

Die Schweiz und die internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Konferenzen: Bilanz und Ausblick



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten EDA**

1. Einleitung

Die internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenzen werden normalerweise alle vier Jahre abgehalten. Sie versammeln die Komponenten der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung (die Bewegung) – namentlich die nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (Nationalgesellschaften), die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (Internationale Föderation) und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) – sowie die Vertragsparteien der Genfer Abkommen von 1949. Diese Konferenzen bieten die Gelegenheit, die Richtlinien für die Arbeit der Bewegung in den kommenden vier Jahren festzulegen. Mit dieser Publikation möchte die Schweiz einige Beispiele ihres humanitären Engagements, seit der 28. Internationalen Konferenz im Dezember 2003 in Genf, dokumentieren und verschiedene Initiativen vorstellen, die sich mit den dringendsten humanitären Herausforderungen unserer Zeit befassen.

Unterstützung der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung

Die Bewegung ist von ihrer Bedeutung und ihrer weltweiten Ausstrahlung her einzigartig. Dies gilt insbesondere für die humanitären Beiträge, die die einzelnen Nationalgesellschaften in der ganzen Welt leisten. Die Bewegung ist eine feste Grösse innerhalb einer humanitären Gemeinschaft, die sich laufend verändert. Eine ernsthafte Herausforderung dabei sind die wachsenden humanitären Bedürfnisse der Zivilbevölkerung, die vor allem auf die Komplexität bewaffneter Konflikte und die zunehmenden Naturkatastrophen zurückzuführen sind. Die Schweiz, die sich dessen bewusst ist, engagiert sich zugunsten der Schwächsten. In diesem dynamischen Umfeld stellt Genf als humanitäre Hauptstadt einen besonderen Ort für die Zusammenarbeit, die Konzertation und den Dialog dar. Die 30. Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds ist ein gutes Beispiel dafür. Die Schweiz will die Bewegung auch in den kommenden Jahren aktiv unterstützen.

Gemeinsam für die Menschheit: Stärkere Zusammenarbeit zwischen staatlichen Behörden und Nationalgesellschaften

Die Lebendigkeit und Universalität der Bewegung haben ihre Wurzeln vor allem in den Tätigkeiten der Nationalgesellschaften. Die Zusammenarbeit zwischen Regierungen und Nationalgesellschaften ist in diesem Zusammenhang zentral. So leistet das Schweizerische Rote Kreuz wertvolle Dienste in Bereichen wie Gesundheitsprävention und -förderung, Rettungsdienste, Hauspflege und freiwillige Sanitätshilfe bei bewaffneten Konflikten. Das Schweizerische Rote Kreuz ist zudem ein Partner der Rettungskette Schweiz des Bundes.

2. Ein konsequentes humanitäres Engagement: einige Beispiele

Nach der 28. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds 2003 befasste sich der Bund mit der Umsetzung seiner Verpflichtungen, welche er im Rahmen dieser Konferenz eingegangen ist (Pledges, Agenda for humanitarian action).

Förderung des Schutzes von Zivilpersonen und Verringerung der humanitären Folgen bestimmter Waffen

Als Vertragspartei und Depositarstaat der Genfer Abkommen und ihrer Zusatzprotokolle setzt sich die Schweiz weiterhin für die Einhaltung und Umsetzung des humanitären Völkerrechts ein. Dieses Engagement zeigt sich insbesondere in der kürzlichen Ratifizierung von mehreren Rechtsinstrumenten, zum Beispiel zum Kulturgüterschutz in bewaffneten Konflikten oder zu den Kriegsmunitionsrückständen.

Als Mitglied der internationalen Gemeinschaft setzt sich die Schweiz dafür ein, den Einsatz, die Herstellung und den Handel mit bestimmten Waffen zu verbieten oder einzuschränken. Sie unterstützt deshalb die internationalen Bemühungen im Hinblick auf ein rechtlich verbindliches internationales Abkommen, das die Herstellung, Weitergabe, Lagerung und den Einsatz von Streubomben verbietet, die der Zivilbevölkerung in inakzeptabler Weise schaden. Zudem möchte sie einen Rechtsrahmen für die Opferhilfe schaffen.

Im Bereich der Personenminen fördert die Schweiz die weltweite Verbreitung und Umsetzung der Ottawa-Konvention. Sie setzt sich insbesondere vor Ort für die Bekämpfung von Personenminen und die Opferhilfe ein, indem sie Entminungsprojekte, die Opferhilfe oder die Entsendung von Experten in betroffene Länder finanziert. Auf multilateraler Ebene engagiert sich die Schweiz bei der Suche nach Mitteln und Wegen, um nichtstaatliche bewaffnete Akteure für die schlimmen Folgen der Personenminen zu sensibilisieren, namentlich durch die Förderung der Antiminenaktion und ihrer fünf Grundpfeiler, und zwar auch in Gebieten, die von nichtstaatlichen Akteuren kontrolliert werden (Umsetzung der Aktion 46 des Aktionsplans der Revisionskonferenz des Übereinkommens in Nairobi von 2004).

Konstruktive humanitäre Diplomatie

Die Schweiz hat als Depositarstaat der Genfer Abkommen von 1949 und ihrer Zusatzprotokolle von 1977 und 2005 die Vorbereitungsarbeiten und Treffen geleitet, die schliesslich zur Annahme des Zusatzprotokolls III an der diplomatischen Konferenz vom Dezember 2005 führten. Damals wurde ein zusätzliches Emblem, der Rote Kristall, eingeführt. Die Annahme des Zusatzprotokolls III hat den Weg für eine Statutenänderung der Bewegung geebnet, die an der 29. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds im Sommer 2006 in Genf beschlossen wurde. Der aktive Einsatz der Schweiz für die Annahme des Zusatzprotokolls III und für die Vorbereitung der internationalen Konferenz hat eine globale und dauerhafte Lösung der Emblemfrage ermöglicht.

3. Neue humanitäre Herausforderungen

Die Akteure in bewaffneten Konflikten: Privatisierung des Kriegs

Die Tatsache, dass Staaten oder nichtstaatliche Akteure immer häufiger auf die Dienste von privaten Sicherheits- und Militärunternehmen zurückgreifen und diesen Sicherheits- und militärische Aufgaben (Verhöre von Gefangenen, technisches Know-how im Bereich Bewaffnung usw.) übertragen, wirft verschiedene Fragen auf, vor allem in Bezug auf den rechtlichen und regulatorischen Rahmen, die Haftung solcher Firmen und ihrer Angestellten sowie die Kontrolle ihrer Tätigkeiten. Die internationalen Rechtsnormen, insbesondere jene des humanitären Völkerrechts, müssen in dieser Hinsicht klarer werden. Experten stimmen überein, dass oft auch keine nationalen Gesetzgebungen vorhanden sind. Es besteht auch kein internationaler regulatorischer Rahmen für diese Art von Firmen und deren Einsätze.

Vor diesem Hintergrund und angesichts eines fehlenden formellen zwischenstaatlichen Diskussions-Prozesses hat die Schweiz in Zusammenarbeit mit dem IKRK die Initiative ergriffen, um diese Herausforderungen zu erörtern. Dazu gehören die Präzisierung und Bekräftigung der Pflichten, an welche die Staaten und übrigen Akteure durch das Völkerrecht, insbesondere das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte, gebunden sind. «Gute Praktiken», die zum Ziel haben, Staaten bei der Regelung ihrer Beziehungen zu privaten Sicherheits- und Militärunternehmen zu unterstützen, werden gegenwärtig an durch die Schweiz organisierten Expertentreffen geprüft und erarbeitet.

Immer mehr Akteure, insbesondere nichtstaatliche bewaffnete Gruppen, beteiligen sich an bewaffneten Konflikten. Obwohl diese Akteure an das humanitäre Völkerrecht gebunden sind, respektieren sie es ungenügend. Die Einhaltung und Umsetzung des humanitären Völkerrechts durch diese bewaffneten Gruppen zu verbessern, ist eine grosse Herausforderung.

Umwelt: Verminderung des Risikos von Katastrophen und Anpassung an den Klimawandel

Anzahl und Intensität der weltweiten Katastrophen nehmen deutlich zu und die Folgen sind ungleich verteilt. Am stärksten betroffen sind im Allgemeinen die Ärmsten. Die Schweiz verfügt auf nationaler Ebene über eine langjährige Erfahrung im Umgang mit natürlichen Risiken (Bergstürze, Lawinen, Überschwemmungen usw.). Sie ist direkt mit den Folgen des Klimawandels konfrontiert und bemüht sich darum, nachhaltige Lösungen auf der Grundlage eines partizipativen und in das Risikomanagement integrierten Ansatzes zu suchen. Auf internationaler Ebene unterstützt die Schweiz die Bemühungen, um mit Hilfe des Rahmenabkommens der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen ein geeignetes System für den Klimaschutz zu erarbeiten. Zudem unterstützt sie die Umsetzung des «Aktionsrahmens von Hyogo 2005-2015 zur Stärkung der Widerstandskraft von Staaten und Gemeinschaften gegen Katastrophen», der im Januar 2005 in Kobe (Japan) von 168 Regierungen angenommen wurde, sowie die institutionelle Stärkung der Internationalen Strategie zur Katastrophenprävention (ISDR). Sie anerkennt unter anderem den wertvollen Beitrag der Bewegung zur Risikoprävention von Katastrophen durch die Föderation auf internationaler Ebene, aber auch durch zahlreiche Aktivitäten der Nationalgesellschaften, die gezielt auf die schwächsten Gemeinschaften ausgerichtet sind. Angesichts der Dringlichkeit und Dimension

dieser Herausforderungen wird sich die Schweiz in ihren internationalen Zusammenarbeitsprogrammen systematischer mit der Verringerung des Risikos von Katastrophen und der Anpassung an den Klimawandel befassen.

Bewaffnete Gewalt: Ein grosses Hindernis für die nachhaltige Entwicklung

Im Juni 2006 haben die Schweiz und das UNO Entwicklungsprogramm einen Ministergipfel in Genf organisiert, um auf die negativen Auswirkungen bewaffneter Gewalt auf nachhaltige Entwicklung aufmerksam zu machen. An diesem Gipfel haben die teilnehmenden Staaten die *Genfer Erklärung über bewaffnete Gewalt und Entwicklung* verabschiedet. Mit der Erkenntnis, dass der Kampf gegen die Auswüchse der bewaffneten Gewalt und die Aussichten auf eine nachhaltige Entwicklung eng miteinander verbunden sind, haben sich die teilnehmenden Staaten darauf geeinigt, ihre Bemühungen zu verstärken, um den Abbau von bewaffneter Gewalt und die Konfliktprävention in ihre Strategien und nationalen, regionalen und multilateralen Entwicklungsstrategien sowie in ihre Initiativen für humanitäre Hilfe aufzunehmen. Die Hauptverpflichtung der Signatarstaaten sieht die Verminderung der bewaffneten Gewalt bis 2015 vor. Bislang haben 69 Staaten die *Genfer Erklärung* angenommen und diese Zahl nimmt stetig zu.

Eine Leitungsgruppe (Core group) von dreizehn Staaten, die von der Schweiz koordiniert wird, hat zum Ziel, die Prinzipien der *Genfer Erklärung* durch konkrete Massnahmen zu fördern. Zu diesem Zweck wurde im Juni 2007 ein Rahmen für die Umsetzung der *Erklärung* verabschiedet. Regionale Konsultationen über bewaffnete Gewalt und Entwicklung, die sich an der *Genfer Erklärung* orientieren, sind Teil dieses Prozesses. Eine Erklärung für die lateinamerikanischen Länder und die Karibik wurde im April 2007 verabschiedet, diejenige für die Länder Afrikas im Oktober 2007. Konsultationen in Asien, in Südosteuropa und im Nahen Osten sind für 2008 vorgesehen. Die Ziele der *Genfer Erklärung* werden in Pilotländern getestet. Gleichzeitig werden Studien durchgeführt, mit dem Ziel das Phänomen der bewaffneten Gewalt und seine sozialen und wirtschaftlichen Kosten besser beziffern zu können. Ein Revisionstreffen auf Ministeriebene über bewaffnete Gewalt und Entwicklung wird im September 2008 in Genf stattfinden.

Mittel und Methoden der Kriegsführung: Klärung der bestehenden Normen

Seit der informellen Redaktion der Luftkriegsregeln durch eine Juristenkommission 1923 hat sich die Luft- und Raketenkriegsführung stark entwickelt. Neue Technologien als strategische Kriegsinstrumente kamen in den letzten Jahren zum Einsatz. Der Rechtsrahmen wurde diesen neuen Entwicklungen jedoch noch nicht entsprechend angepasst. Aufgrund dieser Feststellung hat die Schweiz mit Unterstützung anderer Regierungspartner und in Zusammenarbeit mit dem Program on Humanitarian Policy and Conflict Research (HPCR) der Harvard Universität sowie mit Hilfe zahlreicher Experten ein Projekt entwickelt, mit dem eine methodische und zeitgemässe Aufwertung des bestehenden Rechts für Luft- und Raketenkriegsführung geschaffen werden soll. Durch die genaue Bestimmung der auf die neuen technologischen Realitäten anwendbaren Rechtsinstrumente und durch die Harmonisierung der Standpunkte über die Anwendung der gegenwärtigen Normen, soll das Recht gestärkt werden. In einem Handbuch sollen die entsprechenden aktuellen Regeln festgehalten und mit Kommentaren aus der Perspektive heutiger Anforderungen erläutert werden.

Neue Herausforderungen für das humanitäre Völkerrecht stellen sich auch im Zusammenhang mit Informatikkriegen. Zur Klärung offener Fragen in Bezug auf so genannte «*Computer network attacks* (CNA)» haben Schweden, Finnland und die Schweiz beschlossen, einen Prozess zur Klärung der bestehenden Normen in Gang zu setzen. Ein erstes Expertentreffen fand 2003 in Schweden statt. Die Schweiz wird 2008 zur nächsten Sitzung einladen.

4. Schlussfolgerungen

Die Schweiz und das humanitäre Engagement: nicht nur Tradition, sondern auch Realität

Das humanitäre Engagement der Schweiz zeichnet sich durch seine Vielfalt und die ständige Anpassung an aktuelle und neue Herausforderungen im Interesse der schwächsten Personen und Gruppen aus. Mit ihrem Einsatz vor Ort und ihrem politischen Engagement in verschiedenen internationalen Gremien fördert die Schweiz die menschliche Sicherheit, um die Leiden der Zivilbevölkerung, die von Krieg und Katastrophen betroffen ist, zu lindern und die lokalen und nationalen Institutionen und Unterstützungsnetzwerke für besonders verletzte Personen und Gruppen zu stärken.

Gemeinsam für die Menschheit: Die Schweiz will weiterhin zugunsten einer besseren Zusammenarbeit aller engagierten Partner tätig sein, sowohl im Bereich der Nothilfe, als auch bei der Förderung der nachhaltigen Entwicklung, des Friedens und bei der Konfliktprävention. Die Zukunft muss mit einem einschliessenden und nicht mit einem trennenden Ansatz angegangen werden. Die Schweiz wird sich weiterhin für eine Welt mit grösserem Respekt der Menschenwürde einsetzen.

Das humanitäre Genf

Raum für den Dialog im Dienst der humanitären Aktion

Die humanitäre Tradition und der Geist von Genf, die der altruistischen und humanistischen Gesinnung einiger Pioniere zu verdanken sind, haben sich im Laufe der Zeit in der Schaffung zentraler humanitärer Institutionen wie dem IKRK und der Internationalen Föderation niedergeschlagen, die weiterhin Grundpfeiler der weltweiten humanitären Aktion sind.

Dieser hervorragende humanitäre Ruf hat bis heute nichts von seiner Berechtigung eingebüsst. Als Dreh- und Angelpunkt der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und als humanitäres Zentrum der Vereinten Nationen beherbergt Genf hunderte internationaler NGOs. Die daraus entstandene Dynamik und Vielfalt der Akteure vor Ort, machen aus Genf die Drehscheibe des internationalen humanitären Lebens. Die Verbreitung und Lehre des Völkerrechts nimmt dabei eine ebenso zentrale Position ein: Genf gilt als erstklassiger akademischer Pol, und das in der Stadt beheimatete internationale Museum des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds trägt das Seine zu einer höheren Sensibilität der Öffentlichkeit für humanitäre Themen bei.

Schliesslich zeigt die besondere Stellung des humanitären Denkens in Genf den Willen, einen neutralen Raum für den Dialog, den Austausch von Wissen und Erfahrungen sowie für Diskussionen aktueller und zukünftiger Herausforderungen zu fördern. In diesem konstruktiven Rahmen ist insbesondere auch die kürzliche Schaffung des Global Humanitarian Forum in Genf zu sehen.



Impressum

Gestaltung:
Atelier Bundi, Boll

Kontakt:
Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten EDA
Politische Abteilung IV Menschliche Sicherheit
Bundesgasse 32
3003 Bern
www.eda.admin.ch
e-mail: PA4@eda.admin.ch
Tel: 031 323 00 10