

[dodis.ch/57263](https://dodis.ch/57263)

*Gespräche mit dem IKRK-Präsidenten in Bern<sup>1</sup>*

BERICHT ÜBER DEN BESUCH VON IKRK-PRÄSIDENT CORNELIO  
SOMMARUGA AM 25. FEBRUAR 1991

Vertraulich

Bern, 23. April 1991

*1. Vorbemerkung*

Besuche des IKRK-Präsidenten beim Bundesrat und beim Departement sollten nach übereinstimmender Auffassung von IKRK und EDA alle ein bis zwei Jahre erfolgen, damit die täglichen operationellen Kontakte abgestützt und intensiviert werden können. Herr Sommaruga war letztmals im Sommer 1988 als IKRK-Präsident in Bern (Jubiläum der Genfer Abkommen und Botschafterkonferenz).<sup>2</sup> Sein

- 
- 1 CH-BAR#E2023A#2003/421#2042\* (o.253.3). Diese Notiz wurde von David Vogelsanger von der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen der Direktion für internationale Organisationen des EDA verfasst und unterzeichnet. Kopien gingen an diverse Amtsstellen und Personen des EDA, des EJPD und des EMD sowie diverse schweizerische Vertretungen im Ausland. Für die Verteilerliste sowie die vollständige Liste der Gesprächsteilnehmenden des EDA und des IKRK vgl. das Faksimile [dodis.ch/57263](https://dodis.ch/57263).
  - 2 IKRK-Präsident Sommaruga weilte zuletzt am 22. August 1989 anlässlich des Festakts zum 125. Jubiläum der Genfer Konvention in Bern. Vgl. dazu das Rundschreiben von Botschafter Jean-Pierre Keusch, Chef der Direktion für internationale Organisationen, an die schweizerischen Botschaften im Ausland vom 1. September 1989, [dodis.ch/60223](https://dodis.ch/60223) sowie das Dossier CH-BAR#E2023A#1999/138#1682\* (o.253.0(2)). Am selben Tag hielt Sommaruga auch eine

**Dodis**



gegenwärtiger Besuch war seit einem Jahr geplant, konnte jedoch aus Termingründen erst jetzt stattfinden. Er fiel nun mit dem Ausbruch des Landkriegs im Golf zusammen und stand natürlich ganz im Zeichen dieser Aktualität, fand aber wohl deshalb auch ein sehr grosses Echo in der Öffentlichkeit.

## 2. Ablauf

Herr Sommaruga wurde von Vizepräsident Caratsch, Generaldirektor Deluz, Operationsdirektor de Courten, Rechtsdirektor Sandoz, dem Chef des Departements für operationelle Unterstützung (u. a. Finanzierung) Convers, dem Sekretär von Komitee und Direktion Hefti sowie von seinem persönlichen Mitarbeiter Bischoff begleitet. Er wurde von Bundesrat Felber, Bundespräsident Cotti und Bundesrat Villiger empfangen und traf sich zu einer Arbeitssitzung mit einer Delegation des EDA unter der Leitung von Botschafter Keusch. Weitere Elemente des Besuchs waren ein vom Departementvorsteher gegebenes Mittagessen im Wattenwyl-Haus, eine Pressekonferenz, die auf ein sehr gutes Echo stiess, sowie – ausserhalb des offiziellen Programms – ein Vortrag vor der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik<sup>3</sup> und ein vom Berner Burgerrat gegebenes Nachtessen im Casino.

## 3. Besuch beim Departementvorsteher

Delegation IKRK: Sommaruga, Caratsch, de Courten, Sandoz

Delegation EDA: Felber, Keusch, Cameroni, Combernous, Vogelsanger

Präsident *Sommaruga* (S) dankt dem Bundesrat für die substantielle und konstante Unterstützung des IKRK in politisch-moralischer, diplomatischer und materieller Hinsicht, die immer die Unabhängigkeit des Komitees respektiere. Obwohl unser heutiger Besuch natürlich im Zeichen des eben ausgebrochenen Kriegs steht, dürfen wir nicht vergessen, was nicht im Brennpunkt der Aktualität steht.

## Golfkrieg<sup>4</sup>

Unsere Institution steht gegenwärtig im Nahen Osten im Rampenlicht. Wir rufen den Konfliktparteien unablässig die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts in Erinnerung. Operationell ist für uns im Moment die Etablierung einer Präsenz in Kuwait selber prioritär. Es geht um den Schutz der Zivilbevölkerung, der Internierten und der Kriegsgefangenen sowie um Hilfeleistung, vor allem im medizinischen und hygienischen Bereich.

Was die Kriegsgefangenen betrifft, kann das IKRK auf alliierter Seite sein Mandat «relativ gut» ausüben, während trotz aller Versuche unsererseits im Irak nichts läuft. Der Druck auf das IKRK steigt. Vor einer Woche habe ich in Amman mit Arafat darüber gesprochen.

In bezug auf die Hilfsaktion koordiniert das IKRK seit dem 16. Januar die Operationen der gesamten Rotkreuzbewegung, auch zugunsten der Flüchtlinge in den umliegenden Ländern.

---

*Ansprache an der jährlichen Botschafterkonferenz des EDA, vgl. dazu den Bericht zur Botschafterkonferenz 1989, [dodis.ch/54420](http://dodis.ch/54420).*

3 Vgl. [dodis.ch/57262](http://dodis.ch/57262).

4 Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 2, [dodis.ch/57332](http://dodis.ch/57332) und Dok. 4, [dodis.ch/54707](http://dodis.ch/54707) sowie die thematische Zusammenstellung Golfkrise (1990–1991), [dodis.ch/T1673](http://dodis.ch/T1673).

Was unsere Grundhaltung betrifft, halten wir unsere Linie der Neutralität und der Reserve aufrecht. Den klaren Völkerrechtsverletzungen seitens des Irak stehen auch solche der Alliierten gegenüber, vor allem aufgrund der Publizität mit Kriegsgefangenen.

### *Afghanistan*<sup>5</sup>

Es handelt sich um die bis zum Golfkrieg grösste Aktion des IKRK in der Gegenwart.<sup>6</sup> Wie Sie wissen, sind vier unserer Mitarbeiter seit dem 12. Januar in den Händen einer bewaffneten Gruppe.<sup>7</sup> Der Kontext ist vom Libanon vollkommen verschieden.<sup>8</sup> Wir sind sehr glücklich über die vom Vorsteher des EDA am Radio eingenommene Haltung. Das Departement wird über die weitere Entwicklung dieser Angelegenheit jeweils sofort orientiert werden. Unsere Kontakte auf verschiedenen Ebenen werden intensiv weiterverfolgt.

Bundesrat *Felber* unterstreicht die ausgezeichneten, engen Beziehungen zwischen EDA und IKRK. Unsere nach wie vor neutrale Haltung im gegenwärtigen Krieg erklärt sich unter anderem mit der Rücksichtnahme auf das IKRK, für das wir mit einer anderen Haltung keine Schwierigkeiten schaffen wollten.<sup>9</sup> Wir sind Depositar der Genfer Abkommen, und ihr Respekt geniesst für uns die höchste Priorität. Man macht uns von allen Seiten Vorschläge für eine Aktion der Schweiz, aber wir wollen die kriegführenden Staaten nicht von ihren Verpflichtungen entlasten. Was die humanitären Aktionen betrifft, so steht für uns diejenige des IKRK im Vordergrund. Wir sind bereit, ein allfälliges Defizit der IKRK-Aktion im Golf bis zur Höhe von 10 Millionen Franken zu garantieren. Was die allfällige Aufnahme von verwundeten Kriegsgefangenen in unserem Land betrifft, so werden wir nur auf Ihr ausdrückliches Ersuchen handeln.

*S[ommaruga]* ist nicht enthusiastisch, was die Idee einer blossen Defizitgarantie betrifft. Wir würden einen festen Beitrag vorziehen, der andere Staaten stimulieren kann.

BRF [*Bundesrat Felber*] verspricht, diesen Punkt noch einmal zu überprüfen. (Anmerkung des Schreibenden: Der Betrag von 10 Millionen wurde vom Bundesrat schliesslich je zur Hälfte als sofortige Zahlung und als Defizitgarantie bewilligt.)<sup>10</sup>

Direktor *de Courten* beschreibt auf eine Frage von BRF [*Bundesrat Felber*] hin das politische Umfeld der IKRK-Aktion in Afghanistan. Heute hat keine der Op-

5 Zum schweizerischen Engagement in Afghanistan vgl. DDS 1991, Dok. 29, [dodis.ch/57737](https://dodis.ch/57737) sowie die Zusammenstellung [dodis.ch/C1985](https://dodis.ch/C1985).

6 Zum Hilfsprogramm des IKRK in Afghanistan vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2092](https://dodis.ch/C2092).

7 Eine der in Afghanistan festgehaltenen schweizerischen IKRK-Geiseln wurde am 6. März 1991 freigelassen, die restlichen drei in der Nacht vom 27. auf den 28. März 1991. Vgl. dazu die Zusammenstellung [dodis.ch/C2062](https://dodis.ch/C2062).

8 Zur Entführung der zwei schweizerischen IKRK-Mitarbeiter Emanuel Christen und Elio Erriquez am 6. Oktober 1989 und deren Freilassung im August 1990 vgl. DDS 1990, Dok. 38, [dodis.ch/56177](https://dodis.ch/56177) sowie die Zusammenstellung [dodis.ch/C1777](https://dodis.ch/C1777).

9 Im Gespräch mit der Studiengruppe Neutralität des EDA vom 9. Juli 1991 hob Sommaruga hervor, «dass das IKRK weniger mit allfälligen Veränderungen in der Neutralitätspolitik der Schweiz als vielmehr mit der derzeit aktiveren, engagierteren Aussenpolitik der Schweiz mitunter in eine schwierige Lage komme. So sei etwa dem IKRK nach der Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen den Irak durch die Schweiz vorgeworfen worden, die Schweiz und damit das IKRK seien nicht mehr neutral und unabhängig.» Vgl. [dodis.ch/58938](https://dodis.ch/58938).

10 Vgl. das BR-Prot. Nr. 413 vom 4. März 1991, [dodis.ch/57629](https://dodis.ch/57629).

positionsgruppen mehr eine grundsätzlich negative Haltung dazu. Auf der Ebene der lokalen Kommandanten gibt es aber sehr viel Individualismus. Wir haben auch in der Vergangenheit schon ähnliche Probleme gehabt, die alle gelöst werden konnten. Die letzte Aktion war kaum gegen das IKRK gerichtet, sondern geht auf interne Probleme dieser Gruppen zurück. Wir kennen den für die Angelegenheit verantwortlichen Kommandanten recht gut. Nach allen unseren Informationen geht es den vier Delegierten gut.

*BRF [Bundesrat Felber]* und *S[ommarruga]* sind sich einig, dass man bei der gewählten Linie bleiben soll. Das Departement wird über alles informiert, wird aber nur auf ausdrückliches Ersuchen des IKRK aktiv werden.

#### *4. Arbeitssitzung der beiden Delegationen*

Delegationen IKRK und EDA: gemäss beiliegender Liste.<sup>11</sup>

Botschafter *Keusch* unterstreicht die enge und freundschaftliche Zusammenarbeit der beiden Institutionen.

Präsident *Sommarruga* spricht vom Verhältnis zur Eidgenossenschaft, das für das IKRK vital sei. Die Unterstützung durch Bundesrat, Parlament und Verwaltung sei nicht nur materieller und diplomatischer, sondern – wie im Fall Libanon – auch moralischer Natur. Es ist wichtig, dass wir von Zeit zu Zeit die Gelegenheit haben, uns zu sehen, «pour accorder les violons».

In einem *Tour d'horizon* geht Operationsdirektor *de Courten* auf einige besonders besorgniserregende Konfliktsituationen ein:

#### *Kambodscha*

Die Positionen der Konfliktparteien verhärten sich. Die Roten Khmer intensivieren ihre militärischen Operationen. Sie haben sich keineswegs gewandelt, und man müsste im Fall ihrer Rückkehr an die Macht mit dem Schlimmsten rechnen. Die Situation der Flüchtlinge auf der Grenze gibt nach wie vor zu Sorge Anlass. Die Thais möchten sie ins Innere Kambodschas, also in die Konfliktzone, zurückdrängen. Das IKRK ist in dieser Zone jetzt präsent und verfügt über eine prinzipielle Vereinbarung mit der Regierung, um deren Gefangene besuchen zu können.

#### *Sri Lanka*

Die Situation und die Sicherheitsbedingungen sind nach wie vor delikater, aber wir können arbeiten (Gefangenenbesuche auf Regierungsseite, Hilfsaktion in der LTTE-Zone).

#### *Afghanistan*

Die militärischen Operationen, auch unter Rebellen Gruppen, weisen eine zunehmende Tendenz auf. Es gibt immer mehr Opfer, und unsere Aktion entwickelt sich nur langsam. Auf beiden Seiten ist das IKRK zugunsten der Verwundeten aktiv. Auf der Regierungsseite können wir verurteilte Gefangene besuchen, aber noch nicht die im Verhör stehenden, während die Situation der Gefangenen in den Händen der Opposition sehr schwierig ist. *De Courten* geht weiter auf die Lage der seit dem 12. Januar von einer Rebellen Gruppe festgehaltenen vier Delegierten ein.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Vgl. dazu das Faksimile [dodis.ch/57263](http://dodis.ch/57263).

<sup>12</sup> Vgl. Anm. 7.

*Somalia/Liberia*

In diesen beiden Ländern ist die Lage völlig chaotisch geworden, und wir können kaum mehr arbeiten. In Liberia scheint es etwas zu bessern, in Somalia wird gegenwärtig alles immer schlimmer.

*Angola/Moçambique*

Es handelt sich nach wie vor um zwei der grössten IKRK-Aktionen.

*Golfkrieg*

(Siehe Gespräch mit dem Departementsvorsteher.)

*S[ommaruga]* zeigt sich besorgt über einen gegenwärtig zu beobachtenden «Aktivismus der Regierungen, um Flüchtlinge mit kleinen Geschenken in Konfliktgebiete zurückzuschicken». Die sogenannten «rapatriements volontaires» erscheinen uns als eine zweifelhafte Sache. Wir werden dort für die Flüchtlinge eintreten, wo das Hochkommissariat nicht arbeiten kann.

*K[eusch]* nimmt noch einmal auf den Golfkrieg Bezug, um auf *Finanzfragen* überzugehen.

Botschafter *Staehelin* dankt *S[ommaruga]* dafür, dass er trotz des Golfkonflikts andere Konflikttherde nicht übergeht. Ein wesentliches Element der schweizerischen materiellen Unterstützung des IKRK ist ihre Elastizität. Parlament und Öffentlichkeit haben den Subsidiaritätscharakter der schweizerischen Beiträge verstanden. Unsere Unterstützung für die Golfaktion wird nicht zulasten anderer IKRK-Operationen gehen. Wir teilen die Besorgnis von *S[ommaruga]* angesichts der «rapatriements volontaires» und begrüssen den Einsatz des IKRK zugunsten der Flüchtlinge da, wo das UNHCR keinen Zugang hat.

*S[ommaruga]* dankt für die «beeindruckende schweizerische Unterstützung» – 72 Millionen im letzten Jahr. Wir sind aber nicht glücklich mit dem «earmarking» der schweizerischen Beiträge an die Operationen des IKRK. Gerade wegen des «earmarking» seitens der Geberländer haben wir defizitäre Aktionen (Israel und besetzte Gebiete, Afghanistan). Der Golfkrieg ist das klassische Beispiel einer unvorausehbaren und deshalb auch nicht budgetierten Grossoperation. Wir haben sehr viele Naturalienbeiträge seitens der nationalen Rotkreuzgesellschaften, aber Schwierigkeiten mit den Barbeiträgen. Ein substantieller Barbetrag der Schweiz, der auch andere Geber animiert, ist entscheidend. Eine blosse Defizitgarantie ist nicht genügend.

*S[taehelin]* versteht die Haltung des IKRK zum «earmarking». Aber wir sind unter Druck von Parlament und Öffentlichkeit, bestimmte Aktionen zu unterstützen. Tatsächlich handelt es sich um eine Fiktion von «earmarking», da wir ja das IKRK vorher konsultieren und dessen Wünsche berücksichtigen. Es war schwierig, die zusätzlichen, ausserordentlichen Beiträge der letzten beiden Jahre zugunsten des IKRK zu finanzieren. Wir sind nicht sicher, ob wir das auch dieses Jahr wieder erreichen.

*S[ommaruga]* erwartet von der Eidgenossenschaft für 1991 50 Millionen Franken als ordentlichen Beitrag,<sup>13</sup> 23–24 Millionen zugunsten von Aktionen ohne

13 Vgl. dazu die Botschaft über den ordentlichen Bundesbeitrag an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz vom 18. Januar 1989, [dodis.ch/55478](http://dodis.ch/55478).

Golf, für diese letztere Aktion fünf Millionen als Barbeitrag und weitere fünf Millionen als Defizitgarantie.

*S[ommaruga]* stellt die geplante *neue Struktur des IKRK* vor. Der Exekutivrat wird mit der dreiköpfigen Direktion fusioniert. Die Direktoren werden die Möglichkeit erhalten, Mitglieder des Komitees zu werden. Dieses wird sich neu eine Geschäftsprüfungskommission geben, die unter anderem auch mit dem Mittel der externen Evaluationen arbeiten wird.

*K[eusch]* kommt auf die 26. *Internationale Rotkreuzkonferenz* in Budapest zu sprechen, deren Durchführung nun zwar beschlossen ist, die aber von verschiedenen Unsicherheiten belastet wird, vor allen anderen dem Palästina-Problem. Wir sind diesbezüglich nicht gerade optimistisch.

Direktor *Sandoz* bezweifelt, dass in einem Jahr oder zwei weniger politische Fragen die Konferenz überschatten würden. Gleichwohl wäre es noch möglich, die Konferenz zu annullieren, falls die Probleme nicht gemeistert werden können.<sup>14</sup> Vielleicht ist der Zeitpunkt gerade nach dem Golfkrieg aber auch besonders günstig.

Wir müssen alles tun, damit bezüglich Palästinas die UNO-Lösung zum Tragen kommt: Beobachterstatus für «Palästina». Die Schweiz mit ihrer Erfahrung als Depositarstaat<sup>15</sup> und als Gastgeber der letzten Konferenz<sup>16</sup> kann uns und dem Gaststaat wertvolle Dienste leisten. Bezüglich Südafrika stellt sich das Problem diesmal so dar, dass die nationale Rotkreuzgesellschaft rassistisch weniger integriert ist als die sich reformierende Regierung.

Das Schweizerische Rote Kreuz betreibt in gewissen Ländern mit Bundesmitteln Entwicklungspolitik, ohne die nationale Gesellschaft einzubeziehen. Dies scheint uns nicht richtig.

*S[taehelin]* will diesem Punkt vermehrt Beachtung schenken.

*Minister Godet* orientiert über die für Juni in Bern vorgesehene Wahlsitzung der berechtigten Staaten für die *Internationale Tatsachenermittlungskommission* gemäss Artikel 90 von Zusatzprotokoll I.<sup>17</sup> Auf eine Frage von *S[ommaruga]* hin präzisiert er, dass die BRD als Beobachter zu der Sitzung eingeladen werde, da ihr Beitritt zu den Protokollen erst im August rechtskräftig wird. Ausserdem orientiert *Godet* über die schweizerische Haltung und Absichten in anderen Bereichen des humanitären Völkerrechts (ballistische Tests in Thun,<sup>18</sup> antipersönliche Laserwaffen,<sup>19</sup> bewaffnete Konflikte zur See). Die Schweiz hat grosse Vorbehalte

14 Die vom 29. November bis zum 6. Dezember 1991 vorgesehene 26. internationale Rotkreuzkonferenz in Budapest wurde aufgrund der ungelösten Frage der Zulassung einer palästinensischen Delegation 60 Stunden vor Beginn der Eröffnungsfeier auf unbestimmte Zeit verschoben. Sie wurde schliesslich vom 3.–7. Dezember 1995 in Genf durchgeführt. Vgl. dazu [dodis.ch/60242](http://dodis.ch/60242) sowie die Zusammenstellung [dodis.ch/C2095](http://dodis.ch/C2095).

15 Zur Frage des Beitritts der PLO zu den Genfer Konventionen vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C1723](http://dodis.ch/C1723).

16 Das EDA unterstützte das IKRK dabei, bereits im Vorfeld der 25. internationalen Rotkreuzkonferenz vom 23. bis 31. Oktober 1986 in Genf eine Lösung für die umstrittene Frage der Teilnahme einer südafrikanischen Regierungsdelegation zu finden. Sie wurde schliesslich von der Konferenz ausgeschlossen. Vgl. dazu die Zusammenstellung [dodis.ch/C2105](http://dodis.ch/C2105).

17 Die genannte Sitzung fand am 25. Juni 1991 in Bern statt, vgl. dazu [dodis.ch/60067](http://dodis.ch/60067).

18 Vgl. dazu [dodis.ch/60403](http://dodis.ch/60403).

19 Vgl. dazu die Zusammenstellung [dodis.ch/C2098](http://dodis.ch/C2098).

gegenüber der Absicht des UNO-Generalsekretärs,<sup>20</sup> eine *Konferenz der Vertragsparteien des Vierten Genfer Abkommens über die Situation in den von Israel besetzten Gebieten* einzuberufen. Als Depositär fühlt sich der Bundesrat jedenfalls zu nichts verpflichtet.<sup>21</sup>

---

20 *Javier Pérez de Cuéllar.*

21 *Vgl. dazu [dodis.ch/54798](https://dodis.ch/54798).*