

dodis.ch/60663

Antrag des EDA an den Bundesrat¹

NACHTRAGSKREDITBEGEHREN IN DER GESAMTHÖHE VON
25 MILLIONEN FRANKEN FÜR DIE BEKÄMPFUNG DER DÜRRE IM
SÜDLICHEN AFRIKA SOWIE FÜR DIE OPFER DES JUGOSLAWISCHEN
BÜRGERKRIEGES

Bern, 26. Mai 1992

I.

Für den 1992 zur Verfügung gestellten Zahlungskredit wurde auf der Basis eines Jahresprogrammes eine restriktive Budgetplanung vorgenommen. Dabei wurde entsprechend den Wünschen der Eidg. Finanzverwaltung eine Reserve für Notsituationen in der Höhe (über alle Rubriken) von insgesamt 14,7 Millionen Franken budgetiert.² Vom Zahlungskredit 1992 von 162 389 300 Franken waren per 26. Mai Beträge in der Gesamthöhe von 98,6 Millionen Franken verpflichtet, was nach Abzug der «Reserve» von 14,7 Millionen Franken und den Budgetverpflichtungen des SKH einen Saldo von 31,2 Millionen Franken bis zum Jahresende ergibt. Diese Befehnisse ihrerseits sind auf der Basis ausgearbeiteter Jahresprogramme und Absprachen mit den nationalen und internationalen Partnerorganisationen weitestgehend «moralisch» verpflichtet.

Den Anlass zum Nachtragskreditbegehren bilden zwei Ereignisse, deren Eintreten und humanitäre Konsequenzen in diesem Ausmass nicht voraussehbar waren: Die Dürre im südlichen Afrika und die Ausweitung des jugoslawischen Bürgerkrieges. Beide Ereignisse haben Dimensionen angenommen, die die nor-

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1021* (4.10prov.). Dieser Antrag wurde vom stv. Chef der Sektion humanitäre und Nahrungsmittelhilfe, Marco Ferrari, unter der Verantwortung des Chefs der Abteilung humanitäre Hilfe und Schweizerisches Katastrophenhilfekorps (SKH) der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH), des Delegierten des Bundesrats für Katastrophenhilfe im Ausland Charles Raedersdorf, verfasst und vom Vorsteher des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, in Vertretung des krankheitsbedingt abwesenden Vorstehers des EDA, Bundespräsident René Felber, unterzeichnet. In seiner Sitzung vom 1. Juni 1992 erklärte sich der Bundesrat «grundsätzlich bereit, einen Kredit von 25 Millionen Franken für die Bekämpfung der Dürre im südlichen Afrika und für die Opfer des jugoslawischen Bürgerkrieges zu gewähren. Bevor aber ein Nachtragskredit verlangt wird, müssen die noch zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel aufgebraucht werden. Dies gilt vor allem für die Hilfe an Jugoslawien.» Vgl. das Verhandlungsprotokoll der 19. Sitzung des Bundesrats vom 1. Juni 1992, dodis.ch/60938, S. 3. Am 29. Juni 1992 wurde der Antrag mit der Zustimmung der Finanzdelegation der eidg. Räte per Präsidialverfügung durch den Vizepräsidenten des Bundesrats, Adolf Ogi, in Vertretung von Bundespräsident Felber gutgeheissen. Vgl. das BR-Prot. Nr. 1222, Faksimile dodis.ch/60663, sowie das Dossier CH-BAR#E1001#1996/351#41* (1).

2 Für den Zahlungskredit sowie das Budget der Abteilung humanitäre Hilfe und SKH für 1992 vgl. die Notiz des stv. Sektionschefs Ferrari an den Delegierten des Bundesrats für Katastrophenhilfe im Ausland Raedersdorf vom 3. März 1992, CH-BAR#E2023A#2003/421#1332* (o.220.70).



malen budgetierten Möglichkeiten der humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft sprengen. Sie machen das Begehren nach einem Nachtragskredit unabdingbar. Wir beantragen deshalb folgende Kredite zu sprechen:

Dürrekatastrophe im südlichen Afrika:	15 Millionen Fr.
Jugoslawischer Bürgerkrieg:	10 Millionen Fr.
Total	25 Millionen Fr.

II.³

1. Ganz besonders vordringlich ist die Hilfeleistung für die durch die *Dürrekatastrophe im südlichen Afrika* betroffenen Länder und deren Bevölkerung. Diese Region wird von der grössten Dürre seit Menschengedenken heimgesucht, deren Ausmasse weit verheerender sind als die furchtbare Katastrophe, die Mitte der achtziger Jahre den Sahel traf.⁴ In neun Ländern (Sambia, Malawi, Mosambik, Botswana, Namibia, Simbabwe, Lesotho, Swasiland und Südafrika)⁵ verdorren die Felder, und nach Angaben der UNO und anderer vor Ort tätigen Hilfsorganisationen sind *mindestens 18 Millionen Menschen vom Hungertod bedroht*. Die Dürre stellt aber auch die mannigfaltigen wirtschaftlichen und politischen Reformprozesse in Frage, die in den letzten Jahren mit grossem Aufwand, aber erfolgsversprechend in Gang gesetzt worden sind. Zudem ist zu befürchten, dass in einzelnen Ländern soziale Unruhen ausbrechen und damit der innere Frieden gefährdet werden könnte.

2. Entsprechend dem Ausmass der Katastrophe sind auch die Bedürfnisse: Realistische Schätzungen gehen davon aus, dass zur Deckung der minimalsten Bedürfnisse allein ca. 10 Millionen Tonnen Getreide, Grundnahrungsmittel der Region, importiert werden müssten, was einem Wert von ca. 6 Milliarden Franken entspricht! In kleinem Umfang, entsprechend dem Budget, hat die Abteilung humanitäre Hilfe und SKH vor einigen Wochen bereits begonnen, durch ihre traditionellen schweizerischen Partnerorganisationen die Zeit zu nutzen, um schon im Vorfeld der grossen international koordinierten Hilfe humanitäre Aktionen einzuleiten.⁶ Eine wirkliche Hilfeleistung ist angesichts des Ausmasses dieser Katastrophe nur unter Einbezug und Federführung der grossen internationalen Organisationen durchzuführen. Deshalb hat nun äusserst kurzfristig der UNO-Generalsekretär⁷ zusammen mit dem Präsidenten von Botswana⁸ *auf Montag und Dienstag, 1. und 2. Juni 1992, zu einer «Pledging Conference» auf ministerieller Ebene nach Genf* eingeladen. Dabei werden für die anlaufende erste Phase der Hilfe für Nahrungsmittel

3 Dieser zweite Teil des Antrags basiert höchstwahrscheinlich auf einer internen Notiz der Abteilung humanitäre Hilfe und SKH vom 25. Mai 1992, vgl. dodis.ch/62004.

4 Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2396.

5 Für den Situationsbericht des schweizerischen Botschafters in Harare, Peter Hollenweger, vom 20. März 1992 insbesondere zur Lage in Simbabwe, Sambia und Malawi vgl. dodis.ch/62893; für Mosambik vgl. die Notiz der Politischen Abteilung II des EDA vom 30. Oktober 1992, dodis.ch/62258, und für Namibia das Schreiben des Schweizer Generalkonsuls in Windhoek, Robert Müller, vom 3. Dezember 1992, dodis.ch/62008.

6 Vgl. dodis.ch/62004, Beilage I.

7 Boutros Boutros-Ghali.

8 Anmerkung im Original: als Präsident der SADCC (Southern African Development Coordination Conference). Quett Ketumile Joni Masire.

und Logistik Beitragsleistungen in der Höhe von insgesamt 1,3 Milliarden Franken erwartet. Die Schweiz muss mit einem substantiellen Beitrag an die internationalen Hilfsanstrengungen ihre Solidarität mit den betroffenen Ländern und deren Bevölkerung bekunden. Mit einem – in diesem Nachtragskredit enthaltenen – Beitrag von 15 Millionen Franken (für Getreide, andere Nahrungsmittel sowie logistische Unterstützung) würde die Schweiz im internationalen «burden sharing» einen Anteil von 1,2% am Hilfsbegehren übernehmen. Durch welche Partnerorganisationen diese Hilfe erbracht werden kann und soll, ist indessen noch Gegenstand weiterer Abklärungen. Mit in diese Abklärungen sind dabei auch Überlegungen einzubeziehen, ob und welche Möglichkeiten bestehen, die in einzelnen Ländern gesammelten Erfahrungen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zu nutzen und eventuell die auch von schweizerischen Partnerorganisationen gemachten Anstrengungen mit humanitären Mitteln zu unterstützen.⁹

3. Wir schlagen vor, dass der Bundesrat den *Direktor der DEH, Botschafter F. R. Staehelin*, an die «Pledging Conference» vom 1. und 2. Juni nach Genf delegiert und ermächtigt, diese Hilfe dort anzukündigen.

4. Es kann leider nicht ausgeschlossen werden, dass in der jetzt anlaufenden internationalen Hilfe noch weitere Anstrengungen notwendig werden.¹⁰

III.

Überbordende, das normale Budget der Abteilung humanitäre Hilfe und SKH sprengende Dimensionen nimmt auch der *jugoslawische Bürgerkrieg* an.¹¹ Dabei ist es hier insbesondere die politische Komponente der Auswirkungen des Krieges, die ein bedeutend verstärktes humanitäres Engagement der Schweiz erforderlich macht.

1. Der seit Juli letzten Jahres andauernde Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien dehnt sich wellenförmig von Norden nach Süden aus. Der Prozess der Auflösung des Vielvölkerstaats verläuft tragisch und mit ungewissem Ausgang. Grösste Leidtragende ist auch in diesem Krieg die Zivilbevölkerung. Neben Zehntausenden von Toten und Hunderttausenden von Verletzten hat der Konflikt auch zu einer grossen Wanderungsbewegung geführt. Schätzungsweise 1,5 Millionen Menschen sind intern vertrieben oder auf der Flucht, und ihre Versorgung und Betreuung sind gefährdet.

2. Nachdem mit der europäischen Anerkennung der Unabhängigkeit Kroatiens im Januar 1992 eine scheinbare Beruhigung an den Fronten eingetreten war,¹² griff der Konflikt im März auf *Bosnien-Herzegowina* über. Diese Republik wurde nach der Annahme des vom serbischen Bevölkerungsteil boykottierten Referendums anfangs April von den meisten europäischen Staaten als unabhängig anerkannt.¹³ Dies rief den erbitterten Widerstand der von den in Bosnien stationierten Armeeeinheiten unterstützten serbischen Milizen hervor. Heute bekämpfen

9 Vgl. dazu die Notiz von Alain Guidetti von der ständigen Mission der Schweiz bei der UNO und den anderen internationalen Organisationen in Genf vom 4. Juni 1992, dodis.ch/63315.

10 Für eine Zwischenbilanz der schweizerischen Hilfeleistungen sowie eine Übersicht der zulasten des Zusatzkredits finanzierten Aktionen vom Januar 1993 vgl. dodis.ch/62006.

11 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915.

12 Für die Anerkennung Sloweniens und Kroatiens durch die Schweiz am 15. Januar 1992 vgl. DDS 1992, Dok. 2, dodis.ch/58005, sowie die thematische Zusammenstellung dodis.ch/T2037.

13 Für die Anerkennung Bosniens und Herzegowinas durch die Schweiz am 8. April 1992 vgl. die thematische Zusammenstellung dodis.ch/T2323.

sich in Bosnien (4,3 Millionen Einwohner) serbische, muslimische und kroatische paramilitärische Einheiten. Es ist ein Bürgerkrieg, der mit der Unerbittlichkeit und der Grausamkeit geführt wird, die aus lange ausgestauten historischen Ängsten und Ressentiments heraus wohl zu erklären, aber nicht zu rechtfertigen sind. Seit anfangs Mai ist Sarajewo praktisch unzugänglich, UNPROFOR und UNHCR haben ihre Quartiere provisorisch geschlossen, das IKRK seine Vertreter nach dem Überfall auf einen seiner Konvois mit Hilfsgütern, bei dem der Delegierte Frédéric Maurice tödlich verletzt wurde¹⁴ zeitweise aus Sarajewo abgezogen. Sollte sich die Lage in dieser Republik auch beruhigen, wozu auch nach dem Abzug der Armee wenig Hoffnung besteht, käme dies keinesfalls einer Befriedung des ehemaligen Jugoslawien gleich. Neben den ungelösten Problemen – serbisch beanspruchte und besetzte Gebiete in Kroatien, innere Aufteilung Bosnien-Herzegowinas – zeichnen sich bereits neue ab, die weiteren Konfliktstoff in sich bergen (Unabhängigkeitsstreben Mazedoniens und Kosovos).¹⁵

3. Der Krieg trifft eine Republik, deren Wirtschaft seit Jahren stagniert, wo die Produktion stark rückläufig ist, die Arbeitslosenzahl hoch ist und der Lebensstandard fortwährend sinkt. Nach Angaben der bosnischen Gesundheitsbehörden verloren bisher über 2000 Menschen ihre Leben, über 7000 seien verwundet, rund 2500 würden vermisst. Gemäss einer Statistik des UNHCR vom 8. Mai sind 520 000 Bosnier vertrieben, davon 160 000 in der Republik selber, 231 000 in Kroatien, aber auch 87 000 in Serbien und 25 000 in Slowenien. Sämtliche Aufnahmeländer werden durch diese neuen Flüchtlingsströme einer zusätzlichen grossen Belastung ausgesetzt und benötigen dringend zusätzliche humanitäre Hilfe.

Diese Hilfe weist zwei Komponenten auf, einmal die *Versorgung der Menschen im Kriegsgebiet selber*, wo der Zugang zu der an Ort verbliebenen, eingeschlossenen Zivilbevölkerung sich gegenwärtig äusserst schwierig gestaltet. Diese Nothilfe muss Grundnahrungsmittel und Basisedikamente umfassen. Zum andern benötigen die genannten *Aufnahmeländer*, deren Kapazitäten bereits durch vorangehende Flüchtlingsströme überlastet sind, *dringende Unterstützung mit flüchtlingspezifischer Hilfe*: Lebensmittelpakete, Kleider, Decken, allenfalls Zelte oder andere Unterkünfte usw.

4. Die beiden grossen Hilfswerke *UNHCR* und *IKRK* sind seit Beginn des Konflikts in Jugoslawien tätig. In einer komplementären Aufgabenteilung, die für beide Organisationen in dieser Form ein Novum darstellt, nimmt das IKRK seine klassischen Mandatsfunktionen in den Kampfgebieten wahr, während das UNHCR den Vertriebenen und Flüchtlingen im jeweiligen Hinterland beisteht, und zwar über die jeweiligen nationalen Rotkreuzgesellschaften.¹⁶

Mit Datum vom 26. Mai melden die beiden Organisationen folgende Bedürfnisse an:¹⁷

UNHCR: 142 Mio. US-Dollar (davon sind erst 23 Mio. gedeckt)

IKRK: gegenwärtig 40,6 Mio. Schweizerfranken, wovon 9,4 Mio. in Naturalien.

¹⁴ Vgl. dazu dodis.ch/62359.

¹⁵ Zur Situation im ehemaligen Jugoslawien vgl. die Notiz des Politischen Sekretariats des EDA vom 2. Juli 1992, dodis.ch/62304.

¹⁶ Zu den Tätigkeiten von *IKRK* und *UNHCR* im Jugoslawienkonflikt vgl. dodis.ch/62358.

¹⁷ Vgl. dazu das Dossier CH-BAR#E2023A#2003/421#1836* (o.222.Youg).

Das IKRK gibt eine pessimistische Einschätzung der Lage und sieht eine dramatische Zuspitzung der Situation der Zivilbevölkerung voraus.

Um beiden Organisationen, die, soweit es ihnen die Sicherheitslage erlaubt, in sämtlichen Kampf- bzw. Krisengebieten tätig sind und direkten Zugang zu allen Konfliktopfern haben, die Weiterführung ihrer Aktionen zu ermöglichen, sollte ihnen ein Grossteil der Mittel des Nachtragskredits zukommen.¹⁸

Ein kleinerer Teil der öffentlichen Hilfe der Schweiz ging bisher an die beiden *Hilfswerke* Caritas und HEKS, von denen das erste schwergewichtig in Kroatien tätig ist, das zweite hauptsächlich mit ungarischen und serbischen Partnern zusammenarbeitet. Es ist wichtig, dass neben den Zuwendungen an grosse internationale Organisationen auch *kleinere, punktuelle Aktionen* unterstützt werden können. Dazu kommt die Möglichkeit, über das Schweizerische Rote Kreuz gezielte Projekte der ebenfalls in den verschiedenen Republiken tätigen Rotkreuzliga zu unterstützen.

Insgesamt betragen die Auslagen des Bundes zugunsten der Opfer des Jugoslawienkonflikts seit dessen Ausbruch *5 Millionen Franken*.¹⁹

5. Die kriegerischen Ereignisse in Jugoslawien haben eine *eminente politische Bedeutung für die Schweiz*. Den grössten Anteil der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz stellten, bzw. stellen Bürger des ehemaligen Jugoslawien. Jahrzehntelang hat unser Land dort billige Arbeitskräfte rekrutiert.²⁰ Allein schon aus dieser spezifischen Beziehung – und natürlich auch wegen der geographischen Nähe – erwächst der Schweiz in diesem Konflikt eine besondere moralische Verpflichtung, ihre humanitäre Hilfe zu verstärken.

Der Krieg hat aber auch – wie dies allgemein bei Bürgerkriegen der Fall zu sein scheint – in der Schweizer Bevölkerung bisher kein nennenswertes Spendenecho ausgelöst, wie die Hilfswerke übereinstimmend bestätigen. Dies macht eine entsprechende Erhöhung der Bundeshilfe notwendig, die gleichzeitig in der Öffentlichkeit ein *Signal zur Solidarität mit den Kriegsoffern* setzt. Der Beitrag in der Höhe von *10 Millionen Franken* (insbesondere für Nahrungsmittel sowie medizinische und infrastrukturelle Hilfe) soll diesem Zwecke dienen.²¹

Den unmittelbaren Anlass zum jugoslawischen Teil des vorliegenden Antrags, der auch die Eile verursacht, mit dem dieser Antrag behandelt werden sollte, bildet die von Österreich am 21. Mai einberufene Konferenz über Sofortmassnahmen für Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina. An dieser Konferenz wurde beschlossen, dass prioritär *vor Ort* für die Flüchtlinge gesorgt werden solle, um das Weiterwandern der Flüchtlinge und damit einen Massenansturm von Flüchtlingen in die Nachbarstaaten zu verhindern.²² Eine Pledgingkonferenz soll in der

18 *Zur Verteilung der Mittel aus dem Nachtragskredit vgl. die Notiz des Delegierten des Bundesrats für Katastrophenhilfe im Ausland Raedersdorf vom 17. Juni 1992, dodis.ch/63455.*

19 *Vgl. die Notiz des Delegierten des Bundesrats für Katastrophenhilfe im Ausland Raedersdorf vom 19. August 1992, dodis.ch/62476, Punkt a1.*

20 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 38, dodis.ch/57954.*

21 *Im August bewilligte der Bundesrat einen zweiten Nachtragskredit in der Höhe von 15 Mio. CHF für die Opfer des jugoslawischen Bürgerkriegs, vgl. das BR-Prot. Nr. 1440 vom 24. August 1992, dodis.ch/60664.*

22 *Für die Konferenz über Sofortmassnahmen für Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina vom 21. Mai 1992 in Wien vgl. dodis.ch/62363.*

ersten Hälfte Juni in Zagreb stattfinden.²³ Da in *Kroatien* die meisten Flüchtlinge Aufnahme gefunden haben, wird ein wesentlicher Teil der Hilfe an diese Republik gehen. Es muss aber insgesamt eine *ausgewogene Verteilung der Hilfeleistungen, auch in den anderen betroffenen Republiken*, angestrebt werden.

IV.

Bezüglich des gewählten Prozedere ist auf folgendes hinzuweisen: Es wäre durchaus denkbar gewesen, für eines der beiden oben geschilderten Ereignisse den eingangs erwähnten, gerade für solche ausserordentliche Notsituationen reservierten Betrag einzusetzen. Die Höhe des Betrages, der von der humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft für beide Ereignisse aufgewendet werden sollte, bzw. erwartet wird, übersteigt indessen den für weitere Nothilfeaktionen reservierten Budgetbetrag von 14,7 Mio. Franken beträchtlich. Wenn dieser Betrag jetzt ausgeschöpft würde, wäre der Bundesrat bzw. die DEH nicht mehr in der Lage, in den noch verbleibenden sieben Monaten dieses Jahres schnell auf weitere unerwartete Ereignisse, bzw. Katastrophen reagieren zu können. Angesichts der Weltlage muss indessen gerade damit leider gerechnet werden.

V.

Zur Frage der Kompensation ist folgendes zu berücksichtigen: Wir beantragen, die zusätzlichen Mittel in der Höhe von 15 Millionen Franken für die Dürrekatastrophe im südlichen Afrika *nicht zu kompensieren*, weil dies im Rahmen der humanitären Hilfe wie auch der Entwicklungszusammenarbeit nicht möglich ist. Mit den Aufwendungen für Jugoslawien hingegen wird der Versuch unternommen, die vor dem Krieg fliehenden Menschen im Ursprungsland, bzw. im Erstasyland zu unterstützen und damit eine Flucht in die Schweiz zu verhindern. Deshalb beantragen wir nach erfolgter Absprache mit dem Bundesamt für Flüchtlingswesen und Rücksprache mit der Eidg. Finanzverwaltung einen Betrag in der Höhe von 10 Millionen auf der Rubrik des BFF zu sperren.²⁴

VI.

Die beantragten Mittel müssen, damit sie ihren politischen und humanitären Zweck erfüllen, in den nächsten Wochen und Monaten freigegeben werden können. Deshalb beantragen wir für den Nachtragskredit von 25 Millionen Franken einen *gewöhnlichen Vorschuss auf Nachtrag II zum Vorschlag 1992*.

VII.

Die folgenden Bundesämter haben zugestimmt:

- Eidgenössische Finanzverwaltung
- Bundesamt für Flüchtlingswesen

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.²⁵

²³ Für das International Emergency Meeting on Assistance to Refugees and Displaced Persons vom 9. Juni 1992 in Zagreb vgl. dodis.ch/62355.

²⁴ Im Zuge der Sanierungsmassnahmen für den Bundeshaushalt hinsichtlich des Legislaturfinanzplans 1993–1995 wurden auch Kürzungen im Bereich der Humanitären Hilfe beschlossen, vgl. DDS 1992, Dok. 40, dodis.ch/61423, bes. Punkt 3.

²⁵ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1222 vom 29. Juni 1992, Faksimile dodis.ch/60663.