

[dodis.ch/57414](https://dodis.ch/57414)

*Antrag des EDA an den Bundesrat<sup>1</sup>*

BOTSCHAFT ÜBER DIE WEITERFÜHRUNG DER INTERNATIONALEN  
HUMANITÄREN HILFE DER EIDGENOSSENSCHAFT

Bern, 6. Mai 1991

*I*

Als Beilage unterbreiten wir Ihnen den Botschaftsentwurf über einen neuen Rahmenkredit von 1100 Millionen Franken für die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe. Seine Laufzeit ist erstmals auf eine Dauer von mindestens vier Jahren ab 1. März 1992 ausgelegt.

Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe<sup>2</sup> (SR 974.0) sieht vor, dass die Mittel für die Finanzierung der internationalen humanitären Hilfe als Rahmenkredite für jeweils mehrere Jahre bewilligt werden. Der gegenwärtige, seit 1. März 1989 gültige Rahmenkredit von 530 Millionen Franken gemäss Bundesbeschluss vom 30. November 1988 (BBL 1988 III 1495)<sup>3</sup> wird Ende Februar 1992 ausgeschöpft sein.

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,<sup>4</sup> andauernde oder neu aufgeflammete Bürgerkriege in vielen Ländern, der Golfkrieg,<sup>5</sup>

- 1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1009\* (4.10prov.). Dieser Antrag wurde von Rosmarie Schelling von der Sektion humanitäre und Nahrungsmittelhilfe der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) unter der Verantwortung des Sektionschefs a. i. Hans Schellenberg verfasst und vom Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, unterzeichnet. Der umfangreiche Botschaftsentwurf wurde von der DEH unter Konsultation diverser Bundesämter ausgearbeitet, ist im Beschlussprotokoll aber nicht abgedruckt. Mit Mitbericht vom 23. Mai 1991 forderte das EFD eine Reduktion des Rahmenkredits für die internationale humanitäre Hilfe der Eidgenossenschaft um 50 Mio. CHF. Der Bundesrat beschloss am 3. Juni 1991, die Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft, [do-dis.ch/55480](https://dodis.ch/55480), mit dieser geforderten Reduktion gutzuheissen, vgl. das BR-Prot. Nr. 1075 vom 3. Juni 1991, Faksimile [dodis.ch/57414](https://dodis.ch/57414).
- 2 Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, AS, 1977, S. 1352–1357. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung [do-dis.ch/T1547](https://dodis.ch/T1547).
- 3 Bundesbeschluss über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft vom 30. November 1988, BBL, 1988, III, S. 1495.
- 4 Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 23, [dodis.ch/58911](https://dodis.ch/58911).
- 5 Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 29, [dodis.ch/55715](https://dodis.ch/55715); Dok. 30, [dodis.ch/54497](https://dodis.ch/54497) und Dok. 60, [do-dis.ch/55703](https://dodis.ch/55703); DDS 1991, Dok. 2, [dodis.ch/57332](https://dodis.ch/57332) und Dok. 4, [dodis.ch/54707](https://dodis.ch/54707) sowie die thematische Zusammenstellung Golfkrise (1990–1991), [dodis.ch/T1673](https://dodis.ch/T1673).



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 fehlernährten 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 Überlebenskampf 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.<sup>6</sup>

Zwar ist der Beitrag der Schweiz zur Linderung dieser weltweiten grossen und stets wachsenden Not gezwungenermassen ungenügend. Auch bildet er nur einen kleinen Teil der gesamten Bemühungen der internationalen Gemeinschaft. Es ist jedoch unerlässlich, dass wir unsere internationale Mitverantwortung und Solidarität durch die unverminderte Weiterführung der humanitären Hilfe wahrnehmen und diesem Teil unserer öffentlichen Hilfe ein entsprechendes Gewicht beimessen.

## II

### 1 Zum Inhalt der Botschaft

Mit unserer Botschaft<sup>7</sup> zum gegenwärtig laufenden Rahmenkredit, die wir Ihnen mit Antrag vom 28. April 1988<sup>8</sup> unterbreitet hatten, hatten wir 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.

6 Für die Nahrungsmittelhilfe für Polen vgl. bspw. [dodis.ch/56293](http://dodis.ch/56293). Für die humanitäre Hilfe in Osteuropa wurde 1991 das Konzept der Nachbarschaftshilfe eingeführt, vgl. [dodis.ch/58187](http://dodis.ch/58187). Für eine Bestandsaufnahme bestehender und geplanter Hilfsaktionen in der Sowjetunion vgl. [dodis.ch/59575](http://dodis.ch/59575) sowie die Zusammenstellung [dodis.ch/C1877](http://dodis.ch/C1877).

7 Vgl. [dodis.ch/57848](http://dodis.ch/57848).

8 Vgl. [dodis.ch/57847](http://dodis.ch/57847).

Dazu kommen eine intensivierete Zusammenarbeit zwischen den beiden Bereichen der humanitären Hilfe, dem Schweizerischen Katastrophenhilfekorps (SKH) einerseits und der Humanitären und Nahrungsmittelhilfe andererseits. Verstärkt wird die Zusammenarbeit auch mit der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere in den Schwerpunktländern. Dem Politik-Dialog mit unseren schweizerischen und internationalen Partnerorganisationen wird in der Zusammenarbeit eine grössere Bedeutung zukommen. Lokale Trägerorganisationen sollen in Zukunft vermehrt gefördert werden. Auch eine Zusammenarbeit mit staatlichen Partnern soll in dafür geeigneten Fällen aufgenommen werden.

In vielen Fällen kann dringend notwendige Hilfe aus politischen Gründen nicht oder nicht rechtzeitig erfolgen. Wir beabsichtigen, uns in solchen Situationen zusammen mit andern Geberländern und den internationalen Organisationen vermehrt auf diplomatischer und politischer Ebene zugunsten der Hilfsbedürftigen einzusetzen.

Humanitäre Hilfe wird vom Bund gegenwärtig in rund achtzig Ländern geleistet.<sup>9</sup> 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: wir helfen dort, wo andere wenig oder keine Hilfe leisten und eine Notsituation nicht im Brennpunkt der Tagesaktualität steht.

Angesichts des universellen Auftrags der humanitären Hilfe werden wir auch in Osteuropa und der Sowjetunion weiterhin punktuell humanitäre Hilfe an bestimmte sozial schwache Gruppen leisten, 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 wir Ihnen im Zusammenhang mit dem zweiten Rahmenkredit für Osteuropa unterbreiten werden.<sup>10</sup>

### *2 Finanzieller Rahmen, Dauer und Aufteilung des neuen Rahmenkredites*

Die internationale humanitäre Hilfe ist Bestandteil der öffentlichen Hilfe des Bundes zugunsten der Entwicklungsländer. Für eine ausführliche Darstellung der gesamten öffentlichen Hilfe und ihres finanziellen Rahmens verweisen wir auf unseren Antrag vom 2. Februar 1990, mit dem wir Ihnen den Botschaftsentwurf für die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern unterbreiteten.<sup>11</sup>

Der gegenwärtige Rahmenkredit von 530 Millionen Franken wird Ende Februar 1992 ausgeschöpft sein. Der vorgeschlagene neue Rahmenkredit von 1100 Millionen Franken wird es uns erstmals ermöglichen, neue Verpflichtungen während einer Mindestdauer von 4 Jahren ab 1. März 1992 einzugehen. Damit wird

9 Für einen Überblick vgl. die hier unterbreitete Botschaft, [dodis.ch/55480](http://dodis.ch/55480), S. 448–450.

10 Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 35, [dodis.ch/57522](http://dodis.ch/57522) sowie die thematische Zusammenstellung Hilfe für die Länder Osteuropas, [dodis.ch/T1676](http://dodis.ch/T1676).

11 Vgl. DDS 1990, Dok. 3, [dodis.ch/56143](http://dodis.ch/56143).

der vierjährigen Legislaturperiode der eidgenössischen Räte Rechnung getragen und ein Beitrag an die Entlastung des Parlaments geleistet.<sup>12</sup>

Wir sehen folgende Aufteilung des neuen Rahmenkredits vor:

	Mio. Fr.
Schweizerisches Katastrophenhilfekorps	90
Beiträge an internationale Organisationen und Hilfswerke	451
Nahrungsmittelhilfe mit schweizerischen Milchprodukten	140
Nahrungsmittelhilfe mit Getreide	110
Andere Nahrungsmittelhilfe	125
Reserve zugunsten von Opfern aussergewöhnlicher Katastrophen	184
Total	1100

Mit dieser Aufteilung tragen wir dem Bedürfnis nach mehr Flexibilität beim Einsatz der verschiedenen uns zur Verfügung stehenden Mittel und Instrumente Rechnung. So kann unsere Hilfe den Bedürfnissen der begünstigten Bevölkerung besser angepasst und ihre Qualität verbessert werden. Die Erfahrungen der letzten drei Jahre haben gezeigt, dass diese Gewichtung der einzelnen Hilfsformen richtig ist. Die einzelnen Beiträge sind aufgrund des Finanzplans für die Jahre 1992–1995 berechnet.

Die Reserve von 184 Millionen Franken für aussergewöhnliche Katastrophen ist ein wichtiges Instrument in der Hand des Bundesrates. Sie ermöglicht es Ihnen, im Fall von plötzlich auftretenden grösseren Notlagen angemessen zu reagieren, auch wenn die erforderlichen Aktionen den Rahmen des Jahresbudgets für die humanitäre Hilfe übersteigen. Wir gehen dabei davon aus, dass solche im Finanzplan nicht vorgesehene Ausgaben grundsätzlich zu Lasten der übrigen Rubriken der öffentlichen Hilfe zu kompensieren sind. Falls solche Aktionen zugunsten osteuropäischer Länder erfolgen würden, wäre die Kompensation an anderer Stelle vorzusehen. Die Reserve wurde aufgrund der zahlreichen unsicheren Perspektiven entsprechend bemessen.

### III

Folgende Bundesämter wurden im Rahmen der Ämterkonsultation begrüsst und sind mit diesem Antrag einverstanden:

- Bundeskanzlei
- Bundesamt für Flüchtlinge
- Bundesamt für Aussenwirtschaft
- Bundesamt für Landwirtschaft
- Eidgenössische Getreideverwaltung
- Eidgenössisches Personalamt
- Eidgenössische Finanzverwaltung
- Eidgenössische Alkoholverwaltung
- Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft

<sup>12</sup> Für die Behandlung des Rahmenkredits im Ständerat am 1. Oktober 1991 vgl. [dodis.ch/58307](http://dodis.ch/58307) und für die Behandlung im Nationalrat am 9. Dezember 1991 vgl. [dodis.ch/58299](http://dodis.ch/58299). Für die weiteren Rahmenkredite im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe im Hinblick auf die Legislaturperiode 1991–1995 vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C1727](http://dodis.ch/C1727).

- Gruppe für Generalstabsdienste
- Bundesamt für Sanität
- Bundesamt für Luftschutztruppen

Das Bundesamt für Landwirtschaft vertrat allerdings die Meinung, der Totalbetrag für die Hilfe mit schweizerischen Milchprodukten sollte mindestens 170 Millionen Franken anstatt der im Entwurf vorgesehenen 120 Millionen Franken betragen.<sup>13</sup> Die 120 Millionen Franken beruhen auf dem Ausgabendurchschnitt der letzten Jahre, da keine weitergehenden prioritären Bedürfnisse sichtbar geworden sind. Wir sind jedoch im Sinne eines Entgegenkommens bereit, einen Totalbetrag von 140 Millionen Franken vorzusehen. Sollte sich zeigen, dass unter Berücksichtigung unserer Kriterien für den Einsatz von schweizerischen Milchprodukten (sie sind im Anhang zur Botschaft aufgeführt)<sup>14</sup> grössere Mengen sinnvoll eingesetzt werden können, so beabsichtigen wir, entsprechende Erhöhungen unter Kompensation mit anderen Budgetrubriken der öffentlichen Hilfe vorzunehmen.

Die Eidgenössische Getreideverwaltung wünschte, dass die Fortführung der Hilfe mit schweizerischem Backmehl in der Botschaft spezifisch erwähnt wird.<sup>15</sup> Wir sind bereit, dieses spezifische Produkt der Nahrungsmittelhilfe einzusetzen, sofern es den Bedürfnissen der Empfänger und der Hilfsorganisationen entspricht und sich die höheren Kosten rechtfertigen. Auf eine besondere Erwähnung in der Botschaft möchten wir verzichten.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung beurteilt den für die Reserve eingesetzten Betrag als sehr hoch.<sup>16</sup> Wir sind der Ansicht, dass er den Unsicherheiten der internationalen Lage angemessen ist. Die Finanzverwaltung gab ferner zu bedenken, dass die Höhe des Rahmenkredits keine Rücksicht auf die durch den Beitritt zu den Bretton Woods Institutionen entstehenden finanziellen Konsequenzen und deren Auswirkungen auf die Finanzplanung nehme.<sup>17</sup> Wir sind jedoch der Meinung, dass der aufgestellte Finanzplan weiterhin Geltung hat und eine Kompensation des Beitritts zu den Bretton Woods Institutionen zulasten der humanitären Hilfe nicht in Frage kommt. Wir halten deshalb an der vorgeschlagenen Höhe des Rahmenkredits fest.

#### IV

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Vgl. dazu [dodis.ch/60437](http://dodis.ch/60437).

<sup>14</sup> Vgl. [dodis.ch/55480](http://dodis.ch/55480), S. 424–438 sowie [dodis.ch/56219](http://dodis.ch/56219).

<sup>15</sup> Zur Frage der Verwendung von schweizerischem Backmehl im Rahmen der humanitären Hilfe vgl. [dodis.ch/59748](http://dodis.ch/59748) und [dodis.ch/59749](http://dodis.ch/59749).

<sup>16</sup> Vgl. dazu [dodis.ch/60438](http://dodis.ch/60438) sowie den Mütterbericht des EFD vom 23. Mai 1991 im BR-Prot. Nr. 1075 vom 3. Juni 1991, Faksimile [dodis.ch/57414](http://dodis.ch/57414).

<sup>17</sup> Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 40, [dodis.ch/58258](http://dodis.ch/58258) sowie die thematische Zusammenstellung Beitritt der Schweiz zu den Bretton-Woods-Institutionen (1989–1993), [dodis.ch/T1721](http://dodis.ch/T1721). Zur Frage der finanziellen Konsequenzen vgl. bes. das Kapitel 44 Kosten des Beitritts zum Internationalen Währungsfonds und zur Weltbankgruppe der Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods vom 15. Mai 1991, [dodis.ch/54060](http://dodis.ch/54060), hier S. 1241–1243.

<sup>18</sup> Der Beschlussentwurf wurde von der Bundesversammlung einstimmig angenommen, vgl. [dodis.ch/58307](http://dodis.ch/58307) und [dodis.ch/58299](http://dodis.ch/58299).