

13. Februar 1974

Schweizerische Delegation für die diplomatische Konferenz zur Neubestätigung und Weiterbildung des internationalen, bei bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Rechts, Genf, 20. Februar - 29. März 1974. Instruktionen

---

Politisches Departement. Antrag vom 31. Januar 1974 (Beilage)  
Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 7. Februar 1974  
(Zustimmung)

Militärdepartement. Mitbericht vom 4. Februar 1974 (Zustimmung)  
Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 5. Februar 1974  
(Zustimmung)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Die Schweizerische Delegation an der Diplomatischen Konferenz zur Neubestätigung und Weiterbildung des internationalen, bei bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Rechts, die vom 20. Februar bis 29. März 1974 in Genf stattfindet, setzt sich wie folgt zusammen:

Als Delegationsleiter

- Herr Botschafter Dr. Rudolf Bindschedler, Rechtsberater des Eidg. Politischen Departements

Als stellvertretender Delegationschef

- Herr François Pictet, Vizedirektor der Direktion für internationale Organisationen des EPD

Als Delegierte

- Herr Oberstdivisionär Dr. Reinhold Käser, ehemaliger Oberfeldarzt der Armee;
- Herr Oberstdivisionär Eugène Dénéreaz, ehemaliger Kommandant der Mech Div 1;
- Herr Dr. Herbert von Arx, juristischer Mitarbeiter des Rechtsberaters des Politischen Departements;
- Herr René Pasche, lic. jur., diplomatischer Mitarbeiter der Sektion Internationale Hilfswerke des Politischen Departements;
- Herr Heinrich Reimann, Dr. jur., diplomatischer Mitarbeiter bei der Völkerrechtsdirektion des Politischen Departements.

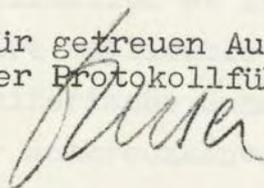
Als technische Berater

- Herr Fürsprech Joseph Martin, ehemaliger Rechtsberater beim Bundesamt für Zivilschutz;
  - Ein noch zu bestimmender Vertreter des Fernmeldedepartements der PTT
2. Gemäss den Bestimmungen des Finanz- und Zolldepartements wird die Tagesentschädigung auf 125 Franken für den Delegationschef und 110 Franken für die übrigen Teilnehmer festgesetzt, und zwar zu Lasten der Departemente, welchen die Delegierten angehören.
  3. Der Antrag des Politischen Departements gilt als Direktive für die Delegation.

## Protokollauszug an:

- EPD	10	zum Vollzug mit Vollmacht
- JPD	3	zur Kenntnis
- EMD	4	" "
- FZD	9	" "
- EFK	2	" "
- Fin.Del.	2	" "

Für getreuen Auszug,  
Der Protokollführer:



o.411.60.-PR/ck

3003 Bern, den 31. Januar 1974

AusgeteiltAn den Bundesrat

Schweizerische Delegation für die diplomatische Konferenz zur Neubestätigung und Weiterbildung des internationalen, bei bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Rechts, Genf, 20. Februar - 29. März 1974

---

1. Vom 20. Februar bis zum 29. März 1974 findet in Genf im internationalen Konferenzzentrum (CICG) die diplomatische Konferenz zur Neubestätigung und Weiterbildung des bei bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Rechts statt (Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés), zu welcher der schweizerische Bundesrat sämtliche Vertragsparteien der Genfer Rotkreuzkonventionen sowie UNO-Mitglieder eingeladen hat.

Ziel dieser Konferenz ist es, die vier Genfer Konventionen von 1949 zu vervollkommen, wie dies in letzter Zeit immer wieder von verschiedenster Seite - UNO, Rotes Kreuz, private Organisationen, Parlament (vgl. Postulat Brän von 29.2.1972) - gefordert worden ist. In der Tat haben nämlich die vergangenen Jahre und Jahrzehnte immer deutlicher gezeigt, dass die bestehende Völkerrechtsordnung bei bewaffneten Konflikten mangelhaft ist und den Anforderungen der Menschlichkeit nicht mehr genügt. Neue Bestimmungen drängen sich auf. Dies gilt ganz besonders für den Schutz der Zivilbevölkerung, welche infolge neuer Kampfmittel

./.

und Kampfmethoden besonders gefährdet ist.

2. Um den Schutz der Opfer bei bewaffneten Konflikten zu verbessern, hat das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) nach jahrelangen Vorbereitungsarbeiten zwei Zusatzprotokolle zu den vier Genfer Konventionen von 1949 entworfen, die Verhandlungsgegenstand der diplomatischen Konferenz sein werden. Wie schon der Name sagt, sollten diese Zusatzprotokolle die Genfer Konventionen ergänzen und nicht etwa ersetzen. Letztere bleiben nach wie vor das Fundament des gesamten humanitären Kriegsvölkerrechts und werden als solche nicht in Frage gestellt.

Das Zusatzprotokoll I bezieht sich auf die internationalen bewaffneten Konflikte, während das Zusatzprotokoll II die nicht internationalen bewaffneten Konflikte regelt. Im Einzelnen geht es bei beiden Protokollen um folgende Probleme:

- a) Verbesserung des Schutzes der Verwundeten und Kranken durch einen verbesserten Schutz der zivilen Sanitätsanstalten und -formationen, des zivilen Sanitätspersonals sowie der Sanitätstransporte.
- b) Verbesserung des Schutzes der Zivilbevölkerung, insbesondere vor den Gefahren beim militärischen Angriff (ausdrückliche Beschränkung des Angriffs auf militärische Objekte und Gebot gewisser Vorsichtsmassnahmen). Schutz des Materials und Personals der Zivilschutzorganisationen; Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern.
- c) Verbot gewisser Kampfmittel und -methoden, besonders solcher, welche unnötige Leiden verursachen und die Zivilbevölkerung unterschiedslos treffen.

- d) Schutz der Angehörigen des organisierten Widerstandes, bzw. Humanisierung des Guerillakrieges.
- e) Massnahmen zur verbesserten Einhaltung und Kontrolle des bei bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Rechts, insbesondere durch Verstärkung des Schutzmachtssystems und der Befugnisse des IKRK.

Die Vorschläge des IKRK lassen sich summarisch wie folgt zusammenfassen, wobei das Gesagte mutatis mutandis sowohl für die internationalen als auch für die nicht internationalen bewaffneten Konflikte gilt:

ad a: Gemäss dem Vorschlag des IKRK sollen in Zukunft nicht nur Zivilspitäler, sondern sämtliche zivilen Sanitätsanstalten und -formationen, also auch Einrichtungen wie Blutbanken, Materialdepots etc. besonders geschützt werden, unter der Voraussetzung, dass sie entweder staatliches Eigentum oder von staatlichen Organen anerkannt sind und ausschliesslich zu sanitätsdienstlichen Zwecken verwendet werden. Ferner schlägt das IKRK vor, den Kreis des durch die IV. Genfer Konvention geschützten Sanitätspersonals auf sämtliches ziviles Sanitätspersonal auszudehnen, das unter staatlicher Anerkennung oder Ermächtigung ausschliesslich zum Betrieb oder zur Verwaltung von Sanitätsanstalten und -formationen verwendet wird, inklusive Besatzung der Sanitätstransporte, des Sanitätspersonals der Rotkreuzgesellschaften und des Sanitätspersonals des Zivilschutzes. Schliesslich soll versucht werden, die Sanitätslufttransporte besser zu schützen, indem eine verbesserte Identifikation durch Radio und "radar secondaire" gewährleistet wird.

./.

ad b: Der Entwurf des IKRK hält ausdrücklich fest, dass sich der Angriff auf militärische Ziele, das heisst solche von allgemein militärischem Interesse zu beschränken hat. Die für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Güter wie Nahrungsmittel, Viehbestände, Wasserreserven etc. und Einrichtungen, deren Zerstörung für die Zivilbevölkerung besonders verheerende Folgen hätte (Atomkraftwerke, Deiche, Dämme), werden besonders geschützt. Zivilpersonen, die nicht an den Feindseligkeiten teilnehmen, sind auf alle Fälle zu schonen. Der Entwurf verbietet alle Angriffe und Methoden, die bestimmt sind die Zivilbevölkerung zu terrorisieren, und untersagt den Gebrauch von Kampfmitteln und Methoden, welche Zivilpersonen und Kombattanten unterschiedlos treffen, insbesondere Flächenbombardierungen in bewohnten Gebieten. Ausserdem werden Repressalien gegen die Zivilbevölkerung ausdrücklich untersagt. Die Konfliktparteien sollen ferner verpflichtet werden, bei den militärischen Operationen gewisse Vorsichtsmassnahmen zu treffen, sowohl bei der Wahl der Angriffsziele, als auch bei der Wahl der Kampfmittel und -methoden. Die notleidende Zivilbevölkerung soll in den Genuss von humanitärer Hilfe kommen und vor Aushungerung geschützt werden. Der Entwurf sieht schliesslich vor, Personal und Material der Zivilschutzorganisationen analog der Sanitätseinheiten und des Sanitätspersonals zu schützen und mit einem besonderen Schutzzeichen zu versehen.

ad c: Der Entwurf des IKRK enthält ausdrücklich die Bestimmung, dass die Kriegführenden kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Mittel zur Schädigung des Feindes haben und untersagt die Verwendung von Waffen, die geeignet sind unnötige Leiden zu verursachen. Verschiedene Staaten haben jedoch bereits den Wunsch geäussert, über diese Generalklausel hinaus ein Verbot gewisser näherumschriebenen Waffen vorzusehen, welche geeignet sind unnötige Leiden zu verursachen. Genannt wurde in diesem Zusammenhang

insbesondere Napalm und andere Waffen mit Brandwirkung. Es ist heute so gut wie sicher, dass sich die diplomatische Konferenz auch mit diesen Fragen zu befassen haben wird. (ABC-Waffen sind hievon ausgenommen.)

ad e: Die Einhaltung des bereits bestehenden Kriegsvölkerrechts und in diesem Zusammenhang die in den Genfer Konventionen vorgesehene Mitwirkung und Aufsicht der Schutzmächte sind von entscheidender Bedeutung. Da es bekannterweise immer wieder vorkommt, dass die Mitwirkung und Aufsicht der Kontrollorgane, auch des IKRK, verweigert werden oder erst sehr spät oder mangelhaft erfolgen, wurde von verschiedener Seite angeregt, Massnahmen zu treffen, um eine verbesserte Kontrolle und Einhaltung des humanitären Rechts zu gewähren. Der Entwurf des IKRK sieht darum vor, das Schutzmachtssystem zu verbessern, indem für die Bestellung der Schutzmacht ein bestimmtes Verfahren vorgesehen werden soll, bei dem das IKRK vermittelt. Ferner sollten die Konfliktparteien bei den internationalen Konflikten verpflichtet werden, beim Fehlen einer Schutzmacht, das IKRK als Stellvertreter zu akzeptieren.

3. Das besondere Interesse, das die Schweiz als Depositärstaat der Genfer Konventionen und Organisator dieser Konferenz den beiden Protokollentwürfen entgegenbringt, braucht wohl kaum hervorgehoben zu werden. Es sei hier lediglich noch daran erinnert, dass sich die Eidgenossenschaft bereits bei den Vorbereitungsarbeiten der Zusatzprotokolle für eine Humanisierung der bewaffneten Konflikte einsetzte. So nahm sie 1971 und 1972 an einer Konferenz von Regierungsexperten teil, welche vom IKRK nach Genf einberufen wurde. Die schweizerische Delegation, die unter der Leitung des Rechtsberaters des Eidgenössischen Politischen Departements stand, umfasste damals Delegierte des Politischen Departements, des Militärdepartements sowie des Amtes für Zivilschutz (vgl. BRB vom 19. Mai 1971 und BRB vom 2. Mai 1972).

./.

Das Politische Departement ist der Auffassung, dass die schweizerische Delegation an der kommenden diplomatischen Konferenz wiederum Vertreter des EPD und des Militärdepartements umfassen sollte, wobei sie für Fragen des Schutzes der Zivilschutzorganisationen durch einen technischen Experten des Amtes für Zivilschutz und für Fragen der Identifikation der Sanitätslufttransporte durch einen technischen Experten des Fernmeldedepartements der PTT ergänzt würde. Als Delegationschef schlagen wir Herrn Botschafter Rudolf Bindschedler, Rechtsberater des Politischen Departements vor, als stellvertretenden Delegationschef Herrn François Pictet, Vizedirektor der Direktion für internationale Organisationen des EPD. Wir würden es begrüßen, wenn das Militärdepartement durch Herrn alt Oberstdivisionär Dr. Reinhold Käser, ehemaliger Oberfeldarzt der Armee, sowie Herrn alt Oberstdivisionär Eugène Dénéreaz, ehemaliger Kommandant der Mech Div 1, vertreten wäre, welche bereits an den Vorbereitungsarbeiten als Regierungsexperten teilgenommen haben und die Probleme des humanitären Kriegsrechts bestens kennen. Mit Schreiben vom 31. Januar 1974 hat sich das Militärdepartement mit der Ernennung dieser Personen einverstanden erklärt.

Da die diplomatische Konferenz, die eine umfangreiche Tagesordnung aufweist, mindestens drei gleichzeitig tagende Kommissionen umfassen wird (Verwundete und Kranke; Zivilbevölkerung; allgemeine Bestimmungen; ev. eine vierte Kommission für die Waffenfrage) und sich für die schweizerische Delegation als Organisator dieser Konferenz eine Reihe zusätzlicher Aufgaben ergeben werden, schlagen wir vor, die Delegation durch drei weitere Mitarbeiter zu verstärken, welche mit den Problemen des humanitären Völkerrechts gut vertraut sind und bereits als Experten an den vorbereitenden

Arbeiten teilgenommen haben, nämlich die Herren Herbert von Arx, Dr.jur., Mitarbeiter des Rechtsberaters des EPD, René Pasche, lic.jur., diplomatischer Mitarbeiter bei der Direktion für internationale Organisationen, und Heinrich Reimann, Dr.jur., diplomatischer Mitarbeiter bei der Völkerrechtsdirektion des EPD.

Gemäss Brief vom 15.1.1974 wird das Bundesamt für Zivilschutz Herrn Dr. Joseph Martin als technischen Berater zur Verfügung stellen; desgleichen wird das Fernmeldedepartement für Fragen der Identifikation der Sanitätstransporte einen technischen Berater ernennen.

4. Die zwei Zusatzprotokolle entsprechen in den wesentlichen Punkten zum grössten Teil dem von den schweizerischen Regierungsexperten bei den Vorbereitungsarbeiten eingenommenen Standpunkt. Für die schweizerische Delegation an der diplomatischen Konferenz schlagen wir Ihnen deshalb folgende Direktiven vor:

- Gemäss dem Grundsatz der Universalität sollten die Zusatzprotokolle so sein, dass sie bei Abschluss der Konferenz von der grösstmöglichen Zahl Staaten unterzeichnet werden können.
- Die Protokolle sollten wesentlich neues Recht schaffen bzw. ungeschriebenes Recht schriftlich festhalten. Um ihre Glaubwürdigkeit zu wahren, müssen sie von Realismus geprägt sein und sowohl die humanitären als auch die militärischen und politischen Interessen der Schweiz als neutraler Kleinstaat berücksichtigen. Ebenso müssen die einzelnen Bestimmungen in der Praxis durchführbar sein und ein Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten darstellen.

./.

- Innerhalb dieser Grenzen sind die Vorschläge des IKRK soweit als möglich zu unterstützen, besonders die Bestimmung über den Schutz der Verwundeten und Kranken, über den Schutz der Zivilbevölkerung und den Zivilschutz. Dabei ist die Rolle des IKRK zu verstärken.
  - Ueber die Resultate der Konferenz wird dem Bundesrat Bericht erstattet.
5. Das Eidgenössische Politische Departement beehrt sich deshalb, dem Bundesrat folgendes zu

b e a n t r a g e n :

1. Die Schweizerische Delegation an der Diplomatischen Konferenz zur Neubestätigung und Weiterbildung des internationalen, bei bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Rechts, die vom 20. Februar bis 29. März 1974 in Genf stattfindet, setzt sich wie folgt zusammen:

Als Delegationsleiter

- Herr Botschafter Dr. Rudolf Bindschedler, Rechtsberater des Eidg. Politischen Departements

Als stellvertretender Delegationschef

- Herr François Pictet, Vizedirektor der Direktion für internationale Organisationen des EPD

Als Delegierte

- Herr alt Oberstdivisionär Dr. Reinhold Käser, ehemaliger Oberfeldarzt der Armee;
- Herr alt Oberstdivisionär Eugène Dénéreaz, ehemaliger Kommandant der Mech Div 1;
- Herr Dr. Herbert von Arx, juristischer Mitarbeiter des Rechtsberaters des Politischen Departements;
- Herr René Pasche, lic.jur., diplomatischer Mitarbeiter der Sektion Internationale Hilfswerke des Politischen Departements;
- Herr Heinrich Reimann, Dr.jur., diplomatischer Mitarbeiter bei der Völkerrechtsdirektion des Politischen Departements.

Als technische Berater

- Herr Fürsprech Joseph Martin, ehemaliger Rechtsberater beim Bundesamt für Zivilschutz;
- Ein noch zu bestimmender Vertreter des Fernmeldedepartements der PTT

2. Gemäss den Bestimmungen des Finanz- und Zolldepartements wird die Tagesentschädigung auf 125 Franken für den Delegationschef und 110 Franken für die übrigen Teilnehmer festgesetzt, und zwar zu Lasten der Departemente, welchen die Delegierten angehören.

./.

3. Der Antrag gilt als Direktive für die Delegation.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

(Graber)

Zum Mitbericht an:

- das Justiz- und Polizeidepartement
- das Militärdepartement
- das Finanz- und Zolldepartement

Protokollauszug geht an:

- das Politische Departement, mit dazugehörender Vollmacht, in 10 Ex.
- das Justiz- und Polizeidepartement zur Kenntnisnahme
- das Militärdepartement zur Kenntnisnahme
- das Finanz- und Zolldepartement zur Kenntnisnahme