Karten hat die humanitäre Hilfe namentlich in den Bereichen Reflexion, Grundausrichtung, Ausbildung der humanitären Akteure, internationale humanitäre Massnahmen und deren Koordinierung und Finanzierung.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes beteiligt sich aktiv sowohl an der internationalen Diskussion über die humanitäre Hilfe wie auch an deren Umsetzung und leistet damit einen wichtigen und geschätzten Beitrag. Seit 1998 wurde namentlich über das «humanitäre Segment» des ECOSOC (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen), mit Beteiligung der Staaten des Südens, des Nordens und des Ostens, ein Dialog eingeleitet, der zum Ziel hat, gemeinsam festzulegen, welche Schwierigkei-

ten angegangen werden sollen. Der ständige interinstitutionelle Ausschuss der UNO, der vom stellvertretenden Generalsekretär für humanitäre Angelegenheiten geleitet wird, ist für die wichtigsten humanitären Akteure eine Plattform, wo sie Empfehlungen zu Krisen und humanitären Problemen austauschen und formulieren können. Innerhalb der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbeziehung hat die Umsetzung des «Abkommens von Sevilla» sowohl die jeweilige Rollenordnung als auch den Geist, der die Zusammenarbeit unter den verschiedenen Teilen der Bewegung prägt, erfolgreich bekräftigt.

Bestärkt durch die Erfahrung und die bereits bestehende Flexibilität, bemüht sich die Humanitäre Hilfe des Bundes laufend, sich an die Veränderungen anzupassen und neue Situationen durch Innovation, vermehrte Ausbildung, Professionalisierung, bessere Koordination mit den anderen Akteuren und einer verstärkten Multilateralisierung in den Griff zu bekommen. Die Anforderungen an Kenntnisse und Fähigkeiten sind beträchtlich. Die humanitäre Hilfe ist heute für ein hoch technologisiertes und globales Umfeld in raschem Wandel gerüstet. Die Dezentralisierung der Organisation ist von grösster Wichtigkeit, ebenso Planung, «Controlling» und Evaluation. Die Frage einer gemeinsamen Aus- und Weiterbildung für die humanitären Akteure sowie Sicherheitsfragen gewinnen an Bedeutung. Allianzen, Netzwerke, Koalitionen, der Austausch und die Entsendung von Personal sowie der Wissenstransfer sind Instrumente geworden, die für den Erfolg wesentlich sind. Im Personalmanagement wird der Forderung nach Leistung und nach Rechenschaftsablegung Rechnung getragen.

Die Erfahrung zeigt auch, dass effiziente und langfristige Lösungen für Krisen und Katastrophen nur gefunden werden können, wenn die Ursachen gesamthaft betrachtet werden und man sich untereinander abspricht und koordiniert. Zu den Ursachen gehören Armut, Mangel an Entwicklung, Chancenlosigkeit, ethnischer oder religiöser Hass, Ungerechtigkeit, Gewinnsucht sowie Verletzung der Menschenrechte. Die Akteure mit Schutzmandat, insbesondere das IKRK und das UNHCR, werden ihre Schutzbemühungen verstärken müssen. Im Bereich Naturkatastrophen wurde ein auf Langfristigkeit angelegtes Vorgehen eingeführt, das Prävention und Verbesserung der Kapazitäten zum Umgang mit den möglichen Risiken umfasst. Dazu gehören sowohl Katastrophenvorsorge, namentlich die Ausbildung von Fachleuten, die Stärkung der Institutionen und Mikroprojekte mit Lerneffekt, als auch die regionale humanitäre Hilfe sowie der auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Wiederaufbau. So ist die humanitäre Hilfe breit gefächert und berücksichtigt alle Akteure, die einen ihrem Mandat entsprechenden Beitrag leisten können. Auch Änderungen in den Systemen zur Finanzierung der internationalen Hilfe werden angestrebt, nicht nur, um besser auf die Bedürfnisse eingehen zu können, die sich im Anschluss an die Nothilfe ergeben, sondern auch, um die besonderen Bedürfnisse der Opfer lang andauernder Krisen besser berücksichtigen zu können.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes lässt sich von den Prinzipien des internen Zusammenhalts sowie der Kohärenz und der gegenseitigen Ergänzung mit den anderen humanitären Akteuren leiten. Es werden Kontakte mit den politischen und militärischen Akteuren, mit dem Privatsektor und mit den Finanzinstitutionen wie der Weltbank aufgebaut, um die Suche nach langfristigen Lösungen zu fördern, wobei Auftrag, Prinzipien und besondere Kriterien jedes Akteurs respektiert werden.

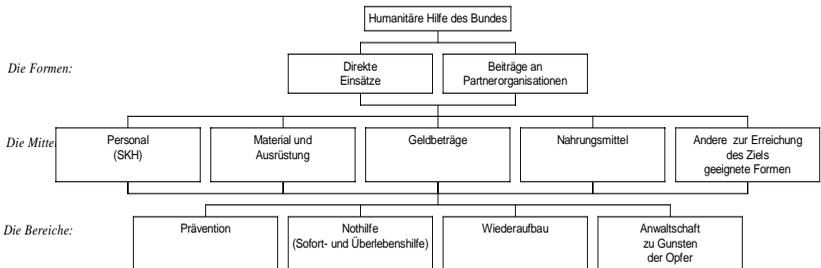
Der Humanitären Hilfe des Bundes kommt für ihre Kompetenz grosse Wertschätzung entgegen. Sie hat einen klaren Auftrag und wird von Seiten der Behörden und

der Bevölkerung der Schweiz für ihren Einsatz zu Gunsten der Opfer und der Ärmsten mit Entschiedenheit unterstützt. Die gelebte Solidarität des Schweizer Volkes hat sich übrigens im Lauf der letzten Jahre immer wieder gezeigt. Davon zeugt die nie dagewesene Höhe der privaten Spenden für die Opfer der jüngsten Konflikte und Katastrophen. Auch auf internationaler Ebene wird das Engagement der Schweiz geschätzt, und zwar von den Opfern und den Partnern. Das Vertrauen in die Humanitäre Hilfe des Bundes verpflichtet diese wiederum, den sehr hohen Anforderungen an Qualität und Wirksamkeit gerecht zu werden. Um sich diesen Herausforderungen zu stellen, will die humanitäre Hilfe ihre Handlungsmöglichkeiten durch eine qualitative und quantitative Verbesserung ihrer menschlichen, logistischen und finanziellen Ressourcen stärken.

3 Die Humanitäre Hilfe des Bundes

Der Auftrag der Humanitären Hilfe des Bundes ist im Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe definiert (SR 974.0). Dank diesem Gesetz kann der Bund seine humanitäre Hilfe mit der nötigen Zweckmässigkeit und Qualität leisten. Er kann seine Massnahmen bedürfnisgerecht entwickeln und den Veränderungen anpassen.

Anfang 2000 hat die DEZA ein unabhängiges Expertenteam damit beauftragt, die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Humanitären Hilfe des Bundes in den letzten zehn Jahren zu überprüfen, namentlich im Hinblick auf die Ausarbeitung dieser Botschaft, aber auch im Hinblick auf die Einführung von Instrumenten, welche den künftigen Bedürfnissen entsprechen. Besondere Aufmerksamkeit wurde der Entwicklung des humanitären Kontextes und der globalen Strategien gewidmet. Das Resultat dieser Überprüfung wurde in diese Botschaft integriert.



3.1 Die Vorgaben

Die humanitäre Hilfe ist für Bevölkerungen bestimmt, die Opfer einer Naturkatastrophe oder eines bewaffneten Konflikts sind, wenn die Eigenmittel eines Landes oder einer Region, die von einer Krise betroffen sind, nicht ausreichen, um diese ohne Hilfe von aussen bewältigen zu können. Priorität wird den verletzlichsten und

sozial schwächsten Gruppen eingeräumt, insbesondere Frauen und Kindern, Kranken und Betagten, Flüchtlingen und Vertriebenen.

Erstes Ziel der humanitären Hilfe ist der Schutz bedrohten menschlichen Lebens sowie die Linderung von Leiden. An zweiter Stelle steht die Erleichterung der Wiedereingliederung und der Rehabilitation. Ihr drittes Ziel ist es, unter Miteinbezug der betroffenen Bevölkerung im Hinblick auf künftige Krisen die lokalen Krisenabwehr- und Präventionsmechanismen zu stärken. Diese dritte Priorität bedingt den Wissenstransfer und die Stärkung der lokalen und regionalen Kapazitäten und Mechanismen, um auf Krisen reagieren zu können.

Die humanitäre Hilfe kann geleistet werden in Form von Sachleistungen, insbesondere von Nahrungsmittellieferungen, Geldbeiträgen, durch die Entsendung von Fachleuten und Einsatzteams oder auch in jeder anderen Form, die geeignet ist, ihre Ziele zu erreichen.

Ihr Mandat macht den Umfang der abgedeckten Bereiche deutlich:

- die Konflikte: Kriege, Bürgerkriege, bürgerkriegsähnliche Konflikte, Konfrontationen
- die Krisen: der Einbruch staatlicher Strukturen, das Fehlen sozialer Auffangnetze für die Opfer
- die Naturkatastrophen: Erdbeben, Überschwemmungen und Dürren
- die technologischen Katastrophen: nukleare, biologische oder chemische Katastrophen sowie andere akute Zerstörungen, die Menschenleben gefährden

Die Humanitäre Hilfe des Bundes ist ein Teil der schweizerischen Aussenpolitik. Als solche trägt sie bei zur Erreichung der fünf aussenpolitischen Ziele, die im «Bericht über die Aussenpolitik in den Neunzigerjahren» (93.098), in der neuen, am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Bundesverfassung und im «Aussenpolitischen Bericht 2000» (00.091) festgelegt sind. Die Humanitäre Hilfe des Bundes trägt dem «Leitbild Nord-Süd» (BBl 1994 II 1214) Rechnung. Sie berücksichtigt die von den eidgenössischen Räten für die internationale Zusammenarbeit der Schweiz verabschiedeten Rahmenkredite, insbesondere die «Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe zu Gunsten der Entwicklungsländer» (98.072) und die «Botschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Ländern der GUS» (98.409).

3.2 Die humanitären Dimensionen der schweizerischen Aussenpolitik

Im «*Aussenpolitischen Bericht 2000*» (00.091) vom 15. November 2000 gibt der Bundesrat seine Absicht bekannt, eine eigenständige und profilierte humanitäre Politik zu verfolgen und damit seine internationale Solidarität auszudrücken. Laut diesem Bericht will er die beiden Schlüsselbereiche der humanitären Aussenpolitik, nämlich die Weiterentwicklung, Förderung und Umsetzung des humanitären Völkerrechts und die Humanitäre Hilfe des Bundes besonders unterstützen. Die humanitäre Politik geht über diese Bereiche hinaus und betrifft auch die Aktivitäten anderer Departemente der Bundesverwaltung.

Humanitäre Komponenten sind in der Tat in allen Bereichen der schweizerischen Aussenpolitik zu finden, namentlich in der Politik der Entwicklungszusammenarbeit, in der Menschenrechts-, der Sicherheits-, der Migrations-, der Umwelt- und der Aussenwirtschaftspolitik. Die humanitäre Politik des Bundes spielt sich also nicht in einem Vakuum ab, sondern sie ist Teil eines Dispositivs von Massnahmen, die die menschliche Sicherheit umfassend stärken sollen.

Die Politik der Friedensförderung und der Förderung des Rechtsstaats, der Demokratie, der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts zur Prävention von Krisen und Konflikten und zur Suche nach nachhaltigen Lösungen trägt zur Stärkung der menschlichen Sicherheit bei. Die humanitäre Politik ist integraler Teil dieses Dispositivs: Ihr Ziel ist die Förderung der menschlichen Werte (durch die Entwicklung und Anwendung des humanitären Völkerrechts, den Dialog mit den staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, die Verbreitung und Kommunikation der humanitären Werte und die Sensibilisierung für diese).

Die humanitäre Politik trägt auch zur Suche nach nachhaltigen Lösungen für politische Probleme bei, welche die internationalen humanitären Aktivitäten behindern. Dazu gehören der Zugang zu den Opfern von Krisen und Konflikten, die Sicherheit der Zivilbevölkerung und der humanitären Akteure, die Bereitschaft der nichtstaatlichen Akteure, Verantwortung zu übernehmen, und die Frage des humanitären Einsatzes. Auch die Beziehung zwischen humanitären, politischen und militärischen Aktivitäten darf nicht ignoriert werden.³

3.3 Die Humanitäre Hilfe des Bundes als Teil der schweizerischen Aussenpolitik

Die Humanitäre Hilfe des Bundes ist eine Sparte der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe (SKH)⁴ – ein Instrument namentlich für den direkten Einsatz der Mittel – gehört zur DEZA.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes ist neutral und unparteilich. Sie erfolgt frei von politischen Bedingungen. Sie ist unentgeltlich. Sie kann aus einem spontanen Angebot des Bundes oder auf Ersuchen der zuständigen Behörden des Not leidenden Landes geleistet werden. Die Humanitäre Hilfe des Bundes arbeitet mit der Unterstützung dieser Behörden.

Der Bund leistet humanitäre Hilfe sowohl durch direkte Aktionen als auch durch die Unterstützung schweizerischer und internationaler Partnerorganisationen, wobei die beiden Formen auch kombiniert werden können.

Die direkten Aktionen sind multidimensional und pluridisziplinär. Sie werden mit Hilfe des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe (SKH) oder mit der Unterstützung der nötigen Fachleute durchgeführt. Die Einsätze können einige Tage oder auch länger dauern, höchstens aber bis das betreffende Projekt realisiert ist. Das

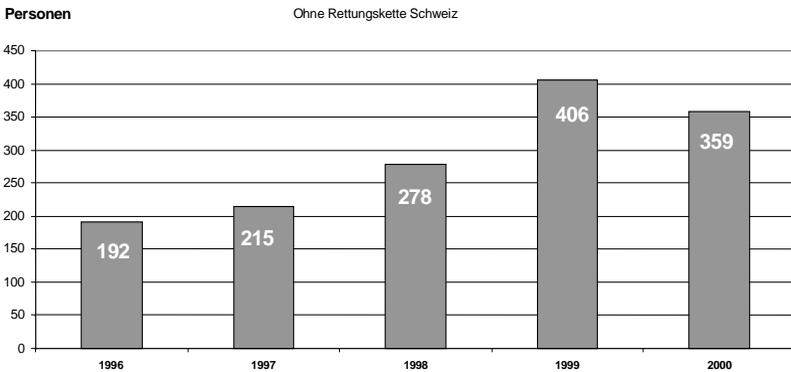
³ Siehe «Die Humanitären Dimensionen der Schweizerischen Aussenpolitik», Schlussbericht der Arbeitsgruppe «Humanitäre Politik der Schweiz», (Bern, Januar 1999).

⁴ Auf Beschluss des Bundesrates vom 28. September 2001 wurde der Name «Schweizerisches Katastrophenhilfekorps (SKH)», den dieses seit seiner Gründung trug, in «Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe (SKH)» umgewandelt.

SKH kann auf verschiedene Arten arbeiten, individuell, in kleinen Spezialteams, in schnellen Einsatzteams oder über die Rettungskette Schweiz. Letztere besteht aus Mitgliedern von Partnerorganisationen des SKH und kommt vor allem bei Erdbeben zum Einsatz.

Das SKH ist ein Milizkorps und umfasst einen Pool von rund 700 einsatzbereiten Angehörigen. Zugelassen sind Personen mit Schweizer Bürgerrecht und Ausländerinnen/Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz oder im Fürstentum Liechtenstein., welche über die nötigen Kompetenzen und Fähigkeiten in spezifischen Fachbereichen sowie Kenntnisse in spezifischen Sprachen und Kulturen verfügen. Die SKH-Angehörigen werden von der Sparte Humanitäre Hilfe und SKH der DEZA ausgewählt und laufend ausgebildet. Sie werden je nach Ausbildung, beruf-

Einsätze von SKH-Angehörigen 1996 - 2000



licher Erfahrung und Kenntnissen einer der zur Zeit neun Fachgruppen des SKH angegliedert (Bau, Information, Logistik, Medizin, Vorbeugung/Vorsorge, Rettung, Trinkwasser/ Siedlungshygiene, Übermittlung, Umwelt/ABC). Es ist vorgesehen, Fachgruppen mit neuen Kenntnissen zu bilden. Ferner wird daran gearbeitet, im Rahmen einer verstärkten Professionalisierung langfristige Einsätze bestimmter SKH-Angehöriger einzuführen. Die humanitäre Hilfe hat ihre eigene Materialzentrale, wo die Ausrüstung für ihre operationellen Aktivitäten gelagert ist.

Die Unterstützung schweizerischer Hilfswerke und internationaler Partnerorganisationen ist das zweite Standbein der Humanitären Hilfe des Bundes. Sie kann in den erwähnten Formen gewährt werden. In Übereinstimmung mit ihren Zielen ist die Humanitäre Hilfe des Bundes in den Bereichen Prävention, Nothilfe, Wiederaufbau sowie im Bereich des passiven Schutzes und der Anwaltschaft zu Gunsten der Opfer und ihrer Rechte aktiv. Diese vier Einsatzbereiche verbinden und stärken sich gegenseitig in ergänzender und kohärenter Art und Weise.

- *Die Prävention vor allem von Natur-, Umwelt- und technologischen Katastrophen und die Vorbereitung darauf:* Die humanitäre Hilfe hat eine Strategie ausgearbeitet, die darauf abzielt, die Schäden von Natur-, Umwelt- und technologischen Katastrophen mit planbaren Massnahmen der Prävention, der Vorsorge und der Nothilfe begrenzt zu halten. Diese Massnahmen bauen

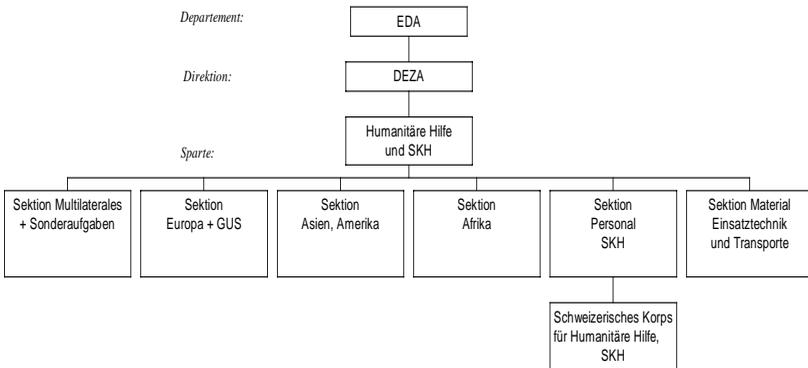
auf lokalen, nationalen und grenzübergreifenden operationellen Kapazitäten zur Katastrophenhilfe auf.

Für die Prävention bewaffneter Konflikte (d.h. die kurzfristige operationelle Prävention, wenn ein Konflikt droht, und die längerfristige strukturelle Prävention, um die Ursachen des Konflikts vertieft anzugehen) liegt die Hauptverantwortung in erster Linie bei den anderen Teilen der Aussenpolitik: der Präventivdiplomatie, den guten Diensten, der Gesamtheit der friedensfördernden Massnahmen, der nachhaltigen Entwicklungszusammenarbeit, der zivilen und militärischen Friedensförderung, den Wirtschafts-, Handels- und Finanzaktivitäten und so weiter. Alle diese Massnahmen bezwecken namentlich, dass die humanitäre Hilfe weniger beansprucht werden muss oder deren Handlungsspielraum und Wirkung erweitert werden.

- *Die Nothilfe*: Diese Phase umfasst die Rettungs- und Überlebensmassnahmen. Während dieser Phase kann die humanitäre Hilfe auf die Rettungskette Schweiz zählen, insbesondere auf deren Teams, die in der Bergung verschütteter Personen grosse Erfahrung aufweisen sowie auf die schnellen Einsatzteams, die vor kurzem geschaffen wurden, um auf die immer wieder neuen Bedürfnisse eingehen zu können. Für die Überlebensmassnahmen werden Teams an den Ort der Katastrophen entsandt. Dort werden die Opfer verarztet, die nötigsten Alltagsgüter geliefert und es wird den betroffenen Personen geholfen. Diese Massnahmen werden namentlich nach Naturkatastrophen ergriffen. Dazu gehören auch die Beurteilung der Schäden, die Rettung und erste Hilfe an die Verletzten. Manchmal ist in Notsituationen, vor allem in wiederkehrenden und andauernden Konflikten, ein längerfristiger humanitärer Einsatz wie Hilfe für Flüchtlinge und Vertriebene sowie Hilfe für die verletzlichsten Bevölkerungsschichten nötig. Dank den gegenwärtigen Strukturen der humanitären Hilfe sind auch solche längerfristigen Aktionen möglich.
- *Der Wiederaufbau*: Es handelt sich dabei um zeitlich begrenzte Einsätze nach Naturkatastrophen und Konflikten mit dem Ziel, Basisinfrastrukturen wiederaufzubauen, Flüchtlingen und Vertriebenen Rückkehrhilfe zu leisten sowie das soziale Netz und die wirtschaftlichen Grundlagen der Gesellschaft zu festigen. Diese Phase umfasst namentlich begrenzte Massnahmen zum Wiederaufbau, um Rahmenbedingungen zu schaffen, dank denen eine nachhaltige, auf Gemeinschaft gründende Entwicklung möglich wird. Der langfristige Wiederaufbau ist in den Vorgaben zur Entwicklungs- und zur technischen Zusammenarbeit enthalten.
- *Der passive Schutz und die Anwaltschaft zu Gunsten der Opfer und ihrer Rechte ("advocacy")*: Diese Fragen spielen in jedem Einsatzbereich der humanitären Hilfe eine Rolle. Über ihre Aktivitäten und durch ihre Präsenz vor Ort übt die humanitäre Hilfe die Funktion des passiven Opferschutzes aus. Die Humanitäre Hilfe des Bundes berichtet auch über die Situation im Feld, um Zeugnis abzulegen, die Aufmerksamkeit der Behörden zu wecken und Empfehlungen zu Gunsten der Opfer abzugeben. Sie setzt sich über ihre eigenen bilateralen und multilateralen Kanäle in geeigneten Foren für die humanitären Angelegenheiten und damit für die Opfer und deren Rechte ein. Auch die Bemühungen um die Einhaltung, die Förderung und die Weiterverbreitung des humanitären Völkerrechts gehen in diese Richtung. Insbe-

sondere das IKRK und das UNHCR haben von der internationalen Gemeinschaft den allgemeinen Auftrag erhalten, die Opfer beziehungsweise die Flüchtlinge zu schützen. OCHA (Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten) ist gemäss seinem Auftrag u.a. zuständig für die Anwaltschaft zu Gunster der Opfer.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes berücksichtigt Fragen des Umweltschutzes, der Menschenrechte, der Gleichberechtigung, namentlich der Rollenverteilung und der unterschiedlichen Bedürfnisse von Frauen und Männern, und der guten Regierungsführung. Es wird vieles unternommen, um das Verständnis zwischen den humanitären Akteuren und den Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit zu stärken, eine enge Zusammenarbeit zu erleichtern und die Ressourcen über zusätzliche Aktionen auf Grund der komparativen Vorteile jeder Seite zu optimieren.



3.4 Die Humanitäre Hilfe des Bundes in Verbindung zu anderen Aufgabenbereichen und Akteuren der schweizerischen Aussenpolitik

Wegen der Komplexität der zu bewältigenden humanitären Situationen muss die Humanitäre Hilfe des Bundes über die Mittel verfügen, die sie benötigt, um effizient handeln zu können. Eine klare Vision im Bereich Aussenpolitik sowie kontinuierlicher Austausch zwischen der humanitären Hilfe und den anderen Instrumenten der schweizerischen Aussenpolitik sind erforderlich. Auch die Beziehungen mit den schweizerischen und den internationalen humanitären Organisationen müssen kontinuierlich gepflegt werden, wenn man in geeigneter Weise auf Krisen reagieren können will.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes formuliert und erfüllt ihren Auftrag innerhalb der DEZA. Sie arbeitet eng mit der Politischen Direktion und der Direktion für internationales Völkerrecht im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zusammen. Sie berät sich auch mit den hauptbetroffenen Ämtern der sechs anderen Departemente der Bundesverwaltung: für die Prävention von Naturkatastrophen und die internationale Reaktion auf Umwelt- und technologische Katastrophen mit dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und

Kommunikation (UVEK); für die wissenschaftliche Forschung und deren Anwendung mit dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI); für die Lieferung von Getreide und Nahrungsmitteln für die humanitäre Hilfe und für die Massnahmen der Wirtschafts- und Handelspolitik der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und die Finanzhilfe an die Länder Osteuropas und der GUS mit dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD); für Fragen im Bereich Asyl und Migration – besonders erwähnt sei das Programm der freiwilligen Rückkehr – mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und schliesslich mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) für die Rettungsaktivitäten (Rettungstruppen des VBS nehmen an den Aktionen der Rettungskette Schweiz teil), für logistische Unterstützung, Transport, Ausbildung und Informationsaustausch sowie für die Aktivitäten im Rahmen des zivilen Teils der «Partnerschaft für den Frieden» der NATO. Die Armee unterstützt die Arbeit der humanitären Hilfe im Ausland in subsidiärer Weise. Die Verantwortung für den Einsatz liegt beim EDA. Für die militärischen Einheiten, welche mit den zivilen Organisationen zusammenarbeiten, liegt die Verantwortung für das Kommando beim VBS. Die Aufgabe der militärischen Einheiten ist im Prinzip – bei Arbeiten, die nicht oder nicht mehr von anderen schweizerischen Institutionen geleistet werden können – auf Schutz, Logistik (einschliesslich Transporte), Kommunikation und Rettung begrenzt.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes unterhält laufend Kontakte mit den schweizerischen und ausländischen Behörden, welche die Umsetzung ihres Mandats erleichtern können. Das sind insbesondere die ständigen Missionen der Schweiz bei den internationalen Organisationen in Genf, New York, Rom und Wien, die Schweizer Mission bei den Europäischen Gemeinschaften und bei der NATO in Brüssel, die Schweizer Botschaften und Konsulate im Ausland sowie die ausländischen Vertretungen in der Schweiz, die Botschaften in Bern und die ständigen Missionen in Genf. Die Humanitäre Hilfe des Bundes unterhält Beziehungen mit den internationalen humanitären Organisationen, den im humanitären Bereich aktiven schweizerischen Hilfswerken, den NGOs und der Privatwirtschaft. In der Schweiz informiert die Humanitäre Hilfe des Bundes Regierung, Parlament, Behörden, Medien, Zivilgesellschaft sowie die Vertreterinnen und Vertreter der Immigrantengemeinschaften über ihre Aktivitäten, um den Informationsaustausch, den Kontakt und die gegenseitige Absprache zu fördern.

3.4.1 Die schweizerische Aussenpolitik

Der Bundesrat ist der Überzeugung, dass die Interessen unseres Landes dann wirksam vertreten werden, wenn die aussenpolitischen Tätigkeiten darauf ausgerichtet sind, die Unabhängigkeit und die Wohlfahrt der Schweiz durch die Wahrung eines möglichst grossen Handlungsspielraums zu stärken.

Gleichzeitig ist sich der Bundesrat der internationalen Verantwortung bewusst, die unserem Land zukommt, namentlich im Rahmen der Verteidigung und Förderung der humanitären Prinzipien, welche in jeder Komponente der schweizerischen Aussenpolitik zu finden sind. In diesem Rahmen fördert der Bundesrat besonders zwei Schlüsselbereiche: die humanitären Aktivitäten und das humanitäre Völkerrecht. Die humanitäre Hilfe ist also nicht eine isolierte Regierungstätigkeit, sondern Teil eines

weit gefächerten Engagements der Schweiz zur Prävention von Krisen, zur Begrenzung der daraus entstehenden Folgen und Schäden, zur Einleitung einer nachhaltigen Entwicklung und damit zur Schaffung von Bedingungen für eine hoffnungsvolle Zukunft.

Der Bundesrat bestimmt die Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik, und das EDA hat die Aufgabe, in Zusammenarbeit mit den anderen eidgenössischen Departementen die Kohärenz der schweizerischen Aussenpolitik zu gewährleisten und die Aktivitäten der Aussenpolitik zu koordinieren.

In der Bundesverfassung vom 18. April 1999, welche am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist, wurden die fünf Ziele der schweizerischen Aussenpolitik neu formuliert, wobei das Oberziel die Wahrung der Unabhängigkeit und Wohlfahrt der Schweiz ist:

- *Friedliches Zusammenleben der Völker:* Der Bundesrat leistet einen wesentlichen Beitrag zur Verhinderung von Konflikten in bestimmten geografischen Regionen (Südost- und Osteuropa sowie Mittelmeerregion). Dazu setzt er thematische Schwerpunkte (namentlich Aufbau der Demokratie und des Rechtsstaats, Förderung des Dialogs im Konfliktfall, Bemühungen um den Wiederaufbau). Der Bundesrat will die Dialogbereitschaft der Schweiz und die Achtung kultureller Vielfalt über den interkulturellen Dialog und über die Stiftung Solidarische Schweiz national und international stärken.
- *Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie:* Der Bundesrat will seine Bestrebungen zur Achtung und Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und des Rechtsstaats mit entsprechenden Massnahmen verstärken.
- *Linderung von Not und Armut in der Welt:* Der Bundesrat will die Armutsbekämpfung ins Zentrum seiner Entwicklungszusammenarbeit stellen. Dabei will er Schwerpunkte setzen: Einkommensförderung und Beschäftigung, gute Regierungsführung, Förderung des Privatsektors, nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen, Integration in den Welthandel, Entschuldung, sozialer Ausgleich, Krisenverhütung und -bewältigung.
- *Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen:* In seiner internationalen Umweltpolitik will sich der Bundesrat für die Weiterentwicklung und Durchsetzung von Rechtsinstrumenten einsetzen, die ein starkes internationales Umweltsystem schaffen. Der Ausbau der bestehenden Abkommen, insbesondere in den Bereichen Klima, biologische Vielfalt und Chemikalien, sowie die Schaffung internationaler Regeln über den Schutz der Wälder und des Wassers bilden seine wichtigsten Anliegen.
- *Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland:* Der Bundesrat setzt sich bilateral und multilateral für weltweit gute Rahmenbedingungen ein. Die Schweiz ist namentlich bestrebt, den Privatsektor besser in die Mechanismen zur Krisenbewältigung einzubinden, und legt das Gewicht auf Sozial- und Umweltverträglichkeit der Wirtschaftsentwicklung. Ferner unterstützt er eine verstärkte Ausrichtung der Programme von Währungsfonds und Weltbank auf die Armutsbekämpfung.

In den kommenden Jahren müssen die Bemühungen weitergeführt werden, damit eine immer bessere Koordination zwischen allen Instrumenten der schweizerischen

Aussenpolitik gewährleistet ist. Dieser Wille zur Koordination bedingt eine enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen betroffenen Akteuren des Bundes. Aussen- und Innenpolitik müssen zusammenarbeiten, sich ergänzen und sich gegenseitig unterstützen.

3.4.2 Die Sicherheitspolitik

Die Humanitäre Hilfe des Bundes ist ein Teil der schweizerischen Aussenpolitik. Die Aussenpolitik ist darauf ausgerichtet, unsere Interessen aktiv zu wahren und unsere sicherheitspolitischen Ziele zu erreichen. Die Humanitäre Hilfe unterstützt die Umsetzung der oben erwähnten fünf Ziele der Aussenpolitik.

Anders als in der Sicherheitspolitik, die vor allem der Wahrung der Interessen der Schweiz dient, stehen im Bereich der humanitären Hilfe die Bedürfnisse der Opfer im Vordergrund. Die Humanitäre Hilfe des Bundes hat einen weltweiten Aktionsradius. Das bedeutet vor allem, dass humanitäre Hilfe auch da geleistet werden kann, wo keine besonderen politischen Interessen bestehen. Die Humanitäre Hilfe des Bundes kann deshalb nicht als eigentliches Instrument der Sicherheitspolitik angesehen werden.

Eine gute humanitäre Hilfe ist ein Faktor der Sicherheitspolitik in dem Staat, in dem sie geleistet wird. Mit ihrem Bestreben, Katastrophen und Konflikte zu verhüten und zu deren Lösung beizutragen, verbessert die Humanitäre Hilfe des Bundes die Sicherheit in den betroffenen Ländern. Diese Massnahmen tragen weiter dazu bei, in bestehenden Krisen oder nach jeder bewaffneten Konfrontation das Kriegspotenzial zu reduzieren. Zu den Massnahmen, welche die Humanitäre Hilfe des Bundes durchführen kann, gehören die Hilfe an die Flüchtlinge und die Vertriebenen sowie die Wiederaufbauhilfe.

Wenn die humanitäre Hilfe die Sicherheit in den Staaten, in denen sie aktiv ist, insbesondere in den Staaten unserer Region, verbessern kann, so hat dies im Allgemeinen auch positive Auswirkungen auf die Sicherheit der Schweiz. Die Sicherheit im Einsatzstaat hilft auch, die Interessen der humanitären Hilfe selber zu fördern. Ganz allgemein ist festzustellen, dass die Sicherheit die Bedürfnisse an humanitärer Hilfe reduziert und gleichzeitig die Möglichkeiten zur Hilfeleistung verbessert.

Die humanitäre Hilfe ist Teil des Pakets von Massnahmen, welche oft nach einer Krise nötig sind. Besonders notwendig sind die Massnahmen, die in den weiteren Bereich der Sicherheitspolitik selber gehören. In zahlreichen Ländern aber, wo die humanitäre Hilfe im Einsatz ist (zum Beispiel Afghanistan und Angola), fehlen solche Massnahmen, weil es keine politische Lösung gibt, so dass eine geordnete Entwicklung unmöglich ist. Dadurch bleiben diese Länder von der humanitären Hilfe abhängig. In einigen Fällen wird diese Tatsache leider sogar als Grund herangezogen, um das Fehlen konkreter politischer Massnahmen zu rechtfertigen.

Im Bestreben, ihre Ziele zu wahren und zu fördern, unterhält die Humanitäre Hilfe des Bundes gute Beziehungen mit den Akteuren des engeren Sicherheitsbereichs, namentlich mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), insbesondere mit dessen Generalsekretariat (GS), dem Generalstab (GST), dem Bundesamt für Zivilschutz (BZS) sowie mit dem Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) des Eidgenössischen Volkswirtschafts-

departements (EVD). Ferner arbeitet die Humanitäre Hilfe des Bundes mit bestimmten internationalen Sicherheitsorganisationen zusammen, z.B. mit dafür zuständigen Bereichen der UNO, dem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPC) der «Partnerschaft für den Frieden» (PfP) der NATO und der OSZE. Sie arbeitet auch im Gebiet der Beziehungen zwischen Zivilbereich und Militär.

3.4.3 Die Entwicklungspolitik

Humanitäre Hilfe ist in der Regel kurzfristig, die Durchführung von Entwicklungsprogrammen langfristig. Beide sind Ausdruck der Solidarität und verfolgen die gleichen Ziele: Krisenprävention, Hilfe und Schaffung der Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung. Dieses ehrgeizige Programm kann nur in enger Zusammenarbeit realisiert werden.

Die Krisen, welche humanitäre Hilfe notwendig machen, bringen oft grundsätzliche Probleme ans Licht, welche das soziale Gefüge jener Gesellschaften zerstören, die nicht über repräsentative und tragfähige Institutionen verfügen, um die Spannungen zu bewältigen, die in diesen Gesellschaften herrschen und immer grösser werden.

Das Anliegen der Entwicklungspolitik ist es, die Partnerländer dazu zu ermutigen, für die Lösung der Probleme eigene Mittel und Wege zu suchen. Dies bedingt einen tief greifenden sozialen Wandel und erfordert viel Zeit. Ausser der angestrebten Partnerschaft erfordert dieser Prozess fortlaufende Verhandlungen über die gemeinsamen Ziele und Normen sowie die Einhaltung der vertraglichen Vereinbarungen.

Alle Akteure der Politik der Zusammenarbeit sind an diesem Wandel beteiligt: Die traditionelle Entwicklungszusammenarbeit und Finanzhilfe zu Gunsten der Länder des Südens, die Beziehungen mit den Ländern des Ostens und natürlich auch die humanitäre Hilfe. Alle fördern die Hilfe zur Selbsthilfe sowie die Schaffung und Unterstützung lokaler Strukturen. Und alle vermeiden die Festigung bestehender Zwänge und die Entstehung neuer Abhängigkeiten. Damit die Opfer von Konflikten ihren normalen Alltag wieder aufnehmen können, ohne dass es zu neuen Konfrontationen kommt, ist eine enge Zusammenarbeit aller Akteure nötig. Der Einsatz der einzelnen Instrumente erfolgt in bestmöglicher Nutzung ihrer Vorteile.

Die Besonderheit der humanitären Hilfe ist die Nothilfe. Es geht darum, schnell, gezielt und flexibel Leben zu retten und Leiden zu lindern. Für die Bewältigung unvorhersehbarer Not muss sie für die Opfer verfügbar sein. Deshalb müssen die Strategien so ausgearbeitet und durchgeführt werden, dass ein rascher Rückzug möglich ist, keine langfristigen Verpflichtungen eingegangen und ihre Mittel nicht länger als nötig beansprucht werden.

Zwischen der kurzfristigen und der langfristigen Hilfe ist eine enge Absprache und Zusammenarbeit nötig. Dies verlangt nach einem Konzept, das die tatsächliche Lage im betroffenen Land oder der entsprechenden Region berücksichtigt und den gleichzeitigen Einsatz der beiden Hilfeleistungen festlegt. Dieses Konzept muss ganzheitlich gestaltet sein und alle Massnahmen enthalten, die eine nachhaltige und wirkungsvolle Entwicklung ermöglichen. Dazu muss es neben den humanitären und entwicklungsspezifischen auch die politischen, militärischen, wirtschaftlichen und sozialen Aspekte berücksichtigen. Das heisst, der Übergang vom Konflikt zur Entwicklung erfolgt damit nicht in einem linearen Ablauf, sondern in einem komplexen

Beziehungsgeflecht. Die humanitäre Hilfe arbeitet eng mit den anderen Sparten der DEZA und mit anderen nationalen und internationalen Partnern zusammen, um das Prinzip Continuum/Contiguum (Beziehungen zwischen Nothilfe, Wiederaufbau und langfristiger Entwicklung) zu gewährleisten.

Die internationale humanitäre Hilfe, die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe an die Entwicklungsländer sowie die technische Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas und der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) unterstehen alle der gleichen Direktion im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten. Für die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und die Finanzhilfe an die Länder Osteuropas und der GUS ist das Staatssekretariat für Wirtschaft des Volkswirtschaftsdepartements zuständig. Dieses Zusammengehen von kurzfristiger Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit erleichtert die gemeinsame Planung und den kombinierten Einsatz der Mittel je nach Krisensituation sowie das koordinierte Vorgehen vor Ort. Vor allem in den Schwerpunktländern der Entwicklungszusammenarbeit und der Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS können damit Synergien genutzt und die Verlagerung des Schwergewichts von der Entwicklungszusammenarbeit zur Not- und Überlebenshilfe und von dieser zur Wiederaufbauhilfe und erneut zur Entwicklungszusammenarbeit rechtzeitig eingeleitet werden. Mosambik und Ex-Jugoslawien sind Beispiele für die Verlagerung des Schwergewichts von der humanitären Hilfe zur technischen Zusammenarbeit.

Auf dem Weg von der Nothilfe zur dauerhaften Problemlösung müssen zahlreiche Elemente berücksichtigt werden:

- Erstens: Nicht jede Aktivität der humanitären Hilfe muss zwangsläufig in ein langfristiges Engagement der Entwicklungszusammenarbeit münden.
- Zweitens: Der Übergang von der humanitären Hilfe zur Entwicklungszusammenarbeit muss nicht ausschliesslich innerhalb der DEZA erfolgen. Die Humanitäre Hilfe des Bundes ist auch in Ländern tätig, die keine Schwerpunktländer der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit sind, und eine kontinuierliche Zusammenarbeit kann auch mit anderen schweizerischen oder internationalen Entwicklungsakteuren durchgeführt werden.
- Drittens: Der Einsatz eines Instrumentes schliesst das andere nicht automatisch aus. Das gleichzeitige Engagement der Humanitären Hilfe des Bundes und der Entwicklungszusammenarbeit über eine bestimmte Zeitdauer kommt recht oft vor, vor allem bei schwelenden Konflikten oder durch andere Ursachen bedingte instabile Situationen. Dabei arbeiten die beiden Instrumente im Continuum/Contiguum.
- Viertens: Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit kann wegen der begrenzten Mittel und der Politik der Schwerpunktbildung nicht überall präsent sein, wo die Bedürfnisse dies erfordern. Sie ist aber über spezielle Programme der technischen Zusammenarbeit engagiert, manchmal in Verbindung mit der humanitären Hilfe, wie zum Beispiel in Bosnien-Herzegowina und in Palästina, wo der kurzfristige Einsatz der humanitären Hilfe beendet ist und die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung noch nicht gegeben sind.
- Und schliesslich muss die Entwicklungszusammenarbeit auch die politischen Bedingungen in Betracht ziehen. Wenn diese nicht in angemessener

Weise erfüllt sind, muss der Rahmen geschaffen werden, der erfolgreiches Handeln ermöglicht. Für eine erfolgreiche, nachhaltige Entwicklung ist eine positive Grundlage erforderlich.

3.4.4 Die Migrationspolitik

Heute machen die Flüchtlinge, die Vertriebenen und die Migrantinnen und Migranten innerhalb und ausserhalb der nationalen Grenzen über 3 Prozent der Weltbevölkerung aus.

Der gemeinsame Nenner der Zwangsmigrationen ist der Mangel an menschlicher Sicherheit im weitesten Sinn. Armut, ungenügender Zugang zu Ausbildung, medizinischer Versorgung und Trinkwasser, schlechte Allgemeinsituation, Missachtung der Menschenrechte, des Rechtsstaats und der Demokratie, kurzfristige Ausbeutung der Ressourcen und vor allem Gewalt, Kriege und Katastrophen zwingen insbesondere Frauen, Kinder und Betagte, ihr Heim zu verlassen, während die Wirtschaftsflüchtlinge in den meisten Fällen Männer sind. Wenn die menschliche Sicherheit zu Hause fehlt, sucht man sie anderswo, und das löst Migrationen aus.

In allen fünf Zielen der Aussenpolitik des Bundes ist die Problematik der Migration berücksichtigt. In einem Rahmen genereller Prävention bezweckt die kohärente Verfolgung der fünf Ziele, gegen die mangelnde Sicherheit der Menschen zu kämpfen und so die Notwendigkeit der Auswanderung zu vermindern. Dank der humanitären Hilfe, ihren Anstrengungen, die Risiken von Naturkatastrophen und Konflikten zu verringern, und dank ihren Wiederaufbauarbeiten können die Menschen in den betroffenen Regionen bleiben und sich selbst helfen sowie ihr eigenes Umfeld wieder aufbauen. Ebenso trägt die bilaterale und multilaterale humanitäre Hilfe dazu bei, die Abwanderung der betroffenen Bevölkerungen zu begrenzen, indem sie ihnen hilft, zu Hause oder doch wenigstens in der Nähe zu bleiben.

Die Programme zur freiwilligen Rückkehr verbinden in intensiver und fruchtbarer Weise die Problematik der Entwicklung mit jener der Migrationen. Die freiwillige Rückkehr in Sicherheit und Würde wird als die beste Lösung für die Probleme der Flüchtlinge oder der abgewiesenen Asylsuchenden betrachtet. Im Rahmen der auf nationaler Ebene ergriffenen Massnahmen trägt die Rückkehrhilfe, in Form ganzheitlicher Massnahmen, die Beratung, Ausbildung, individuelle Unterstützung und kollektive Hilfe vor Ort umfassen, dazu bei, dass die Menschen in ihrem Land bleiben. Die Programme bieten nicht nur organisierte Hilfe zur freiwilligen Rückkehr, sie erhöhen auch das Fachwissen vor Ort und fördern die Wiedereingliederung. Damit schaffen sie Bedingungen, die es den Rückkehrenden erlauben, besser wieder Fuss zu fassen und zuversichtlicher in die Zukunft zu blicken.

An der Rückkehrhilfe sind die verschiedensten Akteure beteiligt. Sie stehen unter der Leitung der Interdepartementalen Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR). Die Aktivitäten werden vom Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) koordiniert, das auch die Ziele der Programme im Ausland festlegt. Die DEZA ist in Absprache mit dem BFF verantwortlich für Planung und Durchführung dieser Programme. Auch die Kantonsbehörden und die Mission der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in der Schweiz sind an diesen Programmen beteiligt. Der Mangel an Sicherheit und die damit verbundenen Migrationen sind ein weltweites Problem, dessen

Lösung die Möglichkeiten eines einzelnen Staates übersteigt. Für eine langfristige Lösung bedarf es des Zusammenwirkens aller nationalen und internationalen Ressourcen.

3.4.5 Der Aussenhandel und die Wirtschaftssanktionen

Der Bundesrat möchte der Schweizer Wirtschaft die Rahmenbedingungen gewährleisten, die für ihren Erfolg auf internationaler Ebene am besten sind. Fehlen solche Rahmenbedingungen, so verringert sich die Sicherheit der Menschen. Der Bundesrat weiss, dass das Wirtschaftswachstum nur unterstützt werden kann, wenn man gleichzeitig den Menschen Zugang zur Arbeit verschafft und ihnen bessere Chancen einräumt.

Ein internationales Wirtschafts-, Handels- und Finanzsystem, welches grosse Teile der Weltbevölkerung vernachlässigt, kann nicht überleben. Es besteht ein grosser Konsens zu Gunsten einer nachhaltigen menschlichen Entwicklung, der sich auf demokratische Mitbeteiligung, soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Effizienz und Achtung vor der Umwelt stützt.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) setzt die Handels- und Wirtschaftsmassnahmen um, mit denen die Anstrengungen der Entwicklungsländer sowie der Länder Osteuropas und der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) unterstützt werden. Dazu gehören Mischkredite, Zahlungsbilanzbeihilfe, Handelsförderung, Aktivitäten für Grundprodukte und Entschuldungsstrategien. Das EVD hat in seinen Leitlinien für den Aussenhandel der Schweiz die Elemente berücksichtigt, welche die Umsetzung der fünf Ziele der Aussenpolitik unterstützen, namentlich die nachhaltige Entwicklung, die Armutsbekämpfung, die Integration in den Welthandel, die gute Regierungsführung sowie Prävention und Bewältigung von Krisen. Über ihre bilateralen Projekte und ihre Teilnahme an den Aktivitäten internationaler Institutionen trägt die DEZA durch innovative Massnahmen, namentlich Strukturanpassungen, globale Umweltmassnahmen und globale Massnahmen zur Kohärenz, zur Umsetzung der Grundlagen von Gesamtmassnahmen bei, dank denen die für die Entwicklung nötigen Energien freigesetzt werden.

Die Schweiz hat Anstrengungen unternommen, um den Missbrauch ihres Finanzplatzes zu verhindern, und sie beteiligt sich an den internationalen Bemühungen in diesem Bereich. Die Verabschiedung eines Aktionsprogramms mit dem Ziel, dem illegalen Handel mit leichten Waffen ein Ende zu setzen, geht in Richtung Friedens- und Sicherheitserhaltung. Die Umsetzung und die Einhaltung der Abkommen über wirtschaftliche und soziale Rechte ermöglichen eine Verbesserung der Rahmenbedingungen und damit eine Stärkung der Zivilgesellschaft.

Die Schweiz setzt sich ein für eine vermehrte Einhaltung der humanitären Prinzipien, und dies auch dann, wenn die internationale Gemeinschaft zur Wiederherstellung des rechtlichen Zustands zu nichtmilitärischen Druckmitteln, namentlich zu Sanktionen greift. Die humanitäre Hilfe darf nicht politischen Bedingungen unterworfen werden. Die Sanktionen, ob gemäss Kapitel VII der UNO-Charta verhängt oder nicht, sind ein wirtschaftliches Instrument, das von der internationalen Gemeinschaft zu einem politischen Zweck eingesetzt wird, um das betroffene Land oder Regime zu zwingen, das Völkerrecht zu respektieren. Sie sind also vorübergehend und müs-

sen aufgehoben werden, sobald der Friede nicht mehr bedroht ist, die Aggression beendet oder das Völkerrecht wieder respektiert wird. Die von regionalen Gruppen verhängten Sanktionen sind nicht allgemein gültig. Seit Beginn der 90er-Jahre schliesst sich die Schweiz regelmässig «autonom» den vom UNO-Sicherheitsrat oder von der Europäischen Union verhängten Sanktionen an (zum Beispiel 1999 gegen die Bundesrepublik Jugoslawien, 2000 gegen Myanmar). Für die Schweiz ist es aber wichtig, dass die angestrebten Ziele ohne negative Auswirkungen für die Bevölkerung erreicht werden. Deshalb ist es nötig, bei der Verhängung von Sanktionen humanitäre Ausnahmemechanismen und eine Überprüfung der Auswirkungen der Sanktionen vorzusehen. Daher hat sich die Schweiz auch den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zur Ausarbeitung von Regelungen durch gezielte Sanktionen («smart sanctions») angeschlossen. Das Ziel ist namentlich, die negativen Auswirkungen weltweiter Sanktionen auf die Zivilbevölkerung zu begrenzen.

Die Umsetzung von Sanktionen, insbesondere von weltweiten Sanktionen, denen sich die Schweiz autonom anschliesst, darf die anderen Verpflichtungen nicht verletzen, welche die Schweiz im Rahmen des humanitären Völkerrechts, der Instrumente der Menschenrechte, des internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie der elementaren Grundsätze der Menschlichkeit eingegangen ist. Ferner müssen die Sanktionen verhältnismässig sein und nicht mutwillig das soziale und menschliche Gefüge eines Landes zerstören und damit dessen Zukunft und Fähigkeit zur nachhaltigen Entwicklung belasten.

3.5 Die Schweizer Partner der Humanitären Hilfe des Bundes

Die Humanitäre Hilfe des Bundes widmet rund einen Drittel ihrer Ressourcen der Unterstützung von Schweizer Hilfswerken und der Durchführung ihrer eigenen Aktivitäten.

Die im humanitären Bereich aktiven Schweizer Hilfswerke spielen eine wichtige Rolle bei der Durchführung von Projekten im Feld. Sie teilen ihre Erfahrungen mit der DEZA, wodurch Synergien möglich werden. Je nach Affinität und Aktivitätsbereichen sind sie auch in der Schweizer Bevölkerung gut verankert, welche ihre Aktivitäten unterstützt. Sie informieren die Schweizer Öffentlichkeit über die Probleme der humanitären Arbeit und sensibilisieren sie dafür. Dabei machen sie sich oft zum Sprachrohr der Opfer. Sie sind gute Partner, und es besteht ein gutes Vertrauensverhältnis zwischen ihnen und der Humanitären Hilfe des Bundes. Diese überträgt ihnen Aufgaben, wann immer dies zweckmässig ist, insbesondere wenn sie selber nicht vor Ort ist, nicht über die nötigen Kenntnisse verfügt, wenn ein Hilfswerk einen komparativen Vorteil hat oder wenn die angestrebten humanitären Aktivitäten von grossem Ausmass sind.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes sucht immer die besten Partner und die besten Netze für die Durchführung ihrer Programme. Sie sucht nach innovativen Erfahrungen. Entscheidend für sie sind die operationelle Wirksamkeit und die Übereinstimmung mit den Grundsätzen und der Ausrichtung ihrer eigenen Arbeit. Eine Finanzierung eines Projekts zu mehr als 50 Prozent erfolgt nur ausnahmsweise. Dies verstärkt die Verankerung der Hilfswerke in der schweizerischen Bevölkerung.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes genießt Beobachterstatus im Stiftungsrat und in der nationalen Finanzierungskommission der Hilfsprogramme der «Glückskette», dem wichtigsten privaten Geldsammel-Netzwerk der humanitären Hilfe in der Schweiz. Die «Glückskette» ist Mitglied des Konsultativkomitees für die Humanitäre Hilfe des Bundes. In diesem Rahmen findet ein Dialog mit den Schweizer Hilfswerken statt, bei dem es namentlich um die humanitären Prinzipien und um Koordination sowie um den Wissenstransfer von den Hilfswerken im Norden an jene im Süden und im Osten geht.

3.6 Die Akteure der internationalen humanitären Hilfe

Rund 60 Prozent des Budgets der Humanitären Hilfe des Bundes fließen in multilaterale internationale humanitäre Aktivitäten, insbesondere in das IKRK und in die humanitären UNO-Agenturen.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes ist ein wichtiger, kompetenter und zuverlässiger Partner bei der Diskussion, der Erarbeitung und der Durchführung internationaler humanitärer Aktivitäten. Auch der stärkste Staat kann die Komplexität der internationalen humanitären Krisen heute nicht mehr allein bewältigen. Damit die Wirkung der humanitären Hilfe optimiert werden kann, ist die multilaterale humanitäre Hilfe zu stärken - bei der Formulierung humanitärer Ziele und auf politischer Ebene - und nach Synergien für die humanitären Leistungen zu suchen. Dies lässt sich erreichen durch bessere gegenseitige Absprache, bessere Koordination und optimale Steuerung. Mit konzeptuellen Überlegungen und gezielten Aktionen unterstützt die Humanitäre Hilfe des Bundes die Bemühungen der internationalen humanitären Organisationen; damit trägt sie dazu bei, dass sich diese besser auf ihren eigentlichen Auftrag konzentrieren können. Mit anderen gleichgesinnten Geberländern fordert sie diese Organisationen auf, sich besser vorzubereiten und schneller zu reagieren. Dieses Anliegen der Schweiz betrifft die humanitären Akteure innerhalb wie ausserhalb des UNO-Systems.

Im Allgemeinen lässt die Schweiz rund die Hälfte der Beträge für ihre multilaterale humanitäre Zusammenarbeit den Projekten und Programmen der UNO und die andere Hälfte dem IKRK (Sitz und Feldaktivitäten) zukommen. Die fünf Hauptpartner der multilateralen humanitären Hilfe sind, in der Reihenfolge der Höhe der Beiträge des Bundes:

Das IKRK (*Internationales Komitee vom Roten Kreuz*): Seine Aufgabe ist insbesondere der Schutz und die Hilfe für Opfer von Konflikten und deren direkten Auswirkungen sowie die Förderung und die Umsetzung des humanitären Völkerrechts. Das IKRK hat auch ein Initiativrecht, das ihm erlaubt, alle Fragen zu prüfen, die von einer neutralen Institution geprüft werden müssen.

Das WFP (*Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen*): Die Ziele des WFP sind, mit Nahrungsmittelhilfe die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern, die Nahrungsbedürfnisse von Flüchtlingen und Opfern von Notsituationen und andauernden Krisen zu decken sowie die weltweite Ernährungssicherheit gemäss den von der Organisation der Vereinten Nationen formulierten Empfehlungen zu fördern.

Das UNHCR (*Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge*): Vorrangige Aufgabe des UNHCR ist es, die Rechte und das Wohlergehen der Flüchtlinge sicherzustellen. Das UNHCR ist bemüht zu gewährleisten, dass jede Person ihr Recht ausüben kann, Asyl zu suchen und Zuflucht in einem anderen Staat zu finden sowie freiwillig und in Würde in ihr Land zurückzukehren. Es versucht, eine dauerhafte Lösung für das Schicksal der Flüchtlinge zu finden.

Die UNRWA (*Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten*): Die UNRWA leistet Hilfe in den Bereichen Erziehung und Gesundheit, medizinische Hilfe und Sozialhilfe für die rund 3,8 Millionen in Jordanien, Libanon, Syrien, der Westbank und im Gazastreifen registrierten Palästinaflüchtlinge.

OCHA (*Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten*): OCHA ist Teil des UNO-Sekretariats. Sein Auftrag ist es, die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, namentlich des UNO-Systems, so zusammenzuführen und zu koordinieren, dass die Not von Opfern von Katastrophen und Notsituationen zweckmässig und schnell gelindert werden kann. Damit sollen deren Verletzlichkeit verringert, die Probleme an den Wurzeln angepackt und ein reibungsloser Übergang von der Phase der Nothilfe zu jener des Wiederaufbaus und der Entwicklung gefördert werden. OCHA setzt sich für die humanitäre Sache ein, indem es sich zum Sprachrohr der Opfer macht, und sorgt dafür, dass die Ansichten und Anliegen der humanitären Akteure bei den Bemühungen um Wiedererlangung und Festigung des Friedens berücksichtigt werden.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes unterstützt auch andere Akteure des UNO-Systems, welche im humanitären Bereich aktiv sind, namentlich UNICEF (Kinderhilfsfonds der Vereinten Nationen), UNITAR (Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen), UNAIDS (HIV/Aids-Programm der Vereinten Nationen) und die WHO (Weltgesundheitsorganisation).

Ausserhalb der UNO arbeitet die Humanitäre Hilfe des Bundes eng mit der IOM (Internationale Organisation für Migration) zusammen, namentlich bei der Durchführung der Rückkehrprogramme des Bundesamtes für Flüchtlinge. Auch die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften wird von der Schweiz unterstützt, ebenso die Internationale Organisation für Zivilschutz (ICDO). Seit 1998 beteiligt sich die Humanitäre Hilfe des Bundes an Aktivitäten des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (EACP) der «Partnerschaft für den Frieden» der NATO, namentlich bei Fragen zu den zivilen Nothilfeplänen und zum Stand der Vorbereitungen auf Katastrophen. Die Öffnung des Ostens ermöglichte auch Beziehungen und Partnerschaften mit dortigen Regierungsakteuren wie zum Beispiel den Ministerien für Notsituationen (EMERCOM) der Russischen Föderation, Weissrusslands und der Ukraine, mit nichtstaatlichen Akteuren wie verschiedenen nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, dem Grünen Kreuz und lokalen NGOs. Diese Beziehungen werden in Zukunft noch ausgeweitet und verstärkt.

3.7 Das internationale Genf

Im internationalen Genf sind heute 19 internationale Organisation ansässig, wovon 8 dem UNO-System angehören, und nahezu 200 NGOs. 148 Staaten haben eine ständige Vertretung in Genf. Im Mittelpunkt ihrer Aktivitäten stehen humanitäre Hilfe, Abrüstung und wirtschaftliche Fragen. Diese Präsenz zeugt vom Interesse und von

der Öffnung der Schweiz gegen aussen, ihrer Tradition der guten Dienste für die internationale Gemeinschaft und trägt dazu bei, das Image der Schweiz in der Welt aufzubauen und zu stärken. Der Geist von Genf gilt oft als Hoffnungsträger für die Menschheit. Das Ende des zweiten Jahrtausends war von einer Intensivierung der Aktivitäten der internationalen Organisationen geprägt. Auch wurde Genf als weltweit wichtigstes Zentrum für die operationelle humanitäre Hilfe spürbar gestärkt. Dank dieser starken internationalen humanitären Präsenz auf Schweizer Territorium kann die Humanitäre Hilfe des Bundes sowohl die humanitären Aktivitäten unterstützen und fördern als auch die Diskussion über die humanitäre Doktrin beeinflussen. Die Bundes- und Kantonsbehörden haben ihr Festhalten an dieser Aufnahme- und Gastpolitik Genfs bekräftigt. Im humanitären Bereich kann Genf noch gestärkt werden, namentlich was das humanitäre Völkerrecht, die interinstitutionelle Zusammenarbeit und die gemeinsame Ausbildung der humanitären Akteure angeht.

4 Schwerpunkte des Engagements für die nächsten Jahre

Die Herausforderung der humanitären Hilfe besteht darin, den Opfern mit begrenzten Mitteln Hilfe und Schutz zu leisten und gleichzeitig immer und überall für alle die gleichen Prinzipien anzuwenden. Die Humanitäre Hilfe des Bundes strebt nach hoher Qualität und Zweckmässigkeit.

In den kommenden Jahren wird sich die Humanitäre Hilfe des Bundes auf die Prävention von Natur-, Umwelt- und technologischen Katastrophen, auf Nothilfe, Wiederaufbau, auf Aktivitäten des passiven Schutzes und auf den Einsatz für die Opfer und ihre Rechte konzentrieren. Die Aktivitäten der Humanitären Hilfe des Bundes werden von Kontinuität und Wandel geprägt sein.

4.1 Schwerpunkte der Kontinuität

Erstens wird die Komplexität der Situation die humanitären Aktivitäten auch weiterhin prägen und deren Rahmen und Operationen bestimmen. Viele Konflikte ziehen immer weitere Kreise, Naturkatastrophen und Gewalt gegen Zivilbevölkerungen und humanitäre Akteure nehmen zu, der Zugang zu den Opfern ist erschwert, die Konflikte werden kriminalisiert und es wird schwieriger, in auseinander gebrochenen Staaten zu arbeiten. Weiterhin werden Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf die Rolle und den Auftrag der humanitären Hilfe die Arbeit und die Koordination erschweren.

Zweitens werden zusätzliche Faktoren die humanitären Aktivitäten beeinträchtigen, so die neuen Informationstechnologien, die Tatsache, dass viele Staaten zahlreiche Kompetenzbereiche nicht mehr kontrollieren, die Fortschritte und Entdeckungen der Wissenschaft und die grössere Rolle der Akteure der Zivilgesellschaft. Einige dieser Faktoren können auch positive Auswirkungen haben.

Drittens werden die Verarmung im Süden und im Osten, eine Demografie, die man nicht überall gleich gut im Griff hat, das Anwachsen der bereits allzu grossen Städte in diesen Regionen, die wirtschaftlichen Ost-West- und Nord-Süd-Gräben sowie der

Mangel an Chancen in weiten Gebieten neue Auswanderungsströme auslösen, mit Chancen und Risiken für die Ausreise-, Durchgangs- und Aufnahmeländer.

Viertens dürfte die künftige Verteilung der Ressourcen der Humanitären Hilfe des Bundes ähnlich sein wie in der Vergangenheit. Ein beträchtlicher Teil des Budgets der humanitären Hilfe wird weiterhin für Afrika eingesetzt werden. Im Balkan, im Kaukasus und in den Republiken der ehemaligen Sowjetunion könnte die Hilfe stabilisiert oder gar abgebaut werden. In Asien treten seit kurzem neue Spannungen auf. Alte Konflikte dauern an, namentlich in Afghanistan und im Nahen Osten, weshalb man damit rechnen muss, dass zunehmende Aktivitäten in dieser Region nötig werden. Der Anteil für Lateinamerika und die Karibik dürfte sich auf dem heutigen Niveau stabilisieren.

Fünftens wird sich die Humanitäre Hilfe des Bundes unter Beibehaltung der bereits erworbenen Kenntnisse, Flexibilität und Verfügbarkeit bemühen, die vorhandenen Instrumente dort einzusetzen, wo sie am nützlichsten sind, sie gleichzeitig weiter zu entwickeln und Personal mit dem nötigen Talent für die Umsetzung zu suchen.

Und schliesslich werden die bereits bei der Erfüllung ihres Auftrags angewandten praktischen Verfahren und Richtlinien der humanitären Hilfe weiter gestärkt. Dabei geht es bei den Richtlinien vor allem um die Wirksamkeit und die Qualität der Hilfe, die Konzentration auf die schwerpunktmässigen sektoriellen oder geografischen Ziele und die Integration der humanitären Hilfe in die gesamte Aussenpolitik des Bundes, ohne dass dabei die Unabhängigkeit der Hilfe eingeschränkt und die Notwendigkeit ihrer nationalen und internationalen Kohärenz in Frage gestellt werden.

4.2 Schwerpunkte des Wandels

Die Humanitäre Hilfe des Bundes baut die Zukunft auf ihren traditionellen Stärken und Werten auf und arbeitet zugleich daran, ihre Leistungen zu verbessern, um noch stärker auf die Bedürfnisse der Opfer eingehen zu können. Diese laufende Entwicklung verleiht der Humanitären Hilfe des Bundes eine Dynamik, die es ihr erlauben wird, die gesteckten Ziele zu erreichen, die Aufmerksamkeit auf sich zu lenken und Präsenz zu markieren. In den kommenden Jahren wird die Humanitäre Hilfe des Bundes die folgenden sechs Schwerpunkte besonders hervorheben:

Erstens kann die Humanitäre Hilfe des Bundes ihren Auftrag nicht allein erfüllen. Auf nationaler Ebene benötigt sie insbesondere die verstärkte Unterstützung der Bevölkerung und der Behörden der Schweiz. *Die Humanitäre Hilfe des Bundes muss in der Öffentlichkeit und bei den zahlreichen innenpolitischen Akteuren Gehör finden, namentlich durch vermehrte Information, Verbreitung und Sensibilisierung, damit sie so stark wie möglich verankert ist.*

Zweitens braucht die Humanitäre Hilfe des Bundes Partner. Auf nationaler und internationaler Ebene braucht sie verstärkte Unterstützung von Seiten ihrer verschiedenen, insbesondere multilateralen Partner, und sie muss neue Partnerschaften aufbauen. *Die Humanitäre Hilfe des Bundes muss alle ihre multilateralen Dimensionen und ihr ganzes diesbezügliches Potenzial stärken, um in entscheidender Weise zur Lösung lokaler, regionaler und globaler humanitärer Krisen beizutragen. Sie tut dies über ein multilaterales konstruktives Engagement, das vor allem mit guten Akteuren arbeitet (gemäss ihrem Auftrag, ihren komparativen Vorteilen, der Qualität*

ihrer Leistungen, ihrer Führung). Dies mit dem Ziel einer multilateralen Stärkung in der konzeptuellen, operationellen und finanziellen Unterstützung, mittels eines Dialogs über die Politiken, die Entsendung und den Austausch von Personal, den Wissenstransfer, eine verstärkte Koordination, den Aufbau von Allianzen, Netzen und ad-hoc-Koalitionen mit den multilateralen Akteuren, welche in der Lage sind, einen substanziellen und guten Beitrag zu leisten.

Drittens bemüht sich die Humanitäre Hilfe des Bundes, Qualität und Wirksamkeit ihrer Mittel auszubauen. Auf operationeller und konzeptueller Ebene will sie bilateral wie multilateral ihre Aktivitätsinstrumente verbessern. *Die Humanitäre Hilfe des Bundes muss mit Fantasie, Kreativität, Originalität und Effizienz die geeignetsten Instrumente und Reaktionen weiter entwickeln und Qualität und Wirksamkeit bei den Überlegungen und den humanitären Aktivitäten anstreben.*

Viertens widmet die Humanitäre Hilfe des Bundes allen Facetten ihres Verantwortungsbereichs gleich grosse Aufmerksamkeit. Sie setzt zusätzliche Instrumente ein. *Die Humanitäre Hilfe des Bundes muss insbesondere auf internationaler Ebene die Aktivitäten des passiven Schutzes und jene des Einsatzes und des Zeugnisses zu Gunsten der Opfer und ihrer Rechte durch erhöhte Präsenz und entsprechenden Einsatz verstärken. Dies in gegenseitiger Absprache mit den anderen zuständigen und in diesem Bereich aktiven Stellen des EDA.*

Fünftens rekrutiert die Humanitäre Hilfe des Bundes ihr Personal und bereitet es vor, um die erhöhten Anforderungen und Veränderungen der humanitären Einsätze bewältigen zu können. Sie strebt eine verstärkte Professionalisierung ihres Personals in der Zentrale wie im Feld an und bemüht sich, ihre gesamten im bilateralen und multilateralen Bereich gemachten Erfahrungen in ihrer Arbeit und ihrer Doktrin einfließen zu lassen. *Die Humanitäre Hilfe des Bundes muss ihre Kenntnisse und ihre Fähigkeiten durch eine vertiefte Auswahl ihres Personals, eine geeignete Ausbildung in den Bereichen der beruflichen und interkulturellen Kompetenzen und der Sicherheit ausbauen und den Austausch und Transfer von Wissen mit all ihren Partnern stärken.*

Sechstens bemüht sich die Humanitäre Hilfe des Bundes als Teil der DEZA, ihre Sichtbarkeit auf nationaler und internationaler Ebene zu erhöhen, indem sie die Qualität ihrer Arbeit deutlich macht. *Die Humanitäre Hilfe des Bundes muss das Wissen über ihre Aktivitäten und über die Auswirkungen ihrer Bemühungen verbreiten, indem sie die Wahrnehmung ihrer Arbeit sowie ihre Präsenz im Feld durch eine systematische und verstärkte Sensibilisierung in der Öffentlichkeit, bei den Entscheidungsträgern und in den nationalen und internationalen Medien verbessert.*

5 Der neue Rahmenkredit

Für eine Laufzeit von mindestens vier Jahren ist ab zirka Mitte 2002 für die Weiterführung der Humanitären Hilfe des Bundes ein Rahmenkredit von 1500 Millionen Franken notwendig.

5.1

Dauer und Betrag

Seit Beginn der Rahmenkredite für die Weiterführung der Humanitären Hilfe des Bundes im Jahre 1947 bewilligten die eidgenössischen Räte bis 1957 die entsprechenden Kredite jeweils für zwei Jahre. Von 1958 bis 1991 erfolgte die Bewilligung in Dreijahresschritten und seit 1991 für vier Jahre. Diese Dauer hat sich als geeignet erwiesen. Der neue Rahmenkredit soll es dem Bund nach dem voraussichtlichen Ausschöpfen des laufenden Rahmenkredites Mitte 2002 erneut ermöglichen, während mindestens vier Jahren neue Verpflichtungen einzugehen. Entsprechend der Unmittelbarkeit der humanitären Hilfe erfolgen die Verpflichtungen und die sich daraus ergebenden Auszahlungen auch in Zukunft mehrheitlich im gleichen Jahr. Ausserdem bringen immer wieder Ereignisse, deren Ausmass unvorhersehbar ist, die Zweckbestimmung der Mittel durcheinander und erfordern eine *Neuausrichtung der Leistungen der humanitären Hilfe*. Um in solchen Situation reagieren zu können, ist es nötig, dass die geografische Verteilung der Mittel und die Art der Hilfe geändert werden können.

Die Zunahme gegenüber dem früheren Rahmenkredit ist im Wesentlichen durch die folgenden drei Elementen begründet: Erstens wird zum ersten Mal der Beitrag der Schweiz an das Sitzbudget des IKRK in diesen Rahmenkredit aufgenommen. Zweitens will der Bundesrat den Beitrag der Schweiz an die öffentliche Entwicklungshilfe bis Ende des Jahrzehnts schrittweise auf 0,4 Prozent des Bruttosozialproduktes erhöhen. Drittens wurde in den letzten Jahren im Rahmen der Debatte innerhalb wie ausserhalb des Parlaments oft verlangt, dass das humanitäre Engagement der Schweiz ausgebaut werde. Dieser Ausbau soll gegen aussen signalisieren, dass die Schweiz in einer Zeit, da sich mehr und mehr Menschen in Notsituationen befinden, ein zuverlässiger Partner ist und sich noch stärker im humanitären Bereich engagieren will. Dieses humanitäre Engagement hilft der Schweiz auch, einem Vergleich mit anderen europäischen Staaten von vergleichbarer Grösse standzuhalten. Im Unterschied zur Schweiz setzen diese Staaten zusätzlich zur humanitären Hilfe grosse Summen für friedenserhaltende Aktivitäten ein.

Der Anteil der humanitären Hilfe an der öffentlichen Entwicklungshilfe des Bundes macht seit Jahren rund einen Fünftel der gesprochenen Mittel aus. Um auch in den kommenden vier Jahren in unvorhergesehenen Notsituationen wie bisher humanitäre Hilfe leisten zu können, ist ein neuer Rahmenkredit von 1500 Millionen Franken für die Humanitäre Hilfe des Bundes notwendig. Die Aufteilung der Mittel ist der unten stehenden Tabelle zu entnehmen. Diese Aufteilung kann über einen internen Transfer der Prioritäten infolge der Entwicklung der Bedürfnisse während der Zeit der Verpflichtungen abgeändert werden.

Mittel*	Neuer Rahmenkredit für mindestens vier Jahre in Millionen Fr.	Alter Rahmenkredit für mindestens vier Jahre in Millionen Fr.
Direkte Einsätze mit Angehörigen des SKH	180	110
IKRK	420	91
Finanzielle Unterstützung an humanitären Aktionen	550	489 ⁵
Nahrungsmittelhilfe mit schweiz. Milchprodukten	140	140
Nahrungsmittelhilfe mit Getreide	100	110
Verpflichtungsreserve für aussergewöhnliche Katastrophen und Notlagen, die im Rahmen der jährlichen Zahlungskredite nicht absorbiert werden können	110	110
Total	1500	1050

* Erklärungen zur Tabelle:

1. Die direkten Einsätze erfolgen mit SKH-Angehörigen im Rahmen von Sofort-Einsatzteams, oder durch die Entsendung von Fachpersonal in spezifische Einsätze (s. insbesondere Seite 52 ff., 9.1.7 «Direkte Aktionen»).
2. Im Beitrag an das IKRK ist neu der gesamte dem IKRK ausbezahlte Betrag enthalten, das heisst sowohl die Beiträge an das IKRK-Sitzbudget wie die Beiträge an dessen Aktivitäten im Feld. Als Beitrag an das Sitzbudget sind 280 Millionen Franken vorgesehen, für die Aktivitäten im Feld 140 Millionen Franken.
3. In der finanziellen Unterstützung an humanitäre Aktionen sind die Mittel für die Hilfe eingeschlossen, die von schweizerischen und internationalen Partnerorganisationen durchgeführt werden (s. insbesondere S. 55 ff., 9.1.8 «Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen»).
4. Die Nahrungsmittelhilfe mit schweizerischen Milchprodukten betrifft die Mittel, die für die spezielle Grundnahrungsmittelhilfe mit Milchprodukten schweizerischer Herkunft eingesetzt werden sollen (s. insbesondere S. 57, 9.1.9 «Nahrungsmittelhilfe»).
5. Die Nahrungsmittelhilfe mit Getreide betrifft die Mittel für die spezielle Nahrungsmittelhilfe mit Getreide (s. insbesondere S. 57, 9.1.9 «Nahrungsmittelhilfe»).
6. Die Verpflichtungsreserve ist eine Vorsorgemassnahme, dank der mit Nachtragskrediten die Mittel zur Verfügung gestellt werden können, welche den Rahmen der jährlichen Zahlungskredite übersteigen. Diese Massnahme ist nötig, denn sie gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, auf eine Krisensituation zu reagieren, ohne die Jahresbudgetstruktur der Humanitären Hilfe des Bundes durcheinander zu bringen. Diese ausserordentliche Reserve wird seit 1981 in jeder «Botschaft» über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe des Bundes eingeplant.

Hier muss präzisiert werden, dass der effektive Betrag der Mittel der Humanitären Hilfe des Bundes nicht vom Rahmenkredit, sondern von den jährlichen, durch das Parlament gesprochenen Zahlungskrediten abhängt. Budgetkürzungen würden eine

⁵ Dieser Betrag war bis zum 31. Dezember 1994 auf zwei Rubriken aufgeteilt: 451 Millionen Franken für «Internationale Hilfswerke» und 125 Millionen Franken für «Andere Nahrungsmittelhilfe». Seit dem 1. Januar 1995 wurden sie in der Rubrik «Finanzielle Unterstützung humanitärer Aktionen» zusammengelegt.

entsprechende Verlängerung der Dauer des laufenden Jahreskredites nach sich ziehen. Unter Vorbehalt, dass keine solchen Kürzungen erfolgen gehen wir davon aus, dass der neue Rahmenkredit im Verlauf der für mindestens vier Jahre vorgesehenen Dauer vollumfänglich gebraucht wird.

5.2 Einbezug des IKRK-Sitzbudgets und Erhöhung der Beiträge für dessen Aktivitäten im Feld

Der Bund hat in der Vergangenheit sowohl Beiträge an das Sitzbudget des IKRK als auch an die Aktivitäten im Feld geleistet. Die für das Feldbudget bestimmten Beträge kamen aus dem Rahmenkredit für die Humanitäre Hilfe des Bundes, während jene an das Sitzbudget in vierjährigem Rhythmus über einen besonderen Bundesbeschluss gesprochen wurden. Der letzte Bundesbeschluss war die «Botschaft über die Finanzhilfe des Bundes an das Sitzbudget des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz 1998–2001» (97.047). Diese Modalitäten ergaben sich aus der Art und Weise, wie der Bund das IKRK in der Vergangenheit finanziell unterstützt hatte. Die Gesamtheit dieses Engagements wurde immer als humanitäre Hilfe betrachtet. In der Praxis hat der Bund es auch als solche behandelt, da die Beiträge an das Sitzbudget des IKRK im System der Budgetrubriken der DEZA integriert sind. Auf Grund des neuen Vorgehens können zum einen die beiden Beitragsarten zusammengelegt, ihre Sichtbarkeit erhöht und der dem IKRK von der Humanitären Hilfe des Bundes eingeräumte besondere Platz betont werden, zum anderen kann die Gesamtheit der Beiträge an das IKRK durch den Rahmenkredit für die humanitäre Hilfe finanziert werden. Aus rechtlicher Sicht ist kein gesonderter Bundesbeschluss für das IKRK-Sitzbudget nötig. Der Verzicht darauf kann sowohl die Arbeit im Parlament wie im Bundesrat und in der Verwaltung erleichtern. Der aktuelle Bundesbeschluss über die Beiträge an das IKRK-Sitzbudget läuft Ende 2001 aus. Ab 2002 wird der Beitrag an das IKRK-Sitzbudget, der in der Finanzplanung des Bundeshaushalts 2002 vorgesehen und enthalten ist, demnach zu einem integralen Teil des Rahmenkredits der Humanitären Hilfe des Bundes werden.

Das IKRK spielt eine besondere Rolle im Kontext der grossen humanitären Organisationen. Die Genfer Konventionen von 1949 und ihre Zusatzprotokolle von 1977, für welche die Schweiz Depositarstaat ist, übertragen ihm die Verantwortung, die Erhaltung und Achtung des humanitären Völkerrechts zu garantieren. Die Schweiz unterhält also eine besondere und einmalige Beziehung zum IKRK, weil es in Genf, der Wiege der Internationalen Bewegung des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds, ansässig ist und weil alle Mitglieder des Komitees sowie die meisten Delegierten schweizerischer Nationalität sind. Es ist deshalb gerechtfertigt, dass die Schweiz, welche, namentlich über die Ausarbeitung des humanitären Völkerrechts, enge Beziehungen zum IKRK unterhält, diese Organisation noch stärker unterstützt. Wie bisher muss dies in Form von finanziellen Beiträgen an das Sitzbudget und das Budget für die Aktivitäten im Feld geschehen. Im Jahr 2000 war die Schweiz nach den USA der grösste Geldgeber des IKRK. Eine Erhöhung des finanziellen Engagements der Schweiz widerspiegelt ihr fortdauerndes Interesse am guten Betrieb des IKRK. Sie stärkt gleichzeitig die Mitverantwortung, welche unser Land im Zusammenhang mit den Möglichkeiten des IKRK trägt, damit dieses seine Aufgabe weiterhin in unabhängiger Weise erfüllen kann.

5.3

Spezifische Aspekte

Mit *Bargeld* kann am besten auf die wirklichen Bedürfnisse der betroffenen Personen eingegangen werden. Es erlaubt, die verschiedenen bei einer humanitären Aktion eingesetzten Mittel (Personal, Material, Nahrungsmittel, Infrastruktur usw.) flexibel zu kombinieren. Deshalb räumt auch der neue Rahmenkredit Barmitteln Vorrang ein.

Um die bei den humanitären Aktivitäten nötige Flexibilität zu behalten, gilt es, sich auf die vom SKH durchgeführten Missionen zu konzentrieren. Deren Ausmass wird in Zukunft noch zunehmen. Dieses operationelle Instrument erlaubt es der Schweiz, qualitativ hochstehende Hilfe zu leisten. Es erlaubt auch, positiv auf die von Parlament und Bevölkerung der Schweiz ausgedrückte Forderung nach einer Verstärkung der direkten Einsätze einzugehen. Ferner werden die direkten Beiträge des Bundes an die internationale Hilfe dadurch sichtbar. Die dafür vorgesehenen Mittel gehören zur Rubrik «*Finanzielle Unterstützung humanitärer Aktionen*», was eine flexible Anpassung innerhalb dieser Rubrik erlaubt.

Der *Nahrungsmittelhilfe* kommt im Rahmen der Humanitären Hilfe des Bundes auch in Zukunft grosse Bedeutung zu. Wo sie notwendig ist, ist sie so rasch wie möglich in der notleidenden Region verfügbar zu machen. Dabei ist darauf zu achten, dass sie das lokale Preisgefüge nicht durcheinander bringt. Die für die spezielle Nahrungsmittelhilfe mit Getreide und schweizerischen Milchprodukten vorzusehenden Mittel sollen in der gleichen Höhe belassen werden. Die Zuweisung der Mittel richtet sich nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre über die Verwendungsmöglichkeit dieser Hilfsmittel. Sie berücksichtigt auch die prozentualen Kürzungen, die das Parlament bei den Krediten für die Humanitäre Hilfe des Bundes in diesen beiden Bereichen in den vergangenen Jahren vorgenommen hat. In die Überlegungen einbezogen ist ferner, dass die bedürfnisorientierte Hilfe möglichst ungebundene Kreditrubriken erfordert. Dementsprechend ist in den letzten Jahren die Verwendung der Mittel aus der Kreditrubrik «*Getreide*» flexibilisiert worden.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes verwendet traditionell «*schweizerische Milchprodukte*», insbesondere Milchpulver, welches künftig über öffentliche Ausschreibungen bezogen wird, wodurch die besten Marktbedingungen gewährleistet sind.

Auch in Zukunft sind Barmittel einzusetzen, um andere Grundnahrungsmittel als Getreide und schweizerische Milchprodukte zu kaufen, beziehungsweise deren Kauf durch Partnerorganisationen zu unterstützen. Wie bei der Nutzung des Getreidekredits sind auch diese anderen Grundnahrungsmittel nach Möglichkeit vor Ort oder in den Nachbarländern zu kaufen. Dies stimuliert die lokale Produktion (Dreiecksgeschäfte) und erhöht gleichzeitig bei den Empfängern die Akzeptanz der gelieferten Nahrungsmittel. Auch in Zukunft sind indessen Barmittel nicht dafür zu verwenden, den Transport von Nahrungsmittelüberschüssen anderer Industrieländer zu den von Not betroffenen Menschen zu finanzieren.

6 Auswirkungen

6.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Verpflichtungen aus diesem Rahmenkredit werden Ausgaben zu Lasten des Bundesbudgets in der Zeit von zirka Mitte 2002 bis etwa Mitte 2006 zur Folge haben. Die erforderlichen Mittel, mit Ausnahme jener zu Gunsten von Opfern aussergewöhnlicher Katastrophen, sind entsprechend im Budget für 2002 und im Finanzplan des Bundes für die Jahre 2002–2005 vorgesehen. Sie werden jedes Jahr im Rahmen des Jahresbudgets dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet.

Gestützt auf Artikel 159 Absatz 3 der neuen Bundesverfassung unterliegt der vorgeschlagene Bundesbeschluss der Ausgabenbremse und benötigt deshalb das qualifizierte Mehr aller Mitglieder beider Räte.

6.2 Wirtschaftliche Auswirkungen

Wie einer wissenschaftlichen Studie zu entnehmen ist⁶, hat die öffentliche Entwicklungshilfe (APD) des Bundes – zu der auch die Lohnzahlungen, der Kauf von Material und Lebensmitteln, die Zahlung der Kosten für die Infrastruktur und andere in der Schweiz getätigte Ausgaben gehören – Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft und kommt auch unserem Land zugute. Diese Studie zeigt auf, dass jeder vom Bund für die APD ausgegebene Franken eine Erhöhung des Bruttosozialprodukts zwischen Fr. 1.40 und 1.60 zur Folge hat. So kann ein Budget von 1500 Millionen Franken unserer Wirtschaft Einnahmen von 2100 bis 2400 Millionen Franken bringen, und es können 14 000 bis 20 000 Stellen in der Schweiz davon abhängen. Die Auswirkungen der APD sind also sehr positiv für die Schweiz, sie sind es aber noch viel mehr für die Opfer, denen die Hilfe zugute kommt.

6.3 Personelle Auswirkungen

Die für die kommenden Jahre erwarteten humanitären Herausforderungen haben auch Auswirkungen auf das Personal der Sparte Humanitäre Hilfe und SKH der DEZA. Dieses wird weiterhin unter grossem körperlichen und seelischen Druck stehen.

Zwischen 1996 und 2001 wurde die Organisationsstruktur der Sparte HH+SKH verändert. Um einen besseren Bezug zum Feld zu ermöglichen, wurden die geografischen Sektionen, deren Zahl von zwei auf drei gestiegen ist, neu definiert. Um die multilaterale Zusammenarbeit zu verstärken, wurde die Stabseinheit aufgelöst, und es wurde die Sektion «Multilaterales+Sonderaufgaben (MUSA)» geschaffen. Gleichzeitig wurde die prozessorientierte Arbeitsweise eingeführt, und die Weiterbildung der Führungs- und Managementfähigkeit der Mitarbeitenden intensiviert. Dies hat die Effizienz des Personals erhöht. Es ermöglichte auch eine klarere Festlegung der Arbeitsziele und verbesserte damit die Qualität von Monitoring und Steuerung der

⁶ Vgl. Prof. Prof. Jacques Forster, Prof. Guido Pult, «Die Auswirkungen der öffentlichen Entwicklungshilfe auf die Schweizer Wirtschaft» (Bern: DEZA, Arbeitsdokument 4/2000, November 2000).

Prozesse. Zudem hat die Delegation von Kompetenzen die Mitverantwortung aller am Prozess Beteiligten verstärkt. Daran ist auch in Zukunft weiter zu arbeiten.

Für die direkten Aktionen rekrutiert der Bund das für die Durchführung und Unterstützung erforderliche Personal innerhalb des SKH und ausserhalb. Um ihren Auftrag wie immer auch bei zunehmenden humanitären Bedürfnissen gut erfüllen zu können, wird die Humanitäre Hilfe des Bundes wie bisher zusätzliches geeignetes Personal nötig haben, dessen Kosten dem Rahmenkredit belastet werden.

6.4 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Der Vollzug des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses obliegt ausschliesslich dem Bund und belastet die Kantone und Gemeinden nicht.

7 Legislaturplanung

Die Vorlage umfasst die im Bericht vom 1. März 2000 über die Legislaturplanung 1999–2003 (BBl 2000 2276) in der Rubrik «Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen» im Bereich Aussenbeziehungen aufgeführten Geschäfte «Rahmenkredit über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft in den Jahren 2002–2005» und «Botschaft über die Finanzhilfe des Bundes an das Sitzbudget des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz in den Jahren 2002–2005». Überdies sind beide Vorlagen, die zusammen die vorliegende Botschaft bilden, in den Zielen des Bundesrats für das Jahr 2001 angekündigt.

8 Rechtliche Grundlagen

Der Bundesbeschluss, den wir Ihnen zur Genehmigung unterbreiten, stützt sich auf Artikel 9 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0), wonach die Mittel für die Finanzierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe als Rahmenkredit für jeweils mehrere Jahre bewilligt werden. Die finanzielle Zuständigkeit des Bundes stützt sich auf Artikel 167 der Bundesverfassung.

Da es sich um einen Finanzbeschluss handelt, welcher keine Rechtsregeln enthält, ist nach Artikel 4 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 die Form des einfachen Bundesbeschlusses vorgeschrieben. Als solcher ist er nicht dem fakultativen Referendum unterstellt.

(mit Beispielen aus der Tätigkeit)

9.1 Rechenschaftsbericht über die Verwendung des Rahmenkredits in den Jahren 1996–2000

Dieses Kapitel beschreibt die geografischen und inhaltlichen Schwerpunkte der Humanitären Hilfe des Bundes für die Zeitspanne vom 1. Januar 1996 bis zum 31. Dezember 2000. Die Beschreibung wird mit Beispielen von realisierten Projekten illustriert, ausgewählt nach Regionen, Programminhalten und Partnern.

Mit ihrer Arbeit hat die Humanitäre Hilfe des Bundes mitgeholfen, die oft unbeschreibliche Not von Zehntausenden von Menschen zu lindern. Tausende von Kriegsopfern konnten dadurch in ihrer Heimat bleiben und dort eine neue Lebensgrundlage finden. Die Humanitäre Hilfe des Bundes hat auch in den vergangenen Jahren einen wesentlichen Beitrag zur internationalen humanitären Hilfe geleistet.

In den letzten Jahren haben die Bedürfnisse für humanitäre Hilfe auf Grund von konfliktbedingten Katastrophen zugenommen. Angola, Ex-Jugoslawien, die ehemalige Sowjetunion, Sudan, Sierra Leone und Afghanistan: Sie alle sind Beispiele von Ländern, welche eine starke Zunahme der humanitären Hilfe benötigten, insbesondere seit Anfang der 90er-Jahre.

Zu den umfangreichen Überlebenshilfe- und Wiederaufbaumassnahmen im Rahmen von laufenden Krisen galt es immer dringendere Bedürfnisse in Folge neuer oder unvorhersehbarer Konflikte zu befriedigen. Die Anzahl der Naturkatastrophen hat seit 1970 ebenfalls zugenommen. Diese Situation erforderte zusätzliche Mittel, welche durch Nachtragskredite beschafft werden mussten.

Die unten stehende Tabelle zeigt die Ausgaben der Humanitären Hilfe des Bundes (ohne die Beiträge an das Sitzbudget des IKRK und der IOM⁷) in Millionen Franken:

	Zahlungskredite	Nachtragskredite	Total
1996	124	5	129
1997	126	–	124
1998	126	–	126
1999	127	80	207
2000	144	20	164
Total	647	105	752
<i>2001</i>	<i>144</i>	<i>12</i>	<i>156</i>

⁷ Beitrag an das Sitzbudget des IKRK, 1996–2000, CHF 328,5 Millionen.
Beitrag an das Sitzbudget der IOM, 1996–2000, CHF 3,05 Millionen.

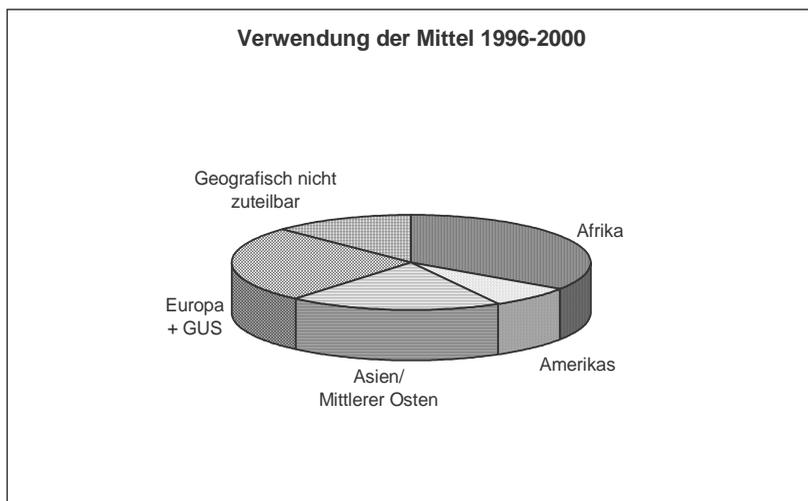
9.1.1

Geografische Schwerpunkte

Von den gesprochenen Beiträgen gingen rund 35 Prozent an Afrika, 26 Prozent an Europa und die GUS, 19 Prozent an Asien und den Mittleren Osten und 7 Prozent an Mittel- und Lateinamerika. Der geografisch nicht zuteilbare Anteil von 13 Prozent ist einerseits für nicht an Programme gebundene Beiträge an die internationalen Organisationen wie das UNHCR und das WFP oder die OCHA und andererseits für die zum Einsatz des SKH notwendigen Mittel (Personal und Material) verwendet worden.

Die für 1996–2000 gesprochenen 913 Millionen (einschliesslich der Beiträge an das Sitzbudget IKRK/IOM) verteilen sich geografisch wie folgt:

Afrika	Amerikas	Asien/ Mittlerer Osten	Europa+GUS	Geografisch nicht zuteilbar	Total
315,7	67,3	175,9	237,7	116,6	913,2
34,6%	7,4%	19,3%	26,0%	12,8%	100%



9.1.2

Europa und die GUS (Gemeinschaft unabhängiger Staaten): Hintergrund

Während der 90er-Jahre engagierte sich die Humanitäre Hilfe des Bundes intensiv im Balkan. Doch die Konflikte in dieser Region sind bis heute nicht beigelegt. Der Wiederaufbau in Bosnien-Herzegowina, der Normalisierungsprozess in der Provinz Kosovo und die Minderung der ethnischen Spannungen in der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien brauchen viel Zeit. Das Verschwinden der Sowjetunion hat lokalisierte bewaffnete Konflikte ausgelöst. Jener in Tschetschenien ist nach wie vor aktiv, andere, wie jener in Tadschikistan, sind geregelt, aber brüchig oder (Nagorno-Karabach, Abchasien) einfach unterbrochen.

Die Rückkehrprogramme für Bosnien-Herzegowina und die Provinz Kosovo, welche in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Flüchtlinge erfolgreich durchgeführt wurden, stiessen auf ebenso grosse internationale Anerkennung wie auf hohe Wertschätzung in der Schweiz und vor Ort. Sie haben die Hilfe, welche seit 1996 in Ex-Jugoslawien geleistet wurde, nachhaltig beeinflusst. Nie zuvor hatte der Bund im Rahmen eines humanitären Einsatzes in einer einzigen Region und in so kurzer Zeit so viele Ressourcen eingesetzt. Die betreffenden Aktivitäten konzentrierten sich einerseits auf die Nothilfeprogramme, namentlich die humanitäre Initiative FOCUS, welche die Schweiz zusammen mit Russland, Griechenland und Österreich durchführte. FOCUS liess den notleidenden Personen Soforthilfe zukommen, während der Krieg in der Region noch immer wütete. Daneben ging es um die Bereiche Wiederaufbau, Energie und Umwelt sowie um die Zusammenarbeit mit dem UNHCR für die kollektive Unterbringung und für Integrationsprojekte und Rückkehrhilfe.

Obwohl weniger humanitäre Ressourcen zu Gunsten Osteuropas eingesetzt wurden, wurde die ursprünglich von der Humanitären Hilfe des Bundes definierte humanitäre Aktivitätszone wegen der wachsenden Bedürfnisse geografisch ausgeweitet, namentlich auf Chisinau (Republik Moldawien) und Minsk (Weissrussland), wo die DEZA neue Büros eröffnete. Während es insbesondere bei den in der Republik Moldawien unterstützten Projekten um Gesundheit und Trinkwasser ging, konzentrierten sich die Aktivitäten in Weissrussland auf die Opfer der Katastrophe von Tschernobyl. Dank ihrer innovativen Programme «Cash for shelter» konnte sich die Humanitäre Hilfe des Bundes in den letzten Jahren Grundkompetenzen erwerben, die auch international begrüsst wurden. Zwischen 1999 und 2001 haben sowohl im Balkan (Albanien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Provinz Kosovo, Südserbien) wie im Nordkaukasus (Inguschetien) über 40 000 Familien eine finanzielle Entschädigung erhalten, weil sie spontan 270 000 intern Vertriebene oder Flüchtlinge bei sich aufnahmen und beherbergten. So konnten gezielt eine relativ würdige Form der Unterbringung in einem der konfliktreichsten Situationen gefördert und Wanderbewegungen eingedämmt werden. Leider musste in Tschetschenien selbst wegen der schlechten Sicherheitslage (Instabilität und grosse Entführungsrisiken) weitgehend auf ein direktes Engagement verzichtet werden. Trotzdem konnte die Schweiz ihre Hilfe in Tschetschenien über multilaterale Kanäle via die internationalen Organisationen, insbesondere das UNHCR, das WFP und das IKRK leisten.

Die humanitäre Hilfe engagierte sich in den letzten Jahren auch nach Naturkatastrophen in Europa. Seit 1997 erforderten mehrere grosse Überschwemmungen in Polen, Ungarn und der Ukraine (Transkarpatien) Nothilfe und die Durchführung von Hilfsprogrammen im Präventionsbereich, welche heute noch weitergeführt werden.

Ausserdem trat nach den schweren Erdbeben in Griechenland und der Türkei 1999 die Rettungskette Schweiz in dieser Region dreimal in Aktion.

Im Rahmen der Umsetzung der erwähnten Programme, von denen rund 70 Prozent direkte Aktionen des SKH waren, spielten die Kohärenz der Einsätze der verschiedenen Schweizer Akteure (Hilfswerke, betroffene Bundesämter, Unterstützung durch die «Glückskette») sowie die enge Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen und den lokalen Behörden eine wesentliche Rolle.

9.1.2.1 Beispiel 1: Rückkehrhilfeprogramm; Provinz Kosovo

Während des Konflikts in der Provinz Kosovo gewährte die Schweiz rund 52 000 Kriegsopfern Unterkunft, Hilfe und Schutz. Der Bundesrat entschied per Bundesbeschluss vom 11. August 1999, dass die Rückkehr der provisorisch in der Schweiz aufgenommenen Personen zumutbar sei. Er beauftragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und das Departement für auswärtige Angelegenheiten mit der Umsetzung eines gross angelegten Programms für die freiwillige Rückkehr, ähnlich jenem, das die Schweiz für Bosnien-Herzegowina durchgeführt hatte.

Die der gemeinsamen Leitung durch das BFF und die DEZA unterstellte Interdepartementale Lenkungsgruppe für die Rückkehrhilfe, die verschiedenen Ämter der Bundesverwaltung angehören, welche für diesen Bereich und für die Internationale Organisation für Migration (IOM) zuständig sind, arbeitete Konzept, Planung und Koordination des betreffenden Programms aus. Dieses Programm für die freiwillige Rückkehr baute auf zwei unterschiedlichen Teilen auf: einer individuellen Hilfe an die freiwilligen Rückkehrer und einer strukturellen Hilfe vor Ort. Die zweite Art Hilfe war nicht auf die besonderen Bedürfnisse der zurückgekehrten Personen ausgerichtet, sondern vielmehr auf die kollektiven Bedürfnisse der Bevölkerung, welche in der Rückkehrregion lebte. Dies ermöglichte eine allgemein bessere Zustimmung zum Rückkehrhilfeprogramm. Die Durchführung der strukturellen Programme vor Ort wurden der DEZA übertragen.

Die Gesamtheit der Aktivitäten wurde vom Bundesamt für Flüchtlinge koordiniert, welches das Programm mit einem Betrag von rund 100 Millionen Franken finanzierte, mit Unterstützung der Politischen Abteilung IV des EDA (für die friedensfördernden Massnahmen), des VBS (für die Aktivitäten der «SWISSCOY»), des Staatssekretariats für Wirtschaft des EVD (für die finanziellen/strukturellen Hilfsmassnahmen) sowie verschiedener Hilfswerke.

Die Projekte der Humanitären Hilfe des Bundes, konzentrierten sich auf die Rehabilitierung von Miethäusern, sozialen Infrastrukturen wie Schulen und Durchgangsheimen und auf den Wiederaufbau von Brücken. Im Rahmen eines Unterstützungsprogramms für die Viehhaltung wurden ausserdem ab 1999 1700 Kälber aus der Schweiz in den Kosovo geflogen und bedürftigen Bauernfamilien abgegeben, ebenso Kartoffelsaatgut. In Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Notsituationen der Russischen Föderation (EMERCOM) und in Koordination mit anderen Organisationen wurde ferner ein Minenräumprogramm durchgeführt. Ausserdem gibt es Projekte, welche gezielt ethnische Minderheiten unterstützen. Die meisten Programme der humanitären Hilfe werden autonom durchgeführt (direkte Aktionen). Im Jahr 2000, in dem in der Provinz Kosovo intensiv gearbeitet wurde, waren bis zu 25

SKH-Angehörige gleichzeitig vor Ort tätig. Sowohl das Programm zur Unterstützung der Viehhaltung wie das Trinkwasserprogramm wurden 2001 einer externen Evaluation unterzogen. Damit ist in Zukunft der regelmässige Transfer von Erfahrungen, die im Rahmen von ähnlichen oder gleichen humanitären Aktivitäten gemacht werden, sowie der daraus gezogenen Lehren gewährleistet.

Das Prinzip der gemeinsamen Aktivitäten, welche durch eine interdepartementale Zusammenarbeit geprägt sind, war die Basis für den Erfolg bei der Umsetzung des Rückkehrhilfeprogramms. Dieses übertraf im Übrigen die Erwartungen von Bund und Kantonen bei weitem, nahmen doch 32 700 Personen am Programm teil und kehrten freiwillig vor Ablauf der gesetzten Frist in ihre Heimat zurück. Sowohl die UNO-Mission für die interimistische Verwaltung im Kosovo (UNMIK) wie das UNHCR attestierten dem Schweizer Programm beispielhaften Charakter, und zwar sowohl in Bezug auf die Kohäsion der Aktivitäten wie auch auf die Resultate.

9.1.2.2 Beispiel 2: «Cash for shelter»; Inguschetien

Wegen des Konflikts in Tschetschenien (Russische Föderation) flohen seit 1999 über 230 000 Menschen in die Nachbarrepublik Inguschetien, deren Bevölkerung ihnen kulturell sehr nahe steht. Im letzten Frühling konnten rund 150 000 intern Vertriebene (das sind über 70 Prozent aller Vertriebenen) bei Aufnahmefamilien in Inguschetien untergebracht werden. Die anderen fanden in Zeltlagern oder leer stehenden Eisenbahnwagen Zuflucht.

Die internationale Gemeinschaft spannte bei ihren Initiativen für eine schnelle Verteilung der Hilfsgüter und zur Schaffung von Camps für intern Vertriebene mit den Lokalbehörden zusammen. Dabei erhielten die Familien, welche die Mehrheit der Vertriebenen in einem beispiellosen Akt der kaukasischen Solidarität aufnahmen, im Allgemeinen keine Hilfe. Zahlreiche dieser Familien konnten deshalb ihre ausserordentlich hohen Wasser- und Stromrechnungen nicht mehr bezahlen und gerieten in grosse finanzielle Schwierigkeiten. Deshalb mussten einige der ersten tschetschenischen Flüchtlinge ihre private Unterkunft verlassen und in die bereits überbelegten Lager wechseln. Wie konnte verhindert werden, dass weitere Tschetschenen, die bei Privaten Unterschupf gefunden hatten, sich vor dem Winter 2000 auf der Strasse fanden?

Nach einer umfassenden Prüfung der Situation vor Ort beschloss die Humanitäre Hilfe des Bundes, trotz zahlreicher Warnungen von allen Seiten (Furcht vor möglichen Unterschlagungen und vor allem die prekäre Sicherheitslage), zusammen mit dem UNHCR das Programm «Cash for shelter» durchzuführen. Das Programm zur finanziellen Entschädigung für eine Beherbergung war zunächst für die Begleichung der Wasser- und Stromrechnungen gedacht. Bei der Ausarbeitung des Konzepts rückten aber der Sicherheitsfaktor und das Verhindern von Geldverlusten in den Vordergrund. So wurde die Liste der Begünstigten rückwirkend auf Grund der bestehenden Daten erstellt, dies um jede betrügerische Manipulation zu verhindern. Es wurden rund dreissig Personen aus der Gegend zur Überwachung angestellt, welche stichprobenartige Kontrollen durchführten. Jedes Familienoberhaupt erhielt nur eine einzige Auszahlung, unabhängig von der Anzahl aufgenommener Flüchtlinge, des diesen zur Verfügung gestellten Platzes oder der verlangten Miete – alles Faktoren,

welche schwierig nachzuprüfen waren. Dank der bedingungslosen Unterstützung des Programms durch den inguschetischen Präsidenten Aushew sowie der hohen Transparenz der Operation (namentlich über die regelmässigen Berichterstattungen am Fernsehen) kam es zu keinem einzigen ärgerlichen Zwischenfall. Die Zahlungen wurden ohne grosse Hindernisse über 35 Postbüros im Land abgewickelt. Dank der sehr rigorosen Sicherheitsmassnahmen der Vereinten Nationen (zum Beispiel des bewaffneten Begleitschutzes der SKH-Experten durch ein Spezialpolizeicorps rund um die Uhr) konnten Zwischenfälle verhindert werden.

Dank dem Programm «Cash for shelter» konnte allen 15 000 betroffenen Aufnahmefamilien ein Betrag von je CHF 150.– ausbezahlt werden, was auf insgesamt 2,3 Millionen Franken zu stehen kam. So konnten rund 100 000 Vertriebene aus Tschetschenien indirekt unterstützt werden.

Im Vergleich zu der klassischen Verteilung von Hilfsmaterial erwiesen sich die Betriebskosten für ein solches Programm als günstig, denn die Kosten für Transport und Lagerung fallen weg. Im Übrigen können sich die Gastfamilien dank den Bargeldauszahlungen die Waren beschaffen, die zu diesem Zeitpunkt für das Überleben ihrer Familie und der von ihnen beherbergten Flüchtlinge am dringendsten sind. Angesichts der sehr positiven und sehr gut dokumentierten Erfahrungen, welche mit dieser Art Programm gemacht wurden, wird die Verteilung von Bargeld auch in Zukunft ein Bestandteil der Hilfsmassnahmen der Humanitären Hilfe des Bundes sein.

9.1.3 Afrika: Hintergrund

Im Verlauf der letzten Jahren machte der afrikanische Kontinent dramatische Schlagzeilen in der Presse. Die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft brachten nicht die erhofften Resultate. Die unschätzbaren Ressourcen und der grosse kulturelle Reichtum des Kontinents kam der afrikanischen Bevölkerung nicht zugute. Die in den 90er-Jahren proklamierte «afrikanische Renaissance» fand ebenfalls nicht statt, was zu einer grossen Desillusionierung führte. Es muss aber betont werden, dass Afrika offenbar sein Schicksal in die eigenen Hände nehmen will, wie die kürzliche Verabschiedung der «Neuen Initiative für Afrika (NIA)» bezeugt. Dank diesem von der G8 unterstützten ehrgeizigen Wiederankurbelungsprojekt dürfte das Afrika südlich der Sahara über die nötigen Instrumente verfügen, um nach dem Beispiel Nordafrikas die Globalisierung bewältigen zu können. Die Herausforderungen sind indes riesig. Afrika erlebte immense menschliche Tragödien, unzählige Menschenrechtsverletzungen, es herrscht wegen der Missachtung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte grosse Armut, die Staaten sind ohnmächtig und die Eliten korrupt.

Im grossen Ganzen gehen die humanitären Probleme in Afrika vor allem auf Konfliktsituationen zurück. Naturkatastrophen stehen als Ursache der humanitären Not-situationen erst an zweiter Stelle. Es ist aber oft eine Kombination der Ursachen, welche zu grossen Tragödien führt und einen massiven humanitären Einsatz erfordert. Von allen von der internationalen Gemeinschaft weltweit insgesamt eingesetzten Ressourcen wurde ungefähr die Hälfte für die Hilfe bei Krisen auf dem afrikanischen Kontinent eingesetzt.

Die finanziell und personell beschränkten Ressourcen der Humanitären Hilfe des Bundes erfordern ausser der Konzentration pro Problemart die Schaffung von geo-

grafischen Schwerpunktregionen mit Büros vor Ort. Während dem hier besprochenen Zeitraum waren es die folgenden Regionen:

- das Horn von Afrika (namentlich Sudan, Äthiopien und Eritrea);
- die Region der Grossen Seen (Ruanda, Burundi und die Nachbarstaaten);
- Angola;
- Sierra Leone, Guinea und Liberia.

Diese Regionen waren im Übrigen auch die hauptsächlichlichen Konfliktzonen des Kontinents. Wegen des Ausbrechens und Wiederaufflammens der Konflikte kam es zu massiven Fluchtbewegungen. Bei Naturkatastrophen wurde vorübergehend geholfen, dann wurden diese Arbeiten schnell anderen Instanzen übergeben. In den Regionen Nordafrika, Sahel und Südostafrika (Mosambik, Madagaskar usw.) wurden deshalb (über «stand-by»-Abkommen) laufend Beziehungen mit den wichtigsten nationalen und internationalen Hilfsorganisationen unterhalten, um bei kommenden grossen Naturkatastrophen wie Überschwemmungen oder Dürren auf kompetente Partnerorganisationen zurückgreifen zu können.

Für die Erfüllung dieser Aufgaben, den Dialog über die politischen Linien und die Koordination kann sich die Humanitäre Hilfe des Bundes in Afrika auf ein ganzes Netz von Partnern stützen. Dieses ist den Umständen vor Ort angepasst und umfasst Akteure und Organisationen, welche auf den unterschiedlichsten Ebenen tätig sind: UNO, lokale, internationale, Schweizer NGOs, Behörden und Departemente des Bundes (EDA, EJPD, VBS, EVD) sowie interne Organe der DEZA.

9.1.3.1 Beispiel 3: medizinische Hilfe; Sudan

Der 1983 ausgebrochene Krieg zwischen den Regierungstruppen und den Rebellen dauert in unterschiedlicher Intensität an. In den letzten Monaten hat der Konflikt zwischen Nord und Süd eine neue, mit dem Erdöl in Zusammenhang stehende Dimension erhalten. Der Bürgerkrieg, die Vertreibung von Hunderttausenden von Menschen aus den Landregionen und die klimatischen Störungen erschweren das Leben der Zivilbevölkerung, vor allem im Südsudan. Die traditionellen Hilfsmechanismen eines grossen Teils der ethnischen Gruppen funktionieren nur noch teilweise, wenn sie nicht ganz zerstört sind. Mehrere Hunderttausend Menschen können nicht in ihr Ursprungsgebiet zurückkehren, sondern müssen ihr Leben in Zeltlagern fristen.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes hat sich zum Ziel gesetzt, die Sterblichkeitsrate der intern Vertriebenen und der lokalen Bevölkerung dieser Regionen mit geeigneten Massnahmen zu reduzieren. MEDAIR ist ein Schweizer Hilfswerk mit Sitz in Lausanne. Seit März 1995 ist diese NGO im Südsudan aktiv. Sie konzentriert ihre Aktivitäten auf sechs geografische Regionen. Unter der Ägide von UNICEF/OLS («Operation Lifeline Sudan») und in enger Zusammenarbeit mit lokalen Gruppen hat MEDAIR vor allem Projekte in den Bereichen Gesundheit und Wasser durchgeführt, denn aus Erfahrung weiss man, dass eine grosse Zahl Krankheiten durch verschmutztes Trinkwasser übertragen werden. Deshalb wurden in enger Zusammenarbeit mit dem UNICEF-Programm für Trinkwasser überall, wo dies möglich war, si-

chere Wasserbezugsstellen gebaut (von Hand ausgehobene und mit einer Handpumpe betriebene Brunnen). Je nach Situation wurden manchmal aber auch Produktionsmittel wie Fischereitensilien, Saatgut oder landwirtschaftliche Maschinen an Dorfgemeinschaften abgegeben.

2001 wurden folgende allgemeine Ziele erreicht:

- 3 Gesundheitszentren und die 25 Gesundheitsausstellen wurden schrittweise von lokalem Personal übernommen, wodurch 300 Leute aus der Gegend ausgebildet, über 450 000 Kranke behandelt und über 6000 Kinder geimpft werden konnten;
- es wurden über 20 000 Moskitonetze, 14 000 Woldecken sowie die nötigsten Haushalt- und Hygieneartikel verteilt;
- 18 Brunnen wurden von Hand ausgehoben, 15 betriebsbereite Bohrstellen mit einer Handpumpe ausgerüstet;
- vor Beginn der Regenzeit konnten 25 Tonnen Saatgut für Getreide und Gemüse verteilt werden.

Seit 1995 finanzierte die Humanitäre Hilfe des Bundes das Gesundheitsprogramm von MEDAIR im Südsudan mit 3,4 Millionen Schweizer Franken.

9.1.3.2 Beispiel 4: Wiederaufbau; Mosambik

Mosambik, eines der Schwerpunktländer der Entwicklungszusammenarbeit des Bundes, ist sehr anfällig für Naturkatastrophen. Das Land wurde in jüngster Zeit von zahlreichen Dürren, Überschwemmungen und Wirbelstürmen heimgesucht, welche extrem negative Auswirkungen auf seine soziale und wirtschaftliche Entwicklung hatten. Seit Dezember 1999 führten sehr starke Regenfälle in Mosambik und seinen Nachbarländern dazu, dass die Flüsse Umbeluzi und Incomati grossflächig über die Ufer traten. Es wurden die höchsten Pegelstände seit 1937 verzeichnet. Dies führte im Februar 2000 zu katastrophalen Überschwemmungen, als in verschiedenen Provinzen die Situation nach dem Wirbelsturm «Eliane» ohnehin noch sehr kritisch war.

Die Nothilfemassnahmen trugen zur Rettung und zum Überleben von über 4 Millionen direkt von den Überschwemmungen betroffenen Menschen bei.

Die Versorgung mit Trinkwasser und die Verbesserung der sanitären Bedingungen sind Teil der Schwerpunktbereiche, welche die Regierung schon im Rahmen des regulären Entwicklungsprogramms festgelegt hatte, an dem sich die Entwicklungszusammenarbeit des Bundes bereits beteiligt. Eines der akutesten Probleme im Zusammenhang mit den Überschwemmungen war die schnelle Versorgung der betroffenen Bevölkerung mit Trinkwasser, da das Wasser aus den Wasserbezugsstellen nicht mehr trinkbar war oder diese zerstört waren. Die Wasserbehörden kamen wegen der unbedingten Notwendigkeit der Trinkwasserversorgung für die Opfer an erster Stelle.

Als direkte Soforthilfe stellte die Humanitäre Hilfe des Bundes der verantwortlichen Regierungsstelle einen Verwaltungsexperten zur Verfügung, um eine Nothilfeinheit zu schaffen, welche sich mit der Suche nach Trinkwasser für die Opfer befasste. Zu-

sätzliches Personal des SKH wurde für die Verteilung von Wasser und für Cholera-
prävention eingesetzt.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die humanitäre Hilfe nicht nur schnell, ge-
zielt und effizient war, sondern dass diese Aktion dank dem DEZA-Koordinations-
büro vor Ort und dessen Kenntnissen der lokalen Verhältnisse, den Kontakten mit
den Partnern und den seit langem laufenden Wasserprogrammen noch entscheidend
effizienter wurde, konnten doch all diese Vorteile sofort genutzt werden. Ausserdem
konnten die in dieser Krisensituation beobachteten Reaktionen in das langfristige
Programm der Entwicklungszusammenarbeit integriert werden.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes hat den Nothilfeakteuren im Jahr 2000 5 Millio-
nen Franken zur Verfügung gestellt. Zu dieser Unterstützung kam noch der grosse
Beitrag, welche die Schweizer Bevölkerung für die Nothilfe- und Wiederaufbau-
massnahmen spendete. Die «Glückskette» und Schweizer NGOs brachten 2000 na-
hezu 18 Millionen Franken für die Überschwemmungsoffer in Mosambik zusam-
men.

9.1.3.3 Beispiel 5: Flüchtlinge und Vertriebene; Sierra Leone, Liberia und Guinea

Das Ausbrechen von Konflikten im Südosten Guineas im September 2000 hat das
bereits prekäre Gleichgewicht der Region, die sich erneut am Rand einer subregio-
nalen Katastrophe befand, zusätzlich erschüttert. Hier, nahe beim Dreiländereck mit
Liberia, befinden sich die meisten Flüchtlinge aus Sierra Leone. Die Krise war vor
allem durch andauernde Plünderungen, Einschüchterungen und Entführungen von
humanitärem Personal geprägt und gefährdete insbesondere wieder die 450 000
Flüchtlinge aus Liberia und Sierra Leone, deren Schicksal seit zehn Jahren schon
äusserst unsicher ist. Internationale Hilfe drängte sich auf, um die politische und
humanitäre Krise einzudämmen. Im humanitären Bereich mussten:

- die unerträgliche Situation der Flüchtlinge im Südosten Guineas erleichtert
und
- die Aufnahmekapazität für die Rückkehrer in Sierra Leone erhöht werden.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes leistete deshalb mit einem schnellen Beitrag von
3 Millionen Franken an das Nothilfeprogramm des UNHCR konkrete Hilfe. Zusätz-
lich wurde ein weiterer Beitrag von 2,5 Millionen Franken an das Welternährungs-
programm (WFP) ausbezahlt, damit die Flüchtlinge mit dem Nötigsten versorgt wer-
den konnten. Weitere Beiträge wurden an Nothilfeaktionen von internationalen hu-
manitären Organisationen (IKRK, IOM) und Schweizer Hilfswerke geleistet, welche
Zugang zu den Flüchtlingen in der Region hatten. Die Zusammenarbeit mit dem
UNHCR wurde sehr wichtig, nachdem dieses ein dringendes Gesuch an die DEZA
um Entsendung von Fachpersonal des SKH gerichtet hatte. Seit Anfang 2001 stehen
dem UNHCR nun sowohl in Sierra Leone wie in Guinea Teams für die Lagerpla-
nung sowie auf Trinkwasserversorgung spezialisierte SKH-Fachleute zur Verfü-
gung. Dank dieser Unterstützung und den verstärkten Bemühungen der internatio-
nalen Gemeinschaft konnte schnell und gezielt Hilfe geleistet und so eine grosse
menschliche Tragödie verhindert werden.

Dank der Humanitären Hilfe des Bundes konnten namentlich:

- in Guinea, in ausreichender Entfernung von der Grenze, Flüchtlingslager erstellt und eingerichtet werden. 60 000 Flüchtlinge erhielten damit Unterkunft und konnten bis Ende Mai 2001 versorgt werden;
- 4 neue temporäre Auffanglager für Rückkehrer, zwei zusätzliche ständige Lager und eine grosse Anzahl Wasserversorgungseinrichtungen in den Wiederaufbaugebieten in Sierra Leone eingerichtet werden. So konnten bis zum zweiten Halbjahr 2001 über 110 000 Rückkehrende aufgenommen werden.

Der Beitrag der Humanitären Hilfe des Bundes im Jahr 2001 für diese schwere Flüchtlingskrise belief sich auf über 8 Millionen Franken und entsprach 3 SKH-Experten-Jahre. Abschliessend kann zu dieser erfolgreichen Aktion bestätigt werden, dass die Humanitäre Hilfe des Bundes eine effiziente Rolle gespielt hat, indem sie gezielte finanzielle Beiträge mit dem Einsatz der richtigen Fachleute kombinierte.

9.1.4 Lateinamerika und Karibik: Hintergrund

Der Wirbelsturm «Mitch» war eines der schlimmsten Naturphänomene in der Geschichte des amerikanischen Kontinents. Er überquerte Mittelamerika Ende 1998 und hinterliess Tod und Verwüstung. Honduras und Nicaragua waren am schwersten betroffen, aber auch Guatemala und El Salvador bezahlten einen hohen Preis. Über 10 000 Tote und 8000 Vermisste waren zu beklagen. Ganze Dörfer wurden von der Landkarte gefegt. Hunderttausende von Menschen wurden obdachlos. Insgesamt litten 2,3 Millionen Menschen direkt oder indirekt unter den Auswirkungen der Katastrophe.

Honduras, das am stärksten von «Mitch» getroffene Land, war auch am wenigsten gut gerüstet, um effizient darauf reagieren zu können. Dies stellte seine Strukturen und seine institutionellen Mechanismen grundlegend in Frage. Es musste lernen, von heute auf morgen mit einem weltweiten Bekanntheitsgrad und einem äusserst grossen Zustrom von ausländischen Zusammenarbeitsorganisationen und Ressourcen fertig zu werden, ohne jedoch über die nötige Aufnahmekapazität zu verfügen. Nicaragua, das seit 1979 sporadisch in den Genuss internationaler Zusammenarbeit kam, war besser gerüstet. Für El Salvador und Guatemala war «Mitch» zwar ebenfalls ein harter Schlag, doch nahm dort die Wirtschaft keinen Schaden. Anfang 2001 wurde El Salvador noch von zwei schweren Erdbeben heimgesucht, die riesige Erdmassen ins Rutschen brachten und über 1000 Todesopfer, zahlreiche Verletzte und Obdachlose forderten. Über ein Drittel der rund 6 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner El Salvadors waren von der Katastrophe betroffen.

In Kolumbien verschärft sich der seit über 35 Jahren dauernde Konflikt immer mehr, sodass das Land heute fast 3 Millionen intern Vertriebene zählt, die unter meist sehr prekären Bedingungen leben. Die Humanitäre Hilfe des Bundes wurde in den letzten drei Jahren verdoppelt. Vor allem dank der Zusammenarbeit mit dem IKRK, dem UNHCR und Schweizer wie lokalen NGOs kann diesen Menschen effizient geholfen werden.

Ein grosser Teil der Bevölkerung Haitis wurde Opfer der ständigen politischen Unruhen auf der Insel und der dauernden wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Besonders

stark betroffen ist der Gesundheitssektor. Die humanitäre Hilfe hat vor Ort mit der Renovation eines Regionalspitals und der Unterstützung der strukturellen Verbesserung des Gesundheitssektors insgesamt einen wesentlichen Beitrag geleistet.

Die Naturkatastrophen haben auch Südamerika nicht verschont. Nach starken Überschwemmungen in Venezuela, welche über 20 000 Tote und Vermisste sowie 2 Millionen Obdachlose forderten, leistete die Humanitäre Hilfe auch Unterstützung nach den Erdbeben in Bolivien und Peru sowie nach dem Vulkanausbruch in Ecuador.

Die wachsende Zahl von Strassenkindern in den Städten Lateinamerikas ist ein soziales Problem, das verschiedene Ursachen hat. In Zusammenarbeit mit spezialisierten Schweizer NGOs leistet die humanitäre Hilfe ihren Beitrag an die Betreuung dieser Kinder, insbesondere in Brasilien, Peru und Kolumbien.

Rund 10 Prozent der Ressourcen der Humanitären Hilfe des Bundes wurden in den letzten fünf Jahren in Lateinamerika und der Karibik eingesetzt.

9.1.4.1 Beispiel 6: Prävention und «Preparedness»; Mittelamerika

Die Strategie «Prävention und Vorbereitung (Preparedness) auf Naturkatastrophen (PP)» der humanitären Hilfe in Mittelamerika wurde im März 2000 ausgearbeitet. Sie ist auf eine Dauer von 3 bis 4 Jahren angelegt. Sie baut auf den Resolutionen des «Gipfels von Stockholm» über den Kampf gegen die Verletzlichkeit auf. Sie hat zum Ziel, durch Unterstützung der Raumplanung zur Reduktion von Naturrisiken beizutragen. Dabei stützt sie sich auf 3 Schwerpunkte:

- die Sensibilisierung für die natürlichen Risiken («awareness building»);
- die besten Praktiken («best practices»);
- die institutionelle Unterstützung neuer Regierungsstellen, die sich mit der Prävention befassen.

Die Präventionsprogramme konzentrieren sich auf Nicaragua, wo die Humanitäre Hilfe bereits Erfahrung in diesem Bereich hat, sowie auf Honduras. Nach den Erdbeben von Anfang 2001 wurde die Strategie überprüft und auf El Salvador ausgeweitet.

Das Präventionsprogramm der Humanitären Hilfe lief in drei unterschiedlichen, aufeinander folgenden Phasen ab:

- Von August 1999 bis Dezember 1999: Organisation eines regionalen Kurses in den instabilen Zonen sowie Durchführung von 4 Pilotstudien in 4 Gemeinden, um Karten der Risikozonen zu erstellen.
- Von Januar 2000 bis April 2000: vollständige Umweltanalyse für Mittelamerika unter dem Blickwinkel der Bewältigung von Naturkatastrophen, um Aktionslinien zur Ausarbeitung einer Strategie zu finden.
- Ab Mai 2000: Durchführung der gutgeheissenen Strategie. Bisher wurden drei Projekte durchgeführt:
 - ALARM: oder die lokale Hilfe bei Analyse und Bewältigung von natürlichen Risiken, indem den Gemeinden durch eine partizipative Analyse der natürlichen Gefahren in ihrer Umwelt und mit einem Plan zur

Eindämmung von Katastrophen geholfen wird. Vom Projekt sind 21 Gemeinden betroffen.

- MAESTRIA: Schaffung einer nachuniversitären Ausbildung von 2 Jahren im Bereich Bewältigung natürlicher Risiken, in Zusammenarbeit mit der autonomen nationalen Universität von Nicaragua.
- AUSBILDUNG: (Weiterbildung der nationalen Verwaltung). Unterstützung des nationalen Systems für Prävention, Reduktion und Überwachung von Katastrophen in Nicaragua. Das Projekt wird von der UNDP (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen) geleitet und besteht darin, die neue Regierungsstruktur bei der Einführung eines landesweiten Ausbildungsprogramms auf 3 Ebenen (zentral, departemental und lokal) zu unterstützen.

Gleichzeitig wurde dem UNDP in Honduras ein Präventionsexperte zur Verfügung gestellt. Nach den Erdbeben von Anfang 2001 in El Salvador konnten ausserdem dank einem schnellen Projekt zur Überprüfung der Risikozonen Risikokarten erstellt und Empfehlungen für die 3 geografischen Zonen abgegeben werden. Auf Grund dieser Studien konnten die betroffenen Gemeinden und Bevölkerungen für die Risiken sensibilisiert werden, denen sie ausgesetzt sind. Ferner ist die Einführung geeigneter Massnahmen in Gang, darunter namentlich die Evakuierung von Personen aus den Hochrisikozonen.

Für die Umsetzung der Strategie «Prävention und Preparedness (PP)» werden jährlich durchschnittlich 1,2 Millionen Franken aufgewendet.

9.1.4.2 Beispiel 7: intern Vertriebene; Kolumbien

Seit über 40 Jahren herrscht in Kolumbien ein Bürgerkrieg, der schon mindestens 40 000 Todesopfer gefordert hat. Die Hauptakteure sind die Regierungstruppen, die Guerillaorganisationen FARC («Fuerzas Armadas Revolucionarias de Columbia») und ELN («Ejercito de Liberación Nacional») sowie die paramilitärischen Gruppierungen der extremen Rechten.

Trotz der erneuten Friedensbemühungen der Regierung von Präsident Pastrana und der internationalen Gemeinschaft hat sich der Konflikt in den letzten Jahren noch verschärft. Die Schweiz gehört zu den zehn Ländern, welche den Friedensprozess mit der FARC führen, und gleichzeitig zur Gruppe der fünf Länder, welche mit der ELN verhandeln. Auch wenn der Dialog kräftig vorangetrieben wird, zeigen die bisher gemachten Erfahrungen, dass der Friede in Kolumbien noch in weiter Ferne liegt.

Die Opfer dieses Bürgerkriegs sind leider zu einem grossen Teil unter der Zivilbevölkerung zu finden. Drohungen, Morde, Entführungen, Lösegeldforderungen und Straflosigkeit gehören zum Alltag. Sie führen nicht nur zum Exodus von Einzelpersonen, sondern auch zu massiven Fluchtbewegungen ganzer Bevölkerungsgruppen. Mit über 2 Millionen weist Kolumbien den höchsten Prozentsatz an intern Vertriebenen in der Hemisphäre auf.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes in Kolumbien kombiniert die traditionellen kurzfristigen Einsätze – Verteilung von Nahrungsmitteln, Leistungen im Gesundheits-

wesen und Bau von Unterkünften – mit mittelfristig angelegter Unterstützung interner Vertriebener. Sie umfasst auch längerfristige Massnahmen im Zusammenhang mit dem Friedensprozess im Bereich Konfliktprävention und Friedensförderung. Diese Hilfe richtet sich vor allem an intern Vertriebene, insbesondere die Generation, welche die Zukunft in Kolumbien entscheiden wird, also Kinder und Jugendliche. Mit Programmen in den Bereichen Ausbildung, namentlich berufliche Wiedereingliederung und Erwachsenenbildung, wird auch ein Beitrag an die Verbesserung der Lebensbedingungen der Vertriebenen geleistet. Ferner arbeitet die Humanitäre Hilfe des Bundes neben den traditionellen Partnern wie UNHCR, IKRK und verschiedenen Schweizer NGOs auch mehr und mehr mit lokalen Organisationen zusammen. Kolumbien weist in der Tat ein immenses Potenzial an lokalen Initiativen auf, das es zu nutzen und zu stärken gilt. Das vor kurzem bei der Schweizer Botschaft in Bogotá eröffnete Koordinationsbüro der DEZA ermöglicht nicht nur eine engere Zusammenarbeit mit den lokalen Partnern, sondern auch eine bessere Kohärenz zwischen den verschiedenen Instrumenten der Schweizer Aussenpolitik, namentlich im Bereich Menschenrechte und Friedensförderung.

Zur Erreichung dieser Ziele wendet die Humanitäre Hilfe jährlich 3 Millionen Franken auf.

9.1.5 Mittlerer Osten: Hintergrund

In den letzten drei Jahren hat der Mittlere Osten im humanitären Bereich stark gelitten. Verantwortlich dafür waren vor allem:

- Die Konflikte mit ihren Folgen auf die Zivilbevölkerung,
 - In Palästina/Israel: (Flüchtlinge und intern Vertriebene in Ostjerusalem, im Gazastreifen, der Westbank, Jordanien, Syrien und Libanon).
 - Im Irak: (Folgen des ersten und des zweiten Golfkriegs, interne Auseinandersetzungen mit Kurden und anderen bewaffneten Gruppen; Flüchtlinge in Jordanien und Syrien, intern Vertriebene im Norden des Irak).
 - Libanon: (Folgen des Bürgerkriegs mit intern Vertriebenen).
- Das internationale Embargo gegen den Irak und seine Folgen für einen grossen Teil der Bevölkerung, wovon die Kinder am stärksten betroffen sind.
- Die durch Armut verursachte humanitäre Not in den mittellosen Ländern der Region, die auch über keine wirksamen staatlichen Fürsorgetetze verfügen (insbesondere in Jemen, Syrien, Jordanien, Libanon und Palästina).

Die palästinensischen Flüchtlinge werden von der UNRWA und von Nichtregierungsorganisationen betreut, namentlich mit Leistungen in den Bereichen Erziehung, Gesundheit und Sozialhilfe. Nach dem Ausbruch der zweiten Intifada, im Oktober 2000, wurden von der Humanitären Hilfe des Bundes Nothilfe- und Beschäftigungsprogramme finanziert. Auch das IKRK, das zusätzlich einen Beitrag zur Unterstützung der Aktivitäten des palästinensischen Roten Halbmonds leistete, was von allen Seiten begrüsst wurde, erhielt bedeutende Beiträge an die Unterstützung seiner regulären Aktivitäten, die es auf Grund seines Auftrags durchführte. Und schliesslich erhielt auch das Departement für Flüchtlinge der Organisation zur Befreiung Palästinas (PLO) von der Schweiz Unterstützung für institutionelle Ein-

richtungen und bei der Erarbeitung von Grundsätzen für die Friedensverhandlungen im Flüchtlingsbereich.

Im Irak hat sich die Humanitäre Hilfe des Bundes zwischen 1993 und 1997 vor allem auf die Nahrungsmittelhilfe konzentriert. Als sich die Ernährungslage 1998 dank dem UNO-Übereinkommen «Oil for Food» leicht besserte, konzentrierte sich das Programm mehr auf den Kampf gegen die Mangelernährung der Kinder. Wie früher sterben auch heute wieder rund 13 Prozent der Kinder im Irak vor dem fünften Lebensjahr. Die Gründe dafür liegen einerseits in den Durchfallerkrankungen, die auf die schlechte Trinkwasserqualität zurückgehen, und andererseits in der ungenügenden medizinischen Versorgung. Medizinische und Hygienemaßnahmen im Zusammenhang mit der Prävention von Mangelernährung (zum Beispiel Mütterberatung) sind zu wenig ausgebaut, und auch der Pflegebereich leidet unter dem Zerfall der Infrastrukturen. Im Libanon wurde das Sozialhilfe- und Wiedereingliederungsprogramm, das nach dem Bürgerkrieg eingeleitet wurde, im Jahr 2000 abgeschlossen.

In den letzten fünf Jahren wurden rund 10 Prozent der Ressourcen der Humanitären Hilfe des Bundes im Mittleren Osten eingesetzt.

9.1.5.1 Beispiel 8: Palästinaflüchtlinge

Das Problem der Palästinaflüchtlinge ist einmalig. Einerseits wegen der ungewöhnlich langen Dauer – es besteht bereits seit über fünfzig Jahren – und andererseits, weil die Palästinaflüchtlinge im Mittleren Osten ausdrücklich vom Mandat des UNHCR ausgeschlossen sind.

Nach den verschiedenen Kriegen zwischen Israel und den arabischen Staaten seit 1948 gibt es heute nach Angaben der UNRWA (Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten) rund 3,8 Millionen offiziell registrierte und nahezu eineinhalb Millionen nicht registrierte palästinensische Flüchtlinge. Diese leben im Gazastreifen (20 Prozent), in der Westbank (15 Prozent), in Jordanien (40 Prozent), in Syrien (10 Prozent), im Libanon (10 Prozent) und der Rest in der ganzen Welt zerstreut. Die UNRWA wurde 1950 als UNO-Agentur gegründet, die sich vor allem um die Palästinaflüchtlinge kümmern sollte. Sie hat heute ungefähr 21 000 Angestellte, wovon 99,5 Prozent selber Flüchtlinge sind. Die UNRWA ist verantwortlich für die Grundbetreuung der Flüchtlinge in den Bereichen Erziehung, Gesundheit und Sozialhilfe, was jährlich auf rund 310 Millionen USD zu stehen kommt. Ausserdem werden jedes Jahr weitere 500 Millionen USD pro Gastland eingesetzt, vor allem für die Miete des Landes, auf welchem die 59 UNRWA-Flüchtlingslager stehen. Zusätzlich führen mehrere Hundert NGOs Flüchtlingsprojekte durch, zum Beispiel in den Bereichen Vorschule, Frauenförderung, Einkommensverbesserung usw. Insgesamt kostet die Betreuung der heute über 5 Millionen Flüchtlinge eine Milliarde USD pro Jahr.

Die Unterstützung der Humanitären Hilfe des Bundes betrifft vorwiegend folgende Bereiche:

- Erziehung, Gesundheit und Sozialhilfe: Beitrag an die Finanzierung des Schulsystems, des Gesundheitswesens und der Sozialhilfe, welche die UNRWA für Palästina verwaltet.
- Nothilfe und Schaffung von Stellen zum Zeitpunkt des Ausbruchs der zweiten «Intifada»: der erneute Gewaltausbruch hat wieder einen grossen Teil der Palästinenserinnen und Palästinenser in die Arbeitslosigkeit getrieben. Die Nahrungsmittelhilfe musste verstärkt werden, und es mussten Beschäftigungsprogramme eingeleitet werden.
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Gastländern, den Geberländern und der UNRWA: Die verbesserte Koordination zwischen den verschiedenen Gebern und die Stärkung der Beziehung zu den Gastländern und der UNRWA sind ein wichtiger Beitrag der Schweiz.
- Unterstützung des Flüchtlingsdepartements der PLO, über die Finanzierung verschiedener Studien und Analysen zur Flüchtlingsfrage.

Die Schweiz hat die UNRWA seit deren Gründung über die Humanitäre Hilfe des Bundes mit über 150 Millionen Franken unterstützt. Das waren in den letzten Jahren durchschnittlich je 8 bis 10 Millionen Franken. Ausserdem leistete die Schweiz zu Gunsten der Palästinaflüchtlinge punktuell finanzielle Beiträge an die Umsetzung des IKRK-Mandats, an die Aktivitäten verschiedener NGOs sowie an die PLO.

9.1.6 Asien: Hintergrund

Die humanitäre Situation in Asien hat sich in den letzten Jahren beträchtlich verschlimmert. Es ist sehr schwierig, eine Lösung für die seit mehreren Jahrzehnten immer wieder aufflammenden Konflikte zu finden. So hat die Zahl der Flüchtlinge und der intern Vertriebenen stark zugenommen.

In Afghanistan ist heute die Hälfte der 22 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner direkt von einem Konflikt betroffen, der seit über zwanzig Jahren andauert. 6 Millionen davon sind auf der Flucht. Der Bürgerkrieg in Sri Lanka hat nahezu eine Million intern Vertriebener gefordert. In Myanmar geht man davon aus, dass die Politik der Regierung gegenüber den Minderheiten eine halbe Million Menschen in die Flucht getrieben hat, von denen rund 120 000 in Flüchtlingslagern in Thailand leben. Und in Nepal leben noch immer rund 100 000 Flüchtlinge aus Bhutan in Lagern. In Indonesien und im Ferganatal – im Dreieck zwischen Tadschikistan, Usbekistan und Kirgisistan – ist die Situation nach wie vor ziemlich instabil und könnte noch zu Dramen wie in Osttimor oder zu bewaffneten Konflikten führen.

Ferner war auch Asien in den letzten Jahren nicht von Naturkatastrophen verschont. In Kombination mit den Konflikten haben diese zu beträchtlichem Leid geführt. Die Dürre von Iran bis Indien, die ihren Höhepunkt im Jahr 2000 erreichte, hat die Situation für die afghanischen Flüchtlinge und alle intern Vertriebenen noch zusätzlich erschwert. In Nordkorea kamen zu den bereits bestehenden Problemen im letzten Jahrzehnt ebenfalls Überschwemmungen und Dürren hinzu, welche zu einem riesigen Mangel an Nahrungsmitteln führten. In Indien, insbesondere in Orissa, wütete 1999 ein Wirbelsturm, gefolgt von einer Flutwelle im Jahr 2000, und ein besonders starkes Erdbeben zerstörte ein grosses Gebiet in der Region Gujarat. In den beiden letzten Wintern gab es in der Mongolei extrem tiefe Temperaturen. Mörderi-

sche Schneestürme beeinträchtigen die Lebensbedingungen der Nomaden stark und dezimierten den Viehbestand. In Kambodscha, Vietnam und Bangladesch haben die jährlichen Überschwemmungen in letzter Zeit an Stärke zugenommen.

Den Höhepunkt erreichte die Humanitäre Hilfe des Bundes mit der Unterstützung der Flüchtlinge und der intern Vertriebenen in Afghanistan. Rund zwei Drittel der gesamten Mittel wurden für Beiträge an UNO-Organisationen – namentlich das UNHCR und das WFP – sowie an das IKRK eingesetzt, das oft die einzige Organisation ist, die bei schweren Konflikten noch aktiv sein kann, und dies unter schwierigsten Bedingungen. Ferner wurden den internationalen Organisationen viel öfter als früher Fachleute des SKH zur Verfügung gestellt. Je nach Situation sind die Partner der humanitären Hilfe in dieser Region Schweizer und lokale NGOs oder auch Regierungsstellen. Wo klare Vorteile erkennbar sind, werden zusätzlich punktuell direkte Aktionen des SKH organisiert.

Fast 20 Prozent der Ressourcen hat die Humanitäre Hilfe des Bundes in den letzten fünf Jahren in Asien eingesetzt.

9.1.6.1 Beispiel 9: komplexe Nothilfe; Afghanistan

In Afghanistan haben die seit 1979, also seit 22 Jahren, fast ununterbrochen wütenden Konflikte zu einer der komplexesten humanitären Krisen geführt. Man geht davon aus, dass bis heute über eine Million Menschen als direkte Folge des Kriegs umgekommen sind. Die Taliban beherrschten im August 2001 den grössten Teil des Landes, während die Nordallianz noch rund 15 Prozent kontrollierten, mit vielen Widerstandsnestern im Zentrum und Osten des Landes. Jede der beiden Konfliktparteien ist entschlossen, der anderen den Sieg nicht zu überlassen.

Die sozioökonomische Infrastruktur, die bereits vor dem Konflikt sehr rudimentär war, ist vollständig zerstört. Die Entwicklungsperspektiven sind gleich null, und die Bevölkerung muss versuchen, das eigene Überleben in den Ruinen zu sichern. Dazu kommt seit fast 3 Jahren eine akute Dürre, die schrittweise das ganze Land überzogen hat, wodurch der Zugang zu Trinkwasser eingeschränkt und die landwirtschaftliche Produktion drastisch reduziert wurden.

Die Folgen der Dürre haben zusammen mit jenen des Konflikts in einem Jahr über eine Million Menschen dazu getrieben, ihre Region zu verlassen, und eine schon vorher riesige Wanderbewegung noch verschärft: 4 Millionen afghanische Flüchtlinge leben bereits in Iran und Pakistan, über eine Million sind intern Vertriebene in Afghanistan, potenziell noch Tausende mehr.

Die vor zwei Jahren gegen das Regime in Kabul beschlossenen Sanktionen haben die internationale humanitäre Hilfe noch schwieriger gemacht und die ohnehin schon harten Arbeitsbedingungen noch weiter verschlechtert. Die Sonderorganisationen der UNO, das IKRK und die NGOs sehen sich mit wachsenden Bedürfnissen der Bevölkerung konfrontiert, stossen aber auf zahlreiche Hindernisse (Behinderung durch die Behörden, Korruption, Schwierigkeiten vor Ort, Sicherheitsprobleme, fehlende Infrastruktur, fehlende Ressourcen, ungenügende Koordination, Konkurrenz unter den Agenturen usw.). Die grössten Hindernisse sind wohl die fehlenden Zukunftsaussichten und die wiederholten Misserfolge bei den Vermittlungsbemühun-

gen. Dadurch wurde die Bevölkerung extrem verletzlich. Die Menschen leben in praktisch totaler Abhängigkeit von der Hilfe von aussen. In einem solchen Umfeld wird der humanitäre Handlungsspielraum immer enger.

Die humanitäre Hilfe des Bundes will die verletzlichsten Personen unterstützen, namentlich die intern Vertriebenen und die Flüchtlinge. In Afghanistan liegt der geografische Schwerpunkt in den am schlechtesten abgedeckten Gebieten (Zentrum, Norden und Westen) des Landes. In Iran und Pakistan konzentriert sich die Hilfe auf die Flüchtlinge. 75 Prozent des Budgets der humanitären Hilfe gehen an die multilateralen Organisationen (IKRK, WFP und UNHCR). Der Rest des Programms in Afghanistan besteht aus der Unterstützung verschiedener NGOs und in der Entsendung von SKH-Fachleuten. Im Jahr 2000 belief sich der Beitrag der humanitären Hilfe auf 9,3 Millionen Franken (einschliesslich Nahrungsmittel- und Nothilfe). Die Humanitäre Hilfe des Bundes, die für 2001 mit 7,3 Millionen Franken veranschlagt ist, dürfte vermutlich wegen der andauernden Verschlechterung der humanitären Situation in der Region beträchtlich höher zu stehen kommen.

9.1.7 Direkte Aktionen: Hintergrund

Angesichts der in den letzten vier Jahren laufend gewachsenen humanitären Bedürfnisse und um auf die dringende Forderung von Parlament und Bevölkerung in der Schweiz einzugehen, die eine Zunahme der bilateralen wie multilateralen humanitären Hilfe, ihrer Aktivitäten und ihrer Präsenz bei den Opfern verlangen, musste die Humanitäre Hilfe des Bundes die direkten Aktionen mit den Angehörigen des SKH verstärken. Auch Vielfalt und Komplexität dieser Aufgaben haben zugenommen, womit sie den grossen Umfang der erfüllten Mission widerspiegeln. Der Umfang der Mission erklärt übrigens auch den neuen Namen des SKH.

Die direkten Aktionen sind die wichtigste Form des Engagements der humanitären Hilfe. Sie profitieren oft von den vielen Berichterstattungen in den Medien. Sie greifen heute oft auf die Zusammenarbeit mit einem weiten Netz von Fachpersonal zurück, das in vielen Bereichen kompetent ist. Die Angehörigen des SKH können einzeln oder in schnellen Einsatzteams arbeiten, namentlich bei Überlebens- und Wiederaufbauaktionen. Diese direkten Aktionen werden auch genau koordiniert und abgestimmt, sowohl national wie international.

Dank den Forderungen nach einer Ausweitung der direkten Aktionen der humanitären Hilfe zu Gunsten der Opfer und der Gewährung von Nachtragskrediten durch das Parlament, um diese direkten Aktionen zu Ende führen zu können, konnte die Humanitäre Hilfe des Bundes ihre direkten Aktivitäten im Rahmen von Konflikten ausweiten. Dies insbesondere in den Bereichen Nothilfe und Wiederaufbau, in die zwei Drittel der für die direkten Aktivitäten vorgesehenen Mittel gesteckt werden. Unter der gemeinsamen Leitung des Bundesamtes für Flüchtlinge und der DEZA konnten mit Beteiligung vieler schweizerischer und internationaler Akteure Programme für die freiwillige Rückkehr nach Bosnien-Herzegowina (ab 1996) und in die Provinz Kosovo (ab 1999) umgesetzt werden. Diese neuen, originellen und den Bedürfnissen angepassten Programme stiessen auf grossen Anklang, sowohl in der Schweiz wie auf internationaler Ebene. Auch das Programm «Cash for shelter» (finanzielle Entschädigung für die Bereitstellung einer Unterkunft) in Inguschetien (ab 1999) und in Serbien (ab 2000), ähnlich einem in Albanien anlässlich des Koso-

vo-Konflikts durchgeführten und getesteten Programms, war sehr innovativ und gilt nun für die internationalen humanitären Akteure als Referenz. Diese Programme ermöglichten namentlich, dass die Bevölkerung in ihrer Heimat bleiben und in den betroffenen Regionen zur Selbsthilfe greifen konnte.

Gleichzeitig führte die humanitäre Hilfe ihre direkten Aktionen nach Naturkatastrophen weiter, insbesondere mit Überlebens- und Wiederaufbauhilfe. Es waren die Programme zur Wiederaufbauhilfe in Mosambik (seit 1999), zur Prävention in Mittelamerika (seit 2000), zur Unterstützung der Bevölkerung und Hilfe mit dem Viehbestand in der Mongolei (2000) und mit der Hilfe an die Bevölkerungen in Jakutien in der Russischen Föderation (2001). Auch da hat die humanitäre Hilfe bei ihren direkten Aktionen bewiesen, dass sie kreativ ist, gut reagiert und das Wichtige sofort erkennt.

Die Rettungskette Schweiz ihrerseits, die unter der direkten Leitung der humanitären Hilfe steht und spezialisiert ist auf Ortung, Rettung und erste medizinische Hilfe an Menschen, die von einem Erdbeben oder vom Einbruch ihrer Behausung betroffen sind, trat in diesem Zeitraum sechsmal in Aktion: in Iran (1997), in der Türkei (zweimal 1999), in Griechenland (1999), in Taiwan (1999) und in Gujarat, Indien (2001), wo eine fortdauernde Aktion (Nothilfe verbunden mit Wiederaufbau und langfristiger Entwicklung) erfolgreich durchgeführt werden konnte. In Taiwan führte die Rettungskette Schweiz ausserdem zum ersten Mal eine direkte Aktion zusammen mit Rettungsmannschaften aus Deutschland und Österreich durch, indem vor Ort in einer einzigen integrierten Einheit unter Schweizer Leitung gearbeitet wurde. Diese Aktion zeigte, wie erfolgreich die operationellen Koordinationskapazitäten zwischen verschiedenen internationalen humanitären Akteuren sein können.

So nahmen die direkten Aktionen der Humanitären Hilfe des Bundes in den fünf letzten Jahren nicht nur quantitativ zu, sondern gewannen auch an Qualität, einer Qualität, die weit herum anerkannt ist. Rund 20 Prozent der Ressourcen der humanitären Hilfe, insgesamt 192 Millionen Franken, wurden in dieser Zeit für direkte Aktionen eingesetzt.

9.1.7.1 Beispiel 10: Rettungskette Schweiz; Indien/Gujarat

Am Freitag, 26. Januar 2001 um 08.46 erschütterte ein Erdbeben der Stärke 7,9 auf der Richterskala während zweier Minuten den westindischen Bundesstaat Gujarat. Das Epizentrum lag 20 km nordöstlich von Bhuj (150 000 Einwohner), dem Hauptort des Distrikts Kutch, und brachte in einem Umkreis von 100 km Tod und Zerstörungen. Auch Ahmedabad, die grösste Stadt dieses Bundesstaates von 41 Millionen Einwohnern, war schwer getroffen.

Auf Grund des Ausmasses des Erdbebens, insbesondere der Zahl der unter den Trümmern verschütteten Opfer, setzte die humanitäre Hilfe die Rettungskette Schweiz ein, nachdem das Hilfsangebot der Schweiz von der indischen Regierung angenommen worden war. Ein mittleres Modul der Kette, das aus 54 Personen, 9 Hunden und 10 Tonnen Material bestand, flog am Samstag, 27. Januar 2001, in einem von der SRGroup zur Verfügung gestellten Grosstransportflugzeug direkt nach Ahmedabad und war vor allen anderen internationalen Rettungsteams vor Ort. Zwei Stunden später konnten die ersten Überlebenden aus den Trümmern geborgen

werden. Am Sonntagmorgen wurde ausserdem ein 12-köpfiges Team nach Bhuj geschickt, in die Nähe des Epizentrums des Bebens, wo drei Personen gerettet werden konnten. Die Rettungs- und Aufräumarbeiten gingen bis zum Mittwoch, den 31. Januar 2001, weiter, in dieser Zeit konnten 8 Menschen lebend geborgen werden. Ausserdem wurden viele weitere Menschen geortet und konnten Aufräumarbeiten erledigt werden.

Dieses Erdbeben kostete vermutlich rund 30 bis 50 000 Menschenleben, ausserdem wurden 200 000 Menschen verletzt und 500 000 obdachlos. In den Stadtzentren von Bhuj, Anhar und Bhachau wurden die Infrastrukturbauten zu 90 Prozent zerstört, ganze Dörfer wurden von der Landkarte gefegt. So leistete die Schweiz gleichzeitig zu den Rettungs- und Aufräumarbeiten über eine lokale Partnerorganisation der DEZA sowie über das Schweizerische Rote Kreuz Nothilfe. Es wurde unerlässliches Hilfsmaterial an die notleidende Bevölkerung verteilt und erste Analysen zum Wiederaufbau durchgeführt.

Nach fünf Tagen und Nächten harter Arbeit kehrten die Angehörigen der Rettungskette in die Schweiz zurück. Drei weitere Angehörige der humanitären Hilfe – eine Programmkoordinatorin, ein Logistiker und ein Baufachmann des SKH – blieben hingegen dort, um unverzüglich das Schweizer Programm für Überlebens- und Wiederaufbauhilfe einzuleiten.

Der indische Ministerpräsident Atal Behari Vajpayee empfing das Führungsteam der Rettungskette, um den Schweizer Rettungsmannschaften seinen Dank für ihre effiziente Arbeit und für die mit diesem Einsatz bezeugte Solidarität mit der indischen Bevölkerung auszudrücken. Sein offizieller Dank steigerte die Dankbarkeit der indischen Öffentlichkeit für die Leistungen der Humanitären Hilfe des Bundes zusätzlich. Das Engagement der Schweizer Botschaft und des Koordinationsbüros der DEZA in Neu Delhi sowie die grosse Unterstützung der Aktivitäten der Rettungskette erleichterten die Durchführung dieser ausserordentlich raschen Aktion in grossem Masse.

9.1.7.2 Beispiel 11: die humanitäre Initiative FOCUS

Am 23. März 1999 heisst der NATO-Generalsekretär die Luftangriffe auf die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) gut. Sie beginnen am 24. März 1999 und dauern bis zum 9. Juni 1999, dem Datum, an dem das technisch-militärische Abkommen (ATM) zwischen der NATO und den jugoslawischen Streitkräften unterzeichnet ist. Zwischen März und Juni 1999 herrscht grosse Sorge um die notleidende Zivilbevölkerung in der Provinz Kosovo und andernorts in der BRJ, denn es ist keine externe humanitäre Organisation vor Ort, und die Nachrichten aus den verschiedenen Quellen sind alarmierend. Zusätzlich wird die Zivilbevölkerung durch das Vorgehen nach dem NATO-Motto «keine Verluste», das die Risiken für ihre Soldaten auf ein Minimum beschränkt, den Gefahren noch stärker ausgesetzt.

Das Recht auf medizinische und humanitäre Hilfe und auf Schutz, die Respektierung der physischen und moralischen Unversehrtheit jedes Menschen bei bewaffneten Konflikten stehen im Zentrum der Bestimmungen der Genfer Abkommen. Mit der humanitären Initiative FOCUS sollten diese Bestimmungen umgesetzt werden. Sie wurde im April 1999 von der Schweiz eingeleitet, der sich bald die Russische Föde-

ration und Griechenland anschlossen, und wurde von mehreren NATO-Staaten und vom Generalsekretär der UNO explizit unterstützt. Am 16. Februar 2001 verabschiedete die UNO-Vollversammlung eine Resolution (55/169), in welcher sie dieser Initiative ihre grosse Anerkennung aussprach. Später stiess noch Österreich zu FOCUS, und Kanada unterstützte die Operation finanziell. FOCUS machte sich also mit Zustimmung aller betroffenen Akteure, das heisst der Behörden der BRJ, der am Konflikt beteiligten Gruppierungen und der anderen Regierungen, in der BRJ an die Arbeit. Die traditionellen Akteure der humanitären Hilfe wurden über die Aktivitäten unterrichtet und nahmen manchmal daran teil. FOCUS wollte die auf humanitärer Ebene bestehenden Lücken schliessen, indem vor allem der Zivilbevölkerung geholfen wurde, aber schon nur die Präsenz von FOCUS war für die Bevölkerung ein passiver, neutraler und unparteilicher Schutz. Solange die traditionellen humanitären Akteure nicht in der Region waren, musste alles getan werden, um den Opfern des Konflikts in der BRJ zu helfen und sie zu schützen, sowohl in der Republik Serbien, zu der die Provinz Kosovo gehört, wie in der Republik Montenegro.

Als nach dem 9. Juni 1999 alle traditionellen Akteure der internationalen humanitären Hilfe in die BRJ zurückkehren konnten, übergab FOCUS ihnen die humanitäre Arbeit und befasste sich von da an mit den von den anderen Akteuren nicht abgedeckten Aktivitäten wie Energieversorgung, Lieferung von Medikamenten, Minenräumung und Umweltschutz. FOCUS ging auch daran, die Not der neuen intern Vertriebenen aus der Provinz Kosovo zu lindern, welche sich vorübergehend in der Republik Serbien niederliessen. Die Arbeiten von FOCUS in der BRJ waren Ende 1999 abgeschlossen. Die vier Partnerländer wandten sich danach, über die üblichen bilateralen und multilateralen Kanäle, wieder ihren humanitären und anderen Aktivitäten in der Region zu.

Drei zentrale Lehren können aus der humanitären Initiative FOCUS gezogen werden: Zuerst und vor allem liegt beim Auftreten von Krisensituationen die einzige realistische Option darin, alles zu unternehmen, um den Opfern Hilfe und Schutz zu bieten. Und dann gibt es im humanitären Bereich kein humanitäres Monopol. Wenn die traditionellen humanitären Akteure fehlen, können auch Instanzen, welche normalerweise keine humanitären Aktionen durchführen, zum Beispiel Staaten, Hilfs- und Schutzaktivitäten übernehmen, vor allem, wenn es für sie leichter ist, zu den Opfern zu gelangen. Und schliesslich wäre es in Zukunft klug, wenn die Staaten und die humanitären Akteure zusammen darüber nachdenken würden, wie sie angesichts einer Krise die nötigen humanitären Aktionen am wirksamsten durchführen können.

Die humanitäre Initiative FOCUS wurde in der BRJ sehr gut aufgenommen, sowohl in den Behörden wie in der Bevölkerung. Sie ermöglichte es der BRJ auch, den Dialog mit der internationalen Gemeinschaft aufrechtzuerhalten, um nachher deren Institutionen wieder zu integrieren, mit der Unterstützung der Schweiz. In diesem Rahmen beschloss die BRJ am 5. Dezember 2000, sich der von der Schweiz geleiteten Abstimmungsgruppe im Internationalen Währungsfonds (IMF), der Weltbank (WB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) anzuschliessen, wobei die Schweiz technische und finanzielle Hilfe leistete, um den Beitritt zu erleichtern. Die Schweiz unterstützt den Demokratisierungsprozess der BRJ und die Wiedereingliederung des Landes in der Weltwirtschaft mit verschiedenen finanziellen und technischen Hilfsprojekten. FOCUS ermöglichte diese Annäherung zwischen der BRJ und der Schweiz.

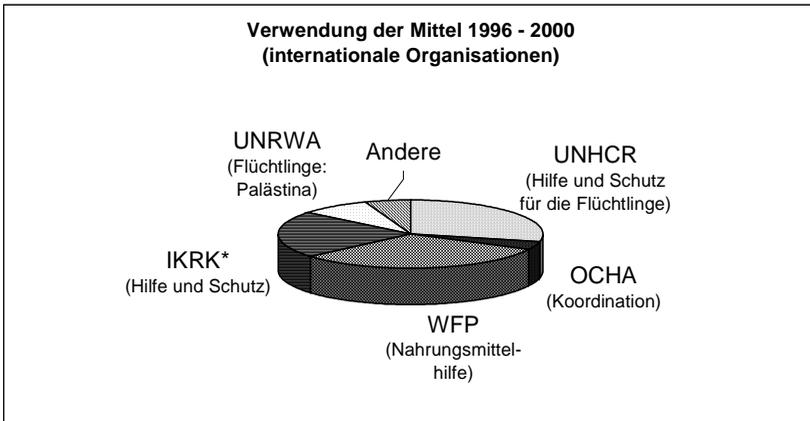
Insgesamt wurden für die Initiative FOCUS von den vier Partnern 9 Millionen Franken aufgewendet. Die Regierung Kanadas leistete einen zusätzlichen Beitrag von 1 Million CDN \$ an FOCUS.

9.1.8 Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen: Hintergrund

Internationale Organisationen (in Millionen Franken und in Prozent)

UNHCR	OCHA	WFP	IKRK*	UNRWA	Andere	Total
142,4	19,9	154,3	110,6	42,9	27,8	497,9
28,6%	4,0%	31,0%	22,2%	8,6%	5,6%	100%

* Ohne den zusätzlichen Beitrag von 328,5 Millionen Franken ans Sitzbudget des IKRK, der in einem separaten Bundesbeschluss enthalten ist.



9.1.8.1 Beispiel 12: die humanitäre Koordination unter der Verantwortung von OCHA (Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten)

Die internationalen humanitären Aktivitäten sind vielschichtig und interdisziplinär. Sie müssen zugleich vorbeugen, retten, beim Wiederaufbau helfen und den Aufbau von Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung zwischen den oft verletzten und zerstrittenen Gemeinschaften erleichtern. Die internationalen humanitären Aktivitäten müssen ferner die lokalen und regionalen Fähigkeiten zur Vorbereitung und Reaktion auf Notsituationen stärken. Sie müssen helfen, zwischen der humanitären und

der strukturellen Hilfe Brücken zu bauen, um nachhaltige Auswirkungen zu erzeugen. Um auf all diese Herausforderungen eingehen zu können, kann keine Regierung, keine internationale Organisation isoliert handeln. Es ist deshalb nötig, alle humanitären Akteure der internationalen Gemeinschaft über das System der Vereinten Nationen einzubinden. Dazu wurde mit OCHA ein Mechanismus geschaffen, der für die Koordination der humanitären Angelegenheiten sehr wichtig ist.

Als OCHA geschaffen wurde, hiess es zunächst Departement für Humanitäre Angelegenheiten der Vereinten Nationen (DHA). 1992 wurde es umgetauft in Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten (Englisch OCHA). Ihr Auftrag besteht darin, die internationale Nothilfe zu koordinieren, den humanitären Hilfsorganisationen bei der Ausarbeitung der gemeinsamen Politiken zu helfen und sich bei der internationalen Gemeinschaft für die humanitäre Sache einzusetzen. OCHA ist das wichtigste Beratergremium des UNO-Generalsekretärs für humanitäre Angelegenheiten. Es koordiniert die Aktivitäten der humanitären UNO-Agenturen und gewährleistet die Verbindung zu der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-bewegung sowie zu anderen Partnern wie den wichtigsten humanitären NGOs. OCHA erstattet der Vollversammlung der Vereinten Nationen sowie dem Wirtschafts- und Sozialrat der UNO (ECOSOC) über dessen «humanitäres Segment» jährlich Bericht.

OCHA ist ein zentraler Partner der Humanitären Hilfe des Bundes. Sie leistet einen finanziellen Beitrag an OCHA über gebundene und ungebundene Beiträge (earmarked and non-earmarked contributions – namentlich bei konsolidierten Aufrufen – consolidated appeals). Der zweite Schwerpunkt der Unterstützung ist der Einsatz von Fachleuten der Humanitären Hilfe des Bundes in so unterschiedlichen Bereichen wie Ausarbeitung einer humanitären Doktrin für die Vereinten Nationen oder Beteiligung an Missionen der UNO-Teams zur Evaluierung und Koordinierung in Katastrophenfällen (UNDAC). Über OCHA kann militärisches und Zivilschutzmaterial, das von Geberländern zur Verfügung gestellt wird, bei natürlichen oder technologischen Katastrophen im Feld eingesetzt werden. Die Humanitäre Hilfe des Bundes hat OCHA auch bei der Lancierung verschiedener Initiativen wie dem «Fribourg Forum» unterstützt. Dank dieser Initiative sollen bei regionalen Krisen in Europa die Koordination im humanitären Bereich verbessert und die Kapazitäten zur Reaktion auf Notfälle gestärkt werden. Die Schweiz ist Mitglied der informellen Gruppe «Working Group on OCHA», die regelmässig zusammenkommt, um Ausichten und Empfehlungen zu Krisen und humanitären Problemen auszutauschen. Die Schweiz hat auch mehrmals die Durchführung von Diskussionen im «humanitären Segment» des ECOSOC ermöglicht, mit dem Ziel, gemeinsame normative Positionen auszuarbeiten.

Über ihre Partnerschaft mit OCHA unterstützt die Humanitäre Hilfe des Bundes die Formulierung und Umsetzung einer koordinierten, effizienten und auf universellen Prinzipien aufgebauten humanitären Aktion. Das Wissen und die Unterstützung aus der Schweiz sind ein positiver Beitrag an OCHA hinsichtlich einer verstärkten Glaubwürdigkeit von dessen Aktivitäten im Feld sowie in den internationalen Foren. OCHA ist im Gegenzug eine notwendige Station für die Humanitäre Hilfe des Bundes, da es in umfassender und kooperativer Art auf die Ursachen von Katastrophen

und Konflikten eingeht. Die Aktivitäten und die Präsenz der Humanitären Hilfe des Bundes für und innerhalb von OCHA werden in Zukunft noch verstärkt.

Im Verlauf der letzten fünf Jahre hat die Humanitäre Hilfe des Bundes OCHA im Durchschnitt jährlich rund 4 Millionen Franken zukommen lassen.

9.1.9 Nahrungsmittelhilfe: Hintergrund

In den vergangenen Jahren war die Nahrungsmittelhilfe erneut ein wichtiger Bereich der Humanitären Hilfe des Bundes. Das wird auch in Zukunft der Fall sein, denn es wird bestimmt weiterhin zu Notsituationen mit negativen Folgen auf das nackte Überleben kommen. Der Schweiz ist es wichtig, in Krisensituationen, in denen die betroffenen Menschen nicht mehr in der Lage sind, für sich selber zu sorgen, mit Nahrungsmittelhilfe auf deren grundlegende Bedürfnisse einzugehen. Dabei verteilt sie Produkte aus der Schweiz oder dem Ausland oder finanziert deren Kauf. Die Art der gelieferten Produkte, deren Herkunft und die Modalitäten der Umsetzung der betreffenden Projekte richten sich so weit wie möglich nach den Nahrungsbedürfnissen und -gewohnheiten der betroffenen Bevölkerung.

Die Schweiz definiert ihre Nahrungsmittelhilfe zusammen mit dem Bundesamt für Landwirtschaft. Diese Hilfe ist nicht ein Instrument, um Überschüsse loszuwerden, sie ist also auch kein Instrument der Landwirtschaftspolitik, sondern ein Mittel, um auf Krisensituationen mit Folgen auf den Ernährungsbereich zu reagieren. Die Schweiz hat sich dem internationalen Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen («Food Aid Convention») von 1999 (SR 0.916.111.311) angeschlossen und sich verpflichtet, in diesem Rahmen pro Jahr 40 000 Tonnen Produkte zu liefern, welche als Weizen-Äquivalente gelten⁸. Diese Verpflichtung hat sie immer eingehalten. Das Übereinkommen ist auch ein Instrument zur Gewährleistung der Qualität und der gesteigerten Effizienz bei den Lieferungen der Nahrungsmittelhilfe. Die wichtigsten Geberländer (die USA, Kanada, die Europäische Union, Australien usw.) treffen sich regelmässig unter sich und mit humanitären Organisationen wie dem WFP, um Informationen über die internationale Koordination der Nothilfe und der längerfristigen Hilfe auszutauschen, die internationale Zusammenarbeit zu unterstützen und Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Was die Nahrungsmittelhilfe aus Schweizer Produktion angeht, so werden praktisch nur Milchprodukte verwendet. Auf Gesuch der nordkoreanischen Regierung wurden ausnahmsweise Schweizer Fleischprodukte an dieses Land geliefert. Die Kriterien, welche die Verteilung von Milchprodukten bestimmen, sind in den «Richtlinien zum Einsatz von Milchprodukten in der Nahrungsmittelhilfe» festgehalten. So werden solche Produkte nur punktuell verteilt, in Notsituationen und vor allem über Schweizer Hilfswerke oder das UNO-Welternährungsprogramm (WFP). In diesem Fall wird vor allem Milchpulver, entrahmt, teilentrahmt, vitaminisiert oder eine Kombination von all dem im Rahmen von gut organisierten Nahrungsmittelprogrammen vor Ort zubereitet und an unterernährte Kinder, stillende Mütter und Jugendliche verteilt. In einigen Fällen kann auch Käse abgegeben werden, je nach

⁸ Als Weizen-Äquivalente gelten Getreide jeder Art, Bohnen, Speisöl, Milchpulver, Zucker usw.

Klima und Ernährungsgewohnheiten. Der Anteil an Käse an der Gesamtheit der betroffenen Milchprodukte beläuft sich aber nur auf rund 10 Prozent.

Die anderen Nahrungsmittel für die Hilfe (Getreide, Trockengemüse, andere Grundnahrungsmittel) werden zu zwei Dritteln vor Ort oder in der Umgebung beschafft (durch Dreiecksgeschäfte). So können die Akzeptanz der betreffenden Nahrungsmittel garantiert, die lokale Produktion angeregt und eine noch schnellere Hilfe an bedürftige Personen gewährleistet werden. Oft wird die Verteilung von Nahrungsmitteln mit jener von Saatgut kombiniert (zum Beispiel in Mosambik), um mittelfristig Abhängigkeiten zu vermeiden.

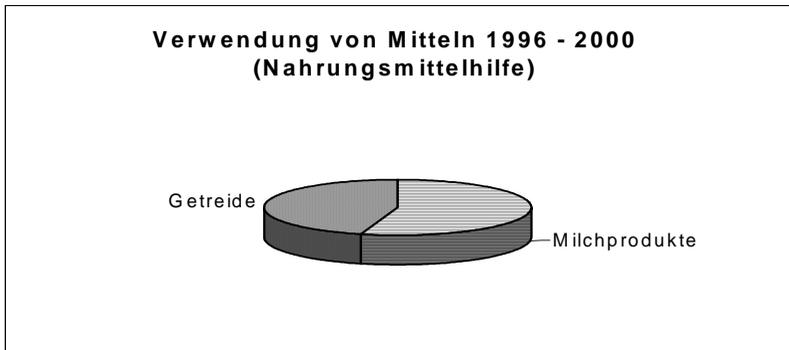
In Zukunft wird die Humanitäre Hilfe des Bundes die gegenwärtigen Aktivitäten noch verstärken, welche darin bestehen, Nahrungsmittelhilfe über finanzielle Unterstützung zu leisten. Dank dieser Methode kann stärker auf lokale Produkte zurückgegriffen werden, und die Verteilung ist effizienter. Zusammen mit einer geeigneten technischen Hilfe werden ausserdem Infrastrukturen für den Transport errichtet und unterhalten, sodass die Versorgungssysteme der betroffenen Länder erhalten werden können. So wurden zum Beispiel in Djibouti dem WFP für Reparaturen an den Transportinfrastrukturen zwei Strassenbauingenieure des SKH zur Verfügung gestellt, damit die Nahrungsmittelprodukte schneller und effizienter nach Äthiopien gelangen.

Für die konkrete Durchführung stützt sich die Nahrungsmittelhilfe des Bundes auf den Einsatz von Partnerorganisationen. Wichtigster Partner dabei ist das WFP (55 Prozent), weiter gehören verschiedene Schweizer Hilfswerke dazu (zum Beispiel Caritas).

Die Schweiz gibt fast einen Viertel des Budgets der humanitären Hilfe für Nahrungsmittelhilfe aus (einschliesslich der Kosten für Produkte, Transport und Verteilung). Dies belief sich für den besprochenen Zeitraum auf 163,6 Millionen Franken.

(In Millionen Franken und Prozent)

Milchprodukte	Getreide	Total
89,1	74,4	163,5
54,5%	45,5%	100,%



9.1.10 Schweizer Hilfswerke

Partnerorganisationen waren vor allem Schweizer Hilfswerke, die gleichzeitig traditionelle Partner der «Glückskette» sind; dies auf Grund ihrer Einbindung in ein weltweites Netzwerk von Institutionen – halbstaatlichen (Schweizerisches Rotes Kreuz), religiösen (Caritas, HEKS), gewerkschaftlichen (Schweizerisches Arbeiterhilfswerk). Dazu gehörte auch «Enfants du Monde», das in der «Glückskette» die Gruppe der Hilfswerke mit bescheideneren Mitteln vertritt. Ferner erhielten rund fünfzig weitere Organisationen Unterstützung für ihre Projekte.



Operationelle Akteure

Verwendung der Mittel 1996–2000 (in Millionen Franken und Prozent) pro operationelle Hilfswerke

Int. Org./IKRK	Schweizer Hilfswerke	Direkte Einsätze mit SKH-Angehörigen	Andere	Total
497,9	173,0	192,3	50,0	913,2
54,5%	18,9%	21,1%	5,5%	100%

9.2 Statistische Anhänge

9.2.1 Aufteilung nach geografischen Regionen

NMH = Nahrungsmittelhilfe in Form von schweizerischen Milchprodukten und Getreide

	1996		1997		1998		1999		2000		Total 1996-2000	
	Geld- beiträge	NMH										
	(in 1000 Franken)											
Afrika	53 323	16 824	43 457	13 065	44 874	18 750	46 871	12 795	50 029	15 676	238 554	77 110
Amerika	4 866	3 363	4 740	6 760	8 928	5 835	9 384	6 279	12 291	4 828	40 209	27 065
Asien/Ozeanien	9 157	4 880	15 180	5 325	13 606	5 649	17 289	4 267	19 073	3 909	74 305	24 030
Mittlerer Osten	10 884	5 922	12 867	2 659	10 755	14 230	14 230	900	16 078	3 320	64 814	12 801
Europa+GUS	26 238	5 057	25 584	4 513	26 400	2 105	99 639	7 614	37 314	3 264	215 175	22 553
Ordentliche Beiträge und andere	24 238		22 322		21 253		19 461		29 301		116 575	0
Gesamttotal	128 706	36 046	124 150	32 322	125 816	32 339	206 874	31 855	164 086	30 997	749 632	163 559

9.2.2 Aufteilung nach operationellen Akteuren

NMH = Nahrungsmittelhilfe in Form von schweizerischen Milchprodukten und Getreide

a. Organisationen (in 1000 Franken)

Organisationen	1996		1997		1998		1999		2000		Total 1996-2000	
	Geld- beiträge	NMH										
1. Internationale Organisationen												
UNHCR: Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge												
– Geldbeiträge	27 935		27 079		27 438		36 334		23 630		142 416	0
– Direkte Einsätze mit SKH-Angehörigen	1 049		1 325		993		3 866		984		8 217	0
OCHA: Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten												
– Geldbeiträge	5 173		5 635		1 947		2 615		4 529		19 899	0
– Direkte Einsätze mit SKH-Angehörigen	382		480		446						1 308	0
WFP: Welternährungsprogramm												
– Geldbeiträge	15 519	17 303	11 428	14 116	12 115	17 549	16 007	19 717	10 601	19 899	65 670	88 584
– Direkte Einsätze mit SKH-Angehörigen	130		105		619		72				926	0
UNRWA: Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinafüchtlinge im Nahen Osten												
– Geldbeiträge	4 500	5 029	7 300	411	7 824		8 431		9 421		37 476	5 440

Organisationen	1996		1997		1998		1999		2000		Total 1996-2000	
	Geld- beiträge	NMH	Geld- beiträge	NMH	Geld- beiträge	NMH	Geld- beiträge	NMH	Geld- beiträge	NMH	Geld- beiträge	NMH
Andere												
- Geldbeiträge	5 441		4 511		2 750		5 667		12 017		480	
- Direkte Einsätze mit SKH-Angehörigen	49		38				283		539		909	
Total	60 178	22 332	57 901	14 527	54 132	17 549	73 275	19 717	61 721	20 379	307 207	94 504
Davon Verwaltungskostenbeitrag ¹	654		634		604		609		541		3 042	
Davon direkte Einsätze mit SKH-Angehörigen	1 610		1 948		2 058		4 221		1 523		11 360	
2. IKRK: Internationales Komitee vom Roten Kreuz												
- Beitrag Sitzbudget ²	65 000		65 000		65 325		65 960		67 221		328 506	
- Geldbeiträge	18 186		37 14 800		1 184 16 500		27 444		32 456		109 386	
- Direkte Einsätze mit SKH-Angehörigen	20										20	
Total	83 206	37 79 800	1 184 81 825	0 93 404	0 99 677	0 437 912	1 221					

Organisationen	1996		1997		1998		1999		2000		Total 1996-2000	
	Geld- beiträge	NMH	Geld- beiträge	NMH	Geld- beiträge	NMH	Geld- beiträge	NMH	Geld- beiträge	NMH	Geld- beiträge	NMH
3. Schweizerische Hilfswerke												
– Geldbeiträge	20 228	11 650	21 745	11 176	25 943	11 281	26 232	10 806	24 204	9 750	118 352	54 663
– Direkte Einsätze mit SKH-Angehörigen											0	0
Total	20 228	11 650	21 745	11 176	25 943	11 281	26 232	10 806	24 204	9 750	118 352	54 663

1 Zu Lasten Rubrik 202.3600.205 (Der Betrag ist im Gesamttotal a-c nicht enthalten.)

2 Zu Lasten Rubrik 202.3600.204 (Der Betrag ist im Gesamttotal a-c nicht enthalten.)

9.2.3 Korpsangehörige im Einsatz

b. Direkte (bilaterale und multilaterale) Einsätze mit Angehörigen des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe (SKH)

	1996		1997		1998		1999		2000		Total 1996-2000	
	Geld- beiträge	NMH										
(in 1000 Franken)												
Afrika	12 973		14 001		12 773		7 597		6 089		53 433	
Amerika	1 271		1 035		3 551		3 133		4 948		13 938	
Asien/Mittlerer Osten	1 337		3 435		2 271		3 604		2 167		12 814	
Europa+GUS	12 579		8 556		9 319		60 324		21 338		112 116	
Total	28 160		27 027		27 914		74 658		34 542		192 301	

c. Aktionen über Schweizer Vertretungen und Koordinationsbüros der DEZA

	1996		1997		1998		1999		2000		Total 1996-2000	
	Geld- beiträge	NMH										
	(in 1000 Franken)											
Afrika	3 154	1 630	3 234	1 521	2 218	1 531	2 808	527	5 401	331	16 815	5 540
Amerika	401	244	233	315	367	274	1 869	314	1 279	421	4 149	1 568
Asien/Mittlerer Osten	184		1 349	2 323	1 253	1 526	2 201	170	4 037	53	9 024	4 072
Europa+GUS	479	153	443	1 276	151	178	3 217	321	2 510	63	6 800	1 991
Total	4 218	2 027	5 259	5 435	3 989	3 509	10 095	1 332	13 227	868	36 788	13 171
Gesamttotal (a-c)	128 706	36 046	124 150	32 322	125 816	32 339	206 874	31 855	164 086	30 997	749 632	163 559

9.2.4 Nahrungsmittelhilfe

a. Schweizerische Milchprodukte

	(in Tonnen)											
	1996		1997		1998		1999		2000		Total 1996-2000	
	Geld- beiträge	NMH	Geld- beiträge	NMH	Geld- beiträge	NMH	Geld- beiträge	NMH	Geld- beiträge	NMH	Geld- beiträge	NMH
	(in 1000 Franken)											
Vollmilchpulver	818	704	815	840	597	3 774						
Magermilchpulver	913	1 246	1 340	1 271	921	5 691						
Kindermilch	14	60	26	45	24	169						
Milchpulver mit Getreide und Soja	342				750	1 092						

	(in Tonnen)					(in 1000 Franken)						
	1996	1997	1998	1999	2000	Total 1996-2000	1996	1997	1998	1999	2000	Total 1996-2000
Schmelzkäse	260	167	217	422	266	1 332						
Hartkäse	146					146						
Total schweizerische Milchprodukte	2 493	2 177	2 398	2 578	2 558	9 646	19 491	17 622	17 639	17 375	17 000	89 127
<i>b. Getreidehilfe</i>												
	(in Tonnen)					(in 1000 Franken)						
	1996	1997	1998	1999	2000	Total 1996-2000	1996	1997	1998	1999	2000	Total 1996-2000
Schweizer Getreide:	5 000					5 000						
Schweizer Backmehl	4 150	8 006	2 000	2 000		16 156						
Schweizer Weizen												
Lokale oder regionale Käufe:												
Backmehl	4 540	3 327	2 000	8 910	2 016	20 793						
Weizen	2 500	6 157	5 669	3 685	9 463	27 474						
Reis	14 725	9 736	5 556	2 650	4 721	37 388						
Mais/Maismehl	5 559	12 700	10 717	8 356	5 396	42 728						
Sorghum	3 000	2 053	3 284		366	8 703						
Verschiedene Getreidearten (inkl. Saatgut)	400	1 200				1 600						
Total Getreidehilfe	39 874	43 179	29 226	25 601	21 962	159 842	16 555	14 700	14 700	14 480	13 997	74 432
Gesamttotal (a+b)							36 046	32 322	32 339	31 855	30 997	163 559

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2222
Einleitung	2224
1 Der Zustand der Welt aus der Sicht der humanitären Akteure zu Beginn des 3. Jahrtausends	2225
2 Die Herausforderungen der humanitären Hilfe	2226
2.1 Die Realität	2226
2.2 Die Risiken	2228
2.3 Die Chancen	2229
3 Die Humanitäre Hilfe des Bundes	2231
3.1 Die Vorgaben	2231
3.2 Die humanitären Dimensionen der schweizerischen Aussenpolitik	2232
3.3 Die Humanitäre Hilfe des Bundes als Teil der schweizerischen Aussenpolitik	2233
3.4 Die Humanitäre Hilfe des Bundes in Verbindung zu anderen Aufgabenbereichen und Akteuren der schweizerischen Aussenpolitik	2236
3.4.1 Die schweizerische Aussenpolitik	2237
3.4.2 Die Sicherheitspolitik	2239
3.4.3 Die Entwicklungspolitik	2240
3.4.4 Die Migrationspolitik	2242
3.4.5 Der Aussenhandel und die Wirtschaftssanktionen	2243
3.5 Die Schweizer Partner der Humanitären Hilfe des Bundes	2244
3.6 Die Akteure der internationalen humanitären Hilfe	2245
3.7 Das internationale Genf	2246
4 Schwerpunkte des Engagements für die nächsten Jahre	2247
4.1 Schwerpunkte der Kontinuität	2247
4.2 Schwerpunkte des Wandels	2248
5 Der neue Rahmenkredit	2249
5.1 Dauer und Betrag	2250
5.2 Einbezug des IKRK-Sitzbudgets und Erhöhung der Beiträge für dessen Aktivitäten im Feld	2252
5.3 Spezifische Aspekte	2253
6 Auswirkungen	2254
6.1 Finanzielle Auswirkungen	2254
6.2 Wirtschaftliche Auswirkungen	2254
6.3 Personelle Auswirkungen	2254
6.4 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	2255
7 Legislaturplanung	2255
8 Rechtliche Grundlagen	2255

9 Anhänge	2256
9.1 Rechenschaftsbericht über die Verwendung des Rahmenkredits in den Jahren 1996–2000	2256
9.1.1 Geografische Schwerpunkte	2257
9.1.2 Europa und die GUS (Gemeinschaft unabhängiger Staaten): Hintergrund	2258
9.1.2.1 Beispiel 1: Rückkehrhilfeprogramm; Provinz Kosovo	2259
9.1.2.2 Beispiel 2: «Cash for shelter»; Inguschetien	2260
9.1.3 Afrika: Hintergrund	2261
9.1.3.1 Beispiel 3: medizinische Hilfe; Sudan	2262
9.1.3.2 Beispiel 4: Wiederaufbau; Mosambik	2263
9.1.3.3 Beispiel 5: Flüchtlinge und Vertriebene; Sierra Leone, Liberia und Guinea	2264
9.1.4 Lateinamerika und Karibik: Hintergrund	2265
9.1.4.1 Beispiel 6: Prävention und «Preparedness»; Mittelamerika	2266
9.1.4.2 Beispiel 7: intern Vertriebene; Kolumbien	2267
9.1.5 Mittlerer Osten: Hintergrund	2268
9.1.5.1 Beispiel 8: Palästinaflüchtlinge	2269
9.1.6 Asien: Hintergrund	2270
9.1.6.1 Beispiel 9: komplexe Nothilfe; Afghanistan	2271
9.1.7 Direkte Aktionen: Hintergrund	2272
9.1.7.1 Beispiel 10: Rettungskette Schweiz; Indien/Gujarat	2273
9.1.7.2 Beispiel 11: die humanitäre Initiative FOCUS	2274
9.1.8 Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen: Hintergrund	2276
9.1.8.1 Beispiel 12: die humanitäre Koordination unter der Verantwortung von OCHA (Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten)	2276
9.1.9 Nahrungsmittelhilfe: Hintergrund	2278
9.1.10 Schweizer Hilfswerke	2280
9.2 Statistische Anhänge	2281
9.2.1 Aufteilung nach geografischen Regionen	2281
9.2.2 Aufteilung nach operationellen Akteuren	2282
9.2.3 Korpsangehörige im Einsatz	2284
9.2.4 Nahrungsmittelhilfe	2285
Bundesbeschluss über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft (Entwurf)	2289