

91.041

Botschaft**über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe
der Eidgenossenschaft****vom 3. Juni 1991**

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen einen neuen Rahmen-
kredit von 1050 Millionen Franken für mindestens vier Jahre.
Die Laufzeit beginnt frühestens am 1. März 1992.

Der Kredit soll uns ermöglichen, entsprechend dem Bundes-
gesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwick-
lungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe die Verpflichtungen
einzugehen, welche zur Weiterführung der internationalen
humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft notwendig sind.

Die entsprechenden Ausgaben werden zulasten der Voranschläge
und Rechnungen der Jahre 1992 bis voraussichtlich 1996 gehen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr
geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

3. Juni 1991

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Cotti

Der Bundeskanzler: Buser

Dodis

Uebersicht

Gemäss dem Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0) trifft der Bund Massnahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe. Zur Verwirklichung dieser Massnahmen stellen die eidgenössischen Räte in der Form von Rahmenkrediten für jeweils mehrere Jahre die erforderlichen Mittel zur Verfügung. Der gegenwärtige dreijährige Rahmenkredit von 530 Millionen Franken (Bundesbeschluss vom 30. November 1988; BBl 1988 III 1495) zur Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe wird voraussichtlich im Februar 1992 vollständig verpflichtet sein. Der mit dieser Botschaft beantragte neue Rahmenkredit ist zum ersten Mal auf eine Laufzeit von mindestens vier Jahren angelegt. Damit soll - wie dies bereits im Zusammenhang mit der Verlängerung der Laufzeit beim Rahmenkredit über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern angeführt wurde - der ebenfalls vierjährigen Legislaturperiode der eidgenössischen Räte Rechnung getragen und ein Beitrag an die Entlastung des Parlaments geleistet werden.

Die internationale humanitäre Hilfe beläuft sich auf rund einen Fünftel der gesamten öffentlichen Hilfe der Schweiz. In gesonderten, ebenfalls mehrjährigen Rahmenkrediten, bewilligten die eidgenössischen Räte die Mittel für Massnahmen in vier weiteren Bereichen der öffentlichen Hilfe, nämlich:

- für technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe,
- für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen, einschliesslich Entschuldungsmassnahmen,
- für die Beteiligung an regionalen Entwicklungsbanken und der multilateralen Investitionsrisikogarantie.
- zur Finanzierung von Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer und Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern.

Die humanitäre Hilfe des Bundes wird auch in den kommenden Jahren ein wichtiger Ausdruck der Solidarität sein, die einen Grundsatz der schweizerischen Aussenpolitik darstellt. Dazu gehört, dass die schweizerische öffentliche Hilfe (1990: 0,30% des Bruttosozialproduktes) weiterhin dem Durchschnitt derjenigen der OECD-Länder angenähert und schrittweise substantiell erhöht werden soll. Die humanitäre Hilfe wird dazu ihren Teil beitragen. Die Finanzplanung und die Perspektiven für die Jahre 1992-1995 bilden die Grundlage, um mit dieser Botschaft einen neuen Rahmenkredit von 1050 Millionen Franken für den Zeitraum vom 1. März 1992 bis mindestens 29. Februar 1996 zu beantragen. Wie bei den vorherigen Rahmenkrediten ist in dieser Summe eine Reserve für unvorhergesehene Notsituationen enthalten. Aufgrund der unsicheren Perspektiven und der sich abzeichnenden ausserordentlichen Entwicklungen in verschiedenen Regionen der Welt wurde sie dementsprechend bemessen.

Der Jahresbeitrag für die Jahre 1990-1993 an das ordentliche Budget des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) für die Finanzierung seiner ständigen Aufgaben erfolgt aufgrund des Bundesbeschlusses vom 25. September 1989 (BBl 1989 III 956) und ist nicht Teil des Rahmenkredits. Eine separate Botschaft über die Weiterführung dieses Jahresbeitrags ab 1994 wird zu gegebener Zeit vorgelegt werden.

Massnahmen der humanitären Hilfe in noch weit grösserem Umfang als bisher werden für Millionen von Menschen weiterhin lebensnotwendig sein. Die Entwicklungen der letzten Zeit haben dies einmal mehr drastisch aufgezeigt. Drohende Hungerkatastrophen in den Sahelländern und am Horn von Afrika, andauernde oder neu aufgeflamnte Bürgerkriege in vielen Ländern, der Golfkrieg, die Lage der Zivilbevölkerung, insbesondere der Kurden und der Schiiten, im Irak sind nur einige Beispiele dafür, wie notwendig humanitäre Hilfe ist.

Zudem sind chronische Notlagen in vielen Entwicklungsländern

im Zunehmen begriffen. Die Verelendung weiter Bevölkerungsschichten zeigt dies. Naturkatastrophen und solche, die vom Menschen verursacht sind, bringen Menschenleben in Gefahr. Umweltschäden werden zum Auslöser von zahlreichen Katastrophen, die sich in immer kürzerer Zeit wiederholen. Neben den von der Tagesaktualität besonders hervorgehobenen Notsituationen gibt es die viel häufigeren Fälle, von denen die Öffentlichkeit kaum Notiz nimmt: vergessene bewaffnete Konflikte, Flüchtlinge, die seit Jahren und Jahrzehnten ohne Hoffnung in Lagern leben, Millionen von unter- und fehler-nährten Kindern und Erwachsenen überall in den Entwicklungsländern. Für alle diese Menschen ist humanitäre Hilfe lebenswichtig.

Schliesslich haben die Veränderungen in den Ländern Osteuropas und der Sowjetunion Lebensbedingungen sichtbar gemacht, die sich zwar mit dem Ueberlebenskampf der grossen Mehrheit in den armen Ländern nicht vergleichen lassen, aber dennoch nach verschiedenartigen Unterstützungsmassnahmen seitens der westlichen Industrieländer rufen. Für schwache soziale Gruppen kann dabei punktuell auch humanitäre Hilfe nötig sein.

Mit der Botschaft vom 25. Mai 1988 über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe wurde eine Neuorientierung der humanitären Hilfe des Bundes eingeleitet. Sie bestand im wesentlichen daraus, die gesamte humanitäre Hilfe und insbesondere die Nahrungsmittelhilfe auf die Bedürfnisse der begünstigten Bevölkerung auszurichten. Diese Bedürfnisse bestimmen, welche Form der Hilfe in einer gegebenen Situation die geeignetste ist. Ein weiteres bedeutendes Anliegen war die Einbettung der humanitären Hilfe in den Gesamtzusammenhang der Entwicklungszusammenarbeit und damit verbunden die Verbesserung ihrer Qualität. Es handelt sich bei dieser Reorientierung um einen langfristig angelegten Prozess, der auch in der hier vorliegenden Botschaft weiterverfolgt wird. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Weiterentwicklung der humanitären Hilfe auf konzeptioneller Ebene und insbesondere

die Verstärkung der Kohärenz zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit.

Humanitäre Hilfeleistungen des Bundes erfolgen gegenwärtig in rund 80 Ländern. Angesichts der immensen humanitären Bedürfnisse weltweit ist eine Konzentration der Kräfte - und in einem gewissen Masse der Mittel - notwendig. Die Hilfe soll dort zum Tragen kommen, wo die Not am grössten ist. Die überlebenswichtigen Bedürfnisse haben Priorität. Dazu gehört unter Umständen auch ein antizyklisches Verhalten: Hilfe erfolgt auch dort, wo andere wenig oder keine Hilfe leisten und eine Notsituation nicht im Brennpunkt der Tagesaktualität steht.

Angesichts des universellen Auftrags der humanitären Hilfe ist eine gezielte und punktuelle humanitäre Hilfe an bestimmte sozial schwache Gruppen auch in Osteuropa angezeigt, falls die Abklärung der Bedürfnisse eine Notwendigkeit dafür ergibt. Humanitäre Hilfe ist jedoch - genauso wie in den Entwicklungsländern - nicht dazu bestimmt, vorübergehende allgemeine Auswirkungen von wirtschaftlichen Anpassungsprozessen, wie z.B. Versorgungsengpässe bei Nahrungsmitteln und Medikamenten, zu beheben. Dafür stehen andere Unterstützungsmassnahmen von mehr wirtschaftlicher Natur zur Verfügung, die im Zusammenhang mit dem zweiten Rahmenkredit für Osteuropa zur Sprache kommen werden.

Zwar ist der Beitrag der Schweiz zur Linderung der weltweiten und stetig wachsenden Not gezwungenermassen ungenügend. Auch bildet er nur einen kleinen Teil der gesamten Bemühungen der internationalen Gemeinschaft. Es ist jedoch unerlässlich, dass die Schweiz ihre internationale Mitverantwortung und Solidarität durch die unverminderte Weiterführung der humanitären Hilfe wahrnimmt und diesem Teil der öffentlichen Hilfe weiterhin ein entsprechendes Gewicht beimisst.

Botschaft

1 Die Herausforderungen der neunziger Jahre und die humanitäre Hilfe

Zu Beginn der neunziger Jahre sieht sich die humanitäre Hilfe einer wohl nie zuvor dagewesenen Vielfalt von Situationen gegenüber, welche ihr Eingreifen zugunsten benachteiligter und in ihrem Ueberleben bedrohter Menschen nötig machen. Das Dilemma, mit beschränkten Mitteln auf möglichst sinnvolle und nachhaltige Weise die grösste Not zu lindern, zeigt sich dabei stärker denn je.

Im folgenden soll an einigen Situationen aufgezeigt werden, welcher Art von Herausforderungen die humanitäre Hilfe heute begegnen muss.

Zu diesen Situationen haben die tiefgreifenden wirtschaftlichen und sozialen Krisen in den Entwicklungsländern beigetragen. Ferner haben die Veränderungen in den Ländern Osteuropas und in der Sowjetunion sowie ihren Teilrepubliken Lebensbedingungen sichtbar gemacht, die sich zwar mit dem Ueberlebenskampf der grossen Mehrheit in den armen Ländern nicht vergleichen lassen, aber dennoch nach verschiedenartigen Unterstützungsmassnahmen seitens der westlichen Industrieländer rufen. Die Neugestaltung der Beziehungen zwischen West und Ost hat zudem in einigen Fällen zur Lösung langandauernder Konflikte in den Entwicklungsländern geführt; andere schwelen hingegen weiter, oder sind erst kürzlich akut aufgebrochen, wie gerade der Golfkrieg zeigt.

Unsere Zeit zeichnet sich durch eine ausgesprochene Häufung von Katastrophen aus. Zu den Naturkatastrophen sind neu die vom Menschen verursachten Katastrophen, die sogenannten Zivilisationskatastrophen hinzugekommen. Durch ihre schlecht einzuschätzenden langfristigen Auswirkungen vermögen sie uns speziell zu verunsichern. Die modernen Kommunikationsmittel machen zudem jedes katastrophale Ereignis im entferntesten

Winkel der Erde sofort weltweit bekannt und fördern die Meinung, dass sofort und überall Hilfe geleistet werden sollte.

Mehr und mehr zeigt sich die Anfälligkeit einer geschädigten oder geschwächten Umwelt für Krisen und Katastrophen aller Art. Vielerorts sinkt die landwirtschaftliche Produktivität. Ehemals fruchtbare Landstriche fallen der fortschreitenden Verwüstung zum Opfer. Dürrekatastrophen, Ueberschwemmungen, Erdbeben und ähnliche Erscheinungen sind in vielen Ländern nicht mehr seltene Ereignisse, sondern sind zu innert kurzer Zeit wiederkehrenden Erscheinungen geworden. Naturkatastrophen erweisen sich somit immer häufiger als Folgen von Umweltschäden, die vom Menschen verursacht sind. Die damit einhergehende Gefährdung der Lebensgrundlagen, oft zusätzlich verschärft durch wirtschaftliche, politische und soziale Probleme, Bevölkerungsdruck und Bürgerkriege, führt zu immer grösseren Flucht- und Wanderbewegungen innerhalb der betroffenen Regionen und über sie hinaus. Von den ungefähr 15 Millionen Flüchtlingen, die es heute weltweit gibt, sind viele seit Jahren, wenn nicht Jahrzehnten heimatlos und bilden für die meist armen Aufnahmeländer eine beträchtliche zusätzliche Belastung. In jenen Fällen, wo eine Rückkehr in die Heimat schliesslich möglich wird, ist die Reintegration ein schwieriger und lange dauernder Prozess. Die Vielschichtigkeit der Fluchtgründe verhindert auch, dass diesen Wanderbewegungen mit einfachen Rezepten begegnet werden kann. Angepasste, koordinierte und nachhaltige Lösungen müssen deshalb die Verschiedenheit der Fluchtmotive und der Ausgangssituationen berücksichtigen.

Fluchtbewegungen sind meistens ein Indiz dafür, dass grundlegende Menschenrechte nicht respektiert werden. Deshalb muss die Lösung der Flüchtlingsproblematik in erster Linie bei einer langfristigen Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern und -regionen ansetzen. Dabei ist nicht nur der wirtschaftliche, sondern auch der politische und soziale Bereich angesprochen.

Flüchtlingsähnliche Situationen gibt es zudem überall dort, wo Menschen innerhalb ihres Herkunftsstaates ihre angestammte

Heimat verlassen müssen. Millionen von Menschen befinden sich in dieser Lage. Damit ist nicht primär die Landflucht angesprochen, sondern die Flucht in andere Landesteile wegen politischer Unterdrückung und Terror. Die Hilfe an solche Gruppen gestaltet sich besonders schwierig, weil die eigenen Behörden ihnen meistens sehr misstrauisch gegenüberstehen.

In allen Fällen zeigt sich, dass in Armut lebende Menschen besonders katastrophengefährdet sind. Zum einen besitzen sie keine Reserven zum Ueberleben in ausserordentlichen Notlagen. Zum andern zwingt sie ihre Armut zu einem letztlich katastrophenverursachenden Umgang mit der Umwelt. Die in der Folge immer häufiger wiederkehrenden Katastrophen machen ihre Anstrengungen, der Armut zu entfliehen, regelmässig zunichte, so dass sie sich in einem Teufelskreis bewegen.

Die wachsende Zahl der Armen ist auch unter einem anderen Gesichtspunkt wichtig für die humanitäre Hilfe. Eine grosse Anzahl von Entwicklungsländern führt heute einschneidende Reformprogramme zur wirtschaftlichen Strukturanpassung durch. Ihre Auswirkungen belasten die schwächeren sozialen Schichten jedenfalls für eine begrenzte Zeit ausserordentlich stark. Zahlreiche Menschen können ihr Ueberleben und ihre Grundbedürfnisse nicht mehr aus eigener Kraft sichern und brauchen Hilfe von aussen. Diese muss jedoch so angelegt sein, dass sie vorhandene Ansätze zur Selbsthilfe fördert und nicht zur dauernden Abhängigkeit von ausländischer Hilfe führt.

Neue Bedürfnisse sind, wie eingangs bereits erwähnt, in den Ländern Osteuropas und in der Sowjetunion sichtbar geworden. Dabei geht es im Wesentlichen um Engpässe in der Versorgung mit Waren und Dienstleistungen, die durch Mängel des bisherigen Wirtschaftssystems und durch die jüngsten politischen und wirtschaftlichen Veränderungen hervorgerufen wurden. Wachsende Unsicherheit bei Produzenten und Konsumenten über die weiteren Entwicklungen führt vielerorts dazu, dass Waren zurückbehalten werden oder nur auf dem Schwarzmarkt erhältlich sind. Jedoch ist keines dieser Länder im Moment vom Hunger bedroht. Hingegen gibt es sozial schwache Gruppen, welche diese wirtschaftlichen und politischen Anpassungsprozesse nur

schlecht verkräften können: zu denken ist an alte Leute, Invalide, Kranke, Arbeitslose, kinderreiche Familien und alleinerziehende Eltern. Durch die räumliche und kulturelle Nachbarschaft mit den westlichen Industrieländern ist der Wunsch nach vergleichbaren Lebensbedingungen zudem sehr stark, sodass die vorhandenen Mängel subjektiv stärker empfunden werden.

Dabei ist jedoch die Gesamtsituation im Auge zu behalten. Die angesichts des weltweiten Elends ungenügenden Mittel der humanitären Hilfe sind schwergewichtig dort einzusetzen, wo die Not am grössten ist und wo es um das Ueberleben von Millionen von Menschen geht. Auch unter Berücksichtigung der Notlage vieler Menschen in Osteuropa ist humanitäre Hilfe deshalb weiterhin zum allergrössten Teil für die Menschen in den Entwicklungsländern bestimmt.

**2 Die humanitäre Hilfe und ihr
Zusammenwirken mit andern Politiken des Bundes**

21 Der Auftrag der humanitären Hilfe

Im Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0) ist der Auftrag der humanitären Hilfe umschrieben. Die humanitäre Hilfe soll dazu beitragen, gefährdetes Leben zu retten und Leiden zu lindern. Zwei Situationen werden dabei besonders angesprochen: Naturkatastrophen und bewaffnete Konflikte. Als mögliche Massnahmen werden vorbeugende und Nothilfemassnahmen genannt.

Diese Umschreibung lässt den beträchtlichen Spielraum ahnen, der in der Ausgestaltung des Auftrags zum Tragen kommt. Er ist Ausdruck der grossen Flexibilität, welche der humanitären Hilfe notwendigerweise zukommen muss. Gleichzeitig setzt eine solche Definition auch voraus, dass bei den zuständigen Bundesstellen entsprechende Anstrengungen konzeptioneller Natur gemacht werden, um eine Politik der humanitären Hilfe zu entwickeln. In unserer letzten Botschaft vom 25. Mai 1988 über

die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe (BB1 1988 II 1181) sind wir auf diese grundsätzlichen Überlegungen näher eingegangen. Dabei haben wir die Notwendigkeit der Ausrichtung der humanitären Hilfe auf die Bedürfnisse der Zielgruppen aufgezeigt und eine Reihe von Grundsätzen und Kriterien aufgestellt, die weiterhin Gültigkeit haben. Sie sind im Anhang A zusammengefasst.

Humanitäre Hilfe ist immer auf die Grundbedürfnisse des Menschen ausgerichtet. Die überlebenswichtigen Bedürfnisse haben dabei den Vorrang. Die Hilfe berücksichtigt die jeweilige Situation der betreffenden Bevölkerungsgruppe und ihr soziales und kulturelles Umfeld. Deshalb kann die Hilfeleistung je nach Situation unterschiedlich sein: ein Bauer der Sahelzone braucht eine andere Art von Hilfe als ein palästinensischer Flüchtling oder ein behindertes Kind in Rumänien.

Die Freiheit der Ausgestaltung bezieht sich bei der humanitären Hilfe nicht nur auf die Auswahl der Zielgruppen und die Schwerpunkte der Hilfeleistung. Sie kommt auch bei den verschiedenen Formen der Hilfe zum Zug. Das Bundesgesetz unterscheidet vier Formen: Sachleistungen (insbesondere Abgabe von Nahrungsmitteln), Geldbeiträge, die Entsendung von Spezialisten und Einsatzgruppen und andere Formen. Mit der Durchführung der verschiedenen Hilfsformen sind zwei organisatorische Bereiche betraut, die in der Abteilung Humanitäre Hilfe und SKH der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) zusammengefasst sind: das Schweizerische Katastrophenhilfekorps (SKH) und die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe. Das SKH konzentriert sich auf die Durchführung von Projekten und setzt eigenes Personal ein. Die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe unterstützt Projekte und Programme internationaler Organisationen und schweizerischer, gelegentlich auch lokaler Hilfswerke mit finanziellen Beiträgen oder in Form von Nahrungsmittelhilfe. Es ist voraussehbar, dass diese Trennung zwischen verschiedenen Formen der Hilfe in den kommenden Jahren weniger scharf ausfallen und mehr und mehr kombinierte Formen der Hilfe zum Zuge kommen werden: seit Jahren arbeitet das SKH z.B. mit internationalen Organisationen zusammen und die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe unterstützt

ausnahmsweise in Schwerpunktländern der Entwicklungszusammenarbeit auch Regierungsprogramme.

22 Humanitäre Hilfe und Aussenpolitik

Als Teil der öffentlichen Hilfe ist die humanitäre Hilfe Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik. Sie bringt den ihr innewohnenden Solidaritätsgedanken konkret zum Ausdruck.

Dieser Solidaritätsgedanke hat verschiedene Aspekte. In erster Linie handelt es sich um einen Ausdruck der Solidarität mit den von Krisen, Katastrophen und bewaffneten Konflikten betroffenen Menschen. Die Solidarität gilt aber ebenso den übrigen Geberländern und den internationalen und nationalen Organisationen, die sich um Hilfe an die Betroffenen bemühen, und nicht zuletzt auch den von den Ereignissen betroffenen Staaten und Regierungen.

Humanitäre Hilfe ist der Universalität als weiterem Prinzip der schweizerischen Aussenpolitik verpflichtet. Ihr Auftrag ist weltweit. Gleichzeitig gilt jedoch für sie der Grundsatz der Subsidiarität. Sie kommt dort zum Zug, wo eine Notlage eine gewisse Intensität erreicht und die betroffenen Menschen und lokalen staatlichen Instanzen nicht mehr in der Lage sind, die Ereignisse aus eigener Kraft zu bewältigen. Massgebend für die Beurteilung der Notlage ist dabei nicht die Normalsituation in einem westlichen Industrieland, sondern einerseits die Normalsituation im vom Ereignis betroffenen Land und andererseits die Situation in den übrigen Ländern, in welchen humanitäre Hilfe geleistet wird, also vorab in den ärmeren Entwicklungsländern. Es geht somit um Hilfe in Extremsituationen.

Die schweizerische Menschenrechtspolitik verfolgt das Ziel, weltweit die Achtung der Menschenrechte bürgerlicher und politischer, aber auch wirtschaftlicher und sozialer Ausprägung zu verbessern. Die humanitäre Hilfe bezweckt die minimale Sicherung des Ueberlebens des Einzelnen in Extremsituationen und schafft somit die grundlegende Voraussetzung für die Wah-

rung solcher Rechte. Die fehlende Respektierung der Menschenrechte ist dagegen an und für sich kein Grund für den Verzicht auf humanitäre Hilfeleistungen, würde doch das Ausbleiben von internationaler Hilfe oft gerade jene Bevölkerungsteile besonders hart treffen, die bereits unter den Menschenrechtsverletzungen leiden.

Aussenpolitische und humanitäre Erwägungen decken sich nicht immer. So kann die Leistung humanitärer Hilfe in gewissen Situationen aussenpolitisch heikel sein, z.B wenn es sich um ein Gebiet handelt, welches von der Regierung nicht mehr kontrolliert wird. Hilfe kann andererseits aus einer politischen Sicht geboten erscheinen, auch wenn sie aufgrund der Bedürfnisabklärungen und des Bedürfnisvergleichs nicht unbedingt erforderlich erscheint. Normalerweise haben in solchen Situationen die humanitären Ueberlegungen den Vorrang. Es kann jedoch vorkommen, dass die Beurteilung der Gesamtsituation uns dazu führt, den aussenpolitischen Erwägungen Priorität einzuräumen. Dies kann auch ein Gebot der Solidarität gegenüber dem betroffenen Land und den andern Geberländern sein.

23 Humanitäre Hilfe und Sicherheitspolitik

In unserem Bericht vom 1. Oktober 1990 über die Sicherheitspolitik der Schweiz (BBl 1990 III 847) haben wir die Neuorientierung der schweizerischen Sicherheitspolitik in einer Zeit des weltpolitischen Wandels dargelegt. Wir haben darauf hingewiesen, dass Friedensförderung durch Kooperation und Hilfeleistung zu unseren sicherheitspolitischen Strategien gehört. Im Rahmen unserer Aussenpolitik sind deshalb Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe wichtige Instrumente der Sicherheitspolitik der Zukunft. Während die Entwicklungszusammenarbeit ihren Beitrag an die Sicherheitspolitik durch die Bekämpfung der Ursachen von Konflikten leistet, ist die humanitäre Hilfe darauf ausgerichtet, unmittelbar zur Rettung von Leben und zur Linderung von Leiden in Konfliktsituationen beizutragen. Betrachtet man die Zielgruppen der humanitären Hilfe genauer, so ist leicht feststellbar, dass die missliche Lage der grossen Mehrzahl von ihnen in irgendeinem Zusammen-

hang mit einem Konflikt steht. Mit den Mitteln der humanitären Hilfe kann so ganz konkret und greifbar ein Beitrag zur Sicherheitspolitik der Schweiz geleistet werden, ohne dass bestehende Instrumente verändert oder solche neu geschaffen werden müssen.

24 **Humanitäre Hilfe und friedenserhaltende Massnahmen**

In jüngster Zeit hat sich die Schweiz vermehrt im Rahmen von friedenserhaltenden Massnahmen engagiert und die entsprechenden Dienste der Bundesverwaltung personell ausgebaut. Diese Tätigkeiten fanden im Rahmen des UNO-Systems statt. Das umfassendste Beispiel bildete der Einsatz der Swiss Medical Unit (SMU) im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit von Namibia. Auch der Einsatz von Wahlbeobachtern wie in Namibia oder Haiti oder von Waffenstillstandsbeobachtern fällt in diese Kategorie.

Solche Aktionen haben andere Zielsetzungen und andere Mechanismen als die humanitäre Hilfe. In der Praxis kommt es allerdings zu zahlreichen Berührungspunkten, weil in den entsprechenden Situationen vielfach auch humanitäre Hilfe geleistet wird. So wurde z.B. in Namibia gleichzeitig das Programm des UNHCR für die Rückkehr der namibischen Flüchtlinge aus dem Exil mit finanziellen Mitteln, mit Nahrungsmittelhilfe und mit Experten des SKH unterstützt. Das SKH baute im Gefolge der SMU-Tätigkeit ein medizinisches Programm im Buschmann-Land auf und wird dieses noch bis 1992 weiterführen. Ferner waren Angehörige des SKH in der schweizerischen Sanitätseinheit oder als Wahlbeobachter eingesetzt.

Wie bei der Zusammenarbeit zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit muss auch in solchen Fällen sorgfältig darauf geachtet werden, dass sich die verschiedenen Instrumente sinnvoll ergänzen. Vor allem gilt es zu vermeiden, dass Bedürfnisse geschaffen werden, deren Erfüllung nach Abzug der ausländischen Hilfe mit den lokalen Mitteln nicht sichergestellt werden kann.

Wichtig ist auch, dass verwaltungsintern die entsprechenden Zuständigkeiten innerhalb der Departemente und zwischen ihnen klar geregelt werden. So fallen alle Massnahmen der humanitären Hilfe in den Zuständigkeitsbereich der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) des EDA; sind im Rahmen friedenserhaltender Massnahmen von anderer Seite Tätigkeiten humanitärer Natur geplant, so bedürfen diese - wie auch solche der Entwicklungszusammenarbeit - der vorgängigen Absprache mit den dafür zuständigen Stellen. Eine vertiefte Koordination zwischen allen beteiligten Instanzen des Bundes ist daher nötig.

Die Absprachen über Kompetenzen und Verantwortungen zwischen EDA und EMD sind erfolgt. Das SKH ist bereit, friedenserhaltende Massnahmen kurzfristig und nach Absprache mit Personal und Material zu unterstützen.

25 **Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit**

Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit haben vieles gemeinsam. Andererseits unterscheiden sie sich in einigen wesentlichen Punkten. Beide können jedoch durch die konzeptionelle Abstimmung ihrer Tätigkeit und eine engere Zusammenarbeit vor Ort eine gesteigerte Wirksamkeit und Nachhaltigkeit ihrer Aktionen erreichen. Erleichtert wird eine solche Zusammenarbeit auch durch die Tatsache, dass für technische Zusammenarbeit, Finanzhilfe und humanitäre Hilfe das gleiche Departement und die gleiche Direktion zuständig ist.

Das Bundesgesetz vom 19. März 1976 bildet den gemeinsamen Rahmen für die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe. Beide sind Ausdruck der Solidarität und der weltweiten Verflechtung. Beide beruhen auf der gegenseitigen Achtung der Rechte und Interessen der Partner und haben die lokalen Verhältnisse und die Bedürfnisse der Bevölkerung zu berücksichtigen.

Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit richten sich somit nach den gleichen allgemeinen Grundsätzen. Ihre Zielsetzungen ergänzen sich. Unterschiedlich ist vor allem der ihrer Tätigkeit zugrundeliegende Zeithorizont. Die Entwicklungszusammenarbeit ist auf eine langfristige Verbesserung der Lebensbedingungen angelegt. Die humanitäre Hilfe will hingegen mit unmittelbar wirksamen Massnahmen eine drohende oder bereits eingetretene Notlage bewältigen helfen. Sie muss sich jedoch der längerfristigen Auswirkungen ihrer Tätigkeit bewusst sein. Zahlreiche, wenn nicht die Mehrzahl aller Not-situationen sind Ausdruck von Entwicklungsproblemen und somit von chronischen Notlagen, welche nur mit langfristig wirksamen Massnahmen gelöst werden können. So ergibt sich oft eine Verknüpfung zwischen Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe. Die Grenzen zwischen den beiden Instrumenten sind im übrigen fliessend.

Besonders wichtig ist diese Verbindung in den 19 Schwerpunktländern der Entwicklungszusammenarbeit. Die konzeptionelle Einbindung in das Gesamtprogramm erfolgt hier vor allem über das Landesprogramm. Konkrete Ansätze dazu bestehen heute in einer Anzahl von Schwerpunktländern und sie nehmen zu. Als Beispiele seien Mosambik und Peru erwähnt.

In den Schwerpunktländern verfügen wir zudem über Koordinationsbüros, die Teil der DEH-Struktur sind. Sie vertreten die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe im betreffenden Land und begleiten das laufende Programm. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich auch auf die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe. Für die Identifikation möglicher Projekte und Partnerorganisationen sowie für die Betreuung und Begleitung von Projekten sind sie sehr wichtig.

Eine engere Zusammenarbeit ist nicht nur geographisch, sondern auch in sektoriellen Bereichen wünschbar. Dies gilt z.B. vor allem für den Gesundheitssektor, ferner für Landwirtschaft und Ernährung.

Vermehrte Kohärenz ist sodann in der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen notwendig, insbesondere wo

Flüchtlinge und Wanderbewegungen betroffen sind; diese Gruppen müssen nach Möglichkeit in den Entwicklungsprozess einbezogen werden.

Kohärenz hat jedoch auch ihre Grenzen. Die humanitäre Hilfe ist darauf angelegt, im Notfall rasch Hilfe leisten zu können. Ihre Arbeitsweise unterscheidet sich deshalb wesentlich von jener der Entwicklungszusammenarbeit. Sie muss, um rasch genug handeln zu können, unter Umständen auf vertiefte Abklärungen verzichten. Zudem ist Kohärenz in jenen Ländern schwieriger zu verwirklichen, welche keine Schwerpunktländer der Entwicklungszusammenarbeit sind oder in denen die politischen Voraussetzungen für eine langfristig fruchtbare Zusammenarbeit fehlen. Aufgrund der festgestellten Bedürfnisse ist aber humanitäre Hilfe gerade in solchen Ländern oft besonders notwendig: rund 80 Prozent der humanitären Hilfe wird gegenwärtig ausserhalb der Schwerpunktländer geleistet.

26 Die verschiedenen Instrumente der humanitären Hilfe: ihre Einsatzmöglichkeiten, ihre Gemeinsamkeiten und ihre Unterschiede

Wie wir unter Ziffer 21 aufgezeigt haben, ist der Auftrag der humanitären Hilfe weit gefasst. Für die Durchführung des Auftrags verfügen die zuständigen Stellen denn auch über eine entsprechende Spannweite und eine Palette von Möglichkeiten. Auf die beiden organisatorischen Bereiche Schweizerisches Katastrophenhilfekorps und Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe haben wir bereits hingewiesen und auch die verschiedenen Formen der Hilfe kurz gestreift. Im Folgenden sollen nun die verschiedenen Aufgaben dieser Bereiche ausführlicher beleuchtet werden.

Nach aussen bekannter ist das *Schweizerische Katastrophenhilfekorps (SKH)*. Es kommt in den verschiedensten Situationen zum Einsatz: bei naturgegebenen oder vom Menschen verursachten Katastrophen, im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten, zugunsten von Flüchtlingen, Vertriebenen und Rückkehrern, bei Hungersnöten und bei strukturell bedingten Krisen.

Das SKH beruht auf dem Milizgedanken. Es wird durch den Delegierten für Katastrophenhilfe im Ausland geleitet, welcher gleichzeitig der Abteilung humanitäre Hilfe und SKH vorsteht. Für den Bereich des SKH stehen ihm rund zwanzig Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Verfügung. Um der Arbeitsweise des SKH insbesondere bei dringlichen Einsätzen Rechnung zu tragen, wurden seinem Chef durch die Verordnung des EDA vom 11. Mai 1988 die erforderliche Kompetenz und Einsatzautonomie eingeräumt.

Das SKH trägt die Gesamtverantwortung für die operationelle Katastrophenhilfe im Ausland. Für seine Einsätze und Projekte kann es den Bedürfnissen entsprechend auch Material sowie speziell ausgebildete und vorbereitete Angehörige der Armee anfordern.

Das SKH zählt heute etwa 500 aktive Mitglieder, die sich im Einvernehmen mit ihrem Arbeitgeber verpflichtet haben, kurzfristige humanitäre Aufgaben im Ausland zu übernehmen. Je nach Ausbildung und Berufserfahrung sind die Korpsangehörigen in Fachgruppen eingeteilt. Es gibt sie für die Bereiche Allgemeine Führung, Medizin, Bau, Logistik, Uebermittlung, Rettung und Prävention; vor kurzem neu gebildet wurden die Fachgruppen ABC sowie Information und Dokumentation.

Das SKH verfügt selbst über das erforderliche Material zur Ausrüstung der Korpsangehörigen und zur Abwicklung seiner Einsätze. Teilweise handelt es sich um Leihmaterial der Armee.

Aktionen des SKH erfolgen auf Ersuchen ausländischer Regierungen oder einer internationalen Organisation. Es kann seine Hilfe den zuständigen Behörden auch direkt anbieten. Mit mehreren Staaten bestehen zudem Vorausabkommen, welche es dem SKH erlauben, im Falle einer Katastrophe beschleunigt Hilfe zu leisten.

Zu Beginn einer Aktion steht meistens eine entsprechende Abklärungsmission, während der das in Aussicht genommene Projekt identifiziert und der künftige Einsatzrahmen abgesteckt

wird. In der Folge wird das ausgewählte Projekt von einem grösseren oder kleineren Team von Korpsangehörigen an Ort und Stelle zusammen mit entsprechenden Partnerinstitutionen realisiert.

Bei grösseren Katastrophen- und Krisensituationen wird die Hilfeleistung mit andern Partnerorganisationen und auch mit andern Ländern koordiniert. Eine solche Koordination ist nicht nur unmittelbar nach der Katastrophe, sondern vor allem auch im Zusammenhang mit allfälligen Wiederaufbaumasnahmen wichtig.

Vielfach leistet das SKH seine Hilfe überdies im Rahmen grösserer Aktionen von internationalen Organisationen wie dem Katastrophenhilfswerk der UNO (UNDRO), dem Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR), dem Welternährungsprogramm (WFP) oder in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK). Dabei kann das SKH verschiedene Fachbereiche abdecken, mit einem grösseren Team in einer bestimmten Region die Verantwortung übernehmen oder seine Spezialisten punktuell einsetzen. Zahlreich sind überdies die Fälle, in denen Korpsangehörige als Einzelpersonen oder kleinere Teams UNO-Organisationen oder dem IKRK zur Verfügung gestellt werden.

An der Zentrale obliegt die Verantwortung für jedes Projekt einem Einsatzkoordinator. Er ist für die Betreuung und Begleitung des Projekts zuständig. Durch regelmässige Feldbesuche hält er den Kontakt mit dem Projekt und mit den dort eingesetzten Korpsangehörigen aufrecht.

Der Verlauf einer Hilfsaktion des SKH lässt sich in drei deutlich unterscheidbare Phasen gliedern:

In der *Phase der Soforthilfe* (Stunden bis Tage nach dem Ereignis) stehen die Rettungs- und Bergungsarbeiten und die Versorgung von Verletzten im Vordergrund. Schäden müssen rasch erhoben und weitere Sofortmassnahmen getroffen werden können. Das SKH hat dabei die Möglichkeit, als besonderes Instrument der Soforthilfe die *Rettungskette Schweiz* einzuset-

zen. In ihr sind neben dem für den Einsatz verantwortlichen SKH die Rettungsflugwacht (REGA), der Schweizerische Verein für Katastrophenhunde (SVKA), das Bundesamt für Luftschutztruppen (BALST) und das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) zusammengeschlossen. Ein ganzer oder teilweiser Einsatz der Rettungskette ist insbesondere bei Erdbeben aktuell. Mit dem Schweizerischen Erdbebendienst Zürich (SEDZ) besteht ein gut eingespieltes Alarm- und Pikettsystem. Eine Abklärungsmission kann auf diese Weise innert weniger Stunden entsandt werden. Innerhalb von rund 10 Stunden nach der Katastrophe kann zudem nötigenfalls eine Equipe von rund 100 Personen mobilisiert werden.

Während der *Phase der Ueberlebenshilfe* (Tage bis Monate nach dem Ereignis) haben die überlebenswichtigen Bedürfnisse wie Nahrung, Unterkunft und medizinische Betreuung den Vorrang. In dieser Phase liegen die Möglichkeiten des SKH bei der Trinkwasserbeschaffung, der Lieferung und Verteilung von Hilfsgütern, der Lieferung und Montage von Zelten und Notbehausungen, der Entsendung von medizinischen Teams und im Einsatz von Logistik-Spezialisten zur Organisation der Verteilung der eintreffenden Hilfsgüter.

In der *Phase des Wiederaufbaus und der Rehabilitation* geht es um die endgültige Instandstellung der Infrastruktur und den Wiederaufbau von öffentlichen Gebäuden und Wohnbauten. Neben dem eigentlichen Wiederaufbau engagiert sich das SKH - oft zusammen mit schweizerischen Hilfswerken - im Aufbau von Gesundheitsprogrammen oder der Durchführung von Impfkampagnen.

Einen zunehmend grösseren Stellenwert nimmt schliesslich in der Tätigkeit des SKH die *Prävention* ein. Dies hängt mit der veränderten Sicht von Katastrophen und andern Krisen zusammen. Gerade bei durch Umweltschäden hervorgerufenen oder verstärkten Katastrophen ist Prävention besonders wichtig. Dieser Tätigkeitsbereich ist für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe besonders geeignet.

Weil das SKH selbst Projekte durchführt, ist seine Arbeit personalintensiver als die übrigen Tätigkeiten der humanitären Hilfe. Sein Personalbestand beträgt denn auch zwei Drittel des Gesamttotals, während seine Ausgaben sich auf weniger als zehn Prozent des Totals belaufen.

Der volumenmässig grösste Teil der Projekte der humanitären Hilfe wird durch schweizerische Hilfswerke und internationale Organisationen durchgeführt. Diesen Aufgabenbereich deckt innerhalb der Abteilung humanitäre Hilfe und SKH die *Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe* ab. Ihre Aufgabe unterscheidet sich relativ stark von jener des SKH. Da sie selbst keine Projekte durchführt, ist sie in ihrer Arbeit wesentlich auf ihre schweizerischen und internationalen Partnerorganisationen angewiesen. Sie steht mit ihnen in einem ständigen Dialog. Dieser umfasst die allgemeine Entwicklung der Lage in den verschiedenen Krisengebieten, die Notwendigkeit und Möglichkeit sinnvoller Hilfeleistung in konkreten Fällen, die Koordination mit andern Geberländern und Organisationen, die Behandlung der eingehenden Finanzierungsgesuche und die Betreuung und Evaluation der gemeinsam realisierten Programme und Projekte.

Die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe kann ihre Unterstützung in verschiedenen Formen anbieten. Am flexibelsten ist die finanzielle Unterstützung in Form der *Mitfinanzierung eines konkreten Projekts oder Programms*, welches von der Partnerorganisation unterbreitet wird. Es kann ein ganzes Spektrum einzelner Hilfsmassnahmen umfassen: medizinische Betreuung, Ernährung, Trinkwasserversorgung, Bekleidung und Unterkunft. Als zweites steht vor allem die *spezifische Form der Nahrungsmittelhilfe* zur Verfügung. Sie wird dann eingesetzt, wenn die Zielgruppen der Hilfe vom Hunger bedroht oder Opfer einer Hungersnot sind, sich sonst nicht selbst ernähren können (z.B. bei Flüchtlingen und Vertriebenen) oder wenn sie an akuter oder chronischer Unterernährung leiden, wie dies vor allem bei sozial schwachen oder benachteiligten Gruppen zu beobachten ist. Je nach Situation wird die Nahrungsmittelhilfe anders ausgestaltet: Flüchtlinge brauchen eine andere

Art Nahrungsmittelhilfe als Opfer einer akuten Hungersnot oder chronischer Unterernährung. Zudem fehlen in akuten Krisensituationen meistens nicht in erster Linie die Nahrungsmittel, sondern eher die Kapazitäten für deren Transport und Verteilung an die Hilfsbedürftigen. In unzugänglichen Gebieten können die entsprechenden Kosten ein Mehrfaches des Wertes der Nahrungsmittel selbst erreichen.

In unserer Botschaft vom 25. Mai 1988 über die Weiterführung der humanitären Hilfe des Bundes haben wir den Grundsatz festgehalten, dass die schweizerische Nahrungsmittelhilfe sich - wie die humanitäre Hilfe als Ganzes - nach den Bedürfnissen der begünstigten Bevölkerung und nicht nach allfällig vorhandenen landwirtschaftlichen Ueberschüssen zu richten hat. Diese Neuorientierung hat uns ermöglicht, die Nahrungsmittelhilfe flexibler zu gestalten. Der lokale und regionale Ankauf von Grundnahrungsmitteln, mit denen die Zielbevölkerung vertraut ist (hauptsächlich Getreide, aber auch Hülsenfrüchte und vereinzelt Gemüse), ist zum bedeutendsten Teil der Nahrungsmittelhilfe geworden, ebenso die Finanzierung der lokalen Transport- und Verteilungskosten. Produkte schweizerischer Herkunft, vorab schweizerische Milchprodukte, werden dort verwendet, wo ihr Einsatz sinnvoll und hygienisch unbedenklich ist und sich angesichts der hohen Gesteuerungskosten rechtfertigt. Dies ist insbesondere bei medizinisch überwachten Ernährungsprogrammen für von Unter- und Fehlernährung betroffene soziale Gruppen der Fall.

Die im Rahmen der Humanitären und Nahrungsmittelhilfe unterstützten Projekte lassen sich in vier Kategorien gliedern:

Als erste Kategorie ist die eigentliche Nothilfe zu nennen. Hierunter fallen jene Situationen, wo aufgrund einer plötzlichen Notlage Hilfe geleistet werden muss: bei naturgegebenen und vom Menschen verursachten Katastrophen, beim Ausbruch von Kriegen und anderen bewaffneten Konflikten, bei plötzlich auftretenden Flüchtlingsströmen. Hier ist vor allem wesentlich, dass die Hilfe rasch erfolgt. Gegenstand der Hilfe sind die überlebenswichtigen Bedürfnisse: Ernährung, Trinkwasser,

Unterkunft, medizinische Betreuung. Je nach Situation kann eine solche Notlage durchaus auch während längerer Zeit Hilfe nötig machen. So wird bei einer Hungersnot Hilfe bis zur nächsten Ernte benötigt. Bei bewaffneten Konflikten dauert die Notlage ebenfalls meist über das Ende des Konflikts hinaus an.

In vielen Fällen muss Nothilfe mittelfristig geleistet werden: so bei ungelösten Flüchtlingssituationen, wenn eine echte Integration auf Platz oder die Rückkehr in die Heimat ausgeschlossen sind. Flüchtlinge können so Jahrzehnte lang mehr oder weniger vollständig von ausländischer Hilfe abhängig sein: die Situation der afghanischen Flüchtlinge in Pakistan und Iran, der kambodschanischen Flüchtlinge in Thailand, der äthiopischen Flüchtlinge in Somalia und im Sudan und der angolanischen Flüchtlinge in Zaire sind Beispiele dafür.

Eine zweite Kategorie bilden die *Sozialhilfeprojekte*. Ihnen liegt meist eine chronische Notlage zugrunde. Ihre Zielbevölkerung sind sozial benachteiligte Gruppen: Kinder besonders armer Familien, Halbwaisen und Waisen, Strassenkinder, Angehörige ethnischer Minderheiten, Chronischkranke, Behinderte oder andere sozial Ausgestossene. Vielfach sind es städtische Bevölkerungsgruppen. Es handelt sich meist um kleinere Projekte, die von schweizerischen Privatorganisationen durchgeführt werden und die auf den einzelnen Menschen ausgerichtet sind. Sie sind auf längerfristige Unterstützung angelegt. Wichtig ist dabei, dass auch diese Art von Projekten im Rahmen des Möglichen Hilfe zur Selbsthilfe anbietet.

Eine dritte Kategorie von Programmen und Projekten ist im Gefolge der Strukturanpassungsprogramme vieler Entwicklungsländer entstanden. Mit ihnen soll ein Beitrag zur Linderung der *sozialen Kosten der Strukturanpassung* geleistet werden. Sie können je nach Situation sowohl kurzfristig als auch mittelfristig angelegt sein und gelten der Ueberlebenssicherung, d.h. der Vermeidung von Hunger und chronischer Unterernährung und der notwendigen medizinischen Grundversorgung. Sie können auch einkommensfördernde Massnahmen umfassen. Solche Programme richten sich vielfach an städtische Bevölkerungsgruppen.

pen. Wichtig ist, dass sie die Strukturanpassungsprogramme ergänzen und mit diesen koordiniert sind.

Als letzte Kategorie sind jene Projekte und Programme zu nennen, deren Ursache eine akute Notsituation war, die aber unterdessen teilweise den *Charakter eines Entwicklungsprojekts* angenommen haben. Wir finden sie in der längerfristig angelegten Flüchtlingsbetreuung, aber auch dort, wo wegen andauernder Bürgerkriege die eigentlich von den nationalen Behörden zu erbringenden Infrastrukturleistungen während Jahren durch humanitäre Organisationen wahrgenommen werden, so in Angola und im Südsudan. In solchen Fällen kann z.B. die Unterstützung eines veterinärmedizinischen Programmes oder eines Saatgutprogrammes durchaus Aufgabe der humanitären Hilfe sein. In Schwerpunktländern bietet sich zudem die Möglichkeit, humanitäre Projekte mit Entwicklungskomponenten gemeinsam mit den für die technische Zusammenarbeit zuständigen Diensten der DEH weiterzuführen.

3 **Schwerpunkte der gegenwärtigen Tätigkeit der humanitären Hilfe**

Im nun folgenden Abschnitt soll aufgezeigt werden, wie die Mittel des laufenden Rahmenkredits *schwergewichtig* eingesetzt wurden und welche Resultate dabei erreicht werden konnten.

31 **Die Ausrichtung auf bestimmte Situationen und Zielgruppen**

Die prekäre Situation bestimmter Gruppen von Menschen und ihre Bedürfnisse haben die humanitäre Hilfe in den vergangenen Jahren entscheidend geprägt. Dabei fällt auf, dass gewisse Gruppen entweder andauernd oder in kurzen Abständen humanitäre Hilfe benötigten. Fast immer waren die auslösenden Ereignisse entweder von Menschen verursacht oder durch menschliches (Fehl)verhalten mitbeeinflusst. Nur in einigen wenigen Fällen ging es um Naturkatastrophen grösseren Ausmasses. Meist waren es schleichende, strukturbedingte Krisen,

welche in einem bestimmten Zeitpunkt zu einer akuten Gefährdung menschlichen Lebens führten. Gerade in diesen Erscheinungen zeigen sich die Auswirkungen einer überbeanspruchten Umwelt ganz deutlich.

Eine erste Zielgruppe sind die von Hunger und chronischer Unterernährung betroffenen oder bedrohten Menschen in den Entwicklungsländern. Ihre Zahl wird von der UNO-Organisation für Landwirtschaft und Ernährung (FAO) auf mehr als 500 Millionen geschätzt; mehr als 1 Milliarde Menschen, - ein Fünftel der Weltbevölkerung - leben unter der Armutsgrenze. Ihre grosse Armut ist die Hauptursache für ihre geringen Ueberlebenschancen. Am stärksten betroffen sind Frauen und Kinder und alte oder kranke Personen.

Eine zweite Zielgruppe sind Flüchtlinge und Vertriebene und von bewaffneten Konflikten betroffene Menschen. Vielfach gehören sie bereits vor Ausbruch des Konfliktes zu den ärmsten Gruppen. Ihre Ernährungssituation ist oft schon zu normalen Zeiten mangelhaft; kriegerische Ereignisse führen dann mit Sicherheit zu Hunger und Unterernährung. Andererseits können zyklisch auftretende Hungerkrisen Fluchtbewegungen auslösen oder verstärken.

Die Opfer struktureller Krisen sind eine weitere wichtige Zielgruppe. Hier geht es vor allem um soziale Schichten, welche im Gefolge der wirtschaftlichen Struktur Anpassungsmassnahmen in den Entwicklungsländern mit Ueberlebensschwierigkeiten zu kämpfen haben. Oft können sie im Nachgang zu solchen Entwicklungen ihre Grundbedürfnisse kurz- bis mittelfristig nicht mehr aus eigener Kraft befriedigen, weil z. B. Subventionen für Grundnahrungsmittel wegfallen.

Aehnliche, wenn auch weit weniger gravierende Ereignisse, sind heute in vielen Staaten Osteuropas und in der Sowjetunion zu beobachten. Sie dürften allerdings kaum eine Intensität annehmen, in der das Ueberleben einzelner Gruppen bedroht ist.

Beiden Situationen ist gemeinsam, dass die diesen Erscheinungen zugrundeliegende Struktur- und Versorgungskrise nicht mit Mitteln der humanitären Hilfe gelöst werden kann. Hier sind vor allem wirtschaftliche Unterstützungsmassnahmen angezeigt.

Eine weitere Zielgruppe sind die Opfer von Naturkatastrophen, vor allem von Erdbeben, Vulkanausbrüchen und Wirbelstürmen, und von Zivilisationskatastrophen wie Industrie- und Nuklearkatastrophen.

Schliesslich sind als spezifische Zielgruppe die Behinderten zu erwähnen. Sie gehören in vielen Entwicklungsländern zu den vergessenen Personengruppen.

32 Geografische Schwerpunkte

Die geografischen Schwerpunkte der humanitären Hilfe ergeben sich aus ihrer Ausrichtung auf die oben erwähnten Zielgruppen. Aehnlich wie die Entwicklungszusammenarbeit ist die humanitäre Hilfe schwergewichtig in Afrika südlich der Sahara tätig. In diesen Ländern befindet sich die grosse Mehrzahl der von zyklischen Hungerkrisen betroffenen Menschen: zu denken ist an die gesamte Sahelzone, an Aethiopien und den Sudan. Gleichzeitig gibt es in zahlreichen Ländern Konzentrationen von Flüchtlingen und Vertriebenen, so in den Ländern am Horn von Afrika und im südlichen Afrika. Die Rückkehr von Flüchtlingen konnte punktuell in Mosambik und in grösserem Ausmass in Namibia unterstützt werden. Bürgerkriegsähnliche Situationen sind ebenfalls häufig: Aethiopien, Sudan, Angola, Mosambik und Liberia sind Beispiele dafür.

Der Nahe und Mittlere Osten ist ein weiterer geografischer Schwerpunkt der humanitären Hilfe. Gewisse Programme werden dort bereits seit Jahrzehnten unterstützt, so z.B. die Tätigkeit des Hilfswerks der UNO für die Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA), dessen Arbeit im Gefolge der Intifada in den besetzten Gebieten eine neue Dimension erhalten hat. Auch die übrige Tätigkeit in der Region stand - mit Ausnahme der Hilfe an die Erdbebenopfer im Iran - im Zusammenhang mit den

dort herrschenden Konfliktsituationen: die Hilfe an die Opfer des Kriegs zwischen Iran und Irak, die Hilfe an die Konfliktopfer im Libanon und in jüngster Zeit an die von der Krise zwischen Irak und Kuwait betroffenen Gastarbeiter sowie an die kurdischen Flüchtlinge aus dem Irak sind hier als Beispiele zu nennen.

In den übrigen Regionen Asiens sind die Gründe für die humanitäre Hilfe des Bundes verschiedener Art. In Pakistan, in Iran, in Thailand und im übrigen südostasiatischen Raum ist sie vor allem mit den Flüchtlingsproblemen verbunden: afghanische Flüchtlinge, boat people aus Vietnam und die Vertriebenen aus Kambodscha sind ihre hauptsächlichsten Nutzniesser. Vereinzelt wird auch Hilfe an rückkehrwillige Flüchtlinge und Vertriebene geleistet, so z.B. in Sri Lanka und in Vietnam. Die Stützung der allernotwendigsten medizinischen Infrastruktur gehört in einzelnen Ländern zum Aufgabenbereich der humanitären Hilfe, so in Kambodscha, Laos und punktuell in Vietnam. Mittelfristige Projekte der Sozialhilfe sind in Indien besonders bedeutend. Sie sollen in den nächsten Jahren sukzessive in Richtung Selbsthilfe reorientiert werden. Auf den Philippinen richtet sich die Hilfe an die Opfer der häufigen Taifune und Zyklone und an die von internen Spannungen betroffene Zivilbevölkerung in gewissen Regionen. In Bangladesch ist sie - neben einigen Projekten der Sozialhilfe - in erster Linie für die Ueberschwemmungsoffer bestimmt. Gerade in diesem Bereich ist ein Gesamtkonzept besonders wichtig, welches auch der Prävention ein entsprechendes Gewicht beimisst.

In Lateinamerika war die humanitäre Hilfe vorwiegend in Zentralamerika tätig, wo die Präsenz von Flüchtlingen und Vertriebenen, aber auch von Rückkehrern und der Schutz der Zivilbevölkerung eine entsprechende Tätigkeit nötig machten, so z.B. in Mexiko, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica und Honduras. Verschiedene Länder wurden zudem von Naturkatastrophen heimgesucht, insbesondere Guatemala und Nicaragua. In Südamerika waren vor allem die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen Anlass für humanitäre Hilfe in grösserem Ausmass. Ein typisches Beispiel dafür ist Peru, ein Schwerpunkt-

land der Entwicklungszusammenarbeit. Die Arbeit der humanitären Hilfe hat dort in den letzten Jahren immer grössere Bedeutung gewonnen und ist zu einem wesentlichen Bestandteil des Landesprogramms geworden. Dabei wurden auch Elemente der Entwicklungszusammenarbeit in die Nothilfe eingebracht und lokale Trägerstrukturen gefördert. Unser Koordinationsbüro in Lima spielte bei der Konzeption und der Betreuung des Programmes eine bedeutende Rolle. Dies zeigt, wie wichtig diese Strukturen vor Ort gerade auch für die humanitäre Hilfe sind.

Ein Beispiel für punktuelle humanitäre Hilfe in einem südamerikanischen Land ist Brasilien. Dort unterstützen wir seit einigen Jahren zugunsten besonders benachteiligter Regionen und Bevölkerungsgruppen einige Projekte der Sozialhilfe. Sie richten sich vor allem an unterprivilegierte Kinder, insbesondere Strassenkinder. Ähnliches gilt für Haiti, wo wir uns im Rahmen von Ernährungsprogrammen und Projekten der Sozialhilfe an benachteiligte Gruppen richten; eine weitere Zielgruppe waren die Opfer von Naturkatastrophen.

Neben diesen Schwerpunktgebieten gibt es kleinere Projekte der humanitären Hilfe, vor allem punktuelle Ernährungsprogramme, in fast allen Entwicklungsländern. Dies ergibt sich aus den Beiträgen an die Projekte von schweizerischen Hilfswerken, vor allem im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe.

In jüngster Zeit sind auch Osteuropa und die Sowjetunion zum Tätigkeitsgebiet der humanitären Hilfe geworden. Weil es sich hier um eine - abgesehen von der Hilfe bei Natur- und Zivilisationskatastrophen - neue Region für die humanitäre Hilfe handelt, schildern wir im folgenden die einzelnen Hilfsmassnahmen etwas ausführlicher.

Eine erste grössere Aktion wurde nach dem Erdbeben vom Dezember 1988 in Armenien vom SKH durchgeführt, welches auch in der Wiederaufbauphase aktiv blieb.

Im Herbst 1989 kam es dann im Gefolge der Initiative der EG und der Mitgliedstaaten der OECD zu einer grösseren Hilfsaktion der Humanitären und Nahrungsmittelhilfe für Polen. Dabei

handelte es sich - im Gegensatz zum üblichen Vorgehen - um eine direkte Nahrungsmittelhilfe an die polnische Regierung, da die bewährten humanitären Partnerorganisationen nicht zur Verfügung standen. Die gelieferten Nahrungsmittel (Käse und Babynahrung aus der Schweiz und Getreide aus Ungarn) wurden zu Marktpreisen verkauft und der Gegenwert in Lokalwährung zur Finanzierung von Projekten im Infrastruktursektor verwendet. Es war somit eine Art der Nahrungsmittelhilfe, die eher einer Zahlungsbilanzhilfe als einer humanitären Hilfsaktion entsprach, da sie nicht gezielt auf bestimmte Gruppen von Hilfsbedürftigen ausgerichtet war.

Weitere Hilfsaktionen wurden wenig später im Gefolge der Ereignisse in Rumänien notwendig. Hier erfolgte die Hilfe einerseits durch das SKH, andererseits über die Rotkreuzorganisationen und schweizerische Hilfswerke.

Ende 1990 folgten verschiedene Hilfsaktionen im Zusammenhang mit den Versorgungskrisen in der Sowjetunion und in Bulgarien. Es handelte sich hauptsächlich um gezielte Hilfe mit Medikamenten und um Nahrungsmittelhilfe an eine Anzahl von sozialen Institutionen. In jedem Fall war eine Vorabklärung auf Platz nötig, weil für die Abklärung der Bedürfnisse, die Koordination der Hilfsbemühungen und die Ueberwachung und Abwicklung der Hilfsprogramme nicht auf die üblichen Partnerorganisationen zurückgegriffen werden konnte. Einige der betroffenen Länder übergaben den potentiellen Geberländern einfach Listen der von ihnen benötigten Importgüter, für deren Ankauf ihnen in der gegenwärtigen Situation die Devisen fehlten.

Sowohl in der Sowjetunion als auch in Bulgarien handelte es sich um eine kombinierte Form der humanitären Hilfe: die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe stellte die benötigten Nahrungsmittel zur Verfügung; das SKH übernahm den Transport und die Verteilung der Hilfsgüter auf Platz und überwachte die Aktion.

Humanitäre Hilfe befasst sich mit der Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse, vor allem mit jenen, welche überlebenswichtig sind. Im Katastrophenfall kann dies die Lebensrettung selbst sein, wie gerade die Arbeit des SKH bei Erdbeben oder humanitäre Hilfe in akuten Hungersituationen zeigt. In andern Fällen kann es sich um die Verbesserung der Überlebenschancen handeln, so wenn mit Ernährungsprogrammen chronisch unter- oder fehlernährte Menschen erreicht werden. Fragen der Ernährung spielen also eine sehr wichtige Rolle. Damit verbunden ist in vielen Fällen die Frage der Ernährungssicherheit. Vom Hunger betroffene Menschen sind vielfach nicht in der Lage, genügend Nahrungsmittel zu erzeugen oder sich solche zu kaufen. Auch die staatlichen Behörden verfügen oft nicht über die Mittel, eine genügende Versorgung mit Grundnahrungsmitteln landesweit zu gewährleisten. Dabei kann es sich sowohl um ein Produktions- als auch um ein Verteilungsproblem handeln. Dies bringt uns zurück zum Problem der Armut.

Die Beschäftigung mit Fragen der Nahrung und der Ernährung bringt zwingend auch andere Fachbereiche ins Spiel, so z.B. den Gesundheitssektor. Hier stehen je nach Situation die Akutmedizin oder eher Basisgesundheitsprogramme und Prävention im Vordergrund. Besonders wichtig ist dabei die Frage der Wasserversorgung. Die Bedeutung des Gesundheitssektors gerade in der Nothilfe zeigt sich schon daran, dass selbst in akuten Hungersituationen die Menschen nicht direkt am Mangel an Nahrung sterben, sondern meistens Opfer von Krankheiten werden, denen sie in ihrem geschwächten Zustand nur schlecht widerstehen können.

Mangel an Nahrung wegen ausgefallener oder ungenügender Ernten darf aber nicht nur mit Nahrungsmittelhilfe bekämpft werden. Bei Ernährungsprogrammen für unterernährte Kinder wird deren Betreuung oft mit entsprechender Schulung der Mütter verbunden und so eine gewisse Nachhaltigkeit der gewährten Hilfe erzielt. Ebenso lebenswichtig ist die Verteilung von Saatgut und allenfalls von landwirtschaftlichen Geräten, da-

mit die Dauer der Abhängigkeit von ausländischer Hilfe möglichst kurz gehalten werden kann. Bei Bevölkerungsgruppen ohne Zugang zu landwirtschaftlicher Tätigkeit können sich andere einkommensfördernde Massnahmen aufdrängen. Besonders schwierig ist die Verminderung der Abhängigkeit von der Hilfe bei Flüchtlingen zu bewerkstelligen.

Ein ganz wichtiger Bereich sind in der humanitären Hilfe die Infrastrukturaufgaben. Im Krisen- und Katastrophenfall funktioniert die existierende Infrastruktur meist nicht mehr bzw. ihre Mängel sind einer der Gründe für die Krisensituation. Meist geht es dabei um Fragen der Logistik, des Transportes und der Kommunikation, aber auch der Organisation und des Management im allgemeinen. Bei Naturkatastrophen ist zudem vielfach die physische Infrastruktur (öffentliche Gebäude, Wohnbauten usw.) zerstört. In allen diesen Fällen gilt es, eine Lösung zu finden, die sowohl rasch die notwendige Hilfe erlaubt als auch die lokalen Strukturen und Gegebenheiten berücksichtigt. Ansonsten sind dauernde Abhängigkeit und eine Wiederholung der Katastrophensituation vorprogrammiert. Eine besondere Bedeutung innerhalb des Infrastruktursektors hat die Bereitstellung von temporären oder permanente Unterkünften. Je nach Klima und Situation der Betroffenen sind sie lebenswichtig. Das SKH hat sich in diesem speziellen Bereich eine grosse Erfahrung erworben, ob es nun um den Einsatz von Zelten oder den Bau von permanenten Flüchtlingslagern geht. Bau und Betrieb geeigneter Lagerhallen - ebenfalls eine Spezialität des SKH - sind unter anderem für den Einsatz in der Nahrungsmittelhilfe von grossem Nutzen.

Im Bereich der Hilfe an Flüchtlinge haben Erziehung und Ausbildung ein nicht zu unterschätzendes Gewicht. In einer Periode zunehmend knapper Mittel ist dieser Bereich allerdings bei einigen Organisationen zugunsten der lebenserhaltenden Massnahmen beschnitten worden. Ein Mindeststandard an Schulung und Ausbildung ist jedoch für die Zukunft von Flüchtlingsgruppen von grösster Bedeutung. Durch eine angepasste Ausbildung verbessern sich ihre Chancen insbesondere auch bei einer möglichen Rückkehr in ihre Heimat.

Ausbildung hat aber noch einen ganz anderen Aspekt. Krisen und Katastrophen zeigen immer wieder, wie wichtig die Förderung lokaler Kapazitäten des Krisenmanagement in den gefährdeten Ländern selbst ist. In der Hektik der Nothilfesituation kann sie kaum erfolgen. Deshalb sind spezielle Ausbildungsprogramme eine Notwendigkeit. Ein solches regionales Ausbildungsmodell wird von der Humanitären und Nahrungsmittelhilfe in Zusammenarbeit mit dem UNO-Institut für Ausbildung und Forschung (UNITAR) unterstützt. Das SKH betreibt Ausbildung in der Erdbebenprävention. Auch jede projekt- oder programmbezogene Unterstützung lokaler Organisationen dient der praktischen Ausbildung. Vor allem in Schwerpunktländern bildet sie eine der Möglichkeiten, wirkliche Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten.

4 Die Bedeutung der Partnerorganisationen

Wir hatten bereits an verschiedenen Stellen Gelegenheit, auf die Bedeutung der Partnerorganisationen hinzuweisen. Ueber 90 Prozent des Projektvolumens der humanitären Hilfe wird über sie abgewickelt. Ohne sie wäre die humanitäre Hilfe des Bundes, wie wir sie heute kennen, nicht durchführbar. Damit ist auch angedeutet, wie sehr die Weiterentwicklung der humanitären Hilfe vom gegenseitigen Dialog mit unseren Partnern abhängt. Ihre grundsätzliche Bereitschaft, auch neue Wege einzuschlagen ist für uns von grosser Wichtigkeit.

Gleichzeitig geht es auch darum, für bestimmte Aufgaben neue Partner zu finden. Zu denken ist hier an die humanitäre Hilfe ausserhalb der Entwicklungsländer, welche nur teilweise in Zusammenarbeit mit den üblichen Partnerorganisationen durchgeführt werden kann. Hier ist die humanitäre Hilfe vielfach auf die direkte Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen angewiesen, weil entsprechend qualifizierte private Partner gar nicht existieren.

Auch in den Entwicklungsländern kann es unter Umständen angezeigt sein, neben den traditionellen Partnern auch mit andern Organisationen zu arbeiten. Viele schweizerische Organisatio-

nen fördern lokale Organisationen und versuchen, ihnen möglichst viel Verantwortung zu übertragen. Eine weitere Möglichkeit zur Förderung lokaler Organisationen und zur Zusammenarbeit mit ihnen bietet sich in den Schwerpunktländern der Entwicklungszusammenarbeit. So werden z.B. im Rahmen des Not- hilfeprogramms für Peru von der Humanitären und Nahrungsmittelhilfe die Programme einer ganzen Reihe von lokalen nicht- gouvernementalen Organisationen (NGOs) unterstützt, die der DEH aus der Entwicklungszusammenarbeit bekannt sind. Auch in Mosambik arbeitet die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe mit neuartigen Partnern zusammen, weil bestimmte Bedürfnisse von keiner andern Organisation abgedeckt werden: Partner sind dort unter anderem das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und eine lokale Privatorganisation.

41 Die wichtigsten schweizerischen Partnerorganisationen

Schweizerische Privatorganisationen haben in der humanitären Hilfe seit jeher eine bedeutende Rolle gespielt. Wenn man von den Rotkreuzorganisationen absieht, handelt es sich in der Mehrzahl um kleinere Organisationen mit zum Teil spezialisierten Tätigkeiten, sei es in gewissen Ländern und Regionen, sei es zugunsten bestimmter Gruppen (z.B. Kinder, Behinderte). Sie haben alle ihren eigenen Spenderkreis und ihre eigene Projektpolitik. Einige von ihnen sind sowohl in der humanitären Hilfe als auch in der Entwicklungszusammenarbeit tätig.

Auch unter den schweizerischen Privatorganisationen gibt es sehr verschiedenartige Institutionen. Ihre Grösse ist für den Bund kein wesentliches Kriterium für eine Zusammenarbeit. Was hingegen zählt, ist der Leistungsausweis einer Organisation, ihre operationelle Erfahrung, die Qualifikation ihres Personals und die Anpasstheit ihrer Strukturen. Wichtig ist ferner - trotz Unabhängigkeit, eigenständiger Projektpolitik und Rücksicht auf den eigenen Spenderkreis -, dass sich die betreffende Organisation an den Grundsatz der Nichtdiskriminierung hält. Sie darf die Empfänger der Hilfe nicht nach po-

litischen, religiösen, oder ethnischen Kriterien auswählen. Für viele kleinere Organisationen, die sich vielleicht gerade aus ihrer Entstehungsgeschichte heraus mit einzelnen solchen Gruppen solidarisiert haben, ist diese Anforderung oft nur schwer zu erfüllen. Auch wenn sie in einer umfassenden Notlage selbst durchaus bereit sind, die Hilfsbedürftigen unabhängig von ihrer Gruppenzugehörigkeit zu berücksichtigen, wirkt dies von der Warte der Zielbevölkerung aus gesehen oft unglaubwürdig.

Die enge Zusammenarbeit mit den privaten schweizerischen Hilfswerken im Bereich der humanitären Hilfe ist für den Bund unentbehrlich. Dies gilt sowohl auf operationeller Ebene als auch insbesondere bezüglich der konzeptionellen Weiterentwicklung der humanitären Hilfe. Der Austausch mit ihnen über diese Fragen wird in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen. An Wichtigkeit zunehmen wird auch die länder- und problembezogene gegenseitige Information und Koordination. Gerade in Regionen, wo die Hilfswerke fast ausschliesslich auf lokale Partnerorganisationen zurückgreifen müssen, ist dies wichtig. Auch hier geht es um die nicht immer einfache Aufgabe, im Interesse der Sache zusammenzufinden und gleichzeitig die Eigenart der einzelnen Organisationen zu respektieren.

Die Kriterien der Zusammenarbeit sind unter zwei verschiedenen Aspekten zu betrachten. Die institutionellen Voraussetzungen haben wir erwähnt. Die übrigen Kriterien betreffen den Inhalt der Projekte und ergeben sich aus dem in dieser Botschaft über die Grundsätze und Kriterien sowie die Zielgruppen und Schwerpunkte Gesagten.

Die Möglichkeiten zur Unterstützung der Tätigkeiten schweizerischer Privatorganisationen sind zahlreich. In erster Linie geht es um die Mitfinanzierung von Projekten und Programmen. Sie erfolgt nicht wie in der Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen eines Programmbeitrags, sondern auf individuelles Gesuch hin. Im Hinblick auf eine verbesserte Planung unserer Tätigkeit führen wir jedoch mit den wichtigeren Organisationen regelmässige, meist jährliche Besprechungen durch, um die gegenseitigen Prioritäten und voraussichtlichen

voraussichtlichen gemeinsamen Projekte bzw. die Entwicklung bestehender Programme zu besprechen. Wertvoll ist dies vor allem bei mittelfristig angelegten Projekten. In den andern Fällen überholen die aktuellen Ereignisse nur allzuoft die erarbeiteten Pläne und zwingen beide Teile zu entsprechenden Anpassungen.

Die finanzielle Beteiligung beträgt in der Regel die Hälfte der entsprechenden Projektkosten. Ausnahmsweise kann sie auch höher sein. Die Projektleitungsentschädigung beträgt gegenwärtig in allen Fällen 8 Prozent. Das System ihrer Berechnung und ihre Höhe wird gegenwärtig für die gesamte DEH überprüft.

Etwas anders sieht die Beteiligung des Bundes an Hilfsaktionen im Bereich der Nahrungsmittelhilfe aus. Dort war es seit jeher so - vor allem bei der ältesten Hilfsform, der Hilfe mit Milchprodukten -, dass der Bund die Ware zur Verfügung stellt und einen Teil der Transportkosten übernimmt. Die restlichen Transportkosten sowie die lokalen Verteilungskosten trägt das Hilfswerk. Diese Aufteilung muss in Zukunft neu überdacht werden. Eine reine Lieferung von Ware als Beteiligung des Bundes widerspricht dem heute im Vordergrund stehenden integralen Ansatz. Die Nahrungsmittelhilfe soll demnach Bestandteil eines Gesamtprojekts, z.B. eines Ernährungsprogramms, sein und nicht ein isoliertes Projektelement. In diesem Sinne sind auch die seit 1. April 1990 geltenden überarbeiteten Richtlinien der DEH zum Einsatz von Milchprodukten in der Nahrungsmittelhilfe (s. dazu Anhang B) zu verstehen. Es soll nach Möglichkeit vermieden werden, dass Nahrungsmittelhilfe einfach deshalb eingesetzt wird, weil sie für das Hilfswerk gratis ist. Sie soll dort ihre Verwendung finden, wo sie die geeignetste Form der Hilfe ist. Das Hilfswerk soll dabei - wie bei den Barbeiträgen - mit einer finanziellen Beteiligung seine Unterstützung des Projektes zum Ausdruck bringen. Im Bereich der Nahrungsmittelhilfe mit Getreide und mit andern Grundnahrungsmitteln, welche lokal oder regional eingekauft werden, wird diese Regel bereits angewandt. Die Beteiligung des Hilfswerkes beträgt einen Fünftel der Aktionskosten. Da es hier um Barbeiträge für den Einkauf von Waren geht, werden die für Barbeiträge der humanitären

Hilfe geltenden Allgemeinen Geschäftsbedingungen analog angewendet. Derartige Aktionen werden in Zukunft an Bedeutung gewinnen.

Zwischen dem Schweizerischen Katastrophenhilfekorps und den schweizerischen Hilfswerken kommt es je nach Situation vielfach zu einer operationellen Zusammenarbeit vor Ort, vor allem im Bereich des Wiederaufbaus. Auch in solchen Situationen ist die gegenseitige Koordination der Massnahmen von besonderer Bedeutung.

Die humanitäre Hilfe des Bundes verfügt auch über andere Möglichkeiten der Unterstützung. So besteht bei vielen Hilfswerken ein Bedürfnis nach vermehrter Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter. Es liegt uns dehalb daran, auch die im humanitären Bereich tätigen Organisationen vermehrt in das Aus- und Weiterbildungsangebot der DEH einzubeziehen. Sicher ist dieses in erster Linie auf die Bedürfnisse der Entwicklungszusammenarbeit ausgerichtet. Viele der Kursangebote sind jedoch auch für Anliegen der humanitären Hilfe geeignet, so z.B. die Angebote im Bereich der Projektplanung und -durchführung und der Evaluation. Wir streben an, dass sie von den humanitären Organisationen in Zukunft vermehrt genutzt werden.

Eine spezielle Rolle unter den schweizerischen Organisationen spielen das *Schweizerische Rote Kreuz (SRK)* und das *Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)*.

Das *SRK* ist sowohl im Bereich der humanitären Hilfe als auch der Entwicklungszusammenarbeit ein langjähriger Partner des Bundes. Es gehört zudem zu den Partnerorganisationen der Schweizerischen Rettungskette, ist also mit dem Schweizerischen Katastrophenhilfekorps operationell besonders eng verbunden. Der Delegierte für Katastrophenhilfe im Ausland ist als Vertreter des Bundesrates zudem Mitglied des Direktionsrates des *SRK*. Ferner befindet sich das Lager des *SKH* im gleichen Gebäude wie die Materialzentrale des *SRK*. Diese ist für die Erfüllung der humanitären Dienstleistungen, welche das *SRK* für die schweizerischen Hilfswerke, zahlreiche Bundesstellen und auch das *SKH* erbringt, von zentraler Bedeu-

tung. Eine angemessene finanzielle Unterstützung des SRK für diese spezifische Aufgabe ist deshalb in Zukunft vorgesehen.

Die Zusammenarbeit der DEH mit dem SRK umfasst somit eine weite Spanne von der akuten Not- und Katastrophenhilfe über die Wiederaufbauarbeit - auch hier oft in enger Zusammenarbeit mit dem SKH - bis zur Strukturhilfe an die nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften und zur langfristigen Entwicklungszusammenarbeit. Deshalb sind auch die Modalitäten der Zusammenarbeit entsprechend vielfältig: neben der operationellen Zusammenarbeit mit dem SKH und der nicht projektgebundenen finanziellen Unterstützung für die Katastrophenhilfe gibt es zahlreiche gemeinsam finanzierte Projekte und - im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit - durch einen Programmbeitrag finanzierte Projekte sowie ein Regieprojekt. Viele Projekte haben als Not- und Katastrophenhilfe begonnen und sind später in längerfristige Unterstützungsmassnahmen umgewandelt worden. Dabei hat sich das SRK gerade in Nichtschwerpunktländern der Entwicklungszusammenarbeit als besonders wertvoller Partner erwiesen. Zudem können wir auf diesem Wege die Verbindung mit der Arbeit der Liga der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften aufrechterhalten, die wir in der Regel nicht direkt unterstützen.

Als Abschluss dieses Kapitels soll auf die ausserordentlich wichtige Zusammenarbeit mit dem *Internationalen Komitee vom Roten Kreuz* eingegangen werden. Es weist sowohl Züge einer schweizerischen als auch einer internationalen Organisation auf. In seiner Struktur und durch sein Personal ist das IKRK eine schweizerische Organisation. Sein internationaler Auftrag beruht jedoch auf dem Völkerrecht und wurde ihm von der internationalen Gemeinschaft spezifisch zugewiesen. Von seiner Grösse her, dem Umfang seiner Tätigkeit und der Herkunft seiner finanziellen Mittel ist es eher mit einer internationalen Organisation zu vergleichen als mit einem schweizerischen Hilfswerk.

Sein überaus vielseitiger Auftrag lässt sich mit den Begriffen Schutz und Hilfe für die Opfer bewaffneter Konflikte auf die kürzeste Formel bringen. Die ganze Breite seiner Aufgaben

haben wir in unserer Botschaft vom 18. Januar 1989 über den ordentlichen Jahresbeitrag an das IKRK für die Jahre 1990-1993 (BBl 1989 I 593) erläutert. Hier soll lediglich näher auf die Zusammenarbeit mit dem IKRK im operationellen Bereich eingegangen werden. Es geht um jene Tätigkeiten, die wir mit projektspezifischen Beiträgen, mit Hilfsgüterlieferungen - teilweise über das SRK -, mit Nahrungsmittelhilfe und - über das SKH - mit Personal und Material unterstützen.

Die Bedeutung der Schutz- und der Hilfstätigkeit des IKRK liegt darin, dass es in Situationen aktiv ist, wo andere Organisationen nicht oder nicht mehr Hilfe leisten können. So war das IKRK z.B. seit Jahren die einzige Organisation, welche auf dem Hochplateau von Angola Hilfeleistungen zugunsten der Zivilbevölkerung erbringen konnte. Ähnliches gilt für gewisse Regionen in Mozambik. Im Innern Afghanistans war das IKRK ebenfalls während einiger Jahre die einzige grössere Hilfsorganisation, die allen vom Konflikt Betroffenen Hilfe zukommen liess. Auch in Peru, El Salvador, Nicaragua und Somalia ist oder war das IKRK direkt in den Konfliktzonen tätig.

Dabei ist die Schutzfunktion mit der Hilfe eng verbunden. Konkrete Hilfe macht die Ausübung des Schutzes oft erst möglich und ist nicht selten der Preis dafür. Schon die blossе Anwesenheit des IKRK in einer Konfliktzone hat eine nicht zu unterschätzende Schutzfunktion.

Arbeit in Konfliktzonen bedeutet aber auch, dass man sich kaum auf die bestehenden - und oft sehr mangelhaften - Infrastrukturen abstützen kann. Das IKRK hat diese Frage so gelöst, dass es jeweils so weit wie möglich seine eigene, unabhängige Infrastruktur aufbaut.

Diese Autonomie der Hilfstätigkeit des IKRK hat - neben vielen Vorteilen, die eine rasche und zielgerichtete Hilfe auch in schwierigen Situationen ermöglichen - auch Nachteile. Sie erschwert die Uebergabe der aufgebauten Strukturen und Projekte an die lokalen Instanzen und überfordert oft deren Möglichkeiten sowie jene der lokalen Rotkreuzgesellschaften.

Dies ist besonders dann problematisch, wenn das IKRK wie z.B. in Angola in gewissen Regionen jahrelang im Grunde genommen vom Staat wahrzunehmende Aufgaben im Bereich des Gesundheitswesens erfüllt hat, weil die nationalen Behörden wegen des Konflikts dazu nicht in der Lage waren. Wie in solchen Situationen - die sich auch bei anderen Organisationen ergeben - die Nachhaltigkeit des während mehrerer Jahre Aufgebauten gesichert werden kann, ist eine Frage, die vermehrt analysiert und diskutiert werden muss.

Die Zusammenarbeit mit dem IKRK wird auch in Zukunft ihr Gewicht für die humanitäre Hilfe behalten, damit den Opfern bewaffneter Konflikte weiterhin die nötige Hilfe zukommen kann.

42 Die wichtigsten internationalen Partnerorganisationen

Die humanitäre Hilfe ist neben der technischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit seit langem ein ganz wesentliches Tätigkeitsgebiet der Vereinten Nationen und ihrer Spezialorganisationen. Deshalb kommt unserer Zusammenarbeit mit diesen Institutionen sehr grosse Bedeutung bei. Die Vereinten Nationen haben einerseits Organisationen geschaffen, die sich umfassend mit gewissen Menschengruppen, z.B. den Flüchtlingen, oder mit gewissen Formen der Hilfe, z.B. der Nahrungsmittelhilfe, befassen. Sie haben andererseits Koordinationsinstanzen für gewisse Arten von Ereignissen ins Leben gerufen, so z.B. das Katastrophenhilfswerk der UNO (UNDRO), und für spezifische regionale Probleme zum Teil eigene Organisationen auf die Beine gestellt, so die UNRWA für die Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten und die UNBRO für die kambodschanischen Vertriebenen im thailändisch-kambodschanischen Grenzgebiet. Zur Bewältigung einzelner Ereignisse wurden immer wieder eigene Aktionspläne und ad hoc Koordinationsmechanismen eingesetzt: erinnert sei hier an das Programm für die humanitären und wirtschaftlichen Hilfsaktionen im Zusammenhang mit Afghanistan ("Operation Salam"). Bei solchen Grossaktionen pflegt der Generalsekretär jeweils einen speziellen Koordinator einzusetzen - nicht immer zur Freude der am Aktionsplan betei-

ligten grösseren Organisationen. Auch ist die Koordination mit der Arbeit der längerfristig tätigen Organisationen für technische Zusammenarbeit nicht ohne Probleme, da die Prioritäten unterschiedlich sind. Zudem haben verschiedene dieser Organisationen begonnen, Nothilfeprojekte in ihr Programm aufzunehmen, obwohl sie für solche Tätigkeiten gar nicht gerüstet sind.

Wir haben uns in unserer Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen auf jene Institutionen konzentriert, deren Auftrag im Bereich der humanitären Hilfe liegt. Es sind dies das *Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR)*, das *Welternährungsprogramm (WFP)*, das *Katastrophenhilfswerk der UNO (UNDRO)*, das *UNO-Hilfswerk für die Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)*, das *UNO-Programm für die Kambodscha-Vertriebenen im thailändisch - kambodschanischen Grenzgebiet (UNBRO)* und die *Internationale Organisation für Migrationen (IOM)*. Punktuell unterstützen wir auch immer wieder *Nothilfeprogramme* des *Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF)*. Teilweise haben wir in der Vergangenheit auch *Nothilfeprogramme* von *UNESCO* und *WHO* unterstützt, sind aber zur Auffassung gelangt, dass die Durchführung solcher Projekte nicht zu den Stärken dieser Organisationen gehört. Ausgebaut haben wir hingegen unsere Zusammenarbeit mit dem *Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)* im Uebergangsbereich zwischen *Nothilfe* und *Rehabilitation*, insbesondere in *Mosambik*. Solche Möglichkeiten zur Zusammenarbeit werden in den *Schwerpunktländern* der *Entwicklungszusammenarbeit* sicher noch vermehrt zum Tragen kommen.

Bei den internationalen Organisationen nimmt die Zusammenarbeit etwas andere Formen als bei den schweizerischen Organisationen an. Zwar gibt es auch hier die finanzielle Form der Unterstützung, die *Nahrungsmittelhilfe* und die *personelle/operationelle Unterstützung*, wie sie das *SKH* anbieten kann. Anstelle der *Mitbeteiligung* der Organisation tritt die *Beteiligung* der andern Geberländer, das internationale "*burden sharing*". Sowohl finanzielle Unterstützung als auch *Nahrungsmittelhilfe* können entweder dem *Gesamtprogramm* der Organisation zukommen (*ordentliche, nicht projektgebundene Bei-*

träge) oder für ein ganz bestimmtes Projekt oder Programm (ausserordentliche, projektspezifische Beiträge) vorgesehen sein. Eine Organisation kann sich auch aus andern Gründen an ein bestimmtes Geberland wenden: z.B. weil es in der Nahrungsmittelhilfe gerade über das benötigte Produkt verfügt oder ganz bestimmte Spezialisten zur Verfügung stellen kann.

Auch die Kriterien zur Unterstützung eines Programmes können unterschiedlich sein. Mit ihren ordentlichen Beiträgen an verschiedene Organisationen leistet die Schweiz als Zeichen ihrer Solidarität mit der Aufgabe der Organisation und mit den übrigen Geberländern in einem bestimmten Masse nicht projektgebundene Beiträge. Durch ihre Form können sie allerdings trotzdem für einen im voraus feststehenden Teil des Programmes bestimmt sein, so z.B. in der Nahrungsmittelhilfe. Bei den projektgebundenen Beiträgen wird im Einzelfall geprüft, ob sie den allgemeinen Kriterien der humanitären Hilfe entsprechen. Ferner versuchen wir, ein gewisses antizyklisches Verhalten einzunehmen. Es gibt viele notwendige und dringende Hilfsprogramme, für welche es schwierig ist, finanzielle Mittel zu beschaffen, bloss weil die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit und der Medien gerade mit andern Entwicklungen beschäftigt ist. Zudem gibt es Projekte, welche bei einzelnen Geberländern aus politischen Ueberlegungen nicht berücksichtigt werden. Hier hat ein kleines und neutrales Geberland wie die Schweiz eine wichtige Aufgabe.

Bei der Zusammenarbeit im operationellen und personellen Bereich hängt die konkrete Ausgestaltung weitgehend von der gerade aktuellen Situation und den benötigten und zur Verfügung stehenden Spezialisten ab. Sie kann sehr punktuell erfolgen - ein Angehöriger des SKH wird der Organisation z.B. für eine Abklärungsmission zu Verfügung gestellt - oder einen ganzen Bereich umfassen, so z.B. wenn das SKH im Auftrag des UNHCR ein Flüchtlingslager baut.

Im Rahmen der internationalen Organisationen hat der Bund spezifische Möglichkeiten, um seine Vorstellungen und Prioritäten in die Gestaltung der Programme und der Politik dieser Organisationen einzubringen. So verfügen UNHCR, Welternäh-

rungsprogramm und IOM über Aufsichtsorgane, welche die Programme und das Budget dieser Organisationen genehmigen. Bei der UNRWA, welche direkt der Generalversammlung der UNO untersteht, gibt es seit einigen Jahren jährliche informelle Treffen der Geberländer. Auch als Beobachter an den Sitzungen des Wirtschafts- und Sozialrates der UNO (ECOSOC) und der Generalversammlung befasst sich die schweizerische Delegation mit vielfältigen Fragen aus dem humanitären Bereich. Die Vertretung unserer Interessen und ein vertiefter Dialog mit den entsprechenden Organisationen und anderen Geberländern mit ähnlichen Auffassungen ist denn auch zunehmend wichtig geworden. Dies hat sich vor allem durch vermehrte Mitarbeit in verschiedenen informellen Arbeitsgruppen gezeigt.

In der Folge soll auf die wichtigsten internationalen Partnerorganisationen, ihre Aufgaben und unsere Zusammenarbeit mit ihnen kurz eingegangen werden.

Das *Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR)* ist der bedeutendste Partner der humanitären Hilfe innerhalb des UNO-Systems. Die seit 40 Jahren existierende Organisation gewährt gemäss ihren Statuten Flüchtlingen Schutz und Hilfe und bemüht sich um dauerhafte Lösungen des Flüchtlingsproblems. Weltweit stehen rund 15 Millionen Flüchtlinge unter dem Schutz des UNHCR. Die überwältigende Mehrheit davon lebt in den Entwicklungsländern. Die wachsende Zahl von Flüchtlingen und die Zunahme weltweiter Migrationsbewegungen, denen eine Mischung verschiedenster Flucht motive zugrunde liegt, erschweren die Arbeit des UNHCR zusehends. Sie deuten aber auch an, wo die Ansätze zu dauerhaften Lösungen gesucht werden müssen, nämlich in erster Linie in den Herkunftsländern selbst. Dazu sind jedoch nicht nur Massnahmen der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit in diesen Ländern nötig. Auch ausgewogenere Verhältnisse in der Weltwirtschaft gehören dazu. Massnahmen politischer Natur müssen ebenfalls in Betracht gezogen werden, so vor allem um die Beachtung der Menschenrechte in den Herkunftsländern zu verbessern.

Die wachsenden Bedürfnisse der letzten Jahre, zum Teil auch durch an und sich erfreuliche Ereignisse wie die Lösung lang anstehender Flüchtlingsprobleme verursacht, und die nicht parallel dazu wachsende Finanzierungsbereitschaft der Geberländer haben das UNHCR in eine schwerwiegende Finanzkrise hineingeführt. Gleichzeitig fand zweimal innert kurzer Zeit ein Wechsel in der Person des Hochkommissars statt. Massive Programmkürzungen wurden notwendig: die Aufgabe der Organisation wurde auf die für Flüchtlinge überlebenswichtigen Tätigkeiten beschränkt. Den Kürzungen fielen damit gerade jene Aktivitäten des UNHCR zum Opfer, welche die Hilfe zur Selbsthilfe und dauerhafte Lösungen zu fördern versuchen. So mussten unter anderem zahlreiche Programme zur freiwilligen Rückkehr von Flüchtlingen zurückgestellt werden, weil die dazu nötigen Mittel fehlten.

Die Schweiz ist seit jeher im Aufsichtsgremium des UNHCR, dem Exekutivkomitee, welchem 43 Staaten angehören, vertreten. Sie hat sich an den Bemühungen des UNHCR und der Geberländer zur Lösung der Finanzkrise beteiligt und insbesondere in den zu diesem Zweck geschaffenen Arbeitsgruppen eine aktive Rolle gespielt. Sie hat zudem ihre Beiträge an das UNHCR im Rahmen des Möglichen erhöht. 1990 beliefen sie sich auf insgesamt 24,8 Millionen Franken. 1989, als die Finanzkrise am akutesten war, wurden sogar 32,6 Millionen Franken erreicht, weil wir in jenem Jahr einen Spezialbeitrag von insgesamt 30 Millionen Franken zugunsten von Flüchtlingen, Vertriebenen und andern Konfliktopfern bewilligten, welcher zur Hauptsache dem UNHCR und dem IKRK zugute kam. Auch die Zusammenarbeit mit dem SKH gestaltete sich eng. Regelmässig wurden dem UNHCR für dringende Spezialaufgaben kurzfristig Experten des SKH zur Verfügung gestellt. Die Einsätze des SKH erfolgen in der Regel zusätzlich zu den übrigen Leistungen des Bundes.

Das UNHCR befasst sich gegenwärtig intensiv mit der Frage der dauerhaften Lösungen. Eine entsprechende Arbeitsgruppe über "Protection and durable solutions" ist kürzlich geschaffen worden. Die Schweiz nimmt aktiv an diesen Arbeiten teil, die sich insbesondere auch mit der Frage der Verantwortung der Herkunftsländer befassen.

Das Welternährungsprogramm (WFP) ist für den Bund der bedeutendste Partner im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe. Es wurde anfangs der fünfziger Jahre geschaffen, mit der Zielsetzung, die Ueberschüsse aus den Industrieländern in den Mangel leidenden Staaten der Dritten Welt einzusetzen. Das Welternährungsprogramm unterstützt mit den ihm zur Verfügung gestellten Nahrungsmitteln und finanziellen Beiträgen drei Arten von Programmen. Mit dem *ordentlichen Budget* wird die *Nahrungsmittelkomponente von Entwicklungs- und Sozialhilfeprogrammen* unterstützt, welche die entsprechenden Empfängerländer durchführen. Im Entwicklungsbereich geht es dabei meistens um Infrastrukturprojekte (Strassenbau, Bewässerung, Aufforstung, Wasserversorgung, gelegentlich auch Neuerschliessung von Siedlungsgebieten), in denen die Arbeitskräfte statt mit Geld mit Nahrungsmitteln entlohnt werden. Diese Form von Hilfe ist an und für sich problembehaftet. Die Nahrungsmittelhilfe ist hier weitgehend eine Budgethilfe für den betreffenden Staat, entspricht aber nicht unbedingt den Bedürfnissen der Zielbevölkerung. Sie wird eingesetzt, weil die entsprechenden Ueberschüsse von den Produzentenländern gratis zur Verfügung gestellt werden. Zudem besteht die Gefahr, dass sich die lokale Bevölkerung an Produkte gewöhnt, zu denen sie unter normalen Umständen keinen Zugang hat. Im Bereich der Sozialhilfe wird diese Art von Nahrungsmittelhilfe vor allem für Schulspeisungen oder für Mutter/Kind-Programme eingesetzt. Die Schulspeisung kann auch als Anreiz dienen, die Kinder überhaupt zur Schule zu schicken. Sie bedeutet nicht unbedingt, dass die betreffenden Kinder in der Folge besser ernährt sind. Unter Umständen erhalten sie einfach zuhause weniger zu essen.

Angesichts der Problematik dieser Form der Nahrungsmittelhilfe haben wir unseren Beitrag an das ordentliche Budget des Welternährungsprogramms seit einigen Jahren nicht erhöht. Stattdessen haben wir vermehrt die *Nothilfe- und Flüchtlingsprogramme* des Welternährungsprogrammes berücksichtigt. Ueber die sogenannte *Nahrungsmittelreserve für Notfälle* (*International Food Emergency Reserve, IEFER*) verfügt das WFP schon seit vielen Jahren. Wir unterstützen sie nicht nur im Rahmen unserer regulären Beiträge, sondern haben auch immer

wieder zusätzlichen Gesuchen des WFP für solche Nothilfeaktionen entsprochen. Seit einigen Jahren sind jedoch viele ursprünglich als Nothilfeaktionen gedachte Hilfsmassnahmen sozusagen zu einem Dauerzustand geworden und haben die IEFR übermässig belastet. Dies galt vor allem im Bereich der Flüchtlingshilfe. Deshalb hat das WFP im Jahre 1989 neu eine spezielle Kategorie von Nahrungsmittelhilfe eingeführt, die *längerdauernde Flüchtlingshilfe (Protracted Refugee Operations, PRO)*. Auch diese Programme werden von uns unterstützt, da sie unseren Kriterien und Prioritäten entsprechen. Sie erlauben zudem eine gewisse Entlastung des UNHCR. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen ist in den vergangenen Jahren deutlich enger geworden.

Die schweizerischen Beiträge an das Welternährungsprogramm belaufen sich jährlich auf rund 24 Millionen Franken. Davon waren 1990 7,7 Millionen Franken für das ordentliche Programm bestimmt, 9,3 Millionen Franken für die Flüchtlingshilfe und 6,3 Millionen Franken für die Nothilfe. 1,5 Millionen Franken davon waren zusätzliche Beiträge, die auf spezifisches Gesuch hin bewilligt wurden. Die schweizerischen Beiträge erfolgen in verschiedenen Formen. Der grösste Teil sind entweder bestimmte Nahrungsmittel (vor allem schweizerische Milchprodukte sowie kleinere Mengen von Dörrbirnen und Weissfischen) oder finanzielle Beiträge für den Ankauf bestimmter Nahrungsmittel (vor allem Getreide). Dabei besteht die Möglichkeit, dass im Sinne einer effizienten Abwicklung der Hilfsaktionen der Einkauf der Hilfsgüter durch die Eidgenössische Getreideverwaltung vorgenommen und die Ware der Partnerorganisation im Bedarfsgebiet zur Verfügung gestellt wird. Ferner gibt es einen kleinen ungebundenen Barbeitrag an das ordentliche Budget und spezifische Beiträge für Transport- und Logistikkosten. Als mit der Verwertung landwirtschaftlicher Ueberschüsse betraute Organisation muss sich das WFP ständig bemühen, neben genügend Nahrungsmitteln vor allem genügend finanzielle Mittel für die Betreuung der Programme und die in der Nothilfe sehr hohen Transportkosten zu erhalten. Es hat deshalb eine Regelung erlassen, wonach jeder Geber einen bestimmten Teil seiner Beiträge in bar zu leisten hat. Den Bedürfnissen des WFP im Bereich Transport und Logistik konnte

wiederholt durch den Einsatz einzelner Experten des SKH entsprechen werden, so z.B. im Sudan und in Afghanistan. Auch versuchen wir, unser Angebot an Produkten der Nahrungsmittelhilfe noch besser auf die Bedürfnisse des WFP und der Begünstigten auszurichten. Im Bereich der Lokalkäufe von Getreide und andern Grundnahrungsmitteln wie Hülsenfrüchten ist dies weitgehend gelungen.

Neben der projektbezogenen Unterstützung des WFP beteiligen wir uns aktiv an den Arbeiten des entsprechenden Aufsichtsgremiums, nämlich des Komitees für Nahrungsmittelhilfe und -politik. Die Mitgliedschaft in diesem Komitee richtet sich nach dem Rotationsprinzip. Gegenwärtig haben wir den Status eines Beobachters. Angesichts der Bedeutung des WFP als Partnerorganisation wird eine erneute Mitgliedschaft angestrebt.

Ein weiterer wichtiger Partner ist das *Hilfswerk der UNO für die Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)*. Es besteht seit mehr als 40 Jahren und betreut rund 2 Millionen bei ihm registrierter Flüchtlinge. Schwerpunkte der Tätigkeit der UNRWA sind Erziehung und Ausbildung, für welche sie rund die Hälfte ihres Budgets verwendet, die medizinische Betreuung sowie die Unterstützung von Sozialfällen, deren Zahl recht hoch ist. Die UNRWA ist in vier Ländern tätig: in Jordanien, Syrien, Libanon und in Israel (besetzte Gebiete). Während langer Zeit war ihre Tätigkeit eher mit jener gewisser Ministerien als mit andern humanitären Organisationen vergleichbar. Dies änderte sich jedoch mit dem israelischen Eingreifen im Libanon und noch deutlicher mit dem Beginn der Intifada. Die Nothilfe wurde plötzlich wieder zu einem wichtigen Tätigkeitsgebiet: die Zahl der in Not geratenen Familien stieg rapide an, in jüngster Vergangenheit nicht zuletzt auch wegen des Ausfalls der Ueberweisungen palästinensischer Gastarbeiter aus Irak und Kuwait. Zudem macht die wirtschaftliche Krisensituation in Jordanien, wo zwei Drittel der Bevölkerung Palästinenser sind, diesen zu schaffen. Ihre Identifizierung mit dem Irak führte ferner dazu, dass bedeutende Zuwendungen an palästinensische Institutionen aus den Golfstaaten weggefallen sind. Die UNRWA konnte in dieser schwierigen Lage -

neben den finanziellen Bedürfnissen machten ihr vor allem die Ausgangssperren und die Schliessung der Schulen zu schaffen - auf die Unterstützung der Geberländer zählen. Auch die Schweiz hat in dieser Situation zusätzliche Beiträge geleistet.

Die regulären schweizerischen Beiträge (1990 waren es insgesamt 9,9 Mio. Fr.) erfolgen zu zwei Dritteln in Form von Nahrungsmittelhilfe. Sie entsprechen also nicht der Gewichtung der Aufgaben, wie sie die UNRWA selbst vornimmt. Bei der Nahrungsmittelhilfe handelt es sich um schweizerische Milchprodukte und um Getreide und Getreideprodukte.

Die UNRWA untersteht direkt der Generalversammlung. Sie verfügt über ein beratendes Komitee, dem aber nur sehr wenige Staaten angehören. Das gleiche gilt für eine Arbeitsgruppe über die Finanzierung der UNRWA. Die Schweiz ist in keinem dieser Gremien Mitglied, nimmt aber regelmässig an den jährlichen Gebertreffen der UNRWA teil. Aufgrund der bestehenden institutionellen Strukturen müssen unsere Einflussmöglichkeiten als Nichtmitglied der UNO als eher gering eingestuft werden.

Von drei weiteren Organisationen soll noch kurz die Rede sein. Sie sind zwar bei weitem nicht so gross oder bedeutend wie die drei oben erwähnten Institutionen; sie sind jedoch ebenfalls wichtige Partner der humanitären Hilfe.

Das *Katastrophenhilfswerk der UNO (UNDRO)* spielt eine wichtige Rolle als zentrale Informations- und Koordinationsstelle im Falle von Natur- und Zivilisationskatastrophen aller Art. Das SKH steht in ständigem Kontakt mit der UNDRO. Diese ist nur ausnahmsweise selbst operationell, so z.B. im Zusammenhang mit der Betreuung der aus dem Irak und Kuwait zurückkehrenden Gastarbeiter. Der Bund unterstützt die UNDRO regelmässig mit kleineren Beiträgen sowie mit Personal und

Material. Im Zusammenhang mit der Kuwaitkrise wurden Sonderbeiträge gesprochen.

Das *Hilfsprogramm der UNO für die Kambodscha-Vertriebenen (United Nations Border Relief Operations, UNBRO)* hat den Auftrag, die rund 300 000 entlang der thailändisch-kambodschanischen Grenze lebenden kambodschanischen Vertriebenen zu betreuen und auch der dort ansässigen Dorfbbevölkerung Hilfe zukommen zu lassen. Die Hilfeleistungen umfassen Nahrung, Unterkunft, medizinische Betreuung und eine rudimentäre Ausbildung. Die Hoffnung auf eine baldige Rückkehr dieser Vertriebenen in ihre Heimat hat sich trotz der dort eingetretenen Veränderungen noch nicht erfüllt. Die Schweiz unterstützt die Tätigkeit der UNBRO mit rund 2 Millionen Franken jährlich. Ein Teil davon erfolgt in Form von lokal eingekaufter Nahrungsmittelhilfe. Die Weiterführung dieser Unterstützung ist vorgesehen, solange keine Änderung der Situation eintritt. Wir beabsichtigen auch, uns an einem allfälligen Programm zur freiwilligen Rückkehr dieser Vertriebenen zu beteiligen, für welches das UNHCR die Federführung übernehmen soll.

Die *Internationale Organisation für Migrationen (IOM)*, eine nicht zum UNO-System gehörende Organisation, wurde ursprünglich zur Wiederansiedlung von europäischen Flüchtlingen in Uebersee nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet. Die Schweiz ist ein Gründungsmitglied der IOM, die damals Zwischenstaatliches Komitee für Auswanderung (CIM) hiess. Der Tätigkeitsbereich der IOM hat sich im Verlaufe der Zeit stark gewandelt. Sie befasst sich unter anderem auch mit der Rückkehr von Flüchtlingen und Migranten in ihre Heimat. Wir beteiligen uns aufgrund eines Bundesbeschlusses aus dem Jahre 1954 an den Verwaltungskosten der IOM und unterstützen regelmässige einige Projekte mit kleineren Beiträgen. Im Zusammenhang mit der Kuwaitkrise hat die IOM kürzlich eine bedeutende Rolle gespielt; sie organisierte den Rücktransport der in den Nachbarländern gestrandeten Gastarbeiter in ihre Heimat. Für diese Aktion wurde sie von der Schweiz mit einem finanziellen Beitrag unterstützt. Ferner wurde ihr ein Flugzeug zur Verfügung gestellt.

Wie wir in den vorhergehenden Abschnitten gesehen haben, hat die Zusammenarbeit mit schweizerischen Hilfswerken, dem IKRK und den internationalen Organisationen eine lange Tradition. In den meisten Fällen lassen sich die festgestellten humanitären Bedürfnisse auf diese Weise abdecken.

Es treten jedoch immer wieder Situationen auf, wo keine der bekannten Partnerorganisationen für eine Hilfsaktion in Frage kommt. Besonders deutlich ist dies im Zusammenhang mit Osteuropa und der Sowjetunion sichtbar geworden, wo sich vor allem auch das Fehlen entsprechender UNO-Organisationen bemerkbar machte. Sie sind für grössere Aktionen praktisch unentbehrlich. Auch in bestimmten Entwicklungsländern ist manchmal kein für die konkrete Aufgabe geeigneter schweizerischer oder internationaler Partner zu finden. Wenn wir jedoch davon ausgehen, dass eine auf die Bedürfnisse der Begünstigten ausgerichtete Hilfe Priorität hat, dann darf uns das Fehlen einer Partnerorganisation nicht von der Hilfeleistung abhalten.

Im Bereich der Humanitären und Nahrungsmittelhilfe waren wir bisher mit der direkten Zusammenarbeit mit Regierungsstellen sehr zurückhaltend. In Zukunft werden wir jedoch eine vermehrte Zusammenarbeit mit staatlichen Instanzen anstreben, weil es unser Ziel ist, die lokalen Kapazitäten zur Krisen- und Katastrophenbewältigung zu fördern. Angesprochen sind hier insbesondere die Schwerpunktländer der Entwicklungszusammenarbeit: im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe für die Kapverden und bei gewissen Nothilfeaktionen in Zentralamerika arbeitet die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe mit staatlichen Stellen zusammen. Eine Zusammenarbeit mit Regierungsinstanzen wird auch in Osteuropa unumgänglich sein, weil vielfach keine anderen Partner vorhanden sind. Hingegen sind wir der Ansicht, dass in offenen oder verborgenen Konflikt- und Spannungssituationen humanitäre Hilfe weiterhin in erster Linie über schweizerische Hilfswerke und internationale Organisationen erfolgen sollte.

Eine andere Möglichkeit, der in Zukunft wachsende Bedeutung zukommen wird, ist die Zusammenarbeit mit lokalen nicht-gouvernementalen Organisationen (NGOs). Vielfach handelt es sich um Organisationen, die uns schon aus der Entwicklungszusammenarbeit vertraut sind. Vor allem dort, wo infolge sich verschlechternder Rahmenbedingungen neben der langfristigen Zusammenarbeit Nothilfe nötig wird oder die erstere gar ersetzen muss, sind wir auf die bereits in diesem Gebiet tätigen Organisationen angewiesen. So haben wir beispielsweise in Peru, in Bangladesch und in einigen Ländern der Sahelzone unsere Nothilfeprogramme zu einem bedeutenden Teil auf lokale Organisationen abstützen können. Damit leisten wir indirekt auch einen Beitrag daran, dass lokale Kapazitäten zur Bewältigung von Krisensituationen geschaffen werden.

Bei der Zusammenarbeit mit solchen nicht-traditionellen Partnern spielen unsere Koordinationsbüros eine entscheidende Rolle. Sie übernehmen in diesen Fällen für die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe praktisch die Funktion eines operationellen Partners, indem die Verantwortung für die nötigen Vorabklärungen, die Auswahl der lokalen Institution und die Betreuung und Begleitung des Projekts an sie ausgelagert werden. Sie können diese Aufgabe erfüllen, weil sie über entsprechend qualifiziertes Personal und gute Kenntnisse der lokalen Verhältnisse verfügen.

Diese Form der Zusammenarbeit mit nicht-traditionellen Partnern beschränkt sich jedoch faktisch auf die Schwerpunktländer der Entwicklungszusammenarbeit. Die schweizerischen diplomatischen Vertretungen können eine solche Rolle nur ganz ausnahmsweise und höchstens für Kleinprojekte übernehmen, da sie für weitergehende Aufgaben fachlich und personell zu wenig gerüstet sind. Jedoch sind sie als Informationsquelle für uns wertvoll.

In den Nichtschwerpunktländern wird deshalb die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe auch in Zukunft praktisch ausschliesslich auf ihre traditionellen Partnerorganisationen angewiesen sein.

44 Schwerpunkte des Politik-Dialogs und der Zusammenarbeit

In den vergangenen Jahren haben wir den Dialog über grundsätzliche Fragen der humanitären Hilfe und der gegenseitigen Zusammenarbeit mit unsern wichtigsten Partnerorganisationen aufgenommen bzw. vertieft. Dies ist eines der Mittel, um die Qualität der Hilfe zu verbessern. Die Verbesserung der Qualität gehört zu den Zielsetzungen, die wir mit unsern Partnern teilen. Wichtig sind auch Fragen rund um die Erfolgskontrolle und die Betreuung der Projekte und über die Wirksamkeit der Hilfe und deren Nachhaltigkeit. Viele der Vorstellungen zu diesen Themen stammen aus der Entwicklungszusammenarbeit. Sie können nicht einfach auf die humanitäre Hilfe mit ihren unterschiedlichen Prioritäten übertragen werden. Deshalb müssen wir gemeinsam der besonderen Problematik der humanitären Hilfe angepasste Antworten zu diesen Fragen finden. In diesem Bereich liegt noch ein nicht zu unterschätzendes Stück Arbeit vor uns.

Ein weiteres Thema des Politik-Dialogs ist die gegenseitige Absprache über Prioritäten in der Projektarbeit, über die gegenseitigen finanziellen Möglichkeiten und über eine in diesem Zusammenhang anzustrebende längerfristige Planung.

Vielfach drehen sich die Diskussionen auch um die Auswirkungen der Neuorientierung der humanitären Hilfe auf unsere Zusammenarbeit. Dies trifft insbesondere für die Nahrungsmittelhilfe zu.

Von Bedeutung für unseren Dialog ist ferner die Kohärenz zwischen Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe. Gemeinsam suchen wir nach Wegen, wie sich die beiden Instrumente in der konkreten Arbeit sinnvoll ergänzen können. Dazu gehört auch, dass der Prävention ein breiterer Raum als bisher eingeräumt wird.

Dass es uns in den vergangenen drei Jahren gelungen ist, mit unserer Arbeit zur Befriedigung vielfältiger humanitärer Bedürfnisse, welche auch zahlreiche neue Herausforderungen einschlossen, beizutragen, darf als Haupterfolg unserer Zusammenarbeit betrachtet werden. Zu den Erfolgen zählen ferner vor allem die Aufnahme bzw. Vertiefung des Politik-Dialogs und insbesondere die gemeinsamen Bemühungen um eine vermehrte Kohärenz der Hilfe und um deren Nachhaltigkeit. Zahlreiche Partnerorganisationen haben diese Anstrengungen mitgetragen und unterstützt. Die Durchführung von gemeinsamen Evaluationen und Projektbesuchen sind ebenfalls als Erfolge zu verbuchen, ebenso die gemeinsamen Bemühungen zur Verhinderung von Abhängigkeiten.

Die Reorientierung der humanitären Hilfe und ihre Umsetzung in die Praxis gehört sowohl zu den Erfolgen als auch zu den Schwierigkeiten der Zusammenarbeit. In welche Kategorie sie einzuordnen ist, hängt stark von den betroffenen Organisationen ab. Bei der grossen Mehrheit von ihnen haben wir Verständnis und Interesse für diese Reorientierung, gerade auch im Bereich der Nahrungsmittelhilfe, gefunden. Zum Teil sind uns unsere Partner bereits auf diesem Weg vorausgegangen. Es gibt aber eine Anzahl kleiner und kleinster Organisationen, die etliche Mühe haben, in ihren Projekten über eine rein karitative Haltung hinauszugehen. Für sie ist es schwierig zu verstehen, dass die Bedürfnisse und nicht das bestehende Angebot an Produkten für eine sinnvolle Hilfe bestimmend sein müssen und dass Hilfe zur Selbsthilfe ihr Ziel sein sollte. Wir bemühen uns, auch mit diesen Organisationen im Gespräch zu bleiben und mittelfristig beizutragen, ihre Politik weiterzuentwickeln.

Zwei Arten von Schwierigkeiten machen uns und unseren Partnern zunehmend zu schaffen: die Erreichbarkeit der Hilfsbedürftigen und die zunehmende Politisierung der humanitären Hilfe.

Mehr und mehr kommt es vor, dass dringende und grosse Bedürfnisse an humanitärer Hilfe bekannt werden, es aber nicht möglich ist, entsprechende Hilfsaktionen zu organisieren. Erschreckendstes Beispiel der letzten Jahren dürfte wohl die Hungersnot im südlichen Sudan im Jahre 1988 sein, als wegen des Bürgerkriegs praktisch keinerlei Hilfe möglich war und schätzungsweise eine Viertelmillion Menschen starben. Insgesamt Millionen von Menschen flüchteten in Nachbarländer, in die Städte und andere sicherere Regionen. Diese Tragödie führte dann allerdings dazu, dass im folgenden Jahr, nach zähen Verhandlungen und mit etlichem Druck der Geberländer, eine grossangelegte Hilfsaktion ("Operation Lifeline") der UNO und des IKRK zustande kam. Wie dieses Beispiel zeigt, sind solche Hindernisse in Spannungsgebieten besonders häufig. Die Hilfsbereitschaft der humanitären Organisationen und der Geberländer stösst auf den Widerstand der Konfliktparteien, da sie befürchten, der Gegner könnte die Situation für seine eigenen Interessen ausnützen. Auch werden die Hilfsorganisationen vielfach mit den Interessen des Gegners identifiziert. Dies ist nicht immer unbegründet, denn es gibt immer wieder kleinere Organisationen, die sich ganz klar auf die eine oder andere Seite stellen. Dies hat z.B. der Konflikt in Afghanistan gezeigt. Das auf diese Weise entstandene Misstrauen auf der gegnerischen Seite trifft dann vielfach zu Unrecht auch Institutionen, die allen Hilfsbedürftigen zur Verfügung stehen. Für den Bund ergibt sich daraus das Erfordernis, dass er nur letztere Art von Organisationen unterstützen darf. Eine Mitfinanzierung von Aktionen solcher Organisationen, die nur eine Seite unterstützen, ist höchstens dann in Betracht zu ziehen, wenn keine andere Organisation im betreffenden Gebiet tätig ist und wenn die Situation der betroffenen Menschen eine Hilfe unbedingt erforderlich macht. Gestützt auf diese Ueberlegungen haben wir z.B. über schweizerische Hilfswerke in den Bürgerkriegsgebieten in Aethiopien tätige Hilfsorganisationen unterstützt, weil es keine andere Möglichkeit gab, den von Krieg und Hungersnot betroffenen Menschen zu helfen. Dass in diesen Fällen die Auswahl des Partners und die Ueberwachung der Projekte besonders sorgfältig sein muss, versteht sich von selbst.

In den letzten Jahren sind wir uns auch zunehmend gewisser Tendenzen bewusst geworden, humanitäre Hilfe als politisches Instrument zu verwenden. Viele Staaten, welche Hilfe erhalten, haben natürlich schon immer versucht, diese für ihre eigenen Interessen einzusetzen. Gerade deshalb ist die Präsenz der internationalen Organisationen und privater Hilfswerke so wichtig. Auch die Geberländer benutzen humanitäre Hilfe zu politischen, meist aussenpolitischen Zwecken. Dies gilt vor allem für Länder, die in grossem Ausmass bilaterale humanitäre Hilfe leisten. Aber auch durch die Unterstützung - oder eben Nichtunterstützung - grosser multilateraler Hilfsprogramme lassen sich politische Akzente setzen.

Unsere humanitäre Hilfe richtet sich jedoch nicht nach politischen oder wirtschaftlichen Erwägungen: massgebend sind die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung. Deshalb leisten wir dort Hilfe, wo die Not am grössten ist. Dazu kommt ein anti-zyklisches Element: die Hilfe soll dort erfolgen, wo andere trotz offensichtlicher Bedürfnisse wenig oder keine Hilfe leisten. Dies ist gerade im Hinblick auf die vielen, nicht im Brennpunkt der Tagesaktualität stehenden Notsituationen eine Notwendigkeit.

5 **Massnahmen zur Verbesserung der Qualität der Hilfe**

Einleitend sei daran erinnert, dass die Reorientierung der humanitären Hilfe, welche mit unserer letzten Botschaft eingeleitet wurde, ganz wesentlich auch eine Verbesserung der Qualität der Hilfe zum Ziel hatte. Eine solche Verbesserung muss alle Phasen eines Projektes umfassen, vom Konzept bis zur Evaluation der Ergebnisse. An erster Stelle haben wir uns um eine Verbesserung der konzeptionellen Arbeit bemüht. Der oben erwähnte Dialog mit unseren Partnerorganisationen ist ein wichtiger Teil davon. Dies bedingt auch, dass für die Projektvorbereitung und -prüfung mehr Zeit aufgewendet wird. Gerade im Bereich der Nothilfe, wo rasch, aber überlegt gehandelt werden muss, ist dies oft ein echtes Dilemma. Eine gründlichere Prüfung führt auch zu strengeren Auswahlkriterien für die Unterstützung eines Projekts. Wir haben von die-

sen Kriterien weiter vorne gesprochen. Die Verbesserung der Planung ist ein weiteres wichtiges Element für die Qualität der Hilfe. Allerdings stellen wir aufgrund der sich oft überstürzenden internationalen Entwicklungen fest, dass sie vielfach ganz einfach eine Illusion bleibt. Verbessert werden konnte die Planung hingegen im Zusammenhang mit Projekten der Sozialhilfe und gewissen Projekten der längerfristigen Flüchtlingshilfe. Diese wurden in der Vergangenheit wie ein Nothilfeprojekt jeweils von Jahr zu Jahr bewilligt. Gegenwärtig wird mit den Partnern eine längerfristige Planung solcher Projekte angestrebt. In einzelnen Fällen ist sie bereits realisiert worden. Eine verbesserte Planung findet auch im Tätigkeitsbereich des SKH statt. Hier wird versucht, schon frühzeitig die Weiterführung von längerfristig ausgelegten Projekten durch andere Partner oder die nationalen Behörden in die eigene Planungsarbeit einzubeziehen.

Projektbetreuung und Monitoring sind ebenfalls verstärkt worden. In den Projekten des SKH waren Projektbesuche durch die verantwortlichen Mitarbeiter der Zentrale seit jeher üblich. In der Humanitären und Nahrungsmittelhilfe sind Projektbesuche ebenfalls für alle Mitarbeiter zu einem Teil ihres Pflichtenheftes geworden. Da die Verantwortung für diese Projekte bei der jeweiligen Partnerorganisation liegt, haben solche Projektbesuche immer auch Evaluationscharakter. Oft umfassen sie die Arbeit mehrerer Partnerorganisationen im gleichen Land oder stehen im Zusammenhang mit ähnlichen Problemen. Dadurch erlauben sie auch vergleichende Rückschlüsse auf die Arbeit der verschiedenen Organisationen. Solche Projektbesuche müssen sorgfältig vorbereitet werden. Da jährlich Hunderte von Projekten und Programmen mit Beiträgen von mehreren Tausend Franken bis zu mehreren Millionen Franken unterstützt werden, können diese Feldbesuche immer nur einen Bruchteil des gesamten Tätigkeitsgebietes abdecken. Deshalb ist die Auswahl der zu besuchenden Projekte besonders wichtig.

Externe Evaluationen sind ein weiteres Mittel zur Verbesserung der Qualität. Jedes Jahr werden einige derartige Evaluationen durchgeführt. Sie betreffen vor allem Projekte, bei

denen sich entweder grundsätzliche oder aber sehr spezifische Fragen stellen, bei denen der Beizug eines aussenstehenden Evaluators wertvolle Impulse geben kann, so z.B. wenn es um die Reorientierung seit langem unterstützter Sozialhilfeprojekte geht. Eine solche Evaluation wurde kürzlich bei einer Reihe von Projekten von Terre des Hommes Lausanne in Indien durchgeführt.

Grund einer Evaluation kann auch die Arbeitsweise einer Partnerorganisation sein, die wir aufgrund fehlender gemeinsamer Erfahrungen noch zu wenig gut kennen; die kürzliche Evaluation eines durch Médecins sans Frontières Schweiz vom SKH übernommenen Gesundheitsprojektes im Norden Ugandas ist ein solches Beispiel.

Evaluationen können ferner Projekten gelten, mit denen neue Wege gegangen werden, so z.B. im Falle des Nothilfeprogrammes in Peru.

Ein weiterer Anlass ist die Notwendigkeit der Ausarbeitung von Konzepten für komplexe Situationen. So wurde kürzlich erstmals eine gemeinsame Evaluation des SKH, der Humanitären und Nahrungsmittelhilfe und der Entwicklungszusammenarbeit in Bangladesch durchgeführt. Sie hatte zum Ziel, in diesem periodisch schweren Ueberschwemmungen ausgesetzten Land die vom Bund geleistete humanitäre Hilfe zu beurteilen und gleichzeitig Vorschläge für ein kohärentes und integriertes Hilfskonzept für solche Situationen zu erarbeiten. Dies ist deshalb besonders wichtig, weil Bangladesch ein Schwerpunktland der Entwicklungszusammenarbeit ist.

Diese Betonung der Evaluationsarbeit hat auch zu einer intensivierten Zusammenarbeit mit dem Evaluationsdienst der DEH geführt. So ist die humanitäre Hilfe heute in die jährliche und mittelfristige Planung des Evaluationsdienstes integriert und kann von den fachlichen Kapazitäten dieses Dienstes und vom entsprechenden Ausbildungsangebot profitieren.

Die Förderung geeigneter Partnerorganisationen ist ein weiteres Anliegen im Rahmen der Verbesserung der Qualität der

Hilfe. Es hat sowohl für schweizerische wie für lokale Organisationen Gültigkeit. Es kann sich aber auch um staatliche oder halbstaatliche Institutionen handeln. So unterstützt z.B. das SKH in Zusammenarbeit mit der Universität Genf ein Universitätsinstitut in Guatemala, welches im Sinne einer Präventionsmassnahme eine eigene Kapazität zur Vulkanüberwachung aufbaut. Im Rahmen des umfassenden Aktionsplans des UNHCR für die Indochinaflüchtlinge finanziert die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe die Ausbildung von Beamten der Erstaufnahmelande im Bereich des Asylverfahrens mit. Ähnliche Programme bereitet das UNHCR zurzeit für Osteuropa vor.

Die Förderung geeigneter Partnerorganisationen erfolgt auch indirekt dadurch, dass man sie für bestimmte Projekte einsetzt und sie auf diese Weise in der Praxis Erfahrungen sammeln können. Deshalb ist es wichtig, dass wir und unsere schweizerischen und internationalen Partner so weit als möglich mit lokalen Institutionen zusammenarbeiten und im Rahmen der Projekte auch lokales Personal ausbilden, welches diese Aufgaben später weiterführen kann. Einzelne Organisationen versuchen z.B. lokale Trägervereine zu fördern, welche die Projektverantwortung zu einem späteren Zeitpunkt übernehmen können. Vielfach ist allerdings noch über Jahre hinaus finanzielle Unterstützung von aussen nötig, da diese von staatlichen Stellen, vor allem wo es um Randgruppen wie Behinderte geht, in einer Periode finanzieller Schwierigkeiten kaum zu erwarten ist. Insbesondere sollen aber lokale Kapazitäten auch durch vermehrte Zusammenarbeit der Humanitären und Nahrungsmittelhilfe mit lokalen Partnerorganisationen gefördert werden, vor allem in Schwerpunktländern, wo die Koordinationsbüros eine entsprechende Rolle bei der Identifizierung möglicher Partnerorganisationen übernehmen können.

6 **Humanitäre Hilfe morgen: Wie begegnen wir den Herausforderungen der Zukunft?**

Wir haben in den vorhergehenden Kapiteln aufzuzeigen versucht, welche Herausforderungen sich der humanitären Hilfe heute und in den nächsten Jahren stellen, welche Instrumente

ihr zur Verfügung stehen und wie sie ihre Aufgaben in den letzten Jahren bewältigt hat. Beobachtet man die weltweiten Entwicklungen, so gewinnt man den Eindruck unaufhörlich steigender Bedürfnisse, mit denen die zur Verfügung stehenden Mittel und Methoden nur teilweise Schritt halten können. Deshalb ist es umso wichtiger, dass wir die uns zur Verfügung stehenden Mittel und Instrumente sinnvoll und zielgerichtet und unter Beachtung entsprechender Prioritäten einsetzen. Dazu gehört auch die Verstärkung der Kohärenz nicht nur zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch zwischen humanitärer Hilfe und andern Bereichen der Aussenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik.

Humanitäre Hilfe darf nicht zur permanenten Symptombekämpfung werden, ohne dass die Ursachen der humanitäre Hilfe nötig machenden Ereignisse mit allen uns zur Verfügung stehenden Instrumenten angegangen werden. Diese Ursachenbekämpfung kann nur teilweise über die Entwicklungszusammenarbeit erfolgen; einbezogen werden müssen unter anderem die Bereiche Menschenrechtspolitik, Flüchtlingspolitik, friedenserhaltende Massnahmen, Gute Dienste, Umweltpolitik und Aussenwirtschaftspolitik.

61 **Tendenzen und Prioritäten im Bereich** **Schweizerisches Katastrophenhilfekorps (SKH)**

Unter Ziffer 26 haben wir kurz die verschiedenartigen Aufgaben beschrieben, welche das SKH heute wahrnimmt. Auch in den kommenden Jahren wird die Rettungskette ein jederzeit einsetzbares Instrument der Soforthilfe bleiben. Die Soforthilfe, wie sie vor allem bei Erdbeben und ähnlichen Naturkatastrophen zum Einsatz gelangt, wird jedoch verglichen mit Aufgaben wie Wiederaufbau und Prävention weiterhin nur einen kleinen Teil (weniger als 5 %) der gesamten Tätigkeit des SKH ausmachen. Dies hat nicht nur mit den Veränderungen in der Art der uns beschäftigenden Katastrophen und Krisen zu tun, sondern auch mit unserer veränderten Wahrnehmung und Bewertung solcher Ereignisse.

Beide Bereiche - Prävention und Wiederaufbau - eignen sich in besonderem Masse zur Abstimmung mit anderen Unterstützungsmassnahmen. So ist Prävention meist mit technischer Zusammenarbeit und insbesondere mit Ausbildung verbunden. Auch beim Wiederaufbau verbinden sich Einsätze des SKH zur Behebung spezifischer Probleme - man denke an den Wiederaufbau von Wohnhäusern, öffentlichen Gebäuden wie Schulen oder Dispensarien, Brücken und Strassen - mit allgemeinen Anstrengungen zur Verbesserung der Lebensbedingungen und zur Einkommensförderung.

Eine Präventionsmassnahme besonderer Art sind auch die Vorabkommen, welche das SKH mit einer Reihe von Staaten geschlossen hat. Sie erlauben im Katastrophenfall eine sofortige Hilfeaktion. Die auf diese Weise eingesparte Zeit kann für die Rettung von Menschenleben entscheidend sein.

Von zunehmender Bedeutung wird in der Zukunft die Zusammenarbeit in Katastrophenfällen in Europa sein. Vor allem mit den Nachbarstaaten sowie mit der UNDRRO wird diese Zusammenarbeit laufend intensiviert und vertieft. Das Schwergewicht liegt dabei auf der Sofort- und Ueberlebenshilfe. Die Schweiz hat bereits mehrere entsprechende Abkommen unterzeichnet. Die grenzüberschreitenden Auswirkungen gerade von Zivilisationskatastrophen haben sich in den letzten Jahren deutlich gezeigt. In den hochindustrialisierten und dicht besiedelten europäischen Ländern bilden sie eine besondere Gefahr. Eine Gefahr bilden jedoch auch die veralteten Industrieanlagen der osteuropäischen Länder. Hier müssen in erster Linie Wirtschaftshilfe und technische Hilfe zur Sanierung gefährlicher Anlagen und damit zur Verminderung der Risiken einsetzen.

Humanitäre Hilfe im Fall von Industrie- und Nuklearkatastrophen setzt besondere Kenntnisse und entsprechende Vorbereitungsmaßnahmen voraus. Auch dies ist ein Gebiet, mit dem sich das SKH schwergewichtig befassen wird. Eigens zu diesem Zweck wurde die Fachgruppe ABC geschaffen. Die entsprechenden Arbeiten erfolgen in enger Zusammenarbeit mit andern Bundesstellen (Bundesamt für Gesundheitswesen, Bundesamt für Energiewirtschaft) und mit dem AC Schutzdienst der Armee.

Die konkreten Möglichkeiten des SKH bei Industrie- und Nuklearkatastrophen liegen im Einsatz als Experten und Berater, z.B für Verifikationsaufgaben, Abklärungsmissionen oder Dekontamination. Weitere Bereiche sind Dosimetrie und medizinische Versorgung sowie Selbstschutzmassnahmen für Angehörige des SKH bei Rettungsaktionen.

Auch international befasst man sich mit verschiedenen Möglichkeiten zur Katastrophenverhinderung. Die Jahre 1990-1999 wurden von der UNO-Generalversammlung als *Dekade zur Vermin- derung von Naturkatastrophen* bezeichnet (International Decade for Natural Disaster Reduction, IDNDR) und es wurde ein entsprechende Aktionsprogramm verabschiedet. Im Rahmen der UNO ist dabei die Hauptrolle dem Katastrophenhilfswerk der UNO (UNDRO) übertragen. Auf nationaler Ebene wurden nationale Komitees zur Unterstützung des Aktionsprogramms der Dekade geschaffen. In der Schweiz ist dafür das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) federführend. Das SKH spielt im Rahmen des nationalen Komitees eine aktive Rolle. Dabei konzentrieren wir uns darauf, im Rahmen unserer konkreten Arbeit die Anliegen der Dekade aufzunehmen, wie es unseren Grundsätzen entspricht. Am speziellen Fonds, den die UNO im Zusammenhang mit der Dekade geschaffen hat, hat sich die DEH hingegen nicht beteiligt, weil die Unterstützung von solchen Spezialfonds ihrer Politik der Konzentration auf eine begrenzte Anzahl von Organisationen nicht entspricht.

Die Zusammenarbeit zwischen dem SKH und der Humanitären und Nahrungsmittelhilfe wird in Zukunft nach Möglichkeit verstärkt. Dies setzt voraus, dass jene Tätigkeitsbereiche definiert werden, in denen sich die unterschiedlichen Vorgehensweisen und Akzentsetzungen der beiden Bereiche ergänzen. So sollen z.B. vermehrt Korpsangehörige für Ueberwachungs- und Verteilungsaufgaben im Rahmen von Nahrungsmittelhilfeprojekten eingesetzt werden. Gemeinsame Abklärungsmissionen zur Identifizierung möglicher Hilfsaktionen sind ebenfalls eine Möglichkeit zu engerer Zusammenarbeit.

Ferner wird die Zusammenarbeit des SKH mit den für die Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Stellen verstärkt. Dabei geht es einerseits um die vermehrte direkte Zusammenarbeit in operationeller Hinsicht in den Schwerpunktländern oder in ganz speziellen Situationen, andererseits um die Aufnahme der Zusammenarbeit im konzeptionellen Bereich.

Das SKH und die für Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Dienste der DEH verfügen zudem über vielfältige, sich gegenseitig ergänzende Spezialkenntnisse in fach- und landesspezifischer Hinsicht.

Das SKH hat sich seit jeher im Rahmen der Katastrophenhilfe und insbesondere bei Erdbeben auch ausserhalb der Entwicklungsländer betätigt: erinnert sei z.B. an die Einsätze in Süditalien, in Griechenland und in der Sowjetunion. Dank seiner sehr punktuellen Tätigkeit und seinem sehr spezifischen Hilfsangebot kann es dies auch tun, ohne dass dabei der Grundsatz, schwergewichtig dort Hilfe zu leisten, wo die Not am grössten ist, in Frage gestellt wird. Es wird im Rahmen der humanitären Hilfe für Osteuropa ebenfalls eine besondere Rolle zu spielen haben. Dies zeigt sich am Beispiel seiner Aktionen in Armenien nach dem Erdbeben von 1988, in der Umgebung von Tschernobyl, sowie bei den kürzlichen Hilfsaktionen für besonders gefährdete soziale Gruppen in Rumänien, Bulgarien und der Sowjetunion. Gerade in diesen Ländern, wo wir uns nicht auf bekannte Partnerorganisationen stützen können, sind die Abklärungs- und Begleitmissionen des SKH unentbehrlich. Gleichzeitig bilden sie auch praktische Beispiele für eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen den Bereichen SKH und Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe.

In den nächsten Jahren wird es deshalb darum gehen, das Anforderungsprofil für die Korpsangehörigen laufend an die geänderten Verhältnisse anzupassen, damit die richtigen Personen für die sich stellenden Herausforderungen zur Verfügung stehen. Für längerfristige Einsätze sollte dabei eine Lösung gefunden werden, welche sich an das Expertenstatut der DEH anlehnt. Für die Kurzeiteinsätze ist hingegen wichtig, dass alle von Stellen der Bundesverwaltung eingesetzten Freiwilli-

gen (SKH-Korpsangehörige, Wahlbeobachter, Freiwillige im Zusammenhang mit friedenserhaltenden Massnahmen wie bei der Swiss Medical Unit in Namibia) gleich behandelt werden.

62 Tendenzen und Prioritäten im Bereich Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe

Unter Ziffer 26 haben wir die Aufgaben des Bereichs Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe umschrieben. In den kommenden Jahren wird es in erster Linie darum gehen, die begonnene Reorientierung der humanitären Hilfe weiterzuführen und zu konsolidieren. Insbesondere soll die Nahrungsmittelhilfe noch vermehrt in die allgemeine Projektpolitik integriert werden. Dies heisst vor allem, dass sie ausserhalb der Nothilfe Teil von medizinisch überwachten, zentral organisierten Ernährungsprogrammen sein soll. Insbesondere gilt dies für die Hilfe mit schweizerischen Milchprodukten.

Die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe unterstützt gegenwärtig jährlich Projekte und Programme in ungefähr achtzig verschiedenen Ländern. Diese Situation zeigt die Problematik einer grossen geografischen Zersplitterung auf. Einerseits ist es wesentlich, dass die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe in der Lage ist, auf Hilfesuche aus allen Ländern zu reagieren. Dies entspricht dem universellen Auftrag der humanitären Hilfe. Nur wenige dieser rund achtzig Länder sind auch Schwerpunktländer der Entwicklungszusammenarbeit, wo auf ein Koordinationsbüro und entsprechende Kenntnisse an der Zentrale zurückgegriffen werden kann. Eine vermehrte Konzentration der Mittel ist deshalb angezeigt. Dies bedeutet für die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe auch, dass in einem Land je nach Situation vor allem mit einer bis zwei Organisationen zusammengearbeitet werden wird. So wird in einem bewaffneten Konflikt die Zusammenarbeit mit dem IKRK an vorderster Stelle stehen. Wo Flüchtlinge zu betreuen sind, ist in erster Linie das UNHCR angesprochen. In wieder anderen Situationen kann ein schweizerisches Hilfswerk der geeignetste Partner sein. Um eine grössere Zahl von Hilfsbedürftigen erreichen zu können, hat die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe in einzelnen

Fällen die Hilfswerke ermutigt, anstatt verschiedener Einzelgesuche ein gemeinsames Gesuch einzureichen. Dieses Vorgehen hat sich z.B. in Aethiopien bewährt. Es gibt jedoch immer wieder Fälle, wo die Zusammenarbeit mit verschiedenen Organisationen der einzige Weg ist, um die Zielbevölkerung zu erreichen. Dies hat sich etwa im Sudan, in Mosambik und im Libanon gezeigt.

In den hauptsächlichsten Krisengebieten, wo insgesamt der grösste Teil der Mittel hinfliesst, sind jedoch eigene grundlegende Kenntnisse der Situation und der hauptsächlichsten Partner unabdingbar. Auf diese Regionen werden sich denn auch Projektbesuche und Evaluationen konzentrieren. In Ländern, wo nur punktuell einzelne Projekte unterstützt werden, wird sich die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe auch weiterhin in erster Linie auf ihre Partnerorganisationen verlassen müssen, was wiederum aufzeigt, wie wichtig die sorgfältige Auswahl dieser Organisationen ist.

Von steigender Bedeutung wird in Zukunft die Unterstützung von Projekten und Programmen sein, welche Nothilfe mit andern Elementen kombinieren, z.B. mit Präventionsmassnahmen. So wird die Nahrungsmittelhilfe kombiniert mit Saatgutverteilung sicher zunehmen, ebenso die Kombination von Nothilfe mit Rehabilitationsmassnahmen, wie sie in Mosambik unterstützt wird. Zunehmen wird auch die Bedeutung von Unterstützungsmassnahmen, welche dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge und Vertriebene ermöglichen. Dazu gehören Selbsthilfeprojekte für Flüchtlinge, Projekte mit Entwicklungscharakter, welche sowohl den Flüchtlingen als auch der Lokalbevölkerung zugute kommen und Wiedereingliederungsprojekte für freiwillige Rückkehrer.

Wie bereits erwähnt, soll in dafür geeigneten Situationen die Zusammenarbeit mit dem SKH verstärkt werden. Dies wird vor allem in Ländern der Fall sein, wo es für die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe schwierig ist, geeignete Partnerorganisationen zu finden, also z.B. in Osteuropa. Ferner könnten vermehrt bereits in einem Land anwesende Korpsangehörige gewisse Abklärungs- und Projektbegleitungsaufgaben wahrnehmen.

Die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe wird ihre konzeptionelle und operationelle Zusammenarbeit mit der Entwicklungszusammenarbeit weiter verstärken. So soll sie sukzessive Eingang in die Landesprogramme finden und konzeptionell stärker in die übrigen Tätigkeiten der DEH eingebunden werden. In den Schwerpunktländern sollen die Kenntnisse und Kapazitäten der Koordinationsbüros vermehrt genutzt werden. An der Zentrale wird neben der Weiterführung des Dialogs mit den geografischen Sektionen vor allem das Gespräch mit den verschiedenen Fachdiensten aufzunehmen sein.

Schliesslich muss die Rolle der Humanitären und Nahrungsmittelhilfe für Osteuropa geklärt werden. Die in diesen Ländern zutage getretenen Probleme (z.B. die mangelnde Versorgung mit Medikamenten und Artikeln des täglichen Bedarfs, für viele unerschwingliche Preise, nicht funktionierende Strukturen für Produktion und Verteilung von Waren) mögen zwar für den Betrachter aus den westlichen Industrieländern gravierend erscheinen. Sie gehören aber in fast allen Entwicklungsländern seit Jahren zum Alltag, ohne dass dies zum Anlass genommen wurde, einzig aus diesem Grunde humanitäre Hilfe zu leisten. Derartige Strukturprobleme müssen vielmehr wie in den Entwicklungsländern mit wirtschaftlichen Reformprogrammen und mit Zahlungsbilanzhilfe gelöst werden. Humanitäre Hilfe kann in diesem Fall höchstens ergänzend und punktuell, als Ueberbrückungshilfe für ganz bestimmte schwache soziale Gruppen, sinnvoll sein. Sie kann jedoch nicht die notwendigen makroökonomischen und sozialpolitischen Massnahmen der betreffenden Regierungen bzw. internationale Wirtschafts- und Finanzhilfe an diese Länder ersetzen. Sie soll auch nicht den Zwang der Notwendigkeit von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturreformen abschwächen. Entsprechende Instrumente für schweizerische Unterstützungsmassnahmen im Zusammenhang mit diesen Reformprozessen sehen wir im Rahmen des geplanten zweiten Rahmenkredits für Osteuropa vor.

Wir haben bereits erwähnt, dass das Fehlen bewährter Partnerorganisationen allfällige Aktionen der Humanitären und Nahrungsmittelhilfe in Osteuropa erschwert. Die Organisationen der UNO beschränken sich entweder auf Entwicklungsländer oder

sind nur für ganz bestimmte Situationen, z.B. Flüchtlinge, zuständig. Wieder andere wie das IKRK sind lediglich in Konfliktsituationen aktiv. Einige schweizerische Hilfswerke verfügen hingegen bereits seit längerer Zeit über Kontakte zu Partnern in diesen Ländern. Sie kommen deshalb für die Durchführung punktueller Aktionen zugunsten bestimmter Gruppen in Frage. Wir stützen uns dabei auf jene Hilfswerke, die über entsprechende institutionelle, personelle und administrative Kapazitäten verfügen und mit denen wir auch in Entwicklungsländern zusammenarbeiten. In andern Fällen wird die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe mangels anderer Partner direkt mit Regierungsstellen und staatlichen Institutionen zusammenarbeiten und dies wenn möglich mit einem Einsatz des SKH zu verbinden suchen, damit die Projektbegleitung und -überwachung gewährleistet ist.

63 **Organisatorische und personelle Voraussetzungen**

Die für sämtliche Tätigkeiten im Rahmen der humanitären Hilfe verantwortliche Abteilung der DEH, die Abteilung Humanitäre Hilfe und SKH, zählt heute 32 Mitarbeiter. Ihre gegenwärtige Organisationsstruktur gilt seit 1. Juli 1988, dem Datum der erneuten Zusammenfassung der gesamten humanitären Hilfe in einer Abteilung. Es zeigte sich jedoch, dass mit dieser Form der Organisation der Auftrag der Abteilung nicht optimal erfüllt werden kann. Im Verlauf des Jahres 1991 wird deshalb mit Hilfe eines Konsulenten eine Ueberprüfung der Organisationsstrukturen der Abteilung vorgenommen.

Neben den organisatorischen Voraussetzungen ist eine effiziente und gegenüber neuen Herausforderungen offene humanitäre Hilfe - wie die gesamte DEH - auf motiviertes, richtig ausgebildetes und qualifiziertes Personal in genügender Anzahl angewiesen. In Ziffer 5 unserer Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern haben wir auf die Situation hingewiesen, in der sich die gesamte DEH bezüglich der Arbeitsbelastung des einzelnen Mitarbeiters befindet. Die dort

gemachten Aussagen gelten für die humanitäre Hilfe noch in vermehrtem Masse, weil zu der täglichen Arbeitsbelastung noch zahlreiche nur bedingt vorhersehbare Nothilfeaktionen kommen. Es ist deshalb vordringlich, dass die Abteilung personell sowohl zahlenmässig als auch vom Anforderungsprofil her über den für eine qualitativ hochstehende humanitäre Hilfe und für das ständig wachsende Finanzvolumen notwendigen Bestand an Mitarbeitern verfügt.

Die unterschiedlichen Finanzkompetenzen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe werden durch eine entsprechende Revision der zum Bundesgesetz gehörenden Verordnung vom 12. Dezember 1977 (SR 974.01) angepasst. Diese Massnahme bewirkt auf organisatorischer Ebene eine wesentliche Vereinfachung der Arbeit. Sie entspricht zudem einem von der Eidgenössischen Finanzkontrolle vorgebrachten Vorschlag.

7 **Verwendung des laufenden Rahmenkredits**

71 **Verpflichtungen und Zahlungen**

Der mit Bundesbeschluss vom 30. November 1988 (BBl 1988 III 1495) eröffnete Rahmenkredit von 530 Millionen Franken galt ab 1. März 1989 für eine Mindestdauer von drei Jahren. Die Verpflichtungen zu Lasten dieses Rahmenkredits betragen am 31. März 1991 371,6 Millionen Franken. Wie gerade die Entwicklungen in den Jahren 1989 und 1990 mit aller Deutlichkeit gezeigt haben, ist eine genaue Planung der Verpflichtungen nicht möglich. Aufgrund der zur Zeit der Redaktion dieser Botschaft im Frühjahr 1991 zur Verfügung stehenden Angaben gehen wir davon aus, dass der Rahmenkredit samt Reserve auf jeden Fall innerhalb der Mindestdauer von drei Jahren ausgeschöpft sein wird.

Die endgültige Aufteilung der Mittel des gegenwärtigen Rahmenkredites ist noch nicht bekannt. Aus der nachstehenden Aufstellung ersehen Sie jedoch den Stand der Zahlungen nach Hilfeformen per 31. März 1991 und die voraussichtlichen Ausgaben bis 29. Februar 1992, dem wahrscheinlichen Datum der Ausschöpfung des Rahmenkredites von 530 Millionen Franken.

Dabei zeigt sich deutlich, dass etliche Abweichungen von der ursprünglich geplanten Aufteilung der Mittel nötig wurden, um auf die festgestellten Bedürfnisse reagieren zu können. Wie wir bereits unter Ziffer 62 unserer Botschaft vom 25. Mai 1988 über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe andeuteten, erwiesen sich die für die Hilfe mit schweizerischen Milchprodukten vorgesehenen Mittel als zu hoch berechnet. Anstatt der in der ursprünglichen Aufteilung der Mittel pro Jahr vorgesehenen 40 Millionen Franken beliefen sich die jährlichen Ausgaben lediglich auf 28-30 Millionen Franken. Auch das Katastrophenhilfekorps hatte weniger hohe Ausgaben als ursprünglich vorgesehen. Dafür fehlten die Mittel bei jenen beiden Hilfsformen, mit denen am flexibelsten auf die jeweiligen Bedürfnisse eingegangen werden kann, das heisst in den Bereichen "Beiträge an internationale Organisationen und Hilfswerke" und "Andere Nahrungsmittelhilfe".

Die Aufteilung des Rahmenkredits in die verschiedenen hier genannten Hilfsformen entspricht - mit Ausnahme des Bereichs Schweizerisches Katastrophenhilfekorps - den für die humanitäre Hilfe existierenden Kreditrubriken. Deshalb konnte die hier geschilderte Situation durch entsprechende Nachtragskredite mit Kompensation zulasten nicht ausgeschöpfter Kreditrubriken der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit korrigiert werden.

Die Reserve für ausserordentliche Katastrophen musste bereits zweimal in beträchtlichem Masse beansprucht werden, einmal 1989 im Zusammenhang mit einem Sonderbeitrag von insgesamt 30 Millionen Franken zugunsten von Flüchtlingen, Vertriebenen und anderen Konfliktopfern und einmal 1990 im Zusammenhang

mit einem Sonderbeitrag von insgesamt 10 Millionen Franken für die von der Golfkrise betroffenen Gastarbeiter. In beiden Fällen mussten entsprechende Nachtragskredite genehmigt werden. Eine Kompensation im Rahmen der öffentlichen Hilfe war nur teilweise möglich.

Aufteilung nach Hilfeformen der Zahlungen zu Lasten des Rahmenkredits von 530 Millionen Franken

Formen	Jahre		Vorgesehene	Vorgesehene	Vorgesehene	Voraussicht-	Ursprünglich vorgesehene Aufteilung
	1989	1990	Ausgaben 1991	Ausgaben 1992	Ausgaben 1993	licher Totalbetrag	
Schweizerisches Katastrophenhilfekorps (SKH)	6'915'014	14'160'005	15'000'000	6'118'500		42'193'519	45'000'000
Beiträge an inter- nationale Organisationen und Hilfswerke	71'031'925	61'823'982	71'130'000	34'832'761		238'818'668	169'000'000
Nahrungsmittelhilfe: Schweizerische Milchprodukte	22'401'164	27'964'766	29'000'000	14'348'700		93'714'630	120'000'000
Nahrungsmittelhilfe: Getreide	12'102'442	20'003'969	22'000'000	10'605'400		64'711'811	68'000'000
Getreidehilfe 1993					20'000'000	20'000'000	20'000'000
Andere Formen von Nahrungsmittelhilfe	7'512'863	15'758'909	20'500'000	9'789'600		53'561'372	51'000'000
Reserve zur Deckung von Verpflichtungen im Falle aussergewöhnlicher Katastrophen	(30'000'000)	(10'000'000)	17'000'000			(40'000'000) 17'000'000	57'000'000
T o t a l	119'963'408	139'711'631	174'630'000	75'694'961	20'000'000	530'000'000	530'000'000

8 Neuer Rahmenkredit**81 Betrag und Dauer**

Der Rahmenkredit von 1050 Millionen Franken, den wir hiermit beantragen, soll es uns erstmals ermöglichen, neue Verpflichtungen während einer Mindestdauer von vier Jahren einzugehen. Damit gleichen wir die Laufzeit jener des Rahmenkredites über technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe an und leisten gleichzeitig einen Beitrag an die Entlastung des Parlamentes. Der neue Rahmenkredit soll ab 1. März 1992 bzw. frühestens nach der Ausschöpfung des gegenwärtigen Rahmenkredites gelten. Das Volumen des neuen Rahmenkredites haben wir aufgrund der für die Finanzplanung und die Perspektiven der Jahre 1992 bis und mit 1995 vorgesehenen Mittel berechnet. Zusammen mit der Reserve für aussergewöhnliche Situationen, deren Höhe wir aufgrund der unsicheren Entwicklung in vielen Ländern neu festgesetzt haben, ergibt sich ein Gesamtbetrag von 1050 Millionen Franken. Das effektive Ausgabenvolumen für die internationale humanitäre Hilfe wird jeweils im Jahresbudget festgelegt.

82 Aufteilung der Mittel

Bereits in unserer Botschaft vom 25. Mai 1988 hatten wir darauf hingewiesen, dass eine erhöhte Flexibilität beim Einsatz der verschiedenen uns zur Verfügung stehenden Mittel und Instrumente nötig ist. Diese Tendenz hat sich in den vergangenen drei Jahren bestätigt und verstärkt. Wir sind deshalb zur Auffassung gelangt, dass sich *mittelfristig* eine Vereinfachung bzw. nach neuen Kriterien gestaltete Aufteilung der Mittel (und damit in gewissem Masse auch der Kreditrubriken) der humanitären Hilfe aufdrängt. Eine Aufteilung wie die heute geltende, welche die Formen der Hilfe und nicht die Bedürfnisse in den Vordergrund stellt, scheint uns längerfristig nicht mehr mit unseren Vorstellungen einer zielgerichteten humanitären Hilfe vereinbar zu sein.

So werden z.B. kombinierte Projekte, welche sowohl Elemente der Nahrungsmittelhilfe als auch medizinische und Ausbildungskomponenten enthalten, immer häufiger. Die verschiedenen Projektkomponenten greifen dabei mehr und mehr ineinander und können je nach Entwicklung der Lage an Bedeutung gewinnen oder verlieren. In solchen Fällen ist einzig eine finanzielle Unterstützung denkbar, weil nur sie die nötige Flexibilität bietet.

Aehnliches gilt, wie wir bereits weiter oben erwähnt haben, auch innerhalb der Nahrungsmittelhilfe. Notwendig sind vor allem Beiträge an Logistik-, Transport- und Verteilungskosten und für die Rehabilitation der zur Verteilung der Nahrungsmittelhilfe notwendigen Infrastruktur. Benötigt werden ferner finanzielle Mittel für den lokalen und regionalen Ankauf von Getreide und zunehmend von pflanzlichen Proteinträgern wie Hülsenfrüchten, da beide Produkte meistens zu den Grundnahrungsmitteln der Bevölkerung gehören. Einem Bedürfnis entsprechen aber auch lokal erhältliche Frischprodukte wie z.B. Gemüse.

Dies bedeutet, dass wir im weiter unten folgenden Vorschlag zur Aufteilung der Mittel wiederum das grösste Wachstum in den Bereichen "Beiträge an internationale Organisationen und Hilfswerke" und "Andere Nahrungsmittelhilfe" vorsehen. Bei der Nahrungsmittelhilfe mit schweizerischen Milchprodukten gehen wir von den durchschnittlichen Ausgaben der vergangenen drei Jahre aus, weil - im Gegensatz zu den andern Bereichen der humanitären Hilfe - keine über diese Summe hinausgehenden prioritären Bedürfnisse sichtbar geworden sind.

In den übrigen Bereichen, d.h. beim Schweizerischen Katastrophenhilfekorps und bei der Nahrungsmittelhilfe mit Getreide, sehen wir aufgrund der Entwicklungen der letzten Jahre ein entsprechendes Wachstum vor. Sollten im Bereich Schweizerisches Katastrophenhilfekorps aufgrund ausserordentlicher Ereignisse mehr Mittel nötig sein, so kann diesem Bedürfnis ohne weiteres nachgekommen werden. Da die Tätigkeiten des SKH und die Beiträge an internationale Organisationen und Hilfswerke mit Mitteln aus der selben Kreditrubrik finanziert wer-

den, ist ein Transfer von Mitteln in beiden Richtungen möglich. Es handelt sich um einen Mechanismus, von dem wir in den letzten Jahren regelmässig Gebrauch gemacht haben, wie auch aus der Tabelle unter Ziffer 72 hervorgeht.

Die Aufteilung der finanziellen Beiträge auf die einzelnen internationalen und schweizerischen Organisationen und die Art der Beiträge können im voraus nicht festgelegt werden. Sie hängen wesentlich von höchstens ansatzweise voraussehbaren Ereignissen ab. Gemeinsam mit unseren Partnern versuchen wir zumindestens von der Grössenordnung her eine ungefähre Planung zu erstellen und die gemeinsamen Prioritäten festzuhalten. Nur allzu oft muss jedoch diese Grobplanung dem andersartigen Verlauf der Ereignisse angepasst werden. Wie bisher werden wir uns auch in Zukunft an den grossen Hilfsaktionen der internationalen Gemeinschaft beteiligen und dabei hauptsächlich gezielt spezifische Projekte und Programme unterstützen. Die Hilfsaktionen und -projekte schweizerischer Hilfswerke werden wir weiterhin mit spezifischen Beiträgen unterstützen. Sie dürften auch in den nächsten Jahren etwa einen Fünftel der jährlichen Ausgaben betragen.

Die Ereignisse der jüngsten Vergangenheit haben zudem mit aller Deutlichkeit gezeigt, wie notwendig eine Verpflichtungsreserve für aussergewöhnliche Situationen ist. Wir werden sie deshalb auch in Zukunft beibehalten und ihre Höhe neu festsetzen. Dabei berücksichtigen wir insbesondere die Tatsache, dass aufgrund der unsicheren Lage in Osteuropa und in der Sowjetunion und im Nachgang zur Golfkrise auch humanitäre Hilfe in beträchtlichem Umfang nötig werden könnte. Wie wir bezüglich der Sowjetunion und Osteuropa bereits in unserer Antwort auf entsprechende parlamentarische Anfragen festgehalten haben, darf diese Hilfe, sollte sie einen gewissen Umfang annehmen, nicht zulasten der Entwicklungsländer erfolgen. Sie ist nicht Teil der öffentlichen Hilfe zugunsten dieser Länder. Dies zeigt sich schon daran, dass die entsprechenden Leistungen vom Totalbetrag, welcher dem Entwicklungskomitee (DAC) der OECD als öffentliche Hilfe der Schweiz gemeldet wird, abgezogen werden muss. Es werden deshalb unter Umständen zusätzliche Budgetmittel nötig sein, die wir im gegebenen

den zusätzliche Budgetmittel nötig sein, die wir im gegebenen Zeitpunkt mittels entsprechender Nachtragskredite zu Lasten des Rahmenkredits Humanitäre Hilfe beantragen werden. Wir gehen dabei allerdings davon aus, dass Osteuropa und die Sowjetunion in erster Linie Wirtschafts- und Zahlungsbilanzhilfe und andere Formen internationaler Unterstützung bei der Durchführung ihrer wirtschaftlichen Reformprogramme benötigen werden. Der schweizerische Beitrag an solche Unterstützungsmassnahmen wird Gegenstand einer separaten Botschaft über einen zweiten Rahmenkredit für die osteuropäischen Länder sein, die wir Ihnen in Kürze vorlegen werden.

Im Uebrigen hat der Grundsatz der Kompensation bei einer Beanspruchung der Reserve weiterhin Gültigkeit.

Aufgrund dieser Ueberlegungen beabsichtigen wir, den verschiedenen Formen der internationalen humanitären Hilfe folgende Mittel zuzuordnen. Wir behalten uns jedoch vor, je nach Entwicklung der Lage und der auftretenden Bedürfnisse interne Verschiebungen vorzunehmen.

Hilfsformen	Neuer Rahmenkredit in Mio. Fr. für 4 Jahre	Rahmenkredit von 530 Mio. Fr. für 3 Jahre
a. Schweizerisches Katastrophenhilfekorps	90	45
b. Beiträge an internationale Organisationen und Hilfswerke	451	169
c. Nahrungsmittelhilfe mit schweizerischen Milch- produkten	140	120
d. Nahrungsmittelhilfe mit Getreide Getreidehilfe 1993	110	68 20
e. Andere Nahrungsmittelhilfe	125	51
f. Reserve zugunsten von Opfern aussergewöhnlicher Katastrophen	134	57
Total	1050	530

9 Finanzielle und personelle Auswirkungen

91 Finanzielle Auswirkungen

Wie wir in Ziffer 8 darlegen, beantragen wir einen neuen Rahmenkredit von 1050 Millionen Franken für eine Zeitdauer von mindestens vier Jahren. Dieser setzt sich aus den im Finanzplan und den Perspektiven vorgesehenen Ausgaben und einer Reserve von 134 Millionen Franken zusammen. Auf die Reserve werden wir nur in ausserordentlichen Fällen zurückgreifen, so z.B. falls in Osteuropa und der Sowjetunion aufgrund der politischen Entwicklungen in grösserem Umfang humanitäre Hilfe nötig werden sollte.

Der bisherige Rahmenkredit wird sicherlich innerhalb der Minimaldauer von drei Jahren, das heisst bis Ende Februar 1992 ausgeschöpft sein. Die neuen Verpflichtungen werden Ausgaben zu Lasten der Bundesbudgets 1992 bis voraussichtlich 1996 zur Folge haben. Sie sind aus den allgemeinen Bundesmitteln zu decken. Wir werden sie Ihnen jeweils im Jahresbudget zur Genehmigung unterbreiten.

92 Personelle Auswirkungen

In unserer Botschaft vom 25. Mai 1988 (BB1 1988 II 1181) hatten wir Ihnen dargelegt, dass die angestrebte Verbesserung der Qualität der humanitären Hilfe personelle Verstärkungen in der Abteilung humanitäre Hilfe und SKH notwendig macht. Seither ist der Personalbestand der Abteilung um insgesamt vier Einheiten verstärkt worden: eine Stelle befasst sich mit Aufgaben, welche die Abteilung als Ganzes betreffen, eine Stelle erhielt das SKH und zwei Stellen die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe zugewiesen. Auf diese Weise und dank des überdurchschnittlichen Einsatzes aller Beteiligten konnten das beträchtliche Wachstum der humanitären Hilfe als solches, die Vorgaben betreffend Qualität und Betreuung der Projekte und die an uns heran tretenden neuen Aufgaben bewältigt werden.

Die angespannte Situation im Personalbereich an der Zentrale ist somit jener in den übrigen Arbeitsbereichen der DEH vergleichbar. Bei der humanitären Hilfe kommt dazu, dass gewisse Entwicklungen nur schwer voraussehbar sind, aber sehr rasch zu einer beträchtlichen zusätzlichen Belastung des Personals an der Zentrale führen können. Angesichts des steigenden Volumens der humanitären Hilfe und der Notwendigkeit, die qualitative Verbesserung der Hilfe im Sinne der hier dargelegten Ausführungen zu konsolidieren, sind weitere personelle Verstärkungen vorgesehen.

93 **Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden**

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

10 **Legislaturplanung**

Wir haben die Vorlage in unserem Bericht vom 18. Januar 1988 über die Legislaturplanung 1987-1991 (BB1 1988 I 395 Anhang 2) angekündigt.

11 **Gesetzesgrundlage und Rechtsform**

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 Rahmenkredite für jeweils mehrere Jahre bewilligt werden.

Da es sich um einen Finanzbeschluss handelt, ist nach Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (SR 171.11) die Form eines einfachen Bundesbeschlusses vorgeschrieben. Als solcher ist der vorliegende Beschluss nicht dem fakultativen Referendum unterstellt.

Bundesbeschluss **über die Weiterführung der internationalen humanitären** **Hilfe der Eidgenossenschaft**

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 9 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976¹⁾ über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 3. Juni 1991²⁾,

beschliesst:

Art. 1

¹ Für die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft wird ein Rahmenkredit von 1050 Millionen Franken bewilligt.

² Er wird für eine Mindestdauer von vier Jahren ab 1. März 1992 gewährt, jedoch nicht bevor der vorangehende Rahmenkredit ausgeschöpft ist.

³ Die jährlichen Zahlungskredite werden in den Voranschlag aufgenommen.

Art. 2

Dieser Kredit kann insbesondere verwendet werden für:

- a. die Gewährung von ordentlichen und ausserordentlichen Beiträgen in bar oder in Sachwerten an internationale (zwischenstaatliche oder nichtstaatliche) Organisationen und im Ausland tätige Hilfswerke sowie für humanitäre Hilfsaktionen, die vom Bundesrat angeordnet werden;
- b. die Finanzierung von Aktionen des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps im Ausland sowie für die Ausbildung und Ausrüstung der Korpsangehörigen;
- c. die Lieferung von schweizerischen Milchprodukten;
- d. andere Nahrungsmittelhilfe, namentlich in der Form von Getreide oder Getreideprodukten.

Art. 3

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

4720

¹⁾ SR 974.0

²⁾ BBl 1991 III 337

Anhänge

Die nachfolgenden Anhänge sind in zwei Gruppen gegliedert.

Beim Anhang A (Grundsätze der humanitären Hilfe) handelt es sich um ein internes Dokument, welches den Charakter eines Leitfadens hat. Es wurde an dieser Stelle als Anhang eingefügt, damit es auch weiteren intessierten Kreisen zugänglich ist.

Anhang B gibt die seit 1. April 1990 in Kraft stehenden Richtlinien der DEH zum Einsatz von Milchprodukten in der Nahrungsmittelhilfe wieder.

Anhang C zeigt die organisatorische Gliederung der humanitären Hilfe.

Anhang D gibt einen Ueberblick über die wichtigsten im Zusammenhang mit dieser Botschaft verwendeten Begriffe und Abkürzungen.

Die zweite Gruppe von Anhängen (1-7) enthält hauptsächlich statistische Angaben. Sie geben Auskunft über die internationale humanitäre Hilfe der Eidgenossenschaft in den Jahren 1988, 1989 und 1990. Zudem werden eine Anzahl typischer (und auch einige untypische) Aktionen aus diesen Jahren kurz beschrieben.

- | | |
|----------|------------------------------------------------------------------------------|
| Anhang 1 | Geographische Verteilung der humanitären Hilfe |
| Anhang 2 | Die wichtigsten Partner der Humanitären und Nahrungsmittelhilfe |
| Anhang 3 | Die Aktionen des SKH |
| Anhang 4 | Die Aktionen der schweizerischen Vertretungen und Koordinationsbüros der DEH |

Anhang A

Grundsätze der humanitären Hilfe

Vorbemerkung

Die vorliegenden Grundsätze der humanitären Hilfe haben zum Ziel, die wichtigsten Prinzipien der schweizerischen Politik im Bereich der humanitären Hilfe in einem Dokument zusammenzufassen. Es ist in erster Linie für diejenigen Personen und Instanzen gedacht, welche diese Politik direkt oder indirekt verwirklichen: Mitarbeiter der DEH, Vertreter von Partnerorganisationen auf schweizerischer oder internationaler Ebene, Angehörige des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps, Berater etc.

Wie die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit vom März 1987 ist diese Zusammenfassung im Kontext zu sehen, in dem sich die humanitäre Hilfe des Bundes vollzieht. Sie ist nur ein Aspekt der Beziehungen zwischen der Schweiz und den betroffenen Ländern - fast immer sind es Entwicklungsländer - und in jedem Fall nur ein Beitrag an die Anstrengungen, welche diese Länder selbst zur Bewältigung von Krisen- und Katastrophensituationen unternehmen.

Die humanitäre Hilfe mit ihren beiden Bereichen Schweizerisches Katastrophenhilfekorps und Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe ist neben der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe und den wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen der dritte grosse Teilbereich der öffentlichen Hilfe des Bundes. Rund ein Fünftel der für die öffentliche Hilfe zur Verfügung stehenden Mittel werden dafür verwendet. Dies ist verglichen mit andern Geberländern ein hoher Anteil.

1. Allgemeines

Die humanitäre Hilfe beruht auf der gleichen gesetzlichen Grundlage wie die übrigen Instrumente der öffentlichen Hilfe des Bundes. Die in Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe angeführten **allgemeinen Grundsätze** - *Solidarität, weltweite Verflechtung, gegenseitige Rücksicht auf Rechte und Interessen der Partner* - sind beiden Instrumenten gemeinsam. Art. 2 hält zudem fest, dass die zu treffenden Massnahmen die *Verhältnisse der Partnerländer zu berücksichtigen und sich nach den Bedürfnissen der Bevölkerung, für die sie bestimmt sind, zu richten haben.*

In ihren Zielsetzungen unterscheiden sich Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Entwicklungsländer in ihrem Bestreben, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern. 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. Ihre Zielumschreibung ist verglichen mit der differenzierten Zielsetzung der Entwicklungszusammenarbeit in Art. 5 des Bundesgesetzes sehr allgemein ausgefallen. Die humanitäre Hilfe verfügt deshalb über einen **weitreichenden Ermessensspielraum.**

Insbesondere ist festzuhalten, dass die humanitäre Hilfe einen **weltweiten Auftrag** hat. Ihre Tätigkeit ist nicht auf die Entwicklungsländer beschränkt. Katastrophen, bewaffnete Konflikte und andere Krisen, welche humanitäre Hilfe notwendig machen, sind jedoch vor allem in diesen Ländern anzutreffen, weil sie vielfach Begleiterscheinungen von Entwicklungsproblemen sind. Zudem macht die grosse Armut der Bevölkerungsmehrheit diese besonders verwundbar für Krisen und Katastrophen aller Art. Durch ihre schon in normalen Zeiten prekären Lebensbedingungen sind weite Bevölkerungskreise durch jede zusätzliche Krise sofort in ihrem Ueberleben gefährdet.

Humanitäre Hilfe muss sich demnach auf **Extremsituationen** konzentrieren, um mit ihren beschränkten Mitteln weltweit der grössten Not begegnen zu können.

Weil die Mehrzahl der Notlagen, mit denen sich die humanitäre Hilfe befasst, mit Entwicklungsproblemen zusammenhängen, ist eine **enge Verbindung zwischen den kurzfristig wirksamen Massnahmen der humanitären Hilfe und den auf langfristige Verbesserungen angelegten Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit unabdingbar.** Die beiden Instrumente sollen sich sowohl auf konzeptioneller Ebene als auch in der praktischen Arbeit sinnvoll ergänzen.

2. Grundsätze und Kriterien der humanitären Hilfe

Auf der Grundlage von Art. 7 des Bundesgesetzes und gestützt auf unsere Erfahrungen in der praktischen Arbeit der letzten Jahre dienen die folgenden **Grundsätze und Kriterien** der humanitären Hilfe des Bundes als Leitplanken.

Grundsätze

Ein erster wichtiger Grundsatz ist die vorgängig bereits erwähnte **Universalität der humanitären Hilfe.** Jedes Land und alle Bevölkerungsgruppen kommen als Empfänger humanitärer Hilfe grundsätzlich in Frage. Massgebendes Kriterium dabei ist allein die **Existenz einer Notlage.**

An diesen Grundsatz schliesst sich das **Prinzip der Nichtdiskriminierung** an. Die Hilfe wird ohne Rücksicht auf Nationalität, Rasse, Religion, Geschlecht, politische oder soziale Zugehörigkeit gewährt. Massgebend ist allein die Hilfsbedürftigkeit der betroffenen Menschen. Die humanitäre Hilfe des Bundes ist **politisch neutral.** Sie wird unabhängig vom politischen Regime im betreffenden Land gewährt. Sie richtet sich nicht nach unseren aussen- und innenpolitischen oder wirtschaftlichen Interessen. Gleichzeitig achten wir darauf, dass unsere Hilfe nicht von anderer Seite für eigene politische Zwecke missbraucht wird.

Jede humanitäre Hilfe richtet sich nach den *Bedürfnissen der betroffenen Bevölkerung*. Aufgrund dieser Bedürfnisse wird die *geeignete Form der Hilfe* ermittelt. Dies gilt insbesondere für alle Formen der *Nahrungsmittelhilfe*. Die Verwirklichung dieses Grundsatzes setzt eine entsprechend sorgfältige *vorgängige Abklärung dieser Bedürfnisse* voraus. Das *soziale und kulturelle Umfeld* und der Entwicklungsstand der entsprechenden Zielgruppe müssen dabei respektiert werden. Die Hilfe soll sich an die von der Notlage betroffene Gruppe und nicht an Individuen richten. Sie hat sich *in den lokalen Kontext zu integrieren*. In erster Linie soll sie den Zustand vor der betreffenden Krise oder Katastrophe wiederherstellen und dabei nicht eine unerwünschte Entwicklung nach der Krise präjudizieren.

Humanitäre Hilfe richtet sich auf die *Grundbedürfnisse* der betroffenen Bevölkerung (Ueberleben/Nahrung/Trinkwasser, Kleidung, Unterkunft, Gesundheit, Bildung) aus und konzentriert sich vor allem auf die sozial schwachen Schichten. *Priorität haben dabei die überlebenswichtigen Bedürfnisse*.

Eigeninitiative und *Ansätze zur Selbsthilfe* sind stets zu berücksichtigen, Abhängigkeiten wenn immer möglich zu vermeiden und umfangmässig und zeitlich auf ein Minimum zu begrenzen.

Humanitäre Hilfe ist *subsidiär*. Sie ergänzt eigene Anstrengungen der Betroffenen und des Partnerlandes und wird dann aktiv, wenn die lokalen Kapazitäten zur Behebung der Notlage nicht ausreichen. Sie erfolgt im Rahmen des Möglichen auf eine Weise, welche die lokalen Strukturen fördert und deren Fähigkeiten zur Bewältigung und Verhinderung zukünftiger Krisen stärkt.

Humanitäre Hilfe muss *zweckmässig* und *effizient* sein und die Hilfsbedürftigen *effektiv* und *gezielt* erreichen können. In Konfliktsituationen setzt dies unter Umständen auch Interventionen auf diplomatischer oder politischer Ebene seitens der Geberländer voraus.

Schliesslich ist bei der Nothilfe die *Schnelligkeit* der Hilfeleistung ein wesentlicher Grundsatz.

Kriterien

Voraussetzung für die Gewährung humanitärer Hilfe ist ein *entsprechendes Ereignis*: ein bewaffneter Konflikt, eine naturgegebene oder vom Menschen verursachte Katastrophe oder das Auftreten einer akuten Notsituation, z.B. einer Hungersnot, einer Epidemie oder eines Flüchtlingsstroms, oder generell die Existenz von akutem Elend und Massenarmut, welche nach einer humanitären Hilfeleistung rufen. In einer strukturbedingten Notlage, die eigentlich eine Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit oder - ausserhalb der Entwicklungsländer - von wirtschaftlichen Unterstützungsmassnahmen ist, sollte die humanitäre Hilfe nur eingreifen, wenn für gewisse soziale Schichten eine akute Notlage besteht, mithin ihr Ueberleben gefährdet ist.

Art, Umfang und Intensität des Ereignisses oder der Situation müssen also die *Notwendigkeit der Hilfe* indizieren. Ange-

sichts der weltweit ansteigenden Zahl von akuten und chronischen Notsituationen muss die humanitäre Hilfe *sorgfältig abwägen*, wo sie ihre beschränkten Kräfte und Mittel einsetzt. In *erster Linie* wird dies dort geschehen, wo es um *überlebensnotwendige Bedürfnisse* geht. In *zweiter Linie* soll Hilfe dort geleistet werden, wo mit einem zeitlich und umfangmässig bescheidenen Einsatz *zukünftige Katastrophen und Krisen* vermieden oder die *Selbständigkeit* einer Gruppe von Hilfsempfängern wieder hergestellt werden kann.

Ein weiteres Erfordernis kommt dazu: Hilfe muss in der spezifischen Situation *möglich* sein. Der Zugang zur betroffenen Bevölkerung muss gewährleistet, die Hilfe von den Behörden gewünscht oder zumindestens toleriert und von der Bevölkerung akzeptiert werden. Dass in solchen Situationen unter Umständen diplomatische Demarchen der Geberländer notwendig sind, wurde bereits weiter oben erwähnt.

In Nothilfeaktionen hat sich zudem immer wieder gezeigt, dass es nicht an einzelnen Hilfsgütern, sondern an der *Logistik* und der *Infrastruktur* fehlte, um das dringend Benötigte in ert nert nützlicher Frist zu den Hilfsbedürftigen zu bringen. In weit abgelegenen Regionen oder im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten können so die Transport- und Logistikkosten ein Mehrfaches des Wertes der Hilfsgüter ausmachen. Die *operationelle Durchführbarkeit* der Hilfe ist somit ein weiteres wichtiges Kriterium.

Die humanitäre Hilfe muss sodann im Rahmen eines *Konzepts* erfolgen, welches die Bedürfnisse für Hilfeleistungen erfasst. Dabei ist die *Koordination* zwischen den nationalen und internationalen Hilfsorganisationen und mit den betroffenen staatlichen Stellen ein wichtiges Element für ein solches Konzept. Ohne Koordination am Hauptsitz der Organisationen und vor allem vor Ort ist keine sinnvolle und effiziente Hilfe möglich.

Ein gutes Hilfskonzept umfasst auch eine *Planung für die Anschlussphase*, die Phase der Rückkehr zur Normalität nach der Krise. Hier werden die einzelnen Mittel aufeinander abgestimmt, um den Weg für eine eigenständige Entwicklung durch die Betroffenen offen zu halten. Die Verbindung zwischen humanitärer Hilfe und den längerfristigen Entwicklungsmöglichkeiten einer Region muss somit immer im Auge behalten werden.

Die humanitäre Hilfe ist auf die Mitwirkung von Partnerorganisationen angewiesen. Die Existenz eines *geeigneten Partners* ist deshalb als Kriterium für sie von grösster Wichtigkeit. Dies gilt sowohl für das Schweizerische Katastrophenhilfekorps, wo die Zusammenarbeit vielfach direkt mit entsprechenden Regierungsstellen erfolgt, und in noch vermehrtem Masse für die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe. Hier ist eine schweizerische oder internationale Partnerorganisation der eigentliche Träger der Hilfsaktion.

3. Schwerpunkte der humanitären Hilfe

Ausgangspunkt jeglicher Tätigkeit der humanitären Hilfe sind die *Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung*. Humanitäre Hilfe kann in einer Vielfalt von Situationen zum Tragen kommen. Na-

turgegebene oder vom Menschen verursachte Katastrophen können Hilfe von aussen notwendig machen, sei es nach einem Erdbeben oder einer Ueberschwemmung, sei es bei einer Hungersnot oder nach einer Industriekatastrophe. Kriege und andere bewaffnete Konflikte sind ein weiteres Beispiel: Verwundete, Kriegsgefangene und die vom Konflikt betroffene Zivilbevölkerung brauchen Hilfe. Flüchtlinge und Vertriebene sind häufig ganz oder teilweise von humanitärer Hilfe abhängig. Die Ausbreitung der Armut und die Auswirkungen der Strukturanpassungsprogramme auf die schwächeren sozialen Gruppen führen dazu, dass in vielen Entwicklungsländern weite Bevölkerungskreise auf Hilfe von aussen angewiesen sind, um überhaupt überleben zu können.

Humanitäre Hilfe ist somit im wesentlichen *Nothilfe zur Ueberlebenssicherung*. Sie soll die Betroffenen in die Lage versetzen, möglichst bald wieder für sich selber sorgen zu können. In gewissen Situationen, so vor allem in der *Flüchtlingshilfe*, kann sie jedoch durchaus auch auf längere Zeit hinaus nötig sein. Mittelfristig ist auch die *Sozialhilfe*, welche sich mit den Opfern chronischer Notlagen befasst und sich an besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen richtet.

Aus der Umschreibung der Zielgruppen ergeben sich auch die *geografischen Schwerpunkte* der humanitären Hilfe. Sie decken sich, was die Kontinente betrifft, mit jenen der Entwicklungszusammenarbeit. Afrika südlich der Sahara erhält mehr als die Hälfte der humanitären Hilfe des Bundes. Grund dafür sind nicht nur die schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen und die wiederkehrenden Hungerkrisen in vielen afrikanischen Ländern, sondern auch die zahlreichen bewaffneten Konflikte. In einigen wenigen Fällen sind die davon betroffenen Länder auch Schwerpunktländer der Entwicklungszusammenarbeit, so z.B. im Sahel oder in Mosambik. In Asien konzentriert sich die humanitäre Hilfe vor allem in der Konfliktregion Mittlerer Osten und in den übrigen von grossen Flüchtlingsströmen oder bewaffneten Auseinandersetzungen betroffenen Regionen wie Südostasien oder Pakistan und Afghanistan. In Lateinamerika ist sie vor allem in Zentralamerika und in Peru und punktuell in Brasilien und in Haiti tätig. In Osteuropa wurde in den letzten Jahren humanitäre Hilfe - ebenfalls punktuell - in der Sowjetunion, in Polen, in Bulgarien und in Rumänien geleistet. Der Grund dafür waren entweder Naturkatastrophen - wie im Falle des Erdbebens in Armenien - oder die Auswirkungen der wirtschaftlichen und politischen Veränderungen auf schwache soziale Gruppen. Vereinzelt wurde auch Hilfe an Flüchtlinge geleistet.

Inhaltlich konzentrieren sich die Aktionen der humanitären Hilfe auf die *Sicherstellung der Grundbedürfnisse*. Dabei stehen Ernährung, Trinkwasserversorgung, Unterkunft und medizinische Grundversorgung im Vordergrund. Häufig sind zudem Tätigkeiten im Zusammenhang mit Transport, Kommunikation, Logistik und Wiederherstellung der Infrastruktur, weil sie oft die Voraussetzung dafür bilden, dass die überlebensnotwendige Hilfe überhaupt geleistet werden kann.

In dafür geeigneten Fällen versucht die humanitäre Hilfe auch längerfristige Ziele zu verfolgen, so z.B. durch die Unterstützung von Projekten mit Ausbildungscharakter oder durch einkommensfördernde Massnahmen, insbesondere bei Flüchtlin-

gen. Längerfristigen Charakter haben auch Projekte im Zusammenhang mit der freiwilligen Rückkehr von Flüchtlingen in ihre Heimat. Bei dieser Art von Projekten ist die Verbindung zu den Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit besonders eng.

4. Formen der humanitären Hilfe

Wir haben weiter oben bereits darauf hingewiesen, dass die humanitäre Hilfe des Bundes verschiedene Formen kennt. Art. 8 des Bundesgesetzes unterscheidet vier Formen der humanitären Hilfe:

- *Sachleistungen*, insbesondere die Abgabe von *Nahrungsmitteln*
- *Geldbeiträge*
- *Entsendung von Spezialisten und Einsatzgruppen*, insbesondere im Katastrophenfall
- *andere Formen*, welche den Zielen der humanitären Hilfe dienen

Ferner ist, wie eingangs erwähnt, zwischen den beiden Bereichen **Schweizerisches Katastrophenhilfekorps** und **Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe** zu unterscheiden. Diese Unterscheidung entspricht gleichzeitig der *organisatorischen Gliederung* innerhalb der für die humanitäre Hilfe als Ganzes zuständigen *Abteilung Humanitäre Hilfe und SKH der DEH*.

Das **Schweizerische Katastrophenhilfekorps** führt selbst Aktionen durch und setzt eigenes Personal ein, konzentriert sich also auf die dritte Kategorie der Hilfsformen. Vielfach kommen jedoch kombinierte Formen der Hilfe zum Zug: der Einsatz von Experten wird mit finanziellen Beiträgen oder auch mit Nahrungsmittelhilfe ergänzt. Eigentliches, aber nicht ausschliessliches Tätigkeitsgebiet des SKH ist die *operationelle Katastrophenhilfe*. Für die Soforthilfe verfügt es über ein spezielles Instrument, die *Rettungskette Schweiz*. An ihr sind neben dem SKH die Rettungsflugwacht, der Schweizerische Verein für Katastrophenhunde, das Bundesamt für Luftschutztruppen und das Schweizerische Rote Kreuz, beteiligt. Innerhalb von rund 10 Stunden kann so nötigenfalls eine Equipe von ca. 100 Personen mobilisiert werden. Die Rettungskette ist vor allem für die Ortung, Rettung und Bergung von Verschütteten und die medizinische Versorgung von Verletzten geeignet. Der grösste Teil der Tätigkeit des SKH spielt sich jedoch im Bereich der Ueberlebenshilfe, des Wiederaufbaus und der Rehabilitation ab. Die Prävention gewinnt ferner zunehmend an Gewicht. Neben den eigenen Aktionen ist auch die operationelle Zusammenarbeit mit dem SRK, dem IKRK und den internationalen humanitären Organisationen, z.B. durch den Einsatz von kurzfristig verfügbaren Experten oder durch Uebernahme einzelner Projektkomponenten, von Bedeutung.

Die **Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe** unterstützt Projekte und Programme internationaler Organisationen, schweizerischer Hilfswerke und - über die Koordinationsbüros der DEH - lokaler Organisationen oder ausnahmsweise auch Regierungsprogramme. Die Unterstützung erfolgt entweder in Form von *finanziellen Beiträgen* an diese Organisationen oder in Form von

Nahrungsmittelhilfe. Die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe macht über 90 % der Gesamtausgaben der humanitären Hilfe aus.

Die **Nahrungsmittelhilfe** als spezifische Form der humanitären Hilfe muss neben den allgemein für die humanitäre Hilfe geltenden Grundsätzen und Kriterien noch *weitere spezielle Grundsätze und Kriterien* beachten. Wie für die übrige humanitäre Hilfe sind auch für die **Nahrungsmittelhilfe** die *Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung* - und nicht etwa das Interesse an der Verwertung landwirtschaftlicher Ueberschüsse - ausschlaggebend. Nahrungsmittelhilfe gelangt somit dann zum Einsatz, wenn sie in einer gegebenen Situation die geeignetste Form der Hilfe ist. Dies ist dann der Fall, wenn es um die Bekämpfung von akutem oder chronischem Hunger bzw. von Unterernährung geht. Nahrungsmittelhilfe darf nicht anstelle fehlender finanzieller Mittel treten; sie soll nicht die Rolle einer Budgethilfe für eine Institution oder einer Zahlungsbilanzhilfe für einen Staat übernehmen.

Die gleiche Regel gilt auch für die *Auswahl des einzelnen Produktes* im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe. Die gelieferten oder lokal eingekauften Produkte müssen den Ernährungsgewohnheiten der Zielbevölkerung entsprechen und dürfen keine neuen Konsumgewohnheiten schaffen. Die Zielbevölkerung muss mit der Zubereitung des Nahrungsmittels vertraut sein bzw. diese unter den herrschenden hygienischen Bedingungen ohne Gefahr für die Gesundheit durchführen können. Dies ist insbesondere in Nothilfesituationen wichtig. Schliesslich darf die Nahrungsmittelhilfe keine negativen Auswirkungen auf die lokalen Produktions- und Vermarktungsstrukturen haben.

Im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe des Bundes stehen verschiedene Produkte zur Verfügung. Getreide und Getreideprodukte bilden umfangmässig den Hauptteil der Nahrungsmittelhilfe. Sie werden wo immer möglich im betreffenden Land selbst oder in der Region eingekauft. So stammen heute rund 80 % des Getreides aus Entwicklungsländern. Schweizerische Milchprodukte (Voll- und Magermilchpulver sowie Schmelzkäse) sind ebenfalls ein wichtiger Teil der Nahrungsmittelhilfe. Für ihren Einsatz bestehen spezielle Richtlinien, damit diese wertvollen Produkte sinnvoll und gezielt eingesetzt werden. Im Vordergrund stehen dabei medizinisch überwachte Ernährungsprogramme. Weitere Produkte der Nahrungsmittelhilfe sind v.a. pflanzliche Proteinträger wie Hülsenfrüchte sowie einige spezielle Produkte schweizerischer Herkunft. Stark an Bedeutung gewonnen haben ferner Beiträge an Transport- und Verteilungskosten und die Unterstützung des Logistikbereichs allgemein. Denn die Nahrungsmittel selbst sind oft der am einfachsten zu beschaffende Teil der Nahrungsmittelhilfe.

5. Die Bedeutung der Partnerorganisationen

Wie bereits erwähnt, wird der volumenmässig grösste Teil der humanitären Hilfe des Bundes mit der Hilfe einer grossen Anzahl von Partnerorganisationen durchgeführt. Ihre Arbeit ist für die Qualität der Hilfe deshalb von entscheidender Bedeutung. Einer sorgfältigen Auswahl dieser Organisationen muss deshalb entsprechende Beachtung geschenkt werden.

Unter den **schweizerischen Hilfswerken** arbeiten wir mit jenen Institutionen zusammen, die aufgrund ihrer operationellen Erfahrungen, ihrer Kontakte zu lokalen Partnerorganisationen, der Qualität ihres Personals und ihrer Infrastruktur in der Lage sind, Projekte im Sinne unserer Grundsätze, Kriterien und Schwerpunkte zu identifizieren und durchzuführen bzw. zu begleiten, falls die Durchführung einem lokalen Partner obliegt. Ferner müssen sie über einen eigenen Spenderkreis verfügen, der bereit ist, das entsprechende Projekt finanziell ebenfalls mitzutragen. Die Zusammenarbeit mit den schweizerischen Hilfswerken erfolgt entweder durch Mitfinanzierung einzelner Projekte oder Programme, im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe oder durch eine operationelle Zusammenarbeit mit dem SKH.

Bei finanziellen Beiträgen beläuft sich die Beteiligung in der Regel auf die Hälfte der Projektkosten. Ausnahmsweise ist auch eine höhere Beteiligung möglich. Bei der Nahrungsmittelhilfe wird vom Bund die Ware zur Verfügung gestellt. Im Fall von Lokalkäufen erhält das Hilfswerk den grössten Teil der zum Ankauf nötigen Mittel vom Bund, muss sich aber finanziell ebenfalls beteiligen. In Zukunft soll die gesamte Nahrungsmittelhilfe stärker in die Projektarbeit der Hilfswerke integriert werden. Dies dürfte in diesem Bereich in Zukunft auch zu Änderungen in Art und Umfang der finanziellen Beteiligung führen.

Ueber die rein projektbezogene Tätigkeit hinaus ist die Zusammenarbeit auf der Ebene des Politik-Dialogs zwischen Bund und Hilfswerken und der gemeinsame Austausch von Erfahrungen von grosser Bedeutung. Dazu gehören neben dem Austausch von Informationen insbesondere gemeinsame Projektbesuche und Evaluationsmissionen.

Speziell zu erwähnen ist die Zusammenarbeit mit dem **Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)**, welches von der Form her eine schweizerische Privatorganisation ist, jedoch eine völkerrechtlichen Auftrag zu erfüllen hat. Der Bund unterstützt die allgemeinen Aufgaben des IKRK mit einem beträchtlichen Beitrag an das ordentliche Budget der Organisation. Daneben beteiligt sich die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe an spezifischen Projekten und Programmen im Rahmen der Nothilfe mit finanziellen Beiträgen und mit Nahrungsmittelhilfe. Das Schweizerische Katastrophenhilfekorps (SKH) arbeitet ebenfalls mit dem IKRK zusammen. Wichtig ist unsere Zusammenarbeit mit dieser Organisation vor allem, weil die betreffenden Menschengruppen meist von keiner anderen humanitären Organisation erreicht werden können und das IKRK in Konfliktgebieten abgesehen von seiner materiellen Hilfe eine ganz wesentliche Schutzfunktion wahrnimmt.

Unter den **internationalen Organisationen** sind vor allem die sogenannten **internationalen humanitären Organisationen** wichtige Partner des Bundes. Dazu gehören das **UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR)**, das **Welternährungsprogramm (WFP)**, das **UNO-Hilfswerk für die Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)**, das **Katastrophenhilfswerk der UNO (UNDRRO)**, das **UNO-Programm für die Kambodscha-Vertriebenen (UNBRO)**, die **Internationale Organisation für Migrationen (OIM)** und -für bestimmte Nothilfeprogramme - die **UNICEF**. Die Unterstützung

dieser Organisationen erfolgt zu einem kleineren Teil durch allgemeine Beiträge an ihre Programme und zu einem grösseren Teil durch die Beteiligung an spezifischen Projekten oder Programmen. Diese kann sowohl in bar als auch in Form von Nahrungsmittelhilfe erfolgen. Ferner stellt das Schweizerische Katastrophenhilfekorps (SKH) diesen Organisationen regelmässig einzelne Experten für Kurzmissionen zur Verfügung oder realisiert für sie einzelne Projektkomponenten.

Unsere Unterstützung dieser Organisationen ist dabei einerseits Zeichen unserer Solidarität mit den Betroffenen und mit den andern Geberländern; andererseits wählen wir die von uns unterstützten Programme und Projekte im Lichte unserer Grundsätze, Kriterien und Prioritäten aus. Dabei bemühen wir uns in einem gewissen Mass um ein *antizyklisches Verhalten* und unterstützen vielfach Projekte, deren Notwendigkeit zwar offensichtlich ist, die aber aus politischen Überlegungen bei gewissen Geberländern wenig Anklang finden oder deren Hintergrund gegenwärtig nicht im Brennpunkt der Medien stehen. Durch *aktive Mitarbeit in den Aufsichtsgremien* der betreffenden Organisationen wirken wir bei der Gestaltung der Programme und der Setzung entsprechender Schwerpunkte mit.

In den *Schwerpunktländern der Entwicklungszusammenarbeit* streben wir eine verstärkte Zusammenarbeit mit lokalen Organisationen, unter Umständen auch mit staatlichen Institutionen, an. Damit versuchen wir, einen Beitrag zur Förderung lokaler Strukturen zur Krisenbewältigung zu leisten. Den Koordinationsbüros kommt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle bei der Identifizierung und Betreuung von geeigneten Projekten im Bereich Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe zu.

Anhang B

DIREKTION FÜR ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT
UND HUMANITÄRE HILFE

3003 B E R N - S C H W E I Z

R I C H T L I N I E N
ZUM EINSATZ VON MILCHPRODUKTEN
IN DER NAHRUNGSMITTELHILFE

1. April 1990

TEIL 1 - EINLEITUNG

1. EINLEITUNG

Weltweit nimmt der Hunger zu. Ueber eine halbe Milliarde Menschen sind unterernährt, noch viel mehr sind fehlernährt. Die Schweiz leistet einen aktiven Beitrag zur Verringerung dieses Elends, indem sie die landwirtschaftliche Produktion in der Dritten Welt fördert. Ein weiteres wichtiges Mittel ist die Nahrungsmittelhilfe, die sich auf das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 abstützt.

2. RECHTLICHE GRUNDLAGE

Art. 7:

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.

Art. 8:

Die humanitäre Hilfe kann folgende Formen annehmen:

- a. Sachleistungen, insbesondere Abgaben von Nahrungsmitteln;*
- b. ...*

In seiner Botschaft vom 25. Mai 1988 über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Schweiz zeigt der Bundesrat auf, wie er die Nahrungsmittelhilfe ausgestalten will, welchen Wert er ihr zumisst und welche Gefahren er vermeiden will.

Gestützt auf die obigen rechtlichen Grundlagen sowie auf die entsprechende Verordnung vom 12. Dezember 1977, Art. 14, erlässt die DEH die folgenden Richtlinien zur Durchführung der Nahrungsmittelhilfe, speziell in Form von Milchprodukten. Sie richten sich an all jene, die Milchprodukte des Bundes einsetzen: schweizerische Hilfswerke, die diplomatischen und konsularischen Vertretungen, die Koordinationsbüros der DEH und die entsprechenden lokalen Partnerorganisationen. Sie gelten sinngemäss für die Abgabe von Milchprodukten durch internationale Organisationen.

Die Richtlinien dienen der DEH als Entscheidungsgrundlage. Die DEH kann in begründeten Ausnahmen von einzelnen Grundsätzen abweichen.

Die vorliegenden Richtlinien, gültig ab 1. April 1990, ersetzen jene vom 10. Juli 1980.

TEIL 2 - ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE

Grundsatz 1

Nahrungsmittel können an Personen abgegeben werden,

- *die schon unterernährt sind,*
- *deren Ernährungszustand ernstlich gefährdet ist*
(im Falle von Naturkatastrophen, Krieg, Strukturpassungsmassnahmen etc.).

Armut allein ist kein Kriterium für die Verteilung von Nahrungsmitteln; denn gegen Armut wirken Massnahmen, die das Einkommen fördern, besser. Manchmal geraten Menschen jedoch in extreme Situationen, in denen Nahrungsmittelhilfe angebracht ist: Flüchtlinge, Kranke, Randgruppen etc.

Man muss dabei unterscheiden zwischen Einzelnen und Gruppen.

Einzelne (therapeutische oder intensive Ernährung)

Im Rahmen von bestehenden Ernährungsrehabilitationszentren, die neben anderen Nahrungsmitteln auch Milch verwenden, kann die DEH Einzelhilfe zu therapeutischen Zwecken unterstützen. Aerzte und Pflegepersonal müssen aufgrund von Symptomen feststellen, ob eine Person eine spezielle Ernährung braucht. Es sollte stets sichergestellt werden, dass der Bedürftige die entsprechende Nahrung selber zu sich nimmt und sie nicht z.B. an andere Mitglieder der Familie weitergibt oder verkauft.

Soziale Gruppen (zusätzliche Ernährung)

Bestimmte Teile einer Gesellschaft benötigen unter Umständen eine ergänzende Ernährung. Es sind dies vorab schwangere und stillende Mütter, Kleinkinder, evtl. alte Leute. Kranke sind als Einzelfälle therapeutisch zu behandeln.

Sind nur Teile der Gruppe schlecht ernährt, so sind diese als Einzelfälle zu betrachten; ist es die Mehrheit, so kann die ganze Gruppe vom Programm erfasst werden. Z.B. erhalten dann alle stillenden oder schwangeren Frauen dieselbe Ration.

Ein Hilfswerk, das ein spezielles Ernährungsprogramm durchführen möchte, muss zuerst den Bestand der Gruppe mittels einer Liste aufnehmen und den Ernährungszustand erfassen. Dazu ist im Normalfall medizinisch geschultes Personal beizuziehen.

Wie bei der therapeutischen Ernährung müssen die Empfänger die Nahrung unter Aufsicht zu sich nehmen. Nur so ist garantiert, dass nicht die ganze Familie davon isst.

Ganze Volksgruppen (allgemeine Ernährung)

Im Fall von Naturkatastrophen, wirtschaftlichen Krisen oder Krieg kann es angezeigt sein, die Bevölkerung einer ganzen Region vorübergehend mit Nahrungsmitteln zu versorgen. In diesem Falle müssen aber Stichproben aufzeigen,

ob der Ernährungszustand der Gruppe eine allgemeine Verteilung von Esswaren rechtfertigt, oder ob nur einzelne Leute oder bestimmte Gruppen speziell ernährt werden müssen.

Nahrungsmittel sollen nicht zur allgemeinen Förderung von Schulen oder Entwicklungsprojekten eingesetzt werden, ausser dies sei durch die ungenügende Ernährungssituation gerechtfertigt. In Schulen ist es denkbar, dass schlecht ernährte Kinder gesondert zu essen erhalten. Milchprodukte kommen dabei nur in Betracht, wenn sie mit anderen Nahrungsmitteln kombiniert werden.

Grundsatz 2

In allen Fällen in denen es wirtschaftlich und organisatorisch sinnvoll ist, sind die Nahrungsmittel von den einheimischen Produzenten zu kaufen.

Jede Zufuhr von landwirtschaftlichen Produkten bedeutet eine Konkurrenzierung der ansässigen Bauern. Werden die Nahrungsmittel am Ort selbst gekauft, unterstützt man damit die lokalen Strukturen, fördert das Einkommen von Bauern und verarbeitendem Gewerbe und senkt die Transportkosten.

Der Kauf der Nahrungsmittel kann auch über Genossenschaften oder den privaten Handel geschehen.

Im Fall eines Lokalkaufes von Nahrungsmitteln erhält das Hilfswerk die nötigen finanziellen Mittel oder einen Teil davon von der DEH im Rahmen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der humanitären Hilfe.

Grundsatz 3

Die Nahrungsmittel, die im Rahmen von Ernährungsprogrammen abgegeben werden, müssen den Empfängern bekannt sein und ihren Gewohnheiten entsprechen. Abweichungen sind in Katastrophenfällen denkbar.

Die lokale Bevölkerung verwendet meist eine Getreideart (Mais, Hirse, Reis, evtl. Weizen u.a.) oder eine Knolle (Kartoffel, Maniok, Yam u.a.) als Grundnahrungsmittel. Zur Ergänzung des Eiweissbedarfs werden Bohnen, Erbsen, Sojabohnen, Linsen, Erdnüsse, Fleisch, Fisch, Eier oder Milch konsumiert. Da oft noch ein Mangel an bestimmten Vitaminen oder Mineralstoffen besteht, ist es nötig, die Kost durch Früchte und Gemüse zu bereichern.

Die Bevölkerung eines jeden Ortes weiss, wie die lokal produzierten Esswaren zuzubereiten sind. Deshalb sollte die Nahrungsmittelhilfe womöglich nur Waren einsetzen, die später auf dem lokalen Markt zu erschwinglichen Preisen erhältlich sind, was für Milchprodukte in vielen Gegenden nicht der Fall ist. In speziellen Fällen von einseitiger oder völlig wegfallender Ernährung kann kurzfristig auch ein anderes Lebensmittel eingesetzt werden.

An manchen Orten entsprechen die Essgewohnheiten nicht den Anforderungen einer ausgeglichenen und gesunden Ernährung. Hier soll abgeklärt werden, ob dies auf fehlenden Nahrungsmitteln, zu hohen Preisen oder mangelndem Wissen beruht. Es kann langfristig wirksamer sein, eine Beratung aufzubauen und z.B. neue Kulturen einzuführen oder andere Wege zu suchen, auf denen die Nahrungsmittel erreichbar werden, als kurzfristig Nahrungsmittelhilfe anzubieten.

Grundsatz 4

Die Nahrungsmittelhilfe soll vorübergehenden Charakter haben. Sie soll so rasch wie möglich durch Entwicklungsaktionen ersetzt werden, die den Empfängern langfristig die Ernährung sichern.

Die Nahrungsmittelhilfe sollte immer eine Ueberbrückungshilfe bleiben. Die Empfänger dürfen sich nicht an die dauernde, kostenlose Hilfe gewöhnen. Langfristig kann eine Existenzgrundlage nur über Entwicklungsaktionen vermittelt werden.

Bei der Hilfe an soziale Randgruppen (Kranke, Waisen, Alte, Flüchtlinge, Vertriebene u.a.) ist eine längerfristige Hilfe oft nicht zu umgehen. Aber auch hier sollte die lokale Gemeinschaft (Gemeinde, Staat, private Organisation) über kurz oder lang die Verantwortung übernehmen.

Grundsatz 5

Die Nahrungsmittel werden den Empfängern in der Regel kostenlos abgegeben. In Ausnahmefällen kann ein symbolischer Beitrag oder eine Arbeitsleistung verlangt werden. Der Erlös aus dem Verkauf ist vorab zur Förderung der Ernährung einzusetzen.

Die schweizerische Nahrungsmittelhilfe richtet sich an besonders Bedürftige, die normalerweise nicht die Möglichkeit zum Kauf der Lebensmittel haben. Um jedoch das Selbstbewusstsein der Empfänger einerseits und die Wertschätzung der Produkte andererseits zu fördern, kann der Verkauf zu einem tiefen Preis gerechtfertigt sein. Das Hilfswerk hat der DEH den Verkauf oder die Arbeitsleistung der Empfänger mit dem Gesuch anzuzeigen und über die Verwendung des Erlöses Bericht zu erstatten.

TEIL 3 - DIE MILCHPRODUKTE

Die Schweiz stellt vier verschiedene Milchprodukte zur Verfügung:

Vollmilchpulver

Mit Wasser angerührt, entspricht der Nährwert praktisch jenem von frischer Kuhmilch. Vollmilchpulver ist in Büchsen zu 5 kg und Beuteln zu 1 oder $\frac{1}{2}$ kg erhältlich.

Teilentrahmtes Milchpulver

Etwa die Hälfte des Milchfettes ist entfernt worden. Teilentrahmtes Milchpulver ist in Büchsen zu 5 kg erhältlich.

Magermilchpulver

Es enthält kein Milchfett mehr, ist aber künstlich mit dessen Vitaminen A und E sowie mit 5% Zucker angereichert worden. Magermilchpulver ist in Büchsen zu 6 kg erhältlich.

Schmelzkäse

Leicht gesalzener eingeschmolzener Emmentalerkäse, selten auch andere Käsesorten. Schmelzkäse ist in Dosen zu 450 g erhältlich.

Alle Produkte haben einen bedeutenden Anteil an hochwertigem Eiweiss. Sie bilden deshalb eine wertvolle Ergänzung zu den Grundnahrungsmitteln und sind ein nützliches Stärkungsmittel für Rekonvaleszente.

Die Milchprodukte allein bilden keine vollständige Nahrung, insbesondere nicht für Kinder, denn sie können den Energiebedarf des menschlichen Organismus nicht decken.

Im Vergleich zu einigen anderen Eiweisträgern brauchen die Milchprodukte wenig oder, im Fall von Käse, gar keine lokale Energie für die Zubereitung. An Orten, wo extremer Holz- oder Energiemangel herrscht, kann dies wichtig sein.

Der Einsatz von Milchprodukten kann folgende Gefahren mit sich bringen:

1. Viele Länder oder Regionen haben keine genügende eigene Milchproduktion. Die Empfänger lernen also ein importiertes Lebensmittel kennen, das sie später teuer kaufen müssen.
2. Milchprodukte, speziell zubereitetes Milchpulver, bilden einen ausgezeichneten Nährboden für Krankheitskeime. Schmutziges Wasser, schlecht gewaschenes Besteck und Geschirr, besonders Schoppen, sind deshalb gefährliche Infektionsherde.
3. Weil Milchpulver teuer oder oft rar ist, wird es bei der Zubereitung zu Hause "gestreckt", d.h. zu stark verdünnt. Die Folge davon ist, trotz der Güte des Produkts, schliesslich eine Unterernährung des Empfängers.
4. Menschen, die während langer Zeit keine Milch mehr getrunken haben, verlieren die Fähigkeit, den Milchzucker abzubauen (sogenannte Laktoseintoleranz). Die Wiederaufnahme des Milchkonsums kann zu Durchfall und Erbrechen führen. Es muss stets mit kleinen Portionen begonnen werden.

Es ist deshalb stets zu prüfen, ob andere Speisen verfügbar sind, die mit weniger Gefahren verbunden sind. Die schweizerische Nahrungsmittelhilfe bietet z.B. auch das eiweissreiche Gemisch "Weizen-Soja-Milch"(WSM) als Alternative an. Es gibt verschiedene wertvolle lokale Zubereitungen (z.B. Faffa in Äthiopien oder Incaparina in Guatemala).

Grundsatz 6

Vollmilchpulver wird aufgrund einer medizinischen Abklärung vor allem an Kranke und Unterernährte abgegeben.

Magermilchpulver (inkl. teilentrahmtes Milchpulver) wird in Ernährungsprogrammen (zentralen Küchen) unter Aufsicht zubereitet, getrunken oder gegessen.

Schmelzkäse kann an die Bevölkerung abgegeben werden, sofern diese an den Konsum von ähnlichem Käse gewöhnt ist.

Milch aus **Vollmilchpulver** entspricht annähernd einer normal zusammengesetzten Kuhmilch. Sie ist in vielen Industriestaaten als wertvolles Nahrungsmittel für Jung und Alt bekannt. Sie bildet einen wichtigen Bestandteil für viele Gerichte und zubereitete Nahrungsmittel, vor allem Kindernahrung.

Vollmilchpulver wird in erster Linie an Kranke, Rekonvaleszente und falsch oder schlecht ernährte Kleinkinder verabreicht.

Magermilchpulver enthält einen sehr hohen Anteil an Eiweiss. Es ist mit den Vitaminen A und E sowie mit Zucker angereichert. Am besten wird es in ein Grundnahrungsmittel gemischt (Mais, Reis etc.) und als Brei gegessen. In speziellen kurzfristigen Ernährungsprogrammen kann es auch mit Speiseöl und Zucker zu einem energie- und eiweissreichen Getränk gemixt werden. Magermilchpulver kommt auf keinen Fall als Ersatz für Muttermilch in Frage.

Magermilchpulver und Käse werden an Leute verabreicht, die dringend eiweissreiche Nahrung nötig haben, speziell Kranke, Rekonvaleszente, Kinder von 5 bis 12 Jahren, schwangere und stillende Frauen.

Grundsatz 7

Muttermilch ist die ideale Nahrung für Säuglinge. Die Hilfswerke müssen deshalb alles daran setzen, dass die Mütter, die an Ernährungsprogrammen teilnehmen, nicht vorzeitig abstillen.

Säuglinge sollten während mindestens zwölf Monaten, besser noch länger, gestillt werden, und zwar in den ersten 4-5 Monaten ohne Zusatznahrung. Das Stillen hat folgende lebenswichtige Vorteile:

- Die Infektionsgefahr ist kleiner, weil die Muttermilch lebenswichtige Abwehrstoffe enthält, nicht herumsteht und kein Geschirr verwendet werden muss.
- Die Muttermilch enthält dem Alter angepasste Mengen Nährstoffe, die das Kind braucht, inklusive Spurenelemente und Vitamine.

Vom 5. Monat an braucht das Kleinkind zusätzliche Nahrung. Sie kann aus den Speisen der Erwachsenen zubereitet und dem Kind, mit der nötigen Vorsicht beim Beginn, als Brei eingegeben werden.

Aufgrund irreführender Information glauben viele Mütter, Milchpulver sei ein wertvoller Ersatz für Muttermilch, ja sogar besser als Muttermilch. Für stillende Frauen, die unterernährt sind, kann Milch (auch Magermilch) eine wertvolle Zusatznahrung sein, die ihnen auch helfen kann, selber mehr Milch zu erzeugen. Um aber zu vermeiden, dass die Mutter die Pulvermilch dem Säugling gibt, ist die Milch zentral zuzubereiten, so dass die Mutter sie dort trinken kann.

Höchstens 5% aller Mütter sind ausserstande, genügend gesunde Milch zu erzeugen, um damit das Kind bis zum 4. oder 5. Monat vollständig zu ernähren. Dies ist beim Tod der Mutter, bei einer schweren Krankheit oder bei krasser Mangelernährung der Fall. Bei Unterernährung kann es auch vorkommen, dass eine Mutter zu wenig Milch hat. Am besten ist es in all diesen Fällen, wenn eine Amme das Kind weiterstillt. Nur wenn dies nicht möglich ist, kann man auf Vollmilch (in keinem Fall Magermilch) zurückgreifen. In all den Fällen, in denen ein Säugling speziell ernährt werden muss, muss medizinisch geschultes Personal oder ein Ernährungsberater beigezogen werden.

Milch ist dem Kind stets mit der Tasse und dem Löffel zu geben. Der Schoppen ist eine gefährliche Infektionsquelle und strikte zu vermeiden.

Grundsatz 8

Als Faustregel für die Menge gilt:

Für 100 Personen sollte 1 Tonne Vollmilchpulver oder 1 Tonne Magermilchpulver oder 2 Tonnen Käse jährlich ausreichen. Für schwangere und stillende Frauen kann die Menge verdoppelt werden.

Dies ergibt pro Person und Tag im Durchschnitt 27,4 g Milchpulver oder 54,8 g Käse. Bei Milchpulver entspricht dies einem Glas Milch pro Tag.

Bei diesen Mengen macht sich die Laktoseintoleranz (Seite 6, Punkt 4) normalerweise nicht bemerkbar.

Diese Mengen bilden nur einen Beitrag an die Ernährung einer Person. Sie können die Grundnahrungsmittel nicht ersetzen. Wenn besondere Umstände es erfordern, kann die Eiweissmenge erhöht werden. Vor allem schwangere und stillende Frauen, deren Ernährung nicht durch ausgewogene Grundnahrungsmittel gesichert ist, benötigen zusätzliches Eiweiss.

In jedem Fall ist es empfehlenswert, Fachleute beizuziehen, die in Ernährungsfragen geschult sind.

TEIL 4 - GESUCHSTELLUNG, BERICHTERSTATTUNG UND EVALUATION

4.1. Das Gesuch

Das schweizerische Hilfswerk oder die Vertretung im Ausland, die Nahrungsmittelhilfe leisten möchte, muss der DEH ein **vollständiges Gesuch** stellen. Es soll Einblick in das geplante Projekt und ein Urteil im Sinne der vorangehenden Grundsätze gewähren. Dazu ist das Formular in Anhang I von den Mitarbeitern im Felde oder der **lokalen Partnerorganisation** auszufüllen. Dem Gesuch sind weitere verfügbare Dokumente (zB. interne Anträge) beizufügen, die über Ziel und Vorgehen des Projekts Auskunft geben.

In der Regel werden die Gesuche anfangs Jahr an die DEH gerichtet. Zusammen mit der Zusage der DEH bilden sie einen **verwaltungsrechtlichen Vertrag**. Die vorliegenden Richtlinien sind integrierter Bestandteil dieses Vertrages.

4.2. Berichterstattung

Die Berichterstattung umfasst mehrere Stufen.

- a) Das Hilfswerk/die Vertretung teilt der DEH die Ankunft der Ware im Projekt mit (Formular in Anhang II).
- b) Das Hilfswerk/die Vertretung teilt der DEH rechtzeitig mit, ob dasselbe Projekt im anschliessenden Jahr wiederum Milchprodukte benötigt.
- c) Spätestens nach 3 Jahren, oder wenn die DEH es verlangt, erstattet das Hilfswerk /die Vertretung **detaillierten Bericht** über die Verwendung der Produkte oder des finanziellen Beitrags. Dieser Bericht muss folgende Teile umfassen:

Das Projekt:

Hat sich das Projekt wunschgemäss entwickelt? Welche Abweichungen gab es?

Entstanden Schwierigkeiten bei der Finanzierung? Wie konnten sie behoben werden?

War stets genügend ausgebildetes Personal für die Zubereitung der Esswaren und die allgemeine Durchführung des Projekts vorhanden? Welche Lücken bestanden?

Die Empfänger:

Welchen Teil der Zielbevölkerung erreichte das Projekt?

Wie stark verbesserte sich der Ernährungszustand? Hat er jenen der übrigen Bevölkerung erreicht?

Die praktische Durchführung:

Wie wickelte sich die Einfuhr, der Transport, die Lagerung und die Bestandskontrolle ab? Ist noch Ware an Lager?

Wo und in welcher Form wurden die Produkte konsumiert (zentrale Küche, Zutaten etc.)?

Wie wurden die hygienischen Anforderungen sichergestellt (sauberes Wasser, Koch- und Essgeschirr)?

Die Rahmenbedingungen:

Wie hat sich der lokale Markt für Nahrungsmittel entwickelt?

Wie war das Einvernehmen mit dem Staat und den lokalen Behörden?

Mit welchen anderen Hilfsorganisationen wurde die Arbeit koordiniert?

4.3. Logistik

Das Hilfswerk ist gemäss separater Regelung der Transportkostenbeteiligung für den Transport verantwortlich. Es besorgt auch die Einfuhr im Drittweltland und die korrekte Lagerung sowie die Lagerkontrolle.

Die DEH organisiert die Transporte für die schweizerischen Vertretungen.

4.4. Erfolgskontrolle

Die DEH kann mittels Dienstreisen von Mitarbeitern oder aussenstehenden Experten jederzeit Einblick in die Projekte nehmen und zusammen mit den Hilfswerken/Vertretungen nach Verbesserungen suchen.

Anhänge:

I Formular für Gesuche

II Formular für Ankunftsmeldungen

EMPFOHLENE LITERATUR

Die Abkürzungen geben die Sprachen an, in denen die Bücher erhältlich sind:

D	Deutsch	S	Spanisch
F	Französisch	P	Portugiesisch
I	Italienisch	E	Englisch

Allgemeine Ernährung

Food, Nutrition and Agriculture. FAO, Rome 1984. Umfassende Einführung in die menschliche Ernährung, mit Textbook (211 Seiten A4), Teacher's Manual (234 Seiten A4) und Student's Workbook (223 Seiten A4). E.

Guide des Aliments de base dans le Monde. FAO, Rome 1984. 51 Seiten A4. Anbau und Verbreitung der wichtigsten Grundnahrungsmittel. F.

Besoins énergétiques et besoins en protéines. Rapport d'un comité spécial mixte FAO/OMS. FAO, Rome 1973. 116 Seiten. F/E.

Latham M.C.: Nutrition humaine en Afrique tropicale. FAO, Rome 1979. 306 Seiten. F/E.

Ernährung von Kindern

Cameron Margaret and Yngve Hofvander: Manual on Feeding Infants and Young Children. Third Edition. Sponsored by the UN/ACC Sub-Committee on Nutrition. Oxford University Press, Dehli/ Nairobi 1983. 214 Seiten. E.

Breastfeeding: The passport to life. Proceedings of December 10, 1988 meeting. NGO Committee on UNICEF (Working Group on Nutrition). New York 1989. 97 Seiten. E.

Code international de commercialisation des substituts de lait maternel. Organisation mondiale de la Santé, Genève 1981. 38 pages. F/E/S.

L'Allaitement maternel. Organisation Mondiale de la Santé, Genève 1981. 40 Seiten. F/E/P/S.

Le Sevrage de l'allaitement maternel à l'alimentation familiale. Guide à l'usage des agents de santé et autres personnels communautaires. Organisation mondiale de la santé, Genève 1989. 37 Seiten. F/E.

Nahrungsmittelhilfe

Bundesrat: Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft vom 25. Mai 1988. 141 Seiten. D/F/I.

Glasauer P. und Leitzmann C.: Leitfaden Nahrungsmittelhilfe in Katastrophenfällen. 2. überarbeitete Auflage. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.; Stuttgart/Giessen 1988. 121 Seiten. D.

La malnutrition protéino-énergétique sévère: traitement et conduite thérapeutique. Organisation mondiale de la Santé, Genève 1982.
51 Seiten. F.

Mesure des modifications de l'état nutritionnel. Organisation mondiale de la Santé, Genève 1983; 104 Seiten. Wissenschaftlich-statistische Methodik.

De Ville de Goyet C., Seaman J. et Geijer U.: L'aide nutritionnelle aux populations dans les situations d'urgence. Organisation Mondiale de la Santé. Genève 1978. 109 pages. F/E/S.

Supplies and Food Aid: Field Handbook. United Nations High Commissioner for Refugees. Geneva, June 1989. 191 Seiten A4 plus Anhänge. Planung und Durchführung der Nahrungsmittelhilfe mit umfassendem Teil über die Logistik. E.

Milchprodukte

Kon S.K.: Le lait et les produits laitiers dans la nutrition humaine. Deuxième édition révisée. FAO, Rome 1972. F.

Milch und Milchprodukte. Nestlé/Nestec. La Tour-de-Peilz. D/F.

The Use of Artificial Milks in Relief Actions. ICRC/LRCS. Geneva 1985. E.

GESUCH UM LIEFERUNG VON MILCHPRODUKTEN

Das vorliegende Gesuch ist vollständig ausgefüllt an das folgende Hilfswerk in der Schweiz weiterzuleiten (Stempel oder Adresse):

.....

A. Das Projekt

Name des Projektes:.....
 Durchführende lokale Organisation:.....
 Postadresse:.....Land:.....
 Strasse, Ort:.....
 Verantwortliche Person:.....Tel:.....

Typ des Projektes, bitte ankreuzen oder Anzahl angeben.

... Spital ... Kinderkrippe
 ... Dispensarium ... Kinderheim
 ... Tagesschule ... Internat
 ... Mütter-/Väterberatung. Themen der Beratung:.....
 ... Flüchtlinge/Vertriebene. Woher kommen sie?.....
 ... Spezielles Ernährungsprogramm

Bitte legen Sie einen ausführlichen **Beschrieb des Projektes** bei, der zu folgenden Fragen Auskunft gibt:

Seit wann besteht das Projekt?

Welches sind seine Ziele?

Wie ist es aufgebaut?

Ueber wieviel Personal verfügt das Projekt, und wie ist es ausgebildet?

Welche ausländischen Institutionen unterstützen das Projekt?

Wie ist die Zusammenarbeit mit dem Staat und den lokalen Behörden geregelt?

Wie und mit welchen Hilfswerken koordinieren Sie Ihre Tätigkeit?

.....

B. Ernährung der Zielbevölkerung

Welches ist die Zielbevölkerung? Bitte Anzahl angeben.

... Kranke. Welche Krankheiten?.....
 ... Schwangere Frauen ... Erwachsene Frauen
 ... Stillende Frauen ... Erwachsene Männer
 ... Babies ... Alte
 ... Kinder zwischen 1 und 5 Jahren ... Ganze Familien
 ... Kinder zwischen 5 und 15 Jahren

ANHANG II

EMPFANGSBESTÄTIGUNG FUER MILCHPRODUKTE

Name des Projektes: Land:
 Postadresse:
 Verantwortliche Person:

Diese Meldung ist sofort nach Ankunft der Ware ausgefüllt und unterzeichnet dem unten aufgeführten Hilfswerk zuzustellen.

Schweizerisches Hilfswerk:

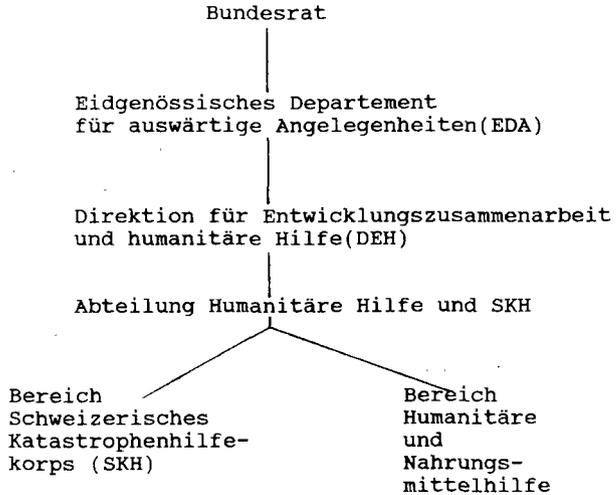
Das Projekt hat im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe der Schweizerischen Eidgenossenschaft folgende Milchprodukte erhalten:

Zustand der Waren/Verluste

..... Tonnen Vollmilchpulver
 Tonnen Magermilchpulver
 Tonnen Schmelzkäse

Bemerkungen/Anregungen:

Ort/Datum: Unterschrift:

Anhang C

Anhang D

Verzeichnis häufig verwendeter Begriffe und Abkürzungen

Begriffe

Abteilung Humanitäre Hilfe und SKH	Abteilung der DEH, welche für die humanitäre Hilfe zuständig ist.
Delegierter für Katastrophenhilfe im Ausland	Chef der Abteilung HH und SKH, gleichzeitig Chef des SKH.
Humanitäre Hilfe	Alle Massnahmen des Bundes, welche sich auf Art. 7 des BG vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe stützen und zulasten des Rahmenkredits für humanitäre Hilfe finanziert werden.
Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe	Nicht operationeller Bereich der humanitären Hilfe; besteht in der Unterstützung von Projekten und Programmen schweizerischer und internationaler Organisationen in Form von finanziellen Beiträgen oder Nahrungsmittelhilfe. Volumenmässig rund 9/10 der gesamten humanitären Hilfe.
Katastrophenhilfe	Jener Teilbereich der humanitären Hilfe, der sich mit Katastrophen (Natur- oder Zivilisationskatastrophen) befasst.
Koordinationsbüro	Vertretung der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe in einem Entwicklungsland; Teil der DEH-Struktur.
Landesprogramm	Internes Programmdokument der DEH, welches die Schwerpunkte der Zusammenarbeit mit einem Entwicklungsland festhält.

Nahrungsmittelhilfe	Form der humanitären Hilfe, welche entweder aus der Lieferung von Nahrungsmitteln oder aus finanziellen Beiträgen zum lokalen oder regionalen Ankauf von Nahrungsmitteln besteht.
Schweizerisches Katastrophenhilfekorps	operationelles Instrument des Bundesrates für die humanitäre Hilfe
Schwerpunktländer der Entwicklungszusammenarbeit	beschränkte Anzahl von Entwicklungsländern, auf welche die DEH ihre Entwicklungszusammenarbeit konzentriert. Schwerpunktländer sind Standortorte von Koordinationsbüros.
Abkürzungen	
DEH	Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des EDA
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der UNO
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IOM	Internationale Organisation für Migrationen
NGO	Nicht-gouvernementale Organisation
UNBRO	UNO- Programm für die Kambodscha- Vertriebenen im thailändisch-kambodschanischen Grenzgebiet
UNDRO	Katastrophenhilfswerk der UNO
UNESCO	UNO - Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNHCR	UNO - Hochkommissariat für Flüchtlinge

UNICEF	Kinderhilfswerk der UNO
UNITAR	UNO - Institut für Ausbildung und Forschung
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
UNRWA	UNO - Hilfswerk für die Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten
WFP	Welternährungsprogramm
WHO	Weltgesundheitsorganisation

- 1 Geografische Verteilung der humanitären Hilfe
 - 11 Karten
 - 111 Europa
 - 112 Afrika
 - 113 Asien und Mittlerer Osten
 - 114 Lateinamerika
 - 12 Aufteilung nach Ländern

LEGENDE

Schwerpunktländer der Entwicklungszusammenarbeit

Humanitäre Hilfe 1988 - 1990



bis 1'000'000 Franken

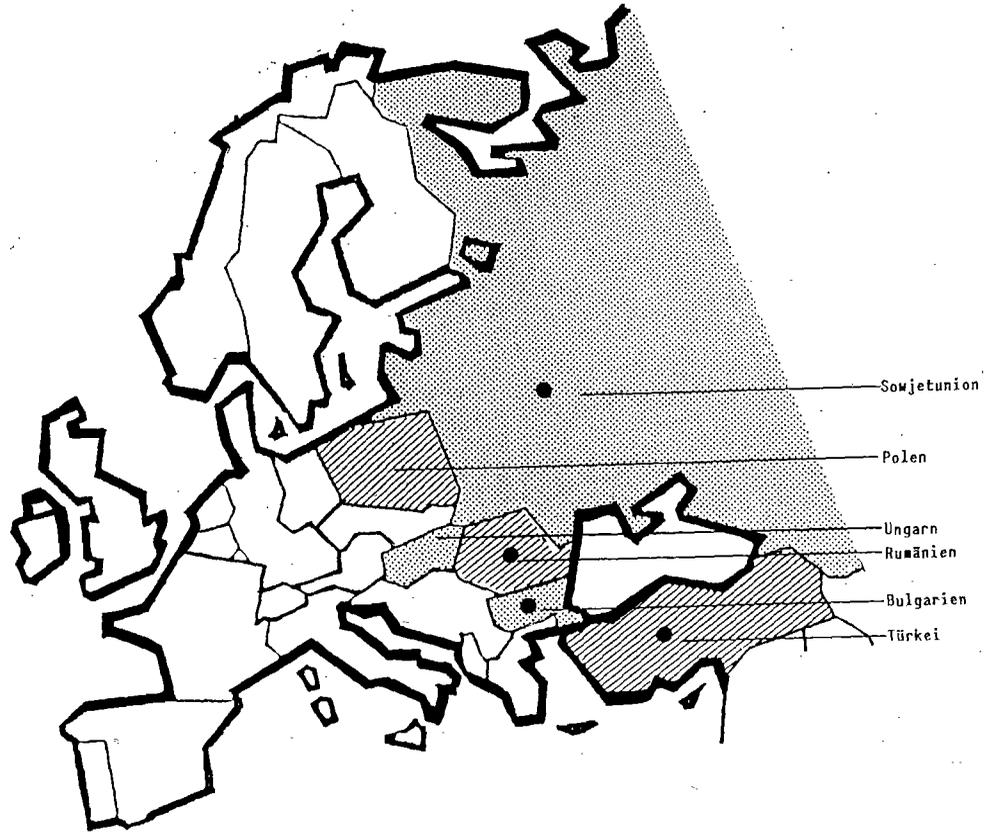


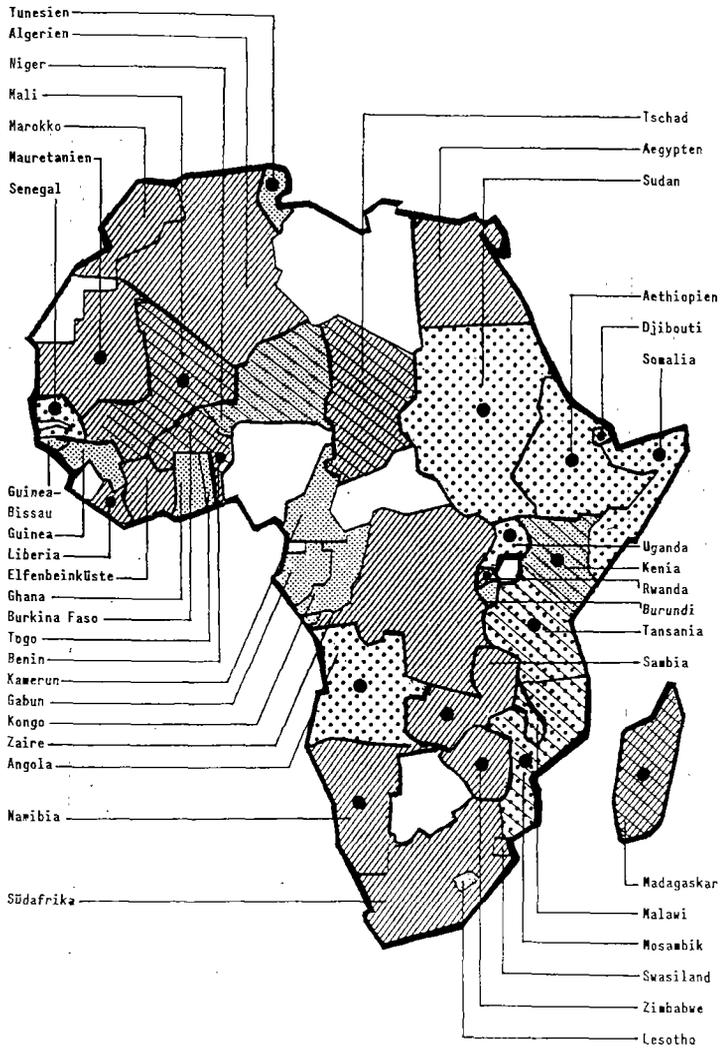
1'000'000 bis 5'000'000 Franken

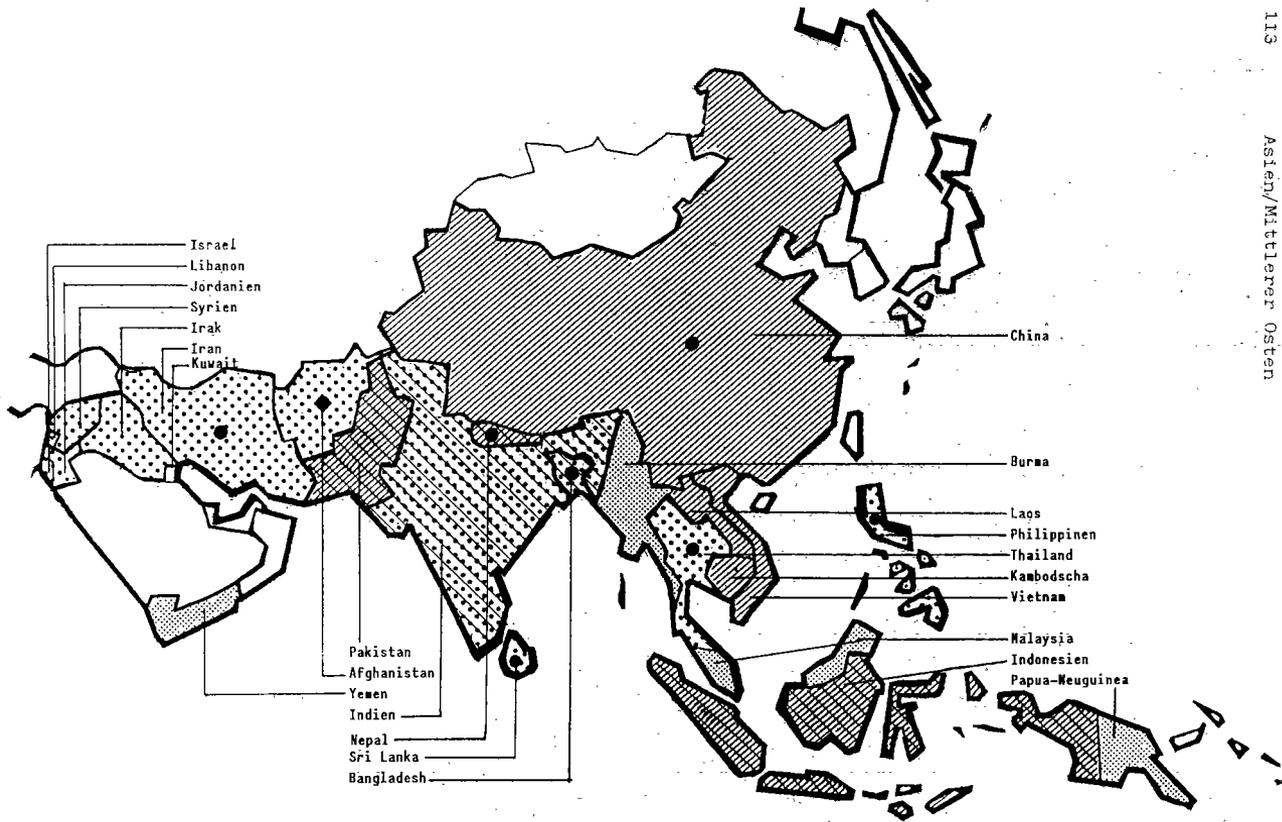


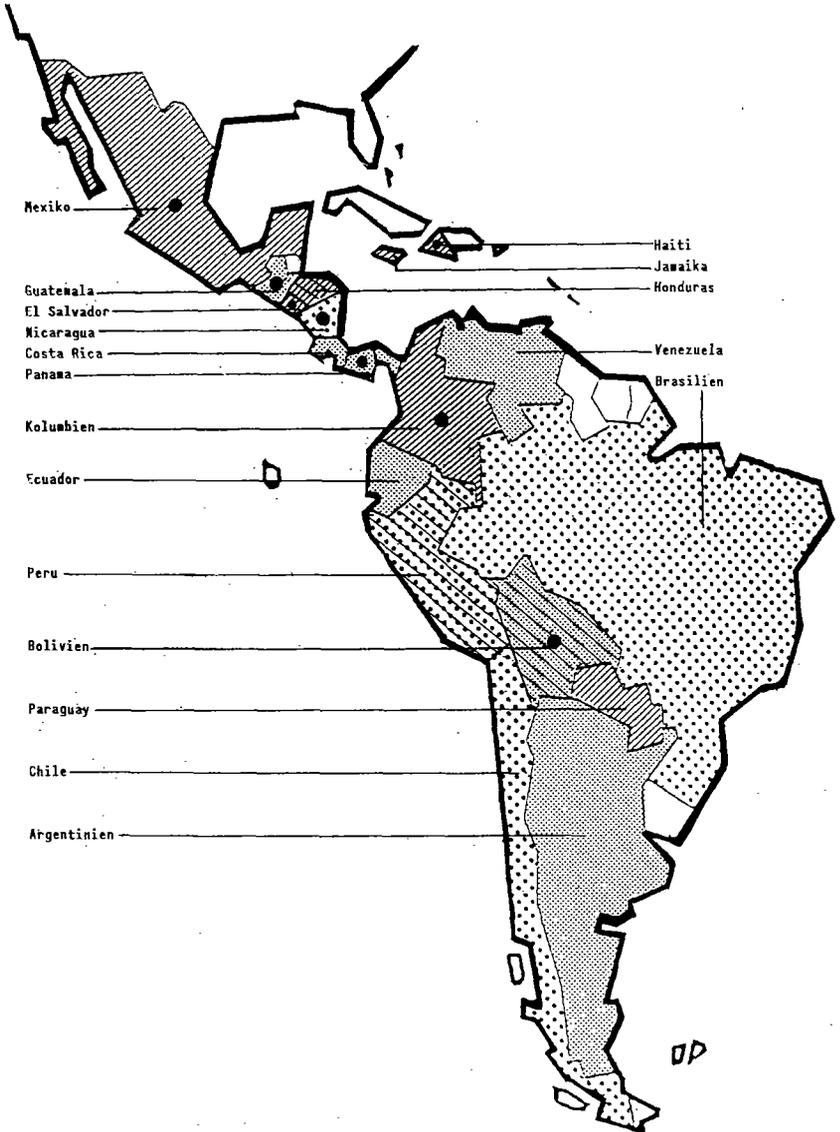
über 5'000'000 Franken

Länder mit mindestens einem Einsatz des SKH
1988 - 1990









12

Aufteilung nach Ländern

(Ohne ordentliche Beiträge an internationale Organisationen)

Kontinente/Länder	1988	1989	1990	Total 1988-1990
	(in 1000 Franken)			
Afrika				
Aegypten	899	5	822	1'726
Aequatorial-Guinea	29	-	-	29
Aethiopien	12'260	9'942	4'415	26'617
Algerien	496	1'332	855	2'683
Angola	2'713	3'554	5'618	11'885
Benin	1'389	449	263	2'101
Burkina Faso	964	683	506	2'153
Burundi	311	100	107	518
Djibouti	381	125	130	636
Elfenbeinküste	426	431	1'429 1)	2'286
Gabun	12	-	-	12
Ghana	183	200	77	460
Guinea	114	184	81	379
Guinea Bissau	16	152	18	186
Kamerun	93	95	70	258
Kapverden	2'611	1'494	1'886	5'991
Kenia	231	610	51	892
Komoren	-	-	9	9
Kongo	77	80	86	243
Lesotho	103	105	110	318
Liberia	47	-	2'069	2'116
Madagaskar	2'206	1'731	851	4'788
Malawi	1'748	4'689	5'786	12'223
Mali	745	503	50	1'298
Marokko	416	1'053	205	1'674
Mauretanien	315	614	281	1'210
Mosambik	2'258	4'278	5'738	12'274
Namibien	-	1'761	983	2'744
Niger	72	49	-	121
Rwanda	928	501	343	1'772
Sahelländer	154	-	147	301
Sambia	482	331	494	1'307
Senegal	719	1'225	3'410	5'354
Simbabwe	1'090	147	293	1'530
Somalia	3'054	3'018	2'451	8'523
Sudan	6'190	9'041	7'839	23'070

Kontinente/Länder	1988	1989	1990	Total 1988-1990
Südafrika	798	1'016	1'324	3'138
Swaziland	-	-	1'369	1'369
Tansania	2'473	1'031	3'634	7'138
Togo	117	186	57	360
Tschad	2'210	196	262	2'668
Tunesien	338	25	629	992
Uganda	2'517	4'149	2'302	8'968
Zaire	1'697	815	631	3'143
<u>Lateinamerika</u>				
Argentinien	-	60	-	60
Bolivien	72	147	194	413
Brasilien	1'852	1'979	2'045	5'876
Chile	2'490	2'651	1'988	7'129
Costa Rica	70	580	-	650
Ecuador	190	305	214	709
El Salvador	1'414	2'165	201	3'780
Guatemala	51	143	226	420
Haiti	598	598	897	2'093
Honduras	540	1'500	1'031	3'071
Jamaika	315	900	118	1'333
Kolumbien	1'041	277	472	1'790
Mexico	500	1'140	795	2'435
Nicaragua	2'700	7'208	947	10'855
Panama	-	-	745	745
Paraguay	451	448	470	1'369
Perú	560	2'122	4'472	7'154
Venezuela	10	-	-	10
Zentralamerika 2)	-	-	1'000	1'000
<u>Asien/Ozeanien</u>				
Afghanistan	7'422	3'790	2'701	13'913
Bangladesh	4'031	2'775	926	7'732
China, Volksrep.	510	1'419	157	2'086
Indien	3'038	3'424	2'576	9'038
Indonesien	235	240	1'656	2'131
Kambodscha	360	375	864	1'599
Laos	1'543	53	-	1'596
Malaysia	-	-	175	175

Kontinente/Länder	1988	1989	1990	Total 1988-1990
Myanmar (Burma)	-	168	-	168
Nepal	109	1'708	528	2'345
Pakistan	873	805	-	1'678
Papua-Neuguinea	-	250	-	250
Philippinen	2'325	1'785	3'534	7'644
Sri Lanka	779	2'769	2'333	5'881
Südostasien 3)	-	2'200	1'700	3'900
Thailand 4)	2'530	5'160	3'481	11'171
Vietnam	163	700	780	1'643

Mittlerer Osten

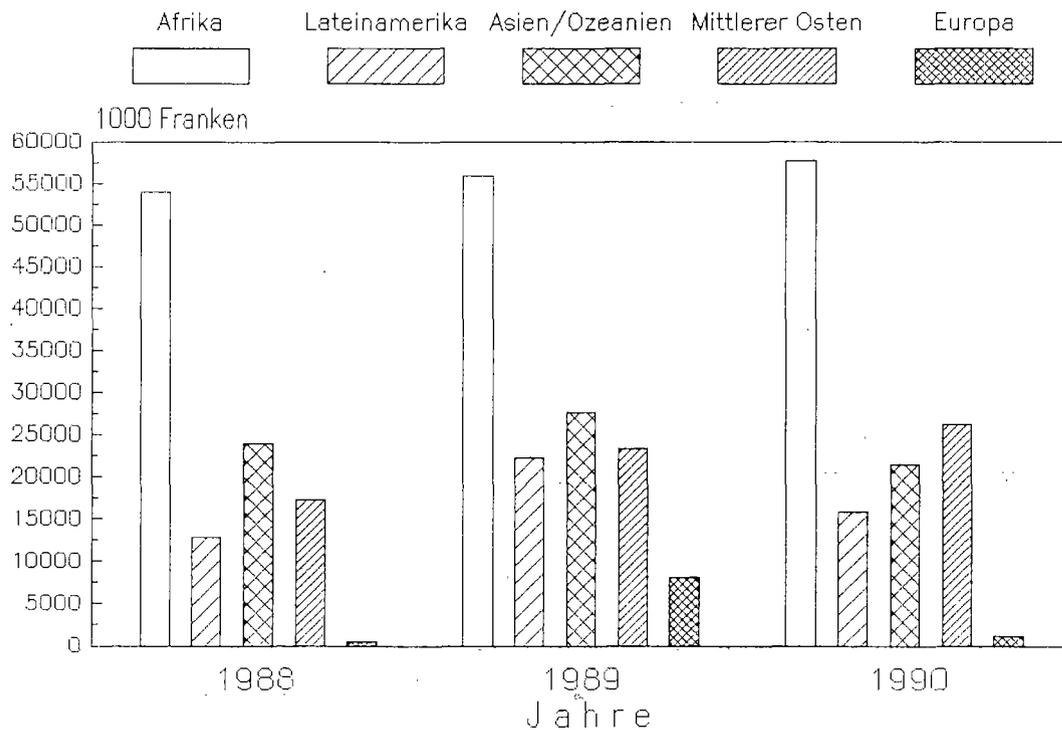
Golfregion	-	-	10'441	10'441
Iran/Irak	3'100	2'000	1'500	6'600
Iran	1'425	4'026	1'645	7'096
Israel (einschl. besetzte Gebiete) 5)	3'073	7'969	4'344	15'386
Jemen	-	370	-	370
Jordanien 5)	3'319	2'821	2'652	8'792
Libanon 5)	5'367	4'364	2'625	12'356
Syrien 5)	1'003	1'757	2'992	5'752

Europa

Bulgarien			3	3
Polen		4'824	81	4'905
Rumänien		1'054	768	1'822
Türkei		1'000	16	1'016
Ungarn	75	525	204	804
UdSSR	341	615		956

- 1) inkl. Beiträge für liberianische Flüchtlinge in den Nachbarländern (Elfenbeinküste, Guinea und Sierra Leone)
- 2) Globaler Aktionsplan für zentralamerikanische Flüchtlinge (CIREFCA)
- 3) Globaler Aktionsplan für indochinesische Flüchtlinge im südostasiatischen Raum
- 4) inkl. Hilfe an UNBRO
- 5) inkl. multilaterale Nahrungsmittelhilfe an UNRWA

Graphische Aufteilung nach Kontinenten



2 Die Partner im Bereich humanitäre und Nahrungsmittelhilfe

NMH = Nahrungsmittelhilfe

- 1) inkl. Barbeiträge zulasten Rubrik
202.493.27 für andere Nahrungsmittelhilfe
- 2) zulasten Rubrik 202.493.26
- 3) zulasten Rubrik 202.493.24

Organisationen	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)
	(in 1000 Franken)							
a) Internationale Organisationen								
UNHCR								
- Ordentlicher Beitrag	7'500	-	8'000	-	8'500	-	24'000	-
- Ausserordentl. Beiträge	9'606	3'676	22'000	2'598	14'350	2'248	45'956	8'522
- Anteil Verwaltungskosten für Nicht-UNO-Mitglieder	319	-	350	-	-	-	669	-
WEP								
- Beiträge an ordentliches Programm	-	7'856	-	7'618	-	7'714	-	23'188
- Beitrag an Notstandsreserve (IEFR)*	-	11'206	-	12'128	-	15'597	-	38'931
- Bilaterale Aktionen	676	975	-	710	-	1'497	676	3'182
UNRWA								
- Ordentlicher Beitrag	3'000	5'393	3'500	6'736	3'500	6'415	10'000	18'544
- Ausserordentl. Beiträge	-	-	750	-	750	254	1'500	254
UNBRO								
	1'000	1'003	2'500	517	1'500	500	5'000	2'020

* ab 1990 aufgeteilt in IEFR und PRO (Protracted Refugee Operations)

Organisationen	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Geld- beitr.	NMH 1)						
UNDRO								
- Regulärer Beitrag an Fonds für Katastrophen	160	-	160	-	160	-	480	-
- Ausserordentl. Beiträge	-	-	-	-	1'000	-	1'000	-
OIM								
- Ordentlicher Beitrag	600	-	600	-	600	-	1'800	-
- Ausserordentl. Beiträge	300	-	450	-	250	-	1'000	-
- Verwaltungskostenbeitrag 2)	461	-	493	-	529	-	1'48	-
UNICEF *								
- Ausserordentl. Beiträge	2'200	-	2'500	-	1'500	543	6'200	543
FAO								
	664	-	-	-	-	-	664	-
UNDP								
	-	-	-	-	1'639	-	1'639	-
UNO-Koordinationsbüro für humanitäre Hilfe in Afghanistan (Op. Salaam)								
	2'000	-	-	-	-	-	2'000	-
UNITAR								
	154	-	-	-	147	-	301	-
UNO-Fonds für die Opfer der Folter								
	50	-	-	-	-	-	50	-

* Seit 1985 laufen die Beiträge über den Rahmenkredit für technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe

Organisationen	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Geld- beitr.	NMH 1)						
b) Organisationen des Roten Kreuzes								
IKRK								
- Ordentlicher Beitrag 3)	45'000	-	45'000	-	50'000	-	140'000	-
- Ausserordentl. Beiträge	15'000	4'187	22'900	6'534	17'100	5'953	55'000	16'674
Liga der Rotkreuz-Gesellschaften	-	396	-	159	-	449	-	1'004
Schweizerisches Rotes Kreuz								
- Ordentlicher Beitrag für Katastrophenhilfe	2'000	-	1'985	-	2'250	-	6'235	-
- Ausserordentl. Beiträge	1'780	1'823	1'245	182	2'519	733	5'544	2'738
Institut Henry-Dunant								
- Freiwilliger Beitrag	130 *	-	-	-	-	-	130	-
c) Private schweizerische Hilfswerke								
Action suisse RETURN	-	107	-	887	-	20	-	1'014
Alliance missionnaire évangélique	130	120	200	93	248	50	578	263
Amici di Padre Mantovani	-	100	-	109	-	118	-	327
Benediktiner-Missionare Uznach	-	200	-	280	-	-	-	480
Bund freier evang. Gemeinden der Schweiz								
Caritas	1'285	6'693	2'413	7'926	439	9'941	4'137	24'560
Christl. Friedensdienst/ Schweiz. Arbeiterhilfswerk								
CVJF/CVJM-Weltdienst	117	45	110	95	29	-	256	140
	43	-	170	80	-	80	213	160

* für die Jahre 1987 und 1988

Organisationen	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Geld- beitr.	NMH 1)						
Emmaus	-	189	-	585	-	455	-	1'229
Fastenopfer	-	135	-	135	-	-	-	270
Frères de nos Frères	-	217	-	222	-	234	-	673
Heilsarmee	-	652	27	819	-	947	27	2'418
Hilfswerk der evang. Kirchen der Schweiz	138	100	437	280	291	510	866	890
Kinderhilfe Bethlehem	-	-	130	-	70	-	200	-
Lutherischer Weltbund	-	505	-	525	-	51	-	1'081
Médecins sans Frontières	250	-	495	-	477	-	1'222	-
MEDAF	-	100	-	367	-	-	-	467
Morija	-	213	-	320	-	306	-	839
REHASWISS	-	-	77	-	118	-	195	-
Schweiz. evang. Missionsrat	108	1'770	-	2'102	-	2'104	108	5'976
Schweiz. Union der Siebenten- Tags-Adventisten	-	200	-	171	-	196	-	567
Schweiz. Unterstützungskomitee für Eritrea	-	1'158	-	724	-	733	-	2'615
Schweiz. Unterstützungskomitee für die Sahraouis	60	399	141	613	60	550	261	1'562
Solidarität Dritte Welt	-	1'090	-	1'159	-	990	-	3'239
Stiftung Kinderdorf Pestalozzi	79	-	187	-	87	-	353	-
Stiftung USTHI	-	-	250	-	-	-	250	-
Terre des Hommes, Genf	-	1'322	190	987	122	1'273	312	3'582
Terre des Hommes, Lausanne	3'163	2'627	4'590	2'697	3'326	880	11'079	6'204
Diverse	117	211	151	17	22	199	290	427

3 Einsätze des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps

Kontinente/Länder	1988	1989	1990	Total 1988-1990
	(in 1000 Franken)			
<u>Afrika</u>				
Aethiopien	3'261 *	771 *	234 *	4'266
Angola	-	-	87 *	87
Benin	27	135	-	162
Djibouti	381	125	130	636
Kenia	231	609	34	874
Liberia	-	-	89 *	89
Madagaskar	1'534	371	44	1'949
Mali	345 *	165 *	-	510
Mauretanien	-	41 *	-	41
Mosambik	-	73 *	753 *	826
Namibien	-	123 *	983	1'106
Rwanda	184 *	95 *	2 *	281
Sambia	-	-	191	191
Senegal	-	169 *	26 *	195
Simbabwe	91	27 *	14 *	132
Somalia	-	-	213 *	213
Sudan	589 *	290 *	65 *	944
Tansania	-	-	582	582
Tunesien	-	-	325	325
Uganda	528 *	42 *	-	570
<u>Lateinamerika</u>				
Bolivien	-	-	18	18
El Salvador	345	422	176	943

Kontinente/Länder	1988	1989	1990	Total 1988-1990
Guatemala	51	83	136	270
Haiti	215 *	46 *	341	602
Kolumbien	779	12	-	791
Mexico	-	140	45	185
Nicaragua	34	687	27	748
Panama	-	-	744	744
Asien				
Afghanistan	22 *	40 *	366 **	428
Bangladesh	1'477 **	909 **	559 **	2'945
China, Volksrep.	310	1'419	157	1'886
Nepal	109 **	527 **	288 **	924
Philippinen	-	-	194 **	194
Sri Lanka	416	949	434	1'799
Thailand	-	57	177	234
Mittlerer Osten				
Golfregion	-	-	5'143 *	5'143
Iran	431 *	-	535	966
Europa				
Bulgarien	-	-	3	3
Rumänien	-	22	448	470
Türkei	-	-	16 *	16
UdSSR	342	614	205	1'161
p.m.: UNO-Experten	38 *	39 *	-	77

* Inkl. Einsätze des SKH im Auftrage internationaler Organisationen

** Gemeinsame Einsätze mit dem Schweizerischen Roten Kreuz

Die in dieser Tabelle aufgelisteten Beträge sind in den im Anhang 12 enthaltenen Zahlen eingeschlossen

4 Die Aktionen der schweizerischen Vertretungen und Koordinationsbüros der DEH

NMH = Nahrungsmittelhilfe

- 1) inkl. Barbeiträge zulasten Rubrik
202.493.27 für andere Nahrungsmittelhilfe

Kontinente/Länder	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)
	(in 1000 Franken)							
<u>Afrika</u>								
Aegypten	45	-	-	-	-	-	45	-
Angola	-	-	-	-	-	24	-	24
Benin	-	-	55	-	-	16	55	16
Burkina Faso	123	263	3	168	-	-	126	431
Kapverden	-	1'513	-	618	-	578	-	2'709
Liberia	47	-	-	-	-	-	47	-
Mali	250	-	-	-	-	-	250	-
Marokko	188	-	-	-	-	-	188	-
Mosambik	-	-	-	-	170	-	170	-
Niger	50	-	49	-	-	-	99	-
Rwanda	152	-	67	-	-	-	219	-
Südafrika	140	-	32	268	-	-	172	268
Sudan	-	-	99	-	57	-	156	-
Tansania	-	-	-	27	18	-	18	27
Tschad	250	255	-	-	-	-	250	255
<u>Lateinamerika</u>								
Argentinien	-	-	-	60	-	-	-	60
Bolivien	-	-	-	7	100	-	100	7
Brasilien	-	81	-	-	-	-	-	81

Kontinente/Länder	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Geld- beitr.	NMH 1)						
Chile	15	211	60	-	60	72	135	283
Costa Rica	70	-	-	-	-	-	70	-
Ecuador	64	-	101	35	-	25	165	60
Guatemala	-	-	60	-	-	-	60	-
Kolumbien	-	-	-	-	79	-	79	-
Nicaragua	-	1'116	-	1'733	-	-	-	2'849
Perú	116	10	967	116	529	1'346	1'612	1'472
Venezuela	10	-	-	-	-	-	10	-
<u>Asien/Ozeanien</u>								
Bangladesh	261	448	1'259	-	86	-	1'606	448
Sri Lanka	-	-	54	23	54	-	108	23
<u>Mittlerer Osten</u>								
Israel	-	45	-	-	25	-	25	45
Libanon	125	-	-	-	-	-	125	-

Anhang 5

5	Humanitäre Hilfe für Flüchtlinge und Vertriebene	NMH = Nahrungsmittelhilfe
51	Aufgeteilt nach Organisationen	1) inkl. Barbeiträge zulasten Rubrik 202.493.27 für andere Nahrungsmittelhilfe 2) zulasten Rubrik 202.493.26

Organisationen	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Geld- beitr.	NMH 1)						
a) <u>Internationale Organisationen</u> (in 1000 Franken)								
UNHCR								
- Ordentlicher Beitrag	7'500	-	8'000	-	8'500	-	24'000	-
- Ausserordentl. Beiträge	9'606	3'676	22'000	2'598	14'350	2'248	45'956	8'523
- Anteil Verwaltungskosten für Nicht-UNO-Mitglieder	319	-	350	-	-	-	669	-
WEP	-	5'938	-	9'230	-	16'509	-	31'678
UNRWA								
- Ordentlicher Beitrag	3'000	5'393	3'500	6'736	3'500	6'415	10'000	18'544
- Ausserordentl. Beiträge	-	-	750	-	750	254	1'500	254
UNBRO	1'000	1'003	2'500	517	1'500	500	5'000	2'020
UNDRO	-	-	-	-	1'000	-	1'000	-
UNICEF	1'200	-	750	-	1'500	535	3'450	535
UNO-Koordinationsbüro für humanitäre Hilfe in Afghanistan (Op. Salaam)								
	2'000	-	-	-	-	-	2'000	-
OIM								
- Ordentlicher Beitrag	600	-	600	-	600	-	1'800	-
- Ausserordentl. Beiträge	300	-	450	-	250	-	1'000	-
- Verwaltungsbeitrag 2)	461	-	493	-	529	-	1'483	-

Organisationen	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Geld- beitr.	NMH 1)						
b) Organisationen des Roten Kreuzes								
IKRK	10'900	1'404	15'150	5'440	11'600	5'066	37'650	11'910
SRK	468	323	500	-	1'500	188	2'468	511
c) Private schweizerische Hilfswerke								
Action suisse RETURN	-	107	-	885	-	20	-	1'012
Alliance missionnaire évangélique	130	120	200	93	248	50	578	263
Caritas	35	1'526	151	2'088	161	2'395	347	6'009
Hilfswerk der evang. Kirchen der Schweiz	138	100	137	180	93	25	368	305
Lutherischer Weltbund	-	285	-	453	-	51	-	789
MEDAF	-	100	-	367	-	-	-	467
Schweiz. Unterstützungskomitee für Eritrea	-	-	-	260	-	733	-	993
Schweiz. Unterstützungskomitee für die Saharaouis	60	397	141	609	60	549	261	1'555
Stiftung Kinderdorf Pestalozzi	79	-	187	-	87	-	353	-
Terre des Hommes, Lausanne	545	1'076	1'003	1'006	761	94	2'309	2'176
Diverse	-	-	290	-	74	80	364	80
d) Schweizerische Vertretungen								
Afrika								
Rwanda	-	-	67	-	-	-	67	-
Südafrika	136	-	32	267	-	-	168	267
Sudan	132	-	99	-	57	-	288	-
Tansania	-	-	-	-	18	-	18	-

Kontinente/Länder	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Geld- beitr.	NMH 1)						
e) Einsätze des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps (SKH)								
Afrika								
Aethiopien	274	-	771	-	136	-	1'181	-
Angola	-	-	-	-	87	-	87	-
Djibouti	381	-	125	-	129	-	635	-
Liberia	-	-	-	-	89	-	89	-
Mauretanien	-	-	41	-	2	-	43	-
Mosambik	-	-	72	-	753	-	825	-
Namibien	-	-	122	-	-	-	122	-
Rwanda	184	-	95	-	-	-	279	-
Sambia	-	-	-	-	18	-	18	-
Senegal	-	-	169	-	26	-	195	-
Simbabwe	-	-	27	-	14	-	41	-
Somalia	-	-	-	-	213	-	213	-
Sudan	267	-	233	-	57	-	557	-
Uganda	528	-	42	-	-	-	570	-
Lateinamerika								
El Salvador	-	-	422	-	176	-	598	-
Asien/Mittlerer Osten								
Afghanistan	22	-	39	-	366	-	427	-
Golfregion	-	-	-	-	5'143	-	5'143	-
Europa								
Türkei	-	-	-	-	16	-	16	-

52 Aufgeteilt nach Ländern

NMH = Nahrungsmittelhilfe

1) inkl. Barbeiträge zulasten Rubrik

202.493.27 für andere Nahrungsmittelhilfe

Kontinente/Länder	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)
	(in 1000 Franken)							
Afrika								
Aethiopien	274	2'682	3'271	1'968	1'136	1'084	4'681	5'734
Algerien	60	399	141	1'001	60	755	261	2'155
Angola	1'800	771	1'950	1'343	1'335	3'833	5'085	5'947
Burundi	200	-	-	-	-	-	200	-
Djibouti	381	-	125	-	130	-	636	-
Elfenbeinküste 2)	-	-	-	-	1'000	-	1'000	-
Kenia	-	-	-	-	17	-	17	-
Liberia	-	-	-	-	89	1'979	89	1'979
Malawi	-	1'730	2'500	2'172	1'500	4'268	4'000	8'170
Mauretanien	-	-	41	-	2	-	43	-
Mosambik	1'705	336	2'822	1'100	2'753	792	7'280	2'228
Namibien	-	-	1'623	140	-	-	1'623	140
Rwanda	316	308	180	-	-	-	496	308
Sambia	-	318	-	104	118	-	118	422
Senegal	-	-	819	-	826	2'125	1'645	2'125
Simbabwe	-	973	27	46	214	-	241	1'019
Somalia	1'500	462	2'590	428	2'036	415	6'126	1'305
Südafrika	136	658	66	948	500	823	702	2'429
Sudan	3'235	820	3'333	5'532	4'414	3'487	10'982	9'839
Swasiland	-	-	-	-	100	1'269	100	1'269

Kontinente/Länder	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Geld- beitr.	NMH 1)						
Tansania	500	54	-	-	118	-	618	54
Uganda	1'428	684	542	2'012	500	220	2'470	2'916
Zaire	904	749	500	192	500	-	1'904	941
<u>Lateinamerika</u>								
Costa Rica	-	-	500	-	-	-	500	-
El Salvador	1'193	65	1'922	-	176	-	3'291	65
Guatemala	-	-	-	-	89	-	89	-
Honduras	-	-	1'500	-	750	281	2'250	281
Mexico	500	-	1'000	-	750	-	2'250	-
Zentralamerika (CIREFCA)	-	-	-	-	1'000	-	1'000	-
<u>Asien</u>								
Afghanistan	6'922	500	2'039	1'000	2'166	535	11'127	2'035
Indonesien	-	-	-	-	-	1'400	-	1'400
Malaysia	-	-	-	-	-	175	-	175
Pakistan	500	323	500	300	-	-	1'000	623
Papua-Neuguinea	-	-	250	-	-	-	250	-
Philippinen	1'063	1'262	1'092	677	1'093	2'122	3'248	4'061
Sri Lanka	35	-	1'170	-	-	80	1'205	80
Südostasien	-	-	2'200	-	1'700	-	3'900	-
Thailand	1'400	1'203	3'319	757	2'722	551	7'441	2'511
Vietnam	-	-	600	-	150	300	750	300
<u>Mittlerer Osten</u>								
Golfregion	-	-	-	-	9'393	1'048	9'393	1'048
Iran	897	96	2'000	2'026	1'000	-	3'897	2'122
Israel (inkl. besetzte Gebiete) 3)	1'145	1'882	4'441	3'476	1'812	2'548	7'398	7'906

Kontinente Länder	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Geld- beitr.	NMH 1)						
Jordanien 3)	-	3'319	-	2'821	-	2'652	-	8'792
Libanon 3)	2'279	1'763	1'240	2'087	1'087	1'082	4'606	4'932
Syrien 3)	-	192	-	359	-	1'928	-	2'479
Europa								
Ungarn	75	-	525	-	-	-	600	-
Türkei	-	-	1'000	-	16	-	1'016	-

- 2) Nothilfeprojekte für liberianische Flüchtlinge in der Elfenbeinküste und den umliegenden Ländern (Guinea, Sierra Leone)
 3) inkl. multilaterale Nahrungsmittelhilfe an UNRWA

Die in dieser Tabelle enthaltenen Beträge sind in den in Anhängen 12 und 2 erwähnten Zahlen eingeschlossen.

Anhang 6

6 Nahrungsmittelhilfe

Produkte	1988	1989	1990	Total	1988	1989	1990	Total
	1988-1990				1988-1990			
	in Tonnen				in 1000 Franken			
Schweizerische Milchprodukte								
- Vollmilchpulver	1'597	1'406	1'486	4'489				
- Magermilchpulver	1'373	1'101	1'187	3'661				
- Schmelzkäse	454	429	542	1'425				
- Verschiedenes (inkl. Vollnahrungsstücke)	106	147	70	323				
- Hilfeleistung an Polen:								
. Hartkäse	-	450	-	450				
. Kindermilch	-	165	-	165				
Total Schweizerische Milchprodukte	3'530	3'698	3'285	10'513	28'884	29'426	27'966	86'276
Getreidehilfe								
- Schweizerisches Backmehl	4'000	5'660	3'000	12'660	2'748	3'690	2'069	8'507
- Weizen aus Ungarn (für Polen)	-	8'000	-	8'000	-	1'984	-	1'984
- Getreide aus Drittweltländern:								
. Weizen	1'000	4'374	7'500	12'874	261	2'000	1'565	3'826
. Weizenmehl	-	-	1'000	1'000	-	-	254	254
. Reis	12'755	9'855	20'585	43'195	5'832	5'381	7'721	18'934
. Mais (inkl. Maismehl)	22'309	14'248	23'250	59'807	5'488	5'248	5'690	16'426
. Sorghum (Hirse)	7'322	2'543	550	10'415	2'225	2'278	676	5'179
. Andere	500	500	1'301	2'301	550	290	1'011	1'851
- Logistik	-	-	-	-	912	365	1'035	2'312
Total Getreidehilfe	47'886	45'180	57'186	150'252	18'016	21'236	20'021	59'273

Produkte	1988	1989	1990	Total	1988	1989	1990	Total
	1988-1990				1988-1990			
	in Tonnen				in 1000 Franken			
<u>Weitere Nahrungsmittel aus der Schweiz</u>								
- Dörrbirnen	230	158	230	618				
- Fischkonserven	190	220	200	610				
- Speisefett	268	192	335	795				
- Weizen-Soja-Milch	64	87	83	234				
- Protocereal (Kindernahrung)	-	24	3	27				
	752	681	851	2'284	3'606	3'406	3'545	10'557
<u>Nahrungsmittel aus Drittweltländern</u>								
- Hülsenfrüchte	1'745	3'010	3'862	8'617				
- Andere	-	994	2'510	3'504				
	1'745	4'004	6'372	12'121	1'487	5'579	5'696	12'762
<u>Geldbeiträge</u>					6'369	6'503	6'547	19'419
Total Andere Nahrungsmittel	2'497	4'685	7'223	14'405	11'462	15'488	15'788	42'738
GESAMTTOTAL	53'913	53'563	67'694	175'170	58'362	66'150	63'775	188'287

Anhang 7**Auswahl von typischen Aktionen der humanitären Hilfe mit Kurzbeschrieben****AFRIKA****ANGOLA: Nothilfeprogramm der UNO**

Seit 15 Jahren bekämpfen sich in Angola die Regierungstruppen und die Widerstandsbewegung UNITA. Diese Kämpfe haben weite Landesteile entvölkert und zu Konzentrationen von Vertriebenen in kleinstädtischen Siedlungen in den Provinzen geführt. Mehr als eine Million Menschen mussten aus Sicherheitsgründen ihre angestammten Gebiete verlassen oder vor Kriegshandlungen fliehen. Dadurch kam die landwirtschaftliche Produktion weitgehend zum Erliegen. Zudem haben in den letzten Jahren unregelmässige oder ganz ausgebliebene Regenfälle in den zentralen und südlichen Teilen Angolas den grössten Teil der noch spärlichen Ernten zunichte gemacht. Als Folge dieser Entwicklungen benötigen rund 2 Millionen Menschen dringend humanitäre Hilfe.

Die Vereinten Nationen entwarfen deshalb einen grossangelegten Operationsplan (Special Relief Programme for Angola, SRPA), der schliesslich im September 1990 sowohl von der Regierung als auch von der UNITA akzeptiert wurde. Im ersten Quartal 1991 sollen von der Küste und von Süden her 110 000 Tonnen Nahrungsmittel, vorwiegend Getreide und Bohnen, in die von Dürre und Krieg am meisten betroffenen Provinzen gebracht werden. Gleichzeitig sollen Saatgut und landwirtschaftliche Geräte abgegeben werden. Die Ueberwachung der Aktion erfolgt durch Personal der UNO, welches zu diesem Zwecke verstärkt wird.

Die Schweiz beschloss, ihren Beitrag an diese Aktion in Form einer finanziellen Unterstützung für die notwendige Infrastruktur zu leisten, da diese im Gegensatz zur Nahrungsmittelhilfe jeweils schwierig zu finanzieren ist. Sie war eines der ersten Länder, welche sich an der Hilfe beteiligten. Der schweizerische Beitrag von insgesamt 890 000 Fr. ist für den Aufbau des UNO-Uebermittlungsnetzes zwischen den Häfen und den Verteilzentren, die Beschaffung von vorfabrizierten Unterkünften für das zur Ueberwachung der Operation nötige Personal sowie für dringende Reparaturen an wichtigen Strassenverbindungen bestimmt. Eine Mission des schweizerischen Katastrophenhilfekorps nach Angola, welche als begleitende Massnahme durchgeführt wurde, bestätigte die Dringlichkeit und Wichtigkeit dieses Beitrags.

Gleichzeitig unterstützt die Schweiz weiterhin das Nothilfeprogramm des IKRK auf dem zentralen Hochplateau von Angola mit rund 1,7 Mio. Fr. pro Jahr, und zwar vor allem mit Beiträgen zum Ankauf von Saatgut.

MAURETANIEN: Medizinische Betreuung von Kindern in einem Elendsviertel der Hauptstadt

Im Gefolge der letzten grossen Dürre Mitte der achtziger Jahre liessen sich zahlreiche Nomaden aus dem Norden Mauretaniens, welche sämtliches Vieh verloren hatten, in der Umgebung der Hauptstadt Nouakchott nieder.

Terre des Hommes Lausanne hat in der Folge im Elendsviertel Kebbah Mendes, welches ungefähr 45 000 Kinder zählt, ein humanitäres Programm aufgebaut. Seine Schwerpunkte sind die Verbesserung der medizinischen Betreuung sowie Ernährungsprogramme für unterernährte Kinder. Ferner werden Impfprogramme durchgeführt. Ein Ausbildungsprogramm für lokales Pflegepersonal hat es erlaubt, die Anzahl der ausländischen Mitarbeiter zu reduzieren. Es existiert eine enge Zusammenarbeit mit dem staatlichen Krankenhaus; Fälle mit ansteckenden Krankheiten werden dorthin überwiesen. Gleichzeitig wird das staatliche Spital von Terre des Hommes Lausanne mit gewissen Medikamenten versorgt.

Dieses Programm wird von der DEH seit 1988 mit finanziellen Beiträgen in der Höhe von rund 300 000 Fr. jährlich unterstützt.

MOSAMBIK: Nothilfeprogramm

Zwei Drittel der 15 Millionen Einwohner Mosambiks leben in absoluter Armut. Rund 1,2 Millionen Mosambikaner leben als Flüchtlinge in den Nachbarländern. Im Lande selbst gibt es 1,6 Millionen Vertriebene. Der seit mehr als zehn Jahren andauernde Bürgerkrieg, Ernteaussfälle durch Dürre und wirtschaftliche Probleme haben dazu geführt, dass annähernd die Hälfte der Bevölkerung ganz oder teilweise von ausländischer Nahrungsmittelhilfe abhängig ist.

Im April 1989 legte die mosambikanische Regierung in Zusammenarbeit mit den UNO-Organisationen ein klar strukturiertes Programm für die Nothilfe 1989/90 vor. Schwerpunkte sind die Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern sowie die Instandstellung der notwendigen Infrastruktur, um die notleidenden Gruppen überhaupt erreichen zu können.

Der Bundesrat beschloss, sich mit zusätzlichen Aktionen der humanitären Hilfe in der Höhe von rund 5 Mio. Fr. an diesem Programm zu beteiligen. Eine Sachverständigenmission wurde an Ort und Stelle entsandt. Sie gelangte zum Schluss, dass in erster Linie der Logistikbereich und die Ausbildung des mit der Hilfsgüterverteilung betrauten Personals zu unterstützen sei.

Die DEH beteiligte sich in der Folge mit knapp 3 Millionen Franken am Ausbildungsprogramm 1990-92 des UNO-Entwicklungsprogrammes (UNDP) in den mosambikanischen Provinzen. Mit diesem Programm sollen das Management und die operationellen Strukturen auf Provinzebene verbessert werden.

Unterstützt wurde ferner ein Strassensanierungsprogramm des UNDP in der Niassa-Provinz. Es handelt sich um eine Strasse, welche für den Transport von Hilfsgütern eine grosse Bedeutung hat. Der Beitrag der DEH an dieses Programm betrug insgesamt 1,4 Mio. Fr. für zwei Jahre.

Schliesslich erhielt die nicht-staatliche Organisation OHI (Organisation Handicap International) über unser Koordinationsbüro einen Beitrag an ihr Projekt für die Errichtung einer orthopädischen und physiotherapeutischen Basisstruktur in der Provinz Tété. Dieses Projekt ist auf drei Jahre angelegt.

Ferner unterstützen wir in Mosambik weiterhin eine Reihe von Ernährungsprogrammen zugunsten besonders gefährdeter Gruppen. Diese Unterstützung erfolgt zur Hauptsache über kirchliche Organisationen.

Auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) erhält regelmässig Beiträge für seine Tätigkeit zugunsten der Bevölkerung in den unkämpften Provinzen. Hier stehen medizinische Betreuung und Ernährung im Vordergrund. Das Schweizerische Katastrophenhilfekorps (SKH) unterstützt zudem das IKRK mit Personal und beteiligte sich an der Erweiterung eines orthopädischen Zentrums sowie am Bau von zwei Autowerkstätten.

Zudem errichtete das Schweizerische Katastrophenhilfekorps (SKH) für das UNO-Katastrophenhilfswerk (UNDRO) ein Lagerhaus und stellte einen Experten zur Ausbildung des lokalen Personals in der Lagerverwaltung zur Verfügung.

Schliesslich unterstützt die DEH die Programme des UNHCR für zurückkehrende mosambikanische Flüchtlinge. Angesichts der noch unsicheren Lage ist ihre Zahl allerdings weiterhin bescheiden.

Die Aktivitäten der humanitären Hilfe in Mosambik bilden Teil des Landesprogramms für dieses Schwerpunktland der Entwicklungszusammenarbeit. Das Koordinationsbüro spielt deshalb bei der Betreuung dieser Projekte eine wichtige Rolle.

NAMIBIA: Medizinische Versorgung im Buschmann-Land

Das Buschmann-Land, ein Gebiet von rund 18 000 km², liegt im Nordosten von Namibia. Es ist von rund 10 000 Einwohnern, welche der Urbevölkerung angehören, besiedelt. Bis zur Unabhängigkeit wurde die medizinische Versorgung durch südafrikanische Aerzte und Pflegepersonal sichergestellt.

Da es an genügend Personal mangelt, sah sich die neue Regierung nach der Unabhängigkeit ausserstande, für eine unbestimmte Uebergangszeit die medizinische Versorgung dieser Region zu garantieren. Auf eine entsprechende Anfrage seitens des namibischen Gesundheitsministerium hin erklärte sich das SKH im März 1990 bereit, die medizinische Versorgung im Buschmann-Land für die Dauer von 18 Monaten durch SKH-Angehörige sicherzustellen.

Inzwischen sind insgesamt 25 Personen (Aerzte, Krankenschwestern, Laborantinnen, Logistiker und Generalisten) in zwei

Kliniken im Einsatz. Daneben werden die weitverstreuten Dörfer betreut, in denen regelmässig Konsultationen, Impfaktionen und Tuberkulose-Untersuchungen durchgeführt werden. Grosses Gewicht wird auf die Aus- und Weiterbildung der lokalen Gesundheitspersonals ("health workers") und des Pflege- und Laborpersonals gelegt.

Aufgrund einer entsprechenden Anfrage der Gesundheitsministeriums vom März 1991 war das SKH bereit, seine Präsenz im Buschmann-Land um 12 Monate zu verlängern. Während dieser Zeit soll eine schrittweise Uebergabe des Projekts erfolgen.

Gleichzeitig erklärte sich das SKH bereit, für 12 Monate ein chirurgische Equipe für das Spital von Rundu zur Verfügung zu stellen.

TANSANIA: Wiederaufbauhilfe nach Ueberschwemmungen

Nach einem ausserordentlich intensiven Monsunregen im Südosten Tanzanias im April 1990 führten Flüsse und Bäche Hochwasser, rissen viele grosse Strassenbrücken weg, unterbrachen Telefonverbindungen und überschwemten im Unterlauf. Viele Erdbeben bedrohten die Bewohner im steileren Gebiet.

Nachdem das SKH um Hilfe gebeten wurde, beurteilten SKH-Fachleute die Lage und die Bedürfnisse vor Ort und boten Ueberlebenshilfe im technischen Bereich (Ingenieurberatung und drahtlose Uebermittlung) sowie Wiederaufbauhilfe (Wiederöffnen von Verkehrsachsen) an.

Die tansanischen Behörden wünschten vom SKH die sofortige Erstellung einer provisorischen Furt mit entsprechenden Rampen und so rasch wie möglich den provisorischen Wiederaufbau von zwei Brücken sowie die Instandstellung von verwüsteten Strassenabschnitten.

Mit begleitender Unterstützung durch unsere Botschaft und unser Koordinationsbüro plante und baute das SKH in kurzer Zeit mit einem lokalen Unternehmer, lokalen Arbeitskräften und der tansanischen Armee sowohl die Furt als auch die beiden Brücken mitsamt Flussufer- und Sohlensicherung.

Insgesamt 77 t Brückenteile und Steinkörbe wurden mangels verfügbarer Materialien im Land per Schiff aus Europa hertransportiert. Rechtzeitig, d.h. vor Einsetzen der Regenzeit anfangs Oktober, konnten die Bauwerke mitsamt den rehabilitierten Abschnitten der Zufahrtsstrassen den tansanischen Behörden übergeben werden.

TSCHAD: Nahrungsmittelhilfe nach Ernteaussfällen

Um es nie mehr zu eine Hunger-Katastrophe im Ausmass von 1982-85 kommen zu lassen, wurden internationale Ueberwachungssysteme geschaffen. Durch regelmässige Auswertung von Satellitendaten werden die Niederschlagsmengen in gefährdeten Gegenden überwacht und die Ernteaussichten berechnet. Bereits im Herbst 1990 liessen die so erhaltenen Informationen Schlimmes ahnen. Abklärungen im Feld bestätigten die ungenü-

genden Niederschläge und ihre schlechte geographische Verteilung. In sämtlichen Sahelländern waren in der Folge denn auch stellenweise sehr hohe Ernteverluste zu verzeichnen. So rechnet man im Tschad für 1991 mit einem Defizit von gegen 250 000 Tonnen.

In enger Zusammenarbeit mit der für die technische Zusammenarbeit zuständigen Sektion Westafrika suchte die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe nach sinnvollen Hilfsmöglichkeiten. Soforthilfe in Form von Nahrungsmittelhilfe war unbestritten. Sie sollte so weit wie möglich auf lokal produziertem Getreide basieren. Zudem sollten lokale Trägerorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit mit Nothilfeprojekten betraut werden, um Verteilaktionen karitativer Natur möglichst zu vermeiden.

In den ersten drei Monaten 1991 wurden folgende Aktionen unterstützt:

a) dem Welternährungsprogramm (WFP) wurde eine Million Franken zur Verfügung gestellt, um über das "Office national des céréales" in den Ueberschussregionen gegen 3000 t Hirse einzukaufen und den Defizitregionen im Norden zuzuführen. In Anbetracht der absoluten Armut der Bevölkerung wird ein grosser Teil gratis verteilt werden müssen. "Nahrung gegen Arbeit"-Projekte werden nur beschränkt zu verwirklichen sein.

b) Gesundheitswesen

Das Schweizerische Tropeninstitut ist im Rahmen eines Entwicklungsprojektes im Tschad tätig. Innerhalb des Gesundheitswesens führte es mit einer tschadischen Institution eine Erhebung der Bedürfnisse durch. Die Resultate zeigten eine deutliche Zunahme der Zahl unter- und fehlernährter Kinder. Es wird mit deshalb mit einer drastischen Zunahme der Hospitalisierungen solcher Kinder gerechnet.

In der Folge bewilligte die Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe eine Lieferung von 30 Tonnen schweizerischem Milchpulver per Luftfracht. Zusammen mit den lokal beschafften 4 Tonnen Zucker und 6 000 l Oel wird daraus in mehreren medizinischen Zentren ein "Hochenergie-Drink" hergestellt, welcher für Intensiv-Ernährungsprogramme verwendet wird.

c) Getreidebanken

In der Region Melfi im Süden des Landes unterstützt die DEH ein Projekt integrierter ländlicher Entwicklung. Die Region zeichnet sich durch zahlreiche Rückwanderer vor allem aus dem Sudan aus. Im Rahmen einer Nothilfeaktion werden eine Anzahl Getreidebanken mit Hirse unterstützt. Damit können der schlechte Ernährungszustand der Rückkehrer verbessert und vorhandene Arbeitskräfte erhalten werden. Zudem dient das auf Gemeindeebene verwaltete Getreide auch als Saatgut für die nächste Aussaat. Auf diese Weise wird den betroffenen Menschen geholfen, ohne die laufenden Anstrengungen der Entwicklungszusammenarbeit durch Gratisabgaben zu gefährden.

ASIEN**INDIEN: Sozialhilfe-Projekte für Behinderte**

Da auf dem indischen Subkontinent mehr als die Hälfte der Bevölkerung unter der Armutsgrenze lebt, ist die Ueberlebenschance behinderter Menschen besonders gering. Die solidarische Hilfe gegenüber Behinderten und ihren Familien zerfällt mit dem zunehmenden Kampf ums Ueberleben. Sie gehören zu den sozial am meisten benachteiligten Randgruppen in der indischen Gesellschaft.

Das Hilfswerk REHASWISS wurde 1977 gegründet und hat zum Ziel, Behinderte in Indien in Hinblick auf eine berufliche und soziale Eingliederung gezielt zu fördern. Die Unterstützung geschieht durch Ausbildungsprogramme, Kauf von Hilfsgeräten für Sonderschulen und individuelle Kleinstprojekte zur Selbsthilfe.

Die DEH unterstützt drei Projekte der REHASWISS in Indien:

1)Telefonistenausbildung von Blinden und Sehbehinderten: Innerhalb von drei Jahren werden 144 sehbehinderte und blinde Menschen im Punjab zu Telefonisten ausgebildet. Auch bei der Stellensuche werden sie unterstützt.

2)Geschützte Werkstätte für 20 blinde und körperlich behinderte Frauen: Die Betroffenen erhalten Gelegenheit, in einer geschützten Umgebung zu wohnen und zu arbeiten. Nach der Ausbildungszeit in verschiedenen Tätigkeiten sollen sie in der Lage sein, ihren Lebensunterhalt selber zu bestreiten. Das Projekt soll nach drei Jahren selbsttragend sein.

3)Eingliederungshilfe für Behinderte in Kerala, Andra Pradesh, Tamil Nadu und West-Bengalen: Mit rund tausend Kleinstprojekten sollen über drei Jahre einzelne Behinderte und ihre Familien eine individuelle Starthilfe zur wirtschaftlichen Selbständigkeit erhalten. Die Hilfe ist so konzipiert, dass die Behinderten an ihrem Wohnort bleiben können. Zudem werden Sozialarbeiter der Partnerorganisation in Evaluation und Monitoring dieser Projekte ausgebildet.

MITTLERER OSTEN: Humanitäre Hilfe im Gefolge der Golfkrise

Nach dem irakischen Einmarsch in Kuwait im August 1990 verliessen Hunderttausende ausländischer Gastarbeiter Kuwait und Irak, hauptsächlich in Richtung Jordanien. Zum grössten Teil handelte es sich um Aegyptier und um Menschen aus Bangladesch, Pakistan, den Philippinen, Sri Lanka und Vietnam. Ihre Heimsstaaten waren kaum in der Lage, für ihre Repatriierung zu sorgen.

In einer ersten Phase der Hilfe wurden die jordanischen Behörden in ihren Bemühungen zur Beherbergung der Gestrandeten unterstützt. Das SKH lieferte Zelte und andere Hilfsgüter; es baute eine Wasserversorgung und ein Kommunikationssystem auf. Der Internationalen Organisation für Migrationen wurde ein Flugzeug für Repatriierungsflüge zur Verfügung gestellt.

Die Arbeit der internationalen Organisationen und des IKRK zugunsten der Gestrandeten, aber auch ihre Vorbereitungsmaßnahmen für den Fall weiterer Fluchtbewegungen wurden mit finanziellen Beiträgen und mit Nahrungsmittelhilfe unterstützt. Innerhalb des letzten Quartals 1990 wurden auf diese Weise mehr als 10 Mio. Fr. eingesetzt.

Während des Kriegs und nach Einstellung der Feindseligkeiten wurden die Bemühungen der UNO - Organisationen, des IKRK und des SRK zugunsten der Konfliktopfer unterstützt. Der Bundesrat übernahm zudem das Kriegsrisiko für zwei vom IKRK eingesetzte Flugzeuge. Beiträge von weiteren 10 Mio. Fr. wurden auf diese Weise geleistet.

Nach der Massenflucht der Kurden Richtung Türkei und Iran im April 1991 erfolgte eine weitere Serie von Hilfsaktionen. Das SKH leistete Soforthilfe in der Türkei, lieferte Hilfsgüter und setzte ein medizinisches Team zur Betreuung der Flüchtlinge ein. Weitere Hilfsgüterlieferungen gingen in den Iran. Die Nothilfeprogramme des UNHCR und der UNICEF wurden mit Beiträgen unterstützt. Das WFP wurde ermächtigt, eine Garantie gegenüber der iranischen Regierung abzugeben, eine gewisse Menge von Grundnahrungsmitteln aus Lagerbeständen der Regierung zu ersetzen. Auf diese Weise konnte erreicht werden, dass die Nahrungsmittel sofort für die eingetroffenen Flüchtlinge zur Verfügung standen.

Weitere Hilfsaktionen sind geplant. Für sie und die oben beschriebenen Massnahmen hat der Bundesrat am 8. April einen Beitrag von weiteren 10 Mio. Fr. bewilligt.

PHILIPPINEN: Hilfsprogramm des IKRK

Seit vielen Jahren gibt es in Teilen der Philippinen, besonders in Mindanao, einen bewaffneten Konflikt zwischen der Regierung und verschiedenen aufständischen Gruppen. Vor allem die Zivilbevölkerung wird dadurch in Mitleidenschaft gezogen. Immer wieder müssen Menschen über kürzere oder längere Zeit ihre Dörfer verlassen. In dieser Situation spielt das IKRK seit Jahren eine wichtige Rolle. Von Bedeutung sind vor allem die regelmässigen Besuche in den Gefängnissen, wo im Zusammenhang mit dem Konflikt verhaftete Personen festgehalten werden. Wichtig ist aber auch die Versorgung der vertriebenen Bevölkerung mit Nahrung und ihre medizinische Betreuung. In diesem Bereich ist zunehmend auch die nationale Rotkreuzgesellschaft tätig. Dadurch konnte das IKRK seine eigene Tätigkeit in letzter Zeit reduzieren. Schliesslich ist - wie in jedem internen Konflikt - die Verbreitung der internationalen Rotkreuzgrundsätze als wichtiges Tätigkeitsgebiet zu erwähnen.

Die DEH unterstützt dieses IKRK-Programm seit vielen Jahren mit Beiträgen von rund 1 Mio.Fr. jährlich.

LATEINAMERIKA**PERU: Bekämpfung der Cholera-Epidemie**

Anfangs 1991 brach entlang der Pazifikküste in Peru eine Cholera-Epidemie aus. Ende März waren über 100 000 Personen von der Krankheit angesteckt und über 600 Todesfälle zu verzeichnen.

Auf ein Hilfesuch der Behörden im Februar 1991 reagierte das Schweizerische Katastrophenhilfekorps sofort, liess auf Platz über UNICEF Serum und ORS(orale Rehydrationslösung) für 25 000 Personen bereitstellen und entsandte ein medizinisches Team von Epidemiologen/Bakteriologen mit dem Auftrag, die Behörden und UNICEF in ihrem Kampf gegen die Cholera fachlich zu unterstützen. Gleichzeitig wurden aus der Schweiz medizinische Hilfsgüter eingeflogen.

Gefordert war ein Einsatz von bleibender Wirkung. Auf Platz wurde nach Absprache mit dem Gesundheitsministerium und UNICEF entschieden, im Südosten des Landes im Sinne von Ueberlebenshilfe und Prävention ein Labor für Choleradiagnostik auszurüsten, Untersuchungen durchzuführen, Laborpersonal zu schulen, Behörden und Bevölkerung zu informieren. Damit sollte die weitere Ausbreitung der Krankheit in dieser Rand- und Transitregion beherrscht werden können.

Angesichts der anhaltenden Zunahme von Cholerafällen wird sich das SKH nach der Symptombekämpfung vor Ort in einer zweiten Phase auch mit den Ursachen der Epidemie, nämlich der Trinkwasser- und Abwasserproblematik auseinandersetzen.

Vor und während der ganzen Aktion wurde das SKH durch unsere Botschaft und unser Koordinationsbüro unterstützt.

PERU: Nothilfeprogramm über lokale nicht-staatliche Organisationen

Seit mehr als zwei Jahren haben sich die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen in Peru, einem Schwerpunktland der Entwicklungszusammenarbeit, markant verschlechtert. Es war abzusehen, dass die humanitäre Hilfe in Peru mittelfristig eine gewichtigere Rolle als bisher spielen würde. Traditionell hatte sie sich auf die Unterstützung einiger punktueller Ernährungsprogramme schweizerischer Hilfswerke und des IKRK beschränkt.

Zusammen mit der Sektion Lateinamerika der DEH und dem Koordinationsbüro in Lima wurde nach Möglichkeiten gesucht, ein kohärentes Programm der humanitären Hilfe für die kommenden Jahre aufzustellen. Es wurde beschlossen, sich auf die Regionen Cusco, Puno und Piura zu konzentrieren und hauptsächlich mit lokalen nicht-staatlichen Organisationen zusammenzuarbeiten, welche bereits Partner unserer Entwicklungszusammenarbeit waren. Damit sollte den betreffenden Unterstützungsmassnahmen eine möglichst grosse Nachhaltigkeit verliehen werden. Es sollte nicht nur Nothilfe geleistet, sondern ein bescheidener Beitrag zur Verbesserung der Lebens - und Ueberlebens-

bedingungen der betroffenen Bevölkerungsgruppe geleistet werden. Die beteiligten NGOs schlossen sich zu einem Konsortium zusammen; neben der Schweiz wurde das Programm auch von Holland finanziert. Es umfasste insgesamt eine Zeitdauer von zwei Jahren. Der schweizerische Beitrag betrug insgesamt 1,5 Mio. Fr. Eine erste Evaluation nach einem Jahr bestätigte die Richtigkeit des gewählten Vorgehens. Einmalig ist vor allem auch, dass auf diese Weise eine Vielzahl lokaler NGO ihre verschiedenen Aktivitäten erstmals eng koordinierten. Bei den unterstützten Projekten ging es um Massnahmen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion, zur Einkommensförderung und zur Verbesserung der Infrastruktur und um Massnahmen im Gesundheitsbereich. Ausbildung und Ernährung bildeten weitere Schwerpunkte.

Zusätzlich zu diesem Programm wurden - ebenfalls über unser Koordinationsbüro und lokale nicht-staatliche Organisationen - eine Anzahl ergänzender Projekte in der gleichen Region unterstützt. Darunter befanden sich auch spezifische Nahrungsmittelhilfe-Projekte. Hier ging es um die Verteilung von Kartoffel-Saatgut, um die Unterstützung von Quartierläden, Quartierbäckereien und um Schulspeisungsprogramme. In Lima und im Süden des Landes wurde - teils über schweizerische Hilfswerke, teils über das Koordinationsbüro - Nahrungsmittelhilfe geleistet. Die Produkte wurden lokal eingekauft. Schliesslich galt unsere Unterstützung auch dem bedeutend ausgeweiteten Programm des IKRK. Dieses konzentriert sich - neben der traditionellen Schutzfunktion - hauptsächlich auf die Sicherstellung der medizinischen Versorgung in den Zonen, wo die Regierungsinstitutionen wegen der Aktivitäten des "Sendero Luminoso" nicht mehr tätig sein können.

HAITI: Nothilfe als Ergänzung zu Projekten der Entwicklungszusammenarbeit

Im Sommer 1990 litt Haiti unter extremer Trockenheit. Von den Folgen betroffen waren unter anderem auch die Projektpartner und Zielgruppen der schweizerischen NGO Helvetas, welche in Haiti mit vier lokalen Organisationen langfristige Aufbauarbeit durchführt. Durch eine kurz- bis mittelfristige humanitäre Aktion sollte die entwicklungsorientierte Arbeit verstärkt und gesichert werden.

Vier lokale Partnerorganisationen von Helvetas werden deshalb von der Humanitären und Nahrungsmittelhilfe mit einem Beitrag zum Kauf von Saatgut unterstützt. Damit soll dem durch die Trockenheit verursachten Saatgutmangel begegnet, dem drohenden Hunger entgegengewirkt und die Fortführung der langfristigen Entwicklungsprojekte im landwirtschaftlichen Bereich gesichert werden. Gleichzeitig wird dadurch der lokale bzw. regionale Kauf von Saatgut gefördert. Alle Partnerorganisationen von Helvetas haben sich bewusst für eine solche mittelfristige Intervention (Saatgut und nicht Lebensmittelverteilung) entschieden. Der für diese Aktion bewilligte Beitrag beträgt 212 000 Fr.

HAITI: Bau von Unterkünften in den Slums ausserhalb von Port-au-Prince

Cité Soleil ausserhalb von Port-au-Prince ist ein klassisches Slumquartier. Mehr als eine Viertelmillion Menschen leben dort in ärmlichsten Verhältnissen. Ein salesianischer Priester versucht den dort lebenden Menschen zu helfen. Er arbeitet u.a. mit Terre des Hommes Genf zusammen. Seine Ernährungsprogramme werden von uns seit längerer Zeit unterstützt.

Zusammen mit einer belgischen NGO hat der betreffende Priester in Cité Soleil den Bau von verbesserten Unterkünften begonnen. Ueber 450 Familien konnten so zwischen 1982 und 1988 eine neue Wohnung beziehen. Gleichzeitig wurde auch der Bauuntergrund verbessert. Die begünstigten Familien und die Quartiereinwohner arbeiten beim Erstellen der Häuser mit. Auf diese Weise können gleichzeitig auch Arbeitsmöglichkeiten für einen Teil der Einwohner geschaffen werden. Die begünstigten Familien zahlen einen symbolischen Beitrag als Miete.

Für die zweite Phase dieses Bauprogramms musste eine neue Finanzierungsquelle gefunden werden. Terre des Hommes Genf und die DEH beschliessen, sich vorerst für ein Jahr zu beteiligen, um Erfahrungen sammeln zu können. In dieser Zeit konnten total 160 Häuser erstellt werden. Der Bund trägt die Hälfte der Projektkosten und beteiligt sich mit Fr. 200 000.- Eine Weiterführung des Programms ist geplant.

EUROPA

BULGARIEN: Nothilfe für sozial schwache Gruppen

Im Gefolge der wirtschaftlichen und politischen Veränderungen in Osteuropa, welche in Bulgarien zusätzlich durch die Auswirkungen der Golfkrise verstärkt wurden, kam es im Winter 1990/91 in Bulgarien zu einer gravierenden Versorgungskrise. Im Dezember 1990 gelangte der bulgarische Präsident mit einem Gesuch um Nahrungsmittelhilfe an den Bundesrat. Eine Mission der DEH begab sich in der Folge nach Sofia, um die genauen Bedürfnisse abzuklären. Die Hilfe erschien um so dringender, als Bulgarien im Gegensatz zur Sowjetunion von anderer Seite noch kaum Hilfe erhalten hatte. An eine Anzahl sozialer Institutionen wurden dringend benötigte Medikamente, Kindernahrung, Vollmilchpulver sowie nach eingehenden Eignungstests auch konzentrierte Nahrung des Schweizerischen Zivilschutzes geliefert. Zielgruppen dieser Hilfe waren soziale Randgruppen wie Waisen, alte Leute, Invalide, kinderreiche Familien. Ein Angehöriger des SKH koordinierte und überwachte die Abwicklung der Hilfsaktion an Ort und Stelle.

SOWJETUNION: Nothilfe zugunsten benachteiligter sozialer Gruppen

Während des Winters 1990/91 war die Sowjetunion von einer akuten Versorgungskrise betroffen, die sich vor allem in den

grossen Städten manifestierte. Zwar war eine Rekordernte verzeichnet worden; doch funktionierten die Verteilstrukturen kaum noch. In vielen Produktionsgebieten wurde die Ernte für den Eigenbedarf zurückbehalten oder gelangte wegen Spannungen zwischen Teilrepubliken oder ethnischen Gruppen nicht zu den städtischen Konsumenten. Vor allem die ärmsten städtischen Bevölkerungsschichten mit ungenügender Kaufkraft gelangten dadurch in eine schwierige Lage.

Anlässlich seines Besuchs in Moskau erklärte Bundesrat Felber die Bereitschaft der Bundes, in dieser Situation humanitäre Hilfe zu leisten. Eine Abklärungsmission aus Vertretern der Abteilung Humanitäre Hilfe und SKH und des Schweizerischen Roten Kreuzes klärte die genauen Bedürfnisse ab. Es ging dabei um Medikamente, Vollmilchpulver und Kindernahrung für soziale Institutionen und Randgruppen wie Kranke, Alleinstehende, Rentner und Waisen. Eine Hungersnot - wie sie von verschiedener Seite vorhergesagt wurde - konnte jedoch nicht festgestellt werden.

In der Folge wurden 86 t Nahrungsmittel, begleitet von SKH - Angehörigen, nach Moskau transportiert und dort an das lokale Rote Kreuz, eine Moskauer Aerztegruppe und die Stadtverwaltung übergeben. Zwei SKH Angehörige unterstützten die Schweizerische Botschaft in Moskau, überwachten die Feinverteilung und klärten weitere Bedürfnisse im Gesundheitssektor ab. Auf rasche und unkomplizierte Weise konnte so ein Beitrag zur Linderung der in Moskau herrschenden Versorgungsnotlage geleistet werden.

SOWJETUNION: Hilfe nach dem Erdbeben in Armenien

Anhand dieser Aktion kann die Tätigkeit des SKH in den verschiedenen Phasen und Bereichen dargestellt werden.

1. Rettungsaktion (Soforthilfe)

Das Erdbeben vom 7. Dezember 1988 in Armenien forderte rund 25 000 Tote, 100 000 Verletzte und 500 000 Obdachlose. Die materiellen Schäden waren gewaltig.

Dem Team der RETTUNGSKETTE SCHWEIZ, in der Mehrzahl Katastrophenhundeführer, gelang in enger Zusammenarbeit mit lokalen Helferteams die Rettung von 25 Personen. Gleichzeitig wurden die Bedürfnisse in der Ueberlebenshilfe erhoben.

2. Ueberlebenshilfe

Im Anschluss an die Rettungsaktion lieferte und errichtete das SKH Notbehausungen, welche einer Reihe von Familien das Ueberleben in den hochwinterlichen Verhältnissen ermöglichte. Einige SKH-Notbehausungen dienten später auch als Schul- oder Lagerraum und vorübergehend gar als provisorische Zahnarztpraxis im beschädigten Spital Goukassian.

Parallel zum Einsatz des Bauteams unterstützte eine medizinische Equipe während einigen Wochen die lokalen Gesundheitsbehörden in der Versorgung der isoliert lebenden Bevölkerung im Norden des Erdbebengebietes.

3. Wiederaufbau

Rund anderthalb Jahre nach dem Beben begann das SKH gemeinsam mit den schweizerischen Hilfswerken und der Glückskette mit dem Wiederaufbau eines Quartiers in Spitak. Im Rahmen dieses gemeinsamen Projekts werden in Spitak rund 100 erdbebensichere Häuser entstehen. Sie sollen den lokalen Stil und Standard soweit als möglich respektieren. Beim Bau wirken auch die künftigen Benutzer bzw. Besitzer aktiv mit. Der Abschluss ist für 1992 vorgesehen.

4. Prävention

Seit 1990 ist das SKH gemeinsam mit dem Erdbebendienst Zürich und dem sowjetischen Institut für Erdwissenschaften an einem Präventionsprojekt beteiligt.

Im Rahmen dieses Mikrozonierungsprojektes sollen wissenschaftliche Daten und Kenntnisse über den Untergrund bzw. die Seismizität des Gebietes gewonnen werden. Der sehr unterschiedliche Untergrund war nämlich eine der Hauptursachen für die grossen Zerstörungen an Infrastruktur- und Wohnbauten. Die entsprechenden Erkenntnisse dienen als wichtige Grundlage für die Zonenplanung in Spitak-Leninakan.

Zu diesem Zweck wurde ein Netz von 12 stationären und 3 mobilen Erdbeben-Messtationen aufgebaut, das heute von den Sowjets, mit wissenschaftlicher Unterstützung aus der Schweiz, betrieben wird. Der Projektabschluss ist für 1994 vorgesehen.