

88.042

## Botschaft

Über die Weiterführung der internationalen humanitären  
Hilfe der Eidgenossenschaft

vom 25. Mai 1988

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen einen neuen Rahmenkredit von 530 Millionen Franken für mindestens drei Jahre. Die Laufzeit beginnt frühestens am 1. März 1989. Der Kredit soll uns ermöglichen, entsprechend dem Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe die Verpflichtungen einzugehen, die zur Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft notwendig sind. Die entsprechenden Ausgaben werden zulasten der Voranschläge und Rechnungen der Jahre 1989 bis voraussichtlich 1992 gehen.

Weiter beantragen wir Ihnen, folgende Postulate abzuschreiben:

- 1985 P 84.087 Nahrungsmittelhilfe (N 03.06.85, Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates)
- 1985 P 84.594 Hungergebiete. Nahrungsmittelhilfe (N 03.06.85, Schärli)
- 1985 P 85.392 Humanitäre Hilfe (S 10.06.85, Miville)



1986 P 86.365 Direkte Nahrungsmittelhilfe  
(N 20.06.86, Cottet)

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

25. Mai 1988

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Stich

Der Bundeskanzler: Buser

---

## 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 dreijährige Rahmenkredit von 440 Millionen Franken, den Sie mit Bundesbeschluss vom 3. Juni 1985 (BB1 1985. II 304) zur Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft bewilligten, wird voraussichtlich im Frühjahr 1989 ausgeschöpft sein.

Massnahmen der internationalen humanitären Hilfe sind weiterhin in grossem Umfang notwendig. Dies zeigen die vielen Naturkatastrophen, die politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Krisen, die bewaffneten Auseinandersetzungen und die fast unabsehbaren Ströme von Flüchtlingen und Vertriebenen, über die wir durch unsere Medien informiert werden. Gleichzeitig wird aber auch immer klarer, dass es sich bei diesen Notsituationen sehr oft nicht um vereinzelte oder isolierbare Ereignisse handelt, sondern dass sie als Ausdruck national- und weltwirtschaftlicher, politischer und ökologischer Gesamtzusammenhänge verstanden werden müssen. Die Bedrohung von Menschen und Naturräumen lässt sich heute durch gezielte Einzelaktionen allein nicht wirkungsvoll mindern, sondern erfordert eine Vielfalt ganz verschiedener, aufeinander abgestimmter Massnahmen öffentlicher und privater Kräfte. Es stellt sich deshalb die grundsätzliche Frage, welche Rolle der humanitären Hilfe in diesem Zusammenhang zukommen soll. Wie können die Kräfte der Politik und der Wirtschaft, der Unternehmungen und der Hilfswerke, der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe besser aufeinander abgestimmt werden?

---

---

Diese Frage wurde bereits im Bericht vom 2. März 1987 über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit 1976-1985 (BBl 1987 II 149) aufgeworfen.

Die Erkenntnis, dass sich die humanitäre Hilfe in einem zunehmend komplexen Zusammenhang orientieren und sehr sorgfältig auf die übrigen Instrumente der öffentlichen Hilfe abgestimmt werden muss, hat den Bundesrat dazu geführt, in der vorliegenden Botschaft eine Reihe grundsätzlicher Fragen zu behandeln, welche die humanitäre Hilfe als Ganzes betreffen.

Deshalb befasst sich die Botschaft generell mit der Natur der heutigen Krisen- und Katastrophen-Situationen und ihrem Bezug zum Entwicklungsprozess, und damit mit der Verbindung zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Von allgemeiner Tragweite ist sodann das Problem der Flüchtlinge und Vertriebenen und der Migrationsbewegungen. Grundsätzlicher Natur ist auch der Themenkreis Hunger, Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit.

Erörtert wird sodann die spezifische Rolle der schweizerischen humanitären Hilfe in ihren verschiedenen Formen. Behandelt werden dabei das schweizerische Katastrophenhilfekorps, die finanzielle Unterstützung von Programmen und Projekten schweizerischer und internationaler Organisationen sowie die Leistungen der Nahrungsmittelhilfe.

Hier geht es sowohl um eine Rückschau auf die gemachten Erfahrungen seit Inkrafttreten des laufenden Rahmenkredites, als auch um eine nötig gewordene Neuorientierung und die Einbettung der humanitären Hilfe in den Gesamtzusammenhang der schweizerischen öffentlichen Hilfe. Es wird aufgezeigt, auf welche Weise der Bund zusammen mit seinen Partnern in den Industrie- und Entwicklungsländern eine Verbesserung der Wirksamkeit seiner Hilfe zu erreichen versucht.

---

---

Die humanitäre Hilfe des Bundes ist Ausdruck der Solidarität, welche einen der Grundsätze der schweizerischen Ausserpolitik bildet. Zu dieser Solidarität gehört auch, dass der Bundesrat die schweizerische öffentliche Hilfe dem Durchschnitt derjenigen der OECD-Länder (1986: 0,35 % des Bruttosozialproduktes) anzunähern versucht. Im Bericht vom 18. Januar 1988 über die Legislaturplanung 1987-1991 (BB1 1988 I 395) wurde diese Absicht zur schrittweisen Anhebung unserer Hilfe auf den internationalen Durchschnitt erneut bekräftigt. Auch die humanitäre Hilfe, die rund einen Fünftel der gesamten öffentlichen Hilfe ausmacht, wird dazu ihren Teil beitragen. Die Finanzplanung für die Jahre 1989, 1990 und 1991 trägt diesem Grundsatz Rechnung. Sie bildet die Grundlage, um mit dieser Botschaft einen neuen Rahmenkredit von 530 Millionen Franken für den Zeitraum vom 1. März 1989 bis mindestens 29. Februar 1992 zu beantragen. Wie bei den vorherigen Rahmenkrediten ist in dieser Summe eine Reserve für unvorhergesehene Notsituationen enthalten.

Der Jahresbeitrag für die Jahre 1986-1989 an das ordentliche Budget des IKRK für die Finanzierung seiner ständigen Aufgaben erfolgt aufgrund des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 1985 (BB1 1985 II 1339). Eine separate Botschaft über die Weiterführung dieses Jahresbeitrags ab 1990 soll in naher Zukunft vorgelegt werden.

## Botschaft

1        Krisen und Katastrophen in der Welt und  
          die Rolle der humanitären Hilfe

Krisen und Katastrophen sind in der heutigen Zeit nicht im Abnehmen begriffen. Die Not bleibt ein beständiger Begleiter der Menschheit. Die humanitäre Hilfe ist deshalb auch heute notwendig, nicht nur in grösserem Umfang, sondern auch in veränderter Form. Es gibt zwei Gründe für diese Veränderung im Gehalt der humanitären Hilfe in der jüngsten Zeit: sie hat sich geographisch verlagert, und der Charakter katastrophaler Ereignisse scheint sich zu verändern.

Zwar ist es richtig, dass jederzeit und über jeden Punkt der Erde ein katastrophales Ereignis hereinbrechen kann. Ein Erdbeben, eine Ueberschwemmung, ein Grossbrand, ein Unfall, ein bewaffneter Konflikt - so vieles kann sich ereignen, dem vorerst nur mit spontaner Hilfe in der Not begegnet werden kann.

Viele Länder, natürlich vor allem die reicheren, sind inzwischen auf Natur- und Zivilisationskatastrophen in ihrer Mitte recht gut vorbereitet. Sie verfügen über eine Infrastruktur und über Reserven aller Art, so dass sie in der Regel mit ausserordentlichen Geschehnissen zu Rande kommen können. Das ist anders in armen Ländern, die sich einen Schutz vor Katastrophen oft nicht leisten können. Ueber die Jahre hinweg hat sich deshalb das Bedürfnis nach internationaler humanitärer Hilfe zunehmend in die armen Länder der Erde verlagert. Indem die humanitäre Hilfe immer mehr in Entwicklungsländern zum Einsatz kommt, hat sie sich auch neuen Situationen und Bedürfnissen anpassen müssen.

Ein zweiter Grund für die Veränderung der humanitären Hilfe liegt in den Katastrophen selbst, die heute immer häufiger den Charakter von bedingten Katastrophen annehmen. Immer mehr sind sie als Ereignisse nichts anderes als ein Symptom für verborgene soziale oder ökologische Missverhältnisse, Belastungen und Krankheiten. Es mag sein, dass solche bedingten Katastrophen heute vermehrt auftreten. Es kann auch sein, dass wir sie lediglich leichter erkennen, weil wir mehr über die Ursachen und Wirkungen in den grossen natürlichen und menschlichen Wirkungssystemen wissen. Wir sind heute veranlasst, vieles, was früher als Zufall oder Fügung hingenommen wurde, als ein durch unser eigenes Verhalten eingetretenes Ereignis zu erkennen.

Auch dadurch wird unsere humanitäre Hilfe zunehmend geprägt. Wer um die ökologischen Ursachen einer Ueberschwemmung oder einer Hungersnot weiss, kann nicht anders als die Bekämpfung der Ursache bei seiner Hilfeleistung wenigstens im Auge behalten. Und weil Katastrophen viel eher in den Entwicklungsländern zu Notsituationen führen, rückt die humanitäre Hilfe sehr häufig in die Nähe der Entwicklungszusammenarbeit.

Die humanitäre Hilfe sucht Leben zu retten und Not zu lindern. Die Entwicklungszusammenarbeit bekämpft die Ursachen der Not, die unter prekären Lebensbedingungen - durch Erosion der Böden, durch Ausbruch von Epidemien, durch notbedingte und andere Konflikte - zu Katastrophen führen können. Die auf unmittelbare Wirkung angelegte humanitäre Aktion und die auf langfristig erhaltbare Veränderung angelegte Entwicklungszusammenarbeit ergänzen sich in der Praxis.

## 11 Die Nothilfe: Aktive Solidarität bei Katastrophen und Konflikten

Die Nothilfe für die Opfer von Katastrophen und Konflikten ist ein Ausdruck spontaner Solidarität der Völkergemeinschaft. Sie sollte ohne Rücksicht auf die Gründe der Katastrophe, die Nationalität, die Rasse oder die Religion der Opfer und ohne geographische Einschränkungen geleistet werden.

Naturkatastrophen, insbesondere Erdbeben und Ueberschwemmungen, stellen die Behörden des betroffenen Landes oft vor enorme Probleme, die sie mit den ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten allein nicht rasch genug lösen können. In solchen Fällen ist es wesentlich, dass die Hilfe von aussen rasch und zweckmässig erfolgt.

In den letzten Jahren haben sich vermehrt Zivilisationskatastrophen - z.B. Staudammbrüche, Chemieunfälle, Explosionen und Grossfeuer - ereignet. Zivilisationskatastrophen können sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer treffen, stellen aber in den Entwicklungsländern aufgrund der zahlreichen Schwachstellen in der Regel eine grössere Gefahrenquelle dar. Dies gilt vor allem für städtische Zonen, wo Installationen mit hohem Risiko sich häufig in der Nähe von dicht besiedelten Quartieren befinden. Die internationale humanitäre Hilfe wird sich auf diese neue Situation einstellen müssen.

Bewaffnete Konflikte und andere Formen von Gewaltanwendung verursachen in zahlreichen Ländern Leid und Zerstörung. Die Anzahl der Opfer unter der Zivilbevölkerung und die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen nimmt zu. Akte des Terrorismus, in einzelnen Fällen von Staatsterrorismus begleitet, und die systematische Verletzung der Menschenrechte durch gewisse politische Regimes verursachen weiteres Leid. Auch hier ist die humanitäre Hilfe aufgerufen, ihren Teil zur Linderung des Leids beizutragen.



12            Humanitäre Hilfe als erste Antwort auf  
                 strukturbedingte Katastrophen und Krisen.

Naturkatastrophen und Konflikte hat es in der Menschheitsgeschichte schon immer gegeben. Was sie heute besonders schwerwiegend macht, ist die Tatsache, dass sie sich sehr oft in einem ökologischen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Umfeld ereignen, das zerbrechlich und anfällig ist. In solchen, für die Entwicklungsländer typischen Situationen, führen Katastrophenereignisse, ob sie nun vom Menschen verursacht seien oder nicht, zu lang andauernden sozialen Krisen, deren Schäden zum Teil nicht mehr rückgängig zu machen sind. Die Aufgabe der humanitären Hilfe, den Opfern Hilfe zu bringen, ist dabei sehr schwierig. Sie muss die strukturell bedingten Gründe der Krise und deren langfristige Lösung berücksichtigen. Die Hilfe muss nicht nur das bedrohte Leben erhalten, sondern sollte auch die sozialen Strukturen stützen und stärken, innerhalb derer die betroffenen Menschen in der Folge wieder die Initiative für ihre Weiterexistenz übernehmen müssen. So ist es wichtig, im Rahmen des Möglichen zu verhindern, dass die von Katastrophen betroffenen Menschen ihren angestammten Lebensraum verlassen müssen.

Die Zuspitzung einer ungenügenden Nahrungsmittelversorgung zu einer akuten Hungersnot ist häufig die Folge eines zerfallenden landwirtschaftlichen und sozialen Systems, das von der Wirtschaftspolitik benachteiligt und vom Staat vernachlässigt wurde. Natürliche Faktoren wie Dürre oder Ueberschwemmungen können unmittelbar Auslöser für eine akute Hungersituation sein. Die ausschliesslichen Gründe dafür sind sie aber in der Regel nicht.

Die Hungerkrise in Afrika der Jahre 1984-1986 hat die gegenseitigen Beziehungen zwischen latenter Krise und akuter Katastrophe in Form einer Dürre auf deutliche Weise aufgezeigt. Sie wurde zu einem Testfall für die internationale humanitäre Hilfe, welche in dieser schwierigen Situation flexible und angepasste Lösungen anbieten musste. Sie hat daraus gelernt, dass der Einfluss der Hilfe auf

die Nahrungsmittelpreise und andere Elemente der Landwirtschaftspolitik für eine gut konzipierte Nahrungsmittelhilfe zentrale Faktoren sind.

Die afrikanische Hungerkrise hat auch zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit im Kampf gegen den Hunger geführt. Die öffentliche Hilfe der Industrieländer bemüht sich heute mehr und mehr, die Regierungen der Entwicklungsländer bei den notwendigen Reformen zur Wiedererreichung der Ernährungssicherheit zu unterstützen.

Dieselbe Wechselbeziehung zwischen punktuellen Ereignissen und einem tiefer liegenden, strukturellen Entwicklungsproblem zeigt sich auch häufig bei Epidemien. In einem gut organisierten Gesundheitswesen einer entwickelten Gesellschaft können die durch Epidemien verursachten sozialen Schäden besser aufgefangen werden. In zahlreichen armen Ländern wird hingegen der Kampf gegen Epidemien zu einem grossen Problem, weil es an finanziellen und personellen Mitteln, an Ausbildung und Information und an einer gut funktionierenden Infrastruktur mangelt. So werden zum Beispiel Impfkampagnen oder andere Präventivmassnahmen nur lückenhaft durchgeführt, vermögen vielleicht gar nicht bis in entlegene Gebiete vorzudringen und sind so nur beschränkt wirksam.

Die humanitäre Hilfe kann in solchen Fällen zwar punktuell eingreifen und Epidemien bekämpfen. Aber solche Aktionen sind letztlich nur ein Tropfen auf einen heissen Stein. Sie sind nur sinnvoll, wenn gleichzeitig von der Regierung des betreffenden Landes auch Anstrengungen unternommen werden, um das nationale Gesundheitswesen längerfristig zu verbessern und den Bedürfnissen der Bevölkerung anzupassen.

Schliesslich sind auch die weltweit zunehmenden Wanderungen ganzer Bevölkerungsgruppen, ausgelöst durch Hunger, Gewalt und Elend, in vielen Fällen ebensowohl die Folge langfristiger Entwicklungsprobleme als Ausdruck politischer Spannungen und akuter Konflikte. Auch hier sind neben der unmittelbaren Hilfe für Flüchtlinge und Vertriebene zur Sicherung ihres Ueberlebens längerfristige Massnahmen nötig, sei es im Hinblick auf eine Rückkehr an den Herkunftsort, sei es im Hinblick auf eine Eingliederung an Ort und Stelle. Für eine erfolgreiche Rückkehr müssen nicht nur allfällige politische Gründe für die Flucht weggefallen sein, sondern es müssen auch die materiellen Ueberlebens- bzw. Lebenschancen in der alten Heimat gegeben sein. Hiefür sind langfristige Entwicklungsmassnahmen nötig, sonst wird bereits die nächste Bedrohung zur nächsten Wanderung führen. Ist aber eine Rückkehr nicht möglich, so müssen die Lebensbedingungen am Aufnahmeort derart verbessert werden, dass die Grundbedürfnisse für einheimische und zugewanderte Gruppen gedeckt werden können. Auch hier ist ein Zusammenwirken zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit notwendig, welches alle Beteiligten - Bevölkerung und Behörden, nationale und internationale Organisationen und Geberländer - miteinbezieht.

### 13 Die Unterstützung von Risikogruppen und die Bekämpfung der Massenarmut

Die grosse Mehrzahl aller Kinder, Frauen und Männer, welche leiden und hilflos sterben, sind nicht Opfer von Katastrophen, sondern Opfer des Elends. Trotz gewisser Fortschritte in zahlreichen Entwicklungsländern ist die absolute Zahl der Menschen, welche auf dem Land oder in den Städten der Dritten Welt in extremer Armut leben, noch immer im Wachstum begriffen. Die humanitäre Hilfe ist gegenüber diesem Problem des Elends und der Massenarmut machtlos. Sie kann zwar individuelles Elend und soziale Not punktuell lindern. Für die strategische Bekämpfung der

Ursachen dieser Massenarmut, den wirtschaftlichen Zerfall, die soziale und kulturelle Desintegration ist sie jedoch nur bedingt das geeignete Instrument.

Diese Feststellung kann natürlich nicht befriedigen. Sie darf jedenfalls nicht dazu verleiten, überhaupt nicht zu handeln: die Hilfe an jeden einzelnen Menschen rechtfertigt sich selbst, weil jeder Mensch einmalig und unersetzbar ist.

#### 14 Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben den ergänzenden Charakter und die gegenseitigen Beziehungen zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit ständig verdeutlicht. Eine der ersten Anforderungen an die humanitäre Hilfe muss dabei sein, dass sie die Entwicklungsanstrengungen und die Entwicklungszusammenarbeit nicht behindern darf. Die gewollten und ungewollten Auswirkungen der humanitären Hilfe müssen deshalb jeweils besonders sorgfältig geprüft werden. Die humanitäre Hilfe soll aber darüber hinaus wenn immer möglich entwicklungsfördernd wirken. Sie kann sich dabei die Kenntnisse der Entwicklungszusammenarbeit zunutze machen und sich gegebenenfalls auf das logistische Netz der Entwicklungszusammenarbeit stützen, um ihre Aktionen gezielt und wirksamer durchzuführen.

Dieses Zusammenwirken erlaubt es, die Wirksamkeit der Nothilfe für die Begünstigten zu verbessern und ihren Beitrag an die Entwicklungsanstrengungen des betreffenden Landes sicherzustellen. In der Tat wird es eine der zentralen Aufgaben der humanitären Hilfe bleiben, jene Lebensbedingungen zu bewahren oder wieder herzustellen, welche es den Betroffenen erlauben, ihr Schicksal in die eigene Hand zu nehmen.

Die humanitäre Hilfe weist aber nicht nur einen Bezug zu einzelnen Entwicklungsprojekten auf. Sie erbringt ihre Hilfe zugunsten der Opfer von Katastrophen, Krisen und Konflikten in einem bestimmten weltwirtschaftlichen und handelspolitischen Rahmen. Dabei sind Bezüge zwischen gewissen strukturbedingten Notlagen in Entwicklungsländern und den zwischen Industrie- und Entwicklungsländern bestehenden Wirtschafts- und Handelsbeziehungen feststellbar. So spielen die Agrarüberschüsse der Industrieländer auf dem Weltmarkt eine nicht zu unterschätzende Rolle. Auch die humanitäre Hilfe muss diese Zusammenhänge vermehrt berücksichtigen.

## 2 Flüchtlinge, Vertriebene und die weltweiten Migrationsbewegungen als Gegenstand der humanitären Hilfe

### 21 Die Ursachen von Flucht und Migrationen

Immer mehr Menschen leben in den Entwicklungsländern unter der Armutsgrenze. Die Befriedigung ihrer elementarsten Bedürfnisse, ja das Ueberleben selbst, sind nicht mehr gesichert und führen so zu Flucht- und Wanderungsbewegungen grossen Stils. Akute oder schleichende Hungerkrisen, Konflikte und Spannungen politischer, religiöser oder ethnischer Art, Umweltprobleme, die Suche nach Arbeit und nach einem besseren Leben führen dazu, dass zahlreiche Menschen in grossen Massen oder in kleineren Gruppen ihre angestammten Wohnorte verlassen und sich in andere Regionen oder Länder begeben. Viele gehen dabei "freiwillig", andere werden durch bewaffnete Konflikte vertrieben, wieder andere werden zwangsweise evakuiert. Gemeinsam ist allen ihre Hilfsbedürftigkeit und ihre Entwurzelung.

Nur ein Teil dieser Menschen sind Flüchtlinge im Sinne der internationalen Konventionen. Flüchtling ist nur, wer seinen Heimatstaat verlassen hat und individuelle Verfolgung bzw. begründete Furcht vor solcher Verfolgung geltend machen kann. Wer Flüchtling ist, hat Anspruch auf recht-

lichen Schutz und materielle Hilfe. Ueberlebenshilfe und Unterstützung, um mit ihrer prekären Lage vorübergehend oder längerfristig fertig zu werden, benötigen aber auch alle übrigen Vertriebenen. Ausser bei Flüchtlingen im oben definierten Sinne und bei Opfern bewaffneter Konflikte fehlen jedoch auf internationaler Ebene die institutionellen Instrumente für die Hilfe an diese Gruppen weitgehend.

Ganz allgemein sind es die Entwicklungsländer selbst, welche am meisten unter den oben geschilderten Wanderungsbewegungen zu leiden haben. Lediglich ein kleiner Teil - sozusagen die Spitze des Eisberges - der wandernden Bevölkerung findet sich schliesslich in den Industrieländern wieder, denen es angesichts der vielfältigen Fluchtgründe schwerfällt, zwischen "echten" und "unechten" Flüchtlingen zu unterscheiden. Die grosse Masse der armen Flüchtlinge und Vertriebenen hat diese Möglichkeit jedoch nicht und bleibt in der nächsten Umgebung, im Nachbarstaat oder in einer benachbarten Region. Neben den eigenen Problemen von Unterentwicklung und Armut muss noch die zusätzliche Belastung von oftmals Hunderttausenden von ärmsten Flüchtlingen verkraftet werden. Dadurch entstehen häufig auch Umweltprobleme. Wenn Flüchtlinge zudem internationale Hilfe erhalten, ohne dass die lokale Bevölkerung davon profitieren kann, erzeugt eine solche Privilegierung neue Spannungen und Konflikte.

Flüchtlingssituationen werden zunehmend zum Dauerzustand: Palästinenser im Nahen Osten, eritreische Flüchtlinge im Sudan, afghanische Flüchtlinge in Pakistan, Flüchtlinge entlang der thailändisch-kampucheanischen Grenze. Solange sich aber keine politische Lösung der Konflikte abzeichnet, bleibt es äusserst schwierig, längerfristige, auf Selbständigkeit der Begünstigten abzielende Entwicklungsprogramme durchzuführen. Wenn eine lokale Regierung nicht zusätzlich Mittel aus dem Ausland erhält, wird sie kaum gewillt sein, ihre knappen Ressourcen auch noch in Entwicklungsprojekte für Flüchtlinge zu stecken. Andererseits

haben die die Flüchtlinge betreuenden Organisationen oft kein Mandat, Entwicklungsprojekte durchzuführen und sind gezwungen, sich auf Nothilfe als Dauerlösung zu beschränken.

22

## Die am meisten betroffenen Regionen

Anfangs der Fünfzigerjahre gab es rund 2 Millionen Flüchtlinge, die sich zum allergrössten Teil in Industrieländern befanden. Heute rechnet man mit einer Gesamtzahl von rund 13 Millionen Flüchtlingen, von denen sich der grösste Teil in den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt aufhalten. Die von vielen als beunruhigend empfundene Zahl von Asylbewerbern aus der Dritten Welt in Europa ist in Tat und Wahrheit nur ein sehr kleiner Teil des gesamten Migrationsproblems. Zu den erwähnten 13 Millionen Flüchtlingen im engeren Sinn gesellt sich eine mindestens ebenso grosse Zahl von Vertriebenen, welche ebenfalls ihren angestammten Wohnsitz verlassen mussten und sich nun in einer andern Region desselben Landes oder einem Nachbarland aufhalten. Auch die Vertriebenen befinden sich zum allergrössten Teil in den ärmsten Ländern. Da sie nicht wie die Flüchtlinge internationalen Schutz beanspruchen können, weiss man nur wenig über ihre Zahl und über ihre Ueberlebensprobleme. Sie müssen uns aber im Rahmen unserer humanitären Aufgaben ebenfalls beschäftigen.

Afrika ist mit seinen periodisch auftretenden Hungerkrisen, seinen Umweltproblemen und seinen zahlreichen internen Konflikten heute der vom Flüchtlings- und Vertriebenenproblem am meisten betroffene Kontinent. Man nimmt an, dass einer von 200 Afrikanern ein Flüchtling ist. In zwei Regionen zeigt sich dies besonders deutlich: im Horn von Afrika, wo fast alle Länder eine grosse Zahl von Flüchtlingen und Vertriebenen zu beherbergen haben (Äthiopien, Somalia, Sudan), dann in Zentralafrika (Uganda, Zaire, Angola) und im südlichen Afrika (Mosambik, Simbabwe, Sambia, Malawi).

Der Westsahara-Konflikt hat zudem zu einer grösseren Anzahl von Flüchtlingen in Algerien geführt. In fast allen diesen Fällen haben wir es mit einer Kombination von Fluchtgründen zu tun: Dürre und Hunger, interne Konflikte, allgemeine Unsicherheit und Gefährdung der Existenz durch Guerilla-Bewegungen und deren Bekämpfung durch die Regierung, ethnische Konflikte, usw.

In Westafrika kam es zudem in jüngster Vergangenheit zu einem völlig neuen Phänomen unfreiwilliger Wanderungen, nämlich der Massenausweisung ausländischer Arbeitskräfte, die man aufgrund der veränderten Wirtschaftslage nicht mehr beschäftigen wollte oder konnte. So hat Nigeria 1982 eine Million Ghanesen nach Ghana ausgewiesen.

In Asien sind Flüchtlinge und Vertriebene ebenfalls in zahlreichen Ländern anzutreffen. Das am längsten andauernde Flüchtlingsproblem bilden die Palästinenser in den Ländern des Nahen Ostens; dazu kommen vor allem im Libanon zahlreiche Vertriebene aufgrund des Bürgerkriegs. Politische, ethnische oder religiöse Minderheiten aus der Türkei und Iran waren ebenfalls zur Flucht gezwungen. Pakistan und Iran sind die Hauptaufnahmeländer für Flüchtlinge aus Afghanistan. In Indien und Nepal leben seit langer Zeit Flüchtlinge aus Tibet; der Süden Indiens war Hauptziel für Flüchtlinge aus Sri Lanka. In Sri Lanka selbst hat der ethnische Konflikt zu zahlreichen Vertriebenen im Landesinnern geführt. Südostasien ist ein weiteres Zentrum für Flüchtlinge und Vertriebene aus Kambodscha, Laos und Vietnam, welche vor allem in Thailand Zuflucht gesucht haben. Guerillakämpfe auf den Philippinen haben zunehmend zu Vertriebenen in verschiedenen Teilen des Landes geführt.

In Lateinamerika weist vor allem Zentralamerika aufgrund der zahlreichen internen und von aussen unterstützten Konflikte eine grosse Zahl von Flüchtlingen und Vertriebenen auf. In andern Teilen Lateinamerikas sind viele Menschen durch die wirtschaftlichen Umstände (Konzentration des



Landbesitzes, Einführung der mechanisierten Landwirtschaft, Rodung des Urwaldes) aus ihren angestammten Gebieten verdrängt worden. Vielfach handelt es sich hier um ethnische Minderheiten, welche der Urbevölkerung des Landes angehören. Andere Gruppen flüchteten aufgrund der politischen Verhältnisse in ihren Heimatländern, welche durch Unterdrückung und Missachtung der elementarsten Menschenrechte von sich reden machen. Solche Flüchtlinge gehören oft zur Mittelschicht und finden ihren Weg nach Europa und Nordamerika.

### 23            Das Flüchtlings- und Vertriebenenproblem und                  die Rolle der humanitären Hilfe

Auf welchem Wege kann nun die internationale Gemeinschaft diesen so zahlreichen Flüchtlingen und Vertriebenen kurz- und längerfristig helfen?

Die kurzfristige Lösung heisst Nothilfe. Die Flüchtlinge und Vertriebenen müssen vorerst ernährt, untergebracht, medizinisch versorgt und mit dem Notwendigsten versehen werden. Wo es um Flüchtlinge geht, ist diese Nothilfe recht gut organisiert, da das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (HCR) über ein präzises Mandat verfügt, Flüchtlinge zu schützen und zu betreuen. Schwieriger ist es bereits, wenn es sich um Vertriebene handelt. Soll sich das HCR um sie kümmern können, so benötigt es einen speziellen Auftrag der UNO-Generalversammlung oder des Generalsekretärs dazu. In allen andern Fällen muss die Hilfe auf anderem Weg erfolgen, sei es durch eine andere Institution des UNO-Systems, wie das Welternährungsprogramm, sei es durch das IKRK oder andere nichtstaatliche Organisationen.

Solche Hilfe ist jedoch nur möglich, wenn der betroffene Staat sie zulässt. Gerade bei Vertriebenen kann es in dieser Hinsicht Schwierigkeiten geben, da die betreffende Regierung ja die Existenz des Problems nicht unbedingt

zugeben will. Dagegen ist es im Falle von Vertriebenen unter Umständen einfacher, bei entsprechender Bedürfnislage auch die Lokalbevölkerung in die Hilfe einzubeziehen, als dort wo bereits die Flüchtlingseigenschaft eine Abgrenzung verlangt.

Bei den länger andauernden Flüchtlingsproblemen stellt sich nach der Phase der unmittelbaren Nothilfe die Frage nach dem weiteren Vorgehen und somit die Frage nach der dauerhaften Lösung. Die mit der Betreuung der Flüchtlinge und Vertriebenen beauftragten Organisationen haben wenig bis keine Möglichkeiten, die Ursachen des Flüchtlingsproblems und der Wanderungsbewegungen zu beeinflussen. Sie müssen sich meistens darauf beschränken, dessen unmittelbare Auswirkungen zu mildern. Für die langfristige Lösung bieten sich grundsätzlich drei Möglichkeiten an: die freiwillige Rückkehr in die Heimat, die Integration an Ort und Stelle oder die Ansiedlung in Drittländern.

#### 231 Die freiwillige Rückkehr

Welcher Flüchtling oder Vertriebene würde nicht die Rückkehr in seine angestammte Heimat jeder anderen Lösung vorziehen, sofern die Gründe, welche ihn zum Verlassen seiner Heimat bewegt haben, beseitigt oder doch soweit gemildert sind, dass eine Rückkehr gewagt werden kann? Wo bewaffnete Auseinandersetzungen, die allgemeine Unsicherheit und Gewalt die Menschen zum Fortgehen gezwungen haben, werden sie nur zurückkehren wollen, wenn sie auf ein Minimum an Sicherheit und auf materielle Voraussetzungen zählen können, die ihnen auch weiterhin eine Existenz ermöglichen. Ein Minimum an materiellen Ressourcen muss zur Verfügung stehen. Rückkehrer brauchen aber auch Hilfe während einer Uebergangsperiode: zerstörte Häuser müssen repariert oder wieder aufgebaut, landwirtschaftliche Geräte und Saatgut bereitgestellt werden. Nahrungsmittelhilfe muss die Zeit bis zur nächsten Ernte überbrücken helfen. Rückkehrhilfe muss aber über ihren humanitären Charakter einer Starthilfe hinaus auch die Lage der im angestammten Gebiet

Zurückgebliebenen berücksichtigen, d.h. sie darf keine Unterschiede schaffen. Sie muss somit die Lebensbedingungen aller verbessern helfen. Aus diesem Grund hat sie immer auch Entwicklungscharakter, da sie sonst nur neue Spannungen schafft.

### 232 Integration an Ort und Stelle

Ist eine Rückkehr aufgrund der Entwicklung der Situation im Herkunftsgebiet nicht möglich, so bietet sich als nächstliegende Lösung die Integration im gegenwärtigen Aufenthaltsgebiet der Flüchtlinge oder Vertriebenen an. Wo es um Einzelpersonen oder kleinere Gruppen geht, schafft dies normalerweise keine besondern Probleme. Was aber, wenn ein bereits wirtschaftlich schwaches Land in einem vernachlässigten Randgebiet eine beträchtliche Anzahl von Flüchtlingen oder Vertriebenen auf die Dauer aufnehmen und integrieren muss? Auch hier ist es unumgänglich, dass humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit zusammenwirken, um eine Ueberbelastung der lokalen Strukturen zu vermeiden und der lokalen Bevölkerung und den Zugewanderten eine gemeinsame Existenzbasis zu garantieren. Dies wird einfacher sein, wenn die beiden Gruppen einander ethnisch, sprachlich oder religiös nahestehen oder bereits traditionell den Kontakt untereinander pflegten, und wenn die Tragfähigkeit der natürlichen Ressourcen für die zusätzliche Bevölkerung gegeben ist.

### 233 Neuansiedlung in Drittländern

Ist weder freiwillige Rückkehr noch Integration an Ort und Stelle möglich, so bleibt als letzte Lösung die Ansiedlung in einem dritten Land, sei es innerhalb der Region, sei es in einem andern Kontinent und Kulturkreis. Wo nicht für einen einzelnen oder eine Gruppe durch frühere Auswanderung von Familienmitgliedern verwandtschaftliche Beziehungen mit einem bestimmten Land bestehen, ist sicher eine

Ansiedlung innerhalb des gleichen Kulturkreises einer Auswanderung in weiter entfernte Länder vorzuziehen.

Bei den andern Ländern der Region handelt es sich aber meist um Entwicklungsländer wie das Erstaufnahmeland, die ebenfalls mit beträchtlichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Bei einer Ansiedlung in einem benachbarten Entwicklungsland muss deshalb die humanitäre Hilfe für die betroffenen Neuangesiedelten ebenso mit Entwicklungsanstrengungen für die Einwohner des betreffenden Gebietes verbunden werden. In städtischen Gebieten kann dies z.B. durch die Schaffung von Arbeitsplätzen, in ländlichen Gebieten durch die Förderung der Landwirtschaft oder die Verbesserung der Infrastruktur (Bildung, medizinische Versorgung, usw.) geschehen.

Eine solche Verbindung von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit ist aber in der Praxis - wie im Falle der Integration an Ort und Stelle - mit Schwierigkeiten verbunden, da viele Geberländer diese beiden Bereiche strikte trennen und auch die internationalen Organisationen entweder für den einen oder andern Bereich zuständig sind. Auf diesem Gebiet muss deshalb von allen Betroffenen noch ein gehöriges Stück Pionierarbeit geleistet werden.

### 3            Hunger und Hungersnöte:               Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit

#### 31            Hunger und seine Ursachen

Nach einer Schätzung der FAO litten Mitte der Achtzigerjahre mehr als eine halbe Milliarde Menschen an Hunger. Die Zahl ist weiter im Steigen begriffen.

Es gibt aber nicht nur den akuten Hunger und die akute Unterernährung. Ebenfalls weit verbreitet, statistisch aber weitgehend unerfasst ist die Mangel- und Fehlernährung. Sie wird verursacht durch mangelnde, einseitige und unausgewogene Ernährung.

Die Ursachen von Hunger und Fehlernährung sind unterschiedlich, haben in Entwicklungsländern aber meist mit Armut zu tun. Fehlernährung ist zudem oft auch eine Folge mangelnden Wissens und muss durch Ernährungs- und Gesundheitserziehung angegangen werden.

Die Folgen der Unter- und Fehlernährung sind hingegen ähnlich: eingeschränkte körperliche und geistige Leistungsfähigkeit, erhöhte Anfälligkeit für Krankheiten im allgemeinen sowie eine ganze Reihe spezifischer Mangelkrankheiten (z.B. Blindheit, Rachitis, Anämie). Bei Kindern treten Störungen im Wachstum und in der geistigen Entwicklung auf, die zu dauernden Schäden führen. Kinder sind denn auch von den Folgen des Hungers am meisten betroffen. Die FAO schätzt, dass täglich rund 40'000 Kinder aus Gründen sterben, die auf Mangel- oder Fehlernährung zurückzuführen sind.

Die ländliche Bevölkerung, vor allem Kleinbauern und Landlose, sind durch Hunger und Fehlernährung besonders gefährdet. Wegen ihrer Armut verfügen sie bei einem Ernteausfall nicht über die finanziellen Mittel, um sich die nötigen Lebensmittel zu kaufen.

Hunger und Fehlernährung sind aber auch in den Elendsquartieren der grossen Städte überaus häufig. Die allgemeine Armut, Arbeitslosigkeit, ungenügende Einkommen, die geringe Selbstversorgung sowie fehlende Hygiene und mangelhafte Gesundheitsvorsorge tragen das ihrige dazu bei.

Hunger trifft auch Flüchtlinge und Vertriebene, welche wegen bewaffneter Auseinandersetzungen, politischer Spannungen oder Gewaltanwendung ihren angestammten Wohnort und damit ihre Existenzgrundlage aufgeben mussten. Dazu gehören auch die eigentlichen "Hungerflüchtlinge", welche ihre Heimat wegen einer Dürre auf der Suche nach Nahrung verlassen.

In allen diesen Situationen sind innerhalb der Familienstrukturen bestimmte Personen mehr als andere vom Hunger betroffen: Frauen, Kinder und alte Leute.

Hunger ist immer eine Folge von Unterentwicklung und Massenarmut. Die meisten Entwicklungsländer sind hoch verschuldet. Ihre Reserven an Nahrungsmitteln, an Devisen und an finanziellen Mitteln überhaupt sind sehr bescheiden. Jedes unvorhergesehene Ereignis, sei es nun eine Dürre, Ueberschwemmungen, ein Erdbeben oder politische Spannungen kann deshalb eine an sich schon prekäre Versorgungslage akut verschärfen. Zudem verfügt ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung in diesen Ländern nicht über die Mittel, um sich fehlende Nahrungsmittel zu kaufen.

Die Gründe für diese Situation sind vielschichtig. Das hohe Bevölkerungswachstum in vielen Entwicklungsländern hat dazu geführt, dass die Nahrungsmittelproduktion pro Kopf der Bevölkerung trotz steigender Gesamtproduktion in den letzten Jahren ständig gefallen ist. Dies war vor allem in Afrika der Fall. Das Bevölkerungswachstum wird durch Hunger und Armut zudem nicht gebremst, sondern gefördert.

Der hohe Bevölkerungsdruck und die dadurch in vielen Fällen nötig gewordene intensivere Nutzung des verfügbaren Bodens hat aber auch vielerorts zur Schädigung der natürlichen Lebensgrundlagen und schliesslich in extremen Fällen zum Zusammenbruch der landwirtschaftlichen Produktion geführt.

Eine falsche, einseitig auf städtische und industrielle Entwicklung ausgerichtete Wirtschaftspolitik in zahlreichen Entwicklungsländern hat ausserdem das ihrige zum Problem beigetragen. Der Landwirtschaftssektor und insbesondere die Produktion von Grundnahrungsmitteln wurde in den vergangenen Jahrzehnten zugunsten anderer Wirtschaftszweige vernachlässigt. Breiteste ländliche Bevölkerungskreise wurden zum Rückzug auf die Subsistenzwirtschaft gezwungen. Allenfalls wurde einseitig der Anbau von Landwirtschaftsprodukten für den Export vorangetrieben. Die

angepasste traditionelle Landnutzung der Bauern und Viehzüchter wurde nicht gefördert und ist vielerorts verloren gegangen. Zwar wurde die Umstellung auf modernere Techniken propagiert. Da das Risiko für die Umstellung auf neue Methoden aber ausschliesslich bei den betreffenden Bauern lag, zeigten sich diese aus begreiflichen Gründen sehr zurückhaltend. Nicht zuletzt deshalb, weil ihnen oft für ihre Situation ungeeignete landwirtschaftliche Methoden angeboten oder auch aufgedrängt wurden. Staatlich fixierte, niedrige Produzentenpreise und ein parasitärer Staatsapparat machten eine Produktion für den Markt für den Bauern in vielen Fällen uninteressant.

Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, vor allem die Landwirtschaftspolitik vieler Industrieländer, wirken sich ebenfalls negativ auf die Produktion der Entwicklungsländer im Nahrungsmittelsektor aus, da sie in ihrem eigenen Land gegenüber den subventionierten Ueberschüssen der Industrieländer mit den eigenen Produkten nicht wettbewerbsfähig sind.

## 32 Die Problematik der Nahrungsmittelhilfe

Die Versuchung ist gross, angesichts des Mangels an Nahrungsmitteln in den Entwicklungsländern und des entsprechenden Ueberflusses in den Industrieländern dem Hungerproblem mit Nahrungsmittelhilfe beikommen zu wollen. Die vorgängig aufgezeigten Zusammenhänge verdeutlichen allerdings die Komplexität des Problems.

Nahrungsmittelhilfe ist eine spezielle Form der Hilfe, weil sie von den Geberländern als Sachleistung zur Verfügung gestellt wird. Es sind bestimmte Nahrungsmittel aus der Ueberproduktion der Geberländer, die je nach Land verschieden sind und normalerweise nicht gegen etwas anderes ausgetauscht werden können. Weltweit gesehen besteht der grösste Teil der Nahrungsmittelhilfe aus Getreide, vor allem Weizen, Reis und Mais. Etwa sechs Prozent des globalen Getreidehandels fliesst in die Nahrungsmittelhilfe.

Neben Getreide werden vor allem pflanzliche Fette und Magermilchpulver geliefert. Grösster Lieferant von Nahrungsmittelhilfe sind die USA. Sie liefern weltweit über 60 Prozent des Getreides und einen Drittel der übrigen Erzeugnisse. Die EG ist der zweitwichtigste Geber. Sie liefert einen Sechstel des Getreides und einen Drittel der übrigen Produkte.

Nahrungsmittelhilfe darf nicht einfach eingesetzt werden, weil die Ueberschüsse vorhanden sind und im Interesse der Industrieländer verwertet werden müssen. Sie muss sich nach den Bedürfnissen der betroffenen Bevölkerung richten und darf nur dann zum Zuge kommen, wenn sie die geeignetste Form der Hilfe ist.

Diese Erkenntnis hat sich auf internationaler Ebene besonders in den Hungerkrisen der letzten Jahre erhärtet. Es ist klar geworden, dass die Nahrungsmittelhilfe auf die folgenden Aspekte Rücksicht zu nehmen hat:

- volkswirtschaftliche und politische Aspekte
- soziale und kulturelle Aspekte,
- medizinisch/ernährungsfachliche Aspekte,
- operationelle und logistische Aspekte.

Das Eintreffen einer grossen Menge von Nahrungsmittelhilfe hat beträchtliche Auswirkungen auf die Volkswirtschaft der betroffenen Länder. Plötzlich ist ein grosses Angebot auf dem Markt vorhanden, das meist zu günstigen Preisen oder auch gratis erhältlich ist. Dass der lokale Produzent dadurch entmutigt werden kann, seine Produktion wieder aufzunehmen, liegt auf der Hand.

Trifft Nahrungsmittelhilfe gar erst dann in einem Land ein, wenn die lokale Produktion wieder angezogen hat, kann der einheimische Bauer seine eigene Produktion nicht mehr verkaufen. Für die Regierung ist es zudem oft einfacher und billiger, die politisch wichtige Stadtbevölkerung mit ausländischer Nahrungsmittelhilfe zu ernähren als mit im Lande produzierten Produkten. Daraus kann ein eigentlicher



Teufelskreis entstehen: der Bauer zieht sich auf die Selbstversorgung zurück, während die Regierung sich an die Nahrungsmittelhilfe gewöhnt und die einheimische Produktion vernachlässigt. Ein so geschwächter Landwirtschaftssektor wird von einer nächsten Dürre umso härter betroffen.

Auf politischer Ebene kann die Nahrungsmittelhilfe für die Regierungen der betreffenden Länder eine willkommene Gelegenheit sein, fällige Reformen aufzuschieben. Aber nicht nur für die Regierung des Entwicklungslandes, sondern auch für die grossen Ueberschussproduzenten ist Nahrungsmittelhilfe oft genug ein Instrument der Politik, insbesondere der Aussenpolitik.

Nahrungsmittelhilfe hat soziale und kulturelle Auswirkungen auf die Bevölkerung. Vielfach kommen Produkte zum Einsatz, die den Betroffenen unbekannt sind, die aber als Symbol westlicher Konsumgewohnheiten betrachtet werden. Es können neue Ernährungs- und Konsumgewohnheiten entstehen, die nach Einstellung der Nahrungsmittelhilfe nur mit teuren kommerziellen Importen weiter befriedigt werden können. So kann beispielsweise Milchpulver das übliche lange Stillen durch die Mutter verdrängen. Unbekannte Nahrungsmittel werden häufig - auch in Notsituationen - überhaupt nicht akzeptiert und deshalb verkauft oder sogar weggeworfen.

Die Nahrungsmittelhilfe hat wichtige medizinische und ernährungsfachliche Aspekte zu berücksichtigen. Mangelnde Kenntnisse über die Zubereitung eines Produkts, fehlender Zugang zu sauberem Wasser, Mangel an sanitären Einrichtungen und Aufbewahrungsmöglichkeiten können sich gesundheitlich nachteilig auswirken und z.B. bei Kleinkindern zu oft tödlich verlaufenden Durchfallerkrankungen führen. Gerade in akuten Hungersituationen, in denen die betroffene Bevölkerung gesundheitlich bereits geschwächt ist, muss eine medizinisch/ernährungsfachliche Ueberwachung und entsprechend strenge Kontrolle den Einsatz der verschiedenen Nahrungsmittel im Interesse der Hungernden begleiten.

Operationell und logistisch kann die Nahrungsmittelhilfe ebenfalls Probleme bieten, weil sie entsprechende Transport- und Lagermöglichkeiten voraussetzt und die Haltbarkeit der meisten Produkte begrenzt ist. Eine Vielzahl von an sich verfügbaren Produkten sind, wie sich in der Sahelkrise mit Deutlichkeit gezeigt hat, aus Transport- und Lagerhaltungsgründen gar nicht einsetzbar.

### 33 Einsatzmöglichkeiten der Nahrungsmittelhilfe im Rahmen der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit

Unter Berücksichtigung der vorgängig geschilderten Zusammenhänge ist die Nahrungsmittelhilfe ein wichtiges Instrument, welches gut konzipiert und effizient eingesetzt einen wesentlichen Beitrag zur Linderung von Hunger und Unterernährung leisten kann.

#### 331 Nahrungsmittelhilfe im Rahmen der humanitären Hilfe

##### 331.1 Nahrungsmittelhilfe in Notsituationen

In fast allen Notsituationen ist die Ernährung der betroffenen Menschen eine Hauptaufgabe. Oft bildet der Mangel an Nahrung ja geradezu den Anlass zur Notsituation. In andern Fällen leiden die Menschen vor der Katastrophe zwar keinen Hunger, aber die Krise schneidet sie von ihren üblichen Versorgungskanälen ab.

In Notsituationen muss die Nahrungsmittelhilfe schnell geleistet werden. Dies bestimmt im einzelnen Fall, woher die Nahrungsmittel kommen sollen: aus dem Land selbst, aus der Region, aus den Industrieländern. Hier spielt auch die Logistik eine wichtige Rolle. Es ist zudem wichtig, dass

die Leute ihnen bekannte Nahrungsmittel erhalten, die sie akzeptieren können. Deren Zubereitung muss einfach und unter schwierigen hygienischen Verhältnissen möglich sein. Die Produkte müssen einfach zu lagern und zu verteilen sein.

### 331.2 Nahrungsmittelhilfe in Projekten der Sozialhilfe

In sogenannten Sozialhilfeprojekten steht eher der einzelne Mensch im Vordergrund. Nahrungsmittelhilfe sollte in einem Sozialhilfeprojekt nicht einfach zur Budgethilfe werden. Von einer Budgethilfe sprechen wir dann, wenn ein Produkt der Nahrungsmittelhilfe nicht deshalb zum Einsatz kommt, weil es für eine ausgewogene Ernährung der betreffenden Personen notwendig ist, sondern weil es gratis zur Verfügung steht, wodurch die Kosten für den lokalen Ankauf von Nahrungsmitteln eingespart werden können. Nahrungsmittelhilfe in Projekten der Sozialhilfe sollte im übrigen immer mit Massnahmen kombiniert werden, welche es den betroffenen Menschen erlauben, aus eigener Kraft etwas zur Ueberwindung ihres Schicksals beizutragen.

### 332 Der Einsatz von Nahrungsmittelhilfe in Projekten und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit

Im Rahmen von Entwicklungsprojekten kommt die Nahrungsmittelhilfe ebenfalls zum Einsatz. So werden oft Nahrungsmittel gegen Arbeit abgegeben, wenn im ländlichen Bereich Infrastrukturarbeiten (Bau von Strassen, Wasserversorgungen, Massnahmen zur Bodenverbesserung, Aufforstung, usw.) durchgeführt werden. Dasselbe Konzept wird im Rahmen von Siedlungsprojekten (z.B. Projekte zur Urbarmachung der Wüste) eingesetzt, damit die neu angesiedelten Bauern während einer Uebergangsphase mit Nahrungsmitteln versorgt sind, bis sie sich wieder selbst ernähren können.

Wie sinnvoll Nahrungsmittelhilfe in einem solchen Zusammenhang ist, lässt sich nur aufgrund der konkreten Projekte beurteilen. Sie steht und fällt mit der Qualität und dem Sinn des Projektes selbst, das sich in die Entwicklungspolitik des Landes eingliedern und den Bedürfnissen der Zielbevölkerung entsprechen muss. Auch hier ist zusätzlich darauf zu achten, dass nur akzeptierte Nahrungsmittel abgegeben und die Schaffung neuer Konsumgewohnheiten vermieden werden. Ferner muss sichergestellt werden, dass die Betroffenen mit der richtigen Zubereitung und Verwendung des betreffenden Nahrungsmittels vertraut sind. Wenn im Rahmen solcher Projekte abgegebene Nahrungsmittel auf dem Markt auftauchen, ist das ein Zeichen dafür, dass sie nicht den primären Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen bzw. dass diese andere Bedürfnisse als wichtiger erachtet. Fraglich ist die Abgabe von Nahrungsmitteln in Entwicklungsprojekten dann, wenn die Empfänger gar nicht unter- oder fehlernährt sind. Ein Beispiel eines gut konzipierten "Nahrungsmittel für Arbeit"-Projekts befindet sich im Anhang 8.

Schliesslich wird Nahrungsmittelhilfe in grossem Umfang in Programmen der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt. Die Nahrungsmittel werden den Regierungen zur Verfügung gestellt, welche sie auf dem Markt verkaufen und mit dem Erlös Entwicklungsprogramme finanzieren. In dieser Form, welche vor allem von den grössten Geberländern eingesetzt wird, ist die Nahrungsmittelhilfe nichts anderes als eine Variante der Finanzhilfe. Sie trägt auf diese Weise nur zur Ernährungssicherheit bei, wenn sie eine landwirtschaftsfreundliche Wirtschaftspolitik des Empfängerlandes unterstützt und es den ärmeren Bevölkerungsschichten ermöglicht, ihre Ernährungslage zu verbessern. Hier ist es wesentlich, dass die Menge der zu Vorzugspreisen gelieferten Produkte die Importbedürfnisse des betreffenden Landes an Nahrungsmitteln nicht übersteigt und somit keine Marktstörungen verursacht.

## 34 Die Einsatzarten der Nahrungsmittelhilfe

Nahrungsmittel sollten in der richtigen Menge und Zusammensetzung unter bestimmten Bedingungen an ausgewählte Zielgruppen abgegeben werden. Es besteht daher eine Vielfalt von Einsatzarten der Nahrungsmittelhilfe.

## 341 Allgemeine Abgabe

Regelmässige Rationen werden an alle abgegeben, um den gesamten Tagesbedarf an Kalorien, Vitaminen und Eiweiss zu decken. Dies ist vor allem in Notsituationen der Fall, wo ganze Bevölkerungsgruppen von aussen ernährt werden müssen, weil die Eigenversorgung zusammengebrochen ist. Beispiele sind Flüchtlingslager oder die Hungersnot in Aethiopien.

## 342 Ausgewählte Abgabe

Wo spezielle Gruppen von Hunger oder Mangelernährung besonders betroffen sind, versucht man, diese Gruppe durch gezielte Abgaben zusätzlich oder speziell zu ernähren. Dies gilt vor allem für Frauen und Kinder.

Bei der Zusatzernährung kann die abgegebene Ration den Tagesbedarf nicht decken, sondern ist als Ergänzung der täglichen Nahrung gedacht, die die Betroffenen aus eigenen Mitteln aufbringen. Klassische Empfänger solcher Zusatzernährung sind Schüler in Schulspeisungsprogrammen sowie Mütter und Kleinkinder.

In vielen Ländern erhalten Schüler in Kantinen gewisse Mengen an Nahrung, die von einer einfachen Frucht bis zu vollständigen Mahlzeiten reichen kann. In der Regel werden die Schüler nach bestimmten Kriterien ausgewählt: Waisen, Kinder mit langem Schulweg oder Kinder, deren Eltern kein genügendes Einkommen haben.

Müttern und Kleinkindern werden in speziellen Programmen Lebensmittel abgegeben, die die bestehende mangelhafte Nahrung ergänzen sollen. Werden die Lebensmittel an Ort und Stelle zubereitet, besteht Gewähr, dass die gewünschte Zielgruppe diese auch tatsächlich essen. Nehmen sie die Lebensmittel jedoch mit nach Hause, kann es wohl sein, dass andere Teile der Familie ebenso sehr oder noch stärker davon profitieren.

Selbst bei der kontrollierten Konsumation am Ort der Zubereitung (also auch bei der Schulspeisung) können die Empfänger diskriminiert werden, wenn sie zu Hause entsprechend schlechter behandelt werden und die ihnen zugedachte Menge nicht erhalten. Es ist deshalb äusserst wichtig, dass Zusatzernährungsprogramme unter strikter Kontrolle der Empfänger abgewickelt werden.

Wo der Ernährungszustand einen kritischen Punkt erreicht hat, wird die therapeutische Ernährung eingesetzt. Die abgegebene Ration ist speziell auf die betreffenden Personen ausgerichtet und stets den neuen Umständen anzupassen. In der Regel enthält sie einen erhöhten Energieanteil. Diese Form der Nahrungsmittelabgabe setzt ebenfalls eine intensive Kontrolle des Einzelnen voraus. Sie kann somit praktisch nur in Spitälern und Dispensarien durchgeführt werden.

### 343 Abgabe mit Gegenleistung

Wo der Gesundheitszustand und die soziale Lage es erlauben, sollte von den Empfängern stets eine eigene Leistung gefordert werden. Die bekannteste Form ist "Nahrungsmittel für Arbeit". Sie ist unter Ziffer 332 ausführlich dargestellt.

Wie wir unter Ziffer 332 gesehen haben, wird Nahrungsmittelhilfe in jenen Fällen, wo sie als Programmhilfe eingesetzt wird, auch verkauft und wird damit zu einer Variante der Finanzhilfe.

Ein Verkauf von Nahrungsmitteln kann jedoch auch in andern Fällen erfolgen, wenn es z.B. darum geht, Bargeld für projektbegleitende Massnahmen, für Transport- und Personalkosten zu erhalten. Aus Kostengründen ist jedoch in solchen Fällen ein Barbeitrag vorzuziehen.

### 35      Ernährungssicherheit

Die Sicherung einer quantitativ wie qualitativ ausreichenden Ernährung für die ganze Bevölkerung verlangt längerfristig jedoch viel mehr als nur Nahrungsmittelhilfe. Hier braucht es Massnahmen, welche die Produktivität der Landwirtschaft anspornen, die Ackerbauproduktion erhöhen, Angebot und Nachfrage aufeinander abstimmen und die Vermarktung und Lagerung der Produkte erleichtern. Sie setzt auch Ausbildungs- und Forschungsmassnahmen sowie landwirtschaftliche Beratung voraus. Aber zur Lösung des Hunger- und Mangel-Problems genügt die Erhöhung der einheimischen Produktion von Nahrungsmitteln allein noch nicht. Zusätzlich müssen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen den armen Schichten der Bevölkerung durch Schaffung von Erwerbsmöglichkeiten und Kaufkraft erlauben, die Grundnahrungsmittel aus eigener Kraft zu erwerben. Beides sind zentrale Elemente des Konzepts der Ernährungssicherheit, das durch die Forderung nach Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen ergänzt wird. Der erste Schritt in der Anwendung dieses Konzepts ist bereits erfolgt. So haben verschiedene Länder der Sahelzone im Gefolge der letzten Krise ihre Landwirtschaftspolitik geändert und können heute erste Erfolge aufzeigen.

Solche Massnahmen haben jedoch alle langfristigen Charakter und liegen somit im Bereich der Entwicklungspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit. Die Ernährungssicherheit und somit die Ueberwindung der Ursachen des Hungers ist nur auf diesem Wege zu erreichen.

4 Die humanitäre Hilfe des Bundes

41 Die humanitäre Hilfe als Teil der  
Aussenpolitik und der humanitären Politik  
der Schweiz

Wie die Entwicklungszusammenarbeit ist auch die humanitäre Hilfe konkreter Ausdruck der Solidarität, die zu den Grundprinzipien der schweizerischen Aussenpolitik gehört.

Der Solidaritätsgedanke der humanitären Hilfe hat verschiedene Aspekte. So ist die humanitäre Hilfe in erster Linie Ausdruck der Solidarität mit den Opfern von Konflikten und Katastrophen ohne Ansehen ihrer Nationalität, Rasse oder Religion. Zweitens drückt sie die Bereitschaft aus, gemeinsam mit den andern Industrieländern zugunsten der Opfer von Konflikten und Katastrophen tätig zu werden und damit die Verantwortung zu übernehmen, die ihnen als besonders wohlhabenden Mitgliedern der Völkergemeinschaft zukommt. Drittens ist sie Ausdruck der Solidarität mit jenen internationalen und nichtstaatlichen Organisationen, welche im humanitären Bereich tätig sind. Schliesslich ist die schweizerische humanitäre Hilfe Zeichen der Solidarität mit den von Katastrophen, Krisen und Konflikten betroffenen Ländern.

Die humanitäre Hilfe des Bundes entspricht auch einem weiteren Grundsatz unserer Aussenpolitik, dem Prinzip der Universalität. Unsere Hilfe beschränkt sich nicht auf die Entwicklungsländer, sondern kann überall zum Tragen kommen, wo Leben zu retten und Leiden zu lindern ist. Sie wird ohne Rücksicht auf das jeweilige politische Regime eines Landes geleistet. Massgebend ist einzig das im Bun-



desgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe genannte Ziel, bedrohtes Leben zu retten und Leiden zu lindern. In der Praxis ist die humanitäre Hilfe allerdings weitgehend auf die Entwicklungsländer und insbesondere auf die ärmsten unter ihnen ausgerichtet, weil Armut und Elend dort am grössten und am weitesten verbreitet sind.

Unsere humanitäre Hilfe kann auch als Ausdruck einer Friedenspolitik verstanden werden, besonders dort, wo sie sich um Opfer bewaffneter Auseinandersetzungen kümmert. Sie bemüht sich zudem, soziale und wirtschaftliche Spannungen zu mindern, indem sie den am meisten davon betroffenen Gruppen zu helfen versucht. Längerfristige, strukturelle Veränderungen, welche zum Abbau dieser Spannungen und Konflikte führen könnten, sind nicht ihre Aufgabe.

Während sich so die humanitäre Hilfe in den Gesamtrahmen der schweizerischen Aussenpolitik einfügt, ist sie gleichzeitig auch ein Bestandteil der humanitären Politik der Schweiz. In ihr kommt die spezifische humanitäre Tradition der Schweiz zum Ausdruck, wie sie z.B. im Rotkreuz-Gedanken Gestalt angenommen hat. Sie beinhaltet unsere grundsätzliche Disponibilität für Aktionen zum Schutz des Menschen, seiner Existenz, seiner Würde und Freiheit. In den Bereich der humanitären Politik fallen somit die Förderung und der Schutz der Menschenrechte, die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts, die Unterstützung der allgemeinen Aufgaben des IKRK, die internationale Flüchtlingspolitik, die Internierung von Kriegsgefangenen und schliesslich das ganze Tätigkeitsgebiet der in dieser Botschaft behandelten humanitären Hilfe.

Die Wechselwirkungen zwischen unserer Aussenpolitik und unserer humanitären Politik sind intensiv. So hat die humanitäre Politik der Schweiz den spezifischen Charakter der schweizerischen Aussenpolitik entscheidend mitgeprägt. Ueberdies trägt sie in positiver Weise zum schweizerischen Bild im Ausland bei.

42 Grundsätze und Kriterien der humanitären Hilfe  
des Bundes

421 Grundsätze

Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und vor allem die in den letzten Jahren gewonnenen praktischen Erfahrungen im Bereiche der humanitären Hilfe erlauben es, eine Reihe von Grundsätzen zu formulieren, nach denen die humanitäre Hilfe der Eidgenossenschaft ausgerichtet werden muss.

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

An diesen Grundsatz schliesst sich das Prinzip der Nicht-diskriminierung 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. Gleichzeitig muss sie sich aber dagegen absichern, von anderer Seite politisch missbraucht zu werden.

Im weiteren muss die humanitäre Hilfe den Bedürfnissen der betroffenen Bevölkerung entsprechen. Sie muss das soziale und kulturelle Umfeld und den Entwicklungsstand der entsprechenden Zielgruppe respektieren. Sie sollte eher Sozial- als Individualhilfe sein und sich in den lokalen Kontext integrieren. Sie soll in erster Linie den Zustand vor der betreffenden Krise oder Katastrophe wiederherstellen und dabei nicht eine unerwünschte Entwicklung nach der Krise präjudizieren.

Die Berücksichtigung der Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung ist besonders bei der Nahrungsmittelhilfe wichtig. Die spezifischen Grundsätze zu diesem Thema sind im Kapitel 3 aufgeführt.

Die Hilfe muss sich sodann auf die Grundbedürfnisse der betreffenden Bevölkerung (Ueberleben/Nahrung, Kleidung, Unterkunft, Gesundheit, Bildung) ausrichten und sich dabei vor allem auf die sozial schwachen Schichten konzentrieren.

Eigeninitiative und Ansätze zur Selbsthilfe sind zu berücksichtigen, Abhängigkeiten wenn immer möglich zu vermeiden. Die humanitäre Hilfe ist zudem subsidiär, sie ergänzt eigene Anstrengungen der Betroffenen und des Partnerlandes.

Schliesslich muss die humanitäre Hilfe zweckmässig sein und effektiv die Bedürftigen erreichen können. Bei der Nothilfe ist die Schnelligkeit der Hilfeleistung ein wesentlicher Grundsatz.

#### 422 Kriterien

Welches sind nun die Voraussetzungen, welche gegeben sein müssen, damit humanitäre Hilfe gewährt werden kann? Diese Frage versuchen wir durch die Formulierung von Kriterien der humanitären Hilfe zu beantworten.

Voraussetzung für den Einsatz humanitärer Hilfe ist selbstverständlich ein entsprechendes Ereignis; ein bewaffneter Konflikt, eine Natur- oder Zivilisationskatastrophe oder das Auftreten einer Notsituation wie eine Hungerkrise, eine Flüchtlingssituation oder generell von akutem Elend und Massenarmut, die nach einer humanitären Hilfeleistung rufen. In einer strukturellen Notsituation, die eigentlich eine Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit darstellt, sollte die humanitäre Hilfe nur dann eingreifen, wenn eine akute Notlage besteht.

Art und Intensität des Ereignisses oder der Situation müssen also die Notwendigkeit der Hilfe indizieren. 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 zumindest toleriert und von der Bevölkerung akzeptiert werden. 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 innert nützlicher Frist zu den Bedürftigen zu bringen. Die operationelle Durchführbarkeit ist somit ein weiteres wichtiges Kriterium.

Die humanitäre Hilfe muss 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 Hilfekonzept 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 des Bundes ist nur in wenigen Fällen eine direkte Hilfe, nämlich dann, wenn sie durch das schweizerische Katastrophenhilfekorps (SKH) erfolgt. In allen anderen Fällen ist sie nicht direkt operationell, d.h. sie erfolgt über nationale oder internationale Partnerorganisationen.

Das Vorhandensein eines geeigneten Partners ist deshalb als Kriterium für die humanitäre Hilfe von grösster Wichtigkeit. Ein geeigneter Partner sollte mit dem betreffenden Land oder der betreffenden Region oder mit dem spezifischen Problem vertraut sein und über gute Kontakte, bzw. Partner an Ort und Stelle verfügen. Die Zielsetzungen, Grundsätze und Kriterien des Partners sollten den unsrigen entsprechen. Der Partner muss Gewähr dafür bieten, dass die von uns finanzierte Hilfe effizient eingesetzt wird. Er ist uns gegenüber für die zweckkonforme Verwendung der Mittel verantwortlich und sollte deshalb über eine gewisse Organisationsstruktur verfügen. Auch sollte die Erfolgskontrolle der von ihm durchgeführten Programme und die Koordination mit andern Hilfsorganisationen für ihn gleichermassen wichtig sein wie für uns.

#### 43 Die Schwerpunkte der humanitären Hilfe des Bundes

Auf der einen Seite müssen wir gerade unter dem Grundsatz der Universalität die notwendige Flexibilität bewahren, um auf Notsituationen - wo immer sie auftreten - reagieren zu können. Andererseits sind wir angesichts der unbegrenzten Bedürfnisse und angesichts unserer beschränkten finanziellen und personellen Mittel gezwungen, auch bei der humanitären Hilfe Schwerpunkte zu setzen.

Wenn unsere Hilfe wirkungsvoll und effizient sein soll, müssen wir sie unter Einbezug all unserer fachlichen Kenntnisse gezielt und zu einem gewissen Grade konzentriert einsetzen können.

#### 431 Not- und Katastrophenhilfe

Gewisse Schwerpunkte sind uns vom Gesetz her vorgegeben. So weist Art. 7 des Gesetzes deutlich darauf hin, dass unsere Hilfe insbesondere für die von Naturkatastrophen heimgesuchte oder von einem bewaffneten Konflikt betroffene Bevölkerung bestimmt sein soll.

In den weitaus meisten Fällen beginnt humanitäre Hilfe als Nothilfe: eine Naturkatastrophe, ein plötzlich akut gewordener Krisenherd, eine Zivilisationskatastrophe, also irgend ein plötzlicher Einbruch in den normalen Gang der Dinge, löst humanitäre Hilfe aus. Obwohl auch diese Katastrophen und Krisen häufig ihre strukturellen Ursachen haben, und nicht von einem Tag auf den andern ausbrechen, werden die betroffenen Menschen von den Ereignissen überrascht.

In einer ersten Phase geht es somit meistens darum, Leben zu retten und den betroffenen Menschen das Ueberleben zu sichern. Doch auch hier sind die oben erwähnten Grundsätze und Kriterien für die Durchführung der Hilfe zu berücksichtigen.

Wo die Notsituation auf bewaffnete Konflikte zurückgeht, muss unsere Hilfe vorwiegend den am wenigsten geschützten Bevölkerungsgruppen zukommen: der Zivilbevölkerung im allgemeinen, den Frauen und Kindern, den alten Menschen, den Flüchtlingen und Vertriebenen, den Verwundeten, Kriegsgefangenen und politischen Häftlingen im besonderen.

Bei elementaren und von Menschen mitverursachten Katastrophen, wie Erdbeben und Vulkanausbrüchen, Hungersnöten, Erdrutschen, Ueberschwemmungen und Waldbränden, gilt unsere Hilfe in erster Linie den ärmsten Entwicklungsländern, besonders benachteiligten Regionen und innerhalb derer wiederum den schwächsten Bevölkerungsgruppen.

Handelt es sich bei der Nothilfe in strukturellen Notsituationen nicht um eigentliche Ueberlebenshilfe, so sollte sie ergänzend die eigenen Anstrengungen der Bedürftigen zur Ueberwindung der tieferen Ursachen der Notlage unterstützen.

Vor allem die Bekämpfung des Hungers und die Erhaltung der Ernährungssicherheit (vgl. Kapitel 3) sowie die Hilfe an Flüchtlinge und Vertriebene (vgl. Kapitel 2) ist in diesem Sinne zu verstehen.

Der grösste Teil der humanitären Hilfe des Bundes wird für Nothilfe, verstanden im umfassenden Sinne dieser Ausführungen, verwendet. Eine wesentliche Aenderung wird sich auch in den nächsten Jahren nicht ergeben.

#### 432 Die Sozialhilfe

Neben der Nothilfe werden aus Mitteln der humanitären Hilfe des Bundes eine ganze Anzahl sogenannter Sozialhilfeprojekte unterstützt. Es handelt sich dabei in den meisten Fällen um längerfristige Projekte zugunsten ganz bestimmter Zielgruppen, deren Bedürfnisse von den staatlichen Stellen oder ausländischen Entwicklungsorganisationen oft übersehen werden. Es geht um die Hilfe für Gruppen am Rande der Gesellschaft, die von Armut und Elend ganz besonders betroffen sind: Behinderte, chronisch Kranke, Waisen und alleinstehende Mütter und alte Menschen. Es kann sich auch um die Wiedereingliederung von Opfern bewaffneter Konflikte ins normale Leben handeln.

Neben der unmittelbaren Sicherung der täglichen Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung, Unterkunft, medizinische Betreuung, werden der Hilfe zur Selbsthilfe und der Ausbildung eine grosse Bedeutung beigemessen. Bei der enormen Massenarmut und Arbeitslosigkeit in Entwicklungsländern ist diese Form der Hilfe sehr wichtig, obwohl diese Projekte grössenmässig und finanziell nicht sehr bedeutend sind.

Die Sozialhilfe wird von einigen schweizerischen Hilfswerken durchgeführt, die auf diesem Gebiet sehr wertvolle Erfahrungen erworben haben. Wir beabsichtigen, sie auch in Zukunft zu unterstützen und diesen Teil der Hilfe wenn möglich noch etwas auszubauen.

Unsere Sozialhilfe sollte wenn möglich mit Ansätzen zur Selbsthilfe und eigenen Anstrengungen der Betroffenen gekoppelt werden. Solche Sozialhilfe-Programme bilden ausserdem häufig einen sinnvollen Rahmen für den Einsatz von Nahrungsmittelhilfe (vgl. Ziffer 331.2).

## 433 Die längerfristige humanitäre Hilfe

Auf den ergänzenden Charakter und das Zusammenwirken von humanitärer Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit wurde bereits unter Ziffer 14 hingewiesen.

Humanitäre Hilfe hat zwar nicht wie die Entwicklungszusammenarbeit zum Ziel, Strukturveränderungen herbeizuführen. Ueberall dort aber, wo häufig wiederkehrende Notsituationen Ausdruck von Entwicklungsproblemen sind, muss auch die humanitäre Hilfe die Zusammenhänge von Ursachen und Symptomen berücksichtigen. Deshalb müssen humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit ineinander greifen, um ihre Wirkung im Dienste der Gesamtentwicklung zu verstärken. In diesem Bereiche des Zusammenwirkens kann es deshalb sinnvollerweise vorkommen, dass sich auch die humanitäre Hilfe zu langfristigen Zielsetzungen bekennt. Projekte und Programme in der Uebergangszone zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit werden in Zukunft an Bedeutung gewinnen.

Die Frage, ob und wie lange solche Projekte aus Mitteln der humanitären Hilfe zu finanzieren sind, lässt sich nicht im Allgemeinen beantworten, da sich oft im gleichen Projekt Elemente der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe finden. Wo ein ursprünglich humanitäres Programm in einem Schwerpunktland der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt wird, wird es leichter sein, dieses ins Länderprogramm der Entwicklungszusammenarbeit zu übernehmen, vor allem wenn es sektormässig in dieses hineinpasst. Die Entwicklungszusammenarbeit verfügt ja in Schwerpunktländern über vertiefte Kenntnisse der lokalen Situation und über Personal an Ort und Stelle, welches die Betreuung solcher Projekte sicherstellen kann.



Handelt es sich aber nicht um ein Land, in dem die Entwicklungszusammenarbeit tätig ist, so kann es unter Umständen sinnvoll sein, das Projekt trotz seiner erweiter-ten Zielsetzung weiterhin im Rahmen der humanitären Hilfe zu betreuen und zu finanzieren. Eine gewisse Flexibilität in der praktischen Ausgestaltung ist auch hier sehr wichtig.

Auch die humanitäre Hilfe selbst muss deshalb in der Lage sein, langfristige Programme mit Elementen der Entwicklungszusammenarbeit zu betreuen. Die Ueberführung eines humanitären Programmes in die längerfristigen Entwicklungsbemühungen eines Landes wird erleichtert, wenn von Beginn einer Aktion die enge Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden und der einheimischen Bevölkerung im Hinblick auf eine Uebernahme durch nationale Partner und die Einbettung in lokale Strukturen angestrebt wird.

Programme der humanitären Hilfe so zu betreuen, dass sie im oben beschriebenen Sinne eine längerfristig anhaltende Wirkung und einen positiven Effekt auf die Entwicklung in einem Land entfalten, stellt deshalb hohe Anforderungen an das Personal der nicht direkt operationellen humanitären Hilfe.

Die Pflege der guten Beziehungen zu einer Vielzahl von schweizerischen und internationalen Partnerorganisationen und die Zusammenarbeit mit diesen ist auch vor diesem Hintergrund sehr wichtig.

#### 434 Humanitäre Hilfe und Menschenrechte

Immer wieder stellt sich auch die Frage, ob Mittel der humanitären Hilfe für Aktionen zum Schutz der Menschenrechte eingesetzt werden sollen. Der Zusammenhang zwischen Entwicklungsproblematik und dem Schutz der Menschenrechte

ist unbestritten. Die Achtung der grundlegenden Menschenrechte ist Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung. Konflikte jeder Art, mit deren Opfern die humanitäre Hilfe ständig konfrontiert ist, gehen meistens auch mit Menschenrechtsverletzungen und mit einer Nichteinhaltung der Regeln des humanitären Völkerrechts einher. Aus diesem Grunde wird z.B. aus den Mitteln der humanitären Hilfe seit einigen Jahren ein jährlicher Beitrag an das Henry-Dunant-Institut in Genf, welches sich mit der Förderung des humanitären Völkerrechts befasst, geleistet. Auch die Organisation SOS Torture gelangt in den Genuss eines regelmässigen Beitrages. Es handelt sich in beiden Fällen eher um Aktionen im Grenzbereich der humanitären Hilfe.

Der gesetzliche Auftrag der humanitären Hilfe ist jedoch ein sehr konkreter: gefährdetes Leben soll gerettet, Leiden gelindert werden, entweder durch Nothilfe- oder Vorbeugungsmassnahmen. Im Zentrum steht somit der direkte Einsatz zugunsten der leidenden Menschen.

Die Unterstützung konkreter kleinerer Aktionen an Ort und Stelle werden wir deshalb weiterhin aus dem Rahmenkredit für humanitäre Hilfe finanzieren, sofern sie unseren übrigen Grundsätzen und Kriterien entsprechen. In der Tat wird sehr oft gerade durch lokale Partnerorganisationen schweizerischer Hilfswerke im Rahmen von uns mitfinanzierter Nothilfeprogramme sehr konkrete Arbeit zum Schutz der Menschenrechte geleistet, und wir werden solche Ansätze nach Möglichkeit unterstützen.

435            Weitere zukünftige Schwerpunkte der humanitären Hilfe

Zahlreiche hoch verschuldete Entwicklungsländer - vor allem in Afrika südlich der Sahara und in Lateinamerika - haben in den letzten Jahren tiefgreifende soziale und wirtschaftliche Reformprogramme an die Hand genommen. Solche vom Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der

internationalen Staatengemeinschaft mitgetragenen Strukturanpassungen streben die wirtschaftliche Gesundung der betroffenen Länder an.

Im Rahmen solcher Programme sind staatliche Ausgabenkürzungen meist unausweichlich. Diese haben kurz- bis mittelfristig vor allem für die ärmeren Bevölkerungsschichten negative Auswirkungen. Da aber Strukturanpassungen nicht auf Kosten der schwächsten Bevölkerungsteile durchgeführt werden sollten, sind Massnahmen zur Dämpfung der sozialen Kosten notwendig. In diesem Zusammenhang kommt nun auch der humanitären Hilfe eine wachsende Bedeutung zu. Welche Rolle in diesem Zusammenhang die humanitäre Hilfe des Bundes spielen kann, ist am Beispiel Madagaskar im Anhang 8 dargestellt.

#### 44            Formen der Hilfe

Artikel 8 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe 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.

Rund die Hälfte der Ausgaben der humanitären Hilfe, welche zulasten des Rahmenkredites getätigt werden - also ohne den ordentlichen Beitrag an das IKRK - fallen dabei auf die Nahrungsmittelhilfe, wobei darin auch Geldbeträge zum lokalen Ankauf von Nahrungsmitteln enthalten sind. Die

andere Hälfte besteht aus finanziellen Beiträgen an internationale Organisationen und schweizerische Hilfswerke für deren ordentliche oder ausserordentliche Programme und Projekte. Etwa ein Sechstel dieses Betrags wird dabei für direkte Interventionen des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps ausgegeben.

Eine Kombination der verschiedenen Hilfsformen kommt häufig vor. So werden z.B. Geldbeiträge mit Nahrungsmittelhilfe oder mit Einsätzen von Freiwilligen des SKH verbunden.

Weiter ist zu unterscheiden zwischen der direkt operationellen Hilfe und der nicht direkt operationellen Hilfe. Erstere erfolgt durch Einsätze des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps, in Ausnahmefällen und für kleinere Aktionen auch durch direkte Interventionen schweizerischer Vertretungen im Ausland. Als nicht direkt operationell wird jene Hilfe bezeichnet, welche auf dem Weg über nationale oder internationale Hilfsorganisationen erfolgt, denen zu diesem Zwecke aus den Mitteln der humanitären Hilfe Sachleistungen oder Geldbeiträge zur Verfügung gestellt werden. Diese Aufteilung zwischen nicht direkt operationeller und operationeller Hilfe zeigt sich auch in der Organisationsstruktur der Abteilung für humanitäre Hilfe der DEH: die Sektion humanitäre und Nahrungsmittelhilfe ist im wesentlichen für die nicht direkt operationelle Hilfe, das Schweizerische Katastrophenhilfekorps für die direkt operationelle Hilfe zuständig.

## 45 Das Schweizerische Katastrophenhilfekorps

## 451 Organisation

Das auf der Grundlage unseres Berichts vom 11. August 1971 (BB1 1971 II 493) geschaffene Schweizerische Katastrophenhilfekorps (SKH) stellt das Instrument der direkt operationellen Hilfe des Bundes dar.

Das SKH basiert auf dem Milizgedanken. Es wird geleitet durch den Delegierten für Katastrophenhilfe im Ausland, dem ein Stab von rund 20 hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Verfügung steht. Um der Arbeitsweise des SKH besonders bei dringlichen Einsätzen Rechnung tragen zu können, ist eine departementale Verordnung erlassen worden, die dem Chef des SKH die erforderliche Kompetenz und Einsatzautonomie einräumt.

Dem eigentlichen Freiwilligenkorps gehören zurzeit etwa 850 aktive Freiwillige an, die sich im Einvernehmen mit ihrem Arbeitgeber verpflichtet haben, bei Bedarf humanitäre Aufgaben im Ausland zu übernehmen. In alljährlichen Kader- und Fachkursen werden Freiwillige aus- bzw. weitergebildet, oder in Einführungskursen auf ihre Einsätze vorbereitet. Die Freiwilligen selbst sind unter der Leitung von Fachgruppenchefs in sogenannte Fachgruppen eingeteilt (Allgemeine Führung, Sanität, Bau, Versorgung, Uebermittlung, Transporte).

Das Korps verfügt über alles erforderliche Material zur Ausrüstung der Freiwilligen sowie zur Abwicklung seiner Einsätze. Dabei handelt es sich meist um korpseigenes Material und teilweise um Leihmaterial der Armee. Für Einsätze der Rettungskette Schweiz wird ein Lager auf dem Flughafen Kloten geführt.

Die Arbeitsweise an der Zentrale wie im Feld ist den oft sehr unterschiedlichen Bedingungen im Einsatzland angepasst und verlangt deshalb grosse Flexibilität.

Das SKH leistet seine Hilfe je nach Katastrophen-Situation und Dringlichkeit, auf Anfrage des betreffenden Landes, auf Ersuchen seitens internationaler Organisationen oder bietet seine Hilfe über die schweizerischen Vertretungen und andere Kanäle an.

Rekognoszierungen im Feld dienen dazu, die Lage durch Vertreter der Zentrale und erfahrene Freiwillige zu prüfen, Projekte zu identifizieren und den künftigen Einsatzrahmen abzustecken.

An der Zentrale werden die Einsätze durch einen Koordinator, zumeist ehemaliger SKH-Freiwilliger, begleitet und koordiniert. Ihm obliegt die Verantwortung für die zielgerichtete Tätigkeit, fachliche Qualität sowie die Ueberwachung des Budgets. Zu diesem Zweck sind regelmässige Feldbesuche, die auch den Kontakt zwischen Feld und Zentrale Bern sicherstellen, unerlässlich.

Die Durchführung des Einsatzes obliegt jedoch in allen Fällen einem Team unter Leitung eines SKH-Freiwilligen. Von dieser Regel sind nur Einsätze der Rettungskette Schweiz ausgenommen, welche im Prinzip von einem erfahrenen Einsatzkoordinator geleitet werden.

Die Grösse der eingesetzten Teams ist sehr unterschiedlich und schwankt zwischen einer bis zu 15 oder mehr Personen. Bei Einsätzen der Rettungskette sind es bis zu 60 Personen. Allgemein aber hat sich die Arbeit in kleinen, autonomen, gut geführten Gruppen bewährt.

Das SKH sucht seine Aktionen auf die Tätigkeit von anderen schweizerischen Hilfswerken abzustimmen. Bei Katastrophen mit bedeutenden Folgen wird ein koordiniertes oder gemeinsames Vorgehen angestrebt. Häufiger Partner bei gemeinsamen Aktionen ist das Schweizerische Rote Kreuz (SRK), insbesondere bei Wiederaufbau- und Rehabilitationsprojekten nach Naturkatastrophen.

Häufig werden Aktionen im Rahmen von grossen, internationalen Hilfsaktionen unter Verantwortung von UNDRO, HCR oder anderen internationalen Organisationen abgewickelt. Dabei kann das SKH verschiedene Fachbereiche abdecken, mit einem grösseren, interdisziplinär tätigen Team in einer bestimmten Region die Verantwortung übernehmen, oder seine Spezialisten punktuell einsetzen.

Jährlich leistet eine stattliche Zahl von Korps-Freiwilligen Einsätze als Einzelpersonen unter Vertrag des IKRK, des Welternährungsprogrammes (WEP) oder anderer internationalen Organisationen.

Die Dauer von SKH-Aktionen ist sehr unterschiedlich und beträgt zwischen einer Woche (Rettungsketten-Aktionen) und mehreren Monaten, in verschiedenen Fällen über ein Jahr.

#### 453        Arten der Hilfe

Die Art der Hilfe ist stark abhängig von der Art der Katastrophe oder Notlage und hat sich nach den jeweiligen Bedürfnissen zu richten.

Das Schweizerische Katastrophenhilfekorps leistet seine Einsätze

- bei Natur- und Zivilisationskatastrophen,
- nach Kriegen und Konflikten,
- zugunsten von Flüchtlingen und
- bei Hungersnöten.

Das Schwergewicht bildet die Hilfe nach Naturkatastrophen, insbesondere Erdbeben und die Hilfe nach strukturell bedingten Katastrophen, wie beispielsweise Hungersnöte.

Einen wichtigen Einsatzbereich bildet auch die Hilfe nach den von Menschen geschaffenen Katastrophen - Kriege oder Konflikte - zugunsten von Flüchtlingen.

Die Korpstätigkeit erstreckte sich in den vergangenen Jahren auf Afrika, Asien, Lateinamerika und Europa. Das Schwergewicht lag mit mehr als der Hälfte aller Korpsaktionen eindeutig in Afrika. Der Verlauf einer Hilfsaktion, insbesondere nach plötzlich eintretenden Katastrophen, kann wie folgt gegliedert werden:

#### Soforthilfe

(Stunden bis Tage nach der Katastrophe)

Hier stehen die Rettungs- und Bergungsarbeiten sowie die Versorgung von Verletzten im Vordergrund. Entscheidend ist die rasche Erhebung von Schäden und das Treffen von weiteren Sofortmassnahmen.

Das SKH hat dabei die Möglichkeit, die Rettungskette Schweiz als Instrument der Soforthilfe für die Ortung, Rettung und Bergung von Verschütteten sowie die medizinische Versorgung von Verletzten einzusetzen. In der Rettungskette Schweiz sind folgende Organisationen zusammengeschlossen:

- Bundesamt für Luftschutztruppen (BALST),
- Schweizerisches Katastrophenhilfekorps (SKH),
- Rettungsflugwacht (REGA),
- Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK),
- Schweizerischer Verein für Katastrophenhunde (SVKA).



Die Rettungskette, als Ganzes oder zu Teilen, kommt insbesondere nach Erdbeben zum Einsatz. Ein mit dem Schweizerischen Erdbebendienst Zürich (SEDZ) entwickeltes, gut eingespieltes Alarm- und Pikettsystem erlaubt die unverzügliche Information der Partner.

Binnen weniger Stunden kann so ein Rekognoszierungsteam entsandt und innerhalb weniger als 24 Stunden nach der Katastrophe nötigenfalls eine Equipe von rund 60 Personen mobilisiert werden.

#### Ueberlebenshilfe

(Tage bis Monate nach der Katastrophe)

Hier hat die Befriedigung der überlebenswichtigen Bedürfnisse erste Priorität. Die Möglichkeiten des SKH liegen dabei im Einsatz der Trinkwasseraufbereitungsanlage, in der Lieferung und Verteilung von Hilfsgütern, der Montage von Zelten und klimafesten Notbehausungen als Unterkünfte oder Mehrzweckräume, in der Entsendung von medizinischen Equipen, im Einsatz von Logistik-Spezialisten zur Verteilung von Hilfsgütern sowie im Aufbau von Funknetzen und von temporären Dispensarien.

#### Wiederaufbau und Rehabilitation

(Monate bis Jahre nach der Katastrophe)

In dieser Phase geht es um die endgültige Instandstellung der Infrastruktur sowie den Wiederaufbau von öffentlichen Gebäuden und Wohnbauten.

Die Möglichkeiten des SKH liegen hier beim Wiederaufbau von Infrastruktur- und Wohnbauten, dem Aufbau von Basis-Gesundheitsprogrammen oder in der Durchführung von Impfkampagnen.

Die Grenzen zwischen den einzelnen Phasen sind allerdings fließend.

Viele Katastrophen ereignen sich in der Dritten Welt, wo bereits eine chronische Notlage oder ein ökologisch und ökonomisch sehr labiles Gleichgewicht herrscht. Eine Verschärfung der Lage kann dann plötzlich zu einer Katastrophe führen.

Bei Behebung der Folgen des akuten Ereignisses wird man deshalb unweigerlich mit den Problemen der chronischen Notlage konfrontiert. Es ist dies denn auch der Bereich, wo Katastrophenhilfe, andere Formen der humanitären Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit zusammenwirken müssen.

### Prävention, Katastrophenvorsorge

Wo eine unheilvolle Entwicklung mit geeigneten Mitteln bekämpft wird, können allenfalls Katastrophen vermieden oder zumindest deren Folgen gelindert werden. Dies gilt für sich langsam entwickelnde, absehbare Katastrophen wie Hungersnöte oder plötzlich eintretende Ereignisse wie Vulkanausbrüche.

Das SKH wird mehr und mehr mit Präventionsaufgaben konfrontiert und die Anfragen seitens internationaler Organisationen und Regierungen nehmen zu. Bislang waren Aktionen des SKH im Bereich der Prävention eher selten. Beispiele sind der Aufbau eines Erdbeben-Ueberwachungssystems, die Ausbildung von Katastrophenhundeteams und der Bau von Zyklon-Schutzplattformen.

454      Ausblick

### Personal

Die Zusammensetzung aus Mitarbeitern der allgemeinen Dienste, welche als Fachleute den SKH-Stab von aussen ergänzen, und Angehörigen der konsularischen Karriere hat sich bisher mehrheitlich bewährt. Für die Personalbedürfnisse verweisen wir auf Ziffer 72.

## Material / Einsatztechnik

Die materielle Einsatzbereitschaft ist in der Vergangenheit laufend verbessert worden, insbesondere in den Bereichen Rettungsmaterial, Trinkwasseraufbereitung, Uebermittlungsgeräte und Zelte.

## Aktionen

Die Rettungskette Schweiz kam mehrmals zum Einsatz, wobei diese vor allem anlässlich der Aktionen in Mexiko-City und San Salvador von sich reden machte. Organisation und Material haben sich dabei gut bewährt.

Es wäre dabei falsch, lediglich die Zahl der geretteten Personen betrachten zu wollen und die gewaltige psychologische Wirkung dieser Einsätze zu unterschätzen. Allein durch die Präsenz - eine Manifestation der internationalen Solidarität - sind bei der vom Schicksal betroffenen Bevölkerung entscheidende Impulse ausgelöst worden.

Eine weitere Verbreiterung des Hilfe-Angebotes in der Soforthilfe wird angestrebt.

Aufgrund der Erfahrungen wird versucht, Aktionen noch effizienter und wirkungsvoller zu gestalten. Auch wird angestrebt, die bleibende Wirkung nach Rückzug des SKH dadurch zu verbessern, dass den labilen politischen, sozialen und ökonomischen Verhältnissen beim Beginn einer Aktion noch vermehrt Rechnung getragen wird. Weitere Möglichkeiten, nebst einem gemeinsamen Vorgehen mit längerfristig tätigen Partnern, stellen die Inkaufnahme längerer Einsätze oder die frühzeitige Suche nach einer Nachfolgeorganisation dar.

Die Zusammenarbeit mit anderen Staaten, internationalen Organisationen oder schweizerischen Hilfswerken soll weitergeführt und ausgebaut werden. Auch wird der erneute Zusammenschluss der Sektion Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe mit dem SKH zur Abteilung Humanitäre Hilfe Anstoss zu vermehrter Konzentration und Koordination der Kräfte im Felde sein. Gleichzeitig wird die engere Zusammenarbeit zwischen den operationellen Sektionen der DEH und dem SKH bereits in der Planungsphase angestrebt.

Der Bereich Prävention dürfte, wie auch die Hilfe nach Zivilisationskatastrophen (Nuklear- oder Chemie-Unfälle), künftig an Bedeutung gewinnen.

Neue Verpflichtungen erwachsen dem SKH insbesondere auch aufgrund internationaler Vereinbarungen, welche die Schweiz 1986 unterzeichnet hat. Mit unseren Botschaften vom 8. April 1987 betreffend Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich über gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen (BBl 1987 II 765) und vom 12. August 1987 betreffend die Uebereinkommen über die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen und über Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder strahlungsbedingten Notfällen (BBl 1987 III 105) haben wir Ihnen diese Vereinbarungen zur Genehmigung unterbreitet; Sie haben sie mit Bundesbeschluss vom 10. Dezember 1987 (BBl 1988 I 89) bzw. 3. März 1988 (BBl 1988 I 1454) genehmigt.

46 Die nicht direkt operationelle Hilfe des Bundes

461 Allgemeines: Die Partner

Aus einer langen Tradition heraus - erste Vorläufer der heutigen humanitären Hilfe gehen bis ins Jahr 1942 zurück - wird der grösste Teil der für die humanitäre Hilfe bestimmten Mittel über eine Reihe von internationalen und nationalen Organisationen mit humanitärer Zielsetzung geleitet, mit denen wir teilweise auf eine jahrzehntelange

Zusammenarbeit zurückblicken können. Neue Partner sind im Laufe der Zeit dazugekommen, andere haben an Bedeutung verloren. Der Qualität der Partner kommt für die Qualität unserer Hilfe entscheidende Bedeutung zu. Die Auswahl des geeigneten Partners für eine bestimmte Hilfsaktion ist deshalb sehr wichtig.

Bei einigen handelt es sich um grosse internationale Organisationen, bei andern um sehr kleine schweizerische Institutionen, die aber besonders flexibel reagieren können. Je nach der Art der Situation, in der die Hilfe zum Tragen kommen soll, kann der eine oder andere Institutionstypus am geeignetsten sein. Neben der inhaltlichen Qualität der Hilfe ist für uns aber auch wichtig, dass die betreffende Organisation über die nötigen Strukturen verfügt, um den zweckkonformen Einsatz der ihr anvertrauten Mittel sicherzustellen und die nötigen Kontrollen veranlassen zu können. Gerade für sehr kleine Organisationen oder solche, die ohne eigenes Personal vor Ort überwiegend mit lokalen Partnern zusammenarbeiten, kann dies schwierig sein. So kann sich in solchen Fällen für uns unter Umständen ein Zielkonflikt zwischen dem ausgewiesenen Bedürfnis nach Hilfe und den einzuhaltenden Erfordernissen im Bereich der Kontrolle stellen, der häufig nicht einfach zu lösen ist.

#### 462 Die internationalen Organisationen

Die im humanitären Bereich tätigen internationalen Organisationen lassen sich grob in drei Gruppen gliedern:

- die auf Betreuung von Flüchtlingen ausgerichteten Organisationen (HCR, UNRWA, UNBRO, CIM),
- die mit Koordinationsaufgaben betrauten Organisationen (UNDRO),
- die auf Nahrungsmittelhilfe spezialisierten Organisationen (WEP).

Lediglich die ersten zwei Gruppen sollen hier zur Sprache kommen; das Welternährungsprogramm wird im Abschnitt über die Nahrungsmittelhilfe zu erwähnen sein. Nicht mehr die Rede ist in diesem Zusammenhang auch von UNICEF, das heute als Entwicklungsorganisation zu gelten hat und deshalb von den für die Entwicklungsorganisationen der UNO zuständigen Stellen der DEH betreut wird. Dies schliesst nicht aus, dass vereinzelt aus Mitteln der humanitären Hilfe Projekte des UNICEF mit humanitärem Charakter unterstützt werden.

Das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge (HCR) wurde 1951 geschaffen. Es ist ein Unterorgan der UNO-Generalversammlung, dessen Mandat regelmässig verlängert wurde, zum letzten Mal ab 1. Januar 1984. Mit der Schweiz ist das HCR neben dem gemeinsamen Engagement für die Sache der Flüchtlinge durch den Sitz der Organisation in Genf und durch die Tatsache, dass sich unter den sechs bisherigen Hochkommissären drei Schweizer befinden, besonders verbunden.

Umfang und Art der Aufgaben des HCR haben sich seit seiner Gründung massgeblich verändert. Der in den Statuten festgehaltene Grundsatz, dass das HCR mit dem Schutz der Flüchtlinge betraut und beauftragt ist, nach dauerhaften Lösungen für das Flüchtlingsproblem zu suchen, gilt weiterhin. Die immer wieder auftretenden grossen Flüchtlingsströme in den Entwicklungsländern haben jedoch dazu geführt, dass heute den Hilfs- und eigentlichen Ueberlebensprogrammen immer grössere Bedeutung zukommt. Bei Massenflichtbewegungen ist es nicht mehr möglich, bei jeder Einzelperson festzustellen, ob sie individuell verfolgt oder bedroht, und somit ein Flüchtling im engeren Sinne der internationalen Konventionen ist. Die Generalversammlung und der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen haben zudem das HCR in verschiedenen Krisen beauftragt, sich um Gruppen von Personen zu kümmern, die nicht unter den Flüchtlingsbegriff fallen, wie z.B. Vertriebene oder Rückkehrer, welche nach ihrer Rückkehr noch Wiedereingliederungshilfe benötigen.

Bei den materiellen Hilfeleistungen sind neben der Not-  
hilfe (Lebensmittel, Unterkunft, medizinische Versorgung),  
vor allem die Hilfe bei der freiwilligen Rückkehr, bei der  
Integration an Ort und Stelle und bei der Ansiedlung in  
einem Drittland von Bedeutung. Erziehungs- und Ausbildungs-  
programme, Beratung und juristische Betreuung vervoll-  
ständigen die materiellen Hilfeleistungen.

Die Tätigkeiten des HCR erfolgen entweder im Rahmen von  
sogenannten allgemeinen Programmen, wenn sie Flüchtlinge  
im engeren Sinn und voraussehbare Situationen betreffen,  
oder durch Spezialprogramme im Falle von Notsituationen  
oder spezifischen Aufträgen der Generalversammlung zur Be-  
treuung einer bestimmten Gruppe. Beide Programmarten wer-  
den ausschliesslich aus freiwilligen Beiträgen der Mit-  
gliedstaaten finanziert. Das allgemeine Budget der Verein-  
ten Nationen kommt lediglich für die Verwaltungskosten des  
HCR auf. Um eine noch bessere Ausrichtung der Tätigkeiten  
des HCR auf die Bedürfnisse der Flüchtlinge zu gewährlei-  
sten, ist gegenwärtig eine organisatorische Reform im  
Gange, welche die Arbeit des HCR modernisieren und noch  
effizienter gestalten soll.

Die Schweiz nimmt unter den Geberländern des HCR einen  
gewichtigen Platz ein. Unsere Beiträge haben sich pro Jahr  
in den vergangenen Jahren in der Grössenordnung von 20 Mil-  
lionen Franken bewegt, wobei die Spezialbeiträge zugunsten  
ausserordentlicher Programme aufgrund der zunehmenden  
Flüchtlingskrisen den grössten Teil unserer finanziellen  
Leistungen ausmachten. Auf Wunsch des HCR sehen wir vor,  
ab 1988 eine Umschichtung unserer Beiträge vorzunehmen und  
den für die allgemeinen Programme bestimmten ordentlichen  
Beitrag von 5,3 Millionen Franken für 1987 auf 7,5 Mil-  
lionen Franken für 1988 zu erhöhen, um dem berechtigten  
Wunsch des HCR nach mehr Flexibilität Rechnung zu tragen.  
Unsere Gesamtleistungen werden sich auch in den kommenden  
Jahren ungefähr im gleichen Rahmen wie bisher bewegen, es  
sei denn, die Entwicklung der internationalen Lage, die  
Bedürfnisse der Flüchtlinge und die Entwicklung des Bud-  
gets des HCR führten uns zu anderen Schlüssen.

Wir beabsichtigen, in Zukunft im Rahmen des Möglichen vermehrt nicht nur Nothilfe zu leisten, sondern die Bemühungen des HCR und anderer Organisationen zu fördern, Flüchtlinge und ansässige Bevölkerung gemeinsam in den Entwicklungsprozess des Landes zu integrieren und dort, wo die Verhältnisse es zulassen, sinnvolle Rückkehrhilfeprogramme zu unterstützen. Ferner gilt unser Interesse der Verbesserung der Koordination zwischen dem HCR und anderen internationalen Organisationen, so z.B. mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und dem Welt-ernährungsprogramm als Hauptlieferant der Nahrungsmittelhilfe.

Das Hilfswerk der Vereinten Nationen für die Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) wurde im Jahre 1949 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen gegründet. Sie erteilte ihr das Mandat, den Palästina-Flüchtlingen humanitäre Hilfe in den Bereichen Unterkunft, Ernährung, Erziehung und Gesundheitsvorsorge zukommen zu lassen, also ihre Grundbedürfnisse sicherzustellen. Aus politischen Gründen schien es im damaligen Zeitpunkt wünschbar, für die Palästina-Flüchtlinge ein eigenes Hilfswerk zu schaffen und sie nicht dem Vorläufer des heutigen Hochkommissariats für Flüchtlinge zu unterstellen.

Um von den UNRWA Hilfeleistungen zu erhalten, muss ein Flüchtling in Jordanien, Syrien, Libanon, den besetzten Gebieten oder im Gazastreifen registriert und als hilfsbedürftig anerkannt sein. 40 Jahre nach ihrer Gründung sorgt die UNRWA für die zweite Generation von Palästinaflüchtlingen, und rund 2 Millionen Menschen werden gegenwärtig von ihr betreut.



Das Budget der UNRWA beträgt heute rund 200 Millionen US-Dollar; es wird durch freiwillige Beiträge von ungefähr 100 Staaten gespiesen. Ungefähr die Hälfte der Beiträge werden für Erziehung und Ausbildung, etwa ein Achtel für die medizinische Versorgung, und rund zehn Prozent für Sozialhilfe aufgewendet. In den nächsten Jahren wird die UNRWA beträchtliche Investitionen vor allem im Bausektor machen müssen, da die zu Beginn ihrer Tätigkeit erstellten Gebäude (vor allem Schulen) sanierungsbedürftig sind. Auch haben die zahlreichen Auseinandersetzungen zur Beschädigung der Bausubstanz beigetragen.

Die Schweiz gehört zu den wichtigen Gebern der UNRWA. Wir unterstützen diese Organisation mit einem Geldbeitrag sowie durch die Lieferung von Backmehl und von Vollmilchpulver aus der Schweiz. 1987 erreichte unsere gesamte Hilfe rund 9 Millionen Franken. Um festzustellen, ob Art und Umfang unserer Leistungen den Bedürfnissen entsprechen, haben wir 1987 zusammen mit Kanada eine Evaluationsmission durchgeführt, welche anschliessend noch durch eine Sachverständigenmission über den Einsatz unseres Milchpulvers ergänzt wurde. Diese Abklärungen haben ergeben, dass die UNRWA ihre Aufgaben effizient erfüllt und haben ihre Rolle als wichtigen Stabilitätsfaktor in der Region bestätigt. Bezüglich der Zusammensetzung unserer Beiträge ergaben sich eine Anzahl Empfehlungen, auf die im Abschnitt über die Nahrungsmittelhilfe zurückkommen sein wird; vor allem wurde der Wunsch nach mehr Flexibilität zum Ausdruck gebracht. Zudem wird in naher Zukunft abzuklären sein, in welcher Weise wir die UNRWA bei der Durchführung ihres Bau- und Sanierungsprogrammes unterstützen können. Die weiterhin prekäre Lage in den besetzten Gebieten und im Libanon wird vermutlich ebenfalls Sonderbeiträge nötig machen.

Die UNRWA ist für uns nicht nur wegen dieser stabilisierenden Wirkung in der Region und aufgrund der ohne Zweifel weiterhin bestehenden Hilfsbedürfnisse ein wichtiger Partner. Sie erlaubt es uns auch, im Bereich der öffentlichen Hilfe in einer Anzahl von Ländern präsent zu sein, welche den von uns gesetzten Prioritäten im Bereich der technischen Zusammenarbeit nicht entsprechen.

Das Hilfsprogramm der UNO für die Flüchtlinge aus Kampuchea (United Nations Border Relief Operations, UNBRO) wurde 1982 geschaffen und erhielt den Auftrag, humanitäre Hilfe für die vertriebenen Kampucheaner entlang der thailändisch-kampucheanischen Grenze sowie für die dort ansässige thailändische Dorfbevölkerung zu erbringen. Die UNBRO versorgt die Bevölkerung entlang der Grenze mit Nahrungsmitteln, Unterkunft und Hilfsgütern; sie ist verantwortlich für die medizinische und sanitärische Infrastruktur, für Erziehungsprogramme und soziale Dienste. Sie untersteht dem Sonderbeauftragten des UNO-Generalsekretärs für die humanitäre Hilfe für Kampuchea und ist für ihre Tätigkeit ausschliesslich auf freiwillige Beiträge der Mitgliedländer angewiesen. Die Schweiz hat die Tätigkeiten der UNBRO regelmässig unterstützt; 1987 betragen unsere gesamten Beiträge 1,5 Millionen Franken.

Wir beabsichtigen, die Unterstützung der UNBRO weiterzuführen, solange die Situation an der kampucheanisch-thailändischen Grenze diese Hilfe erforderlich macht.

Das Zwischenstaatliche Komitee für Auswanderung (CIM/OIM), nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet, hatte ursprünglich zur Aufgabe, die Auswanderungen von Flüchtlingen aus Europa in die überseeischen Länder zu erleichtern. Mitgliedstaaten waren daher in erster Linie die betroffenen europäischen Länder sowie die überseeischen Einwanderungsländer, vor allem in Nord- und Südamerika.

Die Schweiz ist ein Gründungsmitglied des CIM, das seinen Sitz in Genf hat, und spielt auch gegenwärtig innerhalb der Organisation eine aktive Rolle. Das CIM arbeitet eng mit dem HCR zusammen.

Angeichts der grossen Flüchtlingsbewegungen in den Entwicklungsländern ergab sich vor ungefähr 10 Jahren eine Neuorientierung der Arbeit des CIM. Seine Hilfeleistungen erstrecken sich heute auch auf die Ansiedlung von Flüchtlingen aus Entwicklungsländern in Drittländern.

Gleichzeitig wird versucht, durch spezifische Programme dem "brain drain" aus den Entwicklungsländern zu begegnen. Qualifizierten Berufsleuten aus Entwicklungsländern, welche oft aus einer Mischung von politischen und wirtschaftlichen Gründen ihrem Ursprungsland den Rücken gekehrt haben, wird die Rückkehr, in ihre Herkunftsländer erleichtert.

Das CIM ist gegenwärtig in einer Reorganisationsphase und wird auch seinen Namen ändern; es soll in Zukunft Internationale Organisation für Migrationen (OIM) heissen. Zudem soll seine geographische Basis erweitert werden.

Die Schweiz beteiligt sich aufgrund eines separaten Bundesbeschlusses vom 17. März 1954 (BB1 1954 I 512) mit einem bestimmten Prozentsatz am Verwaltungsbudget des CIM. Zudem wird aus Mitteln der humanitären Hilfe ein jährlicher Beitrag an das operationelle Budget geleistet, der sich gegenwärtig auf 600'000 Franken beläuft. Zusätzlich werden von Fall zu Fall einzelne Projekte des CIM mitfinanziert. Im Einzelfall geschieht dies auch aus Mitteln der technischen Zusammenarbeit, wie z.B. beim kürzlich angelaufenen Rückkehrhilfeprojekt zugunsten von Chilenen aus der Schweiz und lokalen Arbeitslosen. Gerade angesichts der Rückkehrhilfeproblematik wird das CIM mit seinen wertvollen Erfahrungen in diesem Bereich für uns auch weiterhin ein wichtiger Partner sein.

Die Koordinationsstelle der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe (UNDRO) wurde 1971 durch die UNO-Generalversammlung geschaffen, um als zentrale Stelle für Katastrophenhilfe, Katastrophenbereitschaft und Katastrophenverhütung im UNO-System zu dienen. Die UNDRO hat ihren Sitz in Genf. Der ihr vorstehende Katastrophenhilfe-Koordinator ist direkt dem UNO-Generalsekretär unterstellt. Seine Aufgabe besteht im wesentlichen in der Koordination der Hilfstätigkeit im Falle einer Katastrophe. Diese Koordination erfolgt einerseits unter den betroffenen UNO-Organisationen und andererseits mit den zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, insbesondere mit dem IKRK. Wichtig ist auch die Funktion der UNDRO als zentrale Informationsstelle im Katastrophenfall. Zudem ist die UNDRO damit beauftragt, die Regierungen im Bereich des Katastrophenmanagements zu beraten und Studien über Katastrophen, ihre Verhinderung, Kontrolle und Vorhersehbarkeit zu fördern.

Die UNDRO ist vor allem für unsere direkte Katastrophenhilfe ein wichtiger Partner. Auch für die nicht direkt operationelle Hilfe ist sie als Informationsquelle äusserst wertvoll. Die Koordinationsaufgabe der UNDRO innerhalb des UNO-Systems und gegenüber den andern Hilfsorganisationen deckt sich mit unserem eigenen Bedürfnis nach einer möglichst weitgehenden Koordination der humanitären Hilfsaktionen.

Die UNDRO wird teils aus dem regulären UNO-Budget, teils durch freiwillige Beiträge finanziert. Wir haben der UNDRO seit mehreren Jahren jeweils einen jährlichen Beitrag an den Fonds für ausserordentliche Katastrophen zukommen lassen und beabsichtigen, diesen grundsätzlich auch in Zukunft weiter auszurichten (1987: 160'000 Fr.). Zudem werden der UNDRO von Fall zu Fall Beiträge für ausserordentliche Hilfsaktionen zugesprochen; sie beliefen sich z.B. 1987 auf mehr als eine halbe Million Franken.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) nimmt unter den Partnern unserer nicht direkt operationellen humanitären Hilfe eine Sonderstellung ein. Es ist eine schweizerische Institution, ist unabhängig und unparteiisch und hat ein internationales Mandat. Die vier Genfer Konventionen über das humanitäre Kriegsvölkerrecht geben dem IKRK einen generellen Auftrag, zugunsten der Opfer bewaffneter Konflikte tätig zu werden und Initiativen zu ergreifen. Zudem ist das IKRK ermächtigt, den beteiligten Parteien bei bewaffneten Konflikten innerstaatlichen Charakters seine Dienste anzubieten. Es hat eine Doppelfunktion, indem es den Opfern bewaffneter Konflikte, aber auch politischen Häftlingen einerseits Schutz gewährt und andererseits materielle Hilfe leistet.

Bewaffnete Auseinandersetzungen verschiedenster Art haben in den Ländern der Dritten Welt in den letzten Jahren stark zugenommen, vor allem in der Form von Guerilla-Operationen und Kommando-Einsätzen. Die schon unter normalen Umständen prekäre Lage eines Grossteils der Bevölkerung in den armen Ländern wird durch bewaffnete Auseinandersetzungen sehr bald zu einer Ueberlebenskrise, besonders für die schwächeren Gruppen der Gesellschaft. So ist die Sicherstellung der vordringlichsten materiellen Bedürfnisse auch für die Arbeit des IKRK immer wichtiger geworden. Im Konfliktfall ist nämlich die Arbeit anderer Organisationen oft erschwert oder überhaupt nicht möglich. Insbesondere die grosse Gruppe der Vertriebenen kann in Konfliktgebieten oft einzig vom IKRK Hilfe erhalten. Die Aufgaben des IKRK haben daher in den letzten Jahren in Art und Umfang beträchtlich zugenommen, und eine Abschwächung dieses Trends ist für die nähere Zukunft nicht erkennbar.

Die Unterstützung der Schweiz für die Tätigkeit des IKRK erfolgt durch die Gewährung eines ordentlichen Beitrages an das reguläre Budget der Organisation und durch Sonderbeiträge für bestimmte Aktionen.

Der gegenwärtige ordentliche Beitrag beruht auf einem separaten Bundesbeschluss vom 3. Oktober 1985 (BB1 1985 II 1339), der die Zeitspanne von 1986 bis und mit 1989 abdeckt. Gemäss diesem Bundesbeschluss belaufen sich die ordentlichen Beiträge für 1986 und 1987 auf 40 Millionen Franken und für 1988 und 1989 auf 45 Millionen Franken. Auf diese Weise trägt die Schweiz etwa die Hälfte des ordentlichen Budgets des IKRK. Eine neue Botschaft für die ordentlichen Beiträge ab 1990 wird den Eidgenössischen Räten in nächster Zeit unterbreitet werden.

Mit den Sonderbeiträgen unterstützen wir Tätigkeiten im Rahmen des operationellen Budgets des IKRK, d.h. konkrete Hilfseinsätze in verschiedenen Krisenregionen. Diese Beiträge variieren je nach den Bedürfnissen. So ging z.B. von 1986 auf 1987 der Umfang des operationellen Budgets des IKRK beträchtlich zurück, um 1988 aufgrund der sich bereits gegen Ende 1987 abzeichnenden erneuten Krisensituationen wieder massiv anzusteigen, nicht zuletzt auch aufgrund des umfangreichen Hilfsprogrammes für Aethiopien. Unsere ausserordentlichen Beiträge für 1987 beliefen sich auf rund 15,8 Millionen Franken. Davon wurden 4 Millionen Franken in Form von Nahrungsmittelhilfe geleistet.

Wir beabsichtigen, unsere Sonderbeiträge an das operationelle Budget des IKRK auch in Zukunft in ähnlichem Umfang aufrechtzuerhalten, wobei die Höhe der Beiträge und die geographischen Schwerpunkte von der Entwicklung der Situation abhängen werden.

Die Liga der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften ist die Dachorganisation aller nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften. Sie bildet so neben dem IKRK und den nationalen Gesellschaften eines der drei Elemente der internationalen Rotkreuzbewegung. Ihre Aufgabe besteht darin, zur Entwicklung der humanitären Tätigkeiten der nationalen Gesellschaften beizutragen, ihre Hilfsaktionen zugunsten der Opfer von Naturkatastrophen zu koordinieren,

und generell die Koordination und die Verbindung zwischen den einzelnen nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften sicherzustellen. Sie ergänzt das IKRK, indem sie den Flüchtlingen ausserhalb den Konfliktzonen Hilfe leistet.

Die Liga führt humanitäre Hilfsaktionen in einigen Fällen selbst durch, in anderen Fällen beschafft sie lediglich die nötigen finanziellen Mittel für die Hilfsprogramme der nationalen Gesellschaften oder unterstützt diese in der Durchführung von Hilfsaktionen. Der Bund leistet Beiträge an humanitäre Aktionen der Liga grundsätzlich über das Schweizerische Rote Kreuz.

Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) ist als nationale Rotkreuzgesellschaft Teil der internationalen Rotkreuzorganisationen und steht in einem speziellen Verhältnis sowohl zum IKRK als auch zur Liga der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften. Sein Verhältnis zum Bund ist ebenfalls spezieller Natur, weil der Bundesrat seine Statuten genehmigen muss. Neben seinen Aufgaben im Inland leistet das Schweizerische Rote Kreuz aber auch humanitäre Hilfe im Ausland bei Katastrophen, bewaffneten Konflikten und anderen Notlagen. Diese Aufgaben im Ausland ergeben sich aus seiner Zugehörigkeit zur Liga und aus seiner Verbindung mit dem IKRK. Das SRK unterstützt Aktionen der Liga und des IKRK. Es kann aber auch selbständig Hilfsaktionen durchführen und arbeitet dabei, wenn immer möglich, mit der nationalen Rotkreuz- oder Rothalbmondgesellschaft zusammen.

Die Hilfstätigkeit des SRK im Ausland konzentriert sich vor allem auf Not- und Wiederaufbauhilfe bei Katastrophen und bewaffneten Konflikten; das SRK leistet aber auch Entwicklungshilfe im Bereich des Gesundheitswesens und der Entwicklung der nationalen Rotkreuz- oder Rothalbmondgesellschaften. Aufgrund seiner langjährigen Erfahrungen,

vor allem im Bereich der medizinischen Hilfe, ist es für den Bund ein wertvoller und wichtiger Partner im Bereich der humanitären Hilfe. Wir tragen dieser Tatsache dadurch Rechnung, dass wir dem SRK einen jährlichen Grundbeitrag für Katastrophenhilfe zur Verfügung stellen. Er soll es dem SRK ermöglichen, ohne Rücksicht auf Spendeneingänge sofort Nothilfeaktionen durchführen zu können. Es handelt sich somit um eine Ausnahme von der allgemeinen Regel gemäss Artikel 11 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, welche eine entsprechende Eigenleistung der betreffenden Organisation verlangt. Für die Verwendung dieses Grundbeitrages sind spezifische Richtlinien ausgearbeitet worden, welche Kriterien für die Auswahl der Aktionen und die Berichterstattung über die Verwendung der Gelder enthalten. Diese spezielle Form der Zusammenarbeit hat sich bewährt, und wir beabsichtigen, dem SRK auch in Zukunft einen solchen jährlichen Grundbeitrag auszurichten. Daneben beteiligen wir uns mit zweckgebundenen Sonderbeiträgen an andern Hilfsaktionen des SRK, und zwar sowohl im Bereich der Not- und Katastrophenhilfe als auch im Rahmen längerfristiger Programme, z.B. für die Entwicklung nationaler Rotkreuz- oder Rothalbmondgesellschaften. Zudem haben sich verschiedentlich ursprünglich für die Nothilfe konzipierte Projekte auf Grund der Entwicklung der Situation zu längerfristigen Projekten mit Entwicklungscharakter gewandelt. So entstand z.B. aus einem Gesundheitsprojekt für Flüchtlinge ein längerfristiges Basisgesundheitsprogramm für eine ganze Region. Um den Projekten mit Entwicklungscharakter besser Rechnung tragen zu können, beabsichtigen wir, dem SRK in Zukunft auch einen Programmbeitrag zulasten des Rahmenkredites für technische Zusammenarbeit zu gewähren.

In operationeller Hinsicht ist die Beziehung zwischen SRK und SKH sehr eng; wir verweisen dazu auf die Ausführungen unter Ziffer 45.



Viele der schweizerischen Hilfswerke gehören zu den traditionellen Partnern der humanitären Hilfe. In den letzten Jahren hat der Bund ca. einen Fünftel der für die humanitäre Hilfe bestimmten finanziellen Mittel über schweizerische Hilfswerke (inkl. SRK) geleitet. Viele von ihnen verfügen über eine lange Erfahrung in bestimmten Ländern oder Fachbereichen. Ihre direkten Kontakte mit nichtstaatlichen Partnern in den Entwicklungsländern erleichtern den Zugang zur begünstigten Bevölkerung. Einige Hilfswerke sind zudem sowohl im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe tätig. Aus diesem Grunde sind sie besonders geeignete Partner für Projekte und Programme in der Uebergangszone zwischen Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe.

Um als Partner für den Bund in Frage zu kommen, muss ein Hilfswerk bestimmten Kriterien entsprechen. Dabei ist zwischen Kriterien projekt- und programmbezogener Art und Kriterien organisatorischer und institutioneller Natur zu unterscheiden.

Vom Bund mitfinanzierte Programme und Projekte im humanitären Bereich müssen den Grundsätzen und Zielen der humanitären Hilfe, wie sie im Bundesgesetz vom 19. März 1976 angeführt sind und in der Praxis weiterentwickelt wurden, entsprechen. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen unter Ziffer 42. Einerseits müssen also Bund und Hilfswerk bezüglich eines konkreten Projekts oder Programms über ein gewisses Mass an gemeinsamen Vorstellungen verfügen, andererseits muss aber der Bund die spezifische Eigenart und Unabhängigkeit des Hilfswerkes und die Erwartungen der das Hilfswerk mittragenden privaten Spender respektieren. Wichtig ist in dieser Hinsicht auch, dass das Hilfswerk den Grundsatz der Nichtdiskriminierung respektiert, mithin seine Hilfe ohne Berücksichtigung der politischen und religiösen Zugehörigkeit allen Bedürftigen zukommen lässt.

Sollte dies in einer konkreten Situation nicht möglich sein - man denke z.B. an die Situation im Libanon - so muss die Hilfe des Bundes über verschiedene Organisationen geleitet werden, damit möglichst alle bedürftigen Gruppen erreicht werden können.

Zwischen Bund und Hilfswerken ist so ein ständiger Dialog nötig, nicht nur über Projekte und Programme, sondern auch über grundsätzliche Fragen, z.B. wie die Qualität der Hilfe verbessert werden kann. Ein solcher Erfahrungsaustausch ist für beide Teile wichtig und lehrreich.

Im Interesse der Unabhängigkeit der Hilfswerke wird eine zu weitgehende finanzielle Beteiligung des Bundes an den Projekten der Hilfswerke vermieden. Artikel 11 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 verlangt denn auch eine angemessene Eigenleistung der Hilfswerke. Die Beteiligung des Bundes an Projekten der Hilfswerke im Bereich der humanitären Hilfe beträgt in der Regel rund die Hälfte bis zwei Drittel der Kosten. In ausserordentlichen Notsituationen können die Kosten eines Projektes auch ganz übernommen werden. Auch die Mitbeteiligung anderer externer Geber neben dem Bund kann ein Mittel sein, um eine zu grosse finanzielle Abhängigkeit von der Eidgenossenschaft zu vermeiden. Gerade bei internationalen Nothilfeaktionen von Hilfswerken, welche selbst Teil einer grösseren Organisation sind, kommt eine Beteiligung anderer Geberländer oder Organisationen häufig vor.

Die zweite Gruppe von Kriterien betrifft Aspekte organisatorischer und institutioneller Natur. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass ein Minimum an Organisation und Infrastruktur unabdingbar sind, wenn ein Hilfswerk seine Rolle als verantwortlicher Partner erfüllen will. Die zunehmende Komplexität der Hilfe im humanitären Bereich verlangt aber auch ein gewisses Mass an Fachkenntnissen. Dies bedeutet, dass sehr kleine Hilfswerke oder solche, die lediglich als Kontaktorganisation in der

Schweiz für eine ausländische Partnerorganisation figurieren, ohne über eigene Strukturen auf Platz zu verfügen, Mühe haben, unseren Anforderungen zu genügen. Dies hat sich insbesondere seit der Einführung der allgemeinen Geschäftsbedingungen, welche seit 1986 in Kraft sind, gezeigt. Trotz dieser Einschränkungen sind wir der Ansicht, dass es nicht wünschbar ist, kleine und kleinste Hilfswerke als Partner generell auszuschliessen und sich auf die grösseren und entsprechend strukturierten Organisationen zu beschränken. Gerade kleine Partner können im Einzelfall sehr wertvolle Hilfe leisten.

#### 465           Andere Partner

Obwohl das Bundesgesetz vom 19. März 1976 die Unterstützung von Projekten privater Institutionen durch den Bund nicht auf schweizerische Hilfswerke beschränkt, haben wir bisher im Bereich der humanitären Hilfe im Gegensatz zur Entwicklungszusammenarbeit nicht mit ausländischen privaten Institutionen als Partner gearbeitet. Eine Unterstützung von Projekten lokaler nichtstaatlicher Organisationen kann aber auch im Bereich der humanitären Hilfe durchaus wünschbar sein. Bisher haben wir in solchen Fällen die Hilfe über die entsprechende schweizerische Vertretung (Botschaft oder Koordinationsbüro) als Partner geleitet. Somit war diese Stelle uns gegenüber für die Kontrolle des Ablaufes der Aktion verantwortlich. Eine andere Möglichkeit ist der Weg über ein schweizerisches Hilfswerk, mit dem die entsprechende lokale Organisation bereits zusammenarbeitet. Eine direkte Einbeziehung ausländischer Institutionen als Partner würde zusätzliche Abklärungen der Zentrale bedingen. Sie ist deshalb im gegenwärtigen Zeitpunkt mit den zur Verfügung stehenden personellen Mitteln nicht durchführbar.

Wie zuvor bereits erwähnt, leisten wir in Ausnahmefällen auch direkte Hilfe über unsere Vertretungen und Koordinationsbüros als Partner. Die in den letzten Jahren gemachten Erfahrungen haben uns dabei gezeigt, dass die direkte Hilfe über unsere Botschaften die Ausnahme bleiben muss, da diese in den meisten Fällen nicht über die personellen und vor allem nicht über die fachlichen Kapazitäten verfügen, um ihnen unterbreitete Hilfsgesuche umfassend zu beurteilen und ihre Durchführung überwachen zu können. In einzelnen Fällen können jedoch kleinere Hilfsaktionen auf diesem Wege durchaus sinnvoll sein.

Etwas anders liegt die Situation, wenn der Botschaft ein Koordinationsbüro angegliedert ist, d.h. wenn es sich um ein Schwerpunktland unserer Entwicklungszusammenarbeit handelt. Der Koordinator und seine Mitarbeiter sind sowohl für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit als auch für den Bereich der humanitären Hilfe zuständig. Sie verfügen zudem über fundierte Kenntnisse des entwicklungs-politischen Umfeldes und über die nötigen Kontakte zu den auf Platz tätigen Hilfsorganisationen. Durch diese Art der Zusammenarbeit kann somit die Verbindung zwischen den einzelnen Instrumenten der öffentlichen Hilfe gefördert werden. Wir beabsichtigen deshalb, die direkte Hilfe über unsere Koordinationsbüros überall dort, wo dies sinnvoll und eine direkte Ueberwachung der Aktion gesichert ist, zu verstärken, insbesondere im Bereich der Nahrungsmittelhilfe.

#### 47 Die Nahrungsmittelhilfe als besondere Form der humanitären Hilfe

Die Nahrungsmittelhilfe als eines der Instrumente der schweizerischen humanitären Hilfe muss sich ebenfalls nach den für die humanitäre Hilfe im allgemeinen geltenden Grundsätzen, Kriterien und Schwerpunkten richten, wie sie in Ziffer 42 und 43 dargestellt sind. Sie werden deshalb in den folgenden Ausführungen nicht mehr spezifisch erwähnt. Zusätzlich gelten aber für die schweizerische Nahrungsmittelhilfe die speziell an diese Hilfsform gestellten Anforderungen, wie wir sie in allgemeiner Form im Kapitel 3 dargelegt haben. In diesem Abschnitt soll ihre Umsetzung in die Praxis der schweizerischen Nahrungsmittelhilfe aufgezeigt werden. Da die Nahrungsmittelhilfe praktisch die Hälfte der über den Rahmenkredit zur Verfügung stehenden humanitären Mittel ausmacht, ist die Anwendung dieser Grundsätze umso wichtiger.

#### 471 Die Partner der Nahrungsmittelhilfe

Auch unsere Nahrungsmittelhilfe ist im wesentlichen eine nicht direkt operationelle Hilfe. Unseren Partnern kommt deshalb sowohl für die Durchführung der einzelnen Aktionen als auch als Gesprächspartner für den Austausch von Erfahrungen und Anregungen ausserordentlich grosse Bedeutung zu. Auch hier lassen sich bei den Partnern wiederum drei grosse Gruppen unterscheiden, nämlich die internationalen Organisationen, die Rotkreuzorganisationen und die schweizerischen Hilfswerke. Zum Teil sind die Partner der Nahrungsmittelhilfe mit den Partnern der übrigen humanitären Hilfe identisch, zum Teil handelt es sich um andere Organisationen.

#### 471.1 Die internationalen Organisationen

Das Welternährungsprogramm (WEP) wurde 1961 als temporäres Programm von UNO und FAO gegründet, um den Transfer von Nahrungsmitteln in Entwicklungsländer mit Nahrungsmitteldefizit zu organisieren. Sitz des Sekretariates ist Rom. Anlässlich der Gründung war man der Meinung, es handle sich um eine vorübergehende Aufgabe; in vielen Ländern hat die Hilfe mit Nahrungsmitteln aber einen dauernden Charakter angenommen.

Das WEP benützt die Nahrungsmittelhilfe zur Unterstützung von Infrastrukturprojekten und anderen öffentlichen Arbeiten, zur Verbesserung der Volksgesundheit sowie als Soforthilfe in Katastrophenfällen. Seine Projekte haben somit zu einem grossen Teil den Charakter von Entwicklungsprojekten, andere befinden sich in der Uebergangszone zwischen den beiden Bereichen, während die Soforthilfe eindeutig unserer humanitären Hilfe entspricht. Das WEP ist neben der Weltbankgruppe zur grössten Hilfsquelle innerhalb des UNO-Systems geworden. Die Beiträge der Mitgliedstaaten können in Form von Nahrungsmittelhilfe, von Barbeiträgen oder von Dienstleistungen erfolgen. Als Regel gilt, dass Barbeiträge und Dienstleistungen zusammen mindestens einen Drittel des Totals erreichen sollten.

Heute wird rund die Hälfte der weltweiten Nahrungsmittelhilfe über das WEP abgewickelt. Vier Fünftel dieser Nahrungsmittel fliessen in Entwicklungsprogramme (z.B. Infrastrukturaufbau, Förderung von Milchwirtschaft und Pflanzenbau, Forstwirtschaft, Massnahmen zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit, Wasserversorgung, Bewässerung, usw.) sowie in Ernährungsprogramme für spezielle soziale Gruppen (Schulmahlzeiten, Zusatzernährung für Mütter und Kinder). Diese Projekte sind Teil des ordentlichen Programmes der Organisation. Nur ein Fünftel der gesamten Mittel wird in

echten Nothilfeprogrammen eingesetzt, wie z.B. in Dürrekatastrophen, Ueberschwemmungen, usw. Die Finanzierung solcher Programme erfolgt aus der internationalen Notstandsreserve (IEFR) des WEP oder durch spezielle Aufrufe. WEP und HCR haben eine neue Arbeitsteilung eingeführt, sodass in Zukunft das WEP mehr und mehr für die Lieferung von Nahrungsmitteln an Flüchtlinge verantwortlich sein wird.

Das WEP steht unter fähiger und international anerkannter Leitung. 1987 wurde eine Verwaltungsreform durchgeführt, um das anfallende Arbeitsvolumen besser bewältigen zu können. Wir haben grundsätzlich einen positiven Eindruck von der Arbeit des WEP und beabsichtigen, es weiterhin zu unterstützen. Dabei sollten nach Möglichkeit vermehrt Feldbesuche durch Vertreter der DEH durchgeführt werden, um die Arbeit des WEP vor Ort besser kennenzulernen. Zwei bereits durchgeführte Besuche haben bezüglich des richtigen Einsatzes der Nahrungsmittelhilfe einige Fragen aufgeworfen. So wurden zum Beispiel in Schulspeisungsprogrammen in einem Land, das selbst grosse Mengen Früchte produziert und exportiert, Dörrfrüchte aus der Nahrungsmittelhilfe eingesetzt. Zudem sollte unseres Erachtens bei Projekten des WEP mit Entwicklungscharakter vermehrt die Frage geprüft werden, ob der Einsatz von Nahrungsmittelhilfe den prioritären Bedürfnissen der Zielbevölkerung tatsächlich entspricht oder ob nicht andere Bedürfnisse wichtiger wären. Die nötige intensive Betreuung dieser Projekte ist nicht immer gewährleistet, da das WEP lediglich Aufsichtsfunktionen übernimmt. Die Projekte selbst sind Regierungsprojekte.

Der Bund verpflichtet sich gegenüber dem WEP stets in mehrjährigen Zusagen, gewisse Beiträge und Produkte zu liefern. Von 1986 bis 1988 sind es jährlich:

	<u>ordentliches Programm</u>	<u>Notstandsreserve</u>
	(in Mio. Fr.)	
Barbeitrag	2,5	
schweizerische Milchprodukte	4,0	2,0
Getreide (10'000 t Weizenäquivalente)		ca. 3,0
weitere Produkte (Dörrbirnen)	1,0	
	7,5	5,0
Total	ca. 12,5 Millionen Franken	

Bei dieser Verpflichtung handelt es sich um einen multilateralen Beitrag, d.h. das WEP ist berechtigt, über die Beiträge und Nahrungsmittel im Rahmen seiner beiden Programmkategorien frei zu verfügen. Für Nothilfeaktionen liefern wir darüber hinaus auf begründetes und detailliertes Gesuch der Organisation hin weitere Produkte für durchschnittlich 7,5 Millionen Franken jährlich.

Eine Intensivierung unserer Zusammenarbeit mit dem WEP, z.B. durch vermehrte Mitarbeit im Aufsichtsorgan des WEP, im Komitee für Nahrungsmittelhilfepolitik oder durch Mitarbeit bei der technischen und organisatorischen Betreuung von Projekten, wäre aus unserer Sicht wünschbar und nötig. Ohne personelle Verstärkung sind allerdings solche Massnahmen nicht durchführbar.

Das Hilfswerk der Vereinten Nationen für die Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) (vgl. dazu unsere Ausführungen unter Ziffer 462) bezieht vom Bund ebenfalls in grösserem Umfang Nahrungsmittelhilfe in Form von Milchpulver und Backmehl. Aufgrund der Erkenntnisse einer 1987



gemeinsam mit Kanada durchgeführten Evaluationsmission und einer anschliessenden Sachverständigen-Mission beabsichtigen wir, den bisherigen Beitrag von 4000 t Backmehl vorläufig beizubehalten. Bei der Milch hat sich ergeben, dass diese von der UNRWA nicht optimal und nicht gemäss der heute allgemein anerkannten Richtlinien (und insbesondere auch nicht gemäss der Richtlinien des Bundes) eingesetzt wird. Wir beabsichtigen deshalb, in Zukunft die Menge an Vollmilchpulver zu reduzieren.

Das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge (HCR) gehört ebenfalls zu den Organisationen, die von uns Nahrungsmittelhilfe erhalten (vgl dazu Ziffer 462).

#### 471.2 Die Organisationen des Roten Kreuzes (IKRK, Liga, SRK)

Sie sind ebenfalls Abnehmer von Nahrungsmittelhilfe (vgl. dazu Ziffer 463), die auf diesem Wege auch an lokale Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften weitergeleitet wird. Bei der Nahrungsmittelhilfe an diese Organisationen handelt es sich meistens um Nothilfeprogramme - vor allem das IKRK führt solche in grossem Stil durch - in kleinem Umfang auch um Sozialhilfeprogramme. Für die Nothilfeprogramme wird hauptsächlich Getreide, für die Sozialhilfeprogramme werden meistens Milchprodukte und Speisefett aus der Schweiz verwendet.

#### 471.3 Die schweizerischen Hilfswerke

Die schweizerischen Hilfswerke sind traditionelle Partner auch in der Nahrungsmittelhilfe. Ein grosser Teil der Hilfe mit schweizerischen Milchprodukten wird über sie geleitet. Bis vor kurzem wurde von den Hilfswerken ein pauschales Gesuch an den Bund für die Zuteilung einer bestimmten

Menge von Vollmilchpulver, Magermilchpulver und Schmelzkäse gerichtet, ohne die einzelnen Abnehmer detailliert aufzuführen. Die Hilfswerke stützten ihren Antrag auf die einzelnen Gesuche ihrer lokalen Partner (Missionsstationen, Spitäler, Kinderheime, Kirchgemeinden, usw.). Aufgrund des für die Milchprodukte zur Verfügung stehende Jahresbudgets teilte der Bund sodann den verschiedenen Hilfswerken eine bestimmte Menge der verschiedenen Produktkategorien zu. Rund 30 schweizerische Hilfswerke erhielten auf diese Weise regelmässig Milchprodukte, und die Hälfte der gesamten Hilfe mit schweizerischen Milchprodukten wurde über sie geleitet. Für den Einsatz dieser Produkte gab es seit 1980 ausführliche Richtlinien des Bundes, die den Hilfswerken bekannt waren.

1986 begann die DEH, nachdem die für die Nahrungsmittelhilfe zuständige Stelle von einer auf zwei Personen erweitert worden war, direkte Kontrollen auf dem Feld durchzuführen. Dabei ergab sich, dass in vielen Fällen an Ort und Stelle die Richtlinien des Bundes nicht bekannt waren und/oder nicht angewendet wurden und dass Projekte zum Teil seit langer Zeit Produkte erhielten, auch wenn dies gar nicht mehr gerechtfertigt war. Die Hilfswerke selbst, besonders die kleinen, waren auch nicht in der Lage, selbst Kontrollen über die richtige Verwendung durchzuführen. Dies bedeutet nun aber nicht, dass die Hilfswerke schlechte Arbeit leisten. In vielen Fällen funktioniert die Hilfe mit Milchprodukten gut. Aber es zeigte sich auch, dass die Hilfswerke bei der Hilfe mit Milchprodukten an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit stossen. Auch sie verfügen nicht über das nötige Personal, um die sehr zeitraubenden Kontrollen der Gesuche und der Verwendung der Produkte sicherzustellen, da die Zahl der Partner sehr gross und die jeweils eingesetzten Mengen sehr klein sind. Auf die konkreten Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz der Hilfe mit Milchprodukten wird unter Ziffer 472.2 zurückzukommen sein.

## 472.1 Uebersicht

Entsprechend unserer Botschaft vom 21. November 1984 über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft (BB1 1985 I 145) nehmen die Milchprodukte schweizerischer Herkunft in der Nahrungsmittelhilfe zwischen 1984 und 1987 nach dem aufgewendeten Betrag deutlich den ersten Platz ein (Anhang 6). Mengenmässig stehen sie allerdings deutlich hinter dem Getreide zurück. Neben den Milchprodukten werden auch Backmehl, Dörrbirnen, Weissfisch und Pflanzenfett sowie eine Spezialmischung aus Weizen, Soja und Milch, sogenanntes WSM, aus der Schweiz geliefert. Das Getreide und weitere Produkte werden im Rahmen des Möglichen in der Dritten Welt eingekauft, insbesondere Bohnen, Zucker und Gewürze.

Die in der Schweiz gekauften Produkte sind sehr viel teurer als jene aus der Dritten Welt. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: hohes Preisniveau, erhebliche Transportkosten und teurere Verpackung. Einige Produkte sind Spezialerzeugnisse und lassen sich nur bedingt durch Erzeugnisse aus Entwicklungsländern ersetzen. Andererseits könnten gerade die eiweisreichen Milchprodukte durch sehr viel billigere Eiweissträger aus den Entwicklungsländern selbst (Hülsenfrüchte, Fisch, eventuell lokal produzierte Milch) ersetzt werden. So kann der ernährungsmässige Gegenwert von einem Kilo Vollmilchpulver, welches heute in der Schweiz rund 11 Franken kostet, in der Form von Hülsenfrüchten in der Dritten Welt für einen Zehntel dieses Betrages erstanden werden. Aehnlich präsentiert sich das Problem bei den schweizerischen Dörrbirnen, deren Eiweisgehalt bescheiden ist und die oft durch kostengünstigere einheimische Früchte und Gemüse ersetzt werden könnten, die dank ihrer Frische auch mehr Vitamine enthalten.

Im Jahre 1986 setzte die DEH eine Expertengruppe ein, in der neben der DEH und verwaltungsexternen Sachverständigen auch die Hilfswerke vertreten waren. Sie erhielt den Auftrag, die in der Nahrungsmittelhilfe verwendeten Produkte schweizerischer Herkunft auf ihre Wirtschaftlichkeit und ihren zweckmässigen Einsatz zu prüfen. Im Gefolge der Empfehlungen dieser Arbeitsgruppe und unter Berücksichtigung der Diskussion, die ungefähr gleichzeitig mit den verschiedenen Hilfswerken über den besseren Einsatz der Hilfe mit Milchprodukten stattfand, wurde in bezug auf verschiedene Produkte eine Neuorientierung eingeleitet. Ziel dieser Neuorientierung ist, die Nahrungsmittelhilfe besser auf die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung auszurichten, jegliche negative Auswirkungen auf die Empfänger zu verhindern, die Lieferungen von Nahrungsmittelhilfe in den umfassenderen Rahmen der Entwicklungsanstrengungen des betreffenden Landes zu stellen und dabei kostengünstige und praktische Lösungen anzubieten. Der Aspekt der Kosten ist deshalb wichtig, weil es sich um die Verwendung von Steuergeldern handelt und der Kosten/Nutzen-Effekt auch bei der Verwendung schweizerischer Produkte nicht ausser acht gelassen werden darf.

#### 472.2 Die schweizerischen Milchprodukte

Im Zeichen der Sahelkrise wurde im Jahre 1985 mit 4530 t die bisher grösste Menge an schweizerischen Milchprodukten in der Nahrungsmittelhilfe des Bundes eingesetzt. Sowohl vorher als auch nachher erreichten die Lieferungen nie mehr diesen Umfang.

Wie bereits in Kapitel 3 angedeutet, hat bezüglich der Verwendung von Milchprodukten in der humanitären Hilfe und insbesondere in der Nothilfe schon vor mehreren Jahren eine grundsätzliche Diskussion eingesetzt. So erliess die Weltgesundheitsorganisation 1981 und 1986 Richtlinien über den Gebrauch von Muttermilchersatz bei Säuglingen, in denen insbesondere auf die sanitären und sozioökonomischen

Probleme hingewiesen wurde. In der Nothilfe tätige Organisationen, wie das IKRK und die Liga der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, machten sich ebenfalls aufgrund ihrer Erfahrungen Gedanken über den Einsatz von Milchpulver in Nothilfesituationen, die ihren Niederschlag 1981 und 1985 in entsprechenden Direktiven fanden. Diese führten dazu, dass diese Organisationen in Nothilfesituationen auf den Einsatz von Voll- und teilweise auch Magermilchpulver praktisch ganz verzichten. Die Gründe, welche zu diesen Einschränkungen führten, sind vielfältiger Natur; so lassen die hygienischen und sanitären Verhältnisse insbesondere in Notsituationen sowie die mangelnden Kenntnisse der Begünstigten einen risikofreien Gebrauch von Milchprodukten nicht zu. Man will auch vermeiden, dass die Mütter vom Stillen abgehalten werden. Milchprodukte sind zudem in vielen Kulturen nicht bekannt und können somit zu neuen Ernährungs- und Konsumgewohnheiten führen, die man nach Möglichkeit vermeiden will. Dies gilt auch für den Gebrauch von Käse. Es wird generell davon ausgegangen, dass wenn immer möglich Nahrungsmittel verwendet werden sollen, die den Leuten bereits bekannt sind. Dies erspart die grosse Arbeit der Einführung in die Zubereitung sowie der Kontrolle, für die vor allem in Notsituationen die nötige Zeit und Infrastruktur fehlt.

Die Problematik der Hilfe mit Milchprodukten hat den Bund bereits 1980 zum Erlass von Richtlinien über die Lieferung und Verteilung von Milchprodukten im Rahmen der humanitären Hilfe veranlasst. Wie die ersten Feldbesuche jedoch gezeigt haben, sind die Richtlinien den betreffenden Hilfswerken und ihren lokalen Partnern oft nicht bekannt oder werden nicht eingehalten.

Um mehr Klarheit über den gegenwärtigen Einsatz der Milchprodukte durch die schweizerischen Hilfswerke zu erlangen und einen sinnvollen Einsatz dieser wertvollen Produkte sicherzustellen, werden die Hilfswerke seit diesem Jahr angehalten, für jeden Bestimmungsort, also für jede Aktion, standardisierte Projektdaten zu erfassen, um den Einsatz

der Milchprodukte zu verbessern. Es zeigt sich schon jetzt, dass solche Projektdaten sehr nützliche Angaben über die Verwendung der schweizerischen Milchprodukte liefern. Wir werden daher mit den Hilfswerken in jenen Fällen, wo gegenwärtig kein sinnvoller Einsatz erfolgt, nach anderen, zweckmässigen Einsatzmöglichkeiten suchen. In vielen Fällen wären zusätzliche begleitende Massnahmen (Ernährungsberatung, Hygieneerziehung, Familienplanung) sinnvoll und nötig.

Zur Verbesserung des Einsatzes unserer Milchprodukte-Hilfe genügt der Dialog mit den Hilfswerken allein nicht. Er findet auch zwischen den beteiligten Bundesstellen, zwischen der DEH als federführendem Amt und dem Bundesamt für Landwirtschaft, welches durch den Einkauf der Milchprodukte im Auftrag des Bundes eine wichtige Rolle spielt, statt. Im Gespräch mit den Produzenten werden zudem Qualität, Verpackung und Beschriftung der Produkte laufend den neuen Erkenntnissen angepasst.

Diese Entwicklungen haben dazu geführt, dass im vergangenen Jahr der für die Lieferung von schweizerischen Milchprodukten zur Verfügung stehende Kredit nicht ausgeschöpft wurde, weil nicht genügend unseren Einsatzkriterien entsprechende Verwendungsmöglichkeiten offenstanden. Gewisse sinnvolle Möglichkeiten der Hilfe mit Milchprodukten bestehen zwar durchaus, aber sie sind umfangmässig begrenzt.

Um den zweckmässigen Einsatz der Milchhilfe zu erleichtern, werden wir in Zukunft einen kleinen Teil dieses Kredites zur Finanzierung flankierender Massnahmen (z.B. Durchführung eines Seminars für Projektbearbeiter der Hilfswerke über den richtigen Einsatz der Milchhilfe, Ausbildungsmassnahmen für die Begünstigten, usw.) verwenden. Dies ist eine wichtige ergänzende Massnahme zur Verbesserung der Qualität unserer Hilfe mit Milchprodukten.

Zudem beabsichtigen wir, die Richtlinien des Bundes von 1980 zu überarbeiten, einfacher und übersichtlicher darzustellen und in verschiedene Sprachen zu übersetzen, damit alle unsere Partner sie wirklich anwenden können.

#### 472.3 Nahrungsmittelhilfe mit Getreide

In der Form von Getreide können auf kostengünstige Weise grosse Mengen an wertvollen Nährstoffen angeboten werden. Verschiedene Arten haben in verschiedenen Gebieten der Erde die Funktion von Basisnahrungsmitteln. Die wichtigsten sind Reis, Mais, Weizen und Hirse.

Da diese Produkte den Empfängern bekannt sind, werden sie ohne weiteres akzeptiert und bedürfen auch keiner weiteren Erklärungen betreffend die Zubereitung.

Erfreulicherweise haben viele Entwicklungsländer begonnen, ihre eigene landwirtschaftliche Produktion, den Getreideanbau eingeschlossen, zu fördern. Nicht nur lassen sich so Devisen sparen, die sonst für den Import von Lebensmitteln ausgegeben werden müssten; die Länder sind auch weniger stark auf die Hilfe des Auslandes angewiesen. Als Folge der verbesserten agrarpolitischen Bedingungen begannen die Landwirte verschiedener Länder Ueberschüsse zu produzieren. Dies war z.B. in Indien (1985), Simbabwe (1986/87), Burkina Faso (1987) und gar in Saudiarabien (1985-1987) der Fall. Daneben gibt es traditionelle Exportländer wie Thailand (Mais und Reis) und Argentinien (Weizen, Mais und Sorghum).

Die schweizerische Getreidehilfe, deren Hauptzweck es ist, den Hunger notleidender Menschen zu lindern, hat so eine wichtige zusätzliche Aufgabe übernommen. Durch den Kauf von lokal oder regional existierenden Ueberschüssen hilft sie, die einheimische Produktion zu stützen und zu stabilisieren und verschafft dem betreffenden Land zusätzlich willkommene Devisen. Allerdings muss in solchen Fällen

sorgfältig abgeklärt werden, ob es sich wirklich um Uberschüsse handelt, denn die betreffenden Länder sind wegen der Deviseneinnahmen natürlich sehr an dieser Möglichkeit interessiert.

Von 1984 bis 1987 kauften wir so jeweils zwischen 66 Prozent und 92 Prozent des gelieferten Getreides in Entwicklungsländern ein. Wir werden auch in Zukunft dem Kauf in der Dritten Welt den Vorzug geben. Solche Einkäufe werden gelegentlich durch den Partner selbst vorgenommen (HCR, WEP, u.a.) oder dann durch die Eidgenössische Getreideverwaltung vorab über schweizerische Getreidehandels-Firmen nach kommerziellen Grundsätzen abgewickelt.

Das Backmehl bildet eine Ausnahme von dieser Regel; es stammt ausschliesslich aus der Schweiz. Es wird aber nur geliefert, wenn es den Ernährungsgewohnheiten der Zielgruppe entspricht und der Bedarf ausgewiesen ist. Dies ist der Fall, wenn das Mahlen lokal nicht möglich ist oder wenn die Transport- und Lagermöglichkeiten es erfordern. So gelangt z.B. die UNRWA regelmässig mit dem Gesuch um die Lieferung von Backmehl an uns, weil sich das Nahrungsmittel in dieser Form sofort verwenden lässt. Würde nämlich Getreide geliefert, so müsste es nach den in den Empfängerländern geltenden Vorschriften zuerst eine gewisse Anzahl von Monaten in die strategische Reserve eingespiesen werden und würde entsprechend lange für den Gebrauch blockiert. Für geliefertes Mehl gelten diese Restriktionen nicht. Verschiedene Hilfsorganisationen schätzen zudem die Tatsache, dass schweizerisches Backmehl sehr kurzfristig geliefert werden kann. Gerade in Notsituationen ist diese Schnelligkeit ein wichtiges Element. Auf diese Weise lassen sich oft Versorgungsengpässe bis zum Eintreffen grösserer Hilfssendungen anderer Gebirgländer überbrücken. Da der Weizen zur Herstellung des schweizerischen Backmehls üblicherweise aus Frankreich stammt, fallen für den Transport erhöhte Kosten an, die die Hilfe



um rund 15 Prozent verteuern. Mit Rücksicht auf die restriktiven Kriterien und angesichts der Tatsache, dass das Backmehl nur einen kleinen Teil unserer Getreidehilfe ausmacht, glauben wir, weitere Lieferungen im bisherigen Umfang verantworten zu können.

Das Uebereinkommen betreffend Nahrungsmittelhilfe des Internationalen Weizenabkommens wurde 1986 neu ausgehandelt. Es ist vom 1. Juli 1986 bis 30. Juni 1989 gültig. Die Schweiz hat sich verpflichtet, weiterhin jährlich 27'000 t Weizenäquivalente zur Verfügung zu stellen. Dreiecksgeschäfte und Lokalkäufe werden dabei ebenfalls angerechnet. Dank der ausserordentlich tiefen Weltmarktpreise für Getreide übersteigt unsere Hilfe diese Verpflichtung bei weitem. Dennoch möchten wir zur Erhaltung der Flexibilität auch in Zukunft davon absehen, höhere Verpflichtungen einzugehen. Wir hoffen, dass es den meisten Entwicklungsländern in einer nicht allzu fernen Zukunft gelingen möge, ihre Ernährung aus eigener Kraft zu sichern.

#### 472.4 Andere Produkte

In geringerem Umfang werden in der Nahrungsmittelhilfe auch andere Produkte schweizerischer Herkunft verwendet:

Weissfischkonserven aus der Schweiz werden in beschränktem Rahmen über das WEP eingesetzt; Fisch ist ein eiweissreiches Nahrungsmittel, aber verglichen mit andern in den Entwicklungsländern erhältlichen Nahrungsmitteln sehr teuer. Eine Abgabe in grösserem Rahmen kommt deshalb kaum in Frage. Seine Verwendung ist zudem auf jene Zielgruppen beschränkt, welche traditionell Fisch essen. Er sollte auch nicht in Ländern eingesetzt werden, die selbst Fisch exportieren. Am sinnvollsten werden diese Fischkonserven in institutionellen Ernährungsprogrammen verwendet, z.B. in Flüchtlingslagern.

Dörrbirnen haben einen beschränkten Eiweissgehalt und können zudem neue Ernährungsgewohnheiten schaffen. Ihr Einsatz ist nur sinnvoll, wenn lokal keine Früchte zur Verfügung stehen, so z.B. bei den Flüchtlingen in der Westsahara.

Vollnahrungsstückchen können entweder als Ergänzungsnahrung oder in den ersten Tagen einer Nothilfeaktion wertvoll sein, da sie keine weitere Zubereitung benötigen. Langfristig bzw. als ausschliessliche Nahrung sollten sie nicht eingesetzt werden.

Weizen/Soja/Milch ist eine fertige Mischnahrung, die mit Wasser angerührt wird und relativ energiereich ist. Der Einsatz von WSM ist in gewissen Ernährungsprogrammen - wenn der Zugang zu sauberem Wasser gegeben ist - und in längerfristigen institutionellen Programmen sinnvoll.

Gegenwärtig steht auch der Einsatz der Ueberlebensnahrung (ULN) des schweizerischen Zivilschutzes, die eine Aufbewahrungsfrist von 10 Jahren hat und in den nächsten Jahren stufenweise ersetzt werden muss, zur Diskussion. Es handelt sich um zwei Komponenten: eine süsse Frühstücksration und eine salzige Hauptmahlzeit. Die Rationen bestehen aus einem pulverähnlichen Gemisch, welches mit Wasser angerührt werden muss. Wegen ihres besonderen Geschmacks, des Mangels an Vitaminen und dem Problem des Zugangs zu sauberem Wasser, der in Nothilfesituationen nicht gegeben ist, kommt ein Einsatz in der Nothilfe kaum in Frage. Er widerspricht auch dem erwähnten Grundsatz, in solchen Situationen nur bekannte Nahrungsmittel abzugeben, um die nötigen Instruktionen und Kontrollen auf ein Minimum zu reduzieren. Geprüft wird dagegen der Einsatz in institutionellen oder Zusatzernährungsprogrammen, wo eine strenge Kontrolle besteht.

## 472.5. Barbeiträge

Die Nahrungsmittelhilfe besteht jedoch nicht ausschliesslich aus der Lieferung von Nahrungsmitteln; für die Finanzierung von Transport- und Verteilungskosten, von Küchenutensilien und von Nahrungsmittelkäufen an Ort und Stelle (ausser Getreide) werden Barbeiträge ausgerichtet. Diese beliefen sich während der Jahre 1984-1987 durchschnittlich auf 6 Prozent der gesamten Nahrungsmittelhilfe. Zusätzlich erhielt das Welternährungsprogramm neben den Nahrungsmittellieferungen regelmässig einen Barbeitrag von 2,5 Millionen Franken.

## 473 Der Rahmen der Nahrungsmittelhilfe 1989-1991

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, dass Nahrungsmittelhilfe weiterhin notwendig ist; sie wird deshalb ein wesentlicher Teil unserer humanitären Hilfe bleiben. Ob und wann Nahrungsmittelhilfe zu leisten ist, in welchem Umfang und mit welchen Produkten, muss jedoch ausgehend von den Bedürfnissen der begünstigten Bevölkerung entschieden werden. Es ist somit wesentlich, dass wir mit der erforderlichen Flexibilität vorgehen, um die Instrumente der öffentlichen Hilfe diesen Bedürfnissen anzupassen. Auf dieser Grundlage werden wir entscheiden, ob im konkreten Fall die Hilfe in Form von Nahrungsmitteln oder in einer andern Form die geeignetste Antwort auf eine Situation ist. Dies gilt auch in jenen Fällen, wo die Nahrungsmittelhilfe als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt wird und somit die von der humanitären Hilfe sich unterscheidenden Anforderungen der Entwicklungszusammenarbeit erfüllen muss.

Die auf diese Weise ausgewählten Produkte sollen möglichst in Ueberschussgebieten der Dritten Welt eingekauft werden. Käufe von Produkten, die aus andern Industrieländern stammen, sind wenn möglich zu vermeiden. Schweizerische Produkte sollen zum Einsatz gelangen, wenn sie den vorne

erwähnten Kriterien entsprechen und ihr Einsatz sich unter Berücksichtigung des Qualitäts- und Preisaspektes sowie der Lieferfristen rechtfertigt.

Der Anteil der Nahrungsmittelhilfe, welcher über die schweizerischen Hilfswerke abgewickelt wird, soll im heutigen Umfang erhalten bleiben. Zusammen mit den Hilfswerken soll ein sinnvollerer Einsatz der Hilfe mit Milchprodukten angestrebt werden.

Bei der über die internationalen Organisationen geleiteten Hilfe beabsichtigen wir, den multilateralen Anteil, dessen Verwendung wir nicht beeinflussen können, stabil zu halten oder eher zu verkleinern. Dagegen sollen konkrete klar umrissene Gesuche für bestimmte Aktionen dieser Organisationen (multilaterale Hilfe) stärker berücksichtigt werden. Nach Möglichkeit werden wir vermehrt auf die Unterstützung des WEP im Rahmen rein bilateraler Projekte zurückgreifen. Ein Beispiel eines solchen Projektes findet sich im Anhang 8.

#### 48            Erfolgskontrolle und Kontrolle der                  Verwendung der Mittel

Artikel 9 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe hält fest, dass der Bundesrat über die wirksame Verwendung der nach diesem Gesetz bewilligten Mittel wacht und darüber der Bundesversammlung Bericht erstattet, wenn er einen neuen Rahmenkredit beantragt.

Die Kontrolle der wirksamen Verwendung der Mittel hat zwei verschiedene Aspekte. Einerseits geht es um die Erfolgskontrolle oder Evaluation der Aktionen im Bereich der humanitären Hilfe, d.h. um die Frage, ob die im konkreten Fall eingesetzten Mittel die gesteckten Ziele erreichen

konnten und ob das Hilfskonzept als solches den Bedürfnissen angepasst war. Andererseits geht es auch um die finanzielle Kontrolle einer Aktion.

Der Erfolgskontrolle ist im Rahmen der uns zur Verfügung stehenden personellen Mittel in den letzten Jahren stetig mehr Gewicht beigemessen worden. So hat unser eigenes Personal Feldbesuche oder unter Beizug externer Sachverständiger verschiedene Evaluationsmissionen durchgeführt. Normalerweise wurden die betroffenen Partnerorganisationen, unter Umständen auch andere Geberländer einbezogen. Diese für den Bereich der humanitären Hilfe neue Tätigkeit hat sehr positive Resultate gebracht und uns in vielen Fällen den Weg zu Verbesserungen oder Anpassungen der Hilfe eröffnet. Evaluationen haben auch die Neuausrichtung von ursprünglichen Nothilfeprojekten auf längerfristige Ziele erleichtert. Auch haben solche Missionen den Dialog mit unseren Partnern gefördert. Wir beabsichtigen deshalb, die Evaluationstätigkeit im Bereich der humanitären Hilfe im Rahmen unserer personellen Möglichkeiten weiterzuführen. Wo sich dies als sinnvoll erweist, werden wir solche Missionen auch weiterhin mit andern Geberländern zusammen durchführen, deren Vorstellungen über die humanitäre Hilfe den unseren nahestehen.

In Bezug auf die finanzielle Kontrolle der Verwendung der Mittel ist zu unterscheiden zwischen den internationalen Organisationen, den schweizerischen Hilfswerken und den direkten Aktionen des SKH.

Bei den internationalen Organisationen erfolgt die Kontrolle über die Verwendung der geleisteten Beiträge bei den inhaltlich nicht zweckgebundenen Beiträgen durch die entsprechende interne Kontrollstelle der Organisation. Ferner gibt es eine von den Mitgliedstaaten der UNO ernannte Kommission der Rechnungsprüfer, welche die Rechnungsführung der einzelnen UNO-Organen überprüfen und der Generalversammlung jährlich Bericht erstatten. Diese Berichte sind uns zugänglich. Zudem haben wir über unsere

Mitarbeit als Mitglied oder Beobachter in den Aufsichtsorganen der verschiedenen Programme (HCR, UNRWA, WEP) Einblick in die Programme und die Arbeit der betreffenden Organisation. Für die zweckgebundenen ausserordentlichen Beiträge erstellt die Organisation für jede Aktion einen separaten Bericht, aus dem die Verwendung unserer Mittel hervorgeht. Feldbesuche durch Mitarbeiter der DEH sind ebenfalls eine weitere Möglichkeit, Aufschlüsse über die praktische Arbeit einer Organisation zu erhalten.

Das IKRK verfügt über eine detaillierte Budget- und Programmpräsentation und Rechenschaftsablage in verschiedenen Etappen. Es handelt sich um ein standardisiertes System, welches von allen Geberländern akzeptiert wird.

Bei den Hilfswerken findet die Kontrolle in anderer Form statt. Bei der Einreichung des Gesuchs wird jedes Projekt in standardisierter Form erfasst und ein detailliertes Budget, unter Angabe anderer Finanzierungsquellen, vorgelegt. Für die gesamten Beziehungen zwischen Hilfswerk und Bund gelten die allgemeinen Geschäftsbedingungen, die seit 1986 in Kraft sind. Sie regeln die Rechnungsführung und legen auch fest, dass jede Aenderung des Projektziels vorgängig dem Bund zur Genehmigung vorgelegt werden muss. Während der Durchführung einer Hilfsaktion, die wir finanziell unterstützen, verlangen wir in regelmässigen Abständen Zwischenberichte und nach Abschluss der Aktion eine ausführliche Abrechnung und einen Rechenschaftsbericht. In der Regel werden unsere Beiträge in Tranchen entrichtet, wobei die Ueberweisung von Teilzahlungen von Zwischenberichten abhängig ist.

Eine direkte Kontrolle erfolgt bei Feldbesuchen der Mitarbeiter der Abteilung für humanitäre Hilfe. Auch Freiwillige des SKH können mit solchen Kontrollmissionen beauftragt werden. In gewissen Fällen erfüllen unsere Auslandsvertretungen oder die Koordinationsbüros nützliche Kontrollfunktionen.

Bei der Nahrungsmittelhilfe geht es vor allem darum sicherzustellen, dass die unseren Partnern zur Verfügung gestellten Nahrungsmittel am vorgesehenen Bestimmungsort eintreffen und dort zweckentsprechend und wirksam verwendet werden. Bis zum Eintreffen der Ware im Bestimmungsort stützen wir uns auf die Meldungen der Spediteure. Die anschliessende Kontrolle basiert in der Regel auf der Berichterstattung seitens der Partner und der Endempfänger. Diebstähle und Verluste kommen vor, halten sich aber in sehr kleinem Rahmen.

Die Ueberwachung der SKH-Aktionen ist lückenlos geregelt und auf verschiedenen Stufen abgesichert. Für jeden Korps-Einsatz ist ein Einsatzkoordinator des Korpsstabes dem Delegierten direkt verantwortlich. Dieser überwacht die Verwirklichung der Projektziele und die Kostenentwicklung durch periodische Feldbesuche. Dieses System erlaubt auch das rechtzeitige Eingreifen für den Fall, dass das Konzept angepasst werden muss. Für die Durchführung der Aktion im Feld ist der Einsatzleiter verantwortlich. Es handelt sich dabei durchwegs um Freiwillige mit langjähriger Führungserfahrung. Ein Administrator im Einsatzland ist für die Führung der Buchhaltung verantwortlich. Er rechnet monatlich mit der Zentrale in Bern ab. In einem Schlussbericht, der unter anderem eine kritische Gesamtbeurteilung enthält, werden die erreichten Ziele und die wichtigsten Budgetabweichungen festgehalten. Der Eidgenössischen Finanzkontrolle werden sämtliche Unterlagen jeder Aktion zur Nachprüfung zur Verfügung gestellt.

## 5            Verwendung des laufenden Rahmenkredites

## 51           Verpflichtungen und Zahlungen

Der mit Bundesbeschluss vom 3. Juni 1985 (BBl 1985 II 304) eröffnete Rahmenkredit von 440 Millionen Franken galt ab 1. Juli 1985 für eine Mindestdauer von drei Jahren. Die Verpflichtungen zulasten dieses Rahmenkredites betragen am 31. März 1988 315,2 Millionen Franken. Die Unvorhersehbarkeit der Katastrophen verunmöglicht es, eine genaue Verpflichtungsplanung zu erstellen. Aufgrund der uns zur Verfügung stehenden Angaben nehmen wir an, dass der Rahmenkredit bis ungefähr Ende Februar 1989 ausgeschöpft sein wird.

## 52           Formen der gewährten Hilfe

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 1988 und die voraussichtlichen Ausgaben bis Februar 1989 (wahrscheinliche Ausschöpfung des Rahmenkredites von 440 Mio. Fr.).



Aufteilung nach Hilfeformen der Zahlungen zu Lasten des Rahmenkredits von 440 Millionen Franken

F o r m e n	J a h r e						
	1985	1986	1987	Vorgesehene Ausgaben 1988	Vorgesehene Ausgaben 1989	Voraussicht- licher Totalbetrag	Ursprünglich vorgesehene Aufteilung l)
Schweizerisches Katastrophenhilfekorps (SKH)	4'270'596	11'508'265	9'368'126	12'000'000	2'000'000	39'146'987	37'000'000
Beiträge an inter- nationale Organisationen und Hilfswerke	26'842'705	43'149'579	44'698'459	45'683'000	6'369'909	166'743'652	118'000'000
Nahrungsmittelhilfe: Schweizerische Milchprodukte	17'789'702	32'603'837	27'755'922	38'491'000	5'070'477	121'710'938	120'000'000
Nahrungsmittelhilfe: Getreide	-	13'039'386	18'519'808	20'726'000	2'866'631	55'151'825	62'000'000
Getreidehilfe 1989	-	-	-	-	23'000'000	23'000'000	23'000'000
Andere Formen von Nahrungsmittelhilfe	4'999'170	7'644'292	9'339'306	10'462'000	1'801'830	34'246'598	23'000'000
Reserve zur Deckung von Verpflichtungen im Falle aussergewöhnlicher Katastrophen	-	-	-	-	-	-	57'000'000
T o t a l	53'902'173	107'945'359	109'681'621	127'362'000	41'108'847	440'000'000	440'000'000

6 Neuer Rahmenkredit

61 Betrag und Dauer

Der Rahmenkredit von 530 Millionen Franken, den wir hiermit beantragen, wird es uns ermöglichen, neue Verpflichtungen während einer Mindestdauer von drei Jahren einzugehen. Er soll ab 1. März 1989 bzw. frühestens nach der Ausschöpfung des gegenwärtigen Rahmenkredites gelten. Den neuen Rahmenkredit haben wir aufgrund der im Legislatur-Finanzplan 1989-1991 vorgesehenen Mittel (BBl 1988 I 395 Anhang 4) festgesetzt. Ferner sind 20 Millionen Franken für die Getreidehilfe 1993 eingesetzt, damit wir uns allenfalls ohne Vorbehalt an der nächsten Erneuerung der Nahrungsmittelhilfekonvention des internationalen Weizenabkommens von 1986 beteiligen können. Zusammen mit der Reserve für aussergewöhnliche Katastrophen ergibt sich ein Gesamtbetrag von 530 Millionen Franken. Dieser Betrag ist jedoch nur als mögliche Grössenordnung der Auslagen zu betrachten. Das effektive Ausgabevolumen für die internationale humanitäre Hilfe wird jeweils im Jahresbudget festgelegt.

---

1) Ziffer 62 der Botschaft vom 21. November 1984 (BBl 1985 I 145)

2) Die Reserve ist wie folgt verwendet worden:

Fr. 3'800'000 für Madagaskar: Wiederaufbau von Brücken und Strassen nach Zyklon-Schäden. Einsatz des SKH in den Jahren 1986-1988

Fr. 53'200'000 werden am Ende der Periode des Rahmenkredits für die laufenden Ausgaben der verschiedenen Hilfsformen verwendet.

In unseren Ausführungen haben wir aufgezeigt, dass eine erhöhte Flexibilität beim Einsatz der verschiedenen uns zur Verfügung stehenden Mittel und Instrumente nötig ist. Auf diese Weise kann unsere Hilfe den Bedürfnissen der begünstigten Bevölkerung besser angepasst und so ihre Qualität verbessert werden. Wir haben deshalb jene Hilform, welche die grösste Flexibilität aufweist, nämlich die Barbeiträge an internationale Organisationen und schweizerische Hilfswerke, überdurchschnittlich anwachsen lassen. Die entsprechenden Projekte und Programme enthalten im übrigen oft auch eine Nahrungsmittelhilfe-Komponente. Sie sind aber als Einheit zu betrachten und werden als solche finanziert. Da die Barbeiträge an die genannten Organisationen und die Mittel für die Aktionen des SKH aus der gleichen Budgetrubrik stammen, besitzen wir auf diese Weise auch die nötige Flexibilität, um z.B. im Falle von grösseren SKH-Aktionen ohne Umstellungen zwischen einzelnen Kreditrubriken sofort über Mittel zu verfügen.

Die Aufteilung der Barbeiträge auf die einzelnen Organisationen und Hilfswerke und die Art der Beiträge können im voraus nicht definitiv festgelegt werden, da sie im wesentlichen von unvorhersehbaren Ereignissen abhängen. Die Ausrichtung von Beiträgen an die allgemeinen Programme oder spezifischen Projekte internationaler humanitärer Institutionen ermöglicht unsere Beteiligung an grossen Hilfsaktionen. Die Hilfsaktionen und -projekte schweizerischer Hilfswerke werden wir wie bisher durch ausserordentliche Beiträge unterstützen, die etwa einen Fünftel des jährlichen Budgets ausmachen dürften.

Wir beabsichtigen, die Nahrungsmittelhilfe als Ganzes leicht zu erhöhen und sie flexibler zu gestalten. Für die Hilfe mit schweizerischen Milchprodukten sehen wir unverändert eine Summe von 120 Millionen Franken vor. Aufgrund der in den letzten Jahren gemachten Erfahrungen (vgl. dazu Ziff. 472) handelt es sich dabei unseres Erachtens um eine maximale Menge, welche wir sinnvoll, d.h. unseren Grundsätzen und Kriterien entsprechend, einsetzen können. Im Zeichen der Flexibilität wurde auch die Rubrik "andere Nahrungsmittelhilfe", mit der wir lokale Ankäufe in Entwicklungsländern (z.B. von Hülsenfrüchten) finanzieren können, deutlich erhöht.

Wie im letzten Rahmenkredit erachten wir es als unerlässlich, eine angemessene Reserve in den Rahmenkredit einzuschliessen, über die wir in ausserordentlichen Katastrophensituationen verfügen können. Den Betrag der Reserve haben wir auf dem gleichen Niveau belassen. Sie ist im Finanzplan nicht enthalten. Wir gehen dabei davon aus, dass eine Inanspruchnahme dieser Reserve grundsätzlich durch entsprechende Kompensationen aus andern Budgetrubriken der Entwicklungshilfe ausgeglichen werden sollte.

Wir beabsichtigen, den verschiedenen Formen der internationalen humanitären Hilfe folgende Mittel zuzuordnen, behalten uns jedoch vor, interne Verschiebungen vorzunehmen:

Hilfsformen	Neuer Rahmenkredit in Mio. Fr.	Rahmenkredit von 440 Mio. Fr.
a. Schweizerisches Katastrophen- hilfekorps	45	37
b. Beiträge an internationale Organi- sationen und Hilfswerke	169	118
c. Nahrungsmittelhilfe mit schweize- rischen Milchprodukten	120	120
d. Nahrungsmittelhilfe mit Getreide Getreidehilfe 1993	68 20	62
Getreidehilfe 1989		23
e. Andere Nahrungsmittelhilfe	51	23
f. Betrag zugunsten von Opfern ausser- gewöhnlicher Katastrophen	57	57
<b>Total</b>	<b>530</b>	<b>440</b>

## 7            Finanzielle und personelle Auswirkungen

### 71            Finanzielle Auswirkungen

Wie wir in Ziffer 6 darlegen, beantragen wir einen neuen Rahmenkredit von 530 Millionen Franken. Dieser Betrag setzt sich aus den im Finanzplan vorgesehenen Ausgaben und einer Reserve von 57 Millionen Franken zusammen. Auf die Reserve werden wir nur in ausserordentlichen Fällen zurückgreifen.

Der bisherige Rahmenkredit wird vermutlich Ende Februar 1989 ausgeschöpft sein. Die neuen Verpflichtungen werden Ausgaben zulasten der Bundesbudgets 1989 bis voraussichtlich 1992 zur Folge haben. Sie sind aus den allgemeinen Bundesmitteln zu decken. Wir werden sie Ihnen jeweils im Jahresbudget zur Genehmigung unterbreiten.

Wie wir Ihnen in unserer Botschaft vom 21. November 1984 über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft (BB1 1985 I 145) dargelegt haben, erforderte das Wachstum der Aufgaben der humanitären Hilfe verbunden mit der Zunahme der uns zur Verfügung stehenden Mittel eine Verstärkung des Personals, das sich der Planung und der Kontrolle entsprechender Massnahmen annimmt. Seit 1985 haben wir deshalb der Abteilung Humanitäre Hilfe der DEH insgesamt drei zusätzliche Stellen (zwei für das SKH, eine für die Sektion humanitäre und Nahrungsmittelhilfe) zugewiesen und überdies bei Neubesetzungen solcher Stellen darauf geachtet, dass die betreffenden Mitarbeiter/innen über ein gutes Mass an einschlägiger Felderfahrung verfügen.

Auch in der kommenden Rahmenkredit-Periode muss dieser Dienst personell verstärkt werden, um die Qualität der humanitären Hilfe weiter verbessern zu können. Wir sehen vor, der betreffenden Abteilung mindestens zwei weitere Stellen entweder aus angestrebten Rationalisierungsmassnahmen innerhalb der DEH bzw. des EDA oder aus der Allgemeinen Bundesverwaltung zuzuweisen. Sollte dies aus irgendeinem Grunde nicht möglich sein, sähen wir uns gezwungen, den eidgenössischen Räten im Rahmen der jährlichen Budgetanträge eine Erhöhung des genehmigten Personalbestandes zu unterbreiten.

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

## 8           Legislaturplanung

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

## 9           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

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 9 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976<sup>1)</sup> über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. Mai 1988<sup>2)</sup>,

*beschliesst:*

## Art. 1

<sup>1)</sup> Für die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft wird ein Rahmenkredit von 530 Millionen Franken bewilligt.

<sup>2)</sup> Er wird für eine Mindestdauer von drei Jahren ab 1. März 1989 gewährt, jedoch nicht bevor der vorangehende Rahmenkredit ausgeschöpft ist.

<sup>3)</sup> 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 an im Ausland tätige Hilfswerke sowie für humanitäre Hilfsaktionen, die vom Bundesrat angeordnet werden;
- b. die Finanzierung von Aktionen des Freiwilligenkorps für Katastrophenhilfe im Ausland sowie für die Ausbildung und Ausrüstung der Freiwilligen;
- c. die Lieferung von schweizerischen Milchprodukten;
- d. andere Nahrungsmittelhilfe, namentlich in der Form von Getreide oder Getreideprodukten.

<sup>1)</sup> SR 974.0

<sup>2)</sup> BBl 1988 II 1181



**Art. 3**

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

2594

Anhänge

Die nachfolgenden Statistiken geben Auskunft über die internationale humanitäre Hilfe der Eidgenossenschaft in den Jahren 1984, 1985, 1986 und 1987.

Anhang 1 Geographische Verteilung der humanitären Hilfe

Anhang 2 Die wichtigsten Partner der nicht direkt operationellen humanitären Hilfe

Anhang 3 Die Aktionen des SKH

Anhang 4 Die Aktionen der schweizerischen Vertretungen und Koordinationsbüros der DEH

Anhang 5 Humanitäre Hilfe für Flüchtlinge

Anhang 6 Nahrungsmittelhilfe

Anhang 7 Interventionen des SKH mit Kurzbeschrieb typischer Aktionen

Anhang 8 Auswahl von typischen Aktionen der nicht direkt operationellen Hilfe (mit Kurzbeschrieben)

Die Botschaft vom 21. November 1984 über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe enthielt statistische Angaben nur bis zum Ende des Jahres 1983. Wir haben deshalb in den Anhängen zur vorliegenden Botschaft das Jahr 1984 ebenfalls berücksichtigt, obwohl es nicht in die Laufzeit des gegenwärtigen Rahmenkredites fällt. So konnte eine unvollständige Statistik vermieden werden. Überall dort, wo Total-Zahlen genannt werden, haben wir hingegen lediglich den gegenwärtigen Rahmenkredit, d.h. die Jahre 1985-1987 berücksichtigt.

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

LEGENDE

Schwerpunktländer der DEH

Humanitäre Hilfe 1985 - 1987



bis 1'000'000 Franken

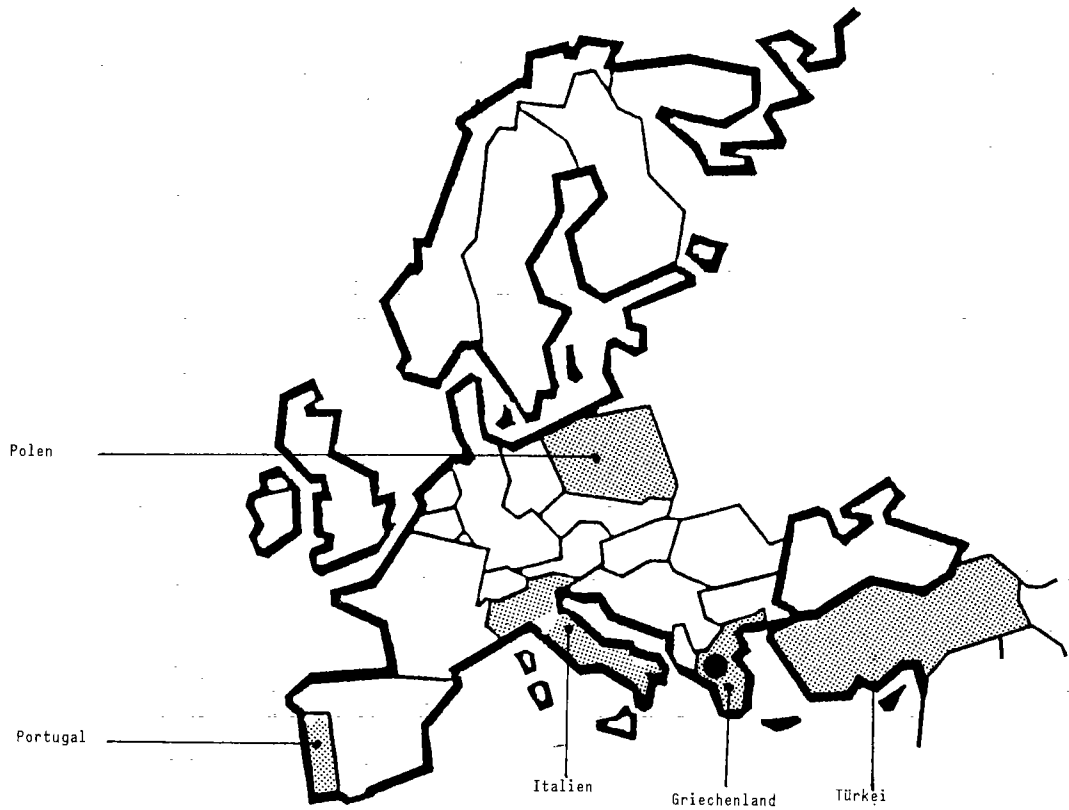


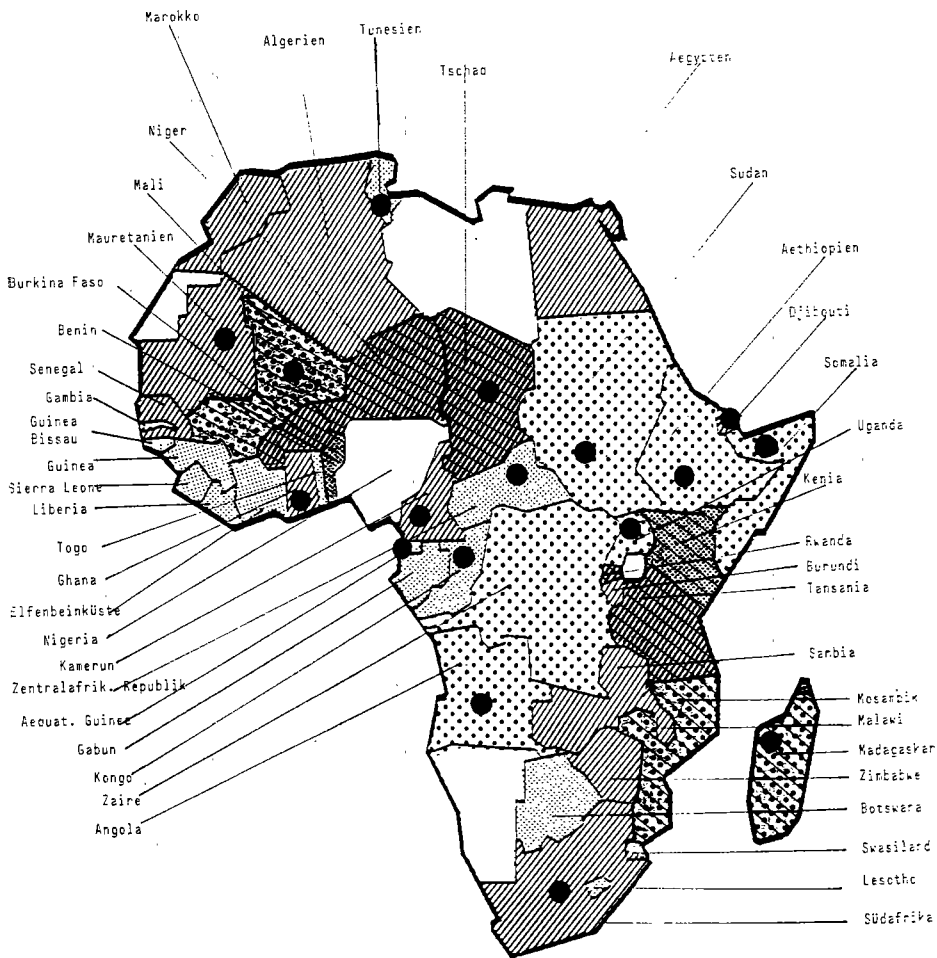
1'000'000 bis 5'000'000 Franken

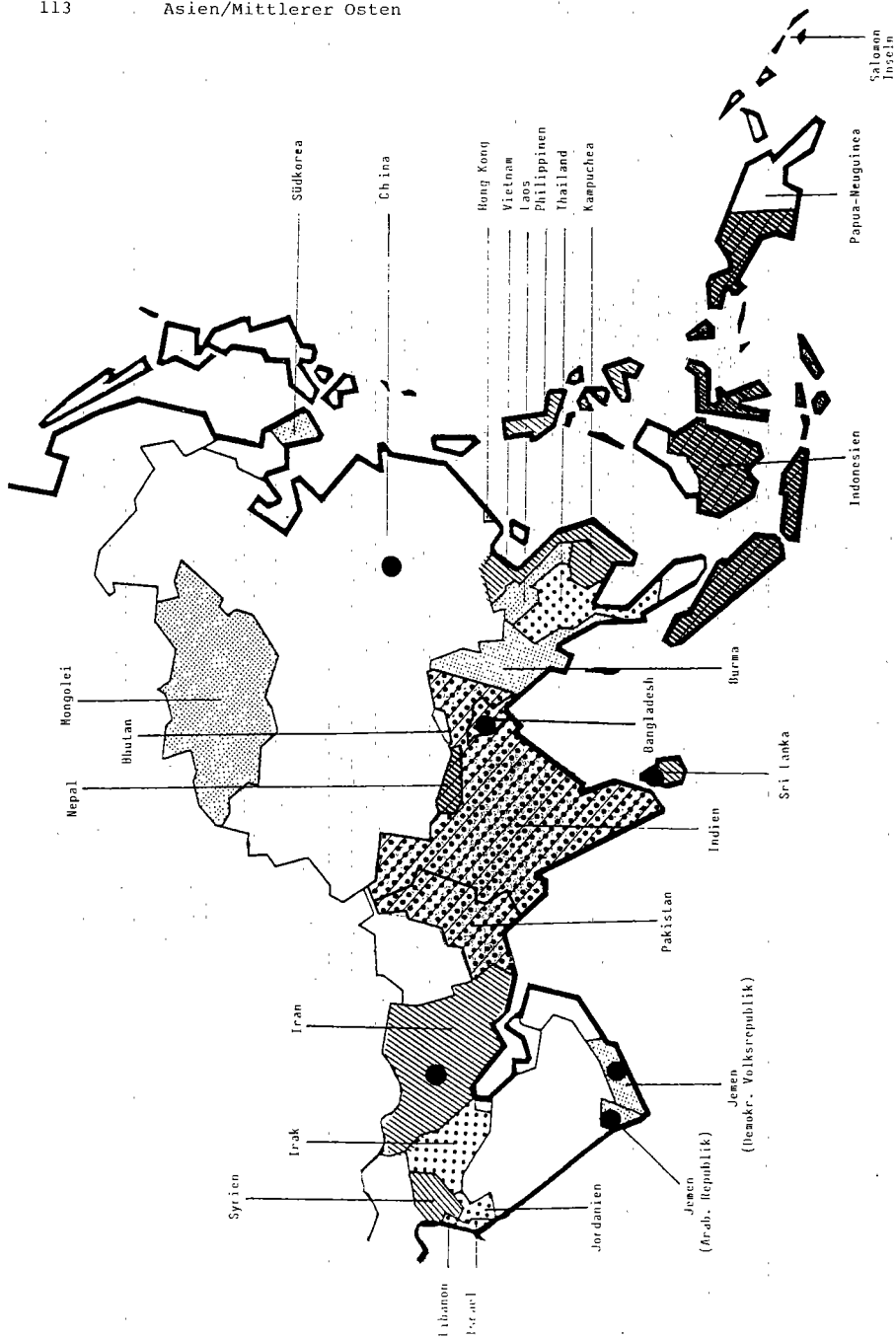


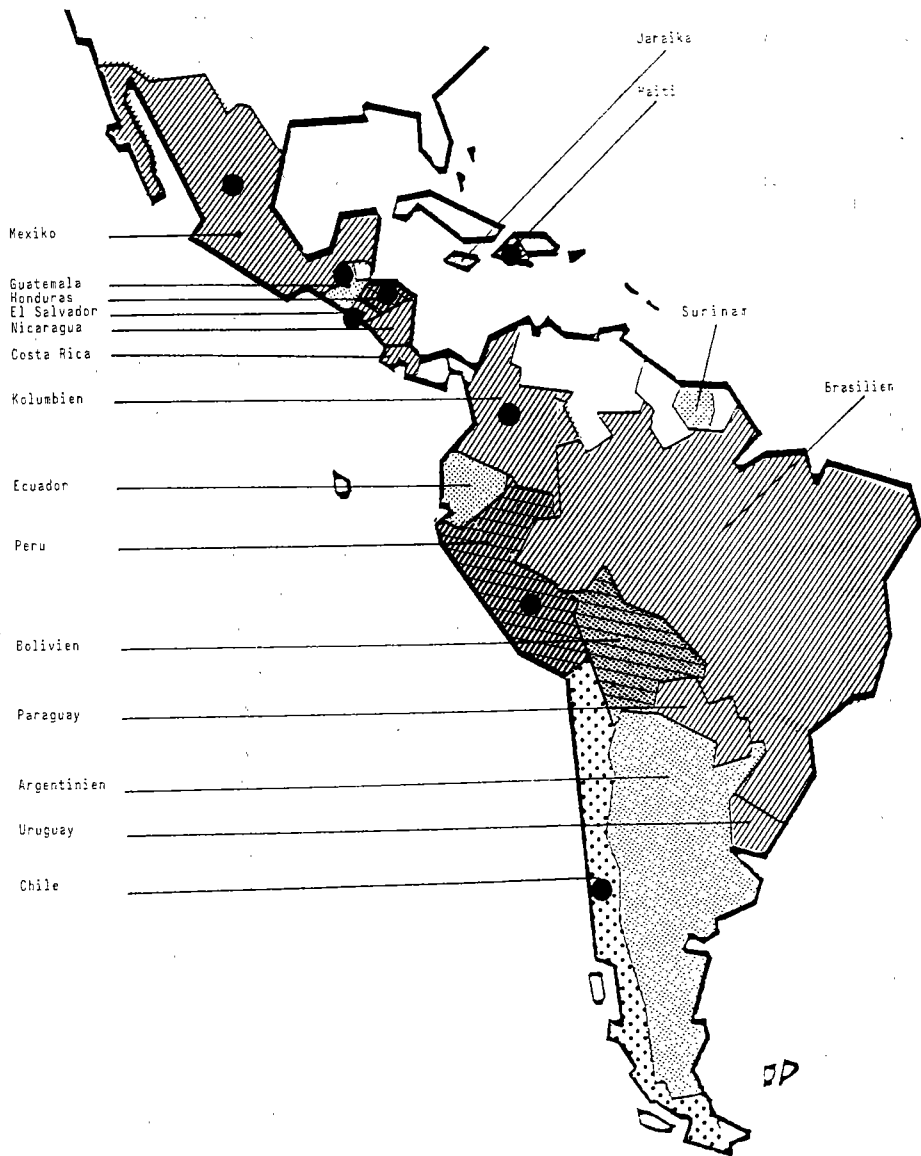
über 5'000'000 Franken

Länder mit mindestens einem Einsatz des SKH  
1985 - 1987









## 12 Aufteilung nach Ländern

(Ohne ordentliche Beiträge an internationale Organisationen)

Kontinente/Länder	1984	1985	1986	1987	Total 1985-1987
	(in 1000 Franken)				
<u>Afrika</u>					
Aegypten	247	12	75	2'085	2'172
Aequatorial-Guinea	675	379	240	234	853
Aethiopien	13'211	13'783	5'510	11'026	30'319
Algerien	1'048	1'043	571	450	2'064
Angola	3'351	2'054	2'162	1'044	5'260
Benin	1'989	311	368	257	936
Botswana	86	84	172	347	603
Burkina Faso	429	425	520	458	1'403
Burundi	119	970	452	178	1'600
Djibouti	3'123	930	313	1'187	2'430
Elfenbeinküste	330	227	314	364	905
Gabun	21	21	-	772	793
Gambia	92	159	89	-	248
Ghana	1'651	563	489	503	1'555
Guinea	159	74	98	132	304
Guinea-Bissau	19	1	25	78	104
Kamerun	78	644	1'208	931	2'783
Kapverden	2'990	1'776	1'620	1'454	4'850
Kenia	836	253	283	-	536
Komoren	20	-	101	8	109
Kongo	133	331	108	111	550
Lesotho	86	70	79	93	242
Liberia	-	-	-	46	46
Madagaskar	823	544	1'429	3'739	5'712
Malawi	334	106	25	929	1'060
Mali	2'507	1'839	3'016	1'393	6'248
Marokko	586	1'601	959	14	2'574
Mauretanien	2'801	1'934	2	14	1'950
Mauritius	41	18	17	17	52
Mosambik	2'272	1'402	1'900	4'838	8'140
Niger	557	1'579	251	-	1'830
Rwanda	1'471	2'044	160	163	2'367
Sambia	863	580	295	2'489	3'364
Sao Tomé und Príncipe	139	-	21	-	21
Senegal	798	540	776	1'179	2'495
Seschellen	56	45	60	49	154
Sierra Leone	-	160	-	-	160
Simbabwe	559	82	67	1'880	2'029
Somalia	3'937	2'988	7'194	3'600	13'782
Sudan	3'834	12'612	6'651	1'653	20'916
Südafrika	304	345	378	473	1'196



Kontinente/Länder	1984	1985	1986	1987	Total 1985-1987
Swaziland	119	70	-	88	158
Tansania	1'046	743	1'638	1'154	3'535
Togo	280	217	166	148	531
Tschad	2'498	2'218	391	852	3'461
Tunesien	242	383	202	88	673
Uganda	701	635	2'705	2'597	5'937
Zaire	1'763	2'370	1'181	1'951	5'502
Zentralafrik. Republik	510	394	-	-	394
<u>Lateinamerika</u>					
Argentinien	242	35	27	29	91
Bolivien	357	17	227	35	279
Brasilien	1'461	818	1'667	1'628	4'113
Chile	889	2'826	959	1'797	5'582
Costa Rica	100	500	850	250	1'600
Ecuador	58	81	66	412	559
El Salvador	250	1'764	1'618	1'344	4'726
Guatemala	-	-	100	14	114
Haiti	94	633	547	686	1'866
Honduras	417	625	1'106	810	2'541
Jamaika	62	63	63	65	191
Kolumbien	555	1'343	1'104	1'003	3'450
Mexiko	200	2'168	1'510	269	3'947
Nicaragua	270	1'595	976	1'203	3'774
Paraguay	376	476	459	583	1'518
Perù	826	1'826	882	581	3'289
Surinam	-	-	-	450	450
Uruguay	107	1'094	32	-	1'126
Venezuela	-	-	-	8	8
<u>Asien/Ozeanien</u>					
Bangladesh	811	1'272	4'325	988	6'585
Bhutan	28	-	-	-	-
Burma	160	160	105	-	265
China, Volksrep.	-	-	-	13	13
Hongkong	4	-	-	37	37
Indien	3'803	2'410	3'700	3'752	9'862
Indonesien	574	1'348	757	191	2'296
Kampuchea	-	300	700	150	1'150
Korea, Rep.	-	50	5	3	58
Laos	-	91	200	-	291
Malaysia	-	-	-	200	200
Mongolei	281	308	319	-	627

Kontinente/Länder	1984	1985	1986	1987	Totál 1985-1987
Nepal	73	160	357	1'265	1'782
Neu-Kaledonien (franz. Territorium)	52	53	53	55	161
Pakistan	690	1'665	4'582	1'823	8'070
Papua-Neuguinea	100	-	-	-	-
Philippinen	2'122	2'081	508	2'029	4'618
Salomon Inseln	-	-	350	-	350
Sri Lanka	591	245	544	1'575	2'364
Thailand 1)	2'348	3'943	2'794	1'955	8'692
Vietnam	706	2'189	-	-	2'189
<u>Mittlerer Osten</u>					
Iran/Irak	-	5'500	-	1'400	6'900
Iran	200	100	1'185	1'411	2'696
Israel (einschl. besetzte Gebiete) 2)	4'464	4'717	3'944	1'765	10'426
Jemen, Arab. Rep.	1'853	87	-	500	587
Jemen, Dem. Rep.	117	38	593	-	631
Jordanien 2)	1'982	2'690	3'329	2'917	8'936
Libanon 2)	2'952	1'306	2'042	4'311	7'659
Syrien 2)	1'482	1'421	1'393	576	3'390
<u>Europa</u>					
Griechenland	-	-	461	295	756
Italien	37	-	-	-	-
Polen	577	-	318	-	318
Portugal	566	33	21	-	54
Türkei	272	34	-	-	34

1) inkl. Hilfe an UNBRO

2) inkl. multilaterale Nahrungsmittelhilfe an UNRWA

## 2 Die Partner der nicht direkt operationellen humanitären Hilfe

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 4		1 9 8 5		1 9 8 6		1 9 8 7		Total 1985-1987	
	Geld- beitr.	NMH 1)	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	4'500	-	4'700	-	5'000	-	5'300	-	15'000	-
- Ausserordentl. Beiträge	7'185	1'103	9'300	2'132	13'057	3'088	9'535	4'404	31'892	9'624
- Anteil Verwaltungskosten für Nicht-UNO-Mitglieder	-	-	1'029*	-	-	-	485**	-	1'514	-
- Einsätze des SKH	9	-	5'917	-	2'154	-	2'170	-	10'241	-
WEP										
- Beiträge an ordentliches Programm	-	7'510	-	9'462	-	8'504	-	7'934	-	25'900
- Beitr. an Notstandsreserve (IEFR)	-	8'401	-	14'366	-	9'909	-	10'146	-	34'421
- Ausserordentl. Barbeiträge	-	-	573	-	-	-	-	-	573	-
- Bilaterale Aktionen	-	-	-	-	-	-	-	2'284	-	2'284
- Einsätze des SKH	2'031	-	23	-	643	-	698	-	1'364	-
UNRWA										
- Ordentlicher Beitrag	1'700	7'404	2'900	6'085	2'900	5'515	3'000	4'803	8'800	16'403
- Ausserordentl. Beiträge	-	-	-	-	100	-	200	-	300	-
UNBRO										
	700	963	800	1'483	1'000	1'083	1'500	13	3'300	2'579

\* für die Jahre 1982, 1983 und 1984

\*\* für die Jahre 1985 und 1986

Organisationen	1 9 8 4		1 9 8 5		1 9 8 6		1 9 8 7		Total 1985-1987	
	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)
UNDRO										
- Regulärer Beitrag an Fonds für Katastrophen	150	-	150	-	150	-	160	-	460	-
- Ausserordentl. Beiträge	224	480	-	-	360	-	580	-	940	-
- Einsätze SKH	1'400	-	623	-	855	-	401	-	1'879	-
CIM										
- Ordentlicher Beitrag	500	-	500	-	500	-	600	-	1'600	-
- Ausserordentl. Beiträge	100	-	200	-	100	-	200	-	500	-
- Verwaltungskostenbeitrag 2)	483	-	580	-	503	-	466	-	1'549	-
UNICEF										
- Ordentlicher Beitrag *)	9'000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Ausserordentl. Beiträge	-	500	350	417	100	-	200	-	650	417
- Einsätze SKH	-	-	-	-	-	-	219	-	219	-
FAO	-	-	-	-	-	-	744	-	744	-
WHO	240	-	-	-	100	-	11	-	111	-
UNESCO	-	-	-	-	80	-	-	-	80	-
UNO										
- Einsätze SKH	188	-	698	-	226	-	273	-	1'197	-
UNO-Fonds für die Opfer der Folter	-	-	-	-	150	-	-	-	150	-

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

Organisationen	1 9 8 4		1 9 8 5		1 9 8 6		1 9 8 7		Total 1985-1987	
	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)
<b>b) Organisationen des Roten Kreuzes</b>										
IKRK										
- Ordentlicher Beitrag 3)	18'000	-	18'000	-	40'000	-	40'000	-	98'000	-
- Ausserordentl. Beiträge	16'000	7'343	13'608	11'229	11'850	1'333	11'850	4'016	37'308	16'578
- Einsätze SKH	226	-	105	-	-	-	-	-	105	-
Liga der Rotkreuz- Gesellschaften	=	2'451	-	1'714	-	2'255	-	-	-	3'969
Schweizerisches Rotes Kreuz										
- Ordentlicher Beitrag für Katastrophenhilfe	1'500	-	2'000	-	2'000	-	2'000	-	6'000	-
- Ausserordentl. Beiträge	4'320	5'539	3'154	4'797	1'915	1'229	1'431	930	6'500	6'956
- Einsatz SKH	-	-	-	-	-	-	769	-	769	-
Institut Henry-Dunant										
- Freiwilliger Beitrag	65	-	65	-	65	-	-	-	130	-
- Ausserordentl. Beitrag	20	-	30	-	-	-	-	-	30	-
<b>c) Private schweizerische Hilfswerke</b>										
Action suisse Return	120	540	120	145	-	634	-	-	120	779
American Joint Distr. Com.	-	152	-	153	-	150	-	-	-	303
Amici di Padre Mantovani	-	298	-	185	-	200	-	268	-	653
Ass. suisse amis Afghanistan	-	-	-	-	-	-	135	-	135	-
Bund Freier Evang. Gemeinden der Schweiz	-	-	-	-	-	-	-	166	-	166
Caritas	445	7'535	650	6'729	869	6'737	876	7'021	2'395	20'487
Christian Refugee Aid	-	-	-	-	-	-	-	108	-	108
Christl. Friedensdienst/ Schweiz. Arbeiterhilfswerk	100	790	114	252	100	250	217	322	431	824

Organisationen	1 9 8 4		1 9 8 5		1 9 8 6		1 9 8 7		Total 1985-1987	
	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)
Christl. Hilfs. Inter Aid Schweiz	-	119	-	194	-	-	-	-	-	194
Comité suisse soutien au peuple sahraoui	-	101	50	-	50	-	50	-	150	-
Emmaus	-	344	-	315	-	337	-	168	-	820
Frères de nos Frères	-	59	-	60	-	127	-	149	-	336
Heilsarmee	-	656	-	628	-	310	-	680	-	1'618
Helvetas	28	-	-	300	-	-	55	300	55	600
Hilfswerk der Evang. Kirchen der Schweiz	600	199	809	9	200	2	266	95	1'275	106
Holy Land Instit. of Deaf	-	-	-	-	-	-	54	-	54	-
Lutherischer Weltbund	-	2'363	-	1'471	-	2'315	-	1'388	-	5'174
Morija	-	-	-	128	-	200	-	-	-	328
Schweiz. Evang. Missionsrat	-	1'868	-	1'794	89	1'806	-	1'829	89	5'429
Schweiz. Heiligland-Verein	100	-	-	-	100	-	100	-	200	-
Schweiz. Hilfsverein für das Albert-Schweitzer-Spital	-	-	-	-	-	-	750	-	750	-
Schweiz. Mennonitische Org.	-	354	-	263	-	14	-	4	-	281
Schweiz. Union der Siebenten- Tags-Adventisten	-	196	-	227	-	351	-	361	-	939
Schweiz. Unterstützungs- komitee für Eritrea	-	40	-	60	-	20	-	21	-	101
Solidarität Dritte Welt	-	1'317	-	821	-	611	-	1'098	-	2'530
Stiftung USTHI	-	-	-	-	-	-	120	-	120	-
Terre des Hommes, Genf	-	579	-	527	-	680	-	637	-	1'844
Terre des Hommes, Lausanne	1'181	2'368	1'736	1'912	2'080	2'295	2'822	2'099	6'638	6'306
Verein Caritas Kinderhilfe VCKB	240	-	200	-	-	-	280	-	480	-
Diverse	596	315	110	17	40	60	80	74	230	151

## 3 Die Aktionen des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps

NMH = Nahrungsmittelhilfe

1) inkl. Barbeiträge zulasten Rubrik

202.493,27 für andere Nahrungsmittelhilfe

Kontinente/Länder	1 9 8 4		1 9 8 5		1 9 8 6		1 9 8 7		Total 1985-1987	
	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)
	(in 1000 Franken)									
<b>Afrika</b>										
Aequatorial-Guinea	675	-	129	-	-	-	-	-	129	-
Aethiopien	50	-	344*	-	643*	-	697*	-	1'684	-
Angola	226*	-	105*	-	-	-	-	-	105	-
Djibouti	16	-	128	-	240	-	12	-	380	-
Ghana	879	-	202	-	204	-	15	-	421	-
Guinea	118	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kamerun	-	-	-	-	171	-	17	-	188	-
Kongo	-	-	216*	-	-	-	-	-	216	-
Madagaskar	-	-	-	-	923	-	2'246	-	3'169	-
Malawi	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mali	-	-	407*	-	686*	-	453*	-	1'546	-
Mauretanien	1'400*	339	749	-	2	-	-	-	751	-
Somalia	-	-	-	-	64	-	-	-	64	-
Südafrika	-	-	-	-	-	-	50	-	50	-
Sudan	-	-	5'573*	-	114*	-	198*	-	5'885	-
Tschad	1'158*	-	1'134	-	150	-	-	-	1'284	-
Tunesien	7	-	211	-	8	-	-	-	219	-
Uganda	-	-	-	-	1'092*	2	1'973*	-	3'065	2
Zentralafrikanische Republik	9*	-	23	-	-	-	-	-	23	-
Sahel-Länder	703*	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Kontinente/Länder	1 9 8 4		1 9 8 5		1 9 8 6		1 9 8 7		Total 1985-1987	
	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)
<u>Lateinamerika</u>										
Chile	-	-	1'024	-	126	-	-	-	1'150	-
El Salvador	-	-	-	-	864	-	824	-	1'688	-
Guatemala	-	-	-	-	-	-	14	-	14	-
Haiti	-	-	-	-	213*	-	151*	-	364	-
Honduras	-	-	-	-	158*	-	-	-	158	-
Kolumbien	280	-	1'064	-	820	-	769**	-	2'653	-
Mexiko	-	-	1'059*	-	810	-	19	-	1'888	-
Perü	216*	-	23*	-	-	-	-	-	23	-
<u>Asien</u>										
Bangladesh	-	-	312	-	826	-	105	-	1'243	-
China, Volksrep.	-	-	-	-	-	-	13	-	13	-
Sri Lanka	-	-	-	-	-	-	26	-	26	-
<u>Mittlerer Osten</u>										
Iran	-	-	-	-	700*	-	-	-	700	-
Jemen, Arab. Rep.	1'190	-	80	-	-	-	-	-	80	-
Jemen, Dem. Rep.	118	-	14	-	193*	-	-	-	207	-



Kontinente/Länder	1 9 8 4		1 9 8 5		1 9 8 6		1 9 8 7		Total 1985-1987	
	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)
<u>Europa</u>										
Griechenland	-	-	-	-	461	-	295	-	756	-
Italien	37	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Türkei	272	-	-	-	-	-	-	-	-	-
p.m.: UNO-Experten	188*	-	698*	-	227*	-	273*	-	1'198	-
UNDRO-Studie	-	-	-	-	31*	-	38*	-	69	-

\* Inkl. Einsätze des SKH im Auftrage internationaler Organisationen

\*\* Gemeinsamer Einsatz mit dem Schweizerischen Roten Kreuzes

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 4		1 9 8 5		1 9 8 6		1 9 8 7		Total 1985-1987	
	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)
	(in 1000 Franken)									
<u>Afrika</u>										
Aegypten	-	-	-	-	43	21	-	-	43	21
Burkina Faso	-	-	-	-	-	-	213	-	213	-
Kamerun	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-
Kapverden	-	2'218	-	1'235	-	1'077	-	779	-	3'091
Liberia	-	-	-	-	-	-	46	-	46	-
Madagaskar	49	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mali	-	-	-	-	-	1'505	-	940	-	2'445
Südafrika	-	-	27	-	-	-	169	-	196	-
Tschad	-	32	-	16	-	-	-	-	-	16
<u>Lateinamerika</u>										
Argentinien	9	-	5	-	-	-	-	-	5	-
Bolivien	130	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chile	29	-	-	27	-	23	40	7	40	57
Ecuador	-	-	-	-	-	-	318	-	318	-
Honduras	17	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Perù	-	-	70	-	81	-	50	28	201	28
Uruguay	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-	8	-	8	-

Kontinente/Länder	1 9 8 4		1 9 8 5		1 9 8 6		1 9 8 7		Total 1985-1987	
	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)
<u>Asien</u>										
Korea, Rep.	-	-	50	-	-	-	-	-	50	-
Nepal	-	-	-	-	-	-	-	1'055	-	1'055
Pakistan	-	-	-	-	70	-	50	-	120	-
Sri Lanka	-	-	-	-	-	27	-	12	-	39
<u>Mittlerer Osten</u>										
Israel	-	41	-	-	-	-	-	-	-	-
Jordanien	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Libanon	-	-	-	-	-	-	203	-	203	-

5 Humanitäre Hilfe für Flüchtlinge

51 Aufgeteilt nach Organisationen

NMH = Nahrungsmittelhilfe

1) inkl. Barbeiträge zulasten Rubrik 202.493.27  
für andere Nahrungsmittelhilfe

2) zulasten Rubrik 202.493.26

Organisationen	1 9 8 4		1 9 8 5		1 9 8 6		1 9 8 7		Total 1985-1987	
	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)
a) <u>Internationale Organisationen</u> (in 1000 Franken)										
UNHCR										
- Ordentlicher Beitrag	4'500	-	4'700	-	5'000	-	5'300	-	15'000	-
- Ausserordentl. Beiträge	7'185	1'103	9'250	2'131	13'058	3'563	9'534	4'404	31'842	10'098
- Anteil Verwaltungskosten für Nicht-UNO-Mitglieder	-	-	1'029*	-	-	-	485**	-	1'514	-
UNRWA										
- Ordentlicher Beitrag	1'700	-	2'900	-	2'900	-	3'000	-	8'800	-
- Ausserordentl. Beiträge	-	7'404	-	6'085	100	5'515	200	5'118	300	16'718
UNBRO										
	700	963	800	1'483	1'000	1'083	1'500	13	3'300	2'579
UNDRO										
	-	-	-	-	60	-	-	-	60	-
WEP										
	-	-	-	2'678	-	2'488	-	6'299	-	11'465
CIM										
- Ordentlicher Beitrag	500	-	500	-	500	-	600	-	1'600	-
- Ausserordentl. Beiträge	100	-	200	-	100	-	200	-	500	-
- Beitrag an Verwaltungs- budget 2)	483	-	580	-	502	-	466	-	1'548	-

\* für die Jahre 1982, 1983 und 1984

\*\* für die Jahre 1985 und 1986

Organisationen	1 9 8 4		1 9 8 5		1 9 8 6		1 9 8 7		Total 1985-1987	
	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)
<b>b) <u>Organisationen des Roten Kreuzes</u></b>										
IKRK	8'000	775	3'800	112	1'000	56	1'000	-	5'800	168
Schweizerisches Rotes Kreuz	805	65	2'000	400	1'450	-	750	-	4'200	400
<b>c) <u>Private schweizerische Hilfswerke</u></b>										
Action suisse Return	-	417	-	100	-	3	-	-	-	103
Assoc. suisse amis Afghanistan	-	-	-	-	-	-	135	-	135	-
Caritas	100	361	350	9	27	115	137	135	514	259
Christian Refugee Aid	-	-	-	-	-	-	-	108	-	108
Comité suisse de soutien au peuple sahraoui	-	101	50	-	50	-	50	-	150	-
Christl. Friedensdienst/ Schweiz. Arbeiterhilfswerk	100	790	114	53	100	250	217	262	431	565
Hilfswerk der evang. Kirchen der Schweiz	450	-	184	-	200	-	66	-	450	-
Terre des Hommes, Lausanne	-	-	-	-	-	-	65	-	65	-
Diverse	140	40	125	-	-	20	10	-	135	20

Kontinente/Länder	1 9 8 4		1 9 8 5		1 9 8 6		1 9 8 7		Total 1985-1987	
	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)
d) <u>Schweizerische Vertretungen</u>										
Südafrika	-	-	27	-	-	-	169	-	196	-
e) <u>Einsätze des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps (SKH)</u>										
<u>Afrika</u>										
Aethiopien	-	-	344	-	-	-	-	-	344	-
Djibouti	-	-	128	-	-	-	-	-	128	-
Mali	-	-	-	-	686	-	-	-	686	-
Somalia	-	-	-	-	64	-	-	-	64	-
Sudan	-	-	5'574	-	114	-	198	-	5'886	-
Uganda	-	-	-	-	1'092	-	1'973	-	3'065	-
<u>Lateinamerika</u>										
Honduras	-	-	-	-	158	-	-	-	158	-
<u>Asien/Mittlerer Osten</u>										
Sri Lanka	-	-	-	-	-	-	26	-	26	-
Iran	-	-	-	-	700	-	-	-	700	-

52 Aufgeteilt nach Ländern

NMH = Nahrungsmittelhilfe

1) inkl. Barbeiträge zulasten Rubrik 202.493.27  
für andere Nahrungsmittelhilfe

Kontinente/Länder	1 9 8 4		1 9 8 5		1 9 8 6		1 9 8 7		Total 1985-1987	
	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)
	(in 1000 Franken)									
<u>Afrika</u>										
Aethiopien	-	215	1'344	1'000	1'708	20	1'603	1'600	4'655	2'620
Algerien	100	791	164	53	150	265	150	262	464	580
Djibouti	200	-	628	301	-	-	-	1'175	628	1'476
Ghana	-	-	15	-	-	-	-	-	15	-
Kamerun	-	-	-	-	-	850	-	699	-	1'549
Malawi	-	-	-	-	-	-	900	-	900	-
Mali	-	-	-	-	746	-	-	-	746	-
Mosambik	-	-	-	-	-	-	560	258	560	258
Rwanda	-	-	-	368	-	-	-	-	-	368
Sambia	-	-	-	-	100	-	500	1'738	600	1'738
Sierra Leone	-	-	-	160	-	-	-	-	-	160
Simbabwe	200	-	-	-	-	-	-	1'813	-	1'813
Somalia	1'000	950	500	605	2'764	1'656	500	1'392	3'764	3'653
Südafrika	-	-	27	-	-	-	169	-	196	-
Sudan	2'572	535	9'324	993	4'464	3	1'357	-	15'145	996
Tansania	-	-	-	-	500	-	-	-	500	-
Tschad	-	-	-	-	-	-	393	-	393	-
Uganda	-	314	-	-	1'592	-	1'973	-	3'565	-
Zaire	1'015	164	1'500	318	300	302	364	1'152	2'164	1'772
Zentralafrik. Republik	400	-	-	323	-	-	-	-	-	323

Kontinente/Länder	1 9 8 4		1 9 8 5		1 9 8 6		1 9 8 7		Total 1985-1987	
	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)
<u>Lateinamerika</u>										
Argentinien	200	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chile	-	-	-	112	-	53	-	-	-	165
Costa Rica	100	-	500	-	500	350	250	-	1'250	350
El Salvador	250	-	150	-	-	-	-	-	150	-
Guatemala	-	-	-	-	100	-	-	-	100	-
Honduras	400	-	500	100	685	421	500	310	1'685	831
Mexiko	200	-	1'000	-	700	-	250	-	1'950	-
Nicaragua	-	100	-	-	100	-	-	-	100	-
Peru	-	34	-	-	-	-	-	-	-	-
Uruguay	-	-	100	-	-	-	-	-	100	-
<u>Asien/Ozeanien</u>	329	-	200	-	-	-	-	-	200	-
Hong Kong	-	-	-	-	-	-	37	-	37	-
Indien	-	-	-	-	-	-	71	-	71	-
Indonesien	-	-	-	300	-	150	-	-	-	450
Kampuchea	-	-	-	-	700	-	150	-	850	-
Laos	-	-	-	-	200	-	-	-	200	-
Malaysia	-	-	-	-	-	-	200	-	200	-
Pakistan	500	-	1'480	-	1'500	1'800	1'773	-	4'753	1'800
Papua-Neuguinea	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Philippinen	-	549	400	850	500	3	50	381	950	1'234
Sri Lanka	-	-	-	-	-	-	591	-	591	-
Thailand 1)	1'374	963	2'400	1'483	1'700	1'083	1'800	148	5'900	2'714
Vietnam	300	-	300	-	-	-	-	-	300	-

1) inkl. Hilfe an die UNBRO



Kontinente/Länder	1 9 8 4		1 9 8 5		1 9 8 6		1 9 8 7		Total 1985-1987	
	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)	Geld- beitr.	NMH 1)
<u>Mittlerer Osten</u>										
Iran/Irak	6'000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Iran	200	-	100	-	700	485	1'118	293	1'918	778
Israel (inkl. besetzte Gebiete) 1)	-	3'612	50	3'875	-	2'895	-	995	50	7'765
Jemen, Arab. Rep.	-	-	-	-	-	-	500	-	500	-
Jordanien 1)	-	1'951	-	1'557	-	2'046	-	2'818	-	6'421
Libanon 1)	140	752	80	280	150	256	261	846	491	1'382
Syrien 1)	-	1'089	50	373	-	455	-	459	50	1'287
<u>Europa</u>										
Türkei	-	-	34	-	-	-	-	-	34	-

1) inkl. multilaterale Nahrungsmittelhilfe an UNRWA

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

## 6 Nahrungsmittelhilfe

Produkte	1984	1985	1986	1987	Total 1985-1987	1984	1985	1986	1987	Total 1985-1987
	in Tonnen					in 1000 Franken				
<u>Schweizerische Milchprodukte</u>										
- Vollmilchpulver	2'648	2'169	2'330	1'680	6'179					
- Magermilchpulver	580	1'338	581	743	2'662					
- Schmelzkäse	528	636	483	580	1'699					
- Verschiedenes, inkl. Voll- nahrungsrationen ab 1986	314	387	317	177	881					
<b>Total</b>	<b>4'070</b>	<b>4'530</b>	<b>3'711</b>	<b>3'180</b>	<b>11'421</b>	<b>37'000</b>	<b>36'819</b>	<b>32'604</b>	<b>27'756</b>	<b>97'179</b>
<u>Getreidehilfe</u>										
- Schweizerisches Backmehl	11'050	8'500	4'000	11'500	24'000					
- Diverses Getreide aus anderen Industrielländern	400	4'010	-	-	4'010					
- In Drittwelt-Ländern ein- gekauft Getreide:										
. Weizen	-	-	30'000	2'165	32'165					
. Reis	9'098	10'038	7'532	14'269	31'839					
. Mais (inkl. Maismehl)	4'588	1'500	7'405	25'187	34'092					
. Sorghum und Hirse	374	3'914	3'260	3'106	10'280					
<b>Total</b>	<b>25'510</b>	<b>27'962</b>	<b>52'197</b>	<b>56'227</b>	<b>136'386</b>	<b>19'844</b>	<b>18'743</b>	<b>13'039</b>	<b>18'520</b>	<b>50'302</b>

Produkte	1984	1985	1986	1987	Total 1985-1987	1984	1985	1986	1987	Total 1985-1987
	in Tonnen					in 1000 Franken				
<u>Weitere Nahrungsmittel aus der Schweiz</u>										
- Dörrbirnen	297	378	210	208	796					
- Fischkonserven	57	96	201	221	518					
- Speisefett	283	345	152	117	614					
- Weizen-Soja-Milch	-	240	106	36	382					
- Vollnahrungsrationen bis 1985	-	248	-	-	248					
	637	1'307	669	582	2'558	3'163	7'254	3'307	3'043	13'604
Diverse Nahrungsmittel aus Drittwelt-Ländern	90	564	290	1'556	2'410	540	558	725	1'714	2'997
Geldbeiträge						<u>4'296</u>	<u>8'488</u>	<u>3'612</u>	<u>4'582</u>	<u>16'682</u>
Total	727	1'871	959	2'138	4'968	7'999	16'300	7'644	9'339	33'283
Gesamttotal	30'307	34'363	56'867	61'545	152'775	64'843	71'862	53'287	55'615	180'764

## 7 Interventionen des SKH mit Kurzbeschreibung typischer Aktionen

### EL SALVADOR

#### Einsatz der Rettungskette Schweiz

Am 10. Oktober 1986 erschütterte ein schweres Erdbeben das Gebiet der Hauptstadt San Salvador. Die Folge waren 1'300 Tote, 10'000 Verletzte, 200'000 Obdachlose und gewaltige materielle Schäden.

Die Rettungskette Schweiz, mit einem Team von über 50 Personen, leistete Hilfe auf dem Gebiet Ortung, Rettung, Bergung, Verteilung von Hilfsgütern und Trinkwasser sowie Montage von Zelten. Letztere dienten als provisorische Unterkünfte und Patienten-Lagerstätten in zwei Spitälern. Die Zusammenarbeit unter den Rettungsorganisationen, vor allem aber mit anderen europäischen Teams, war dabei ausgezeichnet.

#### Bau von Schulhäusern

Unmittelbar nach dem Rettungsketten-Einsatz erstellte das SKH mehrere provisorische Schulen, so dass der Schulunterricht sofort wieder aufgenommen werden konnte. Gegen Ende des Jahres 1986 begann dann, aufgrund der Vorabklärungen anlässlich des Rettungseinsatzes und Planung in der Schweiz, der Bau von drei definitiven Schulen am Stadtrand von San Salvador. Totalkapazität rund 1'500 Schüler. Mobiliar und Ausrüstung wurden, soweit möglich, wiederverwendet bzw. durch das SKH ersetzt. Nach enger und konstruktiver Zusammenarbeit mit den Regierungsbehörden wurden die Schulen im Februar 1988 dem Betrieb übergeben.

#### Ausblick

Bereits seit einiger Zeit zieht auch die Entwicklungszusammenarbeit ein Engagement in El Salvador in Betracht. In einem ersten Schritt, anlässlich einer gemeinsamen Rekonoszierungsmission, soll nun ein weiteres SKH-Anschlussprojekt identifiziert werden. Im Rahmen der Projektausführung kann dann eine weitere Bedürfnisabklärung getroffen und in der Folge möglicherweise ein DEH-Entwicklungsprogramm eingeleitet werden.

### MALI

#### Impfkampagne

Das Gesundheitsministerium ersuchte die Schweiz im Oktober 1987 via DEH-Koordinator Bamako dringend um Unterstützung bei der Bekämpfung einer Gelbfieber-Epidemie. In drei an das betroffene Gebiet angrenzenden Distrikten sollte die Bevölkerung raschmöglichst geimpft werden. Bougouni, Yanfolila und Kolodieba umfassen ein Gebiet von rund 37'000 km<sup>2</sup>, mit einer auf zahlreiche Dörfer verteilten Bevölkerung.

In engster Zusammenarbeit mit Gesundheitsministerium, WHO und UNICEF konnte das medizinische SKH-Team am 26. Oktober mit den Impfungen beginnen. Die Bevölkerung leistete dem Aufruf bereitwillig Folge.

Bereits sechs Wochen später wurde die Kampagne abgeschlossen. 387'000 Personen konnten im Rahmen derselben geimpft werden, was 87 % der Bevölkerung der betreffenden Regionen entspricht.

## TSCHAD

### Notübergang über den Logone

Bis Ende 1984 mussten alle für N'Djaména und das Hinterland bestimmten Transporte bei Koussérie (Kamerun) per Flussfähre nach der Hauptstadt des Tschad überführt werden. Dieser Übergang wurde vor allem während des internationalen Nothilfe-Programmes anlässlich der Hungernot im Sahel mehr und mehr zum Flaschenhals. Aufgrund des niedrigen Wasserstandes der beiden Grenzflüsse Chari und Logone - als Folge der anhaltenden Dürre - musste im Dezember 1984 sogar mit der baldigen Einstellung des Fährbetriebes gerechnet werden. Der Nachschub war ernsthaft gefährdet. Anlässlich eines Feldbesuches im Dezember 1984 entwarf deshalb ein SKH-Bauingenieur den Plan zum Bau einer Notbrücke über den Logone. Die Realisierung des Projektes übernahm der bereits in N'Djaména tätige SKH-Bauleiter. Rund zwei Monate später konnte der Notübergang, den täglich bis zu 60 Lastwagen mit Hilfsgütern passierten, in Betrieb genommen werden. Die Baukosten übernahm der Entwicklungsfonds der Europäischen Gemeinschaft.

### Brücke über den Logone

Aufgrund einer UNO-Ausschreibung erhielt das deutsche, in Kamerun niedergelassene Bauunternehmen Wayss & Freytag AG anfang 1985 den Auftrag zum Bau einer festen Brücke über den Grenzfluss Logone bei N'Djaména. Mit der Bauleitung wurde der SKH-Baufachgruppenchef beauftragt. Ein SKH-Baufachmann stellte die örtliche Bauleitung sicher. Nach einer Bauzeit von sechs Monaten konnten die ersten Lastwagen die Brücke überqueren. Somit ist nun der Transportweg von Kamerun nach N'Djaména ganzjährig sichergestellt.

UGANDARückkehrer- und Flüchtlingshilfe

Im Jahre 1986 setzte nach den Unruhen im Südsudan eine massive Rückwanderung nach Uganda ein.

Aufgrund eines internationalen Appells des UNO-Hochkommissariates für Flüchtlinge (UNHCR) leistet das SKH seit August 1986 hauptsächlich Hilfe auf folgenden Gebieten:

Bauliche Sanierung und Wiedereinrichtung der medizinischen Infrastruktur in East-Madi (1 Spital und 6 Dispensarien) sowie Wiederankurbelung der Basis-Gesundheitsversorgung im Einsatzgebiet für rund 100'000 Personen.

Bedingt durch das Wiederaufflammen bewaffneter Konflikte, gefolgt von weiteren Hilfsappellen der UNO, bewilligte der Bundesrat Ende 1986 eine Verstärkung der schweizerischen Unterstützung.

Unter schwierigen Verhältnissen bewältigt das SKH seither verschiedene Zusatzaufgaben im logistischen und medizinischen Bereich, insbesondere Einsatz eines Versorgungsflugzeuges für Nord-Uganda, Betrieb einer Garage, Sanierung einer wichtigen Nilfähre und Unterstützung nationaler Gesundheitsprogramme.

Die SKH-Einsatzverpflichtung läuft bis Juni 1988. Im Einvernehmen mit dem UNHCR und der Regierung laufen seit längerer Zeit Bemühungen, eine Nachfolge-Organisation für die Weiterführung und Konsolidierung der SKH-Arbeit in East-Madi zu gewinnen.

Verschiedene ernsthaft geprüfte Möglichkeiten haben sich leider bisher nicht konkretisiert.

KOLUMBIENWiederaufbau nach Vulkankatastrophe

Am 13. November 1985 führte der Ausbruch des Vulkans "Nevado del Ruiz" zu einer der grössten Vulkankatastrophen der Geschichte.

Armero, mit über 25'000 Einwohnern, wurde mitten in der Nacht von einer Schlammlawine überschwemmt und weggefegt, die Wirtschaft der Region aufs Schwerste getroffen. Ein Wiederaufbau von Armero an derselben Stelle war nicht denkbar.

Rund 15'000 Ueberlebende, die teilweise Familie, Haus und Arbeit verloren hatten, mussten in den Nachbarstädtchen Lerida und Guayabal provisorisch untergebracht und neu angesiedelt werden.

Der Einsatz des SKH in der Soforthilfe erwies sich als un-  
nötig und konzentrierte sich deshalb von Anfang an auf den  
Wiederaufbau.

Nach dem Bau einer Schule für rund 500 Schüler nahm das  
Korps in einem Gemeinschaftsprojekt mit dem Schweizerischen  
Roten Kreuz (SRK) Planung und Bau eines Quartiers von  
120 Häusern inkl. Gemeinschaftsbauten in Guayabal/Armero in  
Angriff. Im Rahmen der Rehabilitationsmassnahmen hat jedoch  
die Schaffung von Arbeitsplätzen absolut zentrale Bedeu-  
tung. Dies bildet denn nebst medizinischer Betreuung und  
Ausbildungshilfe auch das Schwergewicht im SRK-Sozial-  
programm.

Der Abschluss der Bauarbeiten und damit verbunden der Rück-  
zug des SKH ist für Mitte 1988 geplant, währenddem das SRK  
sein Engagement noch mindestens drei Jahre weiterführen  
wird.

### Seismische Ueberwachung

Das 'Valle del Cauca' im Südosten Kolumbiens gehört in Süd-  
amerika zu den sich industriell und demographisch am stärk-  
sten entwickelnden Regionen. Obschon es in einer seismisch  
stark gefährdeten Zone liegt, sind Unterlagen zur besseren  
Risiko-Beurteilung kaum verfügbar.

In Uebereinkunft mit der DEH wurde aus diesem Grunde 1985  
beschlossen, ein seismisches Ueberwachungsnetz zu instal-  
lieren und während mehrerer Jahre zu betreiben.

Für die wissenschaftliche und technische Begleitung des  
Projektes sowie Fabrikation und Installation der Geräte  
zeichnen die Universität Genf, Section "Science de la  
Terre" und der schweizerische Erdbebendienst der ETHZ  
verantwortlich. Das SKH übernahm die administrative Koor-  
dination und Finanzierung. Auf kolumbianischer Seite sind  
ebenfalls drei Partner verpflichtet, nämlich die Universi-  
tät Cali, das Nationale Geologie- und Minen-Institut sowie  
die autonome Korporation Cauca.

Die ersten fünf Stationen stehen seit Frühjahr 1987 in Be-  
trieb. Weitere fünf Seismographen-Stationen, mehrheitlich  
durch die kolumbianische Seite finanziert, werden bis Mitte  
1988 fertig installiert und in Betrieb sein.

Zu diesem Zweck war während 1 1/2 Jahren ein SKH-Freiwil-  
liger (ehemaliger Mitarbeiter des Erdbebendienstes der  
ETHZ) in Kolumbien im Einsatz.

Der Vertrag läuft bis 1991. In dieser Zeit werden die Da-  
tenauswertung und Kartierung vorangetrieben und insbeson-  
dere die Ausbildung kolumbianischer Wissenschaftler und  
Fachleute gefördert.

SAHELKatastrophenvorsorge

Auf Anregung der Sektion humanitäre und Nahrungsmittelhilfe und des 'Club du Sahel' Paris (Vereinigung von Geberländern) hat das SKH in acht Sahel-Ländern ein Inventar von technischen Engpässen aufgenommen, die in der Vergangenheit immer wieder die Abwicklung von internationalen Nothilfe-Aktionen behinderten. Bei den Sahel-Ländern, die im CILSS (Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel) zusammengeschlossen sind, handelt es sich um Burkina Faso, Kapverdische Inseln, Gambia, Guinea-Bissau, Mali, Mauretanien, Niger, Senegal und Tschad.

In Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden wurden 33 Projekte identifiziert, unter anderem der Bau von regionalen Lagerhäusern oder Aufbau eines Unterhaltsdienstes für Lastfahrzeuge. Die Realisierung der Projekte wäre mit einem Kostenaufwand von rund 20 Mio US \$ kurzfristig möglich. Im Einvernehmen mit dem Generalsekretariat des CILSS wurde das detaillierte Inventar der Koordinationsstelle der UNO für Katastrophenhilfe (UNDRO) zur weiteren Bearbeitung übergeben. 1986/87 sind verschiedene Projekte ausgeführt worden, sei es durch die Schweiz selbst, oder andere Staaten.



8           Auswahl von typischen Aktionen der indirekten  
              humanitären Hilfe

81           Nothilfe

### Nothilfe für Aethiopien

Mitte 1987 häuften sich im Norden Aethiopiens die Anzeichen für eine erneute Hungersnot im Jahre 1988. Fehlender Regen, Heuschreckenschwärme und die kriegesrischen Auseinandersetzungen bewirkten Ernteausfälle von 30-80 %.

Unter den Geberländern und internationalen Organisationen war man sich einig, dass die vom Hunger betroffene Bevölkerung im Rahmen des Möglichen in ihren angestammten Wohnorten mit Nahrungsmittelhilfe unterstützt werden sollte. Wanderungsbewegungen und die Bildung von Hungerlagern sollten vermieden, Ansätze zur Selbsthilfe möglichst gefördert werden. Den logistischen Problemen sollte die ihnen gebührende Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Diese Überlegungen flossen auch in das Hilfskonzept des Bundes ein. Einerseits wird durch direkt operationelle Hilfsaktionen des SKH der Strassentransport an kritischen Stellen unterstützt; Lagerhallen als Zwischenlager in Häfen und in Verteilzentren werden errichtet; das Funknetz wurde erweitert, um der UNO die Koordination der Hilfsaktion zu ermöglichen; zwei Leichtflugzeuge wurden bei der Verteilung in den unzugänglichen Gebieten eingesetzt. Dieser Teil der Hilfsaktion beläuft sich auf rund 4,5 Millionen Franken und erfolgt in enger Zusammenarbeit mit IKRK, UNO und WEP. Durch die anfangs April 1988 von der Regierung verfügten Massnahmen unterliegt er gegenwärtig starken Einschränkungen.

Im Bereich der nicht direkt operationellen Hilfe beteiligt sich die DEH an den Hilfsprogrammen der internationalen Organisationen, des IKRK und der privaten Hilfswerke. Hier werden Nahrungsmittel, hauptsächlich Getreide, geliefert und Transport- und Verteilungskosten mitfinanziert. Durch den Ankauf von Saatgut zur Sicherstellung der nächsten Ernte wird die Nothilfe mit längerfristigen Aspekten verknüpft. Die nicht direkt operationelle Hilfe beläuft sich gegenwärtig auf rund 9 Millionen Franken. Auch sie ist von den anfangs April 1988 verfügten Regierungsmassnahmen betroffen, jedoch je nach Partnerorganisation in unterschiedlichem Masse, was den Vorteil einer Vielzahl von Partner in einer solchen Situation verdeutlicht.

### Nothilfe nach Ueberschwemmungen in Brasilien

Im Frühjahr 1986 wurde der Nordosten Brasiliens von Ueberschwemmungen heimgesucht. Dabei wurden Häuser und Pflanzungen zerstört und ein grosser Teil der Tierbestände getötet. Terre des Hommes (Lausanne), bereits in diesem Teil Brasiliens tätig, ersuchte die DEH um Soforthilfe, um den Betroffenen mit Hilfsgütern wie Decken und Kleider und Nahrungsmittel das Ueberleben zu erleichtern. Dem Hilfswerk wurde in der Folge je ein Barbeitrag für den Ankauf von Hilfsgütern und Nahrungsmitteln sowie für die medizinische Versorgung zugesprochen. Gleichzeitig erhielt Terre des Hommes 12'000 kg Vollmilchpulver, das ebenfalls in einem Ernährungsprogramm eingesetzt wurde.

Vom Juni bis November 1986 konnten so im betroffenen Gebiet annähernd 4'000 Personen, hauptsächlich Kindern, geholfen werden. Das Nothilfeprogramm wurde von Terre des Hommes zusätzlich zu den in der gleichen Region betreuten regulären Programmen durchgeführt. Dies war nur dank der bestehenden Gruppen freiwillig mitarbeitender Bewohner der Region möglich.

### Nothilfeprogramm zugunsten von Opfern einer Dürre in Indien

Seit 1985 unterstützte die DEH mit Mitteln der technischen Zusammenarbeit ein ländliches Entwicklungsprojekt einer privaten Organisation. Während einer Mission anfangs 1986 fielen Mitarbeitern der DEH die Folgen einer Dürre im Projektgebiet auf. Von den ursprünglich geplanten langfristigen Massnahmen der Regierung z.B. im Bereich der Versorgung mit Trinkwasser waren erst wenige verwirklicht worden. Aus diesem Grunde drängte sich eine Nothilfeaktion auf. Caritas Schweiz stellte deshalb 1986 ein Gesuch für die Finanzierung von Tiefenbohrungen an die DEH. Dadurch sollte es möglich werden, die von der Dürre betroffene Bevölkerung mit Trinkwasser zu versorgen. Aufgrund der Notlage wurde dem Antrag entsprochen und das Projekt mit 100'000 Franken finanziell unterstützt. In der Zeit vom Mai 1986 bis Mai 1987 wurden in der Folge gegen 50 Bohrungen erfolgreich durchgeführt. Ueber 50'000 Menschen hatten dadurch wieder Zugang zu Trinkwasser.

Mobile Krippen, Bombay und New Delhi, Indien

Im Jahre 1969 wurde eine Inderin in New Delhi der erbärmlichen Lebensbedingungen der Kinder gewahr, deren Mütter und Väter Tag für Tag auf einer Grossbaustelle in ihrem Quartier weitgehend zum Minimallohn arbeiten. Sie gründete in diesem Jahr die Organisation "Mobile Krippen für Kinder arbeitender Mütter". Zu Beginn des Projektes standen auch Freiwillige eines kleinen schweizerischen Hilfswerkes im Einsatz. Angesichts der soliden lokalen Struktur konnten sie sich nach wenigen Jahren zurückziehen.

Die Bauherrschaft von Grossprojekten rekrutiert die ungelehrten Arbeiter aus den Elendsvierteln an der Peripherie der Grosstädte und siedelt sie mit ihren Familien in provisorischen Hüttensiedlungen um die Baustelle an. Nach Fertigstellung des Baus werden die Hütten wieder abgerissen und die Familien vertrieben. Der Frauenarbeit kommt in den verschiedenen Bauetappen grosse Bedeutung zu. Während beide Elternteile arbeiten, bleiben die Kinder sich selbst oder der Obhut eines älteren Geschwisters überlassen. Freiwillige der "Mobilen Krippen für Kinder arbeitender Mütter" nehmen sich ihrer an. In Tageskinderhorten auf dem Areal werden Kinder jeden Alters in Schul- und Gesundheitsprogrammen erfasst. Mit Erwachsenenbildung, Mutter-Kind-Programmen, aber auch einer einfachen Berufsausbildung von Halbwüchsigen wird versucht, eine Basis für bessere Lebensbedingungen auf der Baustelle zu schaffen.

In New Delhi werden zurzeit auf 30 Grossbaustellen rund 3'000 Kinder betreut. In Bombay sind es auf 25 Baustellen rund 2'000 Kinder und in Poona werden auf 6 Baustellen rund 300 Kinder erreicht.

Seit den frühen Achtzigerjahren kommt in den durch Spezialisten überwachten Ernährungsprogrammen Vollmilchpulver aus der Schweiz zum Einsatz. In den dezentralen Projektküchen werden unter Berücksichtigung der hygienischen Massnahmen die Mahlzeiten zubereitet. Innerhalb der Aktivitäten der Mobilen Krippen kommt der Ernährung der grösstenteils unterernährten Kinder erste Priorität zu.

Nach der Auflösung der Baustellen, zurück in den Elendsvierteln am Stadtrand, werden die Familien weiter betreut. Dadurch erhält die Organisation Zugang zu den ärmsten Bevölkerungsschichten in diesen Zonen. In erst kürzlich angelaufenen Programmen werden auf Platz unter- und fehlernährte Kinder erfasst.

Wo kein Milchpulver nötig ist

Seit Mitte der Siebzigerjahre lieferte der Bund jährlich 1 Tonne Vollmilchpulver an ein grösseres lokales Hilfswerk in Aegypten. Die Vermittlung erfolgte durch ein Schweizer Hilfswerk. 1988 brachte die Dienstreise von 2 Vertretern des Bundes u.a. Einsicht in das Projekt.

Das einheimische Hilfswerk machte einen durchaus guten Eindruck. Die Arbeiten im Gesundheitssektor, der Familienplanung und der Berufsausbildung sind auf die Bedürfnisse der Bevölkerung abgestellt und gut in die Dorfstrukturen integriert. Das Milchpulver wird im Rahmen von diversen Ausbildungskursen an die Teilnehmer abgegeben. Es erfüllt dabei das Ziel, die Leute zur Teilnahme am Kurs zu motivieren.

Dasselbe Hilfswerk besitzt auch eine Musterfarm mit Jersey-Kühen, die jährlich ca. 250'000 Liter Milch liefern. Sie wird etwa zur Hälfte zu Frischkäse verarbeitet, der auf dem Markt verkauft wird.

Dieser Einsatz des Milchpulvers entspricht nicht unseren Kriterien. Erstens wird das Milchpulver nicht zur Ernährung von hungrigen oder einseitig ernährten Leuten verwendet. Zur Motivation für die Teilnahme an Kursen sind andere Geschenke gewiss ebenso sinnvoll. Zweitens wird es nicht zentral zubereitet, sondern als Pulver an die Kursteilnehmer verschickt. Und drittens könnte die eigene Milch- und Käseproduktion für ein Ernährungsprogramm verwendet werden, wenn eines nötig wäre. Die entsprechenden Milchpulverlieferungen sind nun eingestellt worden.

#### "Enfants des rues à Fortaleza", Brasilien

1970 gründete Pater Sechi die "République des petits vendeurs" in Belem im Norden Brasiliens. Zweck dieses Programmes war von Anfang an, Kinder, die durch tägliche Arbeiten (Verkauf von Süßigkeiten, Bewachen von Autos, usw.) für ihren eigenen Lebensunterhalt oder denjenigen ihrer Familien aufkommen mussten und müssen in einer Organisation zusammenzufassen, um sie vor Ausnutzung, Bedrohung und Misshandlung zu schützen.

Dabei wird den Kindern u.a. ermöglicht, sich regelmässig zu verpflegen, medizinische Hilfe zu beanspruchen, sich ausbilden zu lassen oder bei Schwierigkeiten mit Behörden auf Unterstützung und Hilfe zählen zu können. Weiter stehen ihnen für ihre Freizeit verschiedene Tätigkeiten offen (Unterhaltung, Sport, Kultur). Seit der Gründung wuchs das Programm ständig. Mit der Realisierung der Cité d'Emmaus im Jahre 1980 wurden ebenfalls die Familien der Kinder miteinbezogen.

Heute werden im Rahmen der Aktion "République des petits vendeurs" über 1'500 Kinder durch Pater Sechi und seine Mitarbeiter in ganz Belem betreut. In der Cité d'Emmaus sind über 1'200 Kinder in der Schule und der Kantine eingeschrieben. Weiter wird Frauen die Möglichkeit geboten, durch Waschen und Bügeln einen kleinen Verdienst zu erzielen.

Dieses Programm wird von der DEH seit 1979 regelmässig finanziell unterstützt.

Lokalkauf von Reis in Madagaskar

1982 entschloss sich die madagassische Regierung zu einem Strukturadaptierungsprogramm, um die darniederliegende Wirtschaft anzukurbeln. Die Preise, die zugunsten der Konsumenten bis anhin sehr tief gehalten worden waren, wurden freigegeben, darunter auch jene des begehrten Reises. Er wurde in den folgenden Jahren in den Städten massiv teurer, nicht zuletzt weil auch der Handel übermässig abzuschöpfen begann. Unter dieser Entwicklung leiden vorab ärmeren städtischen Bevölkerungsschichten, deren Kaufkraft nun nicht mehr zur Deckung der Grundbedürfnisse ausreicht. Sie haben zu hungern begonnen. Auf der andern Seite decken die Erzeugerpreise die Produktionskosten nicht vollständig, sodass sich auch die Landwirte in einer unangenehmen Situation befinden.

Der Bund hat, nach Verhandlungen mit dem Welternährungsprogramm (WEP) und den madagassischen Behörden, eine Million Franken für Nahrungsmittelhilfe zur Verfügung gestellt. Damit werden 2'200 t Reis in zwei klar abgegrenzten Gebieten Madagaskars gekauft. In der Gegend von Marovoay an der Westküste, wo die Bauern Ende 1987 den Reis zu Schleuderpreisen verkauften, wurden über einen Staatsbetrieb 2'000 t erstanden. Aus der Gegend von Firavahana, 120 km von Antananarivo, kommen weitere 200 t. Die Produzenten sollen hier ermutigt werden, sich zusammenzuschliessen und die Ernte selber in die Stadt zu befördern, sodass der Kauf in der Nähe des Verbrauchortes getätigt wird.

Der gekaufte Reis wird an lokale Hilfswerke weitergegeben, die ihn im Rahmen von Sozialprogrammen an die Aermsten der Stadt verteilen. Bevor die Hilfswerke eine bestimmte Menge zugeteilt erhalten, müssen sie ein konkretes Gesuch vorlegen, in dem die Empfängergruppen und die Verteilungskriterien dargelegt werden.

Das WEP, das in Madagaskar über eine ausgebaute Infrastruktur verfügt, führt das Projekt im Auftrage des Bundes durch. Für die wichtigen Entscheide wie Einkauf des Reises und Zuteilung an die Hilfswerke, holt es das Einverständnis des Koordinationsbüros der DEH in Antananarivo ein.

Dem Projekt kommt auch international eine Pilotfunktion zu. Wir haben das WEP als durchführende Stelle deshalb gebeten, uns über dessen Erfolg und die Schwachstellen kritisch Bericht zu erstatten. Die bisher eingegangenen Stellungnahmen der madagassischen Behörden und der Verantwortlichen im Projekt sind sehr ermutigend. Vor allem die entschiedene und rasche Handlungsweise der schweizerischen Behörden wurde hervorgehoben.

Das Projekt "Développement Communautaire Niafunké" in Mali

Das Projekt besteht seit 1983 im nördlichen Teil von Mali, inmitten der Sahelzone. Es hat zum Ziel, die vielfältigen Initiativen der lokalen Bevölkerung zu unterstützen, so z.B. die Bildung von Getreidefonds, das Bohren von Brunnen, die finanzielle Unterstützung von Handwerken und Fischern, usw.

Während der Dürre und Hungerzeit der Jahre 1984 bis 1986 entschloss sich die DEH, die Vorhaben nicht nur mit Geldbeiträgen und technischem Knowhow zu unterstützen, sondern via humanitäre Hilfe Nahrungsmittel zur Verfügung zu stellen. Konkret ergab sich folgender Ablauf, der heute noch praktiziert wird:

- Die Gruppierungen der Einheimischen (Gemeinden, Genossenschaften u.a.) erhalten vom Projekt die Geldmittel zum Kauf von Getreide im Süden des Landes, der selbst während der Krisenzeit noch Ueberschüsse aufwies.
- Ein Vertreter der Gemeinschaft ist für den Kauf und die Abrechnung verantwortlich. Er organisiert auch den Transport.
- Das Getreide wird an die Mitglieder der Gemeinschaft, die sich an gemeinsamen Werken beteiligen, nach Massgabe ihrer Arbeit oder nach Familiengrösse abgegeben.

Durch die Verteilung von Nahrungsmitteln konnte nicht nur ein besserer Ernährungsstand der Bevölkerung erreicht werden; auch die Hoffnung auf eine bessere Zukunft kehrte wieder ein. Viele Angehörige der jungen Generation, die auf der Suche nach Arbeit und Verdienst südwärts gewandert waren, kehrten zurück und beteiligten sich an den gemeinsamen Aktionen.

Für die Jahre 1986 bis 1988 sind für das Projekt 2,2 Millionen Franken aus den Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen. Die humanitäre Seite steuert rund 1,5 Millionen Franken zum Kauf von rund 2'200 t Hirse und Reis bei.

Werkstätte Bata in Aequatorial-Guinea

Von 1982 bis 1985 führte das Schweizerische Katastrophenhilfekorps in Zusammenarbeit mit der äquatorial-guineanischen Regierung, der WHO und der spanischen Entwicklungshilfe ein Impfprogramm durch. Bei dieser Gelegenheit wurde ebenfalls eine Reparaturwerkstätte zur Sicherstellung des Transportdienstes für die Impfarbeit aufgebaut und geführt. Nach dem Rückzug des SKH erklärte sich das Schweizerische Rote Kreuz bereit, die Werkstätte weiterzuführen. Die Finanzierung wurde durch Mittel der humanitären Hilfe sichergestellt. Während eines drei Jahre dauernden Engagements konnte das SRK nicht nur den Service

und die Wartung des Fahrzeugparkes des permanenten Impfprogramms gewährleisten, sondern auch lokale Mechaniker im technischen, organisatorischen und administrativen Bereich ausbilden. Das Ziel, die Werkstätte unter lokale Leitung zu stellen, wurde 1988 erreicht.

#### Ausbildung von Orthopädie-Technikern im Libanon

Bereits in den Jahren 1978 bis 1981 bildete das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) libanesische Orthopädietechniker und Ergotherapeuten aus, die anschliessend in einem Rehabilitationszentrum in Tripoli tätig waren. Dieses Zentrum stellte die Versorgung zahlreicher Kriegsverletzter und Behinderter mit Prothesen und anderen Hilfsmitteln sicher. Nachdem das Zentrum bis 1981 zwei Orthopäden verloren hatte, erklärte sich das SRK bereit, zusammen mit der lokalen Trägerorganisation, ein zweites Ausbildungsprogramm finanziell und personell mitzutragen.

Im Rahmen dieses Programmes sollten ab Mai 1986 in einer zweijährigen Ausbildung fünf libanesischen Lehrlingen Grundwissen und praktische Kenntnisse vermittelt werden. In einer Anschlussphase sollte der geeignetste Lehrling mit einer Zusatzausbildung auf die Funktion des Werkstattverantwortlichen vorbereitet werden. Das SRK beabsichtigte, zu diesem Zweck zwei Instruktoren nach Tripoli zu entsenden sowie Material für Prothesen und Orthesen zur Verfügung zu stellen. Als Zielbevölkerung galten erneut die Kriegsverletzten und Behinderten im Nordlibanon.

Bei einem Gesamtbudget von 761'000.- Franken beteiligte sich der Bund mit 411'000.- Franken.

Aufgrund der prekären Sicherheitslage im Libanon konnte mit dem Programm allerdings nicht wie vorgesehen im Mai sondern erst im Dezember 1986 begonnen werden. Aus dem gleichen Grunde war es dem SRK auch nicht möglich, wie vorgesehen zwei Instruktoren für drei Jahre zu verpflichten.

Schliesslich wurde teilweise auf die Lieferung von Orthopädiematerial aus Europa zugunsten von lokal erhältlichem Material verzichtet. Damit soll gewährleistet werden, dass die Herstellung von Prothesen und Hilfsmitteln auch nach dem Rückzug des SRK sichergestellt sein wird.

Durch diese Änderungen und Anpassungen wurde das gesamte Programm in seinem Umfang redimensioniert. Die ursprünglich festgelegte Zielsetzung wird nach wie vor verfolgt, allerdings mit einer kleineren finanziellen und materiellen Unterstützung seitens des SRK und der DEH.

### Hilfe für mosambikanische Flüchtlinge, Vertriebene und Rückkehrer

Seit Jahren leidet Mosambik unter dem internen Konflikt und wiederkehrenden Dürreperioden. Hunderttausende von Menschen haben ihre angestammten Gebiete verlassen, um innerhalb und ausserhalb des Landes Schutz und Nahrung zu suchen. Gemäss Schätzungen des HCR befanden sich Ende 1987 750'000 mosambikanische Flüchtlinge in den Nachbarländern. Die Vertriebenen in Mosambik selbst werden vom IKRK betreut.

Mit Hilfsprogrammen in Malawi, Swaziland, Tansania, Sambia und Simbabwe unterstützt das HCR in Zusammenarbeit mit dem WEP die geflüchteten Menschen in den Bereichen Nahrungsmittel- und Wasserversorgung, Gesundheit und Ernährung. Kleinprojekte, in deren Rahmen den Flüchtlingen Tiere und Saatgut zur Verfügung gestellt werden, sollen dazu dienen, die verteilten Hilfsgüter zu ergänzen und die Eigenständigkeit zu fördern. Daneben werden verschiedene Programme durchgeführt (Landwirtschaft, Wiederaufforstung), die es den Flüchtlingen erlauben werden, bescheidenes Einkommen zu erzielen. In einigen Fällen werden auch Teile der lokalen Bevölkerung in diese Programme einbezogen. So soll z.B. in Malawi im Rahmen der obenerwähnten Kleinprojekte ein tierärztlicher Dienst angeboten werden, der sowohl die Tiere der Flüchtlinge als auch der malawischen Bevölkerung betreuen wird.

Trotz der Unterstützung durch das HCR und andere Organisationen stellen die zahlreichen Flüchtlinge und Vertriebenen für die betroffenen Regionen und Nachbarländer eine grosse Belastung dar. Der freiwilligen Rückkehr kommt deshalb grosse Bedeutung zu.

So wurden bis Ende 1987 47'000 Rückkehrer gezählt, die zum grössten Teil in Auffanglagern in drei nördlichen Provinzen auf eine Wiederansiedlung in ländlichen Gebieten warten. Das HCR stellt mittlerweile die Versorgung mit Nahrungsmitteln und Wasser, die medizinische Betreuung und die Unterkunft sicher. Durch die Abgabe von Baumaterialien und Werkzeugen wird der Bau von Häusern gefördert. Daneben werden Ausbildungskurse für Kinder und Erwachsene durchgeführt. Durch Abgabe von Werkzeugen soll es ferner z.B. Maurern oder Schreibern ermöglicht werden, eigene Geschäfte oder Kooperativen aufzubauen, um so ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.

Die Schweiz unterstützte die verschiedenen Hilfsprogramme des HCR, des WEP, des IKRK und privater Hilfswerke zugunsten der mosambikanischen Flüchtlinge in den Nachbarländern, der Vertriebenen in Mosambik und der Rückkehrer 1987 mit rund 9 Millionen Franken.



Hilfe an die Opfer des Afghanistan-Konflikts durch das IKRK

1981 eröffnete das IKRK ein Chirurgiespital mit rund 100 Betten in Peshawar/Pakistan, um afghanische Kriegsverwundete und -verletzte behandeln zu können. Seit der Eröffnung wurden über 20'000 Operationen durchgeführt. Gleichzeitig wurde ein Atelier für Orthopädie für die Herstellung von Prothesen sowie ein Zentrum für die Behandlung von Paraplegikern eröffnet. Im folgenden Jahr wurden Erste-Hilfe-Posten entlang der afghanischen Grenze mit einem Arzt, einer Krankenschwester und einem Krankenpfleger eingerichtet, welche über die Grenze gekommene Verletzte aufnehmen, sie pflegen und allenfalls in das Spital einweisen konnten. Im gleichen Jahr wurden Erste-Hilfe-Kurse für Afghanen, die nach kurzem Aufenthalt in Pakistan wieder nach Afghanistan zurückkehrten, eingeführt. Gleichzeitig wurde die Gelegenheit benutzt, um sie mit den Grundregeln des humanitären Kriegsvölkerrechts vertraut zu machen. Nach Beendigung der Ausbildung wurde ihnen eine Erste-Hilfe-Ausrüstung abgegeben. Bereits ein Jahr später, 1983, wurde ein zweites Chirurgiespital in Quetta mit einer Kapazität von 40 bis 50 Betten eröffnet. Bis Ende 1987 wurden dort mehr als 8'000 Operationen durchgeführt. 1984 erfolgte schliesslich die Eröffnung eines neuen Paraplegikerzentrums in der Nähe von Peshawar, das neben den kriegsverwundeten Afghanen auch der pakistanischen Zivilbevölkerung zugänglich ist. Dieses Zentrum steht seit 1986 unter der Leitung des pakistanischen Roten Halbmondes und wird nur noch finanziell durch das IKRK unterstützt.

Die Schweiz hat diese verschiedenen Programme des IKRK zugunsten der Opfer des Afghanistan-Konflikts seit 1983 unterstützt. Während der Laufzeit des gegenwärtigen Rahmenkredits, d.h. ab 1985, betrug diese Unterstützung 2,4 Millionen Franken.