



## Organisation einer Internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsopfer

---

Aufgrund des Antrags des EDA vom 23. Dezember 1992

Aufgrund des Ergebnisses des Mitberichtverfahrens wird

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

1. Das EDA wird ermächtigt, für die Dauer von maximal 3 Tagen eine Internationale Konferenz zum Schutz der Kriegsopfer in Genf einzuberufen.
2. Das EDA wird ermächtigt, die für die Konferenz notwendigen Vorbereitungen zu treffen, namentlich einen Konferenzkommissar mit der Organisation zu betrauen und die notwendigen Vorbereitungstreffen in Genf durchzuführen.
3. Zur Finanzierung der Vorbereitungen und der Konferenz selber wird das EDA ermächtigt, mit dem Nachtrag I/1993 unter der Rubrik 201.3600.162 "Gute Dienste" einen Betrag von Fr. 1'500'000 mit gewöhnlichem Vorschuss zu beantragen.
4. Den Konferenzdelegationen werden Privilegien und Immunitäten gemäss der Konvention über Sondermissionen vom 8. Dezember 1969 gewährt.

Für getreuen Protokollauszug:

*Alfred Müller*

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	10	-
		EDI		
	X	EJPD	5	-
	X	EMD	5	-
	X	EFD	7	-
	X	EVD	5	-
		EVED		
	X	BK	3	-
	X	EFK	2	-
	X	Fin.Del.	2	-





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, 23. Dezember 1992

An den Bundesrat

## Organisation einer Internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsopfer

---

### I. Ausgangslage

Wie Ihnen bekannt ist, musste im November 1991 die **26. Internationale Rotkreuzkonferenz** in Budapest in letzter Minute auf unbestimmte Zeit verschoben werden. Die Rotkreuzkonferenz ist das höchste Organ des Internationalen Roten Kreuzes und hat die Aufgabe, die Einheit der Anstrengungen aller Glieder der Rotkreuzbewegung sicherzustellen und die Kodifikation und Beachtung des humanitären Völkerrechts zu fördern. Gemäss Statuten tritt sie alle 4 Jahre zusammen, wobei dies letztmals 1986 in Genf der Fall war.

Die Durchführung der letztjährigen Rotkreuzkonferenz scheiterte an der politischen Frage der Teilnahme Palästinas, in welcher kein Kompromiss zwischen den USA und der PLO gefunden werden konnte. Hinsichtlich eines neuen Termins für ihre Abhaltung steht bis heute lediglich fest, dass mit ihrer **Einberufung nicht vor 1995** gerechnet werden darf (Beschluss der Ständigen Kommission des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds vom 25. Juni 1992).

Damit zeichnet sich die unerfreuliche Perspektive ab, dass sich die internationale Gemeinschaft fast ein Jahrzehnt lang nicht auf staatlichem Niveau im dafür vorgesehenen Rahmen mit prinzipiellen Fragen des humanitären Völkerrechts befassen wird. Dies ist besonders gravierend in Anbetracht der massiven Verletzungen dieser Bestimmungen, wie sie heute in zunehmenden Masse auftreten. Die **Schweiz als Depositarstaat der Genfer Abkommen zum Schutz der Kriegsopfer** ist in dieser Situation besonders angesprochen und es trifft sie eine gewisse moralische Verantwortung bei der Suche nach einer Lösung dieses Problems.

## II. Schweizerische Initiative und ausländische Reaktionen

Wir haben Sie mit unserer Informationsnotiz vom 18. August 1992 davon in Kenntnis gesetzt, dass sich IKRK-Präsident Cornelio Sommaruga im letzten August an die Schweiz gewandt hat mit der Anregung, unser Land möge eine **internationale Konferenz einberufen**. Ein solches Treffen sollte gemäss seinen Vorstellungen im ersten Quartal 1993 während 2 bis 3 Tagen in Genf stattfinden, auf möglichst hohem Niveau zusammentreten und der **feierlichen Bekräftigung der geltenden Regeln des humanitären Völkerrechts** dienen mit dem Ziel, den Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte zu verbessern.

Zur Verhinderung eines politischen Alleingangs hat das EDA 48 Aussenposten beauftragt, die Meinung ihrer Gaststaaten zur Frage der Wünschbarkeit und der Erfolgsaussichten eines solchen Treffens zu erforschen. Die Resultate dieser **Konsultationen** sehen folgendermassen aus:

### 1. Grundsätzliche Haltung der befragten Staaten

- Im Grundsatz ist die **überwiegende Mehrheit** der befragten Staaten gegenüber der Idee einer solchen Konferenz **positiv** eingestellt: die gesamte EG, die Nordischen Staaten, Kanada, Japan, Australien, Russland und andere osteuropäische Staaten (Ungarn, Polen), verschiedene Blockfreie (Indonesien, Malaysia, Pakistan, Sri Lanka, Senegal, Zimbabwe, Aethiopien), die Mehrheit der befragten lateinamerikanischen Staaten sowie im Mittleren Osten Ägypten - unter Vorbehalt der Position der Arabischen Liga - , Israel mit gewissen Reserven und der Iran. Nigeria steht der Idee prinzipiell positiv gegenüber, sähe den Rahmen einer solchen Konferenz allerdings eher bei der UNO.
- Folgende Länder haben **keine Stellung bezogen**: China, CSFR, Türkei, Algerien, Tunesien, Syrien, Saudiarabien, Indien und Brasilien; Venezuela und Costa Rica haben nur mündlich geantwortet. Ins Gewicht fallen natürlich vor allem die fehlenden Stimmen verschiedener arabischer Staaten sowie diejenige Chinas. Im weiteren fehlen die Stellungnahmen der Organisation der islamischen Konferenz und der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU).
- **Eindeutig negativ** äusserten sich die USA (State Department, nicht aber das Pentagon!), die eine Gefährdung des Nahost-Friedensprozesses befürchten, indem ein solches Treffen als Forum für Angriffe gegen Israel missbraucht werden könnte. Die grundsätzliche Opposition gegen eine Aufbesserung des Status der PLO in internationalen Gremien, ein altes "Ceterum censeo" der Amerikaner, wird demgegenüber interessanterweise nicht mehr als Argument ins Feld geführt.

### 2. Detailfragen

- Allgemein wurde Wert auf eine intensive **Vorbereitung** gelegt und verschiedentlich wurden Vorbereitungstreffen auf der Ebene von Regierungsexperten, namentlich zur Vorberatung der Schlusserklärung, angeregt, um problematische Substanz-Diskussionen am Treffen selber zu verhindern.

- Der **Zeitpunkt** (1. Quartal 1993), wurde von verschiedenen Ländern als gut beurteilt mit der gewichtigen Ausnahme der USA (kein konkreter Zeithorizont, Abwarten der politischen Entwicklung im Nahen Osten).
- Die **Dauer** wurde teilweise als zu kurz betrachtet für die Behandlung der vorgelegten Traktandenliste.
- Die **Traktandenliste** wurde von einem Teil der Staaten als zu leichtgewichtig und ihr deklaratorischer Charakter als ungenügend betrachtet, währenddem die USA sie für zu anspruchsvoll für eine zweitägige Konferenz hielten.
- **Teilnahme**: verschiedene Staaten betonten die Notwendigkeit einer Teilnahme der Republiken des **ehemaligen Jugoslawien** und der **früheren Sowjetunion**. Einen expliziten Vorschlag zur Frage einer **palästinensischen Anwesenheit** machte London, das einen Beobachterstatus nach den amerikanischen Wahlen für machbar hält.
- Von Seiten der EG wurde betont, dass diese Konferenz **kein Ersatz für die Rotkreuzkonferenz** sein dürfe.

### III. Beurteilung und weiteres Vorgehen

1. Das EDA fühlt sich durch die Resultate der Umfrage in seiner **prinzipiellen Haltung bestätigt** und möchte dementsprechend die **Vorbereitungen** für die Konferenz in enger Zusammenarbeit mit dem IKRK **an die Hand nehmen**.
2. Es ist allerdings klar, dass die Durchführung eines solchen Treffens **nur dann sinnvoll** ist, wenn die **USA daran teilnehmen**. Das EDA möchte daher möglichst bald nach der Einsetzung der Administration Clinton **mit den neuen Chefbeamten Kontakt aufnehmen**, um sie hinsichtlich des humanitären Dossiers zu sensibilisieren und sie **für unsere Initiative zu gewinnen**. Ein für März geplanter Besuch von Staatssekretär Kellenberger in Washington wird unter anderem dieses Ziel verfolgen.
3. Für das Gelingen unseres Vorhabens ist es von grösster Bedeutung, die **Vorbereitungen** mit der nötigen Professionalität und Gründlichkeit zu treffen, was namentlich in bezug auf die Teilnahmefrage und den Inhalt der Schlusserklärung hohe Anforderungen stellt. Aus diesem Grunde möchte das EDA einen **Konferenzkommissar** ernennen, der sich ausschliesslich diesem Dossier widmen sollte. Nebst der Verantwortung für die organisatorischen Aspekte muss der Kommissar auch als Vertreter der Schweiz im Ausland tätig sein, speziell um späteren Problemen in Fragen der Teilnahme und der Substanz vorzugreifen.
4. Ein **Vorbereitungstreffen auf Ebene Experten/Missionschefs in Genf** drängt sich als Vorsichtsmassnahme auf. Diese kann einerseits allfällige unüberbrückbare Meinungsunterschiede hinsichtlich des Teilnehmerkreises zu Tage bringen, welche die Einberufung der effektiven Tagung in Frage stellen würden. Andererseits soll

dieses Gremium die Schlusserklärung weitgehend bereinigen und dadurch der Gefahr explosiver politischer Diskussionen vorbeugen. Stattfinden soll dieses Vorbereitungstreffen spätestens im **April 1993**, wobei nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich allenfalls weitere solche Treffen als notwendig erweisen.

5. Die **Internationale Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer** selber soll **spätestens im August** in Genf über die Bühne gehen. Ihre Dauer wird zwischen 2 und 3 Tagen betragen und das Teilnahmeniveau sollte möglichst hoch sein (Minister). Zur Verminderung politischer Hindernisse der Teilnahme sollen nicht die Vertragsstaaten der Genfer Konventionen eingeladen werden, weil damit wiederum die Problematik der PLO resp. Palästinas, das sich selber als Vertragsstaat betrachtet, aufgeworfen würde. Eingeladen werden sollen vielmehr die Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft sowie einige massgebende humanitäre Organisationen in einer Form, welche noch näherer Prüfung bedarf.
6. Der **Charakter der Konferenz** sollte von einer politisch-moralischen Dimension bestimmt werden und eine rein juristische Debatte vermeiden. Mit dem IKRK besteht Übereinstimmung, dass es sich bei der geplanten Konferenz nicht um eine Rotkreuzkonferenz handeln kann und dass vor allem erhöhtes Problembewusstsein und vermehrte Betroffenheit angestrebt werden müssen. Demzufolge wird sich die Traktandenliste voraussichtlich auf die Bestätigung, Einhaltung und Durchsetzung der Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts konzentrieren, indessen auch die damit verbundenen Probleme der Zusammenarbeit und Koordination zwischen internationalen Institutionen auf dem Gebiet der humanitären Hilfe sowie die internationale Strafgerichtsbarkeit für Kriegsverbrechen zu erfassen haben.

#### IV. Finanzielle und rechtliche Aspekte

1. Der Grundsatzentscheid über die **Einberufung einer internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer** fällt in die **Kompetenz des Bundesrates** (Art. 102, Ziff. 8, der Bundesverfassung).
2. Der Bundesrat hat in der Vergangenheit wiederholt internationalen Konferenzen und Tagungen einen Sonderstatus gewährt, um die Arbeit der Delegationen zu erleichtern. In diesem Sinne sollen die Teilnehmer der internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer in den Genuss der **Privilegien und Immunitäten** kommen, wie sie in der Konvention über Sondermissionen vom 8. Dezember 1969 niedergelegt sind (in Kraft für die Schweiz seit dem 21. Juni 1985). Die Gewährung von Privilegien und Immunitäten liegt gemäss geltender Praxis ebenfalls in der aussenpolitischen **Kompetenz des Bundesrates** (Art. 102, Ziff. 8, der Bundesverfassung).
3. Für Vorbereitung und Durchführung der Konferenz ist ein **Betrag von Fr. 1'500'000.--** bereitzustellen, dessen Zusammensetzung dem beiliegenden Budget zu entnehmen ist.

Entsprechend der Unvorhersehbarkeit dieser Konferenz ist dieser einmalige Betrag nicht im Budget 1993 veranschlagt und muss mit dem **ersten Nachtrag 1993**

anbegehrt werden. Wir schlagen Ihnen daher vor, das EDA zu ermächtigen, mit dem Nachtrag I zum Budget 1993 einen Kredit in der Höhe von Fr. 1'500'000 mit gewöhnlichem Vorschuss zu Lasten der Rubrik 201.3600.162 "Gute Dienste" zu beantragen.

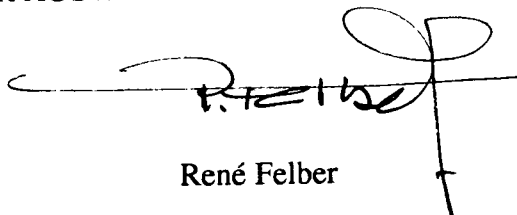
### V. Ämterkonsultation

Das Konsultationsverfahren ergab eine positive Einschätzung durch die Bundeskanzlei, durch das Bundesamt für Justiz des EJPD, durch den Stab GGST, das Bundesamt für Sanität und das Bundesamt für Adjutantur des EMD sowie durch die Eidgenössische Finanzverwaltung des EFD.

\*\*\*

Im Lichte obiger Ausführungen beantragen wir Ihnen, dem beigelegten Beschlussentwurf zuzustimmen.

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN



René Felber

Beilage: Entwurf des Beschlussdispositivs  
Provisorisches Konferenzbudget

Zum Mitbericht an:

- EJPD
- EFD
- EMD

Protokollauszug an:

- |                    |                    |
|--------------------|--------------------|
| - Bundeskanzlei    | 4 Ex. z. K.        |
| - EDA              | 10 Ex. zum Vollzug |
| - EJPD             | 4 Ex. z. K.        |
| - EFD              | 4 Ex. z. K.        |
| - Finanzdelegation | 4 Ex. z. K.        |
| - Finanzkontrolle  | 4 Ex. z. K.        |

## Organisation einer Internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsopfer

---

Aufgrund des Antrags des EDA vom 23. Dezember 1992

Aufgrund des Ergebnisses des Mitberichtverfahrens wird

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

1. Das EDA wird ermächtigt, für die Dauer von maximal 3 Tagen eine Internationale Konferenz zum Schutz der Kriegsopfer in Genf einzuberufen.
2. Das EDA wird ermächtigt, die für die Konferenz notwendigen Vorbereitungen zu treffen, namentlich einen Konferenzkommissar mit der Organisation zu betrauen und die notwendigen Vorbereitungstreffen in Genf durchzuführen.
3. Zur Finanzierung der Vorbereitungen und der Konferenz selber wird das EDA ermächtigt, mit dem Nachtrag I/1993 unter der Rubrik 201.3600.162 "Gute Dienste" einen Betrag von Fr.1'500'000 mit gewöhnlichem Vorschuss zu beantragen.
4. Den Konferenzdelegationen werden Privilegien und Immunitäten gemäss der Konvention über Sondermissionen vom 8. Dezember 1969 gewährt.

Für getreuen Protokollauszug:

## Organisation einer Internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsopfer

---

### Provisorisches Budget der Konferenz und ihrer Vorbereitungen

Exekutivsekretariat Personal		
- Konferenzkommissar (6 Monate)	* Entlöhnung	Fr. 84'000
	* Reisen (Transport, Hotels, Entschädigung)	100'000
- Sekretariatskraft (6 Monate)		42'000
Konferenzpersonal		
- Sprachdienstleitung (2 Personen, 2 x 3 Tage)		10'000
- Übersetzer für 4 Sprachen (1 Team von 3 Übersetzern und 3 Schreibkräften, 2 x 3 Tage)		72'000
- Dolmetscher für 4 Sprachen (3 Teams von je 3 Personen, 2 x 3 Tage)		170'000
- Administratives Personal: Empfang, Dokumentation, Kommunikation, Pressebüro (30 Personen, 2 x 3 Tage)		72'000
Sicherheit		300'000
Infrastruktur		
- Miete Ausstattung (Dolmetschereinrichtungen, Photokopier- und Textverarbeitungsgeräte, Telefaxe)		100'000
- Büromaterial		20'000
Übersetzungskosten		50'000
Gastgeberrolle		
- Reise- und Unterkunftskosten für die ärmsten Entwick- lungs-länder		400'000
- Gesellschaftliche Anlässe :	1 Essen (300 Personen)	30'000
	1 Cocktail (450 Personen)	9'000
- Gastgeschenk		20'000
Reserve		21'000
		-----
TOTAL		1'500'000
		=====