

*Interne Notiz der Abteilung für internationale Organisationen
des Politischen Departements¹*

DIE SCHWEIZERISCHERSEITS GEMachten ERFAHRUNGEN IM BÜRGERKRIEG
IN NIGERIA² (HUMANITÄRE HILFE)

Bern, 1. Mai 1970

*1. Hilfe durch Vermittlung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz
(IKRK)*

Das IKRK kann nicht wie das Schweizerische Rote Kreuz als Träger bestimmter Aktionen des Bundesrats angesprochen werden. Vielmehr geht es jeweils darum, an eine bestimmte Aktion des IKRK einen Bundesbeitrag zu leisten.

Im Nigeriakonflikt stand das IKRK vor seiner grössten Aufgabe seit dem Zweiten Weltkrieg. Die gewaltige Hilfsaktion, die es zusammen mit zahlreichen nationalen Rotkreuzgesellschaften seiner Tradition entsprechend völlig neutral und unparteiisch durchführte, trugen ihm und Botschafter Lindt persönlich die grösste Hochachtung verschiedener Grossmächte wie der USA, Australien usw. ein. Auf der andern Seite sah sich das IKRK aber auch einer gewissen, manchmal sogar schwerwiegenden Kritik³ gegenüber: langsames und schwerfälliges Anlaufen seiner Aktion; seine Ohnmacht gegenüber dem Unterbruch der Luftbrücke nach dem 6. Juni 1969. Der erste dieser Mängel ist auf das Fehlen von geeigneten Kadern und Hilfsmitteln zurückzuführen; der zweite dagegen war bedingt durch die heute noch geltenden Begrenzungen des humanitären Rechts: wörtlich ausgelegt umfassen die Genfer Konventionen von 1949⁴ die modernen Formen des Krieges, namentlich interne bewaffnete Konflikte, nicht.

Die moralische und materielle Unterstützung des IKRK gehört zu den Grundelementen unserer Aussenpolitik⁵. Schweiz und IKRK werden weitgehend miteinander identifiziert⁶. Trotz der Kritiken, denen das IKRK ausgesetzt war, glauben wir nicht, dass unser Einsatz zu Gunsten des Komitees im

1. Notiz: CH-BAR#E2003A#1980/85#754* (o.222). Verfasst von D. Werner und H. Vogt.

2. Vgl. dazu DDS, Bd. 24, Dok. 136, dodis.ch/33251 und Dok. 185, dodis.ch/33253. Für eine Übersicht vgl. die Notiz von E. Thalmann an W. Spühler vom 13. Januar 1970, dodis.ch/34279; die Notiz von D. Werner an W. Spühler vom 13. Januar 1970, dodis.ch/36689 und das BR-Beschlussprot. II vom 16. Januar 1970 der 2. Sitzung vom 14. Januar 1970, CH-BAR#E1003#1994/26#13*.

3. Vgl. dazu DDS, Bd. 24, Dok. 136, dodis.ch/33251, Anm. 19.

4. Für die Ratifizierung durch die Schweiz vgl. das BR-Prot. Nr. 565 vom 24. März 1950, dodis.ch/7181.

5. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1527 vom 8. September 1971, dodis.ch/36365 und das BR-Prot. Nr. 1779 vom 20. Oktober 1971, dodis.ch/36367.

6. Vgl. dazu DDS, Bd. 24, Dok. 136, dodis.ch/33251, Anm. 20.



Nigeriakonflikt dem schweizerischen Ansehen⁷ in den Entwicklungsländern auf lange Sicht geschadet hat. Wir werden aber auch in Zukunft damit rechnen müssen, dass Rückschläge, die das IKRK in der Dritten Welt, wo seine Aufgabe noch nicht genügend bekannt ist, erleiden kann, unsere Beziehungen zu dieser zeitweilig belasten.

Die Nigeria-Aktion hat einen solchen Umfang angenommen, und die eingesetzten Mittel waren so gross, dass ein Kleinstaat wie die Schweiz, abgesehen von der Stellung von Kadern, sich an solchen Operationen praktisch nur noch finanziell beteiligen kann. Entweder verfügen wir gar nicht über die benötigten Hilfsgüter und namentlich Transportmittel, oder dann nur in so beschränkter Zahl, dass sich ihr gesonderter Einsatz gar nicht lohnt. Es sei bei dieser Gelegenheit darauf hingewiesen, dass nicht nur die Schweiz an die Aktion des IKRK erhebliche Beiträge geleistet hat (rund 26,5 Millionen Franken von insgesamt 35,5 Millionen, die für humanitäre Aktionen im Nigeriakonflikt ausgegeben wurden, siehe Beilage⁸); der Beitrag der USA beispielsweise belief sich auf rund 300 Millionen Franken.

Die Bewältigung der organisatorischen Probleme mit Hilfe von Kadern aus den verschiedenen Verwaltungen dagegen hat sich als Notlösung nicht schlecht bewährt. Sie hat aber einmal mehr bewiesen, wie notwendig die Bereitstellung eines Katastrophenhilfskorps⁹ ist, auf das in solchen Fällen zurückgegriffen werden kann.

Es muss somit angenommen werden, dass wir für die Unterstützung des IKRK von jetzt an bedeutend grössere Mittel bereitstellen müssen, wenn uns weiter daran gelegen ist, diese Verantwortung zu tragen. In diesem Zusammenhang ist die Frage der Kontrolle seiner Finanzen aufgeworfen worden. Solche Kontrollen werden regelmässig durch eine schweizerische Treuhandgesellschaft durchgeführt. Wir glauben auch, dass das finanzielle Gebaren des IKRK durch die Wahl eines Bankdirektors¹⁰ zu seinem neuen Präsidenten nur gewonnen hat. Einer diskreten Kontrolle über die Verwendung der von der Eidgenossenschaft zur Verfügung gestellten Mittel wird sich das IKRK übrigens trotz seiner grundsätzlichen Unabhängigkeit wahrscheinlich nicht widersetzen¹¹.

2. Durch Vermittlung des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK)

Der Einsatz einer Arztequipe des SRK¹² hat sich vor und nach dem Zusammenbruch der Sezessionsbewegung sehr bewährt. Die beiden Missionen in Aboh und jetzt wieder in Awo Omamma haben bewiesen, dass eine Equipe mit einem unerschrockenen und tatkräftigen Leiter (hier beginnt das Problem

7. Zum Bild der Schweiz in afrikanischen Staaten vgl. Dok. 86, dodis.ch/35680, bes. Anm. 5 und 7.

8. Für die Beilage vgl. dodis.ch/33817. Zum Beitrag an das IKRK vgl. ferner das BR-Prot. Nr. 103 vom 21. Januar 1970, dodis.ch/36695.

9. Zur Schaffung des Katastrophenhilfskorps vgl. Dok. 79, dodis.ch/35193.

10. M. A. Naville.

11. Vgl. dazu z. B. die Notiz von D. Werner an R. Keller vom 4. Februar 1971, CH-BAR# E2003A#1984/84#953* (o.258.3).

12. Vgl. dazu das Schreiben von F. Real an E. Thalman vom 18. Mai 1970, CH-BAR# E2001E#1980/83#3510* (B.73.0) sowie Doss. CH-BAR#E2003A#1984/84#799* (o.222.4.09).

der Kaderrekrutierung) auch in verworrener Lage, während andere Aktionen in der Luft hängen, sehr wertvolle Arbeit leisten kann.

Das SRK ist als Träger von solchen Aktionen des Bundesrates auch deshalb besonders geeignet, weil es einerseits zwar Schutz und Erleichterungen des Roten Kreuzes genießt, andererseits aber als nationale Rotkreuzgesellschaft mehr Bewegungsfreiheit hat als das IKRK. Während dieses seine Aktionen unparteiisch und neutral auf beide Seiten der Front verteilen muss, will es nicht seine Präsenz überhaupt in Frage stellen, ist die Haltung der nationalen Rotkreuzgesellschaften elastischer. Immerhin hat im Nigeriakonflikt auch das SRK ein Gleichgewicht zwischen den beiden Parteien gesucht (Equipe am Teaching Hospital in Lagos).

Hauptproblem beim Einsatz medizinischer Equipen bleibt die Rekrutierung der Equipenleiter. Junge Ärzte, denen die Katastrophenmission als Beförderungsdienst angerechnet werden kann, stehen genügend zur Verfügung. Die letzten Erfahrungen in Vietnam¹³ und Nigeria zeigen aber, dass der Erfolg einer solchen Aktion ganz wesentlich vom Equipenchef abhängt.

3. *Durch Vermittlung privater Hilfsorganisationen*¹⁴

Die bruske Ablehnung gewisser Hilfsorganisationen (darunter der kirchlichen Hilfswerke) durch die nigerianische Regierung nach dem Zusammenbruch zeigt deutlich, wie delikater die Frage der Unterstützung privater Hilfsorganisationen durch den Bund ist. Wohl haben die kirchlichen und andere Organisationen beim Ausfall des IKRK ausgezeichnete Arbeit geleistet, und wir haben auch nicht gezögert, unsere Hilfe durch ihre Vermittlung zu leisten, als einer unserer traditionellen Kanäle ausfiel; wir können uns aber mit ihrem durch keine völkerrechtlichen Bedenken eingeschränkten Helferwillen einfach nicht völlig identifizieren. Hätten wir uns so eindeutig hinter sie gestellt, wie dies etwa die nordischen Staaten zugunsten der kirchlichen Hilfswerke taten, wären wir wie diese von der weiteren Hilfsmöglichkeit ausgeschlossen worden.

4. *Direkte Bundeshilfe*

Dem guten Willen auf der Spenderseite steht leider im Zeichen eines zunehmenden Nationalismus in der Dritten Welt nicht immer ein gleich guter auf der Empfängerseite gegenüber. Hilfe wird zwar meist gnädig angenommen, sei es in Form von Hilfsgütern oder – besonders beliebt – von Geld; ist sie einmal in der Hand der Behörden oder Organisationen des Empfängerstaats, verliert der Spender praktisch jede Möglichkeit, ihre Verwendung zu beeinflussen. Die dann aus Fehlleitungen oder Verzögerungen entstehenden Verluste müssen unter den gegebenen Umständen als unvermeidlich angesehen werden (dies gilt übrigens nicht nur für die Dritte Welt; die Hilfe an die Erdbebengeschädigten in Sizilien¹⁵ ist ein eindrückliches Beispiel).

Abgesehen von diesen grundsätzlichen Erwägungen kann die direkte Bundeshilfe an Nigeria nach Kriegsende mit einer Ausnahme positiv bewer-

13. Vgl. dazu DDS, Bd. 24, Dok. 75, dodis.ch/32171, bes. Anm. 4.

14. Vgl. dazu die Notiz von D. Werner an P. Graber vom 18. Februar 1970, dodis.ch/36699.

15. Vgl. dazu die Notiz von E. Mäder vom 29. Januar 1968, dodis.ch/32677.

tet werden; dies ist allerdings unter anderm darauf zurückzuführen, dass das SRK-Team einen Teil dieser Hilfsgüter für sich abzweigen und einer nützlichen Verwendung zuführen konnte. Die Ausnahme bildet der von der nigerianischen Regierung nachdrücklich verlangte Pilatus-Porter, der wegen Kompetenzstreitigkeiten und völligem Mangel an Organisation wochenlang herumgestanden hätte oder für «pleasure flights» benützt worden wäre, wenn die Piloten nicht aus eigener Initiative einigermassen nützliche Beschäftigung gesucht und gefunden hätten¹⁶. Ein Beispiel dafür, dass es für die Katastrophenhilfe in der Dritten Welt eine technische obere Grenze gibt, die nicht überschritten werden sollte, wenn die nötigen Voraussetzungen, um das technisch hochstehende und dementsprechend kostspielige Instrument mit einem minimalen Nutzeffekt einsetzen zu können, nicht mit Sicherheit gegeben sind.

Der Entschluss zu einer direkten Hilfe des Bundesrats an die nigerianische Regierung¹⁷ entsprang übrigens weitgehend aussenpolitischen Erwägungen; ihr Zweck war, die durch den Konflikt Regierung/IKRK ebenfalls in Mitleidenschaft gezogene Stellung unserer Vertretung¹⁸ in Lagos wieder etwas zu stärken. Diese Aktion bestätigte übrigens einmal mehr die Nützlichkeit der Einschaltung unserer Auslandvertretungen in solche Aktionen.

5. *Kriegsrisiko-Versicherung*

Im Nigeriakonflikt war die Frage der Personenversicherung ganz uneinheitlich geregelt. Versichert waren:

1. Flug- und Bodenpersonal der Balair in Eigenversicherung des Bundes (zu den gleichen Ansätzen wie die IKRK-Delegierten);
2. Die IKRK-Delegierten bei einer privaten Versicherungsgesellschaft (die Prämien bildeten einen der grössten Ausgabeposten des IKRK);
3. Das SRK-Personal bei der schweizerischen Militärversicherung (die unseres Erachtens für solche Missionen, wo sich das Risiko vervielfacht, nicht genügt).

Der gleiche Freiwillige genoss somit einen ganz verschiedenen Versicherungsschutz, je nachdem, bei welcher Organisation er tätig war.

Das SRK hatte glücklicherweise keinen Schadensfall. Beim IKRK ist der Tod eines jugoslawischen Arztes zu erwähnen, bei dem sich die Schadensregelung durch die private Versicherungsgesellschaft ungebührlich lange hinauszögerte. Der Bund musste zum Teil für den Absturz des IKRK-Flugzeugs beim Flugplatz Uli¹⁹ einstehen. Seine rasch geleisteten Entschädigungszahlungen beliefen sich auf 1,62 Millionen Franken (inklusive zerstörtes Flugzeug).

Bei den Verhandlungen über die Aufteilung des Schadens zwischen Bund und privater Versicherung (der Absturz war nicht auf direkte Kriegseinwirkung, wohl aber auf die kriegsmässigen Landebedingungen zurückzuführen) erwies

16. Vgl. dazu die Notiz von H. Vogt an E. Thalmann vom 16. April 1970, CH-BAR#E2003A#1984/84#793* (o.222.4).

17. BR-Prot. Nr. 148 vom 26. Januar 1970, dodis.ch/36697.

18. Zu den negativen Auswirkungen des Biafra-Konflikts auf die Beziehungen zwischen Nigeria und der Schweiz vgl. die Notiz von H. Grob vom 19. Januar 1970, dodis.ch/36686.

19. Vgl. dazu Doss. CH-BAR#E2003A#1980/85#759* (o.222.11).

es sich als ausserordentlich schwierig, den Umfang der Kriegsrisikogarantie genau abzustecken. Eine saubere Lösung dürfte nur dann möglich sein, wenn entweder der Bund oder die private Gesellschaft das Gesamtrisiko in einer örtlich und zeitlich abgegrenzten Gefahrenzone übernimmt.

Nach den Erfahrungen im Nigeriakonflikt drängt sich jedenfalls eine einheitliche und den heutigen Verhältnissen Rechnung tragende Lösung der Versicherungsfrage, spätestens bei Einführung des Katastrophenhilfskorps, auf.

6. Generell lassen sich aus der schweizerischen Hilfsaktion in Nigeria die folgenden Lehren ziehen:

1. Bei bewaffneten Konflikten ist eine gewisse Flexibilität und Diversifizierung der Hilfe von Vorteil. Die Benützung verschiedener Kanäle, je nach der militärischen Situation, hat sich als nützlich erwiesen.

2. Die Einrichtung einer zentralen Stelle für die Rekrutierung des für solche Aktionen benötigten Personals wird dringend. Wenn jede Organisation für sich das kleine schweizerische Reservoir anzapft, besteht die Gefahr, dass die vorhandenen Kräfte verzettelt und unrationell eingesetzt werden.

3. Eine weitere Voraussetzung für einen Erfolg ist die Koordinierung der Aktionen und die enge Zusammenarbeit der Hilfsträger. Leider war im Nigeriakonflikt anfänglich ein gewisses Prestigedenken vorherrschend. Wir glauben aber bei den schweizerischen Hilfswerken – insbesondere in letzter Zeit – in dieser Beziehung Fortschritte festgestellt zu haben.

7. Die «Haager Gruppe»

In den internationalen Beziehungen machte sich die Notwendigkeit einer Koordination der Hilfsaktionen zugunsten der Kriegsoffer ebenfalls bemerkbar, und zwar auf Regierungsebene. Die sogenannte «Haager Gruppe», die anfangs 1969 von 14 westlichen Ländern (den Niederlanden, Belgien, Luxemburg, Norwegen, Schweden, Dänemark, Finnland, der Deutschen Bundesrepublik, Italien, den USA, Kanada, Island, Irland und der Schweiz) gegründet wurde, bemühte sich, eine solche Koordination zu fördern. Jedoch gelang dies nur teilweise. Einerseits hatten die Konfliktparteien selbst durch ihre Haltung die gewünschte Verstärkung der Hilfsaktionen verunmöglicht – zwangen sie doch selbst das IKRK, den Hauptträger der Hilfsaktionen, einen Teil seiner Tätigkeit einzustellen –, andererseits blieben die politischen Einzelinteressen der Regierungen der Geberstaaten während des ganzen Konflikts vorherrschend, sei es nun, dass sie sich direkt oder indirekt durch zwischengeschaltete Regierungen oder Internationale Organisationen äusserten. Die Beziehungen unter den 14 waren deshalb durch eine gewisse Vorsicht gekennzeichnet²⁰.

Aber die gemachten Erfahrungen der Gruppe sind ein neuer offensichtlicher Beweis dafür, dass man der Bevölkerung eines Staates nicht gegen den Willen

20. Auch die Schweiz versuchte im Alleingang im Biafra-Konflikt zwischen den Parteien zu vermitteln. Vgl. dazu DDS, Bd. 24, Dok. 185, dodis.ch/33253 sowie die Notiz der Abteilung für internationale Organisationen des Politischen Departements vom 17. Februar 1970, dodis.ch/33814. Zu der sog. Haager Gruppe und den Rivalitäten zwischen den Geberstaaten vgl. DDS, Bd. 24, Dok. 136, dodis.ch/33251, bes. Anm. 30.

ihrer Behörden helfen kann. Diese Tatsache wurde noch einmal bestätigt durch die Haltung der Regierung von Lagos nach dem Zusammenbruch Biafras²¹.

Die Zukunft wird zeigen, ob der langsame Fortschritt des humanitären Rechts, an dem das IKRK ohne Unterbruch arbeitet, eines Tages diese Schwäche beheben kann. Die Unterstützung des IKRK auf dem Gebiet der Fortbildung des Völkerrechts ist eine der dringlichsten Aufgaben der Eidgenossenschaft in ihrer Eigenschaft als Verwalterin der Genfer Konventionen geworden²².

21. *Vgl. dazu Anm. 12.*

22. *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 938 vom 31. Mai 1972, CH-BAR#E1004.1#1000/9#782*.*