

Die Rotkreuzbewegung steht vor grossen Herausforderungen

„Basler Zeitung“, 5. Januar 2004

von René Rhinow

Die Einhaltung der Genfer Konventionen, auch im Kampf gegen den Terrorismus, Schutz und Sicherheit für die Arbeit ihrer Delegierten, die verstärkte Koordination der internationalen Nothilfeoperationen und der intensiverte Einsatz für die Opfer von HIV/Aids sind die aktuellen Herausforderungen der weltweiten Rotkreuzbewegung.

Das «Rote Kreuz» ist eine komplexe und historisch gewachsene Bewegung, die auf lokaler, kantonaler, nationaler und internationaler Ebene tätig ist. Sie umfasst weltweit annähernd 100 Millionen Mitglieder und 300'000 angestellte Mitarbeitende. Pro Jahr setzt sie über 25 Milliarden Franken um. In 181 Ländern besteht eine anerkannte nationale Gesellschaft vom Roten Kreuz (oder in islamischen Ländern vom Roten Halbmond). Alle zusammen bilden den Weltverband der «Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften» mit Sitz in Genf. Diese ist nicht zu verwechseln mit dem – auf Initiative von Henry Dunant 1863 in Genf gegründeten – «Internationalen Komitee vom Roten Kreuz» (IKRK). Alle nationalen Gesellschaften, ihre Föderation und das IKRK bilden zusammen das Netzwerk der «Internationalen Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond». Ihnen gemeinsam sind die sieben Grundsätze der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität.

Alle vier Jahre treffen sich die Glieder der Bewegung mit den Vertretern der 191 Vertragsstaaten der Genfer Konventionen zur Internationalen Konferenz. So auch dieses Jahr Anfang Dezember in Genf. An vier Tagen diskutierten die Delegierten über die aktuellen Herausforderungen und verabschiedeten im Konsens die Erklärung «Die Menschenwürde besser schützen». Zusätzlich beschlossen sie eine «Agenda für die humanitäre Aktion».

Die Mission der Bewegung und ihrer Glieder besteht darin, die Würde derjenigen Menschen zu schützen, die Opfer von bewaffneten Konflikten, Katastrophen oder Krisen der Gesundheitsdienste sind. Diese Mission haben die Staaten einmal mehr bekräftigt, ihre individuelle und kollektive Verantwortung für den Schutz der menschlichen Würde erklärt und den Willen zur diesbezüglichen Zusammenarbeit kundgetan. Insbesondere wurde bestätigt, dass die Kriegsführung durch die Genfer Konventionen begrenzt wird. Diese müssen eingehalten und umgesetzt werden, auch in den so genannten asymmetrischen Konflikten, in nicht internationalen Konflikten, im Kampf gegen den Terrorismus, bei der Besetzung eines Landes und in der Behandlung der Kriegsgefangenen. Der Zugang des Roten Kreuzes zu den Opfern und die Sicherheit seiner Delegierten ist von den Staaten zu gewährleisten.

Wie der gezielte Anschlag auf das IKRK in Bagdad leider einmal mehr gezeigt hat, kümmern sich bewaffnete Gruppen und Selbstmordattentäter vielfach nicht um die von ihrem Staat eingegangene humanitäre Verpflichtung und Beschränkung. Dazu kommt, dass das Rote Kreuz in islamischen Staaten wieder vermehrt als westlich geprägte Institution empfunden wird, obschon seine Grundsätze seit jeher auf den universell anerkannten Menschenrechten beruhen und die nationalen Gesellschaften vom Roten Halbmond seit Jahrzehnten den Rotkreuzgesellschaften gleichgestellt sind.

Hilfe nach dem Mass des Leidens

Die Angriffe auf das Rote Kreuz und seine Delegierten bedeuten demnach nicht nur eine Infragestellung der Institution als solche, sondern eine Ablehnung der humanitären, unparteilichen, unabhängigen und neutralen Hilfe im Sinne der Menschlichkeit allgemein. Gerade dies darf und kann das Rote Kreuz in keiner Weise zulassen. Alle Glieder der Bewegung haben sich deshalb verpflichtet, auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene alles zu unternehmen, um Intoleranz und Diskriminierung zu bekämpfen und sich für den Respekt der Verschiedenartigkeit einzusetzen.

Alle Glieder sind eigenständige Organisationen mit spezifischen Mandaten. In bewaffneten Konflikten kommt die Führungsrolle dem IKRK zu, in der Hilfe bei Natur- und Zivilisationskatastrophen der Föderation. Immer mehr wünschen aber gerade Regierungen und die spendende Bevölkerung, dass die internationale Hilfe ihrer eigenen nationalen Gesellschaft im betroffenen Land wirksam und sichtbar werde. Auch die internationale Medienpräsenz fördert diese Entwicklung. Gerade in seinen internationalen Hilfsoperationen muss jedoch das Rote Kreuz darauf beharren, dass nicht nationale Interessen dominieren.

Insbesondere die nationalen Gesellschaften haben dabei die Aufgabe, die Bevölkerung und die Regierung ihres Landes davon zu überzeugen, dass Rotkreuzhilfe sich nur nach dem Mass des Leidens ausrichtet und im Sinne der Menschlichkeit nie und nimmer für politische Zwecke instrumentalisiert werden darf. Nur die Genfer Institutionen IKRK und Föderation sind in der Lage, grosse internationale Hilfsoperationen rasch, effizient und nachhaltig zu führen, zu koordinieren und auch zu einem Abschluss zu bringen. Den nationalen Gesellschaften kommen unterstützende Funktionen zu; sie sollen nicht mit den Genfer Institutionen in Konkurrenz treten. Die Organe der Bewegung haben schon vor Jahren klare und detaillierte Regelungen erlassen, wie die einzelnen Institutionen bei bewaffneten Konflikten und in der Katastrophenhilfe koordiniert zusammenzuwirken haben. Nur wenn sie von allen beteiligten Nationalen Gesellschaften auch eingehalten werden, ist eine effiziente und effektive Nothilfe gewährleistet.

Da das Amerikanische Rote Kreuz aus politischen Gründen seit vier Jahren der Föderation seine statutarischen Beiträge verweigert (25 Prozent der Einnahmen) und auch andere grosse nationale Gesellschaften immer mehr Mühe bekunden, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, kommt die Föderation nicht darum herum, ihren Personalbestand um einen Viertel zu reduzieren, was sich stark erschwerend auf ihre Führungs- und Koordinationsrolle auswirken dürfte. Mit einer Restrukturierung des Sekretariates in Genf und der Verstärkung der Rolle ihrer regionalen Delegationen versucht der neue Generalsekretär, der Finne Markku Niskala, die Auswirkungen des Personalabbaus zu mildern. Die nationalen Gesellschaften sollten namentlich im Bereich der Programme der Entwicklungszusammenarbeit, der Gesundheitsarbeit und der institutionellen Entwicklung nicht in ihren Anstrengungen der multilateralen und bilateralen Koordination nachlassen. Dabei ist nicht auszuschliessen, dass eine dafür geeignete nationale Gesellschaft im Auftrag der Föderation die Führungs- und Koordinationsrolle übernimmt und damit die Föderation auch finanziell entlastet.

Modell des Konsortiums

In diesem Sinne hat das Schweizerische Rote Kreuz schon seit längerem das Modell des Konsortiums entwickelt und zusammen mit anderen nationalen Gesellschaften und dem Roten Kreuz von Ghana umgesetzt. Es wäre aber auch wünschbar, dass Regierungen in Zukunft nicht nur den Hauptsitz des IKRK, sondern auch das Sekretariat der Föderation mit freiwilligen Infrastrukturbeiträgen unterstützen würden. Das Schweizerische Rote Kreuz ist der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit Deza deshalb dankbar für den seit einigen Jahren zusätzlich zu den Programmbeiträgen gewährten finanziellen Beitrag an die Infrastrukturkosten der Föderation in Genf.

Die starke Verbreitung der HIV/-Aids-Epidemie, namentlich im südlichen Afrika, stellt eine weitere grosse Herausforderung für das Rote Kreuz dar. Es engagiert sich deshalb zusätzlich zu seiner Arbeit im Bereich der Prävention und der Pflege der Infizierten und Erkrankten neu auch mit Unterstützung der Staaten im Bereich der Behandlung. Die nationalen Gesellschaften mit ihren Freiwilligen helfen mit, die staatlichen Gesundheitsdienste bei der Abgabe von Medikamenten zu ergänzen und die Betroffenen zu betreuen. Dabei müssen sie erkennen, dass auch immer mehr eigene Freiwillige und Mitarbeitende von der Ansteckung und der Krankheit betroffen sind. Ein neu geschaffener Fonds soll mithelfen, die ärmsten und am meisten betroffenen nationalen Gesellschaften zu unterstützen.

Parallel dazu sollen die Anstrengungen gegen die Ausgrenzung und Diskriminierung von Infizierten verstärkt werden. Gerade weil das Leiden der Opfer der HIV/Aids-Epidemie im Gegensatz zu den Auswirkungen von bewaffneten Konflikten oder Katastrophen nicht im Mittelpunkt der weltweiten Medienaufmerksamkeit steht und deshalb das Aufbringen von Spenden schwierig ist, muss die Rotkreuzbewegung in diesem Bereich weltweit noch aktiver werden.

Das Schweizerische Rote Kreuz ist sich seiner Verantwortung als nationale Gesellschaft eines Landes mit langjähriger humanitärer Tradition bewusst. Es ist nicht nur im Inland mit seinen 24 Kantonalverbänden, dem Schweizerischen Samariterbund, der Rega, der Schweizerischen Lebensrettungsgesellschaft (SLRG), dem Schweizerischen Blutspendedienst und weiteren Organisationen im Dienste Bedürftiger aktiv. Es ist auch in vielen Ländern in der Nothilfe und Entwicklungszusammenarbeit tätig, spielt in der Föderation eine aktive Rolle und unterhält enge Beziehungen zum IKRK. Vor allem setzt es sich als eine «neutrale Organisation unter Neutralen» für eine nicht immer einfache, aber unerlässliche Zusammenarbeit unter den Gliedern der Rotkreuzbewegung ein.

Rotes Kreuz, Roter Halbmond, Roter Kristall?

Seit der 1. Genfer Konvention zur Verbesserung des Loses der verwundeten Soldaten im Feld vom 22. August 1864 gilt das Rote Kreuz auf weissem Feld als Schutzzeichen für die Spitäler, Ambulanzen und das Sanitätspersonal. Das Emblem als Umkehrung der Farben der Schweizer Fahne wurde von den Vertragsstaaten zu Ehren der Schweiz gewählt als Symbol der unparteilichen und neutralen Hilfe. Seit ihrer Gründung führen das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und bis 1929 alle nationalen Gesellschaften, so auch das Schweizerische Rote Kreuz (SRK), dieses Emblem.

Mit einer Ausnahme: 1876 wechselte die Türkei im Krieg gegen Serbien und gegen Russland zum Roten Halbmond mit der Begründung, das Kreuz verletze das religiöse Empfinden der muslimischen Soldaten. Noch im Jahre 1906 verweigerte eine internationale Konferenz die Anerkennung des Roten Halbmonds. Aber 1929 wurden der Rote Halbmond (und der Rote Löwe mit Sonne) als zusätzliche Embleme anerkannt. In der Folge wählten die meisten muslimischen Länder den Roten Halbmond und Persien den Roten Löwen auf weissem Grund.

Bei der Revision der Genfer Konventionen durch die Signatarstaaten im Jahre 1949 verlangte Israel die Anerkennung des Roten Davidsterns, Magen David Adom (MDA), als zusätzliches Emblem, was aber mit knapper Mehrheit abgelehnt wurde. Es wurde befürchtet, es könnte zu einer Vermehrung der Embleme führen, was deren Schutzwirkung abträglich wäre. Dennoch führen die Sanitätseinheiten und die Hilfsgesellschaft Israels dieses Emblem. Weil die Genfer Konventionen nur das Rote Kreuz, den Roten Halbmond und den Roten Löwen als Emblem und Schutzzeichen anerkennen, konnte der MDA bisher nicht als offizielle Hilfsgesellschaft anerkannt und in die weltweite Bewegung aufgenommen werden. Dies wird immer mehr als

Diskriminierung Israels und des MDA und als Verletzung des Grundsatzes der Universalität empfunden.

Seit einigen Jahren hat das Problem wieder an Aktualität gewonnen. Auf Initiative Israels und mit starker Unterstützung der USA und des Amerikanischen Roten Kreuzes ist deshalb beabsichtigt, ein zusätzliches, religiös neutrales Emblem in Form eines roten Rhombus auf weissem Feld, den Roten Kristall, einzuführen. Dazu bedarf es eines Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen, welches nur die Vertragsstaaten beschliessen können. Die Rotkreuzbewegung kann nicht in eigener Kompetenz ein zusätzliches Emblem einführen.

Die Eidgenossenschaft hat im Jahr 2000 eine solche Konferenz einberufen. Sie musste aber wegen des Ausbruchs der 2. Intifada auf unbestimmte Zeit verschoben werden. Weil arabische (und andere) Staaten ihre Zustimmung zu einem zusätzlichen Emblem mit der Anerkennung eines palästinensischen Staates und des Palästinensischen Roten Halbmonds verbinden, besteht vorläufig kaum realistische Aussicht auf eine Einigung. Damit bleibt dem MDA die volle Anerkennung und Mitgliedschaft in der Bewegung weiterhin verwehrt. Es geht nicht darum, das Rote Kreuz (oder den Roten Halbmond) als Emblem zu ersetzen. Aber es soll mit einem religiös völlig neutralen Emblem auch dem israelischen MDA die Möglichkeit gegeben werden, als vollwertiges Glied in die weltweite Bewegung aufgenommen zu werden.