



Rede von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey

**Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für
auswärtige Angelegenheiten**

**„Responsibility to Protect“ – Verantwortung zu
schützen in Kriegen und Konflikten -
Der Standpunkt der Politik**

**Forum Humanitäre Schweiz
Zürich**

Freitag, 25. April 2008

Es gilt das gesprochene Wort!

Sehr geehrter Herr Präsident,
Exzellenzen,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Opfer des Schlachtfeldes von Solferino und der Kriege bis weit ins vergangene Jahrhundert hinein waren zu 90% Angehörige der Streitkräfte und zu 10% auf Seiten der Zivilbevölkerung. Kriege und kriegerische Auseinandersetzungen spielten sich zwischen Staaten ab. Über die Opportunität von Krieg und Frieden befanden souveräne Staaten nach Gutdünken, und die kriegerische Auseinandersetzung erfolgte zwischen mehr oder minder wohl organisierten Armeen.

Heute ist das Verhältnis der Opferzahlen zwischen bewaffneten Kräften und der Zivilbevölkerung ins Gegenteil verkehrt: 90% sind zivile Opfer. Klassische zwischenstaatliche Kriege bzw. Konflikte sind am Abnehmen. Die Konfliktherde sind innerstaatlich angelegt. Schauplätze und Kampfzonen befinden sich in bewohntem Gebiet. Konfliktparteien sind immer häufiger offen oder verdeckt operierende Gruppierungen.

Die Folgen gewaltsamer Konflikte werden uns täglich aufs Neue klar vor Augen geführt: Not, Elend, Leiden, im besten Fall Flucht und selbst auch diese mit ungewissem Ausgang. Die Unfähigkeit von Staaten, der Bevölkerung integral Schutz zu gewähren, gefährdet Individuen in ihrer Existenz und führt zu zerrütteten sozialen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen.

Die „Verantwortung zu schützen“, d.h. „Responsibility to protect“, ist ein relativ klar definierter und damit auch eindeutig besetzter Begriff. Das Konzept „Responsibility to Protect“ wurde im Jahr 2001 von der „International Commission on Intervention and State Sovereignty“ geprägt. Diese Expertenkommission befasste sich mit der Frage, unter welchen Bedingungen eine militärische Intervention eines Staates oder einer Staatengruppe zum Schutz der bedrohten Bevölkerung in einem anderen Staat legal oder wenigstens legitim sei. Anlass zu diesen Arbeiten gab die Kosovo-Intervention durch die NATO im Jahr 1999. Diese war vom Sicherheitsrat wegen der Vetodrohung

einzelner Ratsmitglieder nicht autorisiert worden. Damit verletzte die Militäroperation das in der UNO-Charta verbriefte Gewaltverbot. Nach der Charta kann nur der Sicherheitsrat die Anwendung von Gewalt autorisieren. Vorbehalten bleibt das Selbstverteidigungsrecht, das im Kosovo allerdings zu Recht nicht angerufen wurde, denn keiner der NATO-Staaten fühlte sich selber angegriffen. In den Augen der intervenierenden NATO-Staaten war die militärische Operation vielmehr notwendig, um ethnische Säuberungen oder gar einen drohenden Genozid im Kosovo zu verhindern. Diese Staaten machten geltend, es habe keine Alternative zum Militäreinsatz gegeben. Dass dieser nicht autorisiert sei, sei das kleinere Übel.

Die Kosovo-Intervention löste eine heftige Kontroverse aus. Während einige sie rundweg ablehnten, brachten andere vor, sie sei zwar chartawidrig, also illegal gewesen, aber könne aufgrund einer Werteabwägung auf höherer Ebene dennoch als legitim erachtet werden. Wieder andere gingen noch einen Schritt weiter: Weil die Militäroperation aufgrund ihrer rein humanitären Zielsetzung legitim sei, müsse sie doch wohl auch legal sein. Die Vertreter dieser Position propagierten in der Folge die Existenz eines neuen, ungeschriebenen „Rechts auf humanitäre Intervention“.

Die genannte Kommission überwand diese Kontroverse wenigstens zum Teil, in dem sie einen umfassenden Ansatz wählte. Was die engere Frage der Gewaltanwendung betrifft, bestätigte die Kommission die gängige Regelung, das heisst:

- Der Sicherheitsrat verfügt über das Gewaltmonopol
- und ein Staat, der angegriffen wird, hat ein Selbstverteidigungsrecht.

Hingegen legte die Kommission grossen Wert auf die Pflicht des souveränen Staates, seine Bürgerinnen und Bürger zu schützen. Erst wenn der Staat dieser Verantwortung nicht nachkommt, muss die internationale Gemeinschaft bereit sein, an dessen Stelle zu handeln. Mit dieser Erkenntnis kommen der Kommission vier wesentliche Verdienste zu:

Erstens: Dem oft überstrapazierten Begriff der staatlichen Souveränität wird ein positiver Inhalt verliehen. Souveränität wird nicht mehr als negatives Abwehrrecht im Sinne der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ – einem Begriff aus dem Kalten Krieg – verstanden. Wer sich auf seine Souveränität berufen will, muss seine Autorität zum Schutz der Menschen ausüben, die ihm unterworfen sind. Souveränität

bedeutet die Verantwortung, für ein Mindestmass an menschlicher Sicherheit und guter Regierungsführung besorgt zu sein.

Zweitens: Der Begriff setzt auf der Ebene der Einzelstaaten an. Es sind die Staaten, die weiterhin zuständig sind, auf ihrem Staatsgebiet für diesen Schutz aufzukommen. Die internationale Gemeinschaft darf erst intervenieren, wenn der betreffende Staat dieser Verantwortung nicht nachkommt. Das Konzept „Responsibility to Protect“ verankert das uns Schweizern bestens bekannte Prinzip der Subsidiarität.

Ein drittes Verdienst: Gewaltanwendung muss im Rahmen eines *Prozesses: vorher, während und nachher* gesehen werden. Es gilt im Sinne der „Responsibility to prevent“ Gewaltanwendung zu vermeiden. Gelingt dies nicht, kommt es zur „Responsibility to react“:

- Zunächst ist eine weite Palette von Massnahmen unterhalb der Schwelle der Gewaltanwendung angesagt.
- Eine militärische Intervention ist ultima ratio, und strenge Voraussetzungen müssen erfüllt sein, wie: erwiesene schwere Bedrohung für das Leben einer grossen Zahl von Menschen – gedacht wird beispielsweise an Genozid oder eine ethnische Säuberung – und Verhältnismässigkeit von Ausmass, Dauer und Intensität bezogen auf das verfolgte Ziel.

Wer interveniert, muss substantiell zum Wiederaufbau beitragen: „Responsibility to rebuild“. Dazu gehören Elemente der Friedensförderung, die Gewährleistung von Sicherheit, der Wiederaufbau der Justiz und die Förderung von Versöhnungsprozessen, aber auch die wirtschaftliche Entwicklung.

Schliesslich – und das ist das vierte Verdienst – hat das Konzept „Responsibility to Protect“ die umstrittene Doktrin der „humanitären Intervention“ ersetzt: Die humanitäre Aktion beschränkt sich ausschliesslich auf humanitäre Tätigkeiten, wie notleidenden Menschen Nahrungsmittel, Medikamente, Kleider, Decken, Unterkünfte zu beschaffen. Wer hingegen Bomben fallen lässt – und seien die Motive dafür noch so edel – ist kein „humanitärer“ Akteur.

Das 2001 präsentierte Konzept „Responsibility to Protect“ hat in die Arbeiten der UNO Eingang gefunden. Es wäre allerdings noch zu früh, zu behaupten, es habe sich überall durchgesetzt. Neben der Verbreitung des Konzepts besteht die

Herausforderung heute vor allem darin, es zu operationalisieren und in konkrete Handlungsvorgaben umzuformen.

Nach diesen klärenden Worten zur Terminologie stellt sich die Frage nach den Instrumenten und Mitteln des Schützens. Wir unterscheiden rechtliche, politische und operationelle Elemente. Beginnen wir mit den rechtlichen Instrumenten. Die nach wie vor wichtigste Schutzvorschrift ist das in der UNO-Charta verbriefte und vorgängig erwähnte Gewaltverbot. Kommt es trotzdem zu einem bewaffneten Konflikt, so finden die Regeln des Humanitären Völkerrechts Anwendung. Es hat zum Ziel, Leiden und Schäden möglichst zu begrenzen und – selbst im Krieg – ein Mindestmass an Humanität aufrechtzuerhalten. Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um einen legalen oder illegalen Konflikt handelt. Auch richtet sich das humanitäre Völkerrecht an alle am Konflikt beteiligten Parteien, also nicht nur an staatliche Streitkräfte, sondern ebenso an Rebellengruppen. Das Humanitäre Völkerrecht enthält nicht nur Regeln für den internationalen Konflikt, sondern auch solche für den innerstaatlichen Konflikt. Bei Kampfhandlungen zwischen Staaten kommen alle 4 Genfer Konventionen, das Erste Zusatzprotokoll von 1977 und die Haager Abkommen von 1907 zur Anwendung. Bei innerstaatlichen bewaffneten Konflikten sind die anwendbaren Vertragsregeln etwas spärlicher: Von den Genfer Konventionen ist nur Artikel 3 anwendbar, der eine Reihe zentraler Schutzvorschriften enthält, sowie das 2. Zusatzprotokoll von 1977.

Das Humanitäre Völkerrecht schützt vor allem Personen, die nicht oder nicht mehr an Kampfhandlungen teilnehmen: Zivilpersonen, Gefangene, Verletzte, Schiffbrüchige oder Personen, welche die Waffen gestreckt haben. Zum Humanitären Völkerrecht gehören aber auch Beschränkungen über die Art und Weise der Kriegführung und Verbote bestimmter Kriegführungsmethoden oder Waffen. Diese Regeln wollen unnötige und unverhältnismässige Leiden ganz allgemein verhindern und dienen dem Schutz aller, nicht zuletzt auch jenem der Kombattanten. Ergänzend hinzu kommen Vorschriften über den Schutz von zivilen Objekten oder Kulturgütern.

Schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts, wie z.B. Folter, unmenschliche Behandlung von Gefangenen, Vergewaltigung, Angriffe auf die Zivilbevölkerung oder der Einsatz von Kindersoldaten, gelten als Kriegsverbrechen. Solche Kriegsverbrechen sind Teil des Völkerstrafrechts. Wer Tatbestände des internationalen Strafrechts verletzt, macht sich als Einzelperson strafbar. Neben den

gerade genannten Kriegsverbrechen gehören schwere Verbrechen wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Folter, Sklaverei, Menschenhandel, Piraterie und bestimmte Formen des Terrorismus zu den international geächteten Verbrechen. Staaten haben die Pflicht, mutmassliche Täter strafrechtlich zu verfolgen und gegebenenfalls zu verurteilen. Wenn sie dieser Pflicht nicht nachkommen, kann unter Umständen ein internationales Strafgericht zum Zug kommen. Der Täter wird dann unmittelbar von der internationalen Gemeinschaft zur Rechenschaft gezogen. Ziel des Völkerstrafrechts ist natürlich nicht nur die Repression unerwünschten Verhaltens, sondern vielmehr die Schutzwirkung, die von der präventiven Dimension des Strafrechts ausgeht. Damit das Recht diese Wirkung entfalten kann, muss es möglichst lückenlos durchgesetzt werden. Der Kampf gegen die Straflosigkeit ist deshalb ein zentrales Anliegen.

Zentrale Schutznormen finden sich schliesslich auch im Bereich der Menschenrechte. Die Menschenrechte, vor allem die so genannt „notstandsfesten“ Menschenrechte, bleiben grundsätzlich auch im bewaffneten Konflikt anwendbar. Sie werden nicht einfach durch die Regeln des humanitären Völkerrechts ersetzt, sondern durch letztere im Einzelfall höchstens überlagert. Die Menschenrechte stehen definitionsgemäss allen Menschen zu. Am Bedeutendsten ist ihr Schutz aber natürlich für Angehörige besonders verletzbarer Gruppen, zum Beispiel: Minderheiten, Kinder, Frauen, Betagte, Flüchtlinge oder Gefangene.

Soviel zur rechtlichen Ebene. Auf der politischen Ebene hat die UNO zwar debattiert, aber nicht nur. Sie hat auch nach operationellen Antworten gesucht. Zur Schutzfunktion der internationalen humanitären Akteure gibt es zwar bis jetzt noch keine gefestigte Methodologie. Die auf Verbesserung des Reaktionspotentials ausgerichteten Reformen des humanitären Systems der Vereinten Nationen suchten ab 2005 den Schutz der Zivilbevölkerung durch einen sogenannten „Protection Cluster“ zu stärken. Der Protection Cluster wird durch das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen geleitet und umfasst ungefähr 30 Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen.

Beim humanitären Schutz nimmt aufgrund ihres Mandats die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung einen herausragenden Platz ein. Sie leistet auf diesem Gebiet einen ausserordentlichen Beitrag. Die Hilfe kommt gezielt den bedürftigsten Opfern zu, und die Anstrengungen ergänzen diejenigen der UNO und der Staaten.

Global ausgerichtet und höchst professionell, unterscheidet sich die Bewegung durch ihre Nähe zu den Opfern von Konflikten sowie durch ihre Fähigkeit, mit ihren Programmen die prioritären Bedürfnisse der zu schützenden Zivilbevölkerung abzudecken.

Die soeben beschriebenen humanitären Schutzbemühungen stehen nicht für sich allein. Sie fügen sich in den Reigen der erwähnten friedenspolitischen Instrumente ein wie Konfliktprävention, Vermittlung und nachhaltige Friedenssicherung. Natürlich gehört auch das militärische Peacekeeping dazu. Die Relevanz von UNO-Friedensmissionen kann allein schon aus dem grossen personellen Engagement ersehen werden. Im Oktober 2007 standen 82'000 UNO-Blauhelme, - Militärbeobachter und Zivilpolizei sowie 20'000 ziviles Personal im Einsatz. Aufgrund der Mandate müssten weit mehr Personen unter der UNO Fahne Dienst leisten. Die UNO-Friedensmissionen sind also personell unterdotiert. Das Gesamtbudget der friedenserhaltenden Operationen der UNO belief sich 2006/07 auf mehr als 5 Milliarden USD.

Die Schweiz trug rund 62 Millionen USD bei. Ungefähr 270 schweizerische Armeeinghörige leisten Dienst in UNO und anderen Friedensmissionen Dienst, allein in der KFOR und der EUFOR sind es 245.

Anhand von konkreten Notlagen in Afrika möchte ich die Bemühungen um den Schutz der Zivilbevölkerung illustrieren.

Erstes Beispiel ist Darfur. Im sudanesischen Darfur sind rund 4,2 Millionen Menschen vom internen bewaffneten Konflikt betroffen. Ein Viertel der Bevölkerung Darfurs wurde vertrieben und lebt unter schwierigsten Bedingungen in Lagern. Für die internationale Gemeinschaft und auch die Schweiz ist der Schutz der betroffenen Zivilbevölkerung eine prioritäre Aufgabe.

Die äusserst prekäre Sicherheitssituation erforderte ein umfassendes internationales Schutzdispositiv. Nach dem Ungenügen der eingesetzten AU-Mission gab der UNO-Sicherheitsrat schliesslich grünes Licht für die UNAMID – African Union / United Nations Hybrid operation in Darfur. Diese soll gemäss Mandat unter anderem zum Schutz der Zivilbevölkerung gegen gewaltsame Übergriffe beitragen. Entscheidendes Element zur Erfüllung dieses Auftrages sind militärische und polizeiliche Kräfte.

Gesamthaft sind 31'000 Personen für ein Gebiet von 12mal der Fläche der Schweiz vorgesehen. Auch wenn die Schweiz keine Armeeangehörige einsetzt, trägt sie gleichwohl substantiell an die Kosten der UNAMID bei.

Im folgenden ein zweites konkretes Beispiel der Schutzbemühungen. Wir werfen einen kurzen Blick nach Uganda, wo ab 2002 ein Drama um intern Vertriebe eskalierte. Der jahrelange Konflikt zwischen der Lord's Resistance Army – LRA – und der ugandischen Regierung hatte für die Zivilbevölkerung im Norden Ugandas verheerende Folgen:

- fast 1.6 Millionen intern Vertriebene; in gewissen Gebieten waren es 90%;
- 40'000 Kinder, sogenannte *Night Commuters*.
- Tausende von entführten Kindern, jungen Männern und Frauen, die als Kindersoldaten oder Sklaven missbraucht wurden.

Die LRA ging mit unglaublicher Brutalität vor. Aber auch Ugandas *Encampment Policy* selbst verletzte in mehrfacher Hinsicht die Menschenrechte. In den Camps herrschte Überbevölkerung, Knappheit an Wasser und medizinischer Versorgung. Krankheiten, psychosoziale Auswirkungen, physische und sexuelle Gewalt waren an der Tagesordnung.

Die Situation spitzte sich nach einer ugandischen Militäroperation gegen die LRA im Jahre 2002 zu. Obwohl teilweise präsent, schenkte die internationale Gemeinschaft den soeben geschilderten Umständen wenig Aufmerksamkeit. Jan Egeland, der damalige UNO-Nothilfekoordinator, beurteilte die Situation im November 2003 wie folgt: "The conflict in northern Uganda is the biggest forgotten, neglected humanitarian emergency in the world today". Erst dieser Appell brachte den nötigen Impetus zur Bewältigung.

Aktuelles Beispiel eines sogenannten *failed State* ist Somalia. Abgesehen vom Norden, gibt es dort keine einigermaßen funktionierende staatliche Strukturen, welche Grundbedürfnisse befriedigen und Grundrechte gewähren könnten. Die Arbeitsbedingungen der humanitären Organisationen sind äusserst prekär, und die Helfer können nur bedingt für die elementaren Notbedürfnisse der Zivilbevölkerung aufkommen. Sie tun dies unter Inkaufnahme grosser Gefahren für Leib und Leben, denn sie selbst sind nun Angriffsziel. Aufgrund der fehlenden Sicherheit ist der Zugang zu den Notleidenden in Zentral- und Südsomalia teilweise verunmöglicht. Nichtregierungsorganisationen behelfen sich mit Aufrufen und appellieren an die

Einhaltung des humanitären Völkerrechts. Auch das Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten der UNO sorgt für intensive Anwaltschaft von Nairobi aus. Weder die regionalen noch die globalen Akteure kennen eine Antwort. Die etablierten Mechanismen zeigen keine Wirkung. Es würde mich interessieren, wie das IKRK diese Situation beurteilt und wie aus seiner Sicht der Schutz der Zivilbevölkerung und der humanitären Akteure in Somalia verbessert werden könnte.

Was tut die Schweiz in Sachen Schutz? Sie alle kennen die Redewendung, dass zu Hause beginne, was leuchten soll im Vaterland. Tatsächlich sieht denn auch unsere Bundesverfassung die Verpflichtung zu schützen als staatliche Aufgabe: Schutz der Menschenwürde, Schutz vor Willkür, Schutz der Kinder und Jugendlichen, Schutz der in Not geratenen, Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung, um nur ein paar wenige Schutzverpflichtungen des Staates zu erwähnen. Was durch unsere Rechtsordnung festgeschrieben wird, gilt innerstaatlich und erfordert detaillierte Umsetzung. Die Schutzbedürftigen können Rechte beanspruchen und diese auch mit Hilfe der Justiz durchsetzen. Vom Staat wird erwartet, dass er die dazu nötigen Kapazitäten schafft. Das alles ist auch bei uns unter normalen Verhältnissen ein nicht leichtes Unterfangen. Komplex erweist sich diese Verpflichtung unter Umständen, wenn es um schweizerische Personen und Sachen im Ausland geht.

Die Bundesverfassung verpflichtet uns auch zum Engagement im Ausland. Um die eigene Unabhängigkeit und Wohlfahrt wahren zu können, müssen wir zur Linderung von Not und Armut in der Welt beitragen und das friedliche Zusammenleben der Völker sowie die Achtung der Menschenrechte fördern. Das hängt alles mit unserem Thema zusammen. So wie kein Staat völlig auf sich allein gestellt Frieden, Stabilität und Wohlstand gewährleisten kann, so verhält es sich mit der menschlichen Sicherheit im weitesten Sinne. Wir müssen diese Aufgaben daher vor allem im Rahmen der multilateralen Zusammenarbeit wahrnehmen.

Die Schweiz hat sich, was das Recht anbelangt, international dafür eingesetzt, dass das Gewaltverbot nicht mit Konzepten des „Präventivkriegs“ oder der „humanitären Intervention“ ausgehöhlt wird. Der beste Schutz in Kriegen und Konflikten ist nach wie vor der, Kriege und Konflikte zu vermeiden.

Der Tradition von Henry Dunant verpflichtet und als Depositarstaat der Genfer Konventionen fühlt sich die Schweiz in einer besonderen Verantwortung, die weltweite Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu fordern und zu fördern. Als neutraler Staat ist sie dabei auch besonders glaubwürdig. Die Schweiz lancierte ausserdem eine Anzahl wichtiger thematischer Arbeiten, so z.B. in den Bereichen asymmetrische Kriegsführung, zu den anwendbaren Regeln in der Luftkriegsführung oder für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte durch private Militär- und Sicherheitsfirmen sowie für den humanitären Zugang zu Zivilpersonen während eines bewaffnetes Konfliktes. Die Schweiz hat unter anderem aktiv an den Verhandlungen über das 2. Fakultativprotokoll zum Haager Übereinkommen und über das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen betreffend der Rechte des Kindes und deren Beteiligung in bewaffneten Konflikten teilgenommen. Gleiches gilt mit Bezug auf das Protokoll über explosive Kriegsmunitionsrückstände zum Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können. Die Schweiz engagiert sich auch für eine bindende internationale Regelung von Streumunition, sowohl im Rahmen des Oslo-Prozesses, wie auch in den Verhandlungen im Rahmen des eben erwähnten Übereinkommens über konventionelle Waffen.

Die Schweiz gehörte ausserdem zu den Staaten, die im Kampf gegen die Straflosigkeit von Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit eine Führungsrolle eingenommen haben. Besonders engagierte sich die Schweiz bei der Schaffung und beim Aufbau des ständigen Internationalen Strafgerichtshofs. Dieser leistet einen wichtigen Beitrag für die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts und zur Verhinderung schwerster Menschenrechtsverletzungen. 106 Staaten haben das Statut dieses Gerichts schon ratifiziert. Aber es bleibt eine grosse Anzahl von Staaten, die diesen Schritt noch nicht getan haben. Bis zur erwünschten Universalität des Gerichtshofs ist es also noch ein langer Weg.

Was die Menschenrechte anbetrifft, leistet die Schweiz einen besonderen Beitrag bei der Verteidigung und Förderung der elementaren Menschenrechte. Sie engagiert sich besonders gegen die Folter und für die Abschaffung der Todesstrafe. Ihr Augenmerk gilt ausserdem dem Schutz besonders verletzlicher Minderheiten oder Gruppen. Die Schweiz führt mit einer grossen Zahl von Staaten

Menschenrechtsdialoge. Mit diplomatischen Initiativen setzt sie sich dafür ein, dass die Menschenrechte auch im Kampf gegen den Terrorismus beachtet werden. Besonders aktiv ist sie auch auf dem Gebiet „Menschenrechte und Justiz in Transitionsprozessen“. Die Gründung des UNO-Menschenrechtsrats 2006 in Genf ist ebenfalls auf eine erfolgreiche Initiative der Schweiz zurückzuführen.

Wenn die betroffenen Regierungen ihre Verantwortung nicht mehr ausreichend wahrnehmen, sind nicht nur internationale politische Gremien, sondern auch humanitäre Organisationen gefordert. Die Humanitäre Hilfe des Bundes leistet Nothilfe in Kriegen oder kriegsähnlichen Zuständen, in Situationen fragiler Staatlichkeit, bei zusammengebrochenen und fehlenden sozialen staatlichen Strukturen. Überall dort ist auch mangelnde menschliche Sicherheit zu beklagen. Die Humanitäre Hilfe des Bundes engagiert sich in solchen Situationen bilateral und multilateral in erster Linie in der Grundversorgung von Trinkwasser und Nahrungsmitteln, dem Bereitstellen von temporären Unterkünften, in der medizinischen Nothilfe, beim Betreuen und Schützen von Flüchtlingen, Vertriebenen und Obdachlosen.

Zu den Aktivitäten der Humanitären Hilfe des Bundes gehört auch die Anwaltschaft, das heißt Schützen durch Präsenz und Zeugenschaft im Krisengebiet, Appelle in internationalen Gremien zugunsten der Opfer sowie Analyse und Information über deren Lage, insbesondere in sogenannten vergessenen Konflikten. Engagement und Verantwortung für die Opfer erfordern auch eine verbesserte internationale Koordination von Hilfsanstrengungen und deren Ressourcenzuordnung sowie Kohärenz von humanitären, friedenspolitischen, militärischen und wirtschaftlichen Massnahmen. Zu den multilateralen Hauptpartnern gehören das IKRK, sowie die humanitär tätigen UNO-Organisationen wie das Welternährungsprogramm, das UN Hochkommissariat für Flüchtlinge und das Koordinationsbüro für humanitäre Angelegenheiten OCHA. Mit dem IKRK verbindet uns insbesondere das Bemühen um eine neutrale und unabhängige humanitäre Aktion, um den Zugang zu den Opfern zu gewährleisten. Die humanitäre Aktion muß sich klar von den Operationen der Sicherheits- oder Stabilisierungskräfte unterscheiden. International anerkannte Richtlinien fordern deshalb die Respektierung der humanitären Grundsätze und der jeweiligen Mandate. Zwar sind die Aktionen aufeinander abzustimmen. Auf keinen Fall aber darf eine humanitäre Aktion der Verfolgung von Sicherheitszielen dienen.

Gestatten Sie mir eine kurze Beuteilung der bisherigen Bemühungen in Sachen Schutz der Zivilbevölkerung in Kriegen und Konflikten. Vereinzelt ist in den letzten Jahren gefordert worden, das humanitäre Völkerrecht müsse überarbeitet werden. Es wird behauptet, es sei nicht mehr auf dem neuesten Stand. Die Natur und die Auswirkungen der Konflikte hat sich seit Verabschiedung der Haager Landkriegsordnung und seit Verabschiedung der Genfer Konvention stark gewandelt. Das Verhältnis zwischen internationalen und nicht internationalen bewaffneten Konflikten hat sich dramatisch verschoben. Angriffe auf Zivilpersonen, die systematische Begehung von sexuellen Verbrechen und der Einsatz von Kindersoldaten werden immer häufiger. Solche Verbrechen sind nicht einfach „Nebeneffekte“ eines Konfliktes, sondern Teil der Strategie. Diese Herausforderungen an das humanitäre Völkerrecht werden von Regierungsexperten, Wissenschaftlern und Experten von Organisationen in verschiedenen Foren diskutiert. Die allgemeine Schlussfolgerung dieser Diskussionen ist jedoch, dass das bestehende humanitäre Völkerrecht eine normative Antwort auf solche Verbrechen bereithält sowie einen geeigneten Rahmen für die aktuellen bewaffneten Konflikte und die sich daraus ergebenden Herausforderungen bietet.

Die den Genfer Konventionen zugrunde liegenden Prinzipien sind und bleiben unbeschränkt gültig. Die Herausforderungen stellen sich somit weniger auf der Ebene des bestehenden Rechts, als auf deren Einhaltung und Anwendung. Zum Beispiel gilt es sicherzustellen, dass auch den so genannten «widerrechtlichen feindlichen Kämpfern» der Schutz des humanitären Völkerrechts gewährt wird und die Menschenrechte auch im Kampf gegen den Terrorismus beachtet werden.

International stehen wir auf der politischen Ebene bezüglich Schutz der Zivilbevölkerung in Konflikten noch vor einigen Herausforderungen. So sind die divergierenden Interessen vor allem der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats ein Beispiel für Hindernisse, welche einer raschen und wirksamen Antwort auf eine Krisensituation oftmals im Weg stehen. Kritisiert wird auch die zuweilen mangelhafte Umsetzung seiner Resolutionen. Generell fehlt es auf der internationalen Ebene häufig an funktionierenden Warnmechanismen, konsequentem Factfinding und objektiver Berichterstattung über die Situation der Zivilbevölkerung. Oft mangelt es auch an einem fundierten Dialog über vitale Fragen der Opfer, wie ärztliche Versorgung und willkürliche Behandlung. Nicht zuletzt ist auch eine begriffliche und

konzeptionelle Verwischung des Schutzes festzustellen, was Aufgaben und Rolle der politischen, militärischen und humanitären Akteure betrifft.

Die Schweiz wird sich weiterhin stark für den Schutz des Menschen vor, während und nach einem bewaffneten Konflikt einsetzen. Sie wird sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten dafür verwenden, dass das Humanitäre Völkerrecht, die Menschenrechte und die völkerstrafrechtlichen Normen in allen Konflikten von allen Parteien vollumfänglich respektiert und umgesetzt werden.

Im Zentrum der Anstrengungen steht stets die Verhinderung von Gewalt und – wenn es doch dazu kommt – der bestmögliche Schutz des Menschen, seiner Integrität und Würde sowie der Verminderung von Leiden.

Nach Ansicht des Bundesrates sollte sich die Schweiz mit mehr Armeeangehörigen an Friedensoperationen beteiligen. Längerfristig ist ein Kapazitätsausbau bis 500 Personen anzustreben. Der Beitrag soll funktional und materiell hochwertig sein. Damit leistet die Schweiz nicht zuletzt einen verstärkten Einsatz zum Schutz der Opfer von Kriegen und Konflikten.

Meine Damen und Herren,

Es entspricht Schweizer Tradition, sich den humanitären Herausforderungen zu stellen. Wir haben die Rechtsentwicklung zum Schutz der Kriegsoffer mitbeeinflusst und mitgetragen. Wir wollen dies auch künftig tun. Priorität kommt der kompromisslosen Umsetzung der bestehenden Regelungen zu, weniger der Schaffung neuen Rechts.

Wir gehen mit der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* einig, dass alles daran gesetzt werden muss, durch Prävention Konflikte zu verhindern. Leider wird aus egoistischen Motiven mehr interventionistisch agiert, statt mit nachhaltiger Aufbauarbeit das friedliche Zusammenleben zu fördern. Finanzielle Beiträge zum Schutz der notleidenden Zivilbevölkerung reichen nicht aus. Solidarität erfordert auch Zeugen- und Anwaltschaft. Im EDA arbeiten wir an einer Strategie für den Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten, um ihr Leiden zu lindern. Auch Sie, meine Damen und Herren, tragen mit Ihrem Einsatz zum Schutz der Opfer bei.

Ich hoffe sehr, dass das Forum „Humanitäre Schweiz“ weiterhin den Opfern von Kriegen und gewaltsamen Konflikten eine Stimme gibt. Ein Schritt in diese Richtung ist die heutige Veranstaltung.