Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 173 (2007)

Heft: 6

Artikel: Die Schweiz als Depositarstaat

Autor: Doppler, Bruno

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-71044

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Die Schweiz als Depositarstaat

... nicht gerade ein Titel, auf den sich ein Leser stürzt! Zudem erwecken die Wörter «Schweiz» und «Depositarstaat» sicher in jedem Bürger eine eigene Vorstellung, in der sich die Realität, wie er selber sie erlebt, und ein ideales Bild von beiden Begriffen miteinander verwoben schwingen. Ziel dieses Beitrages ist weder eine juristische noch eine staatspolitische Abhandlung. Es geht mir vielmehr darum, etwas auszuleuchten, was die Schweiz als Depositarstaat von zirka 70 internationalen Abkommen tun kann, damit die Vertragsparteien diese auch einhalten. Angesichts der ungezählten menschlichen Opfer, welche die verschiedensten bewaffneten Auseinandersetzungen, seien diese internationaler, interner, konventioneller oder asymetrischer Natur, täglich weltweit fordern, ist natürlich die Respektierung der humanitären Vorschriften der vier Genfer Abkommen von 1949 und ihrer drei Zusatzprotokolle besonders erstrebenswert.

Bruno Doppler*

Zur Begriffsklärung. Unter «Schweiz» möchte ich lediglich einen souveränen Nationalstaat verstanden wissen, der sich politisch vorwiegend durch seine Neutralität und Stabilität, traditionell durch sein humanitäres Engagement und wirtschaftlich auf dem Weltmarkt durch ein angesichts seiner geringen geografischen Ausdehnung überproportionales Gewicht auszeichnet.

Vier Schlagwörter charakterisieren meines Erachtens die Schweiz für die Bedürfnisse dieses Beitrages ausreichend: Neutralität, Stabilität, Prosperität, Kontinuität. Alle vier Eigenschaften sind eindeutig Trümpfe in der Hand eines Staates, der, aus welchen Gründen auch immer, Depositarstaat eines humanitären Abkommens wird, dem er auch als Vertragspartei angehört.

Der Depositarstaat und sein Pflichtenheft werden in der freien Enzyklopädie «Wikipedia» folgendermassen dargestellt[1]:

«Der Depositar eines völkerrechtlichen Vertrages ist ein Staat oder eine internationale Organisation, dem/der die an dem Abkommen beteiligten Vertragspartner die treuhänderische Verantwortung für die mit der Durchsetzung des Vertrages verbundenen Aufgaben übertragen haben. Zu diesen Aufgaben gehören regelmässig:

- Die Verwahrung der Originaldokumente des Vertrages;
- Die Annahme von Beitritts- und Ratifikationserklärungen;
- Die Bekanntgabe des Beitritts weiterer Vertragspartner an alle Vertragspartner;
- Die Überwachung der Einhaltung des Vertrages;
- Die Vermittlung zwischen Vertragsparteien im Fall von Konflikten;
- Die Organisation und Durchführung von Folge- und Überprüfungskonferenzen.

In einigen Fällen besitzt der Depositar eine, meist historisch begründete, Sonderstellung zwischen den Vertragsstaaten, aus der in der Regel auch eine Führungsrolle oder ein Führungsanspruch hinsichtlich der Umsetzung und weiteren Verbreitung des betreffenden Abkommens resultiert. Diese Sonderstellung kann z. B. auf dem Ort der Vertragsverhandlungen bzw. der Vertragsunterzeichnung beruhen.

Beispiele:

- Depositar der Charta der Vereinten Nationen: USA
- Depositar der Genfer Konventionen: Schweiz
- Depositar des Nordatlantikvertrages: USA
- Depositar des Vertrages über die Europäische Union: Italien
- Depositar des Rom-Statutes für den Internationalen Strafgerichtshof: Vereinte Nationen.»

Wie aus dieser Definition ersichtlich, ist die Schweiz Depositarstaat der vier Genfer Konventionen, deshalb auch ihrer drei Zusatzprotokolle.

Der Begriff «Depositar» atmet nicht gerade Lebensfreude, Tatendrang und Initiative. Man denkt dabei unweigerlich an «Depot», z. B. Tramdepot oder Bankdepot, also an etwas Passives, dazu da, ein Gut zu versorgen, aufzubewahren, zu schützen. Das ist recht so, aber nicht sehr dynamisch. Die aufgeführte Definition zeigt auch, dass die Hauptaufgabe des Depositars darin besteht, «die treuhänderische Verantwortung» für die mit der Durchsetzung des Vertrages verbundenen Aufgaben zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang werden sechs Aufgaben mit folgenden Tätigkeitswörtern aufgelistet:

- Verwahren
- Annehmen
- Bekannt geben
- Überwachen
- Vermitteln
- Organisieren

Es ist darin eine steigende Dynamik zu erkennen. «Verwahren» und «Annehmen» sind rein passive Registrierungsaufgaben, die eigentlich nur ein einigermassen korrekt geführtes Archivierungssystem voraussetzen.

«Bekannt geben» bedingt lediglich die Kapazität, mit den anderen Vertragspartnern zu kommunizieren. Die Art der Kommunikation ist freigestellt.

«Überwachen» stellt schon etwas höhere Ansprüche, zumal es um die Überwachung der Einhaltung eines Vertrages geht. Das Überwachen lässt sich kaum in der Art eines Wachthundes bewerkstelligen, der angekettet darauf wartet, dass etwas Abnormales geschieht, damit er tätig wird und bellt. Überwachen setzt voraus, dass der Depositar die Ressourcen hat oder diese anschafft, um Informationen über das Betragen der anderen Vertragsparteien einzuholen. Dies kann auf zweierlei Arten geschehen. Entweder mit einem Netz von eigenen Beobachtern oder über ein solches von vertrauenswürdigen Alliierten. Im ersten Fall denkt man an die diplomatischen Vertretungen, im zweiten können es befreundete Staaten sein, die selbstverständlich auch Vertragspartei, aber auch gleicher Gesinnung sind. Im Falle der vier Genfer Konventionen ist als Vertragspartei praktisch die gesamte Staatengemeinschaft angesprochen, denn 194 Länder haben diese Abkommen ratifiziert. Im Artikel 1, der in allen vier Genfer Abkommen den gleichen Wortlaut hat, wird von den Staaten verlangt, dass sie den Vertragsinhalt nicht nur selber respektieren, sondern auch dafür sorgen, dass dieser von allen anderen Partnern respektiert wird: «Die hohen Vertragsparteien verpflichten sich, das vorliegende Abkommen unter allen Umständen einzuhalten und seine Einhaltung durchzusetzen».[2] Das ist eine ganz klare und eindeutige Verpflichtung, doch fehlt es zumeist am politischen Willen, dieser Verpflichtung nachzukommen.

Die fünfte Aufgabe heisst «Vermitteln». Vermitteln kann man «light», wenn es z. B. um Interpretationsdivergenzen von Vertragsinhalten geht oder aber, am heissen Ende des Spektrums der Möglichkeiten, wenn zwischen den Parteien ein Konflikt entstanden ist, der mit Waffengewalt ausgetragen wird. Die Vermittlerrolle bietet für diplomatische Initiativen und Talente ein weites Aktionsfeld, das bisher noch nicht

* Bruno Doppler, Oberst der Miliz a D, ehemaliger IKRK-Delegierter, Delegationschef, Gründer und langjähriger Leiter der Abteilung für Zusammenarbeit mit Streit- und Sicherheitskräften im IKRK.

[1] http://de.wikipedia.org/wiki/Depositar
[2] GI-IV, Art. 1

völlig ausgeschöpft wurde, ich nehme an, weil allzu oft sogenannte «höhere Interessen» wahrgenommen oder geschützt werden müssen. Üblicherweise sind diese kommerzieller Natur und drücken dann eben menschliches Leid, weil ihr politisches Gewicht das von Menschenleben weitaus überragt, gegen die Wand.

Zuletzt steht noch «Organisation und Durchführung von Konferenzen». Auf den ersten Blick scheint dies ein recht harmloses Aufgabengebiet zu sein, doch verlangt es viel politisches Gespür und diplomatisches Geschick. Man denke nur an die diplomatische Konferenz, die zur Annahme des dritten Zusatzprotokolls, d.h. des neuen Schutzzeichens, «der Rote Kristall», von der Eidgenossenschaft einberufen wurde. Ein erster Anlauf musste im Jahr 2000 wegen der plötzlich scharf zugespitzten politischen Situation im Nahen Osten aufgegeben werden. Erst 2005 hatte das Unternehmen, dank des unermüdlichen Einsatzes sowohl der Schweizer Diplomaten als auch der Vertreter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), Erfolg. Ein Scheitern der Konferenz konnte nur knapp verhindert werden, denn die arabischen Staaten stemmten sich gegen die Anerkennung des «Magen David Adom», des Israelischen Roten Davidsterns, ein Schutzzeichen, das nicht zu den in den Genfer Konventionen anerkannten Zeichen gehört. 98 Staaten stimmten schliesslich für die Einführung des Roten Kristalls, 27 dagegen, worunter Iran, China, Kuba und Nordkorea, und zehn enthielten sich der Stimme. Pikant an der Geschichte ist, dass die Einführung des Roten Kristalls seit 1948 der einzig gangbare Weg war, der gefunden wurde, um Israel im Schoss der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz ein Mitsprache- und Stimmrecht zu gewähren. Die Legalisierung der Situation Israels wurde praktisch zum Hauptzweck der Konferenz. Fünf Jahre lang musste die diplomatische Maschinerie, sowohl seitens der Schweiz als auch des IKRK, auf Hochtouren laufen, um die Bedenken und den Widerstand der arabischen Welt gegen diese quasi Sonderbehandlung Israels zu neutralisieren, des ersten Nutzniessers des neuen Schutzzeichens.

Das Beispiel des dritten Zusatzprotokolls illustriert auch schön die Zusammenarbeit von EDA (Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten) und IKRK auf dem diplomatischen Parkett, vorwiegend wenn es um die Ausarbeitung eines neuen humanitären Vertrages geht oder darum, die Akzeptanz eines solchen weltweit zu testen. Es muss allerdings klar gesagt werden, dass IKRK und Eidgenossenschaft humanitäre Zielsetzungen, vor allem operationeller Natur, getrennt und unabhängig voneinander verfolgen. Diese Unabhängigkeit wird aus dem Sitzabkommen, welches das IKRK mit der Schweizer Regierung unterzeichnet hat, ersichtlich. IKRK und Eidgenossenschaft, die 2006 mit 97,1 Mio. CHF der dritte Geldgeber der angesehensten humanitären Organisation war, sind komplementär (USA 217,6 Mio., GB 97,9 Mio.)

Wie in der Definition erwähnt, besitzt der Depositar bezüglich der ihm zur Verwahrung anvertrauten Staatsverträge oft eine historisch begründete Sonderstellung. Letztere ist bei den Genfer Konventionen besonders offensichtlich, da die Schweiz praktisch als Wiege dieser Verträge gilt. 1864 wurde in Genf die erste, nur zehn Artikel umfassende Konvention im Alabamaraum des Genfer Rathauses unterzeichnet. Die aktive Neutralität, ihre politische Stabilität und ihr wirtschaftliches Gewicht umgeben die Schweiz in den Augen der Staatengemeinschaft mit einer Aura, die sich in einer vielleicht überdimensionierten Erwartungshaltung ihr gegenüber manifestiert. Demzufolge muss die Schweiz als Depositar vergleichsweise mehr leisten, als was rein technisch üblich ist.

Die Staatengemeinschaft hat in Sachen Einhaltung humanitärer Verhaltensregeln ein Recht, von der Schweiz mehr zu erwarten als von irgendeinem Depositarstaat, weil sich unser Land gern als Förderer, ich möchte fast sagen als Schutzpatron, des humanitären Rechts sieht.

Sowohl die Juristen des EDA als auch die Offiziere im Bereich Kriegsvölkerrecht, der dem Stab des Chefs der Armee angehängt ist, bestätigen, dass die Schweiz einen recht grossen Spielraum für Initiativen und Vorschläge hat, deren Realisierung dann natürlich jeweils vom gerade herrschenden weltpolitischen Klima und von der Wahrung anderer prioritärer Interessen, welcher Art auch immer, abhängt. Und selbstverständlich auch von den jeweiligen Departementsvorstehern.

Wo liesse sich mehr tun?

Ausgangspunkt sei die juristische Verpflichtung, enthalten im Artikel 1 der vier Genfer Konventionen: die humanitären Regeln unter allen Umständen respektieren und ihre Einhaltung durchsetzen.

Aus der Fülle der Handlungsmöglichkeiten seien einige wenige als Beispiele aufgeführt.

■ Eine konkrete Basis bietet der Artikel 90 des Zusatzprotokolls 1, «Internationale Ermittlungskommission». Obwohl diese Kommission faktisch existiert und ihre Mitglieder ernannt sind, ist ihr Erfolgsausweis so gut wie leer. Das mag damit zusammenhängen, dass ihr Mandat und ihr Spielraum allzu restriktiv formuliert sind. Die Vertragsparteien müssten sich einverstanden erklären, etwas von ihrer Souveränität zugunsten der Stärkung des Rechts abzugeben;

■ Die Schweiz hat zum Teil in Zusammenarbeit mit dem IKRK sehr gute Ausbildungsgrundlagen- und Techniken zur Schulung von Angehörigen von Streit- und Sicherheitskräften im Bereich des KVR ausgearbeitet. Dieses Material und die gesammelte Erfahrung könnte optimiert werden, indem z.B. die schweizerische Armee dem IKRK schon ausgebildete oder noch auszubildende KVR-Instruktoren für Auslandmissionen zur Verfügung stellt und diese Dienste auch anrechnet;

■ Zu überlegen wäre ebenfalls, inwiefern Schweizer Offiziere (Majore, Oberstleutnants und Obersten) z.B. im Rahmen von UNO-Aufträgen, PfP- oder OSZE-Missionen die Einhaltung oder Missachtung des KVR durch die involvierten Parteien in Krisengebieten überwachen könnten. Solche Evaluationsaufträge würden allerdings voraussetzen, dass besagten Offizieren ein Minimum an Bewegungsfreiheit und Sicherheit garantiert wird ... und dass die erstellten Berichte von den Auftraggebern nicht nur mit diplomatischer Höflichkeit zur Kenntnis genommen würden;

■ Zwei weitere Fronten eignen sich ebenfalls für etwas beherztere Einsätze: Kindersoldaten und die Verwendung gewisser nicht diskriminierender Waffen, wie z.B. Kanistermunition. Wünschenswert wäre das Verbot sowohl der Rekrutierung von Kindersoldaten (unter 18 Jahren) als auch jeder Art von Munition, deren Wirkung im Ziel nicht kontrolliert werden kann.

Es ist offensichtlich, dass humanitäre Belange noch weit davon entfernt sind, Top-Priorität zu geniessen. Hält man sich jedoch vor Augen, was in den letzten drei Jahrzehnten für bedeutende Fortschritte im Bereich des Umweltschutzes, aber auch der Verbreitung der Menschenrechte, inklusive des KVR gemacht wurden, und bedenkt man, dass die Respektierung der menschlichen Würde weitgehend als einer der Massstäbe zur Evaluierung der sogenannten «good governance» gebraucht wird, dann bleibt noch Raum für Hoffnung.

Die Schweiz ist ein angesehener Kleinstaat, der sich durch Neutralität, Prosperität, Stabilität und Kontinuität ein Markenbild geschaffen hat. Er ist Sitz mehrerer internationaler Organisationen und stellt auf der Weltszene für niemanden eine Bedrohung dar. Besser haben kann man es fast nicht, machen vielleicht schon. Nur, es kostet. Die Schweiz hat jedoch die Mittel dazu. Sie muss nur wollen. Man sagt, wo ein Wille ist, da findet sich auch ein Weg. ■