

## 4. Soziale Entwicklung

Catherine Schümperli Younossian, Eric Burnier, Claudine Sauvain-Dugerdil and Nicolas Schwab

---



**Electronic version**

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/786>

ISSN: 1663-9677

**Publisher**

Institut de hautes études internationales et du développement

**Printed version**

Date of publication: 1 avril 2000

Number of pages: 201-221

ISSN: 1660-5926

**Electronic reference**

Catherine Schümperli Younossian, Eric Burnier, Claudine Sauvain-Dugerdil und Nicolas Schwab, « 4. Soziale Entwicklung », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 19 | 2000, Online erschienen am: 28 August 2012, abgerufen am 19 April 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/786>

---

---

## 4. SOZIALE ENTWICKLUNG\*

---

### 4.1. INTERNATIONALE ARBEITSORGANISATION (IAO)

*Die 87. Internationale Arbeitskonferenz schloss ihre Tagung mit der einstimmigen Verabschiedung eines Übereinkommens und einer Empfehlung über die Kinderarbeit in ihrer inakzeptabelsten Form. Weitere Höhepunkte der Konferenz waren aber auch die Ansprachen dreier Staatschefs und des Wirtschaftsnobelpreisträgers Amartya Sen sowie die Verurteilung Myanmars (Birma) auf Grund der systematisch praktizierten Zwangsarbeit. 1999 wurden die Beziehungen zwischen der Schweiz und der IAO verstärkt. Ein Vertreter der Schweiz wurde in den Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes (IAA) gewählt, welcher ihm den Vorsitz erteilte. Ferner stimmten die Eidgenössischen Räte der Ratifizierung der beiden grundlegenden Übereinkommen der IAO zu (Mindestalter und Kollektivverhandlungen), die bislang von der Schweiz noch nicht ratifiziert worden waren. Die Regierung der Schweiz befürwortet eine Stärkung der Rolle der IAO und äusserte den Wunsch nach einer möglichst raschen Ratifizierung des Übereinkommens über die Kinderarbeit in ihrer inakzeptabelsten Form.*

#### □ 87. Internationale Arbeitskonferenz, Juni 1999

Die Internationale Arbeitskonferenz tritt jeweils im Juni am Sitz der IAO in Genf zu ihrer jährlichen Tagung zusammen<sup>1</sup>. Sie legt internationale Arbeitsnormen fest und entscheidet über die politische Ausrichtung der Organisation. Alle zwei Jahre verabschiedet sie das Arbeitsprogramm und das Zweijahresbudget der Organisation, welches aus Beiträgen der 174 Mitgliedsstaaten finanziert wird. Eine besondere Eigenschaft der Organisation ist ihre Dreigliedrigkeit. Diese erlaubt es jedem Mitgliedsstaat, vier Delegierte an die Konferenz zu entsenden (zwei Regierungsvertreter und je ein Delegierter der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite), die sich unabhängig voneinander äussern können und Stimmfreiheit besitzen.

Anlässlich der letztjährigen Konferenz wurden drei Staatschefs empfangen: Die Bundespräsidentin der Schweiz, Ruth Dreifuss, der Präsident der Elfenbeinküste, Henri Konan Bédié, sowie der amerikanische Präsident Bill Clinton. Es war das erste Mal seit der Gründung der IAO im Jahr 1919, dass ein Präsident der Vereinigten Staaten von der IAO empfangen wurde. Der Wirtschaftsnobelpreisträger von 1998, Amartya Sen, hielt ebenfalls eine Ansprache. Darin wies er darauf hin, dass eine Intensivierung des nationalen und internationalen Engagements zur Förderung der Gleichberechtigung und zur Verteidigung der Rechte der Arbeiter

\* Teil 4.1.: von Catherine Schümperli Younossian, Forschungsbeauftragte am IUED, Genf.

Teil 4.2.: von Eric Burnier, Leiter des Programms Gesundheit des Service études et projets, IUED; Lehrbeauftragter am IUED.

Teil 4.3.: von Claudine Sauvain-Dugerdil, ordentliche Professorin, Laboratorium für wirtschaftliche und soziale Demographie (LaboDémo), Universität Genf.

Teil 4.4.: von Nicolas Schwab, Lizentiat des Graduate Institute of International Studies, Genf.

1. Sämtliche während der Tagungen der Internationalen Arbeitskonferenz veröffentlichten Dokumente können unter der folgenden Internet-Adresse konsultiert werden: [www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/index.htm).

notwendig sei, um die von der Globalisierung hervorgerufenen Befürchtungen als konstruktive Kräfte zur Schaffung eines menschenfreundlichen Umfelds zu nutzen. Bundespräsidentin Ruth Dreifuss hielt in ihrer Rede fest, eine der grössten Herausforderungen stelle zweifellos der künftige Platz der IAO im Verband der internationalen Organisationen dar. Die Zusammenarbeit unter den Regierungen, welche mit den neuen Akteuren der Wirtschaft abzustimmen sei, müsse sich auf mehrere Achsen erstrecken: Auf die Kooperation mit der Welthandelsorganisation einerseits und den Institutionen von Bretton Woods andererseits, aber auch auf die Zusammenarbeit mit sämtlichen Institutionen des Systems der Vereinten Nationen, wobei die Ideale der IAO das Bindeglied zwischen allen Beteiligten darstellen müssten. Ruth Dreifuss wies aber auch darauf hin, dass anlässlich der Ministerkonferenz der WTO in Singapur die WTO-Mitgliedsstaaten der IAO den Auftrag erteilt hätten, die grundlegenden sozialen Normen und Prinzipien zu fördern. Diese Mitgliedsstaaten müssten der IAO demzufolge auch die zur Erfüllung dieser Aufgabe notwendigen juristischen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung stellen. Ferner ging die Bundespräsidentin auf die tiefe Besorgnis ein, die durch die hohen sozialen Anpassungskosten, welche auf Grund des weltweiten Wettbewerbs und der internationalen Arbeitsteilung entstehen, hervorgerufen werde. Um diese Entwicklungen zu meistern, müsse ein Mechanismus gefunden werden, der dafür sorgt, dass sich die Liberalisierung des Handels und die soziale Gerechtigkeit gegenseitig stimulieren. Eine Voraussetzung zur Erreichung dieses Ziels sei insbesondere ein kohärentes Vorgehen der Länder sowohl im Rahmen der WTO als auch der IAO, zudem müssten aber auch die Voraussetzungen für eine wirksame Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Organisationen geschaffen werden.

---

## 87. Internationale Arbeitskonferenz, Juni 1999

<i>Ort und Datum</i>	Die 87. Internationale Arbeitskonferenz tagte vom 1. bis zum 17. Juni 1999 im Völkerbundspalast in Genf.
<i>Tagesordnung und wichtigste Entscheidungen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ Verabschiedung eines Übereinkommens und einer Empfehlung über das Verbot der Kinderarbeit in ihrer inakzeptabelsten Form.</li> <li>❑ Erste Diskussion zum Entwurf eines «Übereinkommens über die Mutterschaft».</li> <li>❑ Durchsetzung der Normen – Verurteilung Myanmars für die systematisch praktizierte Zwangsarbeit.</li> <li>❑ Verabschiedung des Budgets für die Jahre 2000 und 2001.</li> <li>❑ Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates des IAA für die Amtsperiode von 1999 bis 2002.</li> <li>❑ Diskussion über die künftige Ausrichtung der technischen Zusammenarbeit des IAA.</li> </ul>
<i>Teilnehmer</i>	An der Konferenz nahmen über 3500 Delegierte aus den 174 Mitgliedsstaaten teil.
<i>Schweizer Delegation</i>	Die Schweizer Delegation wurde von Staatssekretär Jean-Luc Nordmann, dem Direktor des BWA, angeführt. Vorsteher der Arbeitgeberdelegation war Michel Barde von der Vereinigung westschweizerischer Arbeitgeberverbände (Genf), die Arbeitnehmerdelegation stand unter der Leitung von U. Mugglin (Schweizerischer Gewerkschaftsbund).

---

Die 87. Konferenz fand erstmals unter dem Vorsitz des neuen Direktors des IAA, dem Chilenen Juan Somavia, statt, der im März 1999 seine Tätigkeit als neunter Generaldirektor der Organisation seit der Gründung im Jahr 1919 aufgenommen hatte. Anlässlich seiner Vereidigung<sup>2</sup> versprach der neue Direktor eine neue Ära der Kreativität und der Modernisierung für die Internationale Arbeitsorganisation, aber auch ein Engagement zu Gunsten der Entwicklung. Bei dieser Gelegenheit gab er seine strategischen Zielsetzungen für die kommenden Jahre bekannt: Förderung und Durchsetzung der grundlegenden Prinzipien im Bereich der Arbeit und der Rechte der Arbeitnehmer, Zugang zu annehmbarer Arbeit und zu annehmbaren Löhnen für Männer und Frauen, wirksamer sozialer Schutz und dessen Ausweitung auf weitere Kreise von Begünstigten, Konsolidierung der dreiteiligen Struktur und des sozialen Dialogs.

*Verabschiedung eines Übereinkommens über das Verbot der Kinderarbeit in ihrer inakzeptabelsten Form*

In den vergangenen Jahren wurden innerhalb wie ausserhalb der IAO mehrere umfassende Initiativen zur Bekämpfung der Kinderarbeit ergriffen. 1997 fanden in Amsterdam und in Oslo zwei wichtige Konferenzen zu diesem Thema statt. 1998 nahm das Interesse für diese Fragen gar noch zu. Grund dafür war zweifellos der von NRO, Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen initiierte Global March, der weltweite Marsch gegen die Kinderarbeit. Bereits anlässlich der Internationalen Arbeitskonferenz vom Juni 1998 konnten im Rahmen der Verhandlungen über ein internationales Übereinkommen und über eine Empfehlung über die Kinderarbeit in ihrer inakzeptabelsten Form grosse Fortschritte erzielt werden. Einen zweifellos entscheidenden Schritt im Kampf gegen die Kinderarbeit stellte jedoch die Einigung der Völkergemeinschaft auf ein zwingendes rechtliches Instrument dar: Am 17. Juni 1999 wurde das neue Übereinkommen über die Kinderarbeit in ihrer inakzeptabelsten Form von den Delegierten der 174 Mitgliedsstaaten der IAO sowie die dazu gehörende Empfehlung einstimmig verabschiedet (415 Ja, keine Gegenstimme und keine Enthaltung).

Die Verabschiedung des Übereinkommens und der Empfehlung stellt einen ersten wichtigen Schritt dar. Allerdings müssen die Mitgliedsstaaten kraft der Verfassung der IAO innerhalb von zwölf bis 18 Monaten nach Abschluss der Konferenz das neue Übereinkommen den zuständigen nationalen Behörden unterbreiten, um die Bestimmungen im Lichte der nationalen Gesetzgebung und Praktiken zu prüfen und zu entscheiden, ob das Übereinkommen gemäss der nationalen Verfahren ratifiziert werden kann. In der Regel tritt ein Übereinkommen der IAO zwölf Monate nach Eingang der zweiten Ratifizierungsurkunde in Kraft. Für die Staaten, deren Ratifizierung später erfolgt, tritt sie zwölf Monate nach der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde in Kraft. Mit der Ratifizierung eines Übereinkommens der IAO verpflichtet sich ein Staat, diese in gutem Glauben anzuwenden und die Umsetzung durch die IAO überprüfen zu lassen.

Juan Somavia gab bekannt, das IAA werde unverzüglich eine weltweite Ratifizierungskampagne lancieren und äusserte die Absicht, das neue Übereinkommen in den Rang einer grundlegenden Norm der IAO zu erheben, neben den Übereinkommen über die Gewerkschaftsfreiheit und die Tarifverhandlungen, über das Verbot der Zwangsarbeit, über die Nichtdiskriminierung und das Mindestalter.

2. BIT, *Communiqué de presse*, 22. März 1999.

---

## **Übereinkommen und Empfehlung über das Verbot der Kinderarbeit in ihrer inakzeptabelsten Form, 1999**

Das *neue Übereinkommen (Nr. 182)* enthält die erste Definition der «Kinderarbeit in ihrer inakzeptabelsten Form» und verbietet die obligatorische bzw. unter Zwang erfolgende Rekrutierung von Kindersoldaten. Das Übereinkommen ruft zur Verwirklichung der gesetzten Ziele zur internationalen Zusammenarbeit in den Bereichen soziale und wirtschaftliche Entwicklung, Bekämpfung der Armut und Förderung der Ausbildung auf und sieht einen umfassenden Dialog zwischen den Regierungen, den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern vor.

Im Übereinkommen wird die Kinderarbeit in ihrer inakzeptabelsten Form folgendermassen definiert:

- jegliche Form von Sklaverei oder analogen Praktiken wie Kinderhandel, Schuldendienst und Leibeigenschaft sowie Zwangsarbeit oder obligatorische Arbeitsleistung;
- unter Zwang erfolgende oder obligatorische Rekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten;
- Einsatz von Kindern in der Prostitution, bei der Herstellung von pornographischem Material oder in Aufführungen mit pornographischem Charakter;
- der Einsatz, die Rekrutierung oder das Vermitteln eines Kindes im Hinblick auf rechtswidrige Tätigkeiten, insbesondere für Drogenherstellung und -handel;
- Arbeiten, die die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit eines Kindes gefährden können.

Das neue Übereinkommen ist auf sämtliche Personen unter 18 Jahren anwendbar. Diese Altersgrenze entspricht jener, die im Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für den Zugang zum Arbeitsmarkt (1973) festgelegt ist. Gemäss Artikel 3 des Übereinkommens Nr. 138 wird das Mindestalter für jede Anstellung oder für jede Arbeit, die durch ihren Charakter oder auf Grund der Umstände, in denen sie ausgeübt wird, die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit Jugendlicher gefährden kann, auf mindestens 18 Jahre festgelegt.

Das Übereinkommen Nr. 182 verpflichtet die Mitgliedsstaaten, welche das Übereinkommen ratifizieren, Aktionsprogramme durchzuführen, durch welche die inakzeptabelsten Formen der Kinderarbeit eliminiert werden sollen, und in Absprache mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen geeignete Mechanismen zur Überwachung der Umsetzung der im Übereinkommen enthaltenen Bestimmungen auszuarbeiten oder festzulegen.

Ferner sind die Mitgliedsländer, die das Übereinkommen ratifizieren, gehalten, eine notwendige und angemessene Direkthilfe bereitzustellen, um die Kinder aus den inakzeptabelsten Formen der Kinderarbeit zu befreien, ihre Wiedereingliederung sicherzustellen, ihnen Zugang zur kostenlosen Grundausbildung und zur Berufsausbildung zu gewähren, besonders gefährdete Kinder zu erkennen und die besondere Situation der Mädchen zu berücksichtigen.

Die das Übereinkommen begleitende *Empfehlung (Nr. 190)* fordert die Staaten, die sie ratifizieren, dazu auf, die inakzeptabelsten Formen der Kinderarbeit in den Katalog der Straftaten aufzunehmen und die Urheber von Verstössen strafrechtlich zu verfolgen. Ausserdem nennt die Empfehlung die Zielsetzungen für die Aktionsprogramme und definiert die «gefährlichen Arbeiten», durch die die Kinder körperlichen, psychologischen oder sexuellen Schaden nehmen können.

Quelle: OIT, *Travail*, Nr. 30, Juli 1999.

Das Übereinkommen und die Empfehlung über die Kinderarbeit in ihrer inakzeptabelsten Form sind in der Datenbank der internationalen Arbeitsnormen enthalten: <http://ilolex.ilo.ch:1567/public/french/50normes/in/leg/ilo/re/index.htm>.

---

Diese grundlegenden Übereinkommen, welche die Grundrechte im Bereich der Arbeit festlegen, wurden vom Weltgipfel über die soziale Entwicklung, der im März 1995 in Kopenhagen tagte, gutgeheissen. Anlässlich der Internationalen

Arbeitskonferenz vom Juni 1998 war eine feierliche Erklärung zu diesen Grundrechten abgegeben und ein Mechanismus für die Folgearbeit beschlossen worden.

☐ JSDW 1999, «Erklärung über die Grundrechte des Menschen bei der Arbeit», S. 155–157.

Die Schweiz, die das Übereinkommen über die Kinderarbeit in ihrer inakzeptabelsten Form unterstützt hat, wird ihr Möglichstes tun, damit das Übereinkommen von den Mitgliedsstaaten der IAO ratifiziert wird. Am 20. September 1999 beschloss der Bundesrat, das Übereinkommen dem Parlament zur Ratifizierung vorzulegen. Damit wird die Schweiz eines der ersten Mitgliedsländer der IAO sein, das dieses Übereinkommen ratifiziert hat.

#### *Übereinkommen über die Mutterschaft (erste Diskussion)*

Mit der Konferenz begann aber auch eine erste Diskussionsrunde über ein Dokument zur Revision des Übereinkommens Nr. 103 über den Mutterschutz aus dem Jahr 1952. Dank dieser Revision soll das Übereinkommen aktualisiert und die Veränderungen seit seiner Verabschiedung berücksichtigt werden. Eine zweite Diskussionsrunde ist für die 88. Konferenz im Juni 2000 geplant. Im Zuge dieser zweiten Diskussion sollten die neuen Normen über den Mutterschutz von den Staaten definitiv verabschiedet werden. Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang, dass die Schweiz das Übereinkommen Nr. 103 nie ratifiziert hat und dass sie wegen der Ablehnung des Bundesgesetzes über die Mutterschaftsversicherung bei der Abstimmung vom 13. Juni 1999 zur Zeit nicht in der Lage ist, auf diesem Gebiet ein Instrument von internationaler Verbindlichkeit zu ratifizieren.

#### *Durchführung der Übereinkommen*

Anlässlich der Konferenz wurde eine Resolution gegen Myanmar (Birma) verabschiedet, welche in dieser Form beisspiellos ist und de facto zum Ausschluss des Landes aus der IAO führt. Angesichts der anhaltenden Verletzung des Übereinkommens über die Zwangsarbeit (Nr. 29) und des Fehlens jeglicher Reaktionen auf die zahlreichen Beschlüsse der Kontrollorgane wurde diese Resolution von der Konferenz beinahe einstimmig (333 Ja, 27 Nein und 47 Enthaltungen) verabschiedet. Kraft dieser Resolution werden die Beziehungen zwischen der IAO und dem beschuldigten Land drastisch eingeschränkt. Damit werden die technische Zusammenarbeit mit der IAO und die Unterstützung der Regierung Myanmars durch die Organisation beendet. Eine Ausnahme bildet die Direkthilfe zur unverzüglichen Umsetzung der Empfehlungen gegen die Zwangsarbeit, unter welcher die Zivilbevölkerung des Landes zu leiden hat. Ferner wird Myanmar keine Einladungen zu von der IAO durchgeführten Sitzungen, Konferenzen oder Seminaren mehr erhalten. Diese Ausgrenzung durch die Organisation stellt, ähnlich wie die Verabschiedung der Erklärung über die Grundrechte des Menschen bei der Arbeit im Jahr 1998, einen Meilenstein in der Geschichte der IAO dar.

#### *Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrats*

Im Rahmen der Konferenz fand auch die Wahl neuer Mitglieder des Verwaltungsrates des IAA statt. Der 56 Mitglieder zählende Verwaltungsrat wird alle drei Jahre neu gewählt. Zum ersten Mal seit 1922 hat auch die Schweiz während dreier Jahre wieder einen Sitz im leitenden Organ des IAA. Diese Wahl stellt für die Schweiz einen politischen Erfolg dar, wurde sie doch einstimmig zum Titularmitglied des Verwaltungsrates für die Amtsperiode von 1999 bis 2002 gewählt. Anlässlich der im Anschluss an die Konferenz stattfindende Sitzung des Verwaltungsrates wurde Jean-Jacques Elmiger, Botschafter und Vertreter der Schweizer Regierung, für die Jahre 1999 bis 2002 zum Vorsitzenden gewählt.

### *Verabschiedung des Budgets 2000–2001*

Das Budget der IAO von 467 Millionen Dollar für die Jahre 2000 und 2001 wurde von der Konferenz verabschiedet. Das aktuelle Zweijahresbudget ist leicht niedriger als das der Jahre 1998–1999, welches sich auf 481 Millionen Dollar belief. Verglichen mit den Einsparungen von nahezu 20%, die die Organisation zwischen der Haushaltsperiode 1996–1997 (580 Millionen Dollar) und dem darauf folgenden Budget (480 Millionen Dollar) hinnehmen musste, handelt es sich beim aktuellen Haushalt um eine «erträgliche» Verringerung. Im Budget der beiden kommenden Jahre werden die regionalen Programme begünstigt, wobei besondere Anstrengungen zu Gunsten der afrikanischen und asiatischen Länder unternommen werden.

### □ *Beziehungen der Schweiz zur IAO*

Bundespräsidentin Ruth Dreifuss sowie die beiden Bundesräte Pascal Couchepin und Kaspar Villiger trafen am 17. August 1999 an einem offiziellen Empfang mit dem neuen Direktor des IAA, Juan Somavia, zusammen. Mit diesem Treffen wollte die Schweiz ihren Willen bekunden, zu einer Stärkung der Rolle der IAO beizutragen, welche neben der Welthandelsorganisation und den Institutionen von Bretton Woods eine der drei wichtigsten internationalen Organisationen im wirtschaftlichen Bereich darstellt<sup>3</sup>. Die Ernennung von Botschafter Jean-Jacques Elmiger an die Spitze des Verwaltungsrates des IAA dürfte einer Annäherung an die IAO ebenfalls förderlich sein. Im Juni 2000 findet in Genf die Folgekonferenz des Weltgipfels über die soziale Entwicklung aus dem Jahre 1995 statt. Im Rahmen dieses Gipfels hatte die IAO eine herausragende Rolle gespielt.

Anlässlich dieser Gespräche überreichte die Schweizer Regierung dem Direktor der IAO die Ratifikationsurkunden zu den Übereinkommen Nr. 98 (Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen) und Nr. 138 (Mindestalter), die im Mai 1999 vom Parlament verabschiedet wurden. Damit hat die Schweiz nunmehr alle sieben grundlegenden Übereinkommen der IAO ratifiziert<sup>4</sup>.

Die Schweiz unterstützt das allgemeine Budget der Internationalen Arbeitsorganisation sowie gewisse Spezialprogramme mit einem jährlichen Beitrag von rund 4 Millionen Franken. 1998 leistete sie insbesondere einen Beitrag in der Höhe von 1,4 Millionen Franken zu einem Projekt in Südafrika (Promotion of Workplace Democracy). Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der IAO wurden jedoch durch den Entscheid der DEZA, ihre Unterstützung für die Projekte des IAA zu verringern, getrübt. Als Grund für diese Massnahme gab die DEZA Zweifel an der Qualität der Durchführung an<sup>5</sup>.

### □ *«Global March» gegen die Kinderarbeit*

Den Anstoss zum Global March gab eine indische NRO, die sich in ihrer täglichen Arbeit mit der Befreiung von Kindern aus dem Schuldendienst und ihrer

3. seco, «Beitrag der Schweiz zur Stärkung der IAO», *Pressemitteilung*, 17. August 1999.

4. Bericht über die von der Internationalen Arbeitskonferenz anlässlich ihrer 82. und 83. Tagung 1995 und 1996 genehmigten Übereinkommen und Empfehlungen und Botschaft zum Übereinkommen (Nr. 98) über die Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, und zum Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung, 1973, vom 21. September 1998 (Bericht Nr. 98.060), *Bundesblatt* Nr. 3, 26. Januar 1999, S. 511–618.

5. Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 7. Dezember 1998 (Botschaft Nr. 98.072), *Bundesblatt* Nr. 10, 16. März 1999, S. 1749–1888.

Rehabilitierung befasst. Ziel dieser Organisation war es, eine weltweite Bewegung ins Leben zu rufen, um die öffentliche Meinung in allen Ländern für die Problematik der Kinderarbeit zu sensibilisieren und einen Einfluss auf die nationale und internationale Politik auf diesem Gebiet auszuüben, wobei sie ihre Anstrengungen insbesondere auf das neue Übereinkommen über die Kinderarbeit in ihrer inakzeptabelsten Form konzentrierte. An der Bewegung des Global March sind nahezu 700 NRO, Gewerkschaften und Vereinigungen zum Schutz der Rechte des Kindes aus rund 100 Ländern beteiligt.

1998 wurde im Rahmen des Global March anlässlich der Internationalen Arbeitskonferenz eine gross angelegte Kundgebung durchgeführt (siehe dazu *Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt 1999*, S. 158). 1999 führte die Bewegung des Global March verschiedene Anlässe mit Jugendlichen zu diesem Thema durch und betrieb im Hinblick auf die Debatte über den Text des Übereinkommens Nr. 182 intensives Lobbying. Die Bewegung zeigte sich über die einstimmige Verabschiedung des neuen Übereinkommens befriedigt, äusserte aber dennoch ihr Bedauern bezüglich zweier Aspekte. Der eine Kritikpunkt bezieht sich auf die Arbeit, die den Kindern jeglichen Zugang zur Bildung verwehrt. Dieser Aspekt wurde aus der Definition der inakzeptabelsten Formen der Kinderarbeit ausgeschlossen, da die Länder des Südens der Ansicht waren, durch diesen Zusatz würde der Geltungsbereich des Übereinkommens auf armutsbedingte Erscheinungsformen der Arbeit ausgedehnt und die Ratifizierung des Übereinkommens erschwert. Allerdings sind die Länder in Zukunft verpflichtet, den Kindern, die aus den inakzeptabelsten Formen der Kinderarbeit befreit worden sind, eine Grund- oder Berufsausbildung zukommen zu lassen und als Präventionsmassnahmen Bildungs- und Armutsbekämpfungsprogramme auszuarbeiten. Die zweite geäusserte Kritik bezieht sich auf die Rekrutierung von Kindersoldaten. Die NRO hatten sich für ein *völliges* Verbot der Teilnahme Minderjähriger an bewaffneten Konflikten eingesetzt, auch wenn diese Teilnahme auf Freiwilligkeit beruht. Das Übereinkommen hingegen untersagt lediglich die *unter Zwang erfolgende oder obligatorische* Rekrutierung von Kindersoldaten unter 18 Jahren. In gewissen Ländern jedoch, wie etwa in den Vereinigten Staaten oder im Vereinigten Königreich, ist die Rekrutierung *auf freiwilliger Basis* ab 16 oder 17 Jahren zulässig. Die Bewegung des Global March musste sich demnach mit einem Teilsieg begnügen. Dessen ungeachtet ist festzuhalten, dass dieses Übereinkommen die erste Norm von internationaler Geltung darstellt, die die Rekrutierung von Jugendlichen unter 18 Jahren untersagt.

#### QUELLEN

IAO, *Übereinkommen und Empfehlung über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der Kinderarbeit in ihrer inakzeptabelsten Form*, 1999.

Bureau international du travail, *Communiqués de presse* 1999. Die Pressemitteilungen des IAA können auf der Website der IAO konsultiert werden.

*Travail – le magazine de l'OIT*, Jahrgang 1999.

*Marche mondiale contre le travail des enfants – Suivi 1999*, rapport d'activités du Secrétariat suisse, 1999.

#### INTERNET-ADRESSEN

IAO: [www.ilo.org/](http://www.ilo.org/)

Internationale Arbeitskonferenz: [www.ilo.org/public/english/standards/reln/ilc/index/htm](http://www.ilo.org/public/english/standards/reln/ilc/index/htm)

seco: [www.seco-admin.ch/index.html](http://www.seco-admin.ch/index.html)

Global March: [www.tdh-geneve.ch/globalmarch](http://www.tdh-geneve.ch/globalmarch)

## 4.2. WELTGESUNDHEITSORGANISATION

*Die 52. Weltgesundheitsversammlung wurde im Mai 1999 in Genf abgehalten. Zehn Monate nach dem Richtungswechsel an der Spitze der Organisation stand die letzte Weltgesundheitsversammlung des Jahrhunderts im Zeichen der Reform. So glaubt Generaldirektorin Dr. Gro Harlem Brundtland nach den grundlegenden Strukturveränderungen, die seit der vorhergehenden Versammlung durchgeführt wurden, nun über die notwendigen Werkzeuge zu verfügen, um den prioritären Herausforderungen zu begegnen, welche die Gesundheit weltweit bedrohen (Rauchen, Malaria, Poliomyelitis, nichtübertragbare Krankheiten und die zu schwere Belastung der Armen).*

### □ Weltgesundheitsversammlung 1999

Die alljährlich tagende Weltgesundheitsversammlung, oberstes Leitungsorgan der Weltgesundheitsorganisation (WHO), die derzeit 191 Mitgliedsstaaten umfasst, trat vom 17. bis 25. Mai im Völkerbundspalast in Genf zusammen. Nach dreiundzwanzigjähriger Abwesenheit gehört die Schweiz jetzt wieder dem Exekutivrat der Organisation an, von dem rund ein Drittel der 32 Mitglieder jedes Jahr für drei Jahre erneuert werden. Von den zehn Stellen, die in diesem Jahr neu zu besetzen waren, entfallen zwei auf die Europäische Region; die Schweiz und Belgien wurden am 24. Mai gewählt. Das Mandat wurde Professor Thomas Zeltner, Direktor des Bundesamtes für Gesundheitswesen (BAG), übertragen. Hauptaufgabe des Exekutivrates ist die Umsetzung der Anweisungen und Beschlüsse der Weltgesundheitsversammlung. Der Rat tritt gewöhnlich in der letzten Januarwoche zusammen.

Professor Amartya Sen, Nobelpreisträger für Wirtschaft 1998 und Spezialist für die Wirtschaftsmechanismen, welche zu Hungersnöten und Armut führen, fiel die Ehre zu, die Versammlung zu eröffnen. Er tat dies mit einer sehr engagierten Rede, in der er für eine Partizipationspolitik eintrat, für die Umverteilung der Mittel zugunsten von Gesundheit und Bildung und nicht mehr zur Beschaffung von Kriegswaffen, wie auch für ein Bewusstwerden der Bevölkerung in Bezug auf die aktive Rolle, die sie zugunsten von mehr sozialer Gerechtigkeit und einer umfassenderen Verbesserung der Gesundheitsdienste spielen muss.

### □ Strukturreformen und politische Stärkung der WHO

Seit ihrer Amtsübernahme als Generaldirektorin am 21. Juli 1998 hat Gro Harlem Brundtland im besonderen die fünfzig früheren Programme in 35 Abteilungen umgewandelt, die in neun Fachbereichsgruppen zusammengefasst wurden, und einen Entscheidungsprozess im Kabinett eingeführt. Ferner wurden die Direktorenposten von 45 auf 37 reduziert, eine Politik der Mobilität des Personals und der Parität zwischen Männern und Frauen sowie eine Dezentralisierung der Verwaltungs- und Managementfunktionen eingeführt, wobei die Verbindung zwischen Verwaltung und fachspezifischer Tätigkeit durch die Schaffung von Einheiten zur administrativen Unterstützung gestärkt wurde.

Die am Hauptsitz der Organisation eingeleiteten Reformen wurden auf die Regionalbüros und die Länder ausgedehnt. Um das Image der Organisation wiederherzustellen und ihr erneut Dynamik zu verleihen, war es Gro Harlem Brundtland daran gelegen, die Funktionsweise der Organisation einheitlicher zu gestalten.

ten, um ihre Effizienz und Transparenz zu erhöhen, die WHO wieder in ein festes Netz institutioneller Beziehungen zu den anderen UN-Organisationen, den regionalen Organisationen wie der Organisation für Afrikanische Einheit und der Europäischen Union, den multilateralen Finanzinstitutionen (Weltbank und Internationaler Währungsfonds) einzubinden sowie Partnerschaften mit dem Privatsektor, vor allem dem industriellen Bereich, zu errichten und die Beziehungen zu den nichtstaatlichen Organisationen auszubauen.

Die schweizerische Delegation begrüßte die Reorganisationsbemühungen der WHO wie auch die Klarheit und Transparenz des Haushalts. Sie stellt fest, dass die ausserordentlichen Beiträge auf Kosten der ordentlichen Haushaltsbeiträge der Mitgliedsstaaten im Steigen begriffen sind. Die Schweiz mache dabei keine Ausnahme. Sie vermerkt schliesslich, dass die WHO, bevor sie einen höheren Haushalt vorschläge, zuerst einmal Leistungen vorweisen sollte, die leichter zur Zahlung zusätzlicher Summen führen werden.

#### □ *Weltgesundheitsbericht 1999*

Der Jahresbericht 1999 (*Making a Difference/Pour un réel changement*) greift diese Dynamik weltweiter Mobilisierung der Ressourcen im Hinblick auf einige prioritäre und erreichbare Ziele entschlossen auf, wobei die Gesundheit wieder in den Mittelpunkt des Weltentwicklungsprogramms gestellt werden muss.

#### *Bekämpfung der Malaria*

Über 40 % der Weltbevölkerung lebt in Malariagebieten, und die ärmsten Länder sind von diesem Übel bei weitem am meisten betroffen. Malaria ist die direkte Ursache von 500'000 Todesfällen im Jahr, von einem von vier Kindertodesfällen in Afrika, oft in Verbindung mit anderen Ursachen für schlechte Gesundheit wie Unterernährung, Atemwegsinfektionen und Durchfallerkrankungen. Für das Wiederauftreten der Malaria gibt es viele Erklärungen: Klima- und Umweltveränderungen, Insektizidresistenz der die Malaria übertragenden Mücke bzw. Arzneimittelresistenz des Parasiten als solchem, menschliche Migrationen in grossem Umfang – aber auch veraltete, ineffiziente Gesundheitssysteme. Daher wird das prioritäre Programm zur Bekämpfung der Malaria («*Roll Back Malaria*») durch eine abgestimmte Strategie – welche die Bereitstellung von insektizidimprägnierten Moskitonetzen, eine rasche Betreuung der Malariafälle durch leistungsfähige Gesundheitssysteme und die Erforschung neuer Moleküle miteinander verbindet – zu konkreten Ergebnissen führen können. Hierzu hat sich die WHO die Zusammenarbeit von drei anderen internationalen Organisationen – UNICEF, UNDP und Weltbank – sowie die machtvolle politische Unterstützung namentlich der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) und der Gruppe der acht führenden Industriestaaten (G-8) gesichert.

#### *Für eine tabakfreie Welt*

Die Gefahr des Rauchens ist ebenfalls einer der Schwerpunkte des Jahresberichts, der sich nicht scheut, die Tabakindustrie und ihre Strategie, mittels derer sie die mit Nikotin verbundenen Abhängigkeitswirkungen verschweigt und Zweifel über die Zusammenhänge zwischen Tabak und Krankheit aufkommen lässt, scharf anzuprangern. Indes ist trotz der Fortschritte in einigen Industrieländern, wo die Zahl der Raucher zu sinken beginnt, die Rate der mit dem Rauchen verbundenen Früh Todesfälle weltweit in raschem Ansteigen begriffen, hauptsächlich wegen des zunehmenden Tabakkonsums in den Entwicklungsländern, die bisher relativ verschont geblieben waren, und den Oststaaten.

Die WHO fordert die Information der Öffentlichkeit über die Gefahren des Rauchens, das weltweite Verbot jeder Art von Tabakwerbung oder -sponsoring, die Errichtung eines «Antitabak-Bündnisses», die kontinuierliche Anhebung der Abgaben auf Zigaretten, einen besseren Zugang zu den Entwöhnungspatches. Ein solches weltweites Engagement könnte Millionen vorzeitiger Todesfälle vermeiden helfen und dadurch zur Armutsbekämpfung beitragen. Die am 21. Juli 1998 lancierte internationale Initiative «Für eine tabakfreie Welt» («Tobacco Free Initiative») hat die Annahme einer WHO-Rahmenkonvention zur Tabakbekämpfung bis zum Jahr 2003 zum Ziel.

Die Schweiz hat die Bemühungen der WHO zur Umkehrung der Tabakkonsumkurve stets aktiv unterstützt; sie unterstützt auch die Initiative «Für eine tabakfreie Welt» und die Ausarbeitung der WHO-Rahmenkonvention.

#### □ *Initiative zur Ausrottung der Poliomyelitis*

Nach dem Beispiel der Kampagne zur Pockenausrottung, die 1979 von Erfolg gekrönt war, hat die WHO 1998 eine ähnliche Initiative eingeführt, welche auf die endgültige Eliminierung der Poliomyelitis auf der Erde abzielt, wie es die bereits in Amerika und Europa erreichten Fortschritte vorsehen lassen. Durch eine massive Kampagne zur Impfung bei der Geburt, sodann durch eine verstärkte Überwachung von Verdachtsfällen hofft die WHO, im Jahr 2005 zum Erfolg zu gelangen. Ein von der WHO angeführtes Weltbündnis, dem der Rotary International, die UNICEF und zahlreiche Geberländer angehören, sollte die Ausrottung dieser verkrüppelnden Krankheit und zugleich Einsparungen von jährlich 1,6 Milliarden Dollar erlauben.

Ferner sollen durch den Ausbau der epidemiologischen Überwachungssysteme und der Kapazitäten zur Bekämpfung dieser Endemie die Gesundheitssysteme gestärkt werden, um gegen andere Geisseln wie die Lepra, das zur Erblindung führende Trachom oder die Chagas-Krankheit vorzugehen.

#### □ *Weitere Ziele der WHO*

Die WHO beabsichtigt, ihre Aktion gegen die nichtübertragbaren Krankheiten fortzuführen, insbesondere Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Krebs – die stark vom Tabakkonsum abhängig sind und zu denen die Entwicklungsländer einen immer schwereren Tribut leisten – sowie Depression und Alkoholismus. Sie wird weiterhin die Impfung, die Entwicklung der Politik der unentbehrlichen Arzneimittel, die Senioren, die Programme für reproduktive Gesundheit sowie zur Bekämpfung sexuell übertragbarer Krankheiten, ferner die Tuberkulose und Unterernährung, Umwelt und in Zusammenarbeit mit UNICEF und UNDP den Kampf gegen HIV/AIDS im Rahmen des UNAIDS-Programms tatkräftig unterstützen. Die Schweiz hat zur Dritten Ministerkonferenz über Umwelt und Gesundheit vom 16. bis 18. Juni 1999 in London beigetragen, die vom WHO-Regionalbüro für Europa organisiert wurde und deren Hauptthema die Partnerschaft zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor, den internationalen Organisationen und den NRO war.

Schliesslich gedenkt die WHO, auf dem Gebiet der natürlichen wie auch der vom Menschen verursachten humanitären Notsituationen vorzugehen, gleich ob es sich dabei um die Folgen des Wirbelsturms Mitch in Zentralamerika oder um die Balkankrise handelt.

### Entwicklung der Gesundheitsdienste

Im Streben nach Effizienz und gleichzeitig nach Chancengleichheit will die WHO eine besondere Anstrengung bei der Entwicklung der Gesundheitsdienste mit Schwerpunkt auf der Gewährleistung eines umfassenden Zugangs zu den Basisgesundheitsdiensten vornehmen, wobei sie unter «umfassender» Abdeckung nicht die Erbringung von Leistungen «für alles», sondern «für alle» versteht.

#### □ Beitrag der Schweiz zur WHO

Zwei Bundesämter, das Bundesamt für Gesundheitswesen (BAG) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) tragen zur Finanzierung der WHO-Aktivitäten bei. Der finanzielle Beitrag der Schweiz umfasst zum einen die ordentlichen Beiträge zum Haushalt der Organisation (1998: 7,5 Millionen Franken, vom Bundesamt für Gesundheitswesen aufgebracht), zum anderen freiwillige Beiträge zu bestimmten WHO-Sonderprogrammen (BAG und DEZA). Die schweizerischen freiwilligen Beiträge belaufen sich auf rund 9 Millionen Franken und werden an verschiedene Arten von Projekten verteilt, wie Programme zur Verhütung gewisser Krankheiten bzw. Impfprogramme, an das Internationale Krebsforschungszentrum in Lyon (Frankreich), ferner zur Organisation von Seminaren oder internationalen Zusammenkünften. Daneben beteiligt sich die Schweiz mit 2,2 Millionen Franken am UNAIDS-Programm (UNDP, UNICEF, WHO)<sup>6</sup>.

#### QUELLEN

OMS, *Eradication mondiale de la poliomyélite*, Aide-mémoire de l'OMS, n° 114, im Mai 1999 überarbeitet.

OMS, WHA, n° 1–18, *Communiqués de presse de l'Assemblée mondiale de la santé*, 4.–25. Mai 1999.

OMS, *Rapport sur la santé dans le monde 1999. Pour un réel changement*, OMS, Mai 1999.

Informationen des Bundesamtes für Gesundheitswesen.

*Le Courrier*, «La Suisse brigue un siège au Conseil exécutif de l'OMS», 18. Mai 1999; «L'OMS se donne jusqu'à la fin de l'an 2000 pour éradiquer la polio», 16. Juli 1999.

*Le Temps*, «L'OMS innove dans la guerre du tabac», 15. Februar 1999; «La Suisse de retour dans l'exécutif de l'OMS», 25. Mai 1999.

#### INTERNET-ADRESSE

WHO: [www.who.ch](http://www.who.ch)

### 4.3. BEVÖLKERUNG UND ENTWICKLUNG FÜNF JAHRE NACH DER KONFERENZ VON KAIRO

*Die internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung (ICPD, Kairo, 1994) bildete ein Zeichen des Umdenkens in der internationalen Auseinandersetzung mit demographischen Fragen. Zum einen überwiegen heute die politischen Probleme gegenüber dem wissenschaftlichen Analyseansatz und den technischen Dimensionen der Problemlösung; zum anderen hat sich die Problemstellung selbst geändert. Ein Paradigmawechsel hat stattgefunden: Sorge bereitet nicht mehr die Eindämmung der Anzahl künftiger Erdenbürger, sondern die Befriedigung der Bedürfnisse der heute lebenden Menschen und die konkreten Herausforderungen auf einem Planeten mit 10 Milliarden Bewohnern.*

6. EDA, *Contributions suisses aux organisations internationales 1997/1998*, Bern, 1. September 1999.

## □ Hauptachsen der ICPD

□ JSDW 1995, Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung 1994, S. 75–80.

Das Aktionsprogramm (PA) ist für einen Zeitraum von zwanzig Jahren angelegt. Es deckt die wichtigsten Bereiche der Demographie-Problematik ab und umfasst rund 300 Empfehlungen. Dessen ungeachtet wurden die ausgewählten Themen<sup>7</sup> – Spiegel der politischen Anliegen, aber auch des starken Engagements der Bevölkerungs-NRO und der feministischen Bewegungen, Spiegel der Medien und der geltenden Ideologien – sehr ungleich behandelt und lösten unterschiedliche Reaktionen aus. Es lassen sich drei Ebenen unterscheiden.

### *Mittelpunkt der Diskussion: das Konzept Reproduktive Gesundheit*

Nachdem die Beziehungen zwischen Geburtenabstand, Überleben der Kinder und Gesundheit der Mütter anerkannt wurden, konnte ein integriertes Konzept der Gesundheit und der Rechte im Bereich Fortpflanzung und Sexualität entwickelt werden. Es handelt sich um ein zentrales Thema, das zwei wesentliche Anliegen betrifft: Familienplanung und Stellung der Frau. Das Thema berührt heikle Fragen wie Abtreibung und Sexualität. Daher kristallisierten sich religiöse Forderungen heraus, und rege Kontroversen wurden geführt, welche die Medien weitgehend aufgriffen. Der Bereich wird in drei Kapiteln des PA behandelt und kommt auch im übrigen Teil des Dokuments häufig zur Sprache. Das Gros der geschätzten Kosten für die Umsetzung der Empfehlungen wird im übrigen diesem Gebiet zugewiesen. Von den für das Jahr 2000 auf 17 Milliarden geschätzten Kosten entfallen 10,2 auf die Familienplanung, 1,3 auf die Bekämpfung von AIDS und sexuell übertragbaren Krankheiten und 5 auf die übrigen Aspekte der reproduktiven Gesundheit.

### *Weitere Themen der ICPD*

Dass «Entwicklung» zum Titel der Konferenz von Kairo hinzugefügt wurde, ist nicht dahingehend zu deuten, dass die Beziehung Bevölkerung und Entwicklung gegenüber den beiden vorherigen Konferenzen an Bedeutung gewonnen hat, im Gegenteil: Das Dokument widmet dem Thema wenig Platz, und nur eine halbe Milliarde Franken der geschätzten Umsetzungskosten wird dafür veranschlagt. Die Bevölkerungsstruktur und die räumliche Verteilung, das Verhältnis Bevölkerung und Entwicklung sowie Bevölkerung und Umwelt, die Gesundheit und die Erziehung werden relativ knapp behandelt. Wie bei den anderen internationalen Konferenzen dieser Dekade ist die Rede von nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung, von der notwendigen Ankurbelung des Wirtschaftswachstums zur Armutsbekämpfung und vom Recht auf Entwicklung.

### *Das Schweigen von Kairo*

Themen wie die Folgen der Alterung der Bevölkerung, der Verlauf der allgemeinen Mortalität und Morbidität und deren Konsequenzen für die Gesundheit sowie die Migrationsprobleme scheinen im Dokument zwar auf, aber die unterschiedlichen Verhältnisse und die Ungleichheiten, die sie ausdrücken, werden nur am Rande angesprochen. Es handelt sich um Probleme (vor allem im Zusammenhang mit den Migrationen), zu denen die Regierungen kaum Verpflichtungen eingegangen sind.

7. In acht Themenkapiteln unterteilt: Bevölkerung und Entwicklung, Gleichheit der Geschlechter, Familie, Bevölkerungswachstum, Rechte und reproduktive Gesundheit, Gesundheit und Mortalität, (Räumliche) Verteilung der Bevölkerung, internationale Migrationen.

### □ *Der «Paradigmawechsel» fünf Jahre danach*

Fünf Jahre nach Kairo hat sich ein neues Paradigma durchgesetzt. Obwohl die Beschlüsse auf einen UNO-Konsens zurückgehen und mithin den Staaten die Freiheit belassen, sie im Rahmen der jeweiligen religiösen, ethischen und kulturellen Werte umzusetzen, bilden sie doch eine Aktionsgrundlage, die von den Verantwortlichen öffentlicher und privater Programme denn auch benutzt wird, wie sich vor Ort feststellen lässt. Die in der internationalen Auseinandersetzung mit heiklen Themen wie Abtreibung, Sexualität Jugendlicher, aber auch neuartige Familienformen, Stellung der Frau und Empfängnisverhütung neu entflammte Kontroverse zeigt, dass die ICPD in dieser Hinsicht einen entscheidenden Durchbruch markierte. Besonders traditionalistische Minderheiten wollten die eingegangenen Verpflichtungen wieder aufrollen, und zwei zusätzliche informelle Konsultationsrunden waren vonnöten, bevor die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen (GV) – die politische Fortsetzung des Fünfjahres-Evaluationsprozesses (ICPD+5)<sup>8</sup> – zu einem Konsens gelangte. Im Abschlussdokument bekräftigten die Regierungen ihre erneute und anhaltende Verpflichtung auf die Grundsätze, Ziele und Vorgaben des Aktionsprogramms.<sup>9</sup>

Das Konzept Reproduktive Gesundheit wurde als Instrument zur Gestaltung eines besser integrierten Ansatzes anerkannt, der alle Dimensionen der sexuellen Gesundheit der Frau (einschliesslich der Gewaltproblematik), die Partizipation der Männer, die Bedeutung der Entscheidungsfreiheit in der Fortpflanzung, ein solides Informations- und Dienstleistungsangebot und die Anerkennung der Sexualität umfassen soll. Mit den verschiedenen Veranstaltungen im ICPD+5-Prozess setzte die internationale Diskussion besondere Schwerpunkte auf die Bereiche Reproduktion und Sexualität. Die Problematik der Bedürfnisse Jugendlicher bleibt ein schwieriges Thema; es nimmt immer mehr Platz ein und bildete den Gegenstand eines Parallelforums in Den Haag. Generell wurden in der Partnerschaft unter staatlichen, zwischenstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft Fortschritte erzielt.

Bevor die neuen Orientierungen sich in der Praxis niederschlagen, bleiben jedoch zahlreiche Hindernisse zu überwinden. Der allgemeine Hintergrund – Verschärfung der wirtschaftlichen Krisen, Zuspitzung der Ungleichheiten, Diskriminierung der Frauen, neue Gesundheitsprobleme (AIDS-Epidemie, Verschlechterung der Lebensbedingungen in den Transitionsländern) – schafft neue Herausforderungen. Wegen der vagen Formulierungen, die schliesslich einen Konsens ermöglichen, blieben zahlreiche Konzepte relativ abstrakt und werden uneinheitlich ausgelegt. Das gilt für das Konzept Reproduktive Gesundheit, aber auch für die «Gender»-Problematik, das «Empowerment» und die nachhaltige Entwicklung.

Die Umsetzungsprobleme erklären sich aus strukturellen, politischen und sozio-kulturellen Faktoren. Der neue Ansatz setzt die Überwindung der Abschottung in den vorherrschenden Strukturen voraus und gehört zudem in den Rahmen der Reformen des öffentlichen Systems. Ausserdem muss der neue Ansatz den Bedürfnissen der jüngeren und der älteren Generation, der Männer und der

8. Im Vorfeld der GV fanden verschiedene themenbezogene technische Sitzungen, Regionalkonferenzen (die europäische Konferenz wurde im Dezember 1998 in Budapest abgehalten) sowie internationale Begegnungen auf Regierungsebene und mit Vertretern der Zivilgesellschaft statt (namentlich das Forum von Den Haag im Februar 1999).

9. *Key Actions for Further Implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development*, UN, A/S-21/5/Add. 1, New York, Juli 1999, 14, S. 4.

Frauen, gerecht werden und sich mit den individuellen und kontextspezifischen Strategien vereinbaren lassen. Die Umsetzungsmodalitäten sind über das ganze PA verstreut und ausserdem recht unklar definiert. Änderungen hängen daher vom politischen Willen ab, von der Dynamik der lokalen Akteure und der Unterstützung der Geldgeber. Ein Ansatz, der sich auf die Durchführung von öffentlich verwalteten Programmen ausrichtet, wäre unrealistisch, weil man davon ausginge, staatliche Kapazitätsdefizite würden durch einen Zuwachs der internationalen Unterstützung wettgemacht. Die Fünfjahres-Evaluation zeigt, dass die internationalen Hilfsgelder den Bedarf bei weitem nicht decken, d.h. nur für einen Drittel der Gesamtkosten reichen. Nach Schätzungen des UNFPA hat der Anteil der Hilfsgelder für Bevölkerungsaktionen in den Jahren 1994 und 1995 zugenommen und 1997 3,1 % erreicht. Da jedoch die Entwicklungshilfe insgesamt zurückgegangen ist, wurden die Ressourcen für Populationsprogramme nur leicht aufgestockt bzw. seit 1996 sogar global verringert.

---

### **Reflexionsansätze: Die Fallen des «Paradigmawechsels»**

Die Anwendung des Konzepts der Reproduktiven Gesundheit beinhaltet verschiedene heute kaum vermeidbare Fallen.

*Neue Verpackung, gleicher Inhalt:* Um alte vertikale Familienplanungsprogramme zu ändern, hilft ein neues Etikett nicht immer! Oft ist der Inhalt verworren; Entscheidungsträger und Geldgeber sind aufgeschlossener für Argumente wie Kontrolle der Fruchtbarkeit und Eindämmung des Bevölkerungswachstums als Gesundheit der Frauen und soziale Entwicklung. Trotz der Versuche, minimale Aktivitätspakete zu schnüren, bleibt die Familienplanung die tragende Säule des Systems, ergänzt durch einige weitere Achsen.

*Risiko des überwiegend medizinischen Ansatzes zu Sexualität und Familienplanung.* Die Reproduktion gehört als Aspekt der Gesundheit zu den Aktivitäten der öffentlichen Gesundheitsministerien. Insofern bildet sie Teil eines vorrangigen Sektors, in dem heute ausserdem Reformen stattfinden (was für grössere Öffnung bürgen dürfte). Trotzdem bleibt zu fragen, ob in einem stark beanspruchten Sektor nicht eine Übersättigung droht und ob das Konzept mit den neuen Orientierungen tatsächlich breit gesehen wird – im Sinn von Entscheidungsfreiheit und Wohlergehen. Trägt medizinische Betreuung dazu bei, dass Frauen ihr Leben selbständiger gestalten und den Zeitpunkt der Geburten frei wählen können? Bietet sie ausserdem Platz für eine Partizipation der Männer? Lassen sich Schwangerschaften von jungen Mädchen, Kinderheiraten, sexuelle Ausbeutung von Kindern und Gewalt gegen Frauen so verhindern?

*Fehlen eines eigentlichen Konzeptes «Bevölkerung und Entwicklung».* Wie der ICPD+5-Bericht unterstreicht, haben immer mehr Länder die Bevölkerungsproblematik in ihre Entwicklungsstrategien eingebunden. Erfahrungsgemäss bereitet die Umsetzung der Politiken und der effektive Einsatz der dazu geschaffenen Einheiten den Regierungen jedoch grosse Schwierigkeiten. Diese Schwachstellen zeigen, dass ein kohärentes «Bevölkerung und Entwicklung»-Konzept nach wie vor fehlt. Zwar wird anerkannt, dass Demographie und Ökonomie nicht in einem einfachen Kausalzusammenhang stehen, aber man forscht nach globalen Beziehungen, während das Konzept nur auf Ebene der lokalen Systeme einen Sinn ergibt. In den Dokumenten wird unter diesem Vorspann im Allgemeinen eine Vielzahl von Bereichen aufgeführt, die nicht zur Reproduktion zählen und/oder – wie der Titel des Teils «Bevölkerung und Entwicklung» im Den Haager Text, *Creating an Enabling Environment*, zeigt – den eigentlichen Kontext bilden. In Wirklichkeit beschränken sich die Arbeiten oft auf die Erhebung und Bearbeitung demographischer Daten, auf die Planung von Bevölkerungspolitiken, die Schaffung der institutionellen Umsetzungsmechanismen und auf Aktionen zu Information, Ausbildung und Kommunikation. Parallel entwickeln die Gesundheitsministerien Programme über die Reproduktive Gesundheit und das Planungsministerium bzw. die Human-Development-Stellen sektorübergreifende nationale AIDS-Bekämpfungsprogramme und Bevölkerungspolitiken.

---

## □ ICPD+5 in der Schweiz

Die Schweiz hat an den verschiedenen internationalen Veranstaltungen zur Fünfjahres-Evaluation mit einer Delegation, welche für die verschiedenen Ebenen der Bevölkerungsthematik repräsentativ ist – innen- und aussenpolitische Dimension, öffentliche Instanzen und Zivilgesellschaft – aktiv mitgewirkt<sup>10</sup>. Die Delegation bekräftigte ihre Bereitschaft, die Empfehlungen des PA und allgemein das Engagement aus den grossen internationalen Konferenzen der 90er Jahre einzuhalten und der sozialen Entwicklung einen besonderen Stellenwert einzuräumen. Die verantwortlichen Stellen betonen, dass es sich um einen wichtigen Sektor handelt, in dem man aktiver vorgehen sollte.

Der Evaluationsprozess bildete ausserdem einen Anlass für die Schweiz, Bilanz zu ziehen, das Gebiet klarer abzugrenzen, die interessierten Kreise über den Sachstand zu informieren und die Thematik stärker ins Blickfeld der Öffentlichkeit zu rücken. Eine im Frühling 1998 eingesetzte kleine Arbeitsgruppe<sup>11</sup> war in diesem Prozess federführend. Das Laboratorium für wirtschaftliche und soziale Demographie (LaboDémo) der Universität Genf erhielt das Mandat, in der Schweiz eine Bestandsaufnahme durchzuführen<sup>12</sup>, um der schweizerischen Delegation in den verschiedenen internationalen Veranstaltungen Anhaltspunkte zu geben und die Grundlage für die Ausarbeitung von Strategien für die kommenden Jahre sowie für die Bilanz nach dem Fünfjahreszeitraum zu schaffen. Parallel dazu wurde eine breite Vernehmlassung bei den Verwaltungen und den NRO durchgeführt. Die Arbeit mit den NRO setzt sich in den Aktivitäten der Schweizerischen Vereinigung für Familienplanung und Sexualerziehung (SVES) fort. Ein Postulat an das Parlament fordert, alle Verpflichtungen der Schweiz von Kairo zu erfüllen und die Unterstützung im Bevölkerungsbereich aufzustocken. Die Bevölkerungsthematik erhielt ausserdem mit der Ausstellung «Sechs Milliarden Menschen» im BFS und der Begleitbroschüre ein besonderes Echo<sup>13</sup>.

In der Schweiz gewinnt die Bevölkerungsproblematik allmählich an Profil. Sie ist jedoch nach wie vor unklar definiert: Es fehlt eine explizite sektorielle Politik. Die Vielfalt der aktuellen Entwicklungen und die Vielzahl der Initiativen auf kantonaler und lokaler Ebene, im Privatsektor und in der Zivilgesellschaft – eine Besonderheit unseres Landes – können dabei nicht berücksichtigt werden. Die Bilanz betrifft daher im Wesentlichen Konzepte und Strategien der nationalen Dimension, welche sich insbesondere in Änderungen von Gesetzen und Institutionen sowie in der allgemeinen Stossrichtung der aktuellen Diskussion zeigen.

Die Schweiz unterstützt Aktionen im Ausland und fördert die Bevölkerungsthematik vor allem durch ihre Beiträge an die multilateralen Organisationen. Trotz Budgetzwängen wurden höhere bzw. neue Beiträge an den UNFPA, das IPPF, die WHO, UNAIDS und die Weltbank gewährt. Ausserdem beteiligt sich die

10. Die Delegation umfasste Vertreter der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA, Leitung der Delegation in Den Haag und in New York), des Bundesamtes für Statistik (BFS, an der Spitze der Delegation an der Regionalkonferenz von Budapest), der NRO (SVES an den drei grossen Konferenzen; Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke an der Generalversammlung in New York) und der Wissenschaft (LaboDémo im Vorbereitungsprozess der GV).

11. Aus Vertretern des BFS, der DEZA und des LaboDémo.

12. Sauvain-Dugerdil C. und Sartorius B., «Population et développement cinq ans après le Caire: le bilan de la Suisse», DEMOS, Nr. 2/99, BFS, Neuenburg. Eine gekürzte Version des Dokuments liegt in Form des nationalen Berichts für die europäische Konferenz vor und ist in Französisch und Englisch bei den drei Institutionen, welche die Arbeitsgruppe bilden, sowie an der Internet-Site von LaboDémo erhältlich.

13. Sauvain-Dugerdil C. und al., *Six milliards d'humains. Une aventure à déchiffrer*, BFS/DEZA, Neuenburg/Bern, 1999. Die Ausstellung ist bis März 2000 im BFS (Neuenburg) zu sehen.

Schweiz an internationalen Programmen zu Reproduktiver Gesundheit und Gesundheit Jugendlicher. Insgesamt – d.h. die Aktionen zugunsten von Organisationen wie UNICEF und die bilateralen Programme mit eingerechnet – wurden 1997 geschätzte 18,3 Millionen Schweizer Franken, also 2,4 % des Gesamtbetrags für Entwicklungszusammenarbeit (1,5 % der öffentlichen Entwicklungshilfe) für diesen Sektor ausgegeben.

In der bilateralen Zusammenarbeit wird die demographische Entwicklung in den Bereichen Armutsbekämpfung, Förderung der Menschenrechte und der Personenrechte, Empowerment und gesunde Umwelt sowie durch institutionelle Unterstützung berücksichtigt. Die Aktivitäten in der Grundausbildung und in der städtischen Entwicklung bilden ein geeignetes Terrain für die Auseinandersetzung mit Bevölkerungsfragen. Die Schweiz spielt hier mit ihrer ganzheitlichen Gesundheitspolitik eine zentrale Rolle. Ausserdem setzt sie sich für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Frauen und Männern ein. Die von der DEZA unterstützten Aktivitäten setzen den Schwerpunkt auf die Personenrechte, die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen, vor allem im Zugang zu Ressourcen, in der Aufgabenteilung und der Verbesserung der sozialen Stellung der Frau. Diese Aktivitäten tragen zu einer positiven Entwicklung der Gesundheit der Frauen und – infolge der geringeren Abhängigkeit von der Rolle in der Fortpflanzung – zu einer Veränderung des Reproduktionsverhaltens bei. Wegen der vorherigen sektoriellen Prioritäten fällt es jedoch nicht leicht, die strategischen Ziele der ICPD in die bilateralen Zusammenarbeitsprogramme aufzunehmen. Das bescheidene Engagement der Schweiz beweist ausserdem, dass nach schweizerischer Auffassung Familienfragen zur Privatsphäre gehören. Allerdings ist eine gewisse Dynamik im Gange, und als Antwort auf lokale Anfragen werden verschiedene Programme der Aktionen im Gesundheits-, Ausbildungsbereich oder in der Förderung von Frauenvereinigungen um ein Kapitel zur Reproduktionsgesundheit ergänzt. Daneben beteiligt sich die Schweiz an einigen nationalen AIDS-Bekämpfungs-Programmen.

Zur Weiterentwicklung der Bevölkerungsthematik möchte die DEZA in der Schweiz auf konzeptueller und operationeller Ebene in Verbindung mit den NRO (im Wesentlichen Zusammenarbeit mit dem LaboDémo und der SVES) ein Kompetenznetz aufbauen. Ausserdem werden derzeit Mechanismen zur Beratung und Unterstützung in Bevölkerungsfragen eingeführt. Im LaboDémo wurde ein Kompetenzzentrum geschaffen, das ein Informationsbulletin veröffentlicht (*BIPED*) und verschiedene Ausbildungsgänge organisiert<sup>14</sup>. Daneben entsteht in Zusammenarbeit mit der SVES in der Schweiz allmählich ein Netz von Sensibilisierungsarbeiten.

Die gemeinsame Beteiligung des BFS und der DEZA am ICPD+5-Prozess und der zusammen verfasste Bericht zeigten deutlich, dass der Bereich «Bevölkerung und Entwicklung» den Norden und den Süden angeht. Man will die Schematisierung vermeiden, welche sich in der internationalen Diskussion abzeichnet und welche die Länder des Südens mit typischen Bevölkerungsproblemen von den Ländern des Nordens, die auf ihre Geldgeberrolle reduziert werden, unterscheidet. Zwar hat die Schweiz in der Regel andere innenpolitische Prioritäten als die Pro-

14. Für Informationen: LaboDémo, Universität Genf, UNI MAIL, 1211 Genf 4, Internet-Site: [www.unige.ch/ses/demog](http://www.unige.ch/ses/demog), e-mail [Claudine.Sauvain@ses.unige.ch](mailto:Claudine.Sauvain@ses.unige.ch)

blematik der Hilfe an Entwicklungs- und Transitionsländer, aber der nachhaltige Umgang mit Migrationsfragen, dem Verhältnis Bevölkerung – Umwelt und der ungleichen Verteilung des Reichtums ist nachweislich nur in einem globalen Ansatz denkbar. Ausserdem gehen Konzepte wie die «Gender»-Problematik oder die Reproduktive Gesundheit, die Herausforderungen der jungen Generation und die veränderten Familienmodelle den Norden wie den Süden an.

#### QUELLEN

##### Dokumente der Vereinten Nationen

*A Five-year Review of Progress towards the Implementation of the Programme of Action of the ICPD*, Background paper prepared by the United Nations Population Fund (UNFPA) for The Hague Forum, Februar 1999.

*Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung*, UNO, Kairo, 1994.

*Conclusions of the Regional Population Meeting*, UN, CES/PAU/1998/30/Add. 1, Budapest, Dezember 1998.

*Key Actions for Further Implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development*, report of the ad hoc Committee of the whole of the 21st Special Session of the General Assembly, UN, A/S-21/5/Add. 1, New York, Juli 1999.

*Report of the International Forum for the Operational Review and Appraisal of the Implementation of the PA/ICPD*, United Nations Population Fund (UNFPA), The Hague, Februar 1999.

##### In der Schweiz

ICPD+5, *Rapport national de la Suisse pour la Conférence régionale sur la population (Budapest déc. 1998)*, Oktober 1998.

Sauvain-Dugerdil C. und Sartorius B., «Population et développement cinq ans après le Caire: le bilan de la Suisse», *DEMOS*, Nr. 2/99, BFS, Neuenburg.

##### Sonstige Dokumente

International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP), *Population and Development in the 1990s*, The IUSSP distinguished lecture series at ICPD, Cairo 1994, IUSSP, Lüttich, 1996.

Lassonde L., 1996, *Les défis de la démographie. Quelle qualité de vie pour le XXI<sup>e</sup> siècle?*, in Zusammenarbeit mit dem Laboratorium für Demographie der Universität Genf, La Découverte, Paris. Englische Fassung erschienen 1997 unter dem Titel *Coping with Demographic Challenges*, Earthscan, London.

#### INTERNET-SITES

Internationale Veranstaltungen

Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen:

UNFPA: [www.unfpa.org/icpd](http://www.unfpa.org/icpd)

Europäische Konferenz

Bevölkerungseinheit der Wirtschaftskommission für Europa (PAU/ECE): [www.unece.org/ead/pau](http://www.unece.org/ead/pau)

Berichte und Erklärungen der Schweiz

LaboDém: [www.unige.ch/ses/demog](http://www.unige.ch/ses/demog)

## 4.4. 27. INTERNATIONALE KONFERENZ DES ROTEN KREUZES UND DES ROTEN HALBMONDES

*Dank der Aufwertung der konkreten Engagements, der Förderung der Diskussionen und der Annahme von Resolutionen per Konsens ist es den Organisatoren gelungen, diese Konferenz zu einer Grundlage für die Zukunft zu gestalten. Kernstück der Versammlung war der Aktionsplan, welcher für die nächsten vier Jahre die Prioritäten und die Ziele im humanitären Bereich festlegt.*

Vom 31. Oktober bis zum 6. November 1999 fand in Genf die 27. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds statt. An der Versammlung, die alle vier Jahre durchgeführt wird, nahmen rund 200 Delegierte aus den 188 Mitgliedsstaaten der Genfer Konventionen, den 176 nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, dem IKRK und aus rund 100 NRO sowie weitere Beobachter teil. Die Bewegung (siehe untenstehenden Kasten) hat für die-

sen Anlass den Slogan geschaffen: «*Die Macht der Menschlichkeit*<sup>15</sup>: eine Konferenz, welche einen Unterschied bewirken will.» Da in bewaffneten Konflikten mehr und mehr die Zivilbevölkerung zum Angriffsziel wird, da das humanitäre Personal Gefahren ausgeliefert ist, und da die Zahl freiwilliger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abnimmt, sah sich die Organisation veranlasst, eine konzentriertere Konferenz zu organisieren, die für die Öffentlichkeit leichter zugänglich war als üblich. Um ein Maximum an Transparenz zu gewährleisten, stand die Mehrheit der Treffen den Medien offen.

---

## Die Komponenten der Bewegung

Das *Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)* ist eine unparteiische, neutrale und unabhängige Organisation. Sie hat die ausschliesslich humanitäre Aufgabe, das Leben und die Würde der Opfer von Kriegen und interner Gewalt zu schützen und ihnen Hilfe zu leisten. Das IKRK leitet und koordiniert die internationalen Hilfsaktivitäten der Bewegung in Konfliktsituationen. Es bemüht sich weiter, durch Förderung und Stärkung des Rechts und der universellen humanitären Prinzipien dem Leiden vorzubeugen. Das 1863 von Henry Dunant gegründete IKRK ist der Ursprung der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung.

Aufgaben der *internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (Föderation)* sind gemäss den Prinzipien der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung Inspiration, Unterstützung und Förderung aller humanitären Aktivitäten, welche die nationalen Gesellschaften unternehmen, um die Situation der verletzlichsten Personen zu verbessern. Die Föderation wurde 1919 gegründet. Sie leitet und koordiniert die internationale Hilfe der Bewegung für die Opfer von Natur- und Zivilisationskatastrophen, für Flüchtlinge sowie in Notsituationen im Gesundheitsbereich. Sie fördert die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsgesellschaften auf internationaler Ebene und bemüht sich, deren Kapazität zur Durchführung von effizienten Programmen in den Bereichen Prävention im Hinblick auf Katastrophen sowie im Gesundheits- und Sozialwesen zu stärken.

Die *nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften* setzen in über 175 Ländern die Ziele und Prinzipien der internationalen Bewegung des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes um. Sie stehen den Behörden in allen humanitären Angelegenheiten zur Seite und führen Aktivitäten in verschiedenen Bereichen wie Hilfe bei Naturkatastrophen, Gesundheits- und Sozialwesen durch. In Kriegssituationen leisten sie der betroffenen Zivilbevölkerung Hilfe und unterstützen nötigenfalls die Gesundheitsdienste der Armee.

Die internationale Bewegung des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes wird in ihrer Gesamtheit von sieben Grundprinzipien geleitet: Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Allgemeingültigkeit. Ausserdem verfolgen alle Aktivitäten des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes das gleiche Ziel: den Leidenden ohne jeden Unterschied zu helfen und so zum Frieden in der Welt beizutragen.

---

### □ Die Erwartungen an die Konferenz

#### *Annahme des «Aktionsplans für die Jahre 2000–2003»*

Dieser Plan wurde vom IKRK und der internationalen Föderation gemeinsam erarbeitet und allen Mitgliedern der Konferenz im Sommer 1999 zur Beratung vorgelegt. Der revidierte Entwurf wurde neu verhandelt und schliesslich an der Konferenz selber durch eine Resolution gutgeheissen. Das Dokument ist für die Staaten rechtlich nicht bindend. Trotzdem besitzt es einen juristischen Wert und

15. Die Macht der Menschlichkeit: die humanitäre Intervention zieht ihre Kraft aus der kollektiven Aktion der sehr grossen Anzahl Einzelpersonen, welche im gleichen Sinn und auf das gleiche Ziel hin arbeiten.

ein politisches und moralisches Gewicht durch die Tatsache, dass es per Konsens gutgeheissen wurde, und dass die meisten der darin enthaltenen Punkte auf dem humanitären Völkerrecht und den Genfer Konventionen beruhen. Der erste Teil des Plans legt den Nachdruck auf die Entwicklung und Respektierung des humanitären Völkerrechts und auf die Bedeutung des Schutzes nicht nur für die Bevölkerung, sondern auch für ihre Umwelt und ihr Hab und Gut. Die Staaten sind eingeladen, ihren Beitrag zur Umsetzung des internationalen Strafgerichtshofs<sup>16</sup> zu leisten, und stellen sicher, dass das humanitäre Völkerrecht in die Ausbildung der Streitkräfte und der Sicherheitskräfte aufgenommen wird. Kinder in Kriegsgebieten bedürfen eines besonderen Schutzes, ausserdem hat das IKRK den Auftrag, Prinzipien für Schutz und Hilfe für Frauen und Mädchen in Konfliktsituationen zu formulieren. Ferner wird empfohlen, dass die Waffen mit dem humanitären Völkerrecht übereinstimmen und dass der Bestand an Waffen und Munition kontrolliert wird. Diese Empfehlungen sind aber sehr unbestimmt und allgemein gehalten. Der zweite Teil des Dokuments konzentriert sich auf die humanitären Aktivitäten bei bewaffneten Konflikten und Naturkatastrophen. Die Bewegung versucht mit staatlicher Hilfe die Mechanismen der Zusammenarbeit und der Koordinierung im humanitären Bereich zu stärken. Die nationalen Gesellschaften und die Föderation wollen in der Erziehung und der Vorbereitung auf Katastrophensituationen einen wichtigen Platz einnehmen. Sie arbeiten mit den Staaten und den NRO im Hinblick auf den Übergang von der Phase der humanitären Soforthilfe zur langfristigen Entwicklung zusammen. Weiter hat die Föderation den Auftrag, eine Studie über Naturkatastrophen und die Mittel zu deren Bewältigung durch die humanitären Organisationen durchzuführen. Und der dritte Teil des Plans schliesslich befasst sich mit den verletzlichsten Personen (Bewohner von schwer zugänglichen Gebieten, Strassenkinder). Die Regierungen anerkennen ihre Aufgabe, ihren ärmsten Staatsangehörigen die nötige Basisgesundheitsversorgung zukommen zu lassen. Sie können bei der Bewältigung bestimmter Aufgaben wie Bluttransfusionen, Prävention und Kampf gegen übertragbare Krankheiten sowie Impfungen von den nationalen Gesellschaften unterstützt werden.

#### *Annahme der Erklärungen*

Die Konferenzparteien haben die «Erklärung der 27. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes zur *Macht der Menschlichkeit*» verabschiedet. Ob es um bewaffnete Konflikte, Naturkatastrophen oder Krankheiten geht, immer sind es die Schwächsten, die am stärksten darunter leiden. Die Teilnehmer haben sich deshalb verpflichtet, überall, wo es nötig ist, Hilfe und Trost zu leisten, das kollektive Engagement für das humanitäre Völkerrecht zu stärken und die Millionen von Freiwilligen des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds, welche das humanitäre Engagement verkörpern, zu unterstützen. Weiter sind die Parteien übereingekommen, zur Erreichung der im «Appell vom 12. August 1999»<sup>17</sup> erlassenen Ziele beizutragen. Weil die Genfer Konventionen nach wie vor laufend verhöhnt und verletzt werden, verlangt dieser Aufruf von

16. Nach mehrjährigen Verhandlungen innerhalb der Vereinten Nationen wurde 1998 an einer diplomatischen Konferenz in Rom das Übereinkommen zur Schaffung des internationalen Strafgerichtshofs verabschiedet. Das Gericht wird seinen Betrieb aufnehmen, sobald 60 Staaten seine Statuten ratifiziert haben. Es wird seinen Sitz in Den Haag haben und für die Beurteilung mutmasslicher Urheber von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen zuständig sein. Für weitere Informationen siehe die Rubrik «Tribunaux» im Internet unter [www.droits-de-lhomme.ch](http://www.droits-de-lhomme.ch) (nur auf Französisch - Anm. d. Übers.).

17. «Les voix de la guerre: appel solennel à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire des Conventions de Genève», unterzeichnet am 12. August 1999 in Genf.

den Völkern und den Regierungen, die Unabwendbarkeit von Kriegen nicht zu akzeptieren, die elementaren Prinzipien der Menschlichkeit zu respektieren und Respekt, Mitgefühl und Solidarität unter den Menschen zu fördern.

#### *Resolution über die Embleme*

Auf Verlangen des Delegiertenrates des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, welche eine Lösung für die Fragen im Zusammenhang mit den Emblemen suchen sollte. So wie die muslimischen Länder in den 20er-Jahren die Anerkennung des roten Halbmondes auf weissen Grund als Emblem gefordert hatten, verlangt Israel, dass auch der rote *Magen David Adom* (Davids Schild) als internationales Schutzzeichen anerkannt wird. Diese vom amerikanischen Roten Kreuz unterstützte Forderung führt aber zu Problemen, da die Vielzahl von Symbolen zu Verwirrung führen kann und der universellen Bestimmung der Fahne Henry Dunants zuwider läuft. Der religiöse Bezug in dieser Debatte entspricht nicht dem Wunsch der Bewegung nach Neutralität. Die Arbeitsgruppe wird deshalb die Möglichkeit der Schaffung eines neuen, allgemein anerkannten Zeichens studieren, bei dem jede Partei ihre Eigenart ins allgemeine Emblem einbringen könnte.

#### *Verpflichtungen der Mitglieder*

Gleichzeitig mit dem gemeinsamen Aktionsplan waren die Konferenzparteien eingeladen, individuelle Verpflichtungen einzugehen. So wurden von den Institutionen der Bewegung, den Regierungen und den Beobachtern 387 Verpflichtungen eingereicht<sup>18</sup>. Die Schweizer Delegation unter dem Vorsitz von Bundesrat Joseph Deiss kündigte an, dass die Schweiz für einen Zeitraum von vier Jahren einen Betrag von 30 Millionen Franken für Aktivitäten im Kampf gegen Personenminen und die Verbreitung leichter Waffen zur Verfügung stellen wird. Die Schweizer Regierung hat sich im Weiteren verpflichtet, sich für die Annahme von nationalen und internationalen Regeln für das Verbot von Rekrutierung und Beteiligung von Kindern unter 18 Jahren<sup>19</sup> an bewaffneten Konflikten einzusetzen. Sie hat ferner den Willen ausgedrückt, die Statuten von Rom zum internationalen Strafgerichtshof schnell zu ratifizieren und hat ihre finanzielle Unterstützung für die Bewegung erneut bekräftigt.

#### *Gedanken für die Zukunft*

Am Rand der Konferenz wurden von den nationalen Gesellschaften und den Regierungsdelegationen verschiedene Workshops zum Gedankenaustausch und zur Diskussion aktueller Entwicklungsfragen organisiert. Dabei kamen so unterschiedliche Themen wie der Kampf gegen Aids, die Hilfe an Kinder in bewaffneten Konflikten, die Umsetzung des Statuts des internationalen Gerichtshofs und die Freiwilligenarbeit zur Sprache. Auch die Resultate der weltweiten Bera-

18. Die Zahl der Verpflichtungen übersteigt die Erwartungen der Organisatoren bei weitem. Sie gehen im Allgemeinen über den Aktionsplan hinaus, welcher einem kleinsten gemeinsamen Nenner entspricht. So haben sich Staaten z.B. verpflichtet, bestimmte Verträge wie das Übereinkommen von Ottawa zum Verbot von Personenminen zu ratifizieren. Oder sie beschlossen, die nationalen Gesetze zum Schutz der Rotkreuz- und Rothalbmondemblem zu verschärfen. Nationale Gesellschaften kündigten die Lancierung neuer Gesundheitsprogramme und die Rekrutierung zusätzlicher Freiwilliger an. Für Einzelheiten siehe «Liste der Verpflichtungen» im Internet unter [www.ikrk.org/fre/conf27](http://www.ikrk.org/fre/conf27).

19. Der Plan legt fest, dass alle Massnahmen ergriffen werden müssen, um der Beteiligung von Kindern unter 15 Jahren an bewaffneten Feindseligkeiten sowie ihrer Rekrutierung in die Streitkräfte ein Ende zu setzen. Trotz hitziger Verhandlungen konnte man sich schliesslich nicht auf das Mindestalter von 18 Jahren einigen, obwohl dies von den meisten Parteien gewünscht wurde. Staaten wie die USA, Iran und Grossbritannien lehnten es klar ab, da es im Widerspruch zu ihrer internen Gesetzgebung steht, welche die Möglichkeit vorsieht, Jugendliche ab dem 17. Altersjahr als Soldaten zu rekrutieren.

tung «Les voix de la guerre» (Die Stimmen des Krieges), welche das IKRK in Auftrag gegeben hatte, wurden an einem Workshop beraten<sup>20</sup>. Bei diesen Foren ging es nicht darum, formelle Regeln oder substantielle Innovationen zu erarbeiten, sie waren vielmehr für den Gedankenaustausch gedacht und gaben den nationalen Gesellschaften die Möglichkeit, ihre Tätigkeit vorzustellen.

Aus Sicht der Organisatoren ist die Bilanz der Konferenz positiv: Die verschiedenen Resolutionen und der Aktionsplan gaben oft zu hitzigen Verhandlungen Anlass, wodurch klar wurde, welche Bedeutung die Staaten den behandelten Problemen beimessen. Die verabschiedeten Texte verurteilen nicht, noch nehmen sie Stellung zu den Verletzungen des humanitären Völkerrechts. Sie konzentrieren sich vielmehr auf die Harmonisierung der Aktivitäten der Regierungen und der Zivilgesellschaft, indem sie die Neutralität und die Unparteilichkeit der Einheiten der Bewegung im Hinblick auf die Staaten bekräftigten. Die definierten Ziele betreffen nicht nur die vom Krieg betroffenen Personen, sondern alle, die leiden und die verletztlich sind. Die Respektierung des Rechts und seine Entwicklung gelten als Grundelemente, welche für den guten Ablauf der humanitären Einsätze wesentlich sind. Doch wichtige Fragen wie die Vereinbarkeit der Waffen mit dem humanitären Völkerrecht<sup>21</sup>, das Minenverbot (ausser Personenminen) oder das Mindestalter für die Rekrutierung sind seit der letzten Versammlung nur wenig vorangekommen. Andererseits bleiben verschiedene verabschiedete Texte reine Absichtserklärungen, die keine wirklichen Sanktionen für jene, die sich nicht daran halten, nach sich ziehen dürften, und die den Parteien einen grossen Interpretationsspielraum lassen. Das IKRK und die Föderation haben deshalb eine wichtige Rolle zu spielen bei der Verifizierung der Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen und bei der Förderung der Regeln des humanitären Völkerrechts. Die Beurteilung der konkreten Aktivitäten in Bezug auf die gemachten Versprechen wird an der nächsten Konferenz im Jahr 2003 stattfinden.

#### QUELLEN

27. Konferenz: [www.icrc.org/fre/conf.27](http://www.icrc.org/fre/conf.27)

Bundesverwaltung: Pressemitteilung: [www.admin.ch/cp/d/index](http://www.admin.ch/cp/d/index).

IKRK, *Die Macht der Menschlichkeit* (Broschüre), IKRK, Genf, 1999

20. Über 20'000 Personen in 16 Ländern, 12 davon im Kriegszustand, wurden über ihre Ansichten zum Krieg und ihr Verhalten im Fall von Konflikten befragt. Die Resultate der Beratung sind im Internet unter [www.onwar.org](http://www.onwar.org) zu finden.
21. Die Organisatoren hatten gehofft, eine feste Begrenzung von Waffen, welche überflüssige Verletzungen und unnötiges Leid verursachen, in den Plan einzubeziehen. Aber der *Bericht über das Projekt SirUS* (Superfluous Injury or Unnecessary Suffering), welcher sich mit diesen Waffen befasst, wird nur als Instrument betrachtet, «das den Staaten helfen könnte» («Schlussziel 1.5», Punkt 21).