

t.024-17 - WM/SGR/FM/HAG

Bern, den 10. Juni 1991

Notiz an Herrn Botschafter Jenö Staehelin,
Politische Abteilung I

Botschaft zweiter Rahmenkredit Osteuropa zum Thema humanitäre Hilfe/Nachbarschaftshilfe

Wir nehmen Bezug auf Ihre Notiz vom 15. Mai 1991 an den Direktor der DEH in obiger Angelegenheit, in der Sie auf der Basis unserer Stellungnahme vom 10. Mai 1991 zum Osteuropa-Botschaftsentwurf Ueberlegungen zur Abgrenzung zwischen humanitärer Hilfe und Nachbarschaftshilfe dargelegt haben.

1. Als Erstes möchten wir uns zu Ihren Ausführungen über die humanitäre Hilfe äussern. Sie vertreten einleitend die Meinung, das Konzept der humanitären Hilfe sei zu wenig klar definiert: einerseits sei die Zielumschreibung sehr allgemein, andererseits werde die humanitäre Hilfe schwerpunktmässig jedoch nur in ganz bestimmten Situationen aktiv, nämlich in Katastrophensituationen, und komme vorwiegend Entwicklungsländern zugute. Diese von Ihnen als Gegensatz empfundene Situation kommt daher, dass von zwei ganz verschiedenen Dingen gesprochen wird, nämlich einerseits von den Zielen der humanitären Hilfe, wie sie im Bundesgesetz von 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe aufgeführt sind, und andererseits von ihren Schwerpunkten und Prioritäten.

Der gesetzliche Auftrag der humanitären Hilfe (Art. 7 des BG vom 19. März 1976) ist - im Vergleich mit jenem der Entwicklungszusammenarbeit (Art. 5 des BG vom 19. März 1976), welcher gewisse geografische und sektorielle Prioritäten bereits enthält - in der Tat weit gefasst. Er lautet lapidar, dass die humanitäre Hilfe mit Vorbeugungs- und Nothilfemassnahmen zur Erhaltung gefährdeten Lebens und zur Linderung von Leiden beitragen soll und namentlich für die von Naturkatastrophen oder bewaffneten Konflikten heimgesuchte Bevölkerung bestimmt ist.

Nun ist es jedoch offensichtlich, dass die für humanitäre Hilfe zur Verfügung stehenden Mittel angesichts der zahlreichen akuten und chronischen Notlagen überall auf der Welt niemals ausreichen können, um an allen Orten Hilfe zu leisten, wo gefährdetes Leben zu retten und Leiden zu

lindern ist. Aus diesem Grunde müssen Schwerpunkte und Prioritäten gesetzt werden. Die Zielgruppen, denen unsere Hilfe zukommen soll, müssen genau definiert werden. Die Mittel werden dort eingesetzt, wo die Not am grössten, die Gefährdung des Lebens am akutesten ist und wo die betroffenen Menschen und die lokalen Behörden am wenigsten in der Lage sind, sich aufgrund ihrer eigenen Anstrengungen aus ihrer Notlage zu befreien. Aus diesen Ueberlegungen ergibt sich der Schwerpunkt der Tätigkeit der humanitären Hilfe in den Entwicklungsländern. Katastrophen und bewaffnete Konflikte sind in diesen Ländern ferner besonders häufig und führen wegen der Armut der Bevölkerung unmittelbar zu lebensgefährdenden Situationen. Flüchtlinge und Vertriebene sind dort in besonders grosser Zahl vorhanden. Chronische Notlagen, z.B. die Unterernährung grosser Bevölkerungsteile, sind ebenfalls vorwiegend in diesen Ländern zu finden.

Im übrigen ist es keineswegs so - wie Sie anzunehmen scheinen - dass die humanitäre Hilfe hauptsächlich Katastrophenhilfe ist. Viele lebensgefährdende Situationen, in denen wir humanitäre Hilfe leisten, sind auf chronische Notlagen und schleichende Krisen zurückzuführen. In diesem Zusammenhang ist auch die humanitäre Hilfe zugunsten besonders schwacher sozialer Gruppen zur Linderung der sozialen Kosten von Strukturanpassungsprozessen zu sehen. Sie sind im übrigen in der Botschaft als spezielle Zielgruppe aufgeführt.

Unsere unterschiedlichen Auffassungen betreffend die zu erfüllenden Voraussetzungen für humanitäre Hilfe in Osteuropa im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen und politischen Reformbestrebungen in den osteuropäischen Ländern gehen u.E. darauf zurück, dass wir die vorhandenen Notlagen bezüglich ihrer Intensität und bezüglich der zu ihrer Lösung einzusetzenden Instrumente unterschiedlich beurteilen. Wir gehen dabei davon aus - und dies gilt nicht nur für Osteuropa, sondern auch für die Entwicklungsländer -, dass humanitäre Hilfe im Zusammenhang mit Strukturanpassungsprozessen nur dann ein geeignetes Instrument ist, wenn es darum geht, das Ueberleben besonders gefährdeter sozialer Gruppen während einer Uebergangszeit zu ermöglichen. In solchen Fällen sind wir auch durchaus bereit, humanitäre Hilfe zu leisten, und dies ganz gewiss auch in Osteuropa. Es ist jedoch nicht die Aufgabe der humanitären Hilfe, staatliche Versorgungskrisen lösen zu helfen. Aus diesem Grunde haben wir in der Botschaft über die Weiterführung der humanitären Hilfe die Hilfe an Polen - nicht jedoch jene an Bulgarien oder die Sowjetunion, welche gezielt auf schwache soziale Gruppen ausgerichtet war - mit einer Zahlungsbilanzhilfe verglichen. Eine solche Zahlungsbilanzhilfe könnte u.E. in etwa dem Charakter einer Nachbarschaftshilfe entsprechen.

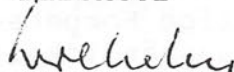
2. Diese grundsätzlichen Ausführungen zur humanitären Hilfe machen, so hoffen wir, deutlich und auch verständlich, weshalb wir mit der von Ihnen unter den entsprechenden Titeln humanitäre Hilfe und Nachbarschaftshilfe vorgeschlagenen Kompetenzaufteilung nicht einverstanden sein können. Wir sind der Meinung, dass der gesamte Bereich der humanitären Hilfe - und nicht nur Teilaspekte - in die Kompetenz der DEH gehört. In diesem Sinne haben wir auch den Departementsvorsteher verstanden, der bei der Beantwortung der Interpellation Ledergerber davon abgesehen hatte, die humanitäre Hilfe oder Teile davon in den zweiten Osteuropa-Rahmekredit einzubauen. Der Abschluss eines Kompromisses für eine allfällige Kompetenzaufteilung wäre deshalb ausserhalb unserer Zuständigkeit gewesen.

Nun ist es aber durchaus richtig, dass wir in die Diskussion über eine allfällige "Nachbarschaftshilfe" eingetreten sind, eine Bezeichnung, die wie Sie sich sicherlich erinnern, vom Direktor der DEH selbst eingeführt worden ist. Ausgehend von der Absicht, Ihren Wünschen soweit möglich gleichwohl entsprechen zu können, gingen unsere Ueberlegungen dahin, dass es in einzelnen ost- und mitteleuropäischen Ländern durchaus zu Situationen kommen könnte, in denen zwar eine humanitäre Hilfe nicht möglich, aus europäisch-nachbarschaftlichen Gründen eine gewisse Hilfe aber gleichwohl angezeigt oder sogar erforderlich sein könnte. Wir geben gerne zu, was Herr Direktor Staehelin auch bereits in der Sitzung vom 7. Mai im Büro von Herrn Arioli getan hat, dass wir bei der Lancierung dieser Idee keine klaren Vorstellungen hatten weder über die konkreten Anwendungsfälle noch über das Durchführungsprozedere für eine solche Nachbarschaftshilfe. Es ist auch richtig, dass diesbezüglich innerhalb der DEH ein Denkprozess stattgefunden hat, der schliesslich zur definitiven Meinungsfindung führte. Es ist durchaus möglich, dass dieser Prozess ausserhalb der DEH nicht so ohne weiteres nachvollziehbar war. Die Position, wie sie in unserer Stellungnahme vom 10. Mai 1991 zum Ausdruck kommt (Ziff. 5, S. 5), ist indessen das, was wir noch als vertretbar erachten.

Trotz aller Bedenken könnten wir es uns dementsprechend durchaus vorstellen, dass mit einem als Nachbarschaftshilfe bezeichneten Instrument im Rahmen des zweiten Osteuropakredites Massnahmen ergriffen werden könnten, mit denen z.B. versucht werden soll, einen unmittelbar drohenden Zusammenbruch eines Reformprozesses aufzuhalten oder generelle staatliche Versorgungskrisen zu lösen, ohne dass das Ueberleben besonders gefährdeter sozialer Gruppen in Frage steht. Dass bei solchen Massnahmen Ueberschneidungen mit der humanitären Hilfe denkbar sind, liegt auf der Hand. Ueberschneidungen und Doppelspurigkeiten dieser im Gegensatz zur humanitären Hilfe spezifischen Massnahmen sollten deshalb durch die Erarbeitung von Kriterien, wie wir sie in unserer Stellungnahme vorgeschlagen haben, vermieden wer-

den. Dabei wären diese Kriterien gleichzeitig für Sie insofern hilfreich, als sie Ihnen die Entscheidungsfindung über eingehende Gesuche und zu ergreifende Massnahmen ermöglichen würden. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass Ueberschneidungen nicht nur mit der humanitären Hilfe denkbar sind; eine Definierung der Nachbarschaftshilfe müsste deshalb auch gegenüber anderen Formen der Osthilfe vorgenommen werden.

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT
UND HUMANITÄRE HILFE
Stv. Direktor



R. Wilhelm

cc:

Die Empfänger des Schreibens vom 22. Mai 1991:

- BRF, SRU, KJP, HMG, LA
- BAWI: Botschafter S. Arioli, H. Escher (per Fax)
- Eidg. Personalamt: D. Jegge
- SFR, WM, RAE, GI, DAN, FT, GCH, SHG, CH, HAD, FM, BEP, KD
- ORC (per Fax)

DG 11. Juni 91 - 12