

Die Entwicklung der Aufgaben des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz

Autor(en): **Schindler, Dietrich**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **43 (1963-1964)**

Heft 3

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-161477>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Entwicklung der Aufgaben des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz

DIETRICH SCHINDLER

Die Frage nach der Entwicklung und der weiteren Ausdehnung der Aufgaben des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) ist heute aus zwei Gründen von besonderer Aktualität. Einmal stellte sie sich unlängst konkret und dringlich, als das Komitee anlässlich der Kubakrise vom Herbst 1962 angefragt wurde, den Vereinten Nationen ein Inspektionsteam zur Überwachung der nach Kuba fahrenden Schiffe zur Verfügung zu stellen. Es erhob sich sogleich die Frage, ob diese Aufgabe nicht den Rahmen der dem Komitee obliegenden Befugnisse überschreite. In der erstaunten und teilweise beunruhigten Öffentlichkeit wurde eingehend darüber diskutiert. Obwohl die Mitwirkung des Komitees sich bald als überflüssig erwies, hat die Frage im Hinblick auf künftige Fälle ähnlicher Art ihre Bedeutung behalten. Sodann ist es heute, im Jubiläumsjahr des Roten Kreuzes, angebracht, sich zu vergegenwärtigen, welche Entwicklung und Erweiterung die Aufgaben des IKRK seit 1863 erfahren haben. Das Jubiläum soll Anlaß sein, die Probleme der Gegenwart in der Perspektive dieser Entwicklung zu sehen.

Die Erweiterung des Aufgabenkreises seit 1863

Der einzige Zweck des Roten Kreuzes war ursprünglich die *Hilfe an die verwundeten Angehörigen der Armeen im Kriege*. Anlaß zur Gründung des Roten Kreuzes hatte das krasse Ungenügen der Militärsanität in der Mitte des 19. Jahrhunderts gegeben. Die Schlacht von Solferino von 1859, in welcher Tausende von Verwundeten nur mangels Pflege starben, hatte Henry Dunant, der die Schlacht zufällig miterlebte, zur Tat getrieben. Zunächst organisierte er eine improvisierte Hilfe an die Verwundeten, die freilich angesichts der Größe der Aufgabe nur wenig wirksam war. Später, im November 1862, legte er in seiner Schrift «Un Souvenir de Solférino» die Ideen nieder, die wenig später zur Gründung des Roten Kreuzes führten. Er forderte die Gründung von Hilfsgesellschaften in allen Ländern, die im Kriege den Sanitätsdiensten der Heere beistehen könnten, ferner den Schutz der Sanitätseinrichtungen und des Sanitätspersonals durch ein staatsvertraglich anerkanntes Zeichen. Dunants Ideen fanden sofort Anklang. Schon am 17. Februar 1863 trat jenes aus fünf Genfern zu-

sammengesetzte, unter dem Vorsitz von General Dufour stehende Komitee erstmals zusammen, von dem die ganze Entwicklung des Roten Kreuzes ausging. Auf seine Einladung hin versammelten sich im Oktober 1863 in Genf Abgeordnete einer größeren Zahl von Staaten zu einer privaten Konferenz — der Gründungskonferenz des Roten Kreuzes —, an der beschlossen wurde, in jedem Land eine private Hilfsgesellschaft — die späteren Rotkreuzgesellschaften — zur Unterstützung der Militärsanität im Kriege zu gründen. Das Genfer Komitee übernahm die Funktion einer internationalen Verbindungsstelle und eines neutralen Vermittlungsorgans zwischen Regierungen. Es nahm den Titel «Comité international de secours aux militaires blessés» an, woraus sich die ursprünglich enge Zweckbestimmung ergibt. Erst seit 1880 trägt es den heutigen Titel. In seiner Zusammensetzung blieb es zunächst rein genferisch, später rein schweizerisch.

Dem Komitee fielen im Rahmen der Gesamtorganisation von Anfang an zwei Hauptfunktionen zu. In erster Linie hatte es für die Ausarbeitung und Verbreitung der Prinzipien und Rechtsgrundsätze zu sorgen, auf denen die Rotkreuztätigkeit beruht. Der erste Schritt nach der Gründungskonferenz war deshalb die Einberufung einer diplomatischen Konferenz, die auf Einladung des schweizerischen Bundesrates 1864 in Genf stattfand und an der die vom Genfer Komitee entworfene Konvention «betreffend die Linderung des Loses der im Felddienst verwundeten Militärpersonen» unterzeichnet wurde. Darin wurde der Schutz des Sanitätspersonals und der Sanitätseinrichtungen durch das Schutzzeichen des roten Kreuzes vorgesehen und der wichtige und neue Grundsatz festgelegt, daß die Verwundeten jeder Nationalität, feindliche und eigene, Anspruch auf gleiche Behandlung hätten. Die Konvention wurde später mehrfach verbessert und durch weitere Konventionen ergänzt. Die Pflicht des Komitees, für die Verbesserung und Verbreitung des humanitären Kriegesrechtes zu sorgen, ist heute in den von der Internationalen Rotkreuzkonferenz angenommenen Statuten der Gesamtorganisation des Roten Kreuzes festgelegt («Le Comité... travaille au perfectionnement et à la diffusion des Conventions de Genève»).

An zweiter Stelle fiel dem Komitee als neutraler Instanz die Aufgabe zu, im Kriegsfall seine Delegierten in die Kriegsgebiete zu senden mit der Aufgabe, für die Anwendung des humanitären Kriegesrechtes Sorge zu tragen und zur Durchführung von Hilfsmaßnahmen zwischen den feindlichen Regierungen oder Rotkreuzgesellschaften zu vermitteln. Die Duplizität der Funktionen — Ausbau des humanitären Rechts und unmittelbare Aktion zugunsten der Kriegsoffer — ist bis heute für das Komitee charakteristisch geblieben.

Die Aufgaben des Komitees wie auch diejenigen der übrigen Teile des Roten Kreuzes dehnten sich bald aus. Zunächst vergrößerte sich der Kreis der zu schützenden Personen. Die ursprüngliche Aufgabe, die Hilfe für Verwundete, trat dank der Verbesserung der Sanitätsdienste der Armeen allmählich

mehr in den Hintergrund. Dafür wurde die Hilfe für andere Kriegsoffer um so bedeutsamer. So wandte sich das Rote Kreuz bald auch der Hilfe an die *Kriegsgefangenen* zu. Nachdem durch die erste Genfer Konvention von 1864 Schutzmaßnahmen für die in Feindeshand gefallenen Verwundeten und Kranken getroffen waren, erschien es naheliegend, dafür zu sorgen, daß auch den gesunden Kriegsgefangenen eine menschenwürdige Behandlung zuteil wurde. Schon im deutsch-französischen Krieg von 1870 setzte sich das Komitee zugunsten der Kriegsgefangenen ein, ohne daß damals schon Abkommen über deren Behandlung bestanden. An den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 wurden Bestimmungen über den Schutz der Kriegsgefangenen in die Haager Landkriegsordnung aufgenommen, wodurch die Staaten sich, wenn auch noch in unvollkommener Weise, zur Beachtung humanitärer Grundsätze gegenüber den Kriegsgefangenen verpflichteten und den Hilfsgesellschaften Erleichterungen zusicherten. Der Schutz der Kriegsgefangenen wurde 1929 durch eine besondere, vom Komitee vorbereitete Genfer Konvention über die Behandlung der Kriegsgefangenen ausgebaut, welche 1949 anlässlich der Gesamtrevision der Genfer Konventionen erneuert wurde. Der Besuch von Kriegsgefangenen, heute auch von politischen Gefangenen und Zivilinternierten, durch die Delegierten des Komitees, die Hilfe an diese Personen und der Austausch derselben gehört zu den wichtigsten Funktionen des Komitees in der Gegenwart. Einen bedeutsamen Aspekt der Gefangenenfürsorge bildet auch die Führung des Zentralen Suchdienstes in Genf, der vor allem in den zwei Weltkriegen für die Vermittlung von Mitteilungen über die Kriegsgefangenen eine große Rolle spielte, aber auch heute dauernd eine sehr große Zahl von Nachforschungen durchzuführen hat. Allein im Jahre 1962 wurden von ihm mehr als 60 000 Fälle behandelt.

Die Wendung zur totalen Kriegführung im 20. Jahrhundert führte zu einer weiteren Ausdehnung des Kreises der vom Roten Kreuz geschützten Personen, zur Ausdehnung zugunsten der *Zivilpersonen*. Während im 19. Jahrhundert die Kriege im wesentlichen nur zwischen Armeen ausgefochten wurden und die Zivilbevölkerung davon wenig betroffen wurde, riß die Entwicklung des modernen Wirtschaftskrieges sowie des Luftkrieges mehr und mehr auch die Zivilbevölkerung ins Kriegsgeschehen hinein. Im 2. Weltkrieg waren die Verluste der Zivilbevölkerung bereits wesentlich größer als diejenigen der Streitkräfte. Überdies wurden Zivilpersonen, die sich bei Kriegsausbruch in Feindstaaten befanden, in ähnlicher Weise wie die Kriegsgefangenen interniert. So griff das Komitee auch zugunsten der Zivilbevölkerung ein, vor allem durch Vermittlung von Nahrungsmitteln und medizinischer Hilfe an die infolge der Kriegsereignisse notleidenden Völker sowie durch Hilfe an die zivilen Internierten. Erst anlässlich der Gesamtrevision der Genfer Konventionen im Jahre 1949 war es aber möglich, den Schutz der Zivilpersonen im Krieg durch eine besondere Konvention zu untermauern.

Während der Personenkreis, zu dessen Schutz das Komitee tätig wird, sich stark ausweitete, blieben die Aufgaben des Komitees aber weiterhin insofern begrenzt, als es grundsätzlich nur im Falle *bewaffneter Konflikte* Aktionen ergreift. Die Friedenstätigkeiten, welche die übrigen Teile der Rotkreuzorganisation schon frühzeitig übernahmen, wie Kranken- und Gesundheitspflege, Hilfe bei Naturkatastrophen und Unglücksfällen und dergleichen, sind Aufgaben der nationalen Rotkreuzgesellschaften sowie des Dachverbandes derselben, der 1919 gegründeten Liga der Rotkreuzgesellschaften, nicht aber des Komitees. Die charakteristische Rolle des Komitees ist die einer neutralen Instanz für den Fall bewaffneter Auseinandersetzungen. Gerade im Hinblick auf diese Funktion ist das Komitee auch heute noch ausschließlich aus Schweizern zusammengesetzt.

Die Tätigkeit des Komitees hat in neuerer Zeit nicht nur wegen der Ausdehnung des Kreises der geschützten Personen zugenommen, sondern auch wegen der *Vermehrung und der neuen Formen bewaffneter Konflikte*. Hatte das Komitee in der Zeit zwischen 1863 und dem 1. Weltkrieg nur in einigen wenigen Kriegen seine Dienste zur Verfügung zu stellen, und zwar durchwegs in kurzen Kriegen, die die Zivilbevölkerung kaum berührten, so ist es seit dem 2. Weltkrieg dauernd und unter immer wechselnden Voraussetzungen an mehreren Punkten der Erde im Einsatz. Der Umfang seiner Tätigkeit war stets ein Gradmesser für Art und Umfang der auf der Welt sich abspielenden Konflikte.

Die Konflikte, in denen das Komitee vor dem 1. Weltkrieg einzugreifen hatte, waren in der Regel Kriege klassischer Art, in denen zwei oder mehrere Staaten sich den Krieg erklärten und nach einer meist kürzeren militärischen Auseinandersetzung einen Friedensvertrag schlossen, durch den der Sieger sich gewisse Vorteile verschaffte. Seit dem 2. Weltkrieg sind Kriege dieser Art praktisch verschwunden, obwohl dauernd irgendwo auf der Welt gekämpft wurde. Typisch für die neueste Zeit ist — abgesehen von den Weltkriegen, die an Umfang alle früheren Kriege übertrafen — die Zunahme vor allem innerer Konflikte im Herrschaftsbereich einzelner Staaten, so von Kolonial- oder Befreiungskriegen, Bürgerkriegen und anderen Umwälzungen. Häufig sind dabei starke ausländische Interessen mit im Spiel, so daß in manchen Fällen von internationalen Bürgerkriegen gesprochen wurde. Auch in solchen Konflikten hat das Komitee seine Dienste zur Verfügung zu stellen, insbesondere seit die Genfer Konventionen von 1949 die Anwendung der grundlegenden Prinzipien der Humanität auch im Falle nichtinternationaler Konflikte obligatorisch machten. So ist das Komitee in verschiedenen Kolonial- oder Befreiungskriegen seit 1945, wie in Indonesien, Indochina, Algerien und den verwandten Konflikten um Goa und Neuguinea tätig gewesen, ferner anlässlich der Umwälzungen in Kuba, in Laos, im Kongo und in Jemen, die teilweise auch mit der Entkolonisierung zusammenhingen. Es hat auch überall dort eingegriffen, wo der West-Ost-Konflikt zu bewaffneten Auseinandersetzungen führte, so in

Korea, in Indochina, in Ungarn und in Berlin. Andere Konflikte, in denen es tätig war, wie der arabisch-israelische Konflikt, der Suezkonflikt von 1956 und der chinesisch-indische Grenzkrieg von 1962, lassen sich schwerer in bestimmte Kategorien einordnen. Die meisten dieser Konflikte hatten, obwohl sie in der Regel keine Kriege im Rechtssinne waren, unendlich viel schwerere Auswirkungen auf die beteiligten Völker als es die klassischen Kriege des 19. Jahrhunderts hatten. Die lange Dauer und die Art der Kriegführung ruinierten vielfach die Wirtschaft der betroffenen Länder und zogen die Zivilbevölkerung aufs schwerste in Mitleidenschaft.

Die Entkolonisierung seit dem 2. Weltkrieg mit ihrer Zunahme selbständiger Staaten hat im übrigen nicht nur die Konfliktsherde auf der Welt vermehrt, sondern auch insofern zu einer starken Vermehrung der Tätigkeit des Komitees geführt, als dieses mit allen neuen Staaten und Rotkreuzgesellschaften in Beziehung treten und sich namentlich auch dafür einsetzen muß, den Prinzipien des Roten Kreuzes und des humanitären Rechts, die in jenen Ländern auf keiner Tradition aufbauen können, zur Verbreitung und Anerkennung zu verhelfen. So hat es sich als notwendig erwiesen, den Stab der Delegierten ganz erheblich auszubauen.

Die Erweiterung des Tätigkeitsfeldes des IKRK hat sich natürlich auch auf den Umfang des Mitarbeiterstabes ausgewirkt. Während in den ersten Jahrzehnten die laufenden Geschäfte größtenteils durch die Mitglieder des Komitees selbst bewältigt werden konnten — bis 1923 blieb das Komitee unter anderem gerade im Hinblick auf diese Art der Geschäftsführung ausschließlich aus Genfern zusammengesetzt —, wäre dies heute nicht mehr möglich. Das Komitee verfügt heute über einen Stab von rund 200 Personen, ein gemessen an der Arbeitsleistung durchaus bescheiden dotiertes Personal. Auch die Ausgaben des Komitees halten sich, verglichen mit dem Umfang seiner Verpflichtungen, in bescheidenem Rahmen. 1961 betrugen sie 3,8 Millionen Franken. Sie werden vor allem durch Beiträge der Regierungen und der Rotkreuzgesellschaften gedeckt. Mit Rücksicht auf die wachsenden Aufgaben und Kosten hat die Eidgenossenschaft 1962 ihren jährlichen Beitrag von einer halben Million auf eine Million erhöht. Vergleicht man Aufwand und Arbeitsleistung des Komitees mit jenen anderer internationaler Organisationen, so darf wohl ohne Übertreibung gesagt werden, daß das IKRK geringsten Aufwand mit größter Wirkung verbindet.

Die Tätigkeit des IKRK gelangt im allgemeinen nicht stark zur Kenntnis der Öffentlichkeit. Dies hängt mit der Diskretion zusammen, mit der große Teile seiner Aufgaben durchgeführt werden müssen. So kann etwa über die zahlreichen Besuche von Kriegsgefangenen oder politischen Gefangenen bestenfalls die Tatsache des Besuches, nicht aber der Befund bekanntgegeben werden, obwohl die Besuche wesentlich zur Verbesserung der Bedingungen der Gefangenen beitragen. Im Algerienkrieg sind von 1955 bis 1962 über 600

Besuche von Gefangenen- und Interniertenlagern oder Gefängnissen in Algerien und Frankreich durchgeführt worden. Die Berichte, die die Delegierten über ihre Besuche verfassen, werden nur dem Gewahrsamsstaat ausgehändigt. Nur strengste Diskretion kann eine Regierung veranlassen, die in einem Bericht enthaltene Kritik zu berücksichtigen und die Ratschläge zu befolgen. Nur dank solcher Diskretion lassen die Staaten überhaupt Kontrollen ihrer Lager und Gefängnisse zu. Indiskretionen können die ganze Hilfeleistung an Gefangene und Internierte in Frage stellen.

Neuartige Aufgaben und Postulate

Die Aufgaben des IKRK wie des ganzen Roten Kreuzes haben sich seit der Gründung, den wechselnden Bedürfnissen entsprechend, dauernd weiterentwickelt. Eine starre juristische Abgrenzung der Aufgaben ist nie vorgenommen worden. Die Aufzählung in den Statuten hat keinen abschließenden Charakter. Eine Limitierung der Aufgaben würde der Idee des Roten Kreuzes auch kaum entsprechen, denn es liegt gerade im Wesen des Roten Kreuzes, in neuen und unerwarteten Situationen tätig zu werden. Das Wesentliche an der Rotkreuztätigkeit ist, wie sich Max Huber ausdrückte, «daß — wie es schon auf dem Schlachtfeld von Solferino war — das Rote Kreuz Pionierarbeit leistet oder, wie der Samariter im Gleichnis, da einspringt, wo andere versagen¹». Im Hinblick auf allfällige neue Erweiterungen des Tätigkeitsgebietes ist es von Interesse, wie Max Huber seinerzeit die Ausdehnung der Hilfstätigkeit auf die Zivilbevölkerung begründete. Er führte aus: «Die Hilfe für die Zivilbevölkerung ist eine Aufgabe, die dem ursprünglichen Rotkreuzwerk fernliegt, aber sie liegt doch in seinem tieferen Sinn, und schon Dunant hat wenige Jahre nach Abschluß der Genfer Konvention die Hilfe des Roten Kreuzes für die Bevölkerung im Falle von Katastrophen postuliert. Warum hat das Internationale Komitee neben seinen bereits so großen Aufgaben diese fast uferlose und nach jeder Richtung, politisch, juristisch, finanziell schwere Aufgabe übernommen? Einfach deshalb, weil es in vielen Fällen das einzige Organ ist, das sich einer solchen Aufgabe annehmen kann. So entstehen Pflichten, vor denen man zurückschrecken möchte, weil sie überaus groß und verantwortungsvoll sind und unsere Kräfte zu übersteigen scheinen, aber die man doch nicht ablehnen kann, weil die Not zu groß und zu dringlich und ein anderer Weg zunächst nicht vorhanden ist².»

Auch die jüngsten Jahre haben dem Komitee Aufgaben gebracht, die nicht im Rahmen seiner bisherigen Tätigkeiten liegen. Zu ihnen gehört zunächst die Heimschaffung von Koreanern aus Japan nach Nordkorea, eine Aktion, die gegenwärtig noch im Gange ist, ihr Ziel aber im wesentlichen bereits erreicht hat. Bei den in Betracht stehenden Koreanern handelt es sich um Personen, die

größtenteils schon vor dem 2. Weltkrieg nach Japan gekommen waren, gegen Ende der fünfziger Jahre aber wegen Schwierigkeiten der Lebensführung in Japan in ihr Heimatland zurückzukehren wünschten. Japan wollte ihre Rückkehr nicht verhindern, sich aber gleichzeitig nicht dem Vorwurf aussetzen, daß es die Koreaner zur Ausreise und zur Rückkehr zwingt. Aus diesen Gründen ersuchten die japanische Regierung und das japanische Rote Kreuz das Internationale Komitee, die Heimkehrwilligkeit der zurückzuschaffenden Koreaner zu prüfen und nur solche zur Ausreise zuzulassen, die aus freiem Willen die Rückkehr wünschten. Auf Grund eines zwischen dem japanischen und dem nordkoreanischen Roten Kreuz 1959 abgeschlossenen Abkommens erklärte sich das IKRK bereit, diese Aufgabe zu übernehmen. Seither sind gegen 80 000 Koreaner in ihr Heimatland transportiert worden.

Eine andere neuartige Aufgabe, die zwar im Bereich der Tätigkeiten des Roten Kreuzes im allgemeinen, nicht aber derjenigen des Internationalen Komitees liegt, ist die Hilfe für die tibetischen Flüchtlinge in Nepal, namentlich zum Zwecke der Neuansiedlung. Da weder ein nepalesisches Rotes Kreuz besteht noch eine andere Organisation zur Verfügung stand und das IKRK wegen seiner Neutralität das Vertrauen der Regierung von Nepal genoß, sprang es Ende 1960 in die Lücke. Seine Mission ist nunmehr abgeschlossen und wird von anderen Organisationen übernommen.

Eine weitere Funktion mag hier erwähnt werden, die zwar im Rahmen der Mandate des IKRK liegt, bisher aber noch nie zur Ausführung gelangte. Es handelt sich um die Durchführung von Untersuchungen über behauptete Verletzungen der Genfer Konventionen. Diese Funktion ist bemerkenswert, weil sie, wie andere neuartige Aufgaben und Postulate, keine unmittelbare Hilfe an Kriegsgesopfer darstellt. Das Komitee ist in einzelnen Fällen zur Durchführung solcher Untersuchungen angegangen worden, wie zum Beispiel anlässlich der behaupteten Verwendung bakteriologischer Kriegsmittel in Korea, doch lag noch nie die für die Übernahme eines solchen Mandates erforderliche Zustimmung beider beteiligten Kriegsparteien vor.

In den jüngsten Jahren ist das Komitee verschiedentlich zur Übernahme weiterer neuartiger Aufgaben vorgeschlagen worden, die aber entweder abgelehnt oder im Bereich unverbindlicher Anregungen blieben. Eine gewisse Abnützung der Vereinten Nationen als neutrale und übernationale Instanz sowie die schlechten Erfahrungen, die mit international zusammengesetzten Aufsichts- oder Kontrollorganen gemacht wurden, dürften mit dafür verantwortlich sein, daß das Augenmerk verschiedentlich auf das Komitee gerichtet wurde. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang ein Vorschlag von André François-Poncet, dem heutigen Präsidenten des Französischen Roten Kreuzes. In einem im «Figaro» vom 13. März 1962 erschienenen Artikel über die Kontrolle der Rüstungsbeschränkungen regte er an, die bestehende Uneinigkeit über die Rüstungskontrolle dadurch zu beheben, daß das IKRK als

allseitig anerkanntes neutrales Gremium beauftragt würde, mittels einer von ihm zu ernennenden Kontrollequipe die Aufsicht über die Durchführung eines Abrüstungsabkommens zu übernehmen. Er wies darauf hin, daß es zu den herkömmlichen Aufgaben des IKRK gehöre, durch seine Delegierten eine Kontrolle über die Einhaltung der Genfer Abkommen durchzuführen. In gleicher Weise könnte es die Durchführung eines Abrüstungsabkommens überwachen.

Einsatz für die Erhaltung des Friedens?

Der Vorschlag von François-Poncet liegt im Bereich eines umfassenderen Postulates, das in neuerer Zeit häufig aufgestellt wurde, nämlich der Forderung, das Rote Kreuz möchte sich aktiv für den Frieden einsetzen. Es solle nicht nur die Wunden des Krieges heilen, sondern auch dem Krieg vorbeugen. Diesem Postulat sollen die folgenden Ausführungen gewidmet sein.

Das Postulat, das Rote Kreuz möchte sich für die Kriegsverhütung und die Erhaltung des Friedens einsetzen, ist an sich so alt wie das Rote Kreuz selbst. Schon an der Gründungskonferenz von 1863 wurde auf Stimmen hingewiesen, die die Meinung vertraten, die Gründer würden besser tun, das Übel des Krieges an der Wurzel anzugreifen und für eine allgemeine und ständige Befriedung der Welt zu arbeiten. Schon damals wurde aber erklärt, daß niemand mehr als die Gründer und Mitarbeiter des Roten Kreuzes die dauernde Verhinderung des Krieges herbeiwünschten, daß aber die Sorge für die Kriegsoffer so lange notwendig bleibe, als das Ziel des dauernden Friedens nicht erreicht sei. Auch heute gilt das Gesagte unverändert. Die Tatsache, daß das Rote Kreuz bisher auf eine aktive Friedenspolitik verzichtete, bedeutet freilich nicht, daß es nicht auch dem Frieden dient. Schon die Sorge für die Kriegsoffer bedeutet einen wesentlichen Dienst am Frieden. Denn gerade im Krieg und in äußerster Entzweiung, wo der Mensch im Feind den Mitmenschen kaum mehr zu erkennen vermag, hält das Rote Kreuz die Würde der menschlichen Persönlichkeit hoch, indem es allen Kriegsoffern, den eigenen wie den feindlichen, gleichen Schutz und gleiche Hilfe zukommen läßt. Dadurch legt es eine Grundlage für den künftigen Frieden. Ohne die Überzeugung von der überall gleichen Würde der menschlichen Person ist eine dauerhafte Völkerverständigung nicht denkbar. «Eine Organisation, die bestimmt ist, den Völkerfrieden zu sichern, kann nur bestehen, wenn sie sich befeuern läßt von der Vorstellung der tätigen Einmütigkeit unter den Menschen, einer Vorstellung, welche das Rote Kreuz auch in den dunkelsten Stunden der Menschheit lebendig erhalten will» (Max Huber³). So ist es auch nicht verwunderlich, daß der erste Friedensnobelpreis Henry Dunant zugesprochen und in jedem der zwei Weltkriege der gleiche Preis dem IKRK übergeben wurde.

Die Forderung, daß das Rote Kreuz nicht nur in dieser mittelbaren Weise dem Frieden dienen, sondern eine aktive Politik des Friedens betreiben solle, erscheint heute indessen in einem neuen Licht angesichts der modernen Massenvernichtungsmittel. Denn was würden alle Vorbereitungen zur Hilfe an Verwundete, an Kriegsgefangene und an Zivilpersonen nützen, wenn in einem Krieg mit einem Schlag Millionen von Menschen und mit ihnen das Werk des Roten Kreuzes vernichtet würden? Freilich sind auch heute noch die kleineren und ohne Nuklearwaffen geführten Kriege die Regel, und die Hilfe an die Opfer dieser Konflikte bleibt die vordringlichste Aufgabe, doch wird niemand die Möglichkeit eines umfassenden Nuklearkrieges für alle Zukunft ausschließen können. Das Rote Kreuz wird deshalb auch dort bereit sein müssen, wo es, ohne die Erfüllung seiner übrigen Aufgaben zu gefährden, irgend etwas zur Verhütung eines Nuklearkrieges beitragen kann. Wie in allen seinen Tätigkeiten muß es dabei sein oberstes Ziel sein, menschliche Leiden zu verhüten oder zu lindern. Mit Recht hat die «Neue Zürcher Zeitung» in einem Leitartikel unlängst geschrieben: «Angesichts der Tatsache, daß bei einem umfassenden thermonuklearen Krieg die humanitäre Aufgabe des Roten Kreuzes für viele Millionen von Opfern überhaupt nicht mehr erfüllt werden könnte, beginnt seine Aufgabe heute schon viel früher. Es wird seine Guten Dienste auch dort zur Verfügung halten müssen, wo es zur Verhinderung eines großen Konfliktes überhaupt beitragen kann⁴.»

In einer Verlautbarung nach der Kubakrise hat das IKRK in ähnlicher Weise ausgeführt: «Das Rote Kreuz wurde vor einem Jahrhundert gegründet, um die Leiden des Krieges zu verringern. Nun hat aber seit Solferino der Fortschritt der Technik den Armeen Zerstörungsmittel in die Hände gegeben, die nichts mehr mit den Waffen gemein haben, die Henry Dunant bereits mit Schrecken erfüllten. Das Rote Kreuz ist verpflichtet, sich dieser Entwicklung anzupassen. Hieraus seine Schlußfolgerungen ziehend, vertritt das IKRK die Ansicht, daß es innerhalb des Rahmens seiner humanitären Mission bleibt, wenn es mithilft, die Drohung eines Konfliktes zu beseitigen, der zu einem Atomkrieg führen und unermeßliche Leiden herbeiführen könnte⁵.»

Daß das Rote Kreuz sich auch für die Erhaltung des Friedens einsetzen soll, kommt im übrigen in verschiedenen seit 1921 gefaßten Resolutionen internationaler Rotkreuzkonferenzen zum Ausdruck. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang eine an der Konferenz des Delegiertenrates des Internationalen Roten Kreuzes (das heißt der Gesamtorganisation) 1961 in Prag angenommene Erklärung der Prinzipien des Roten Kreuzes, in der es als eine Aufgabe des Roten Kreuzes bezeichnet wird, «die menschlichen Leiden unter allen Umständen zu verhindern oder zu lindern» und «die Zusammenarbeit und einen dauerhaften Frieden unter den Völkern zu fördern». Daraus ergibt sich freilich weder eine Verpflichtung des Komitees noch ist das Komitee für Aktionen zur Erhaltung des Friedens vom Vorliegen solcher Resolutionen abhängig.

Es wäre eine Verkennung der Lage, wenn befürchtet würde, das IKRK wiege sich in pazifistischen Illusionen und wolle sich aufs Gebiet der Politik begeben. Dafür sind die bestehenden Traditionen, die Erfahrungen und der nüchterne Sinn der Schweizer zu stark. Was not tut ist einzig, für alle und die schlimmsten Fälle bereit zu sein und sich nicht von vornherein durch Auferlegung von Schranken die Möglichkeit zu verbarrikadieren, zur Verhütung von Leiden dort einzuspringen, wo andere versagen und nur das Komitee in Frage kommt. Die Schranken der Tätigkeit zur Friedenserhaltung sind klar genug. Das Rote Kreuz wird alles unterlassen müssen, was die Erfüllung seiner bisherigen und weiterhin wesentlichen Aufgaben gefährden würde. Namentlich muß es sich im Interesse der Universalität und Neutralität der ganzen Rotkreuzbewegung strikte von aller Politik fernhalten. Es darf hier nochmals Max Huber angeführt werden, der 1940 ausführte: «Der schöne Wunsch, den Blick weiter zu lenken, größer zu sehen und in noch stärkerem Maße aufbauend tätig zu sein, kann unter gewissen Umständen zu einer Versuchung werden, der gegenüber man fest bleiben muß. Dies ist der Fall, wenn man dadurch in Gefahr gerät, eine Aufgabe, die ausgeführt werden muß, zu vernachlässigen. Diese Gefahr besteht aber zweifelsohne, wenn das Rote Kreuz über seine uralteste und nur ihm eigentümliche Rolle hinausgehen will. Unter den tragischen Verhältnissen, die der Krieg hervorruft, kann es seine Sendung nur erfüllen, wenn es wirklich universal und unparteiisch zu bleiben versteht. Seine Selbstverleugnung, die darin besteht, daß es alle seine Anstrengungen auf das ihm eigene Ziel richtet, ist die Quelle seiner Größe und seiner Kraft. Ihr verdankt es das Rote Kreuz, wenn es so manche Katastrophe überleben und, als letztes Band zwischen den Menschen, zum Ausgangspunkt des kommenden Wiederaufbaus werden kann⁶.»

Die Kubakrise

Im Rahmen der Bemühungen für die Erhaltung des Friedens ist schließlich auch die Anfrage der Vereinten Nationen in der Kubakrise zu sehen, über die nun zum Schluß gesprochen werden soll.

Ende Oktober 1962 ersuchte der Generalsekretär der Vereinten Nationen mit Zustimmung der USA und der Sowjetunion das IKRK, für die Dauer eines Monats rund 30 Inspektoren zu bezeichnen, die die nach Kuba fahrenden Schiffe kontrollieren sollten, um festzustellen, daß sich keine Waffen an Bord befinden. Das Aide-mémoire des Generalsekretärs wies darauf hin, daß die Fortdauer der amerikanischen «Quarantäne» im Falle des Scheiterns einer Lösung der Inspektionsfrage die Versorgung der kubanischen Bevölkerung mit Nahrungsmitteln, Medikamenten und anderen wichtigen Gegenständen ernsthaft gefährden würde. Das IKRK schien das einzige Organ zu sein, auf das

sich alle beteiligten Staaten einigen konnten. Eine sofortige Ablehnung der Anfrage war ausgeschlossen. Man mußte sich nur die möglichen Konsequenzen einer Ablehnung vor Augen halten. Das Komitee hätte für das Scheitern des ganzen Inspektionsplanes verantwortlich gemacht werden können. Es hätte unter Umständen den äußerst prekären Frieden im Karibischen Meer gefährdet, sowie sein Ansehen, das auch eine wesentliche Voraussetzung seiner Tätigkeiten ist, aufs Spiel gesetzt. Ebenso wenig wie eine sofortige Ablehnung der Anfrage kam eine sofortige und bedingungslose Annahme in Betracht. Die Anfrage enthielt zu viele Unklarheiten. Wie hätte die geplante Aufgabe mit nur 30 Inspektoren bewältigt werden können und was hätte nach Ablauf des vorgesehenen Monats geschehen sollen? Es war deshalb notwendig, die Verhältnisse näher abzuklären, was praktisch nur durch Entsendung eines Abgeordneten des Komitees an den Sitz der Vereinten Nationen in New York möglich war. Diese Erkundungsmission, welche der frühere Präsident des Komitees, Botschafter Paul Rüeegg, durchführte, gelangte unbeabsichtigt früh zur Kenntnis der Öffentlichkeit. Mangels genügender Information verbreitete sich daraufhin vielerorts die Meinung, das Komitee habe sich bereits und in sehr weitem Umfange zur Übernahme der Kontrollfunktion verpflichtet. Tatsächlich hatte das Komitee den Vereinten Nationen aber erst geantwortet, es könne mit Rücksicht auf die höchst gefährliche Spannung, die im Moment der Anfrage herrschte, ganz ausnahmsweise in Erwägung ziehen, ihnen seine Guten Dienste zur Verfügung zu stellen, falls eine Reihe von Bedingungen erfüllt wären. Vor allem verlangte es, daß für seine Aktion die Zustimmung aller beteiligten Staaten vorliege, womit die Angelegenheit entpolitisiert würde. Sodann hätte das Komitee nicht eine direkte Verantwortung für die vorgesehene Operation übernommen, sondern sich auf die Ernennung der Inspektoren beschränkt, die in der Folge den Weisungen der Vereinten Nationen unterstanden hätten. Ferner hätte die Kontrolle sich nach den allgemeinen Grundsätzen des Roten Kreuzes richten müssen (Neutralität, Unabhängigkeit, Unparteilichkeit). Die Entscheidung über die Mitwirkung behielt das Komitee sich bis nach Abklärung der Verhältnisse vor. Noch bevor die Verhandlungen zwischen dem Komitee und den Vereinten Nationen abgeschlossen waren, erwies sich die Mitwirkung des Komitees als überflüssig, was das Komitee nur mit Genugtuung zur Kenntnis nehmen konnte.

In verschiedenen Ländern war die Öffentlichkeit über die Einschaltung des IKRK sehr befriedigt, so besonders in den USA. Die lebhaftere amerikanische Reaktion auf die während der Verhandlungen verbreitete unrichtige Meldung, das IKRK wolle sich von der Mitwirkung distanzieren, zeigt, wie groß die Enttäuschung über das Komitee gewesen wäre, wenn dieses von Anfang an abgelehnt hätte. In anderen Ländern, besonders in der Schweiz, war die Reaktion reserviert und teilweise ablehnend, was jedoch vielfach auf die ungenügende Information zurückzuführen war.

Anfragen wie diejenige in der Kubakrise stellen das IKRK vor schwierige Entscheidungen. Zwar bedeuten sie eine erfreuliche Vertrauenskundgebung gegenüber dem Komitee, was im Fall Kuba wegen der Beteiligung der beiden Supermächte besonders bemerkenswert war, zugleich aber lauern dahinter auch schwer abzuschätzende Gefahren. Der Entscheid wird in jedem Fall schwer sein und kaum je restlos befriedigen können. Wie auch entschieden wird, ob im Sinne der Annahme oder der Ablehnung, sind fast mit Gewißheit Vorwürfe und Kritiken zu erwarten, wie dies auch in der Kubakrise der Fall war.

Die internationale Lage und das heutige Bedürfnis nach wahrhaft neutralen Instanzen lassen es als wahrscheinlich erscheinen, daß auch in Zukunft dem Komitee ähnliche neuartige Aufgaben angetragen werden, die heikle Entscheidungen erfordern werden. Wesentlich wird dabei stets sein, daß alle Entscheidungen auf das bleibende Ziel des Roten Kreuzes ausgerichtet sind, die Leiden der Menschen zu verhüten oder zu lindern. Welche Maßnahmen diesem Ziel am besten entsprechen, ist aber eine Frage, die stets auf Grund der konkreten Verhältnisse entschieden werden muß. Der Aufgabenbereich des Komitees wie des ganzen Roten Kreuzes hat sich im Laufe der letzten 100 Jahre, immer ausgerichtet auf das gleiche Ziel, unaufhörlich erweitert und verändert. Wäre das Komitee nicht immer dort eingesprungen, wo andere versagten und wo nur es in Frage kam, hätte es sich auf einen starren Aufgabenbereich limitiert und vor neuen Aufgaben gescheut, so wäre es seiner Mission untreu geworden. So wird es auch heute für Aufgaben bereit sein müssen, die sich ihm im raschen Wandel der Welt stellen können.

¹ Max Huber: Rotes Kreuz, Grundsätze und Probleme. Zürich 1941, S. 151.

² Max Huber: Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, seine Aufgabe, seine Schwierigkeiten und Möglichkeiten. Zürich 1944, S. 27.

³ Max Huber: Der Friedenspreis von Nobel und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz. In Max Huber: Das Internationale Rote Kreuz, Idee und Wirklichkeit (ausgewählt von Gertrud Spörri), Zürich 1951, S. 179.

⁴ Neue Zürcher Zeitung vom 15. Dezember 1962, Nr. 5029.

⁵ Aktuelles vom Roten Kreuz, Mitteilungsblatt, Nr. 26, vom 16. November 1962.

⁶ Max Huber: Rotes Kreuz, Grundsätze und Probleme. Zürich 1941, S. 193.