



CH-3003 Bern, DEZA

A-Post

Eidgenössische Finanzkontrolle  
Monbijoustrasse 45  
CH-3003 Bern

EFK 1.14481.202.00446.13	
28. JULI 2015	
adr.	
baan jer NAPE dure	
	

Bern, 20.07.2015

**EFK Audit 14481: Sitzbeitrag der Schweiz an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz**

Sehr geehrter 

Wir bedanken uns für Ihren Brief vom 25. Juni 2015, den wir zusammen mit dem erwähnten Auditbericht erhalten haben. Ebenso danken wir der EFK für die mit grosser Professionalität und Verständnis für die Eigenheiten des IKRK durchgeführte Überprüfung der wirtschaftlichen Mittelverwendung des Sitzbeitrages.

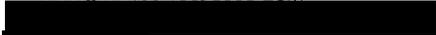
Das Audit durch die EFK wurde von allen involvierten Personen als nützlich betrachtet. Für das IKRK stellt es einen hilfreichen Aussenblick auf die eigene Organisation dar, welche erst kürzlich eine neue Strategie verabschiedet hat und zurzeit Reformen und einem sich stark wandelnden Umfeld unterworfen ist. Der DEZA andererseits hilft der Prozess, die Beziehungen mit dem IKRK noch systematischer anzugehen.

**Allgemeine Bemerkungen zum IKRK-Sitzbeitrag**

Das IKRK als unabhängige, nicht staatliche und neutrale Institution trägt ein internationales Mandat und unterhält mit den meisten Staaten Beziehungen, so auch mit der Schweiz. Seine Beziehungen mit der Schweiz gehen jedoch aufgrund der engen geschichtlichen Verbindung seit seiner Gründung stark über den üblichen Rahmen hinaus. Die Schweiz ist nicht nur Sitzstaat des IKRK, sondern auch Heimatland aller Mitglieder des Komitees. Daneben ist die Schweiz Vertrags- und Depositärstaat der Genfer Abkommen zum Schutze der Kriegsoffer (Genfer Konventionen) und der Zusatzprotokolle. Ausserdem stehen die vom IKRK verfolgten Ziele - Schutz und Hilfe für Kriegsoffer - voll und ganz in Übereinstimmung mit den Zielen der schweizerischen Aussenpolitik und deren humanitären Ausrichtung. Aus allen diesen Gründen gewährt die Schweizerische Eidgenossenschaft dem IKRK seit vielen Jahren auf verschiedene Weise weitgehende Unterstützung. So spricht das Parlament dem IKRK seit 1931 einen Beitrag an das Sitzbudget, um dem IKRK zu ermöglichen, sein Mandat weltweit wahrzunehmen. Umgekehrt ist der Beitrag zur Schweizer Volkswirtschaft, den das IKRK, genauso wie

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA

Freiburgstrasse 130, 3003 Bern

@eda.admin.ch

www.deza.admin.ch

andere internationale Organisationen mit Sitz in Genf, durch die Löhne seiner knapp 980 Angestellten am Hauptsitz sowie über seine Auslagen vor Ort nicht zu unterschätzen.

Trotz der engen Beziehungen und der Interessengemeinschaft ist das IKRK eine von der Eidgenossenschaft unabhängige Institution, welche sich im juristischen Sinne als Verein nach Schweizer Recht in Genf konstituiert hat.<sup>1</sup> Im Gegensatz zu internationalen Organisationen ist auch die Aufsicht des IKRK unabhängig von den Staaten.<sup>2</sup> Die Unabhängigkeit ist in der Präambel sowie Art. 5 Abs. 1 der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung<sup>3</sup> sowie im Sitzstaatabkommen zwischen der Schweiz und dem IKRK<sup>4</sup> verbrieft und stellt für das IKRK eine wichtige Voraussetzung für die Erfüllung seiner humanitären Mission dar. Somit hat der Bund bzw. die DEZA keine formelle Rolle in der Führung oder der Aufsicht der Aktivitäten des IKRK. Im Gegenteil, wie von Ihnen im Bericht richtig dargelegt, würden verordnete Kontrolltätigkeiten die Immunität des IKRK verletzen und seine Handlungsfähigkeit einschränken.

### **Empfehlung 1 (Reservepolitik des IKRK)**

Es gibt kaum eine Organisation, die mehr Risiken auf sich nehmen muss, um ihrem Mandat nachzukommen, als das IKRK. Immer öfter steht dabei leider auch das Leben von IKRK-Mitarbeitenden auf dem Spiel.<sup>5</sup>

Die Risiken sind dabei nicht nur operativer, sondern auch finanzieller Natur. So hängt das IKRK finanziell stark von einzelnen grossen Geberländern ab, welche der Organisation in der Regel langfristig beistehen.

Gerade die Folgen der Finanzkrise von 2008 haben nun aber gezeigt, dass sich Regierungen zu drastischen Kürzungen ihrer freiwilligen finanziellen Beiträge an das IKRK gezwungen sehen können. Ebenso könnte sich ein politischer Richtungswechsel eines Geberlandes abrupt negativ auf die finanzielle Situation des IKRK auswirken. Daher ist besonders für eine Organisation, welche in einer von Konflikten gezeichneten Zeit eine zentrale Rolle spielt und von freiwilligen Beitragszahlungen abhängig ist, die Bildung von Reserven essentiell.

Die DEZA ist daher der Meinung, dass angesichts der Risiken, den Herausforderungen und der mit den vermehrten Konflikten einhergehenden Expansion der Aktivitäten des IKRK dessen Reserven zurzeit eher zu klein sind als zu gross.<sup>6</sup>

In diesem Zusammenhang stellen sich uns unter anderem folgende drei Fragen:

*Was würde passieren, wenn das IKRK aufgrund der oben erwähnten Risiken seinen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen könnte?*

Das IKRK ist national und international zu bedeutend und zu stark mit der Schweiz verbunden, als dass Bund und Parlament eine solche Entwicklung ignorieren könnten. Aufgrund der Bedeutung und des quasi systemischen Charakters der Institution wäre eine vorübergehende finanzielle

<sup>1</sup> Das IKRK ist ein privatrechtlicher Verein schweizerischen Zivilrechts. Sein Mandat sowie die Aufgaben und Arbeit basieren jedoch auf dem Völkerrecht, speziell den Genfer Konventionen, welche heute universell ratifiziert sind. Aus diesem Mandat entspringt dem IKRK gleichzeitig internationale Rechtspersönlichkeit. Somit ist das IKRK eine der wenigen nichtstaatlichen Völkerrechtssubjekte.

<sup>2</sup> Die Führungsinstanzen des IKRK, das Direktorat, die Versammlung und der Versammlungsrat sind verantwortlich für die Strategie des IKRK und heissen die Entscheidungen in Bezug auf die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts gut. Versammlung und Versammlungsrat beaufsichtigen die Arbeit des IKRK sowohl im Feld als auch am Hauptsitz und genehmigen die Budgets und Ziele. In der Umsetzung dieser Ziele wird das Direktorat von einer Kontrollkommission sowie von externen und internen Auditoren unterstützt.

<sup>3</sup> Die Statuten wurden von der Internationalen Konferenz vom Roten Kreuz und Roten Halbmond und somit auch durch alle teilnehmenden Staaten, unter ihnen die Schweiz, anerkannt.

<sup>4</sup> Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz zur Festlegung der rechtlichen Stellung des Komitees in der Schweiz. Abgeschlossen am 19. März 1993. In Kraft getreten am 19. März 1993.

<sup>5</sup> Die tödliche Attacke auf einen IKRK-Delegierten, einen 42-jährigen Schweizer, im libyschen Sirte am 4. Juni 2014; der Tod eines 38-jährigen Schweizer IKRK-Mitarbeiters in der Ukraine bei einem Angriff auf Donetsk am 2. Oktober 2014; sowie der Tod eines Malischen Staatsangehörigen im Dienst des IKRK bei einem gezielten Angriff auf einen IKRK-Transport im malischen Gao am 30. März 2015 sind nur die drei letzten Vorfälle, welche diese traurige Realität unterstreichen.

<sup>6</sup> Der Bericht des EFK stellt einen indikativen Vergleich mit der Reservenhöhe anderer Organisationen an, wobei das IKRK sich im Median befindet. Weiter werden die Empfehlungen der Schweizerischen Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Spenden sammelnde Organisationen (Zewo) zitiert, welche ihren Mitgliedern empfiehlt, über Reserven in der Höhe eines Jahresbudgets zu verfügen. Die Reserven des IKRK zum jetzigen Zeitpunkt bewegen sich in der Höhe eines Drittels des Jahresbudgets. Werden nur die Reserven in flüssiger Form angeschaut, reduziert sich die Dauer, in der die normalen Aktivitäten durch die Reserven finanziert werden könnten, auf nur ungefähr 2 Monate.

Unterstützung des IKRK mit schweizerischen Steuergeldern nicht auszuschliessen. In diesem Sinne hat der Bund ein strategisches Interesse an einer sorgfältigen Reservepolitik des IKRK.

*Wie sollen die notwendigen Reserven des IKRK gebildet werden?*

Das jetzige System gibt dem IKRK die Flexibilität Reserven zu bilden und zu brauchen. Die Reserven erscheinen dabei zwar buchhalterisch in der Bilanz als stabil, sind aber im kurzfristigen *modus operandi* des IKRK starken Fluktuationen unterworfen. Zudem erlaubt das System, die Last, Reserven zu bilden, unter den zahlreichen Geberländern zu verteilen.

*Wie soll mit dem Konflikt zwischen der strategischen Notwendigkeit, Reserven zu bilden, und der anscheinenden Inkompatibilität dieser Strategie mit dem Subventionsgesetz SuG umgegangen werden?*

Die DEZA wird das Thema mit dem IKRK im Rahmen der bilateralen Gespräche vertiefen. Zudem wird die DEZA die Frage mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung besprechen und eruieren, ob in der Auslegung des SuG im Zusammenhang mit dem IKRK Unklarheiten ausgeräumt werden können.

Einen Dialog mit anderen Geberstaaten zu führen oder sogar eine gemeinsame Lösung zu finden betreffend der Reservepolitik des IKRK im Verhältnis zu Bestimmungen des schweizerischen Subventionsgesetz ist unter diesen Gesichtspunkten daher nicht angezeigt. Zudem wäre ein solcher Dialog kaum zielführend, zumal sich die Fragestellung aufgrund einer Bestimmung der schweizerischen Rechtsordnung ergibt und sich so für andere Staaten nicht stellen dürfte.

#### **Empfehlung 2 (Begleitung des IKRK)**

Das im Oktober 2013 von [REDACTED] und [REDACTED] unterschriebene Übereinkommen zur Zusammenarbeit zwischen IKRK und EDA bildet die Basis, die bilateralen Beziehungen zu stärken und einen systematischeren und strukturierteren Dialog mit dem IKRK zu führen. In diesem Rahmen werden auch Fragen zum Genfer Sitz des IKRK und dem Sitzbeitrag aufgenommen.

Wie im Bericht der EFK dargestellt, ist die Zusammenarbeit mit dem IKRK eng und findet auf verschiedensten Ebenen statt. Die geteilten Zielsetzungen des IKRK und des Bundes äussern sich auch in konkreten Kooperationen und gemeinsamen Initiativen, etwa für einen besseren Schutz der Zivilbevölkerung oder beispielhaft in der gemeinsamen Initiative der Schweiz und des IKRK für die bessere Einhaltung des humanitären Völkerrechts.

Auch finanzielle und organisatorische Fragen können mit dem IKRK in einem partnerschaftlichen Sinn und Geist besprochen werden. Der Bericht der EFK ist nützlich, um diese Aspekte zusammen mit dem IKRK in Zukunft noch weiter zu vertiefen. Zudem zieht die DEZA in Betracht, eine mit dem EFK-Audit komplementäre Evaluation der IKRK-Aktivitäten durchzuführen.

Wir danken Ihnen, Herrn Andreas Baumann, Herrn Daniel Aeby, Herrn Thomas Christen und [REDACTED] für die angenehme und lehrreiche Zusammenarbeit.

Mit freundlichen Grüssen

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

[REDACTED]