

o.222 Jugoslawien - FM-AML

Bern, 20. Oktober 1992

Notiz an Politische Abteilung I
Zu den Aktivitäten internationaler Organisationen im
Jugoslawienkonflikt
Antwort zur Anfrage vom 12. Oktober 1992

Entsprechend Ihrem Wunsche erhalten Sie in der Beilage die Informationen zu den Aktivitäten von **IKRK** und **HCR** im Jugoslawienkonflikt. Dabei möchten wir zwei Bemerkungen anbringen:

1. Wir haben die Leistungen der beiden Organisationen, die auf dem ganzen Gebiet des ehemaligen Jugoslawien die Hauptlast der humanitären Hilfe tragen, kurz und bündig - so quasi "auf einen Blick" - darzustellen versucht; dies wohlwissend, dass aus der Fülle von Informations- und Dokumentationsmaterial, das in den vergangenen 17 Monaten über die Aktivitäten beider Organisationen produziert worden ist, unter den verschiedensten Gesichtspunkten einzeln und gesamthaft bedeutend mehr ausgeführt werden könnte. Sofern Sie andere, spezifische, zweckdienliche Informationen brauchen sollten, bitten wir Sie, uns dies mitzuteilen.

2. Neben dem HCR und dem IKRK - und selbstverständlich neben einer ganzen Reihe von "Non Gouvernementalen Organisationen" (NGO's), die teilweise sehr wichtige und gute Arbeit leisten - sind auch einige andere internationale/multilaterale Organisationen auf dem Gebiete des ehemaligen Jugoslawien operationell tätig. Es sind dies insbesondere **WHO, UNICEF** und **OIM**. Alle drei haben indessen ein sehr beschränktes Programm, sodass wir im Moment auf eine separate Darstellung verzichten. Die Aktivitäten einer vierten Organisation, der **Föderation der Rot Kreuz (und Rot Halbmond) Gesellschaften** (der ehemaligen Liga) rechtfertigen jedoch eine zusätzliche Kurzdarstellung; dies angesichts der enormen Bedeutung, die dieser Organisation in den einzelnen Republiken zurecht zukommt. Entsprechend finden Sie in der Beilage einen Beitrag zu dieser Organisation.

Abteilung humanitäre Hilfe
und SKH

i.A. Marco Ferrari

Beilagen

Kopie: SFR, GI, RAE, FT, SHG, AML, HU, FUP, FA, FAM, FM



Aktivitäten des IKRK

Bereits 1990 führte das IKRK Gefangenenbesuche von 291 Sicherheitshäftlingen in sämtlichen Republiken des damaligen Jugoslawien durch. Nach dem Ausbruch der Feindseligkeiten im Juni 1991 baute das IKRK seine Präsenz massiv aus. Die Tätigkeit umfasst bis heute zum einen die klassischen Bereiche Nothilfe (Nahrungsmittel und Medizin), **Gefangenenbesuche, Austausch von Briefen, Suchdienst, Verbreitung der Prinzipien des internationalen humanitären Rechts**. Zum andern führt das IKRK einen ständigen Dialog mit den kriegsführenden Parteien und bot seine **Guten Dienste** an. Aufgrund dieser Kontakte kamen beispielsweise die in Genf unterzeichneten **Abkommen** zwischen den drei kriegsführenden Parteien von Bosnien-Herzegowina vom 22. Mai 1992 und dasjenige vom 6. Juni 1992 zustande, wo sich die Unterzeichner verpflichten, die Genfer Konventionen einzuhalten, die Tätigkeit des IKRK nicht weiter zu behindern und dem IKRK freien Zugang zu sämtlichen Inhaftierten zu gewähren. Wenn auch die abgegebenen Verpflichtungen nur zu einem kleinen Teil eingehalten wurden, ermöglichte das Abkommen vom 6. Juni doch die Wiederaufnahme der IKRK-Tätigkeiten in Bosnien-Herzegowina. Das IKRK hatte sich aus diesem Kriegsgebiet zurückgezogen, nachdem am 18. Mai der Delegierte Frédéric Maurice auf der Fahrt nach Sarajevo aus dem Hinterhalt erschossen worden war. Dieser schwere Zwischenfall ist symptomatisch für die **Schwierigkeiten**, denen das IKRK in Ex-Jugoslawien begegnet. Immer wieder beklagte die Organisation die **Missachtung elementarer humanitärer Grundsätze** - Angriffe auf die Zivilbevölkerung -, den Missbrauch des Rotkreuz-Emblems und die physische Bedrohung ihrer Delegierten. Eine besondere Herausforderung stellt für das IKRK die Betreuung und die Befreiung der tausenden, mehrheitlich von den Serben, aber auch von den anderen Kriegsparteien gehaltenen "ethnischen Häftlinge" in Lagern, Gefängnissen und Dörfern dar, deren Zahl auf ca. 20'000 geschätzt wird. Einerseits ist angesichts des drohenden Winters und der sehr prekären Sicherheitslage die Freilassung der Inhaftierten dringend geboten, andererseits wird durch die Evakuierung in einer gewissen Weise der "ethnischen Säuberung" Vorschub geleistet.

Der **sprunghafte Anstieg der Bedürfnisse**, besonders im Bereich der Nothilfe, widerspiegelt sich in den Ausgabenzahlen und im personellen Zuwachs. Die Leistungen des IKRK bis Ende 1991 betragen 10,4 Mio. Franken, vom 1.1.1992 bis 30.9.1992 bereits 20,8 Mio. Franken. Das Budget für 1992 musste am 19.10.1992 gar auf **94 Mio. Franken** erhöht werden, was bedeutet, dass **für die letzten drei Monate des laufenden Jahres zweieinhalb Mal mehr Ausgaben notwendig sind, als für den ganzen Konflikt bisher aufgewendet wurde**. Waren Ende des vergangenen Jahres 60 Delegierte in den verschiedenen Republiken im Einsatz, sind es heute bereits über 130. Im Konfliktgebiet Bosnien-Herzegowina hat das IKRK gegenwärtig rund eine Million von Vertriebenen zu betreuen, was knapp einem Viertel der Bevölkerung entspricht.

Der Jugoslawienkonflikt ist für das IKRK in mehrer Hinsicht ein **Novum**, und zwar zunächst wegen der engen Zusammenarbeit mit dem UNHCR als der lead agency in einem Mass, wie das nie zuvor der Fall war. Die Arbeitsteilung sieht vor, dass das IKRK im unmittelbaren Kriegsgebiet, das UNHCR in allen anderen, vom Konflikt betroffenen Regionen tätig ist. Weiter war und ist das IKRK auf dem Terrain mit **konkurrierenden Initiativen** konfrontiert, etwa mit dem Konzept des von Frankreich lancierten Rechts auf "humanitäre Einmischung", die im Falle der Versorgung von Dubrovnik von der See her zu parallelen Verhandlungen und Aktionen führte. Drittens offenbart der Jugoslawienkonflikt in erschreckender Weise, wie wenig bekannt die **humanitären Prinzipien in Osteuropa** sind und wie grob sie verletzt werden, was eine düstere Perspektive für allfällige weitere regionale bzw. nationale Konflikte in dieser Region darstellt. Alle diese Faktoren veranlassen das IKRK, eine **offenere Informationspolitik** zu betreiben und die Öffentlichkeit auch - wohl mehr als in irgendeinem Konflikt - von den Problemen und Misserfolgen auf dem Terrain und im Dialog mit den Kriegsparteien in Kenntnis zu setzen. Dies zeigt etwa das vielsagende Eingeständnis des IKRK-Präsidenten Sommaruga vom 3.10.1992, alle bisherigen Anstrengungen des IKRK im Jugoslawienkonflikt hätten im Vergleich zum Ausmass der Tragödie bisher nur eine "unbedeutende Wirkung" gehabt.

Und doch kommt in diesem Konflikt, in dem das Erbringen von humanitären Leistungen bisher den effizientesten Bestandteil der vielfältigen politischen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft darstellt, dem IKRK trotz allen Unzulänglichkeiten und Einschränkungen seiner Tätigkeit weiterhin eine **Schlüsselrolle in der Hilfe zugunsten der Kriegsopfer** zu.

AML, 19.10.92

-4 -

Zu den Aktivitäten des H C R im Jugoslawienkonflikt

Am 25. Oktober 1991, 4 Monate nach Ausbruch der Feindseligkeiten, bat der damalige UNO-Generalsekretär das HCR, den Vertriebenen im (damals noch zusammengehörenden) Jugoslawien beizustehen. Am 28. November hat die Hochkommissarin einen **Special Envoy** (Herrn Mendiluce) nach Jugoslawien entsandt; am 17. Dezember sind die **ersten Hilfssendungen** nach Belgrad und Zagreb geschickt worden.

In der Zwischenzeit ist diese Operation, die von allem Anfang an die grösste Zahl von Vertriebenen in Europa seit dem 2. Weltkrieg betraf, **zu Dimensionen angewachsen, die Kompetenz und Kapazität des HCR (und aller andern in der Jugoslawienhilfe involvierten Organisationen) sprengen**: So sind zB. aus den ursprünglich drei HCR-Büros (in Belgrad, Sarajevo und Zagreb) bis heute **15 über das ganze ex-Jugoslawien verteilte Büros** geworden; die ursprünglich 700'000 sind auf **2,7 Millionen Vertriebene** angewachsen, und der **Budgetbedarf** des HCR ist von 16 Mio US Dollars im ersten Appell vom 3. Dezember 1991 auf **282 Mio US Dollars** im mittlerweile letzten Appell vom 4. September 1992 gestiegen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die von Abklärungsteams im August im gesamten Gebiet von ex-Jugoslawien festgestellten Bedürfnisse die Notwendigkeit weit höherer Budgetzahlen (mehr als eine Milliarde US Dollars für alle UN-Organisationen für die nächsten sieben Monate) ergeben hatte, dass diese Zahlen aber aus praktischen Gründen massiv gekürzt werden mussten und man sich auf die am meisten lebensbedrohenden Bedürfnisse beschränkte. Die Operation, für die das HCR auch vom neuen UNO-Generalsekretär als "Lead agency" bestätigt worden war, ist damit dorthin gelangt, was von der Hochkommissarin selbst vor kurzem in aller Deutlichkeit und die internationale Gemeinschaft alarmierend als **"on the verge of disaster"** bezeichnet worden ist: Es muss ernsthaft damit gerechnet werden, dass im Laufe des Winters Hunderttausende (der Special Envoy spricht von 3- 400'000 Menschen) erfrieren oder verhungern.

Von allem Anfang konzentrierte sich das HCR auf die ihm zustehenden Aufgaben von **"protection and relief"** zugunsten der betroffenen Bevölkerung. Auf der Basis der Aufgabenteilung mit andern internationalen Organisationen und insbesondere dem IKRK (vgl. dort) tat dies das HCR in den Gebieten ausserhalb des unmittelbaren Kriegsgebietes. Die Aufgaben beinhalteten und beinhalten u.a.: **Betreuung und Versorgung der Vertriebenen und (seit der staatlichen Anerkennung verschiedener ehemaliger Republiken) der Flüchtlinge; Unterstützung von noch nicht geflohenen Personen zur Verminderung der Gefahren einer forcierten Vertreibung; Suche nach Möglichkeiten zur Gewährleistung eines temporären internationalen Schutzes für diejenigen, die fliehen müssen und letztendlich Suche nach dauerhaften Lösungen**, einschliesslich der Rückkehr der Geflohenen und Vertriebenen in ihre Dörfer und Städte.

Im Rahmen dieser Tätigkeiten hat das HCR bisher tausende von Tonnen an Nahrungsmitteln und Medikamenten in die Krisengebiete transportiert und verteilt - Anstrengungen, die

- 5 -

noch bedeutend gesteigert werden müssen, allein für die enormen Bedürfnisse in Bosnien-Herzegowina ist die Aufstockung der **Lastwagenflotte** von zur Zeit 80 auf 150 Fahrzeuge geplant; zusammen mit UNPROFOR betreibt das HCR die mit allen Schwierigkeiten verbundene **Luftbrücke nach Sarajevo**; für die Vertriebenen und Flüchtlinge organisiert das HCR ein gewaltiges "**shelter programme**" und hat bereits die Rückkehr von tausenden von Vertriebenen vorbereitet. Die Probleme, mit denen das HCR konfrontiert ist, sind indessen enorm. Vier Themenkreise stehen dabei im Vordergrund:

So ist erstens eine die Aufgaben der Organisation wirklich entlastende und damit ins Gewicht fallende **Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen** ernsthaft erst nach einer definitiven friedlichen Regelung des Konfliktes zu erwarten; dies zum einen aus Gründen der Sicherheit, die nicht gewährleistet wäre - so kommen zB 55% der Vertriebenen in Kroatien aus Dörfern und Städten ausserhalb der von der UNO geschützten Gebiete (UNPA's); zum andern aber auch deshalb, weil die entsprechenden Regierungen ein Interesse daran haben, diese Menschen als Druckmittel gegenüber den westeuropäischen Ländern benutzen zu können - im Verlaufe des kommenden Winters ist deshalb jederzeit mit einer Wiederholung der "Sommer-Aktion" zu rechnen, in der die kroatische Regierung ganze Eisenbahnzüge mit Flüchtlingen Richtung Westen in Bewegung setzte. In immer grössere Schwierigkeiten kommt zweitens aber auch das "**shelter programme**", mit dem den Vertriebenen und Flüchtlingen menschenwürdige Unterkünfte (insbes. für den kommenden Winter) zur Verfügung gestellt werden sollten, weil auch hier in erster Linie partikular-staatliche Interessen dem Interesse der betroffenen Menschen gegenüberstehen. Drittens ist die **Durchführung einer wirklich den Bedürfnissen der betroffenen Menschen in allen Gebieten des ehemaligen Jugoslawien entsprechende und damit ausgeglichene (keine Region bevorzugende) Hilfeleistung** in höchstem Masse gefährdet, weil erneut politische Gründe eine weitgehende Benachteiligung der östlichen Regionen (insbes. Serbien) bewirkt haben und weiterhin bewirken. Und schliesslich bereitet viertens die Frage nach einer effizienten **Koordination der internationalen humanitären Hilfe unter Führung des HCR** nach wie vor Kopfzerbrechen, sind doch trotz klarer Absichtserklärungen anlässlich der Genfer- und Londoner-Konferenz wenig Massnahmen in dieser Hinsicht getroffen worden.

FM, 20.10.1992

Aktivitäten und Funktion der IFRC (frühere Rotkreuz-Liga)

Die International Federation of National Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) ist im ehemaligen Jugoslawien mit der Auflösung der zentralisierten RK-Strukturen und dem Aufbau neuer nationaler Gesellschaften konfrontiert. Diese mussten zu einem Zeitpunkt neu strukturiert werden, als sie beim Ausbruch des Konflikts im Sommer 1991 als **Implementing partners des UNHCR und des IKRK** einer immensen und völlig neuartigen Belastung ausgesetzt wurden. Die Hauptaufgaben der nationalen RK-Gesellschaften sind:

- Registrierung der Flüchtlinge und Vertriebenen mittels einer RK-Identitätskarte
- Abklärung der Bedürfnisse, Absprachen mit UNHCR und IKRK über zu leistende Hilfe
- Verteilung von Hilfsgütern an Flüchtlinge und Vertriebene, die zu über 80% in Gastfamilien über weite Gebiete zerstreut sind
- Lieferung von Hilfsgütern an kollektive Einrichtungen (Ferienheime, Pensionen, Hotels etc.), in denen Flüchtlinge und Vertriebene temporär untergebracht sind.

Die nationalen RK-Gesellschaften adaptierten sich unterschiedlich an diese neuen Aufgaben. Während sich in Slowenien und Kroatien schon recht rasch und parallel zu privaten Hilfswerken (Caritas) eigenständige und effiziente Strukturen bildeten, verlief dieser Prozess in Serbien/Montenegro und Mazedonien nur schleppend. Dramatisch gar ist die Lage in **Bosnien-Herzegowina**, wo die ohnehin schwache RK-Gesellschaft heute als Organisation nicht mehr existiert und die IFRC demnach auch nicht tätig werden kann. Die Verteilung der Hilfsgüter wird dort direkt durch das IKRK, das UNHCR sowie durch die UNPROFOR-Truppen übernommen.

Die Aufgabe der IFRC als Dachorganisation im Jugoslawienkonflikt:

- weltweiter Appell an nationale RK-Gesellschaften zum Beitrag an Hilfsprojekte, die über die IFRC abgewickelt werden
- finanzielle und logistische Unterstützung der RK-Gesellschaften Ex-Jugoslawiens.

Seitens der Föderation wird auf das krasse, sich ständig vergrößernde **Ungleichgewicht zwischen den Hilfeleistungen in Kroatien/Slowenien einerseits und Serbien/Montenegro/Mazedonien andererseits** verwiesen. Die überwiegende Mehrzahl der ausländischen Donors bestimmt ihre Beiträge für Kroatien, wo bereits ein gut ausgebautes und funktionierendes Hilfswerksnetz besteht. Dies macht es der IFRC schwierig, ein auch nur einigermaßen ausgeglichenes Hilfsprogramm zu realisieren. In Serbien/Montenegro und Mazedonien, wo die RK-Strukturen Unterstützung brauchen und kaum lokale NGOs existieren, wirkt sich die rapid verschlimmernde Wirtschaftslage immer mehr auf gefährdete Randgruppen, darunter besonders die rund 600'000 Flüchtlinge, aus. Das IFRC-Budget des plan of action widerspiegelt den Versuch, einen Ausgleich zu schaffen: Die Bedürfnisse in Slowenien und Kroatien werden mit 3,7 Mio. Fr. veranschlagt, diejenigen von Serbien/Montenegro und Mazedonien aber mit 10 Mio.

Gegenwärtig sind 16 Delegierte in den verschiedenen Republikshauptstädten stationiert, das Budget für 1992 beträgt bisher 43 Mio Sfr.

AML, 20.10.1992

POLITISCHE ABTEILUNG I
p.B.73.Youg.0.-WOK/MM

Bern, 12. Oktober 1992

NOTIZ AN:

- DEH SKH / HuNaHi - HCR, IKRK
- DIO - UNO-System, IKRK
- Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik - weitere Organisationen der Flüchtlingshilfe
- PA III - KSZE, NATO und WEU
- PA I, Europaratsdienst - Europarat
- Integrationsbüro EDA/EVD - EG

Aktivitäten internationaler Organisationen im Jugoslawienkonflikt

Eine Reihe von parlamentarischen Anfragen sowie die Informationsbedürfnisse des Bundesrates und speziell des Departementschefs haben uns veranlasst, die verschiedenen Bereiche des schweizerischen Engagements im Jugoslawienkonflikt detailliert darzustellen (Beilage).

Im Rahmen derselben Informationsbedürfnisse und als Ergänzung zum beiliegenden Papier möchten wir Sie bitten, Rolle und Leistungen allgemein der von und im Jugoslawienkonflikt betroffenen und tätigen internationalen Organisationen im bisherigen und voraussehbaren zukünftigen Verlauf der Krise darzustellen.

Wir bitten die angeschriebenen Stellen, uns bis Dienstag, 20. Oktober, ihre Beiträge zukommen zu lassen. Wir fügen bei, dass der Bereich Jugoslawienkonferenz London/Genf nicht behandelt werden muss, da wir hier über alle nötigen Angaben bereits verfügen.

Wir danken für Ihre Bemühungen.

an	ATL	FAH	WF	FUP	TH	ala
Datum	14.10.					
Von	AP			TUP	TH	
	14. OKT. 1992					
	0.222 Youngst.					

Politische Abteilung I

i.V.

Daniel Woker

Kopie: - KE
- SIN, GRN, WOK, NB
- Mission Brüssel (per Fax)