

a/g



0.250.0 dodis.ch/53001

FORUM HELVETICUM

Delegiertenversammlung
27. März 1981

DAS INTERNATIONALE KOMITEE VOM ROTEN KREUZ

Einführung

Prof. Dr. Hans-Peter Tschudi
alt Bundesrat
Präsident des Forum Helveticum

Referate

Richard Pestalozzi
Vizepräsident des Internationalen Komitees
vom Roten Kreuz

Alexandre Hay
Präsident des Internationalen Komitees
vom Roten Kreuz

Botschafter François-Charles Pictet
Chef der Ständigen Mission der Schweiz
bei den internationalen Organisationen in Genf

Dodis



FORUM HELVETICUM

Delegiertenversammlung
27. März 1981

DAS INTERNATIONALE KOMITEE VOM ROTEN KREUZ (IKRK)

Hans-Peter Tschudi

Einführung

Richard Pestalozzi

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz
und seine schweizerische Verwurzelung

Alexandre Hay

Die Tätigkeit des IKRK in der Welt
und die Schwierigkeiten denen es
dabei begegnet

François-Charles Pictet

Das IKRK, seine Bedeutung für die Schweiz
in der Welt von heute

Einführung

von *Herrn Dr. jur. Prof. Hans Peter Tschudi*,
alt Bundesrat, Präsident des Forum
Helveticum

Herr Bundesrat Wahlen hat anlässlich eines Rotkreuz-Jubiläums die Idee des Roten Kreuzes als das grösste Geschenk bezeichnet, das die Schweiz der Völkergemeinschaft gemacht hat. Die geistige und z.T. auch die organisatorische Führung der Weltbewegung Rotes Kreuz liegt beim IKRK. Es sorgt für die Bewahrung und für die zeitgemässe Weiterentwicklung der Doktrin und führt weltweit humanitäre Aktionen durch. In der jetzigen Periode mit zahllosen Konflikten, Kriegen, Bürgerkriegen, politischen Spannungen in allen Erdteilen haben die Verpflichtungen des IKRK eine gewaltige Ausweitung erfahren. Aber die Ausdehnung ist nicht nur quantitativer, sondern auch qualitativer Natur. Ursprünglich war das Rote Kreuz eine europäische Institution, heute liegt das Hauptgewicht seiner Arbeit in der Dritten Welt, bei Völkern und Staaten mit anderen Traditionen, anderen Weltanschauungen. Ursprünglich stand seine Verpflichtung im Vordergrund, Schutz und Hilfe im *Kriegsfall* zu gewähren. Heute sind Bürgerkriege, sehr verschiedenartige *innere* Konflikte viel wichtiger. Leider sind aber die Rechtsgrundlagen für die Rotkreuzarbeit in solchen Fällen prekär. Die Aufgaben des IKRK sind äusserst komplex und heikel geworden. Doch möchte ich Sie nicht mit eigenen Bemerkungen länger hinhalten, sondern unseren überaus kompetenten Referenten Gelegenheit zur Orientierung geben. Ich bin äusserst dankbar dafür, dass sich der Präsident und der Vizepräsident des IKRK dem Forum Helveticum zur Verfügung gestellt haben. Herr Präsident Alexandre Hay und Herr Vizepräsident Richard Pestalozzi führen das IKRK mit Initiative, Umsicht und vor allem im wahren Rotkreuz-Geist. Es ist ihnen gelungen, das Ansehen und die Stellung des Roten Kreuzes wesentlich zu heben und vor allem den schwierigen Anforderungen in Afrika, Asien und Lateinamerika gerecht zu werden. Herr Botschafter François-Charles Pictet, Chef der Ständi-

gen Schweizerischen Delegation in Genf, wird uns über die Bedeutung des IKRK für die Schweiz berichten. Niemand wäre besser in der Lage, dieses Thema zu behandeln, als Botschafter Pictet, der schon früher im Departement für Auswärtige Angelegenheiten das Wirken des IKRK beobachtete und dieses auch heute als Vertreter bei den Internationalen Organisationen verfolgt. Wir werden zweifellos hören, dass die Schweiz des IKRK bedarf, dass aber ebenso das Rote Kreuz auf die Schweiz angewiesen ist.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und seine schweizerische Verwurzelung

Referat von *Richard Pestalozzi*, Vizepräsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz

1. *Die Anfänge der Rotkreuzbewegung*

Die Rotkreuzbewegung nahm 1863 mit der Gründung eines Komitees von fünf Genfer Persönlichkeiten ihren Anfang. Es ist eine weltweite Bewegung geworden mit 126 anerkannten nationalen Rotkreuzgesellschaften, mit dem Verband dieser Gesellschaften, der Liga der Rotkreuzgesellschaften, die ihren Sitz ebenfalls in Genf hat, und, nach wie vor, dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), das ein wesentlicher Bestandteil der Rotkreuzbewegung geblieben ist.

Zu Beginn war das Rote Kreuz eine Bewegung zur Linderung der Not der Verwundeten und Kranken im Kriege. Es waren zwei Ideen Henry Dunants, welche der Bewegung, abgesehen von ihrer tief humanitären Motivation, die Richtung gaben: die Schaffung internationalen Rechts als Grundlage für die humanitäre Tätigkeit und die Bildung von nationalen Komitees, welche auf nationaler Ebene Kräfte zu mobilisieren hatten.

2. *IKRK und humanitäres Völkerrecht*

Sprechen wir zuerst vom humanitären Völkerrecht, das 1864 mit dem ersten Genfer Abkommen begann. Es war eine revolutionäre Idee, dass die Staaten verpflichtet sein sollten, im Kriege, also ausgerechnet dort, wo Gewalt anstelle von Recht tritt, sich an gewisse Regeln zu halten. Schon damals entstand die Zusammenarbeit zwi-

schen dem Genfer Gründer-Komitee und dem Bundesrat, der nach Vorbereitung durch das Genfer Komitee, Vertreter der Staaten nach Genf einlud, die sich auf den Text einer internationalen Übereinkunft zugunsten der Verwundeten und Kranken im Kriege einigten.

Damals wurde auch das Zeichen des Roten Kreuzes geschaffen. Es sollte jene schützen, welche sich zur Pflege der Verwundeten und Kranken auf die Schlachtfelder begaben. Von Anfang an war das internationale humanitäre Recht auf praktische Arbeit ausgerichtet und beschränkte sich nicht auf die Proklamation edler Prinzipien. Die Wahl des Roten Kreuzes im weissen Feld, das heisst die Umkehrung der Farben der Schweizer Flagge, zeigt die enge Beziehung, die von Anfang an zwischen dem Roten Kreuz und der Schweiz bestand.

Bei den späteren Entwicklungen des humanitären Völkerrechts war es wiederum der Bundesrat, der die diplomatischen Konferenzen einberief. Immer war es Genf, wo diese Konferenzen stattfanden. Das sogenannte Genfer Recht wurde wiederholt den Verhältnissen angepasst, zuletzt nach dem zweiten Weltkrieg, 1949. Es besteht aus vier Abkommen, wovon die erste von den Verwundeten und Kranken im Landkrieg, die zweite von den Verwundeten und Kranken im Seekrieg, die dritte von den Kriegsgefangenen und die vierte von der Zivilbevölkerung handelt.

Dazu kommen als Bekräftigung und Erweiterung des internationalen humanitären Rechts die zwei zwischen 1974 und 1977 erarbeiteten sogenannten Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen, das erste Zusatzprotokoll über zwischenstaatliche Konflikte, das zweite über interne Konflikte. Diese sind allerdings bisher nur von einem relativ kleinen Teil der Staaten ratifiziert worden. Auch in der Schweiz kommt das Genehmigungsverfahren erst jetzt in Gang.

Ein umfangreiches Rechtswerk mit gegen 600 Artikeln wurde hier aufgestellt, unter Mitwirkung des IKRK, von dem oft die Initiative ausging und das als Experte in Fragen des internationalen humanitären Rechts gilt.

146 Staaten sind heute durch die Genfer Abkommen verpflichtet. Diese Staaten nehmen auch insofern an der Rotkreuzbewegung teil, als sie die alle vier Jahre stattfindenden Internationalen Rotkreuz-Konferenzen mit Regierungsdelegationen beschicken. Eine solche Konferenz findet dieses Jahr auf den Philippinen statt.

Was indessen für das IKRK besonders wichtig ist, das sind die Bestimmungen der Genfer Abkommen, welche ihm in der Anwendung dieses internationalen humanitären Rechts gewisse Aufgaben überbinden. Das IKRK hat dadurch ein ständiges internationales Mandat. Es kann sich, wenn es den Regierungen gegenübertritt, um

die Interessen der Opfer bewaffneter Konflikte zu vertreten, auf dieses Mandat stützen.

Dem internationalen humanitären Recht aber liegen Prinzipien zugrunde, die über das positive Recht hinausgehen. In Anwendung dieser Prinzipien, an deren erster Stelle das Prinzip der Humanität, des Schutzes der menschlichen Persönlichkeit, steht, entfaltet das IKRK Tätigkeiten, die sich nicht auf das internationale humanitäre Recht, die Genfer Abkommen, stützen können. So setzt sich, um nur dieses wichtigste Beispiel zu nennen, das IKRK immer mehr für politische Häftlinge ein.

3. *IKRK und nationale Rotkreuzgesellschaften*

Die zweite weitreichende Idee der Gründer des Roten Kreuzes war die Schaffung nationaler Komitees für die Hilfe an Verwundete und Kranke im Krieg. Aus ihnen sind später die nationalen Rotkreuzgesellschaften geworden. Damit erhielt die Rotkreuzbewegung ihre nationale Verankerung und die nötige Breitenwirkung.

Im Gegensatz zu den nationalen Komitees, deren Entstehung das Genfer Fünfer-Komitee förderte, wurde es selber Internationales Komitee genannt. Ihm oblag die geistige und organisatorische Führung der Bewegung. Das IKRK organisierte die Internationalen Rotkreuz-Konferenzen, und es koordinierte die Hilfe der einzelnen nationalen Rotkreuzgesellschaften im Kriegsfall. Diese Führungsrolle ist dem IKRK bis heute weitgehend erhalten geblieben.

Die nationalen Rotkreuzgesellschaften haben sich allerdings im Laufe der Zeit zum Teil zu mächtigen Organisationen entwickelt, die immer neue Aufgaben auf humanitärem Gebiet in Angriff nahmen, hauptsächlich auf dem Gebiet des Gesundheitswesens: Versorgung von Kranken, erste Hilfe, Blutspendedienst, Katastrophenhilfe, Tätigkeiten für benachteiligte Bevölkerungsgruppen wie Behinderte, Alte usw., alles Tätigkeiten in Friedenszeiten, welche das ursprüngliche Ziel des Roten Kreuzes, die Hilfe an die Opfer von Kriegen, etwas in den Hintergrund treten liess.

Im Gegensatz dazu ist das IKRK bei seiner ursprünglichen Aufgabe geblieben, der Tätigkeit im Kriegsfall. Es hat sich innerhalb der Rotkreuzbewegung eine gewisse Arbeitsteilung ergeben. Die Liga der Rotkreuzgesellschaften, der Dachverband der nationalen Rotkreuzgesellschaften, 1919 entstanden und, wie gesagt, ebenfalls mit Sitz in Genf, befasst sich hauptsächlich mit der Förderung und Koordination der Friedensaufgaben des Roten Kreuzes, das IKRK dagegen mit den Aufgaben des Roten Kreuzes im Kriegsfall.

Der Grund für diese Arbeitsteilung liegt darin, dass im Kriegsfall nur eine unparteiische, neutrale Instanz den Kriegsgesunden auf beiden Seiten der Front helfen kann. Die Nationalen Gesellschaften und die Liga sind zwar ebenso wie das IKRK auf die Grundsätze des Roten Kreuzes verpflichtet, aber sie können ihre Aufgaben im Kriege deshalb oft nicht oder nur teilweise erfüllen, weil sie auf nationale Gefühle Rücksicht nehmen müssen, besonders natürlich, wenn ihr Land selber in einen Konflikt verwickelt ist, während die Liga der Rotkreuzgesellschaften ja nur der Ausdruck des Willens der Nationalen Gesellschaften ist und deshalb Gefahr läuft, gespalten und aktionsunfähig zu sein.

4. *Die Neutralität des IKRK*

Damit kommen wir zu einem ganz entscheidenden Wesenszug des IKRK: seiner Neutralität. Es wäre undenkbar, dass das IKRK seine Rolle in allen Konflikten und bei allen Konfliktparteien spielen könnte, wenn es nicht als völlig neutral gelten würde. Neutralität heisst aber im Falle des IKRK nicht Enthaltung, Nichteinmischung, Distanz, sondern aktives Verhalten: allen Opfern eines Krieges, auf welcher Seite sie auch immer stehen, soll geholfen werden. Das IKRK muss sich zum Schutz der Gefangenen, der schutzlosen Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten usw. gegenüber den Behörden und Streitkräften durchsetzen. Wohl kann es sich auf internationales Recht und auf humanitäre Grundsätze stützen, aber dies allein genügt nicht, es braucht dazu noch das Vertrauen jener, welche die Macht haben, in seine völlige Unparteilichkeit.

Die Welt braucht eine Instanz, in die alle Konfliktparteien Vertrauen haben können. Das macht die Stärke des IKRK aus. Es hat sich im Verlauf der Geschichte keine andere Instanz angeboten, die im gleichen Masse dieses Vertrauen einflösst, das auf eine lange Tradition unparteiischer humanitärer Hilfe zurückgeht. Die Vereinten Nationen z.B. können nicht diese Instanz sein, sie sind notwendigerweise politisch gefärbt, da dort die Mehrheit der Mitglieder zählt.

5. *Das IKRK als schweizerische Institution*

Da im nächsten Referat Präsident Hay über die weltweite Aktion des IKRK und ihre Probleme sprechen wird, möchte ich mich im folgenden auf jene Fragen konzentrieren, welche das Verhältnis des IKRK zur Schweiz betreffen.

Trotz seiner universellen Aufgabe ist das IKRK eine schweizerische Institution. Es setzt sich ausschliesslich aus Schweizer Bürgern

zusammen, und zwar nicht nur das Komitee im engen Sinne, das gemäss Statuten bis zu 25 Mitgliedern zählt, die einen Verein nach schweizerischen Recht bilden. Auch die Kader am Sitz in Genf und die Delegierten in den Kriegsgebieten sind Schweizer Bürger. Damit besteht eine enge Beziehung zwischen IKRK und einem einzelnen Land, wie sie wohl keine andere Institution von gleicher universeller Bedeutung und universeller Anerkennung aufweist.

Es mag dies für manche Schweizer ein Grund zu Stolz sein, aber wir im IKRK sehen es vor allem als eine Verpflichtung.

Die Zusammensetzung des IKRK aus Schweizer Bürgern erklärt sich in erster Linie aus der Entstehungsgeschichte des Roten Kreuzes. Damals war das IKRK sogar ausschliesslich eine Genfer Angelegenheit, was es längst nicht mehr ist, obwohl das IKRK eng mit Genf und dem Image von Genf verknüpft bleibt. Aber die Ausweitung des IKRK ging nicht über die Schweizer Grenzen hinaus. Mehrmals sind Anläufe unternommen worden, das IKRK zu internationalisieren. Man kann dies verstehen: die Grundsätze des Roten Kreuzes sind allgemein gültig, warum sollten nicht auch andere als Schweizer sie anwenden können. Alle Versuche einer Internationalisierung des IKRK sind aber an der schliesslichen Einsicht gescheitert, dass ein uninationales schweizerisches IKRK die besten Garantien für ein wirkungsvolles IKRK bietet.

Zuletzt kam zu dieser Einsicht eine Studie, in der die Rotkreuzbewegung sich selber in Frage stellte und alle ihre Institutionen kritisch beleuchtete, der sogenannte Tansley-Bericht, genannt nach dem Kanadier Tansley, dem Leiter dieser Studie, die 1976 herauskam.

Wenn man weiss, wie schwerfällig Organisationen mit einer international zusammengesetzten Mitarbeiterschaft sein können — man denke an gewisse Institutionen der Vereinten Nationen — so ist es klar, was für ein gewaltiger Vorteil die Uninationalität des IKRK ist. Das IKRK muss meist in ganz besonders schwierigen Situationen tätig werden. Das verlangt entschlossenes, wirksames Handeln. Das Ansehen des IKRK und damit seine Akzeptierung durch die Konfliktparteien beruht nicht nur auf dem Vertrauen in seine unparteiliche, unpolitische, rein humanitäre Haltung, sondern ebenso auf den Leistungen, die es zu erbringen mag.

6. *IKRK und Neutralität der Schweiz*

Freilich, wenn wir sagen, dass eine Institution mit Aufgaben wie denjenigen des IKRK mit Vorteil nicht international zusammengesetzt ist, so bedeutet das noch nicht, dass sie schweizerisch sein müsste. Die Tüchtigkeit der Schweizer in Ehren, es gibt auch

anderswo tüchtige Leute. Es wäre an sich denkbar, dass auch ein anderes Land mit starker humanitärer Tradition die Rolle einer solchen Institution spielen könnte. Hier kommt dem IKRK als schweizerischer Institution die Neutralität der Schweiz zustatten. Denn eine Institution wie das IKRK ist nur insofern neutral und damit akzeptierbar für die Konfliktparteien, als sich die Personen, die es vertreten, neutral verhalten.

Die Neutralität der Schweiz färbt in den Augen der Welt auf die Neutralität der Schweizer ab, welche das IKRK vertreten.

Deshalb ist die Neutralität der Schweiz für das IKRK von so grosser Bedeutung. Die Schweiz muss neutral bleiben, jedenfalls neutraler als andere eventuelle Neutrale.

Ich möchte es Herrn Botschafter Pictet überlassen, Gedanken darüber anzustellen, inwieweit die Arbeit des IKRK dem Ansehen unseres Landes in den Augen der Welt dient und die schweizerische Neutralität aufwertet, und hier nur betonen, dass ein klarer Zusammenhang zwischen der Neutralität der Schweiz und den Wirkungsmöglichkeiten des IKRK als einer sich aus Schweizern zusammensetzenden Institution besteht.

7. Der personelle Beitrag der Schweiz

Die Neutralität der Schweiz ist ein Grund, weshalb das IKRK die Schweiz braucht. Es gibt aber noch andere Gründe. Da es sich aus Schweizern zusammensetzt, müssen aus einer im Vergleich zu den grossen Nationen kleinen Bevölkerung all jene Personen rekrutiert werden, die das IKRK für seine schwierige Aufgabe benötigt.

An die Delegierten des IKRK werden hohe berufliche und menschliche Anforderungen gestellt. Sie müssen physisch und psychisch widerstandsfähig sein, dürfen sich von Erfolgen nicht berauschen und von Misserfolgen nicht entmutigen lassen. Sie brauchen menschliches Einfühlungsvermögen und diplomatisches Geschick.

Sie müssen motiviert sein, das heisst, einen gewissen Idealismus mitbringen. Das IKRK kann als humanitäre Institution, die von öffentlichen Beiträgen und privaten Spenden lebt, nicht hohe Gehälter zahlen (die Gehälter bewegen sich etwa in der Höhe von Gehältern der Staatsdienste). Vergessen wir auch nicht, dass die Tätigkeit des IKRK mit Gefahren für Gesundheit und Leben verbunden sein kann. Wenn auch alles für die Sicherheit unserer Leute getan wird, so konnte leider nicht verhindert werden, dass im Laufe der letzten Jahre einige von ihnen ihr Leben im Dienste des IKRK lassen mussten.

Trotz all dem hat die faszinierende Aufgabe des IKRK immer wieder fähige Schweizer beider Geschlechter und jeden Alters, vor allem aber junge Leute angezogen. Dass wir auch in Zeiten hohen Personalbedarfs keine grösseren Rekrutierungsschwierigkeiten haben, ist ein erfreuliches Zeichen für jene Art von Schweizer Unternehmungsgeist, der nicht auf materielle Gewinne ausgeht. Man kann aber auch umgekehrt sagen, dass das IKRK den Schweizern Möglichkeiten bietet, die sie sonst nicht hätten und die zu ergreifen für viele einem inneren Bedürfnis entspricht. Durch die Mitarbeiter des IKRK, die aus den verschiedensten Kreisen kommen, sind wir zutiefst mit dem Schweizervolk verbunden.

8. *Der finanzielle Beitrag der Schweiz*

Wir haben von der schweizerischen Neutralität gesprochen, wir haben von den Schweizern gesprochen, die das IKRK braucht, sprechen wir nun noch von den Finanzen.

Vor allem die Finanzierung des ordentlichen Budgets, das dieses Jahr 38 Millionen beträgt, macht uns jedesmal grosse Sorgen. Es besteht keine rechtliche Verpflichtung der Regierungen, Beiträge in bestimmter Höhe zu entrichten, wie etwa bei den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen. Viele Regierungen begnügen sich, wenn überhaupt, mit symbolischen Beiträgen. Sie geben lieber bei Sonderaufufen für bestimmte Konfliktsituationen. Das aber löst unser Problem nicht, einen kostspieligen Apparat in Gang zu halten, um jederzeit die einzelnen Hilfsaktionen sofort in die Hand zu nehmen und von Genf aus mit aller Energie zu unterstützen.

An die Ausgaben der ordentlichen Rechnung des IKRK leistet der Bund dieses Jahr Beiträge von insgesamt gegen 15,5 Millionen.

Es ist unser Wunsch und unsere Hoffnung, dass die Hälfte der Ausgaben der ordentlichen Rechnung durch Beiträge des Bundes gedeckt werden. Es gibt auch Ansichten, dass die Schweiz sehr wohl für alle Ausgaben der ordentlichen Rechnung aufkommen könnte. Wir halten indessen dafür, dass es nicht richtig wäre, wenn die Schweiz alle Lasten allein zu tragen hätte. Schliesslich arbeitet das IKRK für Menschen in der ganzen Welt, die in Kriegen seinen Schutz und seine Hilfe benötigen. Ausserdem wird unsere Unabhängigkeit von jeglicher Regierung, auch der schweizerischen, besser demonstriert, wenn die Finanzierung von möglichst vielen Seiten kommt.

Gerade bei der Finanzierung zeigen sich die Schwächen einer privaten Organisation, die mit internationalen Aufgaben betraut ist. Die Regierungen haben keinen Einfluss auf die Politik des IKRK, was bei

der Art seiner Aufgabe auch ganz ausgeschlossen wäre. Dafür aber wollen sie auch nicht richtig einsehen, dass sie das IKRK mitfinanzieren sollen.

Zum Glück konnte das IKRK bisher immer auf die Schweiz zählen. Es ist beim Eidgenössischen Departement für Auswärtige Angelegenheiten, beim Bundesrat und beim Parlament stets auf grösstes Verständnis gestossen und ist dankbar dafür.

Das IKRK möchte aber nicht nur staatliche Beiträge erhalten. Es ist privater Initiative entsprungen und möchte verbunden bleiben mit jedem, dem das Leid der Opfer von Kriegen eine Angelegenheit des Herzens ist. Das ist der Sinn der jährlichen Sammlung im Schweizer Volk.

9. *IKRK und Schweizer Volk*

Nicht immer allerdings weiss der Schweizer genügend über sein IKRK. Selber vom Krieg verschont, hat er keine eigene Erfahrungen mit den Leistungen des IKRK. Im Vergleich zum Schweizerischen Roten Kreuz, das nicht ausschliesslich, aber doch vorwiegend für die eigene Bevölkerung tätig ist, ist die Institution im peripher gelegenen Genf weniger bekannt. Viele Mitbürger wissen wohl nicht einmal den Unterschied zwischen dem Schweizerischen Roten Kreuz und dem IKRK.

Das IKRK trägt daran eine gewisse Mitschuld. Eine Elfenbeinturm-Mentalität hat allzulange die Informationspolitik des IKRK geprägt. Das hängt auch damit zusammen, dass das IKRK sich im Berichten über seine Tätigkeit einer gewissen Zurückhaltung befleissen muss, sie in vielen Fällen nicht an die grosse Glocke hängen darf, wenn es sie nicht gefährden will.

Obwohl unabhängig, braucht das IKRK die Verwurzelung im Schweizer Volk. Es möchte von breitem Verständnis und Zustimmung getragen sein. Deshalb werden seit einigen Jahren vermehrte Anstrengungen unternommen, das IKRK einem grösseren Kreis näher zu bringen. Die moralische Unterstützung seines weltweiten Wirkens ist wohl ebenso wichtig, wenn nicht wichtiger, als die materielle. Mit dieser Unterstützung wird das IKRK seine Tätigkeit weiterentwickeln können und hofft es, noch mehr als jetzt zur Linderung der durch Krieg und Gewalt verursachten Leiden beizutragen.

Die Tätigkeit des IKRK in der Welt und die Schwierigkeiten, denen es dabei begegnet

Vortrag von *Herrn Alexandre Hay*, Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz.

Mein Kollege Pestalozzi hat Ihnen die Grundlagen des Roten Kreuzes in Erinnerung gerufen und etliche der Anliegen des IKRK im Rahmen seiner Beziehungen zu unserem Land dargelegt. Ich möchte Ihnen nun einige der Probleme vorstellen, die sich uns bei der Durchführung unserer verschiedenen Tätigkeiten stellen. Bereits in seinem Buch «Eine Erinnerung an Solferino» hatte Henry Dunant die Tätigkeit auf dem Schlachtfeld mit dem Rechtsschutz in Verbindung gebracht. Seither hat sich das IKRK stets dieser doppelten Aufgabe gewidmet: Schutz und Hilfe im Feld für die Opfer bewaffneter Konflikte und Förderung des humanitären Völkerrechts.

Gewiss haben sich die Tätigkeit des IKRK und das humanitäre Völkerrecht seit 1864 stark entwickelt, und unsere Institution musste sich den sich ändernden Konflikten anpassen. Zuerst einmal vollzog sich ein starker Wandel auf der Ebene der politischen Geographie; bis zur Mitte des Jahrhunderts wurde das IKRK hauptsächlich in der nördlichen Hemisphäre, vor allem in Europa, zum Einsatz gerufen. Seit dem Zweiten Weltkrieg sind die Länder auf der südlichen Halbkugel, die Länder der Dritten Welt, zum Schauplatz bewaffneter Konflikte geworden: Unabhängigkeitskriege, Befreiungskämpfe, Grenzstreitigkeiten zwischen Entwicklungsländern, kurz, das IKRK musste sich Situationen anpassen, die sich sehr stark von jenen zur Zeit der Gründer der Bewegung und ihrer unmittelbaren Nachfolger unterschieden.

Aber auch die *Art der Konflikte* hat sich geändert: zu Beginn handelte es sich um nationale Armeen, die sich an im allgemeinen

deutlich begrenzten Fronten schlugen. Seit einigen Jahren nun nehmen die bewaffneten Kämpfe die Form von Guerillaaktionen, von sporadischen Angriffen, von Kommandoersätzen ohne klare Fronten an. Einige nennen das den «revolutionären Krieg». In den meisten Fällen geht es in diesen Kämpfen um die Kontrolle über die Zivilbevölkerung, was für diese letztere zusätzliche Leiden verursacht: blind gezielte Attentate, Massenverhaftungen, erzwungene Auswanderung, niedergebrannte Dörfer, geplünderte Städte, ohne von den entsetzlichen Folgen solcher Konflikte für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Völker der Dritten Welt zu sprechen.

Doch die Schwierigkeiten unserer Delegierten liegen nicht da allein. Sie müssen in Ländern arbeiten, deren Zivilisation, Kultur, Religion, Ideologie und Mentalität so völlig anders sind. Und gerade diese Unterschiede fordern von ihnen eine unerhörte Anstrengung zur Öffnung und Anpassung.

Gewiss bilden die Grundsätze, auf denen die Tätigkeit des Roten Kreuzes beruht und die auch universell Anerkennung gefunden haben, sozusagen den Zement für die gesamte Bewegung.

Diese Grundsätze sind sieben an der Zahl, nämlich:

- Humanität
- Neutralität
- Unparteilichkeit
- Unabhängigkeit
- Freiwilligkeit
- Einmaligkeit
- Universalität

Diese Grundsätze, deren Hüter das IKRK ist, sind das bindende Glied zwischen allen Bestandteilen des Internationalen Roten Kreuzes, insbesondere den Nationalen Gesellschaften vom Roten Kreuz und vom Roten Halbmond. Die Zustimmung zu diesen Grundsätzen ist übrigens die Bedingung für die Anerkennung dieser Gesellschaften durch das IKRK; heute gibt es 126 solcher Gesellschaften in allen Teilen der Welt: von der UdSSR über China, Indien, Saudiarabien, Zaire bis hin nach Argentinien und vielen anderen mehr. Nun aber behaupten zu wollen, dass diese Grundsätze immer und überall gleich empfunden und angewandt werden, wäre übertrieben.

Der erste dieser Grundsätze, nämlich der der *Humanität*, wird gewiss ganz anders von einem Europäer, einem Afrikaner, einem Araber oder einem Asiaten ausgelegt. In einigen Zivilisationen legt man den allergrössten Wert auf die Achtung der menschlichen Per-

sönlichkeit, in anderen, so vor allem in Afrika, haben die Interessen der Gemeinschaft den Vorrang. Nicht überall misst man dem menschlichen Leben den gleichen Wert bei, woraus sich erklärt, dass man in gewissen aktuellen Konflikten Kampfmethoden verwendet, die uns als besonders grausam erscheinen; sehr häufig werden beispielsweise überhaupt keine Gefangenen gemacht.

Das Prinzip der *Neutralität*, das bedeutet, dass alle Institutionen des Roten Kreuzes und insbesondere das IKRK sich jeglicher politischen Stellungnahme enthalten müssen, ist manchmal nur äusserst schwer durchzusetzen. Gewisse Rotkreuzgesellschaften tun, als ob sie von diesem Grundsatz nichts wüssten, und fordern häufig vom IKRK die Verurteilung dieses oder jenes Landes, das diese oder jene Politik betreibt (z.B. Rassen- oder Rüstungspolitik usw.). Aber das Problem geht tiefer: Gewisse Regierungen oder politische Bewegungen wollen uns trotz der Vorschriften der Genfer Abkommen, die das IKRK ermächtigen, den Opfern der Konflikte Schutz und Hilfe zu bringen, unsere Mission nicht erfüllen lassen, da sie unsere Politik der Neutralität nicht verstehen. Bei Unterredungen mit Führern von Befreiungsbewegungen, insbesondere in Afrika, werden wir beispielsweise häufig gefragt: «Schon gut, aber sind Sie nun eigentlich für oder gegen uns?»

Wenn wir dann antworten, dass es für uns kein Für oder Gegen gibt, sondern dass wir ganz einfach denjenigen ihrer Anhänger helfen wollen, die infolge des Krieges leiden, dann erscheint ihnen das unverständlich. Dazu kommt noch, dass es für uns Weisse sehr schwer ist, die Schwarzen davon zu überzeugen, dass wir ihnen zu helfen gewillt sind — ohne jegliche Berechnung und ohne jede Bedingung.

Die Annahme des Grundsatzes der *Unparteilichkeit* ist genauso problematisch. Sehr häufig wirft man uns vor, wir begünstigten den Feind, wir handelten zugunsten jener, die uns durch ihre Religion oder Ideologie am nächsten stehen. Wie sollen sich auch Leute aus einem kapitalistischen Land gegenüber einem marxistischen Land unparteiisch verhalten können? Unbestreitbar besteht zuerst einmal ein grosses Misstrauen gegenüber dem IKRK und unseren Delegierten, wenn wir in ein Land gerufen werden, dessen politisches Regime sich von dem unseren unterscheidet; man versucht dann vor allem, unsere Delegierten zu gängeln oder zu überwachen, was selbstverständlich unannehmbar ist. In der Tat ist es wichtig, dass wir die Hilfsgüter, die wir ins Land bringen, auf eine unserer Ansicht nach gerechte Weise verteilen können. Unsere Delegierten müssen sich in dem Land, das unsere Hilfe erbittet, frei bewegen können.

Wenn wir Kriegsgefangene oder politische Häftlinge besuchen, verlangen wir, dass sich unsere Delegierten ohne Beisein von Zeugen mit ihnen unterhalten und diese Besuche so oft wiederholen können, wie sie dies für nötig erachten. Hier stossen wir auf eines der Hauptprobleme, die wir überwinden müssen, denn hier geht es um unsere Glaubwürdigkeit.

Auch das Prinzip der *Unabhängigkeit* wird je nach Land und politischem Regime unterschiedlich empfunden. Ich brauche Ihnen hier nicht zu sagen, dass das Rote Kreuz in einem totalitären Staat nicht in dem Sinne unabhängig sein kann, wie wir dies in der Schweiz verstehen. Selbst die *Freiwilligkeit* wird nicht überall gleich aufgefasst. Es gibt sogar Länder, wo man von obligatorischer Freiwilligkeit sprechen kann...

So bleiben kaum mehr als die Grundsätze der *Einmaligkeit* (ein Rotes Kreuz je Land) und der *Universalität* (das Rote Kreuz ist eine universelle Bewegung), wo keine Unterschiede hinsichtlich ihrer Auslegung bestehen.



Die Anwendung der vier Genfer Abkommen — wie diejenige der sieben Grundsätze des Roten Kreuzes — kennt die gleichen Begrenzungen wie das Völkerrecht ganz allgemein. So kommt es vor, dass die Staaten das Vorhandensein eines Konflikts oder ihre Beteiligung daran einfach leugnen. Manchmal bestehen auch Meinungsverschiedenheiten über die Identität der Gegenpartei. Alle diese Haltungen tragen dazu bei, den Opfern der Konflikte den Schutz vorzuenthalten, der ihnen durch die Abkommen zugesichert wird.

Wenn die Abkommen sehr ausführlich sind, solange es um zwischenstaatliche Konflikte geht, so ist dagegen ihre Tragweite bei internen Konflikten sehr begrenzt. In der Tat wird eine solche Situation nur durch einen einzigen, allen vier Abkommen gemeinsamen Artikel erfasst. In diesen Fällen kann das IKRK den Staaten seine Dienste anbieten, doch sind diese — ganz im Gegensatz zum Falle eines internationalen Krieges — keineswegs zur Annahme dieses Angebots verpflichtet.

Schliesslich gibt es alle jene Situationen, die nicht von den Abkommen erfasst werden. In diesen Fällen beruht das Eingreifen des IKRK auf seinem universell anerkannten Initiativrecht (Art. VI Zif. 6 der Statuten des IKRK). Für diese Situationen hat das IKRK eine

Doktrin entwickelt, die die Kriterien seines Eingreifens definiert und seine Tätigkeit leitet.

Insbesondere ein wichtiger Bereich entgeht der Kodifizierung: derjenige der *internen Wirren und Spannungen*. Die Souveränität der Staaten erweist sich in dieser Hinsicht als ein regelrechtes Tabu. Das hat jedoch das IKRK nicht davon abgehalten, auf der Grundlage seines Initiativrechts humanitäre Tätigkeiten vor allem für politische Häftlinge zu entwickeln. Als pragmatische Grundlage werden «ad hoc» – Übereinkommen bilateral mit den betreffenden Staaten ausgehandelt. Etwa 80 Länder, das heisst, ungefähr die Hälfte aller Staaten der Welt, waren zum einen oder anderen Zeitpunkt ihrer Geschichte bereit, den Delegierten des IKRK die Tore ihrer Gefängnisse und Häftlingslager zu öffnen.

Eine bedeutende Aufgabe neben der Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts ist diejenige seiner *Verbreitung*. Was nützen schon vollständige, ausgeklügelte Texte, wenn man sie nicht kennt und versteht? Diese Aufgabe kann nur mit der Mithilfe der Staaten einerseits – in deren Hand es nach Art. 1 der 4 Abkommen liegt, das humanitäre Völkerrecht anzuwenden und seine Anwendung durchzusetzen – und der nationalen Rotkreuzgesellschaften andererseits erfüllt werden. Von unserer Seite aus organisieren wir auf allen Kontinenten Seminare zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts, zu denen wir hohe Offiziere – die Verbreitung innerhalb der Streitkräfte ist besonders nötig – Universitätsprofessoren, Ärzte usw. einladen. Es handelt sich dabei um eine grosse Anstrengung, deren Bedeutung ich wohl nicht besonders hervorzuheben brauche.

In seiner Gesamtheit gesehen stützt sich die Tätigkeit des IKRK heute ebenso sehr auf das humanitäre Völkerrecht (internationale Konflikte und Bürgerkriege) wie auf das Initiativrecht (interne Wirren und Spannungen). Manchmal verwickeln sich diese verschiedenen Situationen ineinander, was die Aufgabe des IKRK noch weiter erschwert (z.B. Libanon).

*
* * *

Die Welt steht heute inmitten einer grossen Krise. Die Konflikte zwischen den Staaten und im Inneren der Staaten mehren sich.

Das IKRK ist eine Art *Barometer für Krieg und Frieden* in der Welt. Niemals seit dem II. Weltkrieg war das IKRK an so vielen

Fronten gleichzeitig im Einsatz. 1980 kamen 60 Länder in den Genuss seiner Schutz- und Hilfstätigkeit.

In Afrika sind unsere Delegierten im Horn von Afrika, und dort insbesondere in Äthiopien, in Uganda, in Südafrika—Namibien, in Angola, im Tschad, in der Westlichen Sahara und in Zaire anwesend. Es handelt sich dabei entweder um Tätigkeiten, die durch die Abkommen geregelt sind (bewaffnete Konflikte), wie in Angola oder im Horn von Afrika, oder um innere Spannungen wie beispielsweise in Südafrika und Zaire, wo wir verschiedene Kategorien politischer Häftlinge besuchen.

Im *Nahen Osten* sind wir seit dem «Sechstagekrieg» von 1967 ständig anwesend, vor allem in Israel und in den besetzten Gebieten, in Ägypten, in Jordanien und Syrien. Ferner haben wir eine umfangreiche Tätigkeit in dem dramatischen Konflikt im Libanon entfaltet, der wie Sie wissen, immer noch nicht beendet ist, so dass wir dort weiterhin eine Delegation unterhalten müssen.

Seit einigen Monaten sind unsere Delegierten in Bagdad und Teheran, im Zusammenhang mit dem Krieg zwischen dem Irak und Iran. Doch unsere Präsenz in Teheran reicht weiter zurück, da wir bereits während der letzten Regierungsjahre des Schahs mit Besuchen bei politischen Häftlingen begonnen hatten.

Unsere Präsenz in *Asien* hat sich aufgrund der Ereignisse in Bangladesh und später in Südostasien sehr stark ausgedehnt. Wir sind aufgerufen, politische Häftlinge in Malaysia, auf den Philippinen, in Indonesien und in Thailand zu besuchen. Der Konflikt von Kambodscha veranlasste uns, gemeinsam mit UNICEF eine grosse Aktion zu entfalten. Unterstützt wurden wir dabei von zahlreichen nationalen Rotkreuzgesellschaften, die uns vor allem Ärzteteams zur Verfügung stellten. Wir haben die Arbeit einer sehr grossen Anzahl von Ärzten und Krankenschwestern koordiniert (bis zu 700 Personen), die entweder den Nationalen Gesellschaften des Roten Kreuzes oder Freiwilligenorganisationen angehören. Dank der vereinten Bemühungen zahlreicher privater karitativer Organisationen und nationaler Rotkreuzgesellschaften sowie von UNICEF, FAO, des Welternährungsprogramms (PAM) und des IKRK und dank vor allem auch der Unterstützung der Länder, die diese Aktion finanzierten, konnte ein ganzes Volk vor der Hungersnot gerettet werden.

Wir waren und wir sind immer noch in Osttimor anwesend, wo 60.000 Menschen, die sich infolge des Konflikts zwischen Indonesien und der Widerstandsbewegung dieser Insel in einer hoffnungslosen Lage befanden, gerettet werden konnten.

Ein anderes Gebiet, wo wir in starkem Einsatz stehen, ist *Lateinamerika*. Nach Nicaragua, wo sich ein besonders blutiger Konflikt abgespielt hat, steht nun El Salvador im Mittelpunkt unserer Besorgnis. Hier erleben wir einen dramatischen Bürgerkrieg, wo sich unsere Delegierten unter sehr gefährlichen Bedingungen bemühen, der Zivilbevölkerung und den Gefangenen Schutz und Beistand zu gewähren. In Argentinien, Chile, Uruguay, Paraguay, in Kolumbien und Bolivien besuchen wir seit mehreren Jahren politische Häftlinge.

In Europa ist es heute zum Glück etwas ruhiger; aber wir verfolgen dennoch die Ereignisse in der Türkei, in Spanien und Irland aus allernächster Nähe, ganz zu schweigen von den Folgen des Konflikts auf Zypern.

Zur Zeit unterhält das IKRK 30 ständige Delegationen in aller Welt, die etwa 400 Delegierte und 400 Ortskräfte, also rund 800 Personen, beschäftigen. Am Hauptsitz in Genf sind wir etwa 400 Personen, also insgesamt 1.200 Personen.

Diese Zahl ist sehr stark von der Entwicklung der einzelnen Konflikte abhängig. Sie kann schnell abnehmen, wenn ein Konflikt zu Ende geht, oder auch in die Höhe schnellen, wenn zwei oder drei neue Konflikte irgendwo in der Welt entbrennen. Diese Lage erweist sich als grosse Belastung für unsere menschlichen Ressourcen und stellt uns je nach den Umständen vor äusserst schwierige Probleme.

Wie schon Herr Pestalozzi erwähnte, ist die Frage der Anwerbung und der Ausbildung unserer Delegierten eine stetige Sorge für uns. Obwohl wir in den letzten drei Jahren sechs Mitarbeiter auf dem Ehrenfeld verloren haben (5 Schweizer, unter ihnen eine Frau, und ein Afrikaner), sind die jungen — und auch weniger jungen — Schweizer, die unter der Fahne des Roten Kreuzes dienen wollen, immer zahlreicher. Angesichts der äusserst komplexen Situationen, mit denen das IKRK konfrontiert wird, sind die beruflichen Anforderungen höher als je. Daher die Notwendigkeit einer ständigen Weiterbildung. Doch der Mangel an finanziellen Mitteln ist in dieser Hinsicht ein ernstliches Hindernis.

Sie werden gewiss verstehen, dass unsere finanziellen Bedürfnisse unter solchen Umständen stetig wachsen. Vor einigen Jahren noch belief sich unser Haushalt auf rund 25 Millionen Schweizer Franken. Letztes Jahr haben wir 36 Millionen erreicht, und für das laufende Jahr haben wir 38 Millionen veranschlagt. Dazu kommen die Mittel, die wir für unsere ausserordentlichen Haushalte brauchen, mit denen unsere grossen Aktionen wie beispielsweise diejenigen in Kampuchea und Thailand finanziert werden, oder auch

unsere Tätigkeiten in Afrika. 1980 beliefen sich diese Ausgaben auf 105 Millionen. Wir glauben dieses Jahr mit ähnlichen Beträgen rechnen zu müssen.

Da die finanziellen Beiträge freiwilliger Natur sind, hängen wir vom guten Willen der Regierungen ab. Ständig müssen wir sie um ihre Unterstützung bitten und versuchen, grössere Beträge von ihnen zu erhalten. Diese Arbeit wird immer aufwendiger, und wir müssen vor allem auch mit der Konkurrenz anderer internationaler Organisationen wie dem HCR und UNICEF rechnen.

Obgleich das IKRK ein gewisses Monopol bei mehreren humanitären Tätigkeiten wie den Besuchen bei politischen Häftlingen und Kriegsgefangenen sowie auch bei der Suche nach Vermissten besitzt, ist es praktisch nie allein, wenn es in Krisensituationen eingreift. Auch für die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts ist es nicht mehr allein zuständig. Deshalb bedarf es enger Beziehungen zu anderen Organisationen, insbesondere zu den *Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen*. Diese Zusammenarbeit hat ein solches Ausmass erreicht, dass das IKRK vor einigen Jahren eine ständige Delegation in New York eröffnen musste.

Die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen bedeutet weder Integration noch Gleichschaltung. In allen seinen Angelegenheiten wahrt das IKRK eine *völlige Unabhängigkeit* und wacht sorgfältig darüber, dass es nicht auf politischen Boden gezogen wird. Die unabdingliche Neutralität des IKRK, seine Unabhängigkeit gegenüber den Staaten, seine Unparteilichkeit und seine Haltung der Nicht-Diskriminierung gegenüber den Opfern sind umso unerlässlicher als die *humanitären Probleme*, mit denen es sich befasst, mehr und mehr zum *Spielball der politischen Kräfte* werden. Heute sind das Schicksal der Kriegsgefangenen, die Heimschaffungen und Familienzusammenführungen, die Hilfe für die Vertriebenen Gegenstand eines Tauziehens zwischen den am Konflikt beteiligten Parteien, bei dem humanitäre Aspekte keinen Platz haben. Es bedarf schon grosser Kraft, um der Versuchung zu widerstehen, sich auf dieses politische Spiel einzulassen.

*
* *

Als *Schlussfolgerung* lässt sich sagen, dass das Klima blinder Gewalt, das unsere Epoche kennzeichnet, die Verschlechterung der internationalen Beziehungen, die Missachtung der Regeln des Völkerrechts, der Rückgriff auf so unmenschliche Formen des Kampfes wie Geiselnahme und Terror Realitäten sind, die die Mission des

IKRK schwierig und häufig gefährlich werden lassen. Das IKRK muss sich daher den Umständen *anpassen*, sei es nun bei seiner Tätigkeit draussen im Feld, im Bereich des Rechts oder auch auf dem Gebiet der Strukturen und Arbeitsmethoden. Dagegen bleibt sein Charakter einer schweizerischen, neutralen, unabhängigen Privatinstitution unveränderlich. Hüter der grundlegenden Prinzipien des Roten Kreuzes, wahrt es deren Beständigkeit.

In Anbetracht der Häufigkeit und der Art seines Wirkens in der Welt ist das IKRK heute zu einem bedeutenden Rad im internationalen System geworden. Universell als neutraler Vermittler in humanitären Angelegenheiten anerkannt, setzt es sich in allen Breitengraden ein, unabhängig von den politischen Regimen, den Kulturen, den Religionen, den Ideologien. Seine Annahme stösst, wie ich bereits erwähnte, auf ernstliche Schwierigkeiten, aber wir glauben dennoch, dass sie sich in den Ländern der Dritten Welt, dem Hauptschauplatz seiner Feldeinsätze, verstärkt. Seine Unparteilichkeit wird häufig als Referenz in den internationalen Foren zitiert, insbesondere in den Hallen des Glaspalastes von Manhattan. Gewiss bleibt das Kapital an Vertrauen, das es genießt, weiterhin schwach. Jeden Tag steht es erneut auf dem Spiel, je nachdem, was das IKRK für die Opfer tut oder nicht tut, je nachdem, wie es die Mittel verwaltet, die ihm anvertraut sind, je nachdem, wie es seine Unabhängigkeit gegenüber den Lobbies zeigt, je nachdem wie es seine Grundsätze der Neutralität und Unparteilichkeit in die Praxis umsetzt. Dieses Kapital an Vertrauen ist aber dennoch eine Wirklichkeit, die zweifellos zur Ausstrahlungskraft der Schweiz in der Welt beiträgt.

Ich hoffe, dass nicht erstens, im Hinblick auf die Vertiefung dieses Wissensbestandes, dass das Thema der Neutralität und des IKRK nicht nur Gegenstand einer wissenschaftlichen Studie sein kann ist.

Paradoxerweise scheint Henry Dunant heute die Verbindung zwischen der Schweiz und dem Roten Kreuz bestehen zu haben. Erweitert zu werden ist, wird er nicht nur in der Schweiz, sondern auch in der Welt, dass es sich durch seine Nachkommen, sondern, insbesondere, dass die Schweiz in einem großen und nationalen Engagement besteht, wie seine Idee in die Tat umgesetzt wird. Henry Dunant hatte zweifellos die erste unermessliche Auswirkung vom Roten Kreuz, um sich eine Verbindung mit einem bestimmten Land vorzustellen. Mehr es selbst das nationale Flagge im Jahre der Menschheit, unabhängig vom Weltkrieg, die internationalen Beziehungen Schweiz, sondern über die Beziehungen der Welt, die der Schweiz und der Reden, unabhängig.

Die Bedeutung der... (The text in this section is extremely faint and largely illegible due to the quality of the scan.)

Als Schlussfolgerung muss sich zeigen, dass der... (This section contains the concluding remarks of the document, which are also difficult to read due to fading.)

Das IKRK, seine Bedeutung für die Schweiz in der Welt von heute

Vortrag von Herrn *Botschafter François-Charles Pictet*, Chef der Ständigen Mission der Schweiz bei den Internationalen Organisationen in Genf

Als ich die Einladung erhielt, vor Ihnen über die Bedeutung des IKRK für die Schweiz in der heutigen Welt zu sprechen, fiel mir eine Bemerkung des verstorbenen Pierre Boissier, einer der hervorragenden Gestalten des Roten Kreuzes in der Nachkriegszeit, ein. «Das IKRK», schrieb er, «ist nie in seinem eigenen Lande tätig gewesen; das erklärt, dass seine Tätigkeit wahrscheinlich in der Schweiz am wenigsten bekannt ist».

Ich war daher nicht erstaunt, als ich bei der Vorbereitung meines Vortrages feststellte, dass das Thema, das Sie mir anvertraut haben, bisher nie Gegenstand einer umfassenden Studie gewesen ist.

Paradoxerweise scheint Henry Dunant niemals die Verbindung zwischen der Schweiz und dem Roten Kreuz gesehen zu haben. Soviel mir bekannt ist, weist zumindest nichts in seinen Schriften darauf hin, dass er sich durch seine Nationalität berufen, prädestiniert gefühlt hätte, oder dass die Schweiz in seinen Augen eine besondere Eigenschaft besässe, um seine Idee in die Tat umzusetzen. Henry Dunant hatte zweifellos eine allzu universelle Auffassung vom Roten Kreuz, um sich eine Verbindung mit einem besonderen Land vorzustellen, wäre es selbst das seinige. Für ihn sollte die Menschheit Treuhänderin seines Werkes sein, das definitionsgemäss keine Grenzen kennt, sondern über alle Trennungen der Rasse, der Sprache oder der Religion hinweggreift.

Der Bundesrat hat das Komitee vom ersten Tage an unterstützt, aber erst sehr viel später wurde er sich bewusst, in welchem Masse sich dessen Arbeit im Laufe der Jahre mit der Schweiz identifizieren und auf unser Land zurückstrahlen sollte.

Ich möchte deshalb auch meinerseits dem Forum Helveticum dafür danken, dass es dieses Thema auf die Tagesordnung seiner Generalversammlung gesetzt hat. Selbstverständlich kann ich in der mir zur Verfügung stehenden Zeit nicht all das nennen, was das IKRK heute für die Schweiz bedeutet. Meine Bemerkungen, die ich Ihnen in meinem eigenen Namen vortrage, können daher nichts als Anhaltspunkte sein, von denen ein jeder zu ausführlichen Betrachtungen Anlass geben könnte.

1. Die Tätigkeit des IKRK hat der Neutralität der Schweiz eine neue Bedeutung verliehen.

Die Neutralität der Schweiz und die Neutralität des IKRK sind zwei getrennte Begriffe, obwohl sie sich aufs engste ergänzen.

Für die Schweiz ist die Neutralität ein Statut des Völkerrechts, das sie freiwillig als das geeignetste Mittel zur Erreichung eines nationalen Ziels gewählt hat: der Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit des Landes. Zur Zeit der Gründung des Roten Kreuzes war Neutralität mit einem gewissen Sich-gegen-die-Aussenwelt-verschliessen gleichzusetzen. Die Schweiz wollte sich so wenig wie nur möglich in die Geschäfte der Welt einmischen, was sie jedoch nicht davon abhielt, sich in Fragen des Asylrechts äusserst grosszügig zu verhalten.

Für das IKRK war die Neutralität niemals ein Begriff des Völkerrechts. Sie ist sein Aktionsmittel, ein für die Erfüllung seiner internationalen Mission unerlässliches Verhalten. Wenn das IKRK keiner Partei angehört und niemals Partei ergreift, so geschieht dies, um das Vertrauen der Kriegführenden zu geniessen, zwischen die es sich stellt.

Durch seinen Hauptsitz und seine Zusammensetzung ist das IKRK sehr eng mit der Schweiz verbunden, und seine Neutralität bildet eine Einheit mit derjenigen der Schweiz: ohne sie wäre seine Tätigkeit gar nicht möglich.

Es ist durchaus denkbar, dass die Idee des Roten Kreuzes in einem anderen Land als der Schweiz hätte entstehen können, aber man kann sich nur schwerlich vorstellen, dass das Komitee seine Neutralität auf die Dauer anderswo als in unserem Land hätte aufrechterhalten können. Die Schweiz bietet dem Komitee die für die Erfüllung seiner internationalen Aufgabe erforderliche territoriale

Grundlage, eine Grundlage, die umso fester ist, als die Neutralität der Schweiz sich als beständig erweist.

Damit hat die schweizerische Neutralität eine neue Dimension gewonnen. Ohne etwas von ihrer Grundlage in militärischer oder politischer Hinsicht zu verlieren, hat sie, indem sie zur Trägerin einer humanitären Tätigkeit wurde, eine zusätzliche Rechtfertigung, einen moralischen Wert erhalten.

Als die auf dem Pariser Kongress vereinigten Mächte am 20. November 1815 erklärten, dass «die Neutralität der Schweiz im wahren Interesse ganz Europas liege», dachten sie an den Vorteil, den sie geniessen würden, wenn sie ein Gebiet von so grosser strategischer Bedeutung, das am Schnittpunkt ihrer eigenen Machtbestrebungen lag, aus den Konflikten heraushalten könnten. Seit der Gründung des Roten Kreuzes kann die Welt feststellen, dass die Neutralität der Schweiz auch die Bedingung für die Existenz einer humanitären Institution von weltweiter Bedeutung ist. Von diesem Augenblick an liegt die schweizerische Neutralität nicht mehr allein im regionalen Interesse; sie wird auch zum universellen Interesse.

Das IKRK hat der schweizerischen Neutralität einen Stempel aufgeprägt, es hat sie aktiv werden lassen, indem es ihr eine deutliche Richtung gab. Durch seine Tätigkeit hörte die Neutralität unseres Landes auf, Synonym für ein Sich-gegen-die-Aussenwelt-verschliessen zu sein; sie hat sich im Gegenteil entfaltet und in den Dienst des Menschen gestellt. Die Neutralität ist nicht mehr nur ein reiner Begriff des Völkerrechts, der sich nur in den Beziehungen zwischen den Staaten auswirkt. Jetzt fügt sich eine menschliche Dimension zugunsten der Konfliktopfer hinzu, mit denen sich eine direkte Beziehung entwickelt. Der Delegierte des Komitees auf dem Schlachtfeld, in den Lagern oder in den Gefängnissen ist eine Art Verkörperung der schweizerischen Neutralität, die so für jeden fassbar wird.

Darin liegt die tiefste Bedeutung des IKRK für die Schweiz.

2. Dieser Aufstieg der Neutralität in den humanitären Bereich hatte sehr weitreichende Folgen für die Stellung der Schweiz in der Welt und für ihre Aussenpolitik. Knapp zehn Jahre nach der Unterzeichnung des ersten Genfer Abkommens veranlasste der schweizerische Ursprung des Roten Kreuzes Grossbritannien und die Vereinigten Staaten dazu, Genf zum Sitz des Gerichts zu wählen, das ihre Differenzen in der sogenannten Alabama-Affäre regeln sollte. Die wohlthätige Rolle des IKRK im I. Weltkrieg wog schwer in der Waagschale, als man sich entschloss, den Völkerbund in Genf zu

errichten. Präsident Wilson hat sich sehr deutlich zu diesem Thema geäußert.

Es ist also in weitem Masse dem humanitären Gehalt zu verdanken, den das IKRK der ständigen Neutralität der Schweiz verliehen hat, wenn unser Land eine hervorragende Stellung als Sitz internationaler Konferenzen und Organisationen, als Ort der Begegnung und der Zusammenarbeit zwischen den Völkern erlangen konnte.

Die Unterstützung, die die Schweiz der Tätigkeit des Roten Kreuzes gewährt, ist die älteste Form der «guten Dienste», die sich unser Land seither immer bemüht hat, den durch Streitigkeiten oder einen Konflikt getrennten Ländern zur Verfügung zu stellen. Diese «guten Dienste» bescheinigen die Nützlichkeit unserer Neutralität für die Gemeinschaft der Nationen. Im Falle des IKRK ist dieses Zeugnis völlig einmalig und unterscheidet die Schweiz von allen anderen neutralen Ländern.

Das IKRK hat die Neutralität der Schweiz gefördert. Daneben hat es sie verstärkt, indem es ihr einen Wert verlieh, der die Achtung steigen liess, die sie in der Welt genießt.

3. Das IKRK hat auch den guten Ruf der Schweiz gefördert. Es lässt unser Land als Träger eines humanitären, friedlichen Ideals in Erscheinung treten. Es trägt auch zur Ausstrahlungskraft unseres Landes im Ausland bei, besonders in zahlreichen Entwicklungsländern, wo die Schweiz häufig mangels genügend enger Beziehungen, mangels auch einer ausreichend grossen Zahl von Schweizern schlecht bekannt ist.

Gerade diese Länder sind in unserer Epoche häufig Schauplatz bewaffneter Konflikte, von Bürgerkriegen oder inneren Wirren. Das Eingreifen des IKRK zugunsten der Opfer dieser Konflikte, die diplomatischen Kontakte, die das Komitee und seine Delegierten auf hoher Ebene mit den Verantwortlichen dieser Länder anknüpfen, sichern eine sehr aktive und wirksame schweizerische Präsenz, die indirekt der Schweiz zugute kommt.

Die Rolle des Komitees trägt überall dazu bei, das Bild zu korrigieren, das man sich allzu oft im Ausland von der Schweiz macht.

4. Die Schweiz und das IKRK sind in der öffentlichen Weltmeinung eng miteinander verbunden. Diese Verbindung ist zweifellos gegenseitig förderlich. Sie darf jedoch gewisse Grenzen nicht überschreiten, jenseits derer eine für beide Teile nachteilige Verwirrung entstehen könnte.

Die Schweiz muss mehr noch als jedes andere Land die Unabhängigkeit des Komitees achten. Das IKRK darf folglich kein Instrument unserer Aussenpolitik sein.

Wenn das IKRK nicht als eine eigene und von der Schweizer Regierung völlig unabhängige Institution angesehen und geachtet würde, dann könnte es beispielsweise nicht in einem Konflikt tätig werden, der eine nationale Befreiungsbewegung einer Regierung gegenüberstellt, die Beziehungen mit der Schweiz unterhält, oder auch in einer Situation, in die die Schweiz selber verwickelt ist. Das war der Fall in der sogenannten Affäre von Zerka, wo das Komitee bei der OLP zugunsten der Passagiere verschiedener nach Jordanien entführter Flugzeuge, darunter auch eine Maschine der Swissair, vorstellig geworden ist. In jüngerer Zeit sehen wir, wie das Komitee seine Tätigkeit in Iran entfaltet, ohne dass die iranischen Behörden ein Hindernis darin gesehen hätten, dass die Schweiz die amerikanischen Interessen in diesem Land wahrnimmt. Die Achtung der Unabhängigkeit des IKRK hindert selbstverständlich die Schweizer Behörden und das IKRK nicht daran, enge Kontakte aufrechtzuerhalten. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten begrüsst die Vertrauensbeziehungen, die es mit dem Komitee und seinen Vertretern in der Schweiz und im Ausland unterhält, sehr. Genauso wenig steht nichts im Wege, dass unsere Botschaften dem IKRK, falls es dies wünscht, die nötige Unterstützung gewähren, beispielsweise auf dem Gebiet der Logistik.

Die Achtung der Unabhängigkeit des IKRK bedeutet auch, dass sich die Schweiz bemühen muss, die Tätigkeit des Komitees nicht durch Stellungnahmen zu Fragen der Aussenpolitik zu behindern. Dies gilt insbesondere innerhalb der internationalen Organisationen, wo die Debatten über gewisse Situationen häufig sehr politisch werden. Ich glaube sagen zu dürfen, dass bisher kein Vertreter der Schweiz Äusserungen gemacht hat, die das Komitee in der Erfüllung seiner Aufgabe behindert hätten. Diese Feststellung führt mich persönlich zu der Überzeugung, dass sich eine volle Mitgliedschaft der Schweiz bei den Vereinten Nationen nicht nachteilig auf das IKRK auswirken würde. Man kann sich im Gegenteil sehr wohl Situationen vorstellen, wo die Schweiz als Mitglied der Vereinten Nationen nötigenfalls die Interessen des IKRK verteidigen könnte, wie dies bereits in anderen internationalen Organisationen geschehen ist. Dieser gesamte Fragenkomplex wird gewiss sorgfältig in der Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen geprüft werden, die der Bundesrat in Kürze an die Eidgenössischen Kammern richten will.

Ein Gebiet, auf dem meiner Ansicht nach die Schweiz die Rolle des IKRK ganz besonders in Rechnung stellen muss, sind die Menschenrechte. Wenn die Schweiz, so wie es ihr Recht und auch ihre

Pflicht ist, die Stimme zugunsten der Achtung dieser Rechte erhebt, sollte sie dennoch nicht den diskreten und wirksamen Schutz vergessen, den das IKRK ausserhalb des Rahmens der Genfer Abkommen Zehntausenden von politischen Häftlingen in zahlreichen Ländern zukommen lässt.

Diese Berücksichtigung der Rolle des IKRK wirft übrigens keinerlei Schwierigkeiten bei der täglichen Führung unserer Aussenpolitik auf. Die Politik der Neutralität, wie wir sie seit so vielen Jahren praktizieren, hat uns daran gewöhnt, nicht nur stets Objektivität und Unparteilichkeit zu zeigen, sondern auch eine gewisse Diskretion und Zurückhaltung in unseren Stellungnahmen. Die Aussenpolitik der Schweiz ist unabhängig von der Tätigkeit des IKRK, so wie auch das IKRK unabhängig von den schweizerischen Behörden ist. Beide haben jedoch sehr ähnliche Auffassungen von den internationalen Problemen, und ihre Zielsetzungen stimmen in mehr als nur einem Punkt überein.

5. Die Tätigkeit des IKRK hat der Schweiz eine besondere Verantwortung in dem sehr wichtigen Bereich der Kodifizierung des humanitären Völkerrechts, das in bewaffneten Konflikten zur Anwendung gelangt, eingebracht. Alle diplomatischen Konferenzen, die seit 1864 die Genfer Abkommen angenommen haben, wurden vom Bundesrat in Genf einberufen, und die Schweiz hat stets den Vorsitz geführt. Die letzte dieser Konferenzen, die von 1974 bis 1977 tagte, hat das humanitäre Völkerrecht durch die Annahme zweier Zusatzprotokolle zu den Abkommen von 1949 bestätigt und weiterentwickelt. Der Bundesrat hat vor kurzem den Eidgenössischen Kammern die Ratifizierung dieser Protokolle vorgeschlagen.

Im übrigen war der Bundesrat stets Verwahrstelle der Genfer Abkommen. Er erhält die Beitritts- und Ratifizierungsurkunden und nimmt die Notifizierung aller Mitgliedsstaaten vor.

Wie Pierre Boissier hervorhob, haben die Schweizer gewissermassen «den Krieg der anderen kodifiziert». Schon lange vor dem ersten Genfer Abkommen haben Vattel und Rousseau die Grundlagen des humanitären Rechts gelegt und den Weg des Roten Kreuzes bereitet. Die Schweiz hat also auf diesem Gebiet eine sehr lange Tradition.

Es hat sich so etwas wie eine Teilung der Zuständigkeitsbereiche herausgebildet: es obliegt dem IKRK, die Initiative zu neuen Rechtsnormen zu ergreifen, wenn es ein Bedürfnis danach feststellt, und Entwürfe für die entsprechenden Artikel auszuarbeiten. Sobald diese Vorbereitungsarbeiten abgeschlossen sind, gegebenenfalls unter Beiziehung ausländischer Fachleute, ist es Sache des Bundes-

rates, eine diplomatische Konferenz zur Prüfung dieser Texte einzu-berufen. Die Durchführung und der Vorsitz bei einer solchen Konfe-renz sind durchaus kein Kinderspiel. Sie bedeuten für das Gastland eine schwere Verantwortung nicht nur materieller Art, sondern auch auf politischem Gebiet, denn der Erfolg — oder auch Misserfolg — der Verhandlungen hängt weitgehend vom Geschick des gastge-benden Landes ab.

Das humanitäre Völkerrecht ist meines Wissens der einzige Bereich, der gewissermassen noch unter der Ägide einer Regierung steht. Die Stellung der Schweiz ist in dieser Hinsicht einzigartig. Heute werden in der Tat alle Abkommen unter der Schirmherrschaft oder im Rahmen der Vereinten Nationen oder einer zwischenstaatli-chen Organisation ausgehandelt.

Die Vereinten Nationen haben übrigens die Arbeiten der diploma-tischen Konferenz, die die beiden Zusatzprotokolle angenommen hat, aus allernächster Nähe verfolgt. Während sie ihrerseits die Frage des Schutzes der Menschenrechte in einer Periode des be-waffneten Konflikts prüfte, liess sich die Generalversammlung jedes Jahr ausführlich über die Sitzungen der Konferenz unterrichten und erteilte Ratschläge und ermutigende Anstösse. Im übrigen haben die Vereinten Nationen von der Konferenz die Frage eines Abkommens über das Verbot oder die Beschränkung der Verwendung gewisser besonders grausamer klassischer Waffen übernommen. Dieses Ab-kommen wurde letztes Jahr abgeschlossen.

Es bleibt die Frage offen, ob die Schweiz auch in Zukunft diese Aufgabe erfüllen kann, juristische und politische Konzepte sehr unterschiedlicher Natur zu vereinen, Aufgabe, die zweifellos immer heikler wird angesichts der immer komplexeren Rechtsnormen, der steigenden Zahl von Teilnehmerstaaten und der Schwierigkeiten in diesem Bereich des Völkerrechts, das nichts anderes als universell sein kann.

Aber trotz dieser Schwierigkeiten ist die Schweiz gewiss besser als die Vereinten Nationen in der Lage, das humanitäre Recht gegen den Einfluss der Politik und der Ideologien zu verteidigen.

Gleichermassen kann man sich fragen, ob sich die Schweiz nicht aktiver für die Achtung der Genfer Abkommen einsetzen sollte. Arti-kel 1 der Abkommen von 1949 sieht in der Tat vor, dass sich die «Hohen Vertragsparteien verpflichten, die Abkommen unter allen Umständen einzuhalten und ihre Einhaltung durchzusetzen». Der Bundesrat, dem in seiner Eigenschaft als Regierung des Landes, in dem das IKRK seinen Hauptsitz hat, ein besonderer Handlungsauf-trag zukommen könnte, hat in dieser Hinsicht keine fest umrissene

Praxis. Die Tätigkeit des IKRK, das nicht einfach eine internationale Frewilligenorganisation ist, beruht in der Tat auf der Grundlage von Abkommen, deren Achtung von allergrösster Bedeutung ist.

6. Bevor ich schliesse, möchte ich schliesslich noch einen weiteren Bereich nennen, in dem die Schweiz eine besondere Verantwortung gegenüber dem IKRK trägt: nämlich die Finanzierung des Komitees.

Als Privatorganisation wird das IKRK ausschliesslich aus freiwilligen Spenden, die hauptsächlich aus Regierungsquellen stammen, finanziert. Es besteht kein System obligatorischer Beiträge, obwohl die Mitgliedstaaten der Genfer Abkommen dem Komitee ganz bestimmte Aufgaben anvertraut haben. Das erklärt sich aus der völligen Unabhängigkeit des IKRK gegenüber jedweder politischen Macht.

Im allgemeinen haben die Staaten, insbesondere die des Westens, immer auf die Spendenaufrufe des IKRK zur Finanzierung seiner Tätigkeiten in Konfliktsituationen geantwortet. Dagegen ist die Deckung seines ordentlichen Haushalts weitaus schwerer sicherzustellen.

Seit das IKRK öffentliche Mittel benötigt, was zum ersten Mal 1930 der Fall war, hat ihm die Eidgenossenschaft stets eine beachtliche finanzielle Unterstützung zukommen lassen, die dem engen Band zwischen dem Roten Kreuz und der Schweiz entsprechen. Die übrigen Spenderländer erwarten übrigens gerade aus diesem Grund, dass sie die Hauptlast trage und ihre eigenen Spenden nur zur Unterstützung dienen.

Traditionell übernimmt die Eidgenossenschaft etwa die Hälfte des ordentlichen Haushalts des IKRK.

Die wachsenden Aufgaben des Komitees, insbesondere was den Schutz politischer Häftlinge und die Verbreitung des humanitären Völkerrechts betrifft, ganz zu schweigen von der Inflation, haben in den letzten Jahren zu einer spürbaren Erhöhung dieses Haushalts geführt, der jedoch in einem vergleichsweise bescheidenen Rahmen bleibt. Die Anstrengungen der Eidgenossenschaft sollten folglich auch im entsprechenden Verhältnis wachsen.

*
* * *

Es ist Zeit, diesen Vortrag zu beenden, der leider fragmentarisch bleiben musste.

Es besteht eine Interessensgemeinschaft zwischen der Schweiz und dem IKRK. Ihr beider Schicksal ist untrennbar miteinander verbunden.

Das Komitee zeichnet in grossem Masse das internationale Profil der Schweiz. Seine Tätigkeit verleiht der schweizerischen Neutralität, deren Inhalt und Bedeutung es ausserhalb unserer Grenzen erweitert hat, ein aussergewöhnliches Profil. Es bestimmt auch in grossem Umfang das Bild der Schweizer in der Welt, indem es eine humanitäre Berufung verkörpert, in der das Schweizer Volk gerne seine ureigenste Natur erkennt. Das IKRK ist eine Art Selbsterfüllung der neutralen Schweiz auf karitativer Ebene.

Wenn es stimmt, wie es ein britischer Denker ausdrückte, dass «die Kraft und die Grösse eines Volkes in der schöpferischen Botschaft liegen, die es in die Welt hinaus sendet», so ist das IKRK die eigentliche schöpferische Botschaft der Schweiz. Die heutige Welt mit all ihren Trennungen und Spannungen braucht mehr denn je ein wirksames IKRK. Die Schweiz hat ein ausserordentliches Interesse daran, dass das IKRK seine Aufgabe unter allen Umständen erfüllen kann. Sie muss deshalb seine Anstrengungen mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln unterstützen.