



Notiz an BR Cassis

Information Entscheid

Datum: 14.08.2020

Kopie an: MAK, GSS, FZA, CST,
_EDA-Sekretariat BR Cassis

Zusammenarbeit der DEZA mit dem Hilfswerk Islamic Relief

P. 214.12-XX

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Im Artikel «Schweizer Hilfsgelder für Organisation, die Islamisten nachsteht» der *Sonntagszeitung* vom 2.8.2020 wird die Zusammenarbeit der DEZA mit dem humanitären Hilfswerk *Islamic Relief* kritisch beschrieben. Verschiedene Presseagenturen haben in den darauffolgenden Tagen den Artikel aufgenommen und kommentiert. Keiner dieser Kommentare geht jedoch darauf ein, dass erstens alle Projekte der DEZA mit dem *Islamic Relief Worldwide* im Nahen Osten abgeschlossen sind und zweitens der besagte antisemitische Kommentar über 5 Jahre zurückliegt.

Gemäss Ihrem Auftrag vom 2.8.2020 gibt der folgende kurze Bericht Auskunft über

1. Allgemeines zur Organisation *Islamic Relief Worldwide* und die aktuelle Antisemitismus-Kontroverse
2. Die Zusammenarbeit der DEZA mit dem Hilfswerk
3. Den aktuellen Handlungsbedarf
4. Die Einschätzung und Schlussfolgerung durch die DEZA

1. Hintergrund

1.1 Das Hilfswerk Islamic Relief

Islamic Relief Worldwide (IRW), gegründet 1984 und registriert in Birmingham/UK, ist eines der führenden islamischen Hilfswerke, spezialisiert auf humanitäre Unterstützung in Krisengebieten. Nach eigenen Angaben verfügte IRW 2018 über ein Betriebsbudget von GBP 128 Mio., wobei die Einkünfte grösstenteils von Spenden und Almosen von Muslimen aus Grossbritannien, USA, Schweden und Kanada

stammten.¹ IWR setzt ausserdem in grossem Umfang Projekte im Auftrag von internationalen humanitären und Entwicklungsagenturen, einschliesslich verschiedene UNO-Organisationen, EU, DFID, USAID, Sida und DEZA, um. IRW gibt an, 2018 insgesamt 6.4 Mio. Menschen unterstützt zu haben, wovon 2.7 Mio. in den Krisengebieten Syrien und Yemen. IRW verfügt über 15 nationale Niederlassungen (davon 10 in europäischen Ländern, einschliesslich in der Schweiz) und gut 20 Feldbüros zur Umsetzung von Programmaktivitäten in Afrika, im Mittleren Osten und in Asien.

Als karitative Organisation mit Sitz in Grossbritannien unterliegt IRW den dortigen gesetzlichen Regelungen und Revisionsvorschriften. Die Organisation wird von einem Stiftungsrat (*board of trustees*) geleitet, deren ehrenamtliche Mitglieder oft auch in den Führungsgremien der nationalen Niederlassungen Einsitz haben.

Obwohl sich die Organisation ausdrücklich als unpolitisch und unabhängig bezeichnet, wird ihr von verschiedenen Seiten Nähe zu radikalem Islamismus, insbesondere zur Muslimbruderschaft unterstellt.² Israel betrachtet das Hilfswerk seit 2014 wegen angeblicher Nähe zur palästinensischen Hamas als terroristische Organisation und verbietet ihre Arbeit im Westjordanland.

1.2 Die Kontroverse um das Stiftungsratsmitglied Heshmat Khalifa

Am 22.7.2020 erscheint in der britischen *Times* ein Artikel, welcher zahlreiche Facebook-Einträge des langjährigen IRW-Kadernmitarbeiters Heshmat Khalifa³ aus den Jahren 2014/15 veröffentlicht. Diese enthalten krude, antisemitische Äusserungen und eine Huldigung der militanten palästinensischen Hamas; ausserdem wird der ägyptische Präsident al-Sisi in unflätigen Worten als Handlanger Israels beschimpft.

Am selben Tag publiziert IRW eine Medienmitteilung, in welcher die Organisation die antisemitischen Äusserungen ihres Stiftungsratsmitglieds scharf kritisiert und dessen Rücktritt von allen Ämtern ankündigt (vgl. Annex 1). Am 24.7. nimmt die Tageszeitung *The Guardian* das Thema in einem vielbeachteten Artikel auf. Gleichentags ergeht eine Anfrage des [REDACTED] an EDA Kommunikation mit kritischen Fragen zur Zusammenarbeit des EDA mit IRW, die zum erwähnten Artikel der *Sonntagszeitung* führt.⁴

1.3 Die Schweizer Position betr. Antisemitismus, Rassismus und Aufruf zu Gewalt

Die Schweiz verurteilt jede Form von Rassismus, Antisemitismus und Aufruf zu Hass oder Gewalt kategorisch. Seit 2017 enthalten alle Verträge des EDA mit ihren Umsetzungspartnern eine sogenannte Antidiskriminierungsklausel und seit 2018 einen aktualisierten *Code of Conduct*.⁵ Diese sehen im Falle von Übergriffen oder Übertretungen eine genaue Prüfung des betreffenden Vorfalls vor und verpflichten die Partnerorganisationen zu adäquaten Massnahmen.

¹ Vgl. Jahresbericht 2018 von Islamic Relief Worldwide.

² Seit der Gründung durch den ägyptisch-stämmigen Hany el-Banna werden IRW Verbindungen und geistige Affinität zu radikalen Muslimbrüdern unterstellt. Die Geschichte der Muslimbruderschaft ist jedoch komplex. In den 1920er-Jahren in Ägypten als Bewegung des politischen Islam gegründet, wird sie seither von den etablierten arabischen sunnitischen Regimes als Gefahr betrachtet. Im Untergrund und in Gefangenschaft radikalieren sich viele Mitglieder. In Ägypten erlangt die Bruderschaft nach dem «arabischen Frühling» für kurze Zeit politische Macht; seit der Machtübernahme der Militärregierung unter Präsident el-Sisi 2013 gilt die Bewegung als terroristische Organisation, dies auch in Saudi-Arabien, Syrien, Israel und den USA. In zahlreichen MENA-Staaten spielen Parteien, die aus der Bruderschaft hervorgegangen sind, eine aktive politische Rolle. In der Schweiz gehört die Muslimbruderschaft nicht zu den verbotenen Organisationen (im Gegensatz zu Al-Qaida, Islamischer Staat).

³ Khalifa (geb. 1956) arbeitete offenbar seit 1999 für IRW, seit 2018 als einer von 6 *Trustees*/Direktoren. In früheren Positionen war er Direktor für Fundraising sowie *Trustee* der Niederlassungen in Australien, Schweden, Deutschland und Südafrika. Der britische Bürger ägyptischer Herkunft bekleidete seit 2010 ausserdem leitende Ämter in anderen muslimischen Stiftungen und Organisationen in Grossbritannien.

⁴ Der Artikel stützt sich stark auf den *Guardian*-Bericht; die zusätzlichen Ausführungen über die angebliche Nähe von IRW zu radikalem Islamismus sind ungenau und unbelegt.

⁵ Dieser behandelt insbesondere auch Fragen von sexueller Belästigung und Gewalt.

2. Zusammenarbeit der DEZA mit Islamic Relief

In den vergangenen zehn Jahren umfasste die Zusammenarbeit der DEZA mit *Islamic Relief* die folgenden Projekte:

2.1. Humanitäre Finanzbeiträge Somalia/Sudan

Somalia Health: 2012-2017 (CHF 721'000, abgeschlossen)

Die erste Phase dieses Projektes von Islamic Relief Somalia (IRS) wurde von der DEZA und von OCHA co-finanziert. Die zweite, kürzere Phase wurde vollständig von der DEZA finanziert. IRS verfügte aufgrund ihrer langjährigen Präsenz in Somalia (seit 1996) über grosse Erfahrung in der Region und war vor Ort gut verankert, mit Büros in ganz Somalia und erfahrenen Mitarbeitenden vor Ort. Gemäss damaliger Einschätzung der DEZA war IRS keiner extremistischen Strömung des Islam angeschlossen und als respektierte internationale NGO bekannt, welche den humanitären Prinzipien folgt.

Die Zusammenarbeit war zufriedenstellend, die Mittel wurden gemäss Schlussbericht effizient eingesetzt. IRS wies aber einige Defizite auf organisatorischer und Managementebene auf, welche den Aufwand in der Begleitung von IRS, wie z.B. durch Unterstützung in der Redaktion des Projektdokuments vergrösserten.

Die Resultate wurden weitgehend erreicht: Im Rahmen des Projekts wurde Hilfe bei der medizinischen Grundversorgung von Binnenvertriebenen geleistet und mobile Kliniken in der Region bereitgestellt. Die Gesamtzahl der erreichten Patienten betrug 42'568, was fast der doppelten Zahl der ursprünglich geplanten Patientenzahl entspricht (20'230 Patienten). Davon waren 54% der Gesamtbegünstigten Frauen und Mädchen. Das Ziel, beide aufgebauten Kliniken an andere Gesundheitsakteure zu übergeben, konnte nicht vollständig erreicht werden; eine der beiden Kliniken wurde von IRS nach Abschluss des DEZA-finanzierten Projektes weiterhin unterstützt, durch Mittel von IRW.

Sudan, Jebel Marra: 2013-2017 (CHF 1'600'000, abgeschlossen)

Sudan, Jebel Marra Recovery: 2018-2020 (CHF 528'000, Schlusszahlung pendent)

Der laufende Vertrag im Sudan wurde mit der sudanesischen Vertretung von IRW in Khartum unterschrieben. Die Verträge der Vorphasen wurden von der DEZA Zentrale mit dem Hauptsitz von IRW in UK abgeschlossen, weil damals die Botschaft in Khartum noch nicht integriert und das DEZA-Projektmanagement nicht dezentralisiert war.

Die mitfinanzierten Projekte von 2013-17 wurden erfolgreich umgesetzt. Damals war IRW eine der wenigen internationalen NGOs, welche die Erlaubnis hatten, in Darfur zu arbeiten. Das Projektgebiet der Phase 2018-20, Jebel Marra, ist weiterhin von Konflikten geprägt und IRW war bis 2019 eine der wenigen internationalen NGOs mit Zugang zu diesem Gebiet.

Die Zusammenarbeit mit IRW und die Zielerreichung der Projekte von 2013-17 wurde von der DEZA als positiv beurteilt. Dies und der bestehende Zugang von IRW zu den bedürftigen Personen im Jebel Marra haben die DEZA dazu bewogen, eine weitere Finanzierung für 2018-20 vorzunehmen. Das Projekt war aber seit 2018 mit einem zunehmend hinderlichen Kontext konfrontiert. Im November 2018 brachen im Sudan soziale Unruhen aus, welche im Juni 2019 zu einem Regierungswechsel führten und die Projektumsetzung stark behindern. IRW beantragte daher eine Verlängerung der Projektlaufzeit bis Ende April 2020, die gewährt wurde.

Die vertraglich vorgesehene Auszahlung der zweiten Tranche des Finanzbeitrags Ende 2019 wurde nicht ausgelöst. Ab Anfang 2020 wurde der Zugang zur Region Jebel Marra u.a. auch wegen Covid-19 zusätzlich erschwert. Ein umfassender finanzieller und operativer Schlussbericht zum Projekt ist noch ausstehend. Ob und in welcher Höhe eine Schlusszahlung an IRW geleistet werden soll, wird die zuständige Vertretung Khartum aufgrund des Schlussberichtes prüfen. Die DEZA plant gegenwärtig keine weitere Zusammenarbeit mit IRW im Sudan.

2.2. Projekt "Enhancing Youth Employability in the Gaza Strip"

- Phase 1: 2013-16 (CHF 1'900'000, abgeschlossen)
- Phase 2: 2016-19 (CHF 990'000, abgeschlossen)

En préparation de sa nouvelle intervention dans le domaine de la formation professionnelle, le Buco de Jerusalem-Est a développé un partenariat avec *Islamic Relief Palestine* (IR Pal). IR Pal était alors bien ancré dans la bande de Gaza, la qualité de son approche et les fonds dont l'organisation disposait pour des infrastructures (écoles) offraient un avantage comparatif pour la DDC. A Berne, la DDC avait validé cette décision, elle avait visité le siège de IRW en février 2013. Le projet permettait à la DDC d'étendre son engagement dans le secteur de la formation professionnelle dans la bande de Gaza, en parallèle au programme mis en œuvre par la GIZ en Cisjordanie.

Als ein kompetent und zuverlässig eingeschätzter Umsetzungspartner arbeitete IR Pal im besetzten palästinensischen Gebiet für verschiedene internationale Geber.⁶ IKS, Auditpraxis und Managementstandards wurden im Rahmen verschiedener Prüfungen und Evaluationen als vorbildlich bestätigt.

Der von israelischer Seite geäußerte Verdacht (2014), dass das Programmteam von IR Pal. in illegale Finanzierung von Hamas-Aktivitäten involviert sei, wurde von einem Spezialaudit im Auftrag IRW und einer unabhängigen Untersuchung im Auftrag von DFID nicht bestätigt.

Da die Projektziele der Phase 1 des Projekts trotz schwieriger Sicherheitssituation zufriedenstellend erreicht wurden, wurde 2016 eine dreijährige Konsolidierungsphase bewilligt; diese ist inzwischen abgeschlossen.

Resultats importants :

- Trois institutions de formation technique et professionnelle (TVET) du secteur public devenus des centres de compétence actifs dans toute la Bande de Gaza - domaines de la construction,
- l'agriculture et les techniques de l'information et de la communication, grâce à l'approvisionnement d'infrastructures et d'équipements, au développement de programmes d'études adaptés au marché du travail, à la formation du personnel
- Renforcement de la cohésion entre la bande de Gaza et la Cisjordanie avec un système unifié dans le secteur TVET grâce à l'approbation de la stratégie nationale de formation professionnelle dans la bande de Gaza et l'approbation d'un plan d'action.
- Guichet unique moderne créé pour fournir une orientation professionnelle efficace, des conseils et réaliser des réseaux avec le secteur privé et d'autres secteurs de l'emploi réalisé en collaboration avec le Ministère du travail.
- 1250 étudiants ayant bénéficié d'une formation professionnelle et ayant reçu leur diplôme, 30 enseignants soutenus et formés, 28 mentors financés pour accompagner les participants à développer leur propre modèle d'entreprise.

3. Aktueller Handlungsbedarf

Die Projekte von *Islamic Relief* im Auftrag der DEZA sind abgeschlossen. Es besteht weder Bedarf noch Spielraum für administrative oder sonstige Massnahmen.

4. Einschätzung und Schlussfolgerung

- a. IRW hat sich international in den vergangenen Jahren als kompetentes humanitäres Hilfswerk islamischer Prägung mit anerkannten Qualitäts- und Managementstandards etabliert. In zahlreichen schwierigen Arbeitskontexten zeichnet sich *Islamic Relief* durch eine hohe lokale Akzeptanz aus, was die Organisation zu einem glaubwürdigen und soliden Umsetzungspartner macht. Kontextkenntnis und Zugang war auch für DEZA-Projekte ein wichtiges Argument. Die Zusammenarbeit im Rahmen von DEZA-finanzierten Projekten war gut und die vereinbarten Ziele konnten erreicht werden.
- b. Die antisemitischen Entgleisungen des langjährigen Kader-Mitarbeiters und Stiftungsratsmitglied von IRW von 2014/15 sind in jeder Hinsicht inakzeptabel.

⁶ Seit 2014 beschränkt sich das Einsatzgebiet von IR Pal. auf den Gazastreifen. Aktuelle Auftraggeber, neben der DEZA, sind Sida sowie zahlreiche multilaterale Geber, einschliesslich UNDP.

- c. Die Geschäftsleitung von IRW hat schnell und klar reagiert. Sie hat sich unmittelbar nach Bekanntwerden der fraglichen Äusserungen in einer Medienmitteilung von ihrem Mitarbeiter distanziert und diesen zum Rücktritt aus allen Ämtern bewegt (s. Annex 1). Auch gegenüber dem *Guardian* hat sich der Geschäftsführer von IRW betont, dass rassistische und antisemitische Äusserungen mit den Werten von IRW unvereinbar sind und diese Gesinnung keinen Platz in der Organisation hat. Er hat eine interne Untersuchung und eine Revision der Ernennungsprozeduren in Aussicht gestellt, um sicherzustellen, dass solche Fehler in Zukunft vermieden werden.
- d. Aus der Sicht des EDA ist diese Reaktion positiv: Sie zeigt glaubhaft, dass es sich bei den inakzeptablen Äusserungen von 2014/15 um Fehlleistungen eines Mitarbeiters und nicht der Organisation handelt. Und dass diese von Werten geleitet ist, die denen des EDA entsprechen. Im Hinblick auf eine mögliche künftige Zusammenarbeit mit IRW oder ihren Unterorganisationen vor Ort ist für das EDA wichtig, dass sich das Hilfswerk auch in Zukunft von allfälligen diskriminierenden, rassistischen oder antisemitischen Äusserungen sowie von Aufruf zu Gewalt in ihren Reihen klar distanziert.
- e. Bezüglich angeblicher Beziehungen zur Muslimbruderschaft: Es ist nicht ausgeschlossen, dass gewisse Personen, die für IRW arbeiten, Sympathien für oder auch Verbindungen zur Ägyptischen Muslimbruderschaft haben. Da die Organisation sich explizit als apolitisch definiert sowie schnell und klar auf allfällige Verfehlungen ihrer Mitarbeiter reagiert (siehe z.B. Statement Annex 1), sind für uns aktuell aber keine Massnahmen notwendig.
- f. Da die gemeinsamen Projekte von *Islamic Relief* und der DEZA abgeschlossen sind, besteht kein aktueller Handlungsbedarf.
- g. Die Organisation hat bei den Gebern nach wie vor ein sehr hohes Ansehen. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] IRW wird weiterhin unterstützt von der EU, Schweden, USA und UK.
- h. Im Falle einer allfälligen künftigen Zusammenarbeit der DEZA mit *Islamic Relief Palestine* werden die Auswahl- und Ausschlusskriterien für Partnerschaften mit palästinensischen NGOs, welche von den zuständigen Diensten des EDA im Hinblick auf das künftige Kooperationsprogramm Nahost 2021-24 vereinbart wurden, zur Anwendung kommen.
- i. Pressetitel wie «Die DEZA im Bett mit Islamisten» sind für den Ruf des EDA und insbesondere für die Arbeit der DEZA schädlich. Es ist davon auszugehen, dass in Zukunft ähnliche Artikel erscheinen werden, welche oft nicht journalistischer Standards entsprechen und die Öffentlichkeit in die Irre führen können. Es ist daher wichtig, den kommunikativen Umgang mit solchen Vorwürfen zu klären. Die DEZA schlägt vor, auf künftige Vorwürfe zu reagieren, indem transparent die Fakten richtiggestellt werden.

Mit freundlichen Grüssen

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

Patricia Danzi
Direktorin

Annex

Medienmitteilung Islamic Relief Worldwide