

CD - HER - a/a 0.253.0

o.253.0-SGR/MD

3003 Bern, 4. Juli 1989

NOTIZ AN
HERRN STAATSEKRETAER JACOBI

Schweizerische Beiträge an das IKRK:

Ergebnisse der Sitzung vom 3. Juli 1989 zwischen
 den Herren Convers, Chef du Département du Soutien opérationnel und
 Rigopoulos, stellvertretender Chef der Division des Ressources Extérieures
 mit dem Direktor der DEH und seinen Mitarbeitern + VR

Im Hinblick auf Ihren Besuch beim IKRK von morgen Mittwoch zusammen mit Herrn Botschafter Keusch haben wir für Sie die Ergebnisse der gestrigen Sitzung zusammengefasst und zum besseren Verständnis der Problematik einige allgemeine Überlegungen über unsere Beiträge an das IKRK vorangestellt.

Ausgangslage

Das IKRK verfügt für seine Tätigkeiten über zwei verschiedene Budgets, deren Struktur auf den 1.1.89 vereinfacht und transparenter gestaltet wurde. Das ordentliche Budget, neu Sitzbudget genannt, umfasst die Gesamtheit der Aktivitäten und Dienstleistungen in Genf. Dieses Budget, dessen Höhe sich für 1989 auf 89 Millionen Franken beläuft, wird von der Schweiz seit langem mit jährlichen ordentlichen Beiträgen unterstützt, die sich gegenwärtig auf 45 Millionen Franken belaufen. Wir finanzieren also etwa die Hälfte des ordentlichen Budgets. Rechtsgrundlage dieser Beiträge ist ein separater Bundesbeschluss, der diese Beiträge für jeweils 4 Jahre festsetzt. Für die Jahre 1990 bis 1993 sind Beiträge von 50 bzw. 55 Millionen Franken vorgesehen. Die entsprechende Botschaft befindet sich gegenwärtig in der parlamentarischen Beratung.

Für die Finanzierung seiner Hilfs- und Schutztätigkeit im Ausland verfügt das IKRK über ein ausserordentliches Budget, das sogenannte Feldbudget. Auch dieses Budget wurde auf den 1.1.89 in seiner Struktur verändert. Es beruhte bisher auf einer Anzahl von sogenannten "Emergency Appeals", welche einzelne Konflikte abdeckten. Lediglich für Afrika gab es einen auf den ganzen Kontinent bezogenen Emergency Appeal. Die Emergency Appeals für 1989 sind nun neu ebenfalls regional gegliedert: Afrika, Lateinamerika, Asien, Mittlerer Osten und Nordafrika. Finanziell gesehen gibt es innerhalb jedes Kontinents aber sehr deutliche Schwergewichte. In Afrika sind es der Sudan, Mosambik und Angola, in Lateinamerika Nicaragua, El Salvador und Peru, in Asien Afghanistan, Thailand/Kampuchea und die Philippinen, im Mittleren Osten und in Nordafrika Iran/Irak, der Libanon und die besetzten Gebiete.

Auch an diese Nothilfeprogramme leistet die Schweiz regelmässig Beiträge in bar oder in Form von Nahrungsmittelhilfe aus den Mitteln des Rahmenkredites für humanitäre Hilfe. Im vergangenen Jahr betragen diese Beiträge bei Ausgaben des IKRK von total 244 Millionen Franken rund 19,2 Millionen Franken (1987 15,9 Mio Franken). Die Schweiz ist damit der viertgrösste Geber für die Nothilfeprogramme. Auf's gesamte IKRK Budget bezogen ist sie neben den USA der zweitgrösste Geber. Für 1989 wünscht das IKRK von der Schweiz Beiträge in der Grössenordnung von 17 bis 22 Millionen Franken für diese Nothilfeprogramme.

Das Gewicht, welches dem IKRK als Partner der schweizerischen humanitären Hilfe zukommt, geht auch aus der beiliegenden Grafik (Beilage 1) hervor. 1988 gingen 37,4 % der Gesamtausgaben der humanitären Hilfe des Bundes an das IKRK.

Die gegenwärtige finanzielle Situation des IKRK

Für das Feldbudget 1989 war ursprünglich eine Summe von 379,1 Millionen Franken vorgesehen. Wegen der grossangelegten Nothilfeaktionen im Südsudan hat sich diese Zahl unterdessen bereits erhöht. Aufgrund der bereits geleisteten und der in Aussicht gestellten Beiträge der verschiedenen Geber und nach einer Neuberechnung der zu erwartenden Ausgaben rechnet das IKRK für das gegenwärtige Jahr mit einem ungedeckten Betrag von rund 45 Millionen Schweizerfranken. Durch Sparmassnahmen und Verschiebungen von Ausgaben aufs nächste Jahr sollen weitere 10 bis 15 Millionen Franken eingespart werden, so dass noch ein Defizit von 30 bis 35 Millionen verbleibt. Gleichzeitig hat das IKRK auch mit Tresorerieproblemen zu kämpfen.

Aufgrund dieser Lage unternimmt das IKRK dieser Tage Demarchen bei den Geberländern, um die Möglichkeiten für zusätzliche ausserordentliche Beiträge im laufenden Jahr abzuklären. Diese Ueberlegungen bildeten auch den Hintergrund des Besuches der Herren Convers und Rigopoulo beim Unterzeichneten.

Vier Punkte wurden im einzelnen vorgebracht:

1. Der Wunsch nach verfrühter Auszahlung der dritten Tranche des ordentlichen Beitrags zur Milderung der Tresorerieprobleme (bereits die zweite Tranche war aus diesem Grunde verfrüht ausbezahlt worden). Diesem Wunsch kann, sofern die Finanzkontrolle einverstanden ist, nachgekommen werden.
2. Die Regionalisierung der Beiträge an die Nothilfeprogramme: Anstatt wie bisher auf den einzelnen Konflikt bezogene Beiträge wünscht das IKRK wie von andern Gebern in der Zukunft auch von der Schweiz regionale Beiträge. Wir eröffneten dem IKRK, dass wir angesichts des beträchtlichen ordentlichen Beitrags - der ja seiner Definition gemäss für die allgemeinen Aufgaben bestimmt ist - für die Nothilfeprogramme weiterhin spezifische konfliktbezogene Beiträge und nicht Beiträge nach Regionen zu leisten wünschen.
3. Ausserordentliche Beiträge für das laufende Jahr: Wir erklärten dem IKRK, dass die Finanzlage im Bereich der öffentlichen Hilfe im allgemeinen und der humanitären Hilfe im besonderen dieses Jahr knapp ist und vermutlich nicht wie in früheren Jahren Kompensationsmöglichkeiten mit andern Budgetrubriken bestehen, welche es uns z.B. im vergangenen Jahr erlaubten, über 10 Millionen mehr als geplant für Aktionen der humanitären Hilfe aufzuwenden. Von diesen Mehraufwendungen hat insbesondere auch das IKRK profitiert, dessen Beiträge im vergangenen Jahr überdurchschnittlich stark angestiegen sind. Es kann aber nicht einfach von einer Weiterführung dieses Trends ausgegangen werden. Für uns ist zudem das Total der Beiträge an die Nothilfeprogramme des IKRK massgebend; die Nahrungsmittelhilfe wird nicht als zusätzliches Element, sondern als Teil des gesamten Beitrages betrachtet, weil sie für uns genau gleich kostspielig ist wie Barbeiträge. Es ist deshalb nicht sicher, ob die vom IKRK verlangten 17 Millionen in Form von Barbeiträgen erreicht werden können, wenn auch der Gesamtbetrag diese Summe erreichen wird. Sollten wir wider Erwarten diesen Herbst noch über zusätzliche Mittel verfügen können so sind wir sicher bereit, neben andern wichtigen Partnern auch das IKRK zu berücksichtigen.

4. Der Bund als Sicherheitsnetz: Das IKRK stellte uns die Frage ob der Bund im Extremfall für das IKRK eine Art Sicherheitsnetz sein könnte. Wir betonten, dass wir diese Rolle des Sicherheitsnetzes so verstünden, dass das IKRK in Notsituationen jederzeit und insbesondere auch noch gegen Ende des Jahres an uns gelangen könne und wir solche Hilfsersuchen nach Möglichkeit positiv beantworten würden. Als Beispiel diente der letzten Herbst vom Unterzeichneten mündlich sofort zugesicherten Spezialbeitrag für die Miete eines Flugzeuges für den Rücktransport der verwundeten Kriegsgefangenen im Golfkonflikt. In diesem Sinn seien wir bereit, auch weiterhin für solche Anliegen offen zu sein.

Ganz grundsätzlich wurde unsererseits betont, dass wir ebenso wie das IKRK vor der Situation stehen, wo die Bedürfnisse grenzenlos sind; sowohl das IKRK als auch wir müssen deshalb Prioritäten setzen. Wir gewannen den Eindruck, dass diese Ueberlegung dem IKRK jedoch einige Mühe macht, weil es von der Idee aus geht, dass Umfang und Art seiner Arbeit vom humanitären Völkerrecht bestimmt sind und es der Organisation deshalb nicht freistehe auf gewisse Aufgaben zu verzichten. Dabei vergisst das IKRK jedoch, dass man dieselbe Aufgabe auf sehr verschiedene Weise (und auch mit unterschiedlichen finanziellen Implikationen) lösen kann.

Von unserer Mission in Genf haben wir erfahren, dass Herrn Evéquoz anstelle des Missionschefs, welcher verhindert ist, am anlässlich Ihres Besuches gegebenen Mittagessen teilnehmen wird. Da er mit der ganzen das IKRK betreffenden Problematik bestens vertraut ist, würden wir es begrüßen, wenn er auch an der nachfolgenden Arbeitssitzung teilnehmen könnte.

Entwicklungszusammenarbeit
und humanitäre Hilfe
Der Direktor:

F.R. Staehelin

F.R. Staehelin

- Beilage 1: Aufteilung der humanitären Hilfe des Bundes
Beilage 2: Beiträge der Schweiz an das IKRK in den vergangenen Jahren
Beilage 3: Organigramm des IKRK
Beilage 4: Artikel (Wachstumserscheinungen im IKRK), NZZ, 25.4.1989

Kopien samt Beilagen z.K:

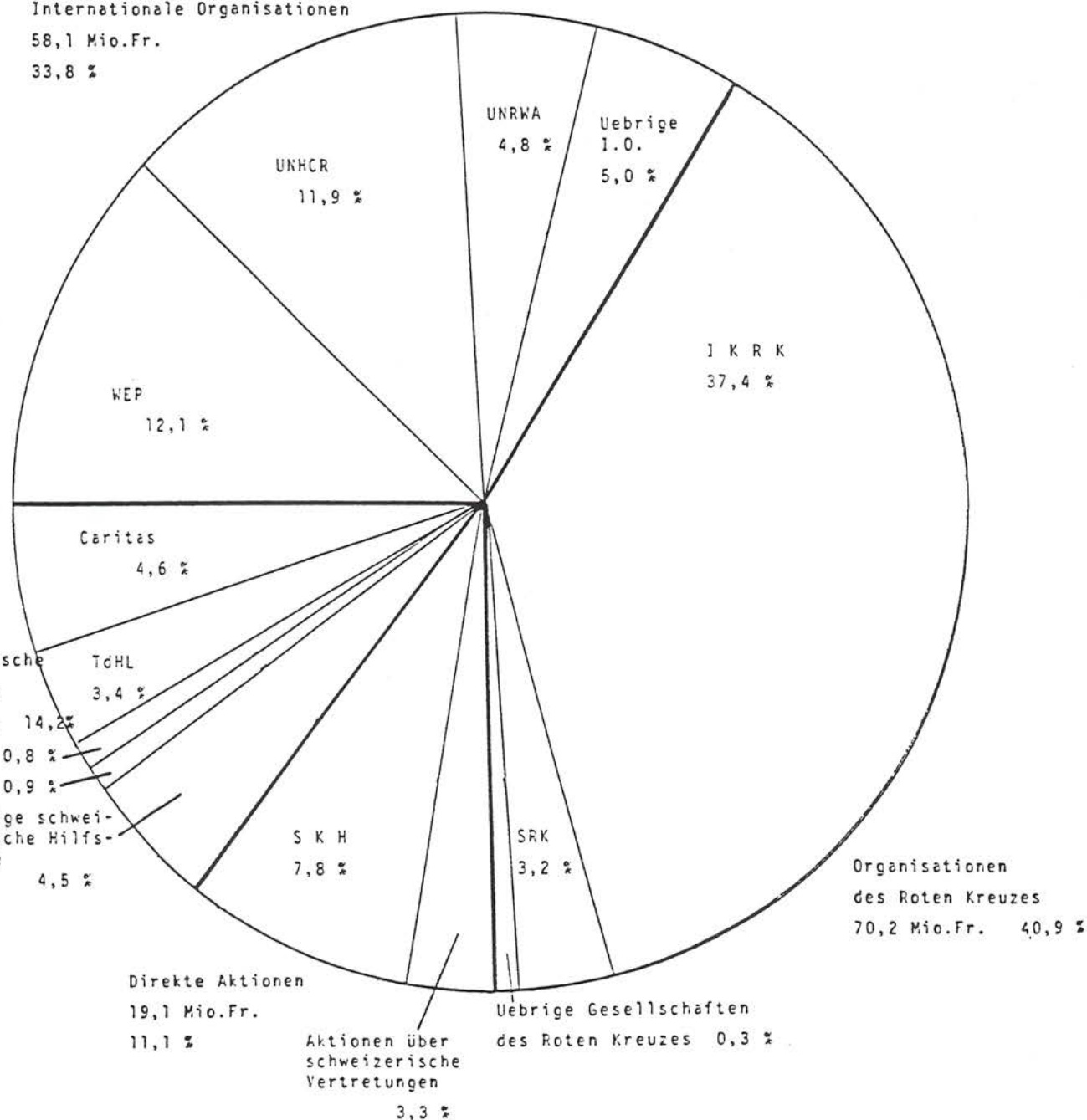
- Herrn Botschafter Keusch
- Mission Genf, zHd Herrn Evéquoz
- DIO, Sektion UNO, Hrn David Vogelsanger
- RAE
- HU

HUMANITAERE HILFE DES BUNDES 1988NACH PARTNERN

Internationale Organisationen

58,1 Mio.Fr.

33,8 %

Abkürzungen:

IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
I.O.	Internationale Organisationen
SEMR	Schweiz. Evangelischer Missionsrat
SKH	Schweiz. Katastrophenhilfekorps
SRK	Schweiz. Rotes Kreuz
TdHL	Terre des Hommes Lausanne
TdHG	Terre des Hommes Genève
UNHCR	Hochkommissariat der UNO für die Flüchtlinge
UNRWA	Hilfswerk der UNO für Palästinaflüchtlinge
WEP	Welternährungsprogramm

Beilage 2

Jahr	Beiträge Bund (ohne ordentliche Beiträge)			schweizerischer Beitrag		Rechnung IKRK		
	Bar	Nahrungs- mittel	Total	in % der IKRK Ausgaben	in % des IKRK Budget	Bar	in kind	Total
	(in Mio Fr.)					(in Mio Fr.)		
1984	16,4	7,3	23,7	9,6		160,0	68,3	228,3
1985	13,6	11,2	24,8	7,0		178,6	175,5	354,1
1986	11,9	1,3	13,2	4,8	3,3	216,3	58,7	275,0
							Budget 1986:	396,8
1987	11,9	4,0	15,9	6,9	6,3	200,2	28,7	228,9
							Budget 1987:	250,4
1988	15,00	4,2	19,2	7,9	4,4	189,4	54,7	244,1
							Budget 1988:	436,1

1989 Budget

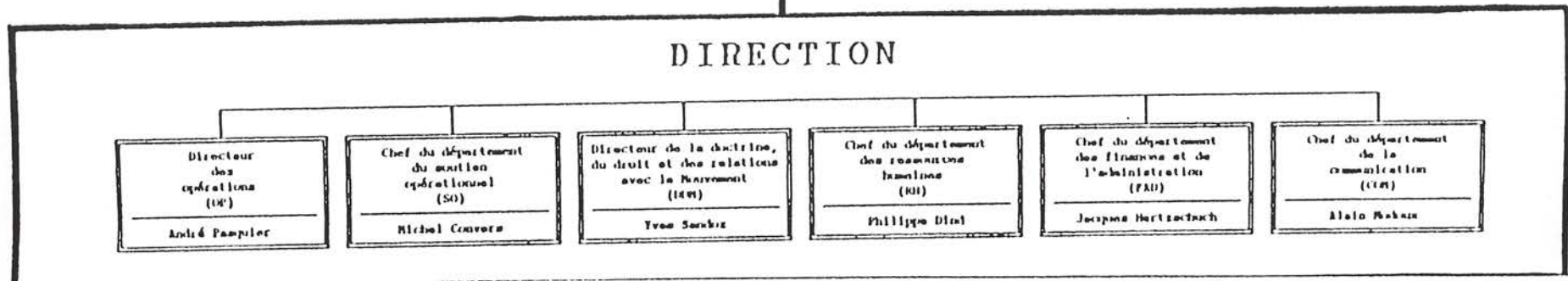
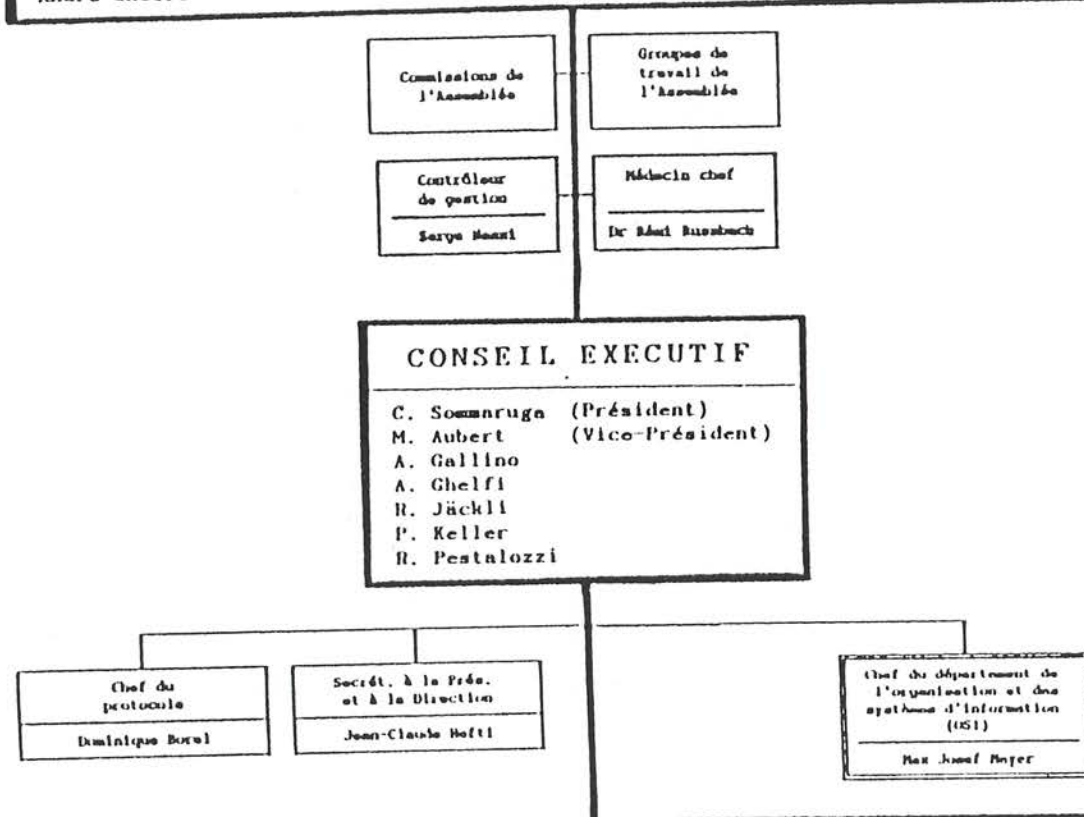
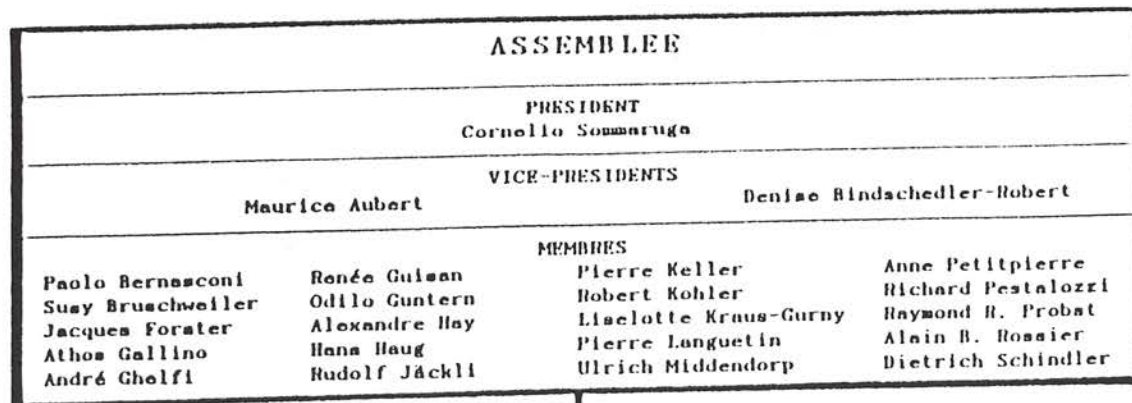
343,1 36,8 379,1

(davon Uebertrag
aus 1988 6,8 Mio)

p.m. Sitzbudget 1989 89,3 Mio

p.m. ordentliche Beiträge

<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>
18 Mio	18 Mio	40 Mio	40 Mio	45 Mio	45 Mio



Wachstumserscheinungen im IKRK

Beilage 4

Anhaltende Erfolge trotz Umstrukturierungen

Das IKRK kann sich einer Art Hochkonjunktur seiner Hilfs- und Schutzaktionen rühmen. Es spielt eine zentrale Rolle im Südsudan und im Gegensatz zur Uno im Innern Afghanistans. Dies fällt um so mehr ins Auge, weil die gewachsene Organisation den Abgang ihrer beiden «starken Männer», Hocké und Moreillon, noch immer nicht überwunden hat; das Ringen um eine passende Struktur der IKRK-Spitze ist nicht beendet.

vk. Genf, Mitte April

Im Genfer Sitz des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz herrscht Hochstimmung. «Kaum je sind so viele grosse Programme gleichzeitig so gut verlaufen wie jetzt», sagt Präsident Cornelio Sommaruga. Dennoch herrscht nicht Ausgelassenheit, sondern eine Atmosphäre von konzentrierter Arbeit und Effizienz. Kurz und präzise wird die Anfang März ausgeleitete Aktion für den Südsudan umrissen: Da IKRK hat eine wichtige Rolle in dem Anlauf zur massierten Lieferung von Hilfsgütern nach bedrohten Regionen des Südsudan vor dem Einbruch der Regenzeit, der etwa Ende Mai, Anfang Juni erwartet wird. Es kann dank seinem Neutralitätsstatus als einzige Grossorganisation die direkten Konfliktgebiete beliefern, während Uno-Ableger an der Peripherie des Kriegsgeschehens arbeiten. Ausgangspunkte des IKRK sind Khartoum und Entebbe für die Regionen unter Kontrolle der Regierungstruppen, Kenya und wiederum Entebbe für die Gebiete der südsudanesischen Rebellen (SPLA). Ein Dutzend Flugzeuge, davon die Hälfte Grösraumapparate, 60 Lastwagen sowie 50 andere Fahrzeuge sind für das Rote Kreuz im Einsatz. Bis Mitte April wurden über 5000 Tonnen Nahrungsmittel und Saatgut geliefert, und 5000 pro weiteren Monat sollen folgen. Es wurden auch 120 000 Stück Vieh gegen Maul- und Klauenseuche geimpft und Fischernetze an die Bewohner der Nilufer verteilt.

Frachtflüge nach Kabul

Auch aus Afghanistan meldet das IKRK Erfolg dank langwierigen Vorverhandlungen und günstigen Einflüssen aus Moskau. Während die Uno-Hilfsaktion, die auf positive Folgen des Genfer *Afghanistanabkommens* bauen sollte, nicht anlaufen will und einen Misserfolg der ersten zwei Hilfsflüge erlebte, pflegt das IKRK eine regelmässige Flugverbindung von Peshawar nach Kabul; sie dient vor allem dem Medikamentennachschub. Das chirurgische *Spital* des Roten Kreuzes in der afghanischen Hauptstadt hat seit der Eröffnung im letzten Oktober Hochbetrieb, ebenso ein orthopädisches Zentrum. Die Delegierten haben zudem Tausende von Gefangenen in Kabul und an zwei Orten in der Provinz besucht; auf der Seite des Widerstands in Pakistan werden Hunderte von Kriegsgefangenen betreut. Zu den grösseren Aktionen zählen auch die in *Moçambique* und *Angola* sowie seit Beginn der *Intifada* diejenige in den israelisch besetzten Gebieten, wo mittlerweile 38 Delegierte sich um palästinensische Gefangene und Zivilbevölkerung kümmern.

Auf die Rückschläge weist man in Genf weniger gern hin. So warf Präsident Mengistu im Mai 1988 die IKRK-Delegierten aus *Nordäthiopien* hinaus; damals wurde eine Hungerkatastrophe erwartet, die in der Folge trotz fehlender ausländischer Hilfe offenbar nicht in grossem Ausmass eingetreten ist. Auch sitzen über 100 000 *irakische* und *iranische Kriegsgefangene* trotz dem Waffenstillstand vom August 1988 noch immer in ihren Lagern; das IKRK hat klar darauf hingewiesen, dass sie auf Grund von Artikel 118 der dritten Genfer Konvention «nach dem Ende der aktiven Feindseligkeiten» schon längst hätten freigelassen werden sollen.

Auch verwehren die iranischen Behörden seit vielen Monaten den Delegierten wieder, die Gesamtheit der irakischen Gefangenen zu besuchen.

Der Abgang der Führungstroika

Die weitgehend positive Bilanz fällt ins Auge, weil sie in einer Periode erarbeitet wurde, da die IKRK-Belegschaft weiter anwuchs und die Führung sich noch immer im Umbruch befand. Von höchster Stelle wird im IKRK bestätigt, dass schon vor einem halben Jahr und kürzlich erneut Vertreter von mehreren Dutzend Mitarbeitern beim Komitee vorstellig geworden sind; sie forderten eine verstärkte Ausrichtung

der Führungsstrukturen auf die Operationen im Terrain. Die Spitze der Pyramide war beim Abgang von Operationsdirektor *Jean-Pierre Hocké* 1985 erschüttert worden; nach dem Zurücktreten Präsident *Alexandre Hays* 1987 und dem Ausscheiden Generaldirektor *Jacques Moreillons* im letzten Herbst war sie ihrer bewährten Kräfte völlig beraubt.

Hocké hatte den Posten des Operationsdirektors für sich geschaffen und mit einer grossen Machtfülle ausgestattet; für Jahre war er der kaum eingeschränkte Herrscher im Haus. Er wurde durch den erfahrenen, aber weniger markanten *André Pasquier* ersetzt, obwohl Anwärter mit hohem Profil zur Wahl standen. Moreillon, der sich als «Ideologe» des Hauses profiliert hatte, aber weniger operationelle Führungsinteressen zeigte, bekam keinen Nachfolger. Im September 1988 wurde eine Direktion mit sechs Mitgliedern eingesetzt, die in gewissen Bereichen als *Kollektivleitung* wirkt. Pasquier nimmt sich darin wie ein Direktor neben anderen gleichgestellten aus, der zudem noch mächtigere Instanzen über sich weiss.

Präsident Sommaruga, der mehr als sein Vorgänger an der Front des humanitären Geschehens präsent ist, erweckte bei vielen die Erwartung, er strebe selber zur Exekutivspitze. Er hat sich aber in zwei Jahren praktischer Reformarbeit im IKRK über die enge Begrenzung seiner Kompetenzen als höchster Schiedsrichter Rechenschaft gegeben. Er lässt im persönlichen Gespräch keine Zweifel: «Ich werde nicht der starke Mann im Hause sein und kann das gar nicht. Das IKRK hat keine Kontrollinstanz wie ein Parlament oder eine Aktionärsversammlung. Es kann deshalb keinen allmächtigen Präsident-Directeur général haben.» Es sei eine gewisse Gewaltentrennung zwischen der *Komitee-Vollversammlung* als oberster Entscheidungs- und Ernennungsinstanz, dem Komitee-Exekutivsausschuss für operationelle Politik und Ausführungskontrolle sowie der *Direktion* als Management nötig.

Überprüfung der Kollektivdirektion

In Genf betont man, die neueingeführte Sechserdirektion werde im kommenden Herbst nach ihrem ersten Amtsjahr überprüft. Es ist anzunehmen, dass dabei der *Operationssektor*, der als der zentrale Träger des humanitären Hilfs- und Schutzmandats des IKRK betrachtet wird, wieder übergeordnete Kompetenzen bekommen muss. Die Aufgabe ist dadurch er-

schwert, dass das IKRK binnen vier Jahren von 900 auf gegen 1300 Mitarbeiter angewachsen ist und in den Operationsländern rekrutierte Kräfte nicht mitgezählt. In diesen neuen Dimensionen muss die passende Führungsstruktur gefunden werden, die Zusammenhalt des Hauses so gut wie zielsichere Schlagkraft garantiert.