

ala

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

Bern, den 27. Juli 1972.

o.411.621.1. - PR/AX/hä

ZWEITE KONFERENZ DER REGIERUNGSSACHVERSTAENDIGEN UEBER
DIE NEUBESTAETIGUNG UND WEITERBILDUNG DES HUMANITAEREN
VOELKERRECHTS

Genf, den 3. Mai - 2. Juni 1972

SCHLUSSBERICHT

<u>Inhalt:</u>	Seite
I. Einleitung	1
II. Teilnehmende Staaten	1
III. Delegation der Schweiz	3
IV. Programm der Konferenz und Dokumentation	3
V. Organisation der Konferenz	4
VI. Eröffnungsansprachen	5
VII. Generaldebatte	7
VIII. Arbeiten in den Kommissionen	8
IX. Allgemeines	12
X. Zukünftige Arbeiten	14
XI. Schlussbemerkungen	15

I. EINLEITUNG

Gestützt auf die Resolution XIII der 21. Internationalen Rotkreuz-Konferenz von Istanbul (1969) veranstaltete das IKRK bereits im vergangenen Jahr vom 24. Mai - 12. Juni in Genf eine Konferenz von Regierungssachverständigen über die Neubestätigung und Weiterentwicklung des bei bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts (vgl. unseren Bericht vom Juli 1971). Da damals nicht alle auf der Tagesordnung stehenden Probleme vollständig behandelt werden konnten, wurde eine zweite Session notwendig, die dieses Jahr vom 3. Mai - 2. Juni wiederum in Genf stattfand.

II. TEILNEHMENDE STAATEN

Von den Vertragsparteien der Genfer Konventionen entsandten deren 77 zusammen über 400 Sachverständige nach Genf. Die teilnehmenden Staaten verteilten sich nach Kontinenten und Regionen wie folgt:

1) Europa

- | | |
|-----------------|--------------------|
| a) Belgien | b) (Weissrussland) |
| BR Deutschland | Bulgarien |
| Dänemark | CSSR |
| Finnland | DDR |
| Frankreich | Polen |
| Griechenland | Rumänien |
| Grossbritannien | (Ukraine) |
| Irland | UdSSR |
| Italien | Ungarn |
| Monaco | |
| Niederlande | c) Jugoslawien |
| Norwegen | |
| Oesterreich | |
| Portugal | |
| San Marino | |
| Schweden | |
| Schweiz | |
| Spanien | |
| Türkei | |
| Vatikan | |
| Zypern | |

2) Amerikaa) Kanada
USAb) Argentinien
Brasilien
Chile
Guatemala
Kuba
Mexiko
Nicaragua
Uruguay
Venezuela3) Afrikaa) Algerien
Aegypten
Libyen
Sudan
Tunesienb) Elfenbeinküste
Gabun
Kamerun
Liberia
Mali
Nigeria
Senegal
Südafrika
Tansania
Zaire4) Asiena) Irak
Iran
Israel
Jordanien
Kuwait
Libanon
Syrien
Saudiarabien
Yemenb) Bangla Desh
Japan
Indien
Indonesien
Republik Khmer
Südkorea
Nordkorea
Pakistan
Philippinen
Südvietnam5) Australien

Australien

Ferner waren die Vereinten Nationen durch den Direktor der Menschenrechtsabteilung bzw. seine Mitarbeiter vertreten. Zahlreiche nichtgouvernementale internationale Organisationen sowie Rotkreuzgesellschaften entsandten Beobachter.

Es sei in diesem Zusammenhang noch erwähnt, dass zahlreiche Staaten ausgezeichnete Experten nach Genf delegiert hatten.

III. DELEGATION DER SCHWEIZ

Durch Präsidialverfügung vom 2. Mai 1972 ernannte der Bundesrat folgende Delegation:

- Als Delegationschef:

Herrn Botschafter Rudolf L. BINDSCHIEDLER, Rechtsberater des Eidgenössischen Politischen Departements.

- Als Delegierte:

Herrn Oberstdivisionär Reinhold KAESER, Oberfeldarzt der Armee, zeitweise vertreten durch seinen Stellvertreter

Herrn Oberst Dr. Willy KAUER;

Herrn a.Oberstdivisionär Eugène DENEREAZ;

Herrn Fürsprech Joseph MARTIN, Rechtsberater des Bundesamtes für Zivilschutz;

Herrn Dr. Friedrich MOSER, Jurist der Rechtsabteilung des Eidgenössischen Politischen Departements;

Herrn Dr. Herbert v. ARX, juristischer Mitarbeiter des Rechtsberaters des Eidgenössischen Politischen Departements;

Herrn René PASCHE, diplomatischer Mitarbeiter der Abteilung für Internationale Organisationen des Eidgenössischen Politischen Departements;

Me Martin war begleitet von seiner Mitarbeiterin, Mlle Geneviève JOLY, Juristin des Bundesamtes für Zivilschutz.

IV. PROGRAMM DER KONFERENZ UND DOKUMENTATION

Die Konferenz beriet über zwei vom IKRK unterbreitete Entwürfe für Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen.

Das erste Zusatzprotokoll, das für den Fall internationaler bewaffneter Konflikte vorgesehen war, umfasste Bestimmungen zu folgenden Sachgebieten: Schutz der zivilen Sanitätseinheiten und -einrichtungen sowie des zivilen Sanitätspersonals; Lufttransporte Verwundeter und Kranker; Verhalten der Kombattanten; Schutz der Zivilbevölkerung vor den Gefahren der Feindseligkeiten; humanitäre Hilfe an die Zivilbevölkerung; Schutz der Zivilschutzorganisationen.

Der zweite Protokollentwurf, der das Verhalten bei nicht internationalen bewaffneten Konflikten regeln sollte, also eine Ergänzung des gemeinsamen Artikels 3 der vier Genfer Konventionen darstellte, umfasste Vorschriften über den Schutz der Verwundeten und Kranken, den Schutz der Zivilbevölkerung, das Verhalten der Kombattanten, den Schutz der Gefangenen sowie die humanitären Hilfsaktionen.

Neben den erwähnten Zusatzprotokollen unterbreitete das IKRK den Experten ferner ein "Projet de résolution concernant le désarmement et la paix, à annexer dans l'acte final de la Conférence diplomatique", ein "Avant-projet de déclaration sur l'application du droit international humanitaire dans les luttes armées pour l'autodétermination", ein "Projet de déclaration des droits fondamentaux de la personne humaine en période de troubles intérieurs ou de danger public" sowie von der UNO ausgearbeitete Unterlagen zur Frage des Schutzes der Journalisten auf gefährlicher Mission, insbesondere A/Res/2854 (XXVI) und die Resolution Nr. 6 (XXVIII) der Menschenrechtskommission.

V. ORGANISATION DER KONFERENZ

Die Konferenz, die nicht öffentlich war, fand im Palais des Expositions statt, das sich hiezu besser eignete, als dies ursprünglich angenommen wurde. Wie letztes Jahr wurde Herr Jean Pictet, Vizepräsident des IKRK, zum Präsidenten der Konferenz gewählt, die Herren W. Riphagen (Niederlande), A. Christescu (Rumänien) und K. M'Baye (Senegal) zu Vizepräsidenten.

Auch die zweite Session war eine reine Expertenkonferenz, d.h. die von den Sachverständigen vertretenen Ansichten waren in keiner Art und Weise für die Regierungen verbindlich.

Das Konferenzreglement sah diesmal die Möglichkeit von indikativen Abstimmungen vor, die dem IKRK die zukünftige Arbeit erleichtern sollten.

Nach drei Sitzungen im Plenum teilte sich die Konferenz in vier Kommissionen, die sich mit folgenden Problemen befassten (in Klammern die Namen der schweizerischen Experten, die zeitweise oder dauernd

die Arbeiten in den Kommissionen verfolgten):

- KOMMISSION I (Zusatzprotokoll I)
(Oberstdiv. Käser, Oberst Kauer, Oberstdiv. Dénéréaz, Me Martin,
Mlle Joly)
Schutz der Verwundeten und Kranken; medizinische Lufttransporte.
- KOMMISSION II (Zusatzprotokoll II)
(Botschafter Bindschedler, Dr. von Arx)
Schutz der Opfer bei nicht internationalen bewaffneten Konflikten.
- KOMMISSION III (Zusatzprotokoll I)
(Botschafter Bindschedler, Dr. Moser, Oberstdiv. Dénéréaz)
Kombattanten; Schutz der Journalisten auf gefährlicher Mission;
Schutz der Zivilbevölkerung.
- KOMMISSION IV (Zusatzprotokoll I)
(R. Pasche)
Massnahmen zur Verstärkung der Einhaltung und Kontrolle der
Genfer Konventionen, allgemeine Bestimmungen des Zusatzprotokolls.

Weiter wurden zwei Unterkommissionen gebildet: im Rahmen der ersten Kommission eine Unterkommission betreffend die Signalisation und Identifikation von Sanitätstransporten (die schweizerische Delegation war hier nicht vertreten) und im Rahmen der dritten Kommission eine Unterkommission, die sich mit dem Schutz der Zivilschutzorganisationen zu befassen hatte (unsere Delegation war dort durch Me Martin und Mlle Joly vertreten; ersterer amtierte hier auch als Berichterstatter).

Eine ausführlichere Zusammenstellung der in den Kommissionen behandelten Fragen ist diesem Bericht als Anhang beigelegt.

VI. EROEFFNUNGSANSPRACHEN

Der Präsident des IKRK, Marcel A. Naville, skizzierte in seiner Eröffnungsansprache den Verlauf der Arbeiten des Internationalen Komitees seit der ersten Expertenkonferenz vom vergangenen Frühjahr.

Die wichtigsten Etappen waren die folgenden: Veröffentlichung des Schlussberichtes; Konsultativversammlung mit den nicht-gouvernementalen internationalen Organisationen im November 1971; zwei Missionen nach 12 afrikanischen Staaten zu Beginn 1972; Kontakte mit den nationalen Rotkreuzgesellschaften in Mexiko, Oktober 1971, und in Bagdad, März 1972; Konferenz der Experten des Roten Kreuzes in Wien, März 1972; Kontakte mit der UNO.

Henri Schmitt, Präsident des Staatsrats des Kantons Genf rief den Anwesenden folgende Tatsache in Erinnerung: "Notre pouvoir émotionnel est émoussé par l'abondance des nouvelles qui nous assaillent, qui font que très vite un sentiment remplace l'autre. Les moyens modernes de communication nous habituent à côtoyer la souffrance et contribuent à durcir notre coeur. Les images quotidiennes de guerre, de famine, de cataclysmes n'émeuvent plus et sont considérées comme de simples faits divers. Le travail des diplomates ne peut fructifier que s'il allie au réalisme, l'émotivité créant en nous l'émotion donnant la volonté d'aboutir."

Henri Dunant als Vorbild hinstellend, ermahnte er dann die Delegierten: "S'il faut allier, comme je viens de le dire le coeur à l'intellect, l'émotion au réalisme, il faut également par cette foi qui nous anime, convaincre les hommes qui de par leurs fonctions peuvent réaliser l'idée, et là, permettez-moi de vous dire quel espoir nous émettons dans ce pouvoir de conviction des délégués aux conférences internationales."

Zum Schluss versicherte der Redner dem IKRK die weitere Unterstützung der Eidgenossenschaft und der Stadt Genf. Wörtlich erklärte er: "La Suisse, Genève siège de ce comité international, feront tout ce qui est en leur pouvoir pour renforcer cette autorité dans le monde entier. Nous sommes conscients nous, hommes politiques, placés aux responsabilités dans ce pays, que la Croix-Rouge internationale ne pourra faire respecter les traités et les conventions que vous élaborez que dans la mesure où elle-même est respectée et donne des garanties à chacun de son impartialité. C'est une des

raisons pour lesquelles nous estimons que la neutralité de la Suisse est indispensable à l'activité et à l'impact de la Croix-Rouge internationale et c'est la raison pour laquelle Genève, siège européen des Nations Unies, proclame une fois de plus sa disponibilité à l'égard de ceux qui oeuvrent pour la paix et pour soulager les souffrances de ce monde. La neutralité est à l'opposé de l'indifférence, la neutralité doit précisément permettre l'intervention du coeur dans la folie des hommes. La neutralité se veut active et solidaire de ce monde et c'est dans ce sens que nous la comprenons."

VII. GENERALDEBATTE

Die Generaldebatte brachte gegenüber dem Vorjahr nichts Neues. Alle Experten, die das Wort ergriffen, beglückwünschten das IKRK und versprachen ihm ihre Unterstützung. Die Vereinigten Staaten, Südafrika und Portugal mussten erneut verschiedene Anschuldigungen seitens der UdSSR und deren Verbündeten in Kauf nehmen. Es kam jedoch nicht zu einer allgemeinen Polemik. Die Generaldebatte zeigte ferner, dass eine Anzahl Staaten aus dem Schutz der diversen Befreiungsbewegungen politisches Kapital schlagen wollen und diesem Problem erste Priorität zu geben scheinen. Auch bestätigte sich die letztes Jahr bereits festgestellte Tatsache, dass zahlreiche Staaten, nicht nur der Ostblock, sich heftig dagegen wehren, dass sich das IKRK mit dem Schutz der Opfer innerer Wirren und Unruhen befasst. Der Chef der schweizerischen Delegation gab bereits in der Eröffnungsdebatte die Bereitschaft des Bundesrates bekannt, eine diplomatische Konferenz einzuberufen, was sich nach Ansicht verschiedener Delegationen und Vertreter des IKRK stimulierend auf die Arbeiten der Experten-Konferenz auswirkte.

VIII. ARBEITEN IN DEN KOMMISSIONEN

Es können hier nur die wichtigsten Ergebnisse aufgeführt werden.

Kommission I

Die Kommission bestätigte die anlässlich der ersten Session ausgearbeiteten Bestimmungen über die Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen, insbesondere über den Schutz der zivilen Sanitätseinheiten und des zivilen Sanitätspersonals, und konnte sich, infolge des bereits an der letzten Konferenz erreichten weitgehenden Konsenses auf redaktionelle Änderungen beschränken. Fortschritte wurden auch beim Schutze der mit Flugzeugen durchgeführten Sanitätstransporte erzielt. Die Experten empfahlen, zum Schutz dieser Flugzeuge neben dem Rotkreuz-Zeichen blaue Blinklichter, Radioverbindungen in speziellen Frequenzen und einen Radarkode (Sekundärradar) zu verwenden. Allerdings bleiben hier noch einige Fragen offen wie z.B. das Problem des Ueberfliegens des feindlichen Gebiets zur Evakuierung der Verwundeten. Abgelehnt wurde in diesem Zusammenhang ein Vorschlag, Sanitätshubschraubern ohne Voranmeldung das Ueberfliegen der Fronten zu gestatten, um Verletzte zu bergen. Ein solches Verfahren würde sich nämlich zugunsten der flugtechnisch überlegenen Seite auswirken, die auf diesem Wege unter anderem auch ihre Offiziere der Gefangenschaft entziehen könnte.

Kommission II

Das Ergebnis der Arbeiten dieser Kommission, welche sich mit den nicht-internationalen bewaffneten Konflikten befasste, darf, verglichen mit dem Stand nach der letztjährigen Konferenz der Regierungsexperten, sicher als Fortschritt betrachtet werden. Die Grundlage dazu hatte das IKRK geschaffen, welches dieses Jahr einen Protokollentwurf vorgelegt hatte, der von einem überwiegenden Teil der Experten als realistisch und ausgewogen betrachtet wurde. So wurden denn auch, von vereinzelt Ausnahmen abgesehen (Kuba, Norwegen), keine grundsätzlichen Einwände gegen das Protokoll als

ganzes oder gegen die in seinen rund 50 Artikeln enthaltenen Vorschläge vorgebracht. Man beschränkte sich vielmehr auf ein vertieftes Studium der einzelnen Fragen und auf Detailänderungen. Es wurde jedoch von verschiedener Seite (Ostblock, Frankreich, neue Staaten der Dritten Welt) immer wieder darauf hingewiesen, dass es sich hier insofern um eine besonders schwierige Aufgabe handle, als es gelte, ein Gleichgewicht zwischen der Verwirklichung humanitärer Forderungen einerseits und den Erfordernissen der staatlichen Souveränität, der Staatssicherheit und des Prinzips der Nichteinmischung in interne Angelegenheiten andererseits zu finden. Unter diesem Gesichtspunkt standen vor allem folgende Probleme im Vordergrund der Diskussion: Der Anwendungsbereich des Protokolls, vor allem die Definition der internen Konflikte, der Schutz der inhaftierten Personen und die Strafbestimmungen (weil dadurch die innerstaatlichen Haft- und Strafnormen tangiert werden); die Hilfeleistung (Furcht vor Einmischung) und die Kontrolle der Durchführung des Protokolls (Souveränität, Nichteinmischung). Was die Frage der Definition der vom Protokoll zu erfassenden nicht-internationalen bewaffneten Konflikte im speziellen betrifft, zeigte der Chef unserer Delegation folgende Interdependenz auf: Man kann die Definition sehr eng fassen, d.h. nur wenige spezifische Konfliktarten einbeziehen, was erlaubt, ein Protokoll mit weitgehenden Regeln zu erstellen; man kann umgekehrt die Definition weit fassen oder auf eine solche überhaupt verzichten, in welchem Fall sich dann aber die Vorschriften des Protokolls auf einige wenige humanitäre Grundsätze beschränken müssten.

Die vom IKRK vorgelegte Deklaration über die grundsätzlichen Menschenrechte in Zeiten interner Wirren wurde von zahlreichen Experten - so auch von den schweizerischen - abgelehnt, erstens weil sich die Konferenz nicht mit derartigen Situationen zu beschäftigen hatte und zweitens wegen des zweifelhaften Nutzens solcher Erklärungen.

Die Kommission verfasste, da sie auf indikative Abstimmungen verzichtete, keinen neuen Text, sondern legte eine bereinigte Sammlung von Alternativvorschlägen vor.

Kommission III

In dieser Kommission, die den Schutz der Zivilbevölkerung und die Frage der Kombattanten (besser: Mittel und Methoden des Kampfes) zum Gegenstand hatte, also Themen, die z.T. ausserhalb des traditionellen Bereichs der Genfer Konventionen liegen, gingen die Meinungen weit auseinander. Uneinigkeit herrscht nach wie vor in der Frage des Verbots bestimmter Waffen und Methoden der Kriegführung, die unnötige Leiden verursachen, z.B. Massenvernichtungswaffen, Napalm usw. Skeptisch waren hier vor allem die Vertreter der Grossmächte. Bezeichnend war, dass sich die Kommission III weder zu Indikativabstimmungen noch zu einem Redaktionskomitee entschliessen konnte. So bestehen heute zwar eine Fülle von interessanten Vorschlägen, der gemeinsame Nenner bleibt indessen sehr schwer zu bestimmen. Verschiedene Experten, allen voran die schwedischen, richteten daher an das IKRK den Wunsch, zu den ungelösten Fragen noch weitere Konsultationen zwischen militärischen, medizinischen und juristischen Experten aufzunehmen. Von Norwegen wurde eine besondere Expertenkonferenz zum Studium der humanitären Hilfe an die Kriegsoffer angeregt, an welcher neben Vertretern des IKRK auch solche der Liga und der UNO teilnehmen sollten.

Einig waren sich die Experten der Kommission III immerhin darin, dass die Zivilbevölkerung nicht Objekt bewaffneter Angriffe, insbesondere natürlich von Terroraktionen, sein dürfe und dass sie auch nicht zum "Schutz" militärischer Objekte missbraucht werden solle.

Fortschritte konnten bezüglich der Zivilschutzorganisationen erzielt werden. Dass gegen den von der entsprechenden Unterkommission ausgearbeiteten neuen Text schlussendlich in der Unterkommission, wie auch in der Kommission III selbst, keine grundsätzliche Opposition mehr festzustellen war, ist nicht zuletzt das Verdienst der fachkundigen Interventionen und der Bemühungen unseres Experten, Me Martin, vom Bundesamt für Zivilschutz.

Unvereinbare Gegensätze ergaben sich bezüglich der Guerillakämpfer, d.h. der Frage, wie diese im Fall einer Gefangennahme zu behandeln wären. Ein Grossteil der Experten erklärte sich mit dem vom

IKRK unterbreiteten Vorschlag einverstanden, wonach gefangene Guerilleros wie Kriegsgefangene behandelt werden sollen, sofern sie folgende Bedingungen erfüllen: a) sich bei ihren Operationen an die Regeln des bewaffneten Konflikts und des neu zu schaffenden Protokolls halten; b) sich bei ihren Operationen als Kombattanten zu erkennen geben und sich von der Zivilbevölkerung unterscheiden; c) organisiert und einem verantwortlichen Kommando unterstellt sind. Demgegenüber vertrat eine kleine Gruppe, welche neben dem in dieser Angelegenheit als Vorkämpfer auftretenden Norwegen vor allem noch einige arabische Delegationen umfasste, die Auffassung, gefangene Guerilleros müssten auf alle Fälle wie Kriegsgefangene behandelt werden, selbst wenn sie die erwähnten Bedingungen nicht erfüllten. Sie könnten das in der Regel gar nicht tun, seien sie doch gezwungen, ihre rüstungsmässige Unterlegenheit eben gerade durch Missachtung derartiger Vorschriften zu kompensieren. Vertreter der erstgenannten Gruppe, darunter auch die schweizerischen Experten, liessen jedoch keinen Zweifel daran aufkommen, dass eine Kriegsgefangenen-Behandlung ohne die genannten Voraussetzungen unannehmbar wäre, würden sonst doch eines der Fundamente des Kriegsrechts - das Gleichgewicht von Rechten und Pflichten - unterhöhlt, die Unterscheidung zwischen bewaffneten Kräften und Zivilbevölkerung verwischt und dadurch die Regeln des bewaffneten Konfliktes selbst illusorisch gemacht. Wer für sich das Privileg der Behandlung als Kriegsgefangener beanspruchen wolle, der müsse als Gegenleistung auch gewisse minimale Verpflichtungen übernehmen. Zur Unterstützung dieser These wurde dabei häufig auf das verwerfliche Beispiel der von Guerilleros gegen unbeteiligte Zivilpersonen verübten Terroranschläge verwiesen.

Schliesslich wurde in dieser Kommission auch noch die Frage des Schutzes der Journalisten auf gefährlicher Mission behandelt, eine Angelegenheit, die bei vielen Experten nicht gerade auf grosses Interesse stiess. Man kam überein, dass die diesbezüglichen Bemühungen der UNO weiterhin zu unterstützen seien.

Kommission IV

Die Verhandlungen in Kommission IV brachten insbesondere Klarheit über verschiedene sich im Zusammenhang mit der Schutzmacht stellende Fragen. Es wurde deutlich, dass ein besonderes Verfahren zur Schutzmachtbestellung im allgemeinen begrüsst wird, wobei Fristen und Listen mit allfällig genehmen Schutzmächten eine nützliche Rolle spielen könnten. Die Stellung des IKRK als Substitut der Schutzmächte wurde von den Experten verschieden beurteilt. Während die meisten westlichen Experten sich dahin aussprachen, dass das IKRK automatisch dann als Schutzmacht in Funktion treten sollte, wenn keine Schutzmacht bestellt wird oder aus irgend einem Grunde nicht mehr als solche tätig sein kann (bzw. sofort mit Konfliktsbeginn bis zur Bestellung der Schutzmacht), bestanden die Experten aus dem Ostblock und aus verschiedenen Ländern Asiens und Afrikas darauf, dass das IKRK nur dann als Schutzmacht auftreten könne, wenn es von den Konfliktparteien ausdrücklich akzeptiert worden sei. Zu diesem Thema gab Präsident Naville in seiner Schlussansprache folgende wichtige Erklärung ab, die zeigt, dass manche Experten (darunter die schweizerischen, wie auch, mit Nachdruck, die englischen) dem IKRK mehr geben wollten als ihm lieb war: "Il est un point, débattu en quatrième Commission, et sur lequel les représentants du CICR se sont déjà exprimés. Il s'agit de la question des Puissances protectrices ou de leur substitut. J'estime nécessaire d'y revenir ici pour confirmer que le CICR entend faire usage de la faculté qui lui est donnée d'assumer les fonctions de substitut de la Puissance protectrice, chaque fois que cela lui paraîtra nécessaire et possible. Ce rôle toutefois ne devrait pas lui être imposé de façon automatique. Ce n'est que lorsque toutes les autres possibilités auraient été épuisées que le CICR ferait des offres de service. Celles-ci devraient alors recevoir l'accord des parties en cause. Bien entendu, le CICR devra pouvoir disposer, pour remplir de telles fonctions, de moyens adéquats en argent et en personnel. Enfin, le CICR tient à souligner que s'il accepte d'agir comme substitut, il n'entend en aucune façon affaiblir le système dans les Conventions en faveur des Puissances protectrices."

Schliesslich sei im Zusammenhang mit den Arbeiten dieser Kommission auch auf das Bestreben des IKRK hingewiesen, die Konferenz zur Weiterbildung des humanitären Völkerrechts zu institutionalisieren, indem zukünftig der Depositärstaat eine solche Konferenz einzuberufen hätte, wenn eine bestimmte Anzahl von Staaten oder das IKRK dies wünschten.

IX. ALLGEMEINES

Ein bemerkenswerter Wechsel gegenüber der letzten Konferenz bestand darin, dass die Vereinigten Staaten, welche sich bisher eher abwartend verhielten, dieses Mal in sämtlichen Kommissionen, Arbeitsgruppen und Redaktionskomitees eine sehr aktive Rolle spielten, wobei es ihnen allerdings zum Teil darum ging, die vom IKRK oder von Experten unterbreiteten Vorschläge auf eine weniger weit gehende Verpflichtung zu reduzieren. Die Bereitschaft der Sowjetunion und der mit ihr verbündeten sozialistischen Staaten blieb einmal mehr zweideutig, und es ist schwer zu sagen, was sie wirklich wollen, eine Weiterbildung der Genfer Konventionen oder nur die Neubestätigung des Status quo. Letzteres trifft offenbar auch für Frankreich zu. Von Seiten Grossbritanniens scheint der Wille zur Zusammenarbeit vorhanden zu sein, jedoch herrscht in bezug auf das Haager Recht Zurückhaltung. In diesem Zusammenhang sei noch in Erinnerung gerufen, dass China nicht an der Konferenz teilnahm, von dessen Einstellung jedoch einiges abhängen dürfte. Wie im vergangenen Jahr war die Aktivität der skandinavischen Staaten, allen voran Schweden und Norwegen, beträchtlich. Die Experten des erstgenannten Landes engagierten sich besonders für den Schutz der Zivilbevölkerung (Massenvernichtungswaffen, Brandwaffen usw.), diejenigen Norwegens vor allem für den Schutz der Angehörigen der Befreiungsbewegungen. Auch Kanada, Jugoslawien, Aegypten, Südkorea, Spanien, die Bundesrepublik Deutschland, Oesterreich und Belgien verdienen hervorgehoben zu werden, ohne dass diese Liste Anspruch auf Vollständigkeit erheben könnte.

Die Vereinten Nationen traten dieses Mal im Vergleich zum vergangenen Jahr eher in den Hintergrund. Der Direktor der Menschen-

rechtsabteilung war die meiste Zeit abwesend und durch seinen ersten Mitarbeiter vertreten. Auch wurden die UNO-Berichte über die Respektierung der Menschenrechte zu Zeiten bewaffneter Konflikte kaum mehr zitiert, was einmal mehr beweist, wie schnell in unserer hektischen Zeit auch die besten Berichte in Vergessenheit geraten. Die Verhandlungen bestätigen im übrigen, dass lediglich eine Minderheit wünscht, dass die Kontrolle der Genfer Konventionen im Rahmen der UNO institutionalisiert wird. Befürworter dieser Idee sind nach wie vor die skandinavischen Staaten, ferner die Niederlande und bezeichnenderweise Pakistan und die arabischen Staaten.

Die im Konferenzreglement ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit, zur Erleichterung der zukünftigen Arbeit des IKRK indikative Abstimmungen vorzunehmen, stiess z.T. auf energische Ablehnung. So stellten sich vor allem die kommunistischen Staaten und Norwegen durchwegs auf den Standpunkt, dass solche Abstimmungen nicht repräsentativ genug seien (Fehlen zahlreicher asiatischer und afrikanischer Staaten) und dass das IKRK seine zukünftigen Arbeiten nicht danach richten dürfe. Die Tätigkeit des IKRK müsse sich darauf beschränken, die verschiedenen an der Konferenz geäußerten Auffassungen wiederzugeben. Sich für die eine oder andere Lösung zu entscheiden, sei Sache der Regierungsbevollmächtigten.

Die Delegationen aus Südafrika und Portugal nahmen es dem IKRK übel, dass es das Problem der Befreiungskriege auf die Tagesordnung gesetzt und ein diesbezügliches "Projet de déclaration préliminaire sur l'autodétermination" unterbreitet hatte.

Der Chef der schweizerischen Delegation fasste in der Schlussdebatte seine Ansicht folgendermassen zusammen: Er beglückwünschte das IKRK zu seinen ausgewogenen, realistischen Vorarbeiten. Dann wies er darauf hin, dass alle Bemühungen um Erneuerung bestehenden Rechts die Gefahr in sich bergen, das Bestehende zu schwächen. Das sei im Zusammenhang mit den Genfer Konventionen unbedingt zu vermeiden. Am Prinzip zweier Zusatzprotokolle sollte zweifellos festgehalten werden, um dem Unterschied zwischen internationalen und internen Konflikten Rechnung zu tragen. Zur Frage des Verbots gewis-

ser Waffen und Kampfmethoden machte er darauf aufmerksam, dass in neuester Zeit sowohl Waffen und Methoden der Reichen wie der Armen imstande seien, die bestehenden Rechtsregeln zu zerstören. Schliesslich nahm er noch Stellung gegen die zu den Genfer Konventionen gemachten (oder bezüglich der Zusatzprotokolle zu erwartenden) Vorbehalte. Da Vorbehalte in diesem Bereich eine Einschränkung der humanitären Bestrebungen bedeuteten, sollten sie, wenn nicht gar vollständig eliminiert, so doch möglichst weitgehend eingeschränkt werden.

X. ZUKUNFTIGE ARBEITEN

Das vom IKRK bekanntgegebene zukünftige Programm sieht folgendermassen aus:

- a) Das IKRK wird bis Herbst dieses Jahres allen Vertragsparteien der Genfer Konventionen, wie auch den Vereinten Nationen, den Schlussbericht über die 2. Session unterbreiten.
- b) Das IKRK wird neue Vertragsentwürfe ausarbeiten (zwei Zusatzprotokolle) und diese im Frühjahr samt einem kurzen Kommentar dem Bundesrat zur Zustellung an die Regierungen weiterleiten. Die Entwürfe werden auch Gegenstand der nächsten internationalen Rotkreuz-Konferenz sein, die in Teheran Ende 1973 stattfinden soll.

Ueber die zukünftige diplomatische Konferenz sprach zwar jedermann, jedoch fast niemand wagte, konkrete Angaben über Ort und Zeit zu machen. Verschiedene Staaten, allen voran der Ostblock (Jugoslawien ausgenommen), zeigten sich eher zögernd. Anders die Vereinigten Staaten, die sich in der Schlussdebatte ausdrücklich für eine diplomatische Konferenz bis spätestens Ende 1974 einsetzten.

Es wirkte daher sozusagen als "Erlösung", als Herr Botschafter Bindschedler in seinem mit grossem Beifall aufgenommenen Schlussvotum im Namen des Bundesrates die Bereitschaft zur Einladung zu einer diplomatischen Konferenz wiederholte und versicherte, diese werde so früh als möglich, spätestens in der ersten Hälfte 1974

durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang gab er auch folgenden Wünschen Ausdruck: Die vom IKRK aufgrund der nun beendigten Verhandlungen für die diplomatische Konferenz vorzubereitenden Texte sollten

- keine Varianten enthalten, da nicht bereits bei den Vorarbeiten Kompromisse gesucht werden sollten; das entspreche auch der in der Eröffnungsansprache anlässlich der ersten Konferenz vom Präsidenten des IKRK bekundeten Absicht des Komitees, nicht unbedingt jeweils den "kleinsten gemeinsamen Nenner" zu suchen;
- dem Prinzip des Gleichgewichts zwischen Rechten und Pflichten unbedingte Beachtung schenken;
- keine Deklarationen enthalten; denn es gehe um die Schaffung neuer internationaler Rechtsnormen und nicht um die Produktion von Literatur.

XI. SCHLUSSBEMERKUNGEN

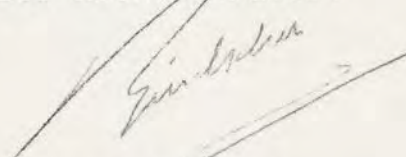
Schon im Bericht über die letztjährige Konferenz wurde an dieser Stelle festgehalten, dass die Grossmächte neuen internationalen Konventionen eher zurückhaltend und skeptisch gegenüberstünden, ohne sich jedoch offen von den Bemühungen des IKRK zu distanzieren, und dass deshalb vor allem die kleineren und mittleren Staaten auf der Konferenz die Führerrolle übernommen hätten. Diese Feststellung behält, trotz der aktiveren Beteiligung der Vereinigten Staaten, auch für die zweite Konferenz ihre Richtigkeit. Man darf daher, mit einer gewissen Verallgemeinerung, im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts zwei Staatengruppen unterscheiden: einerseits die bremsenden Grossmächte, andererseits die positiv eingestellten kleineren und mittleren Staaten.

Im Verlauf der ersten Konferenz kam es zu einem Zusammenwirken folgender fünf Staaten: Aegypten, Mexiko, Niederlande, Schweden und Schweiz. Die Zusammenarbeit dieser Gruppe ist auch an der diesjährigen Konferenz in fruchtbarer Weise fortgesetzt und sogar noch ver-

stärkt worden. So ist es ihr verschiedentlich gelungen, wirksam in das Konferenzgeschehen einzugreifen. Häufig erhielten die fünf Delegationen Zuzug anderer Experten, insbesondere jener Oesterreichs und Jugoslawiens.

Wie schon anlässlich der letztjährigen Konferenz der Regierungsexperten, so herrschte auch dieses Jahr innerhalb der Delegation ein ausgezeichnetes Klima. Wiederum traf man sich regelmässig zu internen Sitzungen, um sich gegenseitig über die Arbeiten in den einzelnen Kommissionen zu orientieren, das weitere Vorgehen zu koordinieren und die nötigen Interventionen vorzubereiten. Die Delegation beteiligte sich während der ganzen Konferenzdauer aktiv an den Debatten und konnte häufig, sei es im Alleingang, sei es in Zusammenarbeit mit andern Delegationen, wesentliche Beiträge leisten. Die verschiedenen gesellschaftlichen Anlässe trugen schliesslich dazu bei, dass sich auch die Mitglieder der diesjährigen schweizerischen Delegation mit Genugtuung an die Expertenkonferenz erinnern werden.

Der Rechtsberater:



(Bindschedler)

BeilageUebersichtüber die in den verschiedenen Kommissionen
behandelten SachgebieteKommission I (Zusatzprotokoll I)Schutz der Verwundeten und Kranken

- allgemeiner Schutz
- Schutz der zivilen Sanitätsanstalten und -einrichtungen
- Schutz der zivilen Sanitätstransporte
- Schutz des zivilen Sanitätspersonals
- Schutz der medizinischen Mission
- Rolle der Bevölkerung

Medizinische Lufttransporte

- Sanitätsflugzeuge
- Schutz der Sanitätsflugzeuge
- Evakuierung von Verwundeten und Kranken aus feindlichem Gebiet
- Ueberfliegen des feindlichen Gebiets
- Identifizierung der Sanitätsflugzeuge
- Landungsaufforderung
- Besatzung
- Sanitätsflugzeuge am Konflikt nicht beteiligter Parteien und internationaler Organisationen

Kommission II (Zusatzprotokoll II)Schutz der Opfer bei nicht internationalen bewaffneten
KonfliktenAnwendungsbereich des Protokolls

- in materieller, persönlicher und zeitlicher Hinsicht

Allgemeiner Schutz der Bevölkerung

- allgemeines Verbot von Folterungen, Terrorismus, Repressalien und Plünderungen
- Massnahmen zugunsten der Kinder

Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen

- Schutz, Pflege und Suche solcher Personen
- Rolle der Bevölkerung
- Schutz des Sanitätspersonals, der Geistlichen sowie der Sanitätseinrichtungen und -transporte
- Fragen der Evakuation und des Schutzzeichens

Zivilbevölkerung

- Definition
- Achtung und Schutz der Zivilbevölkerung und der für ihr Ueberleben notwendigen Güter
- Vorsichtsmassnahmen beim Angriff

Kombattanten

- Verbotene Kampfmittel
- Verbot der Perfidie
- Missbrauch von Schutzzeichen und Herkunftszeichen
- Schutz des wehrlosen Feindes
- Strecken der Waffen
- Schutz der mit dem Fallschirm abspringenden Insassen eines in Not geratenen Flugzeuges

Behandlung gefangener Personen

- seien es Kombattanten oder solche, die aus einem andern Grund im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt in Gefangenschaft geraten

Fragen der StrafverfolgungHilfeleistung

- durch das IKRK, die nationalen Rotkreuzgesellschaften oder andere Hilfsorganisationen
- Einsatz und Schutz von Zivilschutzorganisationen

Durchführungsbestimmungen

- Fragen der Ueberwachung der Einhaltung des Protokolls
- Rechtsstellung der Konfliktparteien

Zusatzreglement für Spezialfälle nicht-internationaler Konflikte

- wenn die aufständische Partei einen Teil des Territoriums tatsächlich kontrolliert
- Hilfe von dritter Seite

Kommission III (Zusatzprotokoll I)Kombattanten

- erlaubte und verbotene Kampfmittel
- Verbot der Kriegsverfehlung
- Missbrauch von Schutzzeichen und staatlichen Hoheitszeichen
- Schutz des wehrlosen Feindes
- Strecken der Waffen
- Schutz der mit dem Fallschirm abspringenden Insassen eines in Not geratenen Flugzeuges
- Schutz der in Gefangenschaft geratenen Guerillakämpfer

Schutz der Journalisten auf gefährlicher MissionSchutz der Zivilbevölkerung

- Definition der Zivilbevölkerung
- Definition der zivilen und militärischen Objekte
- Achtung und Schutz der Zivilbevölkerung
- Achtung der zivilen Objekte
- Achtung der für das Ueberleben der Zivilbevölkerung unerlässlichen Objekte
- Vorsichtsmassnahmen des Angreifers
- Proportionalitätsprinzip
- Spezieller Schutz besonderer Zivilpersonen und Objekte
- Offene Städte
- Besonders gefährliche Installationen
- Humanitäre Hilfe an die Zivilbevölkerung
- Schutz des Kindes
- Schutz der Zivilschutzorganisationen

