

## **6 Global Humanitarian Forum**

Mit öffentlicher Beurkundung vom 26. Juni 2007 wurde die Stiftung „Global Humanitarian Forum (GHF)“ mit Sitz in Genf gegründet. Es handelt sich um eine Stiftung nach Schweizer Recht. Sie unterliegt der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht. Gemäss statutarischer Zweckbestimmung hat sie eine multidisziplinäre und informelle Plattform aufzubauen, die den humanitären Akteuren, Regierungen, Vertretern des Privatsektors, den akademischen Institutionen und der Zivilgesellschaft den Austausch über die humanitären Herausforderungen ermöglicht. Die Schweizerische Eidgenossenschaft hat als Stiftungsgründerin 50'000 Franken Gründungskapital eingebracht. Im Stiftungsrat sind weit mehr als zehn an Fragen der humanitären Hilfe interessierte Persönlichkeiten vertreten: als Präsident, der [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] ( [REDACTED] ), [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] ( [REDACTED] ).

### **6.1 Die politische Motivation zur Gründung der Stiftung leitet sich aus der Botschaft ab**

In seiner Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft vom 29. November 2006 (BBI 06.095 S. 9648/49) schreibt der Bundesrat zuhanden des Parlaments: „Die Schweiz möchte, dass Genf als weltweit wichtigstes Zentrum für die humanitäre Hilfe verstärkt wird. Künftig sollen neue Anstrengungen zur Stärkung des „humanitären internationalen Genfs, Welthauptstadt des humanitären Engagements“ unternommen werden. So sollen neue NRO (Nichtregierungsorganisationen) in die Stadt geholt werden, damit der Austausch mit der Zivilgesellschaft stattfinden kann und die Rolle Genfs als Ort des Dialogs, der Begegnung und des Verhandels gestärkt wird“. (...)

Gemäss Botschaftstext war die Gründung einer Stiftung nicht explizit verlangt (allerdings auch nicht ausgeschlossen). Nach Auskunft der Ansprechpartner war das EDA bestrebt, im Sinne der Botschaft eine humanitäre Plattform im internationalen Genf zu schaffen. Eines der Ergebnisse dieser Anstrengungen sei die Gründung der Stiftung GHF.

### **6.2 Bundesratsentscheide und Delegation an das EDA**

Am 8. Juni 2007 (mit Korrigendum vom 15. Juni 2007) stimmte der Bundesrat der Gründung der Stiftung zu. Gleichzeitig regelte der Bundesrat die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Stiftung. Im BRB wurde der Beitrag an das GHF auf 500'000 Franken pro Jahr plafoniert. Zudem wurde bestimmt, dass die Beitragszahlungen zulasten des Rahmenkredites der internationalen humanitären Hilfe zu erfolgen haben. [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED].

Vom geschäftsführenden Direktor der GHF wurde in der Folge verschiedentlich vorgebracht, dass die Beschaffung von Drittmitteln auf Schwierigkeiten stösst. Es lagen nur wenige konkrete und gesicherte Finanzierungszusagen aus dem Privatsektor und von staatlichen Institutionen vor. Der Stiftungspräsident wandte sich im Juni 2008 an den damaligen Bundespräsidenten Pascal Couchepin und ersuchte den Bundesrat um zusätzliche Unterstützung. Das EDA unterbreitete am 17. September 2008 dem Bundesrat ein Aussprachepapier, mit welchem es über die bisherigen Finanzbeiträge der Jahre 2007 und 2008 informierte und um Verdoppelung des Jahresbeitrages auf eine Million Franken ersuchte. Mit Bundesratsbeschluss vom 19. September 2008 wurde dem Antrag zugestimmt.

### 6.3 Weitere Entwicklung des GHF

Ohne Defizitgarantie des Bundes und auf der Basis eines äusserst schmalen Geschäftsbudgets mit nur vagen sonstigen Finanzierungszusagen hat das GHF schliesslich im Juni 2008 ein erstes sogenanntes Annual High Level Meeting zum Thema *Klimawandel* durchgeführt. Das GHF hoffte, mit der Veranstaltung auch eine positive Wirkung auf potenzielle Donatoren zu erzielen. Der innerhalb nützlicher Frist erwartete finanzielle Erfolg blieb allerdings aus.

Bereits Ende 2009 lag ein erhebliches Budgetdefizit vor. Die kritische Situation veranlasste den Direktor der GHF bei der DEZA einen Vorbezug zulasten des Beitrages 2010 einzufordern. Noch im Dezember 2009 wurde die Auszahlung einer ersten Rate veranlasst. Bereits im Januar 2010 wurde ein weiteres Gesuch um sofortige Auszahlung gestellt. Die Revisionsstelle der GHF hat im Zusammenhang mit der Prüfung der Jahresrechnung 2009 im Revisionsbericht unmissverständlich auf die Liquiditätsprobleme und die Überschuldung hingewiesen. Über den Stand der finanziellen Verpflichtungen wurde in der Folge (auf Ersuchen des EDA) ein weiteres, unabhängiges Audit ( ) durchgeführt. Nebst der Bestätigung der desolaten Finanzierungssituation bringt der Bericht auch zum Ausdruck, dass die Stiftungsverantwortlichen auf die kritische Finanzlage in ungenügender Art und Weise reagiert haben. Es wurden insbesondere die projektierten Vorhaben nicht den real vorhandenen Geldmitteln angepasst. Am 5. März 2010 informierte die Vorsteherin des EDA den Bundesrat mündlich über die finanzielle Situation des Forums. Der Bundesrat befassete sich am 31. März 2010 mit dem Thema (Beantragung weiterer 1,75 Mio. Franken zulasten des Budgets der Humanitären Hilfe; vgl. Beilage 6). Er verzichtete jedoch nach der Debatte auf einen Beschluss und hat den Entscheid, die Liquidation des Forums finanziell zu unterstützen, dem EDA überlassen. Die Bestätigung des entsprechenden Rückzugesantrags des EDA datiert vom 6. April 2010. Damit war offensichtlich beabsichtigt, eine Liquidation unter Vermeidung eines reputationsmässig negativen Konkursverfahrens durchzuführen. Weshalb der Bundesrat, nachdem er zu den Jahresbeiträgen und zu deren Erhöhung jeweils formelle Beschlüsse erlassen hat, zu den finanziellen Folgen der Liquidation, trotz Antrag auf einen solchen, verzichtete, ist mangels uns vorliegender Unterlagen nicht nachvollziehbar.

Auf Veranlassung der Departementsleitung schaffte der mit dem Vollzug beauftragte Bereich der DEZA mit dem internen Kreditantrag vom 9. April 2010 über 1,75 Millionen Franken die Voraussetzungen für die Liquidation. Dies erfolgte in Kenntnis des vom Bundesrat am 31. März 2010 formell nicht unterstützten Antrages, aber auch im Wissen, dass hierzu die für die Kreditsprechung massgebenden normativen Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

## 6.4 Liquidationsphase

Die [REDACTED] wurde mit dem Mandat des Liquidators betraut.

Mit der Liquidation des GHF befasst sich inzwischen auch die Eidgenössische Stiftungsaufsicht (ESA). Die Beurteilungen der von der DEZA beauftragten unabhängigen Revisionsfirma ([REDACTED]) liegen ihr vor. Unter anderem werden von der ESA die relativ hohen Liquidationskosten des mandatierten Liquidators hinterfragt. Sie hat auch in diesem Zusammenhang zusätzliche Unterlagen und Erklärungen eingeholt. Die diesbezüglichen Informationen lagen zum Zeitpunkt der Revision noch nicht vor. Zu bemerken ist, dass die DEZA in dieser Phase einstweilen weitere Liquidationszahlungen eingestellt hat.

## 6.5 Finanzielle Übersicht

Der Status per 7. April 2011 gibt einen Überblick der seit der Gründung des GHF seitens Bund/DEZA geleisteten Zahlungen. Sie betragen 5'958'261 Franken:

Global Humanitarian Forum Geneva								
Finanzielle Übersicht (CHF)								
07.04.2011								
Bezeichnung	Kreditantrag	Beschreibung	Verpflichtet	Bezahlt 07	Bezahlt 08	Bezahlt 09	Bezahlt 10	Bezahlt 11
[REDACTED]			1'000'000	1'000'000				
[REDACTED]			576'160		576'160			
[REDACTED]			1'000'000			1'000'000		
[REDACTED]			1'000'000			300'000	703'948	
[REDACTED]			243'840		243'840			
[REDACTED]			100'000				25'390	11'965
[REDACTED]			50'000				60'301	
[REDACTED]			1'750'000				1'550'000	
[REDACTED]			217'017	217'017				
[REDACTED]			180'000		180'000			
[REDACTED]			230'000		90'000			
<b>Total DEZA</b>			<b>6'347'017</b>	<b>1'217'017</b>	<b>1'090'000</b>	<b>1'300'000</b>	<b>2'339'639</b>	<b>11965</b>
<b>Total DEZA bisher bezahlt</b>				<b>5'958'621</b>				
<b>Zahlungen der PA III</b>								
[REDACTED]			151'560					
[REDACTED]			98'846					
[REDACTED]			17'806					
[REDACTED]			3'257					
[REDACTED]					81'780			
[REDACTED]					20'000			
[REDACTED]						30'000		
<b>Total PA III</b>			<b>271'469</b>		<b>101'780</b>	<b>30'000</b>		
			<b>403'249</b>					
<b>Total Ausgaben DEZA + PA III</b>				<b>6'361'870</b>				

Quelle: DEZA

Nebst den in der Liquidationsphase abgeholzten Löhne und Sozialversicherungsbeiträge sowie Leistungen im Rahmen der Schuldensanierung sind in der Gesamtsumme auch die gemäss Bundesratsbeschlüssen bewilligten Jahresbeiträge enthalten. Was die Übersicht auch verdeutlicht, ist die Tatsache, dass nicht ausschliesslich Budgetpositionen der Humanitären Hilfe beansprucht wurden, obwohl grundsätzlich davon auszugehen war. Allein zulasten der Kredite der Politischen

Abteilung III (UNO und andere internationale Organisationen) des EDA wurden für Saläre, Umzugs-, Einrichtungs- und Empfangskosten etwas mehr als 403'000 Franken bezahlt. Auch innerhalb der DEZA wurden Kosten ausserhalb der Budgetposition Humanitäre Hilfe verbucht. Offensichtlich ist, dass für denselben Zweck aus verschiedenen Budgetrubriken Mittel bereit gestellt worden sind, was die EFK als nicht ordnungsgemäss erachtet.

## 6.6 Fazit

Es ist unbestritten, dass die Bemühungen des EDA im Sinne der Botschaft im Internationalen Genf eine neue humanitäre Plattform zu schaffen, klar gescheitert sind. Die EFK stellt die Gründung einer Stiftung nicht in Frage. Hingegen stellen sich auch aus der Aussenbetrachtung Fragen hinsichtlich der betriebswirtschaftlichen Stiftungsführung. In der Retrospektive wird relativ rasch klar, dass eine erhebliche Diskrepanz zwischen den visionären Vorstellungen der treibenden Kräfte des GHF und den kurz- bis mittelfristig einbringbaren Finanzmitteln bestand. Dies zu erkennen und darauf zu reagieren, war Aufgabe der Geschäftsführung aber auch der Stiftungsräte, allen voran des Stiftungspräsidenten. Aus der Optik des Bundes - als grösster Geldgeber - erhebt sich zudem die Frage der Pflichten und Verantwortlichkeiten des im Stiftungsrat eingesetzten Vertreters der Eidgenossenschaft.

### Empfehlung 6.6 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem EDA zu prüfen, ob wegen Beeinträchtigungen der DEZA-Interessen (Weisung 13) allenfalls Regressforderungen zu erheben sind.

Zur Verhinderung eines Reputationsschadens wurden in der Liquidationsphase seitens EDA ohne rechtlichen Zwang zusätzliche Geldmittel des Bundes eingesetzt. Es ist nicht Aufgabe der EFK zu beurteilen, ob die beabsichtigte Verhinderung eines allfälligen Reputationsschadens der involvierten Instanzen und Persönlichkeiten höher gewichtet als die Zahlungen, die man schliesslich bereit war, der Allgemeinheit anzulasten. Es ist jedoch Pflicht der EFK, zuhanden der politischen Behörden darauf hinzuweisen, dass die zusätzlichen Zahlungen ohne klare Rechtsgrundlage erfolgt sind. Die EFK bedauert zudem, dass der Vertrag mit dem Liquidator kein Kostendach enthält. Sie begrüsst dagegen, dass die Kostenverrechnungen des Liquidators bei der DEZA und der ESA einer strengen Kontrolle unterzogen werden. Zudem erwartet die EFK, dass - abgesehen von korrekt nachgewiesenen Honoraren des Liquidators - ohne ausdrückliche Zustimmung der politischen Instanzen keine weiteren Zahlungen zugunsten der GHF-Liquidation ausgerichtet werden.

Die Beurteilung der Verantwortlichkeiten sowohl der Stiftungsorgane als auch der Führungsebene des EDA obliegt den hierfür zuständigen Aufsichtsorganen, insbesondere den juristischen Instanzen der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht und allenfalls den juristischen Instanzen des EDA. Für allfällige Verantwortlichkeitsüberlegungen werden die Erkenntnisse der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht von Bedeutung sein. Es ist in jeder Hinsicht volle Transparenz anzustreben.

[REDACTED]