

# Ausbau der Katastrophenhilfe : die Verstärkung der schweizerischen Katastrophenhilfe im Ausland

Autor(en): **Haug, Hans**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Das Schweizerische Rote Kreuz**

Band (Jahr): **80 (1971)**

Heft 1

PDF erstellt am: **14.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-974481>

## **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.

# Ausbau der Katastrophenhilfe

*Die Verstärkung der schweizerischen Katastrophenhilfe  
im Ausland*

Professor Dr. iur. Hans Haug

Im Januar und Oktober vergangenen Jahres hat sich der Bundesrat mit je einem Zwischenbericht des Eidgenössischen Politischen Departementes zur Frage des Ausbaus der schweizerischen Katastrophenhilfe im Ausland befasst. Die beiden Zwischenberichte waren durch eine 1967 von Nationalrat Furgler eingereichte, von den Räten erheblich erklärte Motion ausgelöst worden, die den Bundesrat einlud, «die Bereitstellung einer nicht bewaffneten, aber militärisch organisierten Truppe für Katastrophenhilfe zum Wiederaufbau kriegsgeschädigter Gebiete oder zur Unterstützung bei Katastrophen verschiedener Art im In- und Ausland zu prüfen» und den Räten über den Befund Bericht zu erstatten.

Nach der Sitzung des Bundesrates vom 28. Oktober 1970 wurde mitgeteilt, dass das in den Zwischenberichten umschriebene Projekt die Schaffung einer Zentrale für Katastrophenhilfe im Ausland (die dem Schweizerischen Roten Kreuz angegliedert werden könnte), die Bildung eines Kontingentes von Freiwilligen und die Errichtung eines Direktionsrates vorsehe. Die Zentrale hätte die Aufgabe, ein Inventar der bereits vorhandenen personellen und materiellen Mittel aufzunehmen, die in das Kontingent einzuteilenden Fachleute zu rekrutieren und für Einsätze im Ausland vorzubereiten, die Zusammenarbeit mit den Behörden (insbesondere mit dem Politischen Departement, dem Militärdepartement und dem Bundesamt für Zivilschutz), den Rotkreuzinstitutionen und anderen Hilfswerken sicherzustellen sowie schliesslich bundeseigene Hilfsaktionen durchzuführen. Das aus Fachleuten gebildete, in Fachgruppen (Rettung, Sanität, Genie, Logistik, Transport, Uebermittlung) gegliederte Kontingent wäre nicht eine dauernd mobilisierte Truppe für Katastrophenhilfe, die «en bloc» als «humanitäres Bataillon» eingesetzt würde, sondern ein Reservoir, dem jederzeit, einzeln oder equipenweise, die für Hilfsaktionen benötigten Spezialisten, mit dem erforderlichen Material ausgerüstet, entnommen werden könnten. Dabei würden die Angehörigen des Kontingentes sowohl bei bewaffneten Konflikten als auch bei Natur- und technischen Katastrophen eingesetzt. Sie würden, je nach Lage, dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz, dem Schweizerischen Roten Kreuz oder auch andern Hilfswerken zur Verfügung gestellt; in besonderen Fällen würden sie im Rahmen eigentlicher Bundesaktionen verwendet. Der Direktionsrat würde sich aus Vertretern der Bundesbehörden, des Roten Kreuzes und anderer Hilfswerke zusammensetzen; er hätte die Richtlinien für die Tätigkeit der Zentrale festzulegen und ihre Arbeit zu überwachen.

Der Bundesrat hat das Politische Departement beauftragt, folgende Fragen noch näher abzuklären und darüber Bericht zu erstatten: Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem Bund und dem Schweizerischen Roten Kreuz in bezug auf die Bildung und Verwendung des Kontingents; Anrechnung des «Katastrophenhilfsdienstes» als Militärdienst; Schutz des zivilen Arbeitsplatzes der Freiwilligen, die Katastrophendienst leisten; Koordination zwischen Katastrophenhilfe im Inland und im Ausland. Nach Klärung dieser Fragen gedenkt der Bundesrat, eine Botschaft mit konkreten Anträgen an die eidgenössischen Räte zu richten.

Da davon die Rede ist, dem Schweizerischen Roten Kreuz bei der Schaffung der Zentrale und der Bildung und Verwendung des Hilfskontingents eine massgebliche Rolle zuzuweisen und da das Schweizerische Rote Kreuz seit Jahrzehnten, zumeist in Verbindung mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und der Liga der Rotkreuzgesellschaften, Hilfsaktionen im Ausland durchführt, mag es angezeigt sein, dass auch ein Vertreter dieser Institution zum vorliegenden Projekt Stellung nimmt. Er darf dies um so eher tun, als sich die Organe des Schweizerischen Roten Kreuzes mit den durch die Motion Furgler aufgeworfenen Fragen intensiv befasst haben und zu eindeutigen Schlüssen gelangt sind.

Dem Projekt des Politischen Departementes kann das Zeugnis ausgestellt werden, dass es den effektiven Bedürfnissen im Bereiche der internationalen Katastrophenhilfe entspricht und dass es ausserdem den schweizerischen Verhältnissen Rechnung trägt. Das Projekt ist realistisch, und seine Urheber beschreiten einen schweizerischen Weg.

## *Eine realistische Lösung*

Das Projekt ist realistisch, weil es die Schaffung einer kolossalen Organisation vermeidet, die zwar spektakulär sein könnte, jedoch den Bedürfnissen nicht angemessen wäre. Vorerst gilt es nämlich zu bedenken, dass die Schweiz — wie alle anderen Staaten — bei Notlagen im Ausland nur mit Zustimmung des betroffenen Landes helfen kann: Es sind die Behörden dieses Landes, die über die Wünschbarkeit und über Art und Umfang der ausländischen Hilfe entscheiden. Es kann durchaus geschehen, dass ausländische (namentlich personelle) Hilfe abgelehnt oder dass sie beschränkt wird, beispielsweise mit Rücksicht auf das nationale Prestige oder aus der Befürchtung heraus, die Zulassung der Hilfe des einen Landes könnte die Zulassung der Hilfe eines anderen Landes unvermeidlich machen.

Ferner gilt es in Rechnung zu stellen, dass die Schweiz mit ihrer Bereitschaft zur Hilfeleistung je länger je weniger allein dasteht: Immer mehr Staaten und immer neue internationale Organisationen rüsten sich für die Katastrophenhilfe und üben diese tatsächlich aus, wobei neben den humanitären zunehmend politische Motive mitspielen und manchmal auch der Eindruck eines unerfreulichen Wettlaufes besteht. Das enorme Angebot ausländischer Hilfe insbesondere in den ersten Wochen nach einer Katastrophe — das im vergangenen Jahr im Falle des Erdbebens in der Türkei, der Ueberschwemmungen in Rumänien und des Erdbebens in Peru sowie bei der jüngsten Katastrophe in Ostpakistan zu verzeichnen war — kann für das empfangende Land und in der Folge auch für die gebenden Länder zu einem schwer lösbaren Problem werden. Es kann dann vorkommen, dass die ausländischen Hilfsequipen und Hilfsgüter gar nicht mehr sinnvoll zugunsten der Opfer der Katastrophe eingesetzt werden können.

Im Falle der Schweiz ist auch zu beachten, dass unsere Nachbarländer innerstaatlich für die Katastrophenhilfe eher besser gerüstet sind als wir und demzufolge — zumindest in der ersten Phase einer Rettungs- und Hilfsaktion — der schweizerischen Hilfe kaum bedürfen. Was in diesen Ländern in Betracht kommt, sind Beiträge an die Wiedereinrichtung Geschädigter und den Wiederaufbau, die beispielsweise nach den Ueberschwemmungen und Erdbeben in Italien von der Schweiz geleistet wurden. Ein grösserer Bedarf an Hilfe besteht dagegen in weiter entfernten Ländern, etwa — um Beispiele aus der Praxis zu nennen — in Jugoslawien, Griechenland, Persien, Marokko oder Tunesien. In diesen Ländern dürfte indessen die schweizerische Hilfe aus Zeitgründen kaum mehr als lebensrettende Soforthilfe in Frage kommen, sondern als Hilfe der zweiten und dritten Phase, beispielsweise in Form der Betreuung von Obdachlosen und Flüchtlingen oder wohl überlegter Beiträge an Wiedereinrichtung und Wiederaufbau.

Ferner muss berücksichtigt werden, dass wir für die Hilfe im Katastrophenfall und ganz besonders bei bewaffneten Konflikten Fachleute, Spezialisten benötigen und nicht einfach Arbeitskräfte, die es gut meinen und die vielleicht das Abenteuer suchen. Arbeitskräfte, die Hand anlegen können, sind in jenen Ländern, die immer wieder von Katastrophen betroffen werden, in reichem Masse vorhanden; was hingegen fehlt, sind Leute mit Spezialkenntnissen und Berufserfahrung: Aerzte, Krankenschwestern, Ingenieure, Techniker, Verwaltungspersonal. Es ist viel besser, verhältnismässig kleine, aber vorzüglich geschulte

Equipen ins Ausland zu senden als grosse Verbände, die kaum sinnvoll einzusetzen sind.

Diese Ueberlegungen sprechen für die Schaffung eines Instrumentes, das den jeweiligen Umständen und Verhältnissen entsprechend differenziert, flexibel verwendet werden kann. Im einen Fall kann der Einsatz von Einzelpersonen oder eines kleinen Teams genügen, ein anderes Mal kann eine grosse Equipe erforderlich sein. Im Falle bewaffneter Konflikte dürfte die Unterstützung der Hilfsfähigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und des Schweizerischen Roten Kreuzes im Vordergrund stehen, denn das Rote Kreuz ist — seiner strikten Neutralität und Unparteilichkeit wegen — zur Hilfe an die Kriegsoffer berufen. Schliesslich sind die Fälle vorstellbar, in denen sich eine eigene Aktion des Bundes aufdrängt, etwa weil die Aktion mehr technischen Charakter hat oder weil die direkte Zusammenarbeit der Eidgenossenschaft mit anderen Staaten beziehungsweise mit internationalen Organisationen erwünscht ist.

#### *Eine schweizerische Lösung*

Die Vorlage des Eidgenössischen Politischen Departementes hat in bestem Sinne schweizerischen Charakter, weil sie auf Bestehendem und Bewährtem aufbaut und auf die Unterstützung der privaten Hilfsfähigkeit bei angemessener Ausweitung der staatlichen angelegt ist.

Vorerst ist festzuhalten, dass eine schweizerische Katastrophenhilfe seit langem besteht und dass sie in den letzten Jahren laufend ausgebaut wurde. Es handelt sich dabei um Hilfeleistungen an die Opfer bewaffneter Konflikte, etwa der Konflikte in Ungarn, in Algerien, im Kongo, in Jemen, in Vietnam, in Nigeria und im Nahen Osten. Hauptträger der Hilfe waren das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und das Schweizerische Rote Kreuz, im Falle von Nigeria auch kirchliche und andere Hilfswerke. Der Bund hat diese Hilfsfähigkeit mit Personal, Geld und Material grosszügig unterstützt; Tausende von Schweizern haben sich als Mitarbeiter zur Verfügung gestellt, und aus der Bevölkerung sind Millionenbeträge gespendet worden. Auch bei Natur- und technischen Katastrophen hat die schweizerische Hilfsfähigkeit mit Unterstützung des Bundes, oft auch von Kantonen und Gemeinden sowie von weiten Bevölkerungskreisen eingesetzt: Nach den Oelvergiftungen in Marokko, dem Erdbeben von Agadir, Ueberschwemmungen und Wirbelstürmen in Indien und Ostpakistan, den Erdbeben und Fluten in Chile und Peru, den Erdbeben in Griechenland, in der Türkei,

auf Sizilien und in Jugoslawien, den Ueberschwemmungen in Italien, in Tunesien und in Rumänien. Hauptsächlicher Träger der Hilfe war das Schweizerische Rote Kreuz, das mit der Liga der Rotkreuzgesellschaften zusammenarbeitet; oft haben aber auch die Schweizerische Caritas, das Hilfswerk der evangelischen Kirchen der Schweiz und das Schweizerische Arbeiterhilfswerk Aktionen durchgeführt. Gelegentlich sind auch kleinere Werke oder Komitees, die nur für eine bestimmte Aktion geschaffen wurden, in Erscheinung getreten.

Seit einem Jahr bahnt sich eine erfreuliche Zusammenarbeit der genannten Werke an. Aufrufe an die Bevölkerung mit der Bitte um Geldspenden werden gemeinsam erlassen, und vor allem besteht das Bestreben, die Geldmittel für Gemeinschaftsprojekte einzusetzen. So sind gegenwärtig im Erdbebengebiet der Türkei Gemeindezentren im Aufbau; in Rumänien und Peru werden in den heimgesuchten Zonen Spitäler wiederaufgebaut oder eingerichtet und ausgerüstet. Für die Katastrophenhilfe allein in diesen drei Ländern stehen den Werken insgesamt rund 7 Millionen Franken aus Beiträgen der öffentlichen Hand und aus privaten Spenden zur Verfügung.

Die Darstellung des bisher Geleisteten soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass Mängel und Schwächen bestehen, die im Interesse der Hilfsarbeit, der sie ausführenden Organisationen und unseres der Solidarität verpflichteten Landes behoben werden müssen. Gemeint ist die wachsende Schwierigkeit, bei Notlagen im Ausland das erforderliche Fachpersonal unverzüglich zu rekrutieren und einzusetzen. Wohl verfügt das Internationale Komitee vom Roten Kreuz seit 1963 über eine «Gruppe für internationale Missionen», der rund hundertzwanzig Fachleute angehören, die in vielen Fällen vorzügliche Dienste geleistet haben. Wohl besitzt das Schweizerische Rote Kreuz einige hundert Akten über Personen, die humanitäre Missionen im Ausland erfüllten. Was jedoch fehlt, ist ein ausreichendes Reservoir von Fachleuten der verschiedensten Sparten, die sich vertraglich zu verpflichten haben, im Notfall bis zu drei oder sechs Monaten im Ausland Dienst zu leisten. Diese Fachleute müssten an Rapporten und Uebungen auf ihre Aufgabe vorbereitet werden; sie müssten in jeder Hinsicht jederzeit bereit sein. Was ausserdem heute fehlt, ist eine ausreichende materielle Bereitschaft, welche die sofortige Ausrüstung auch grösserer Equipen und deren schnellen Transport ins Notgebiet erlaubt.

So geht es heute darum, dieses Reservoir von Fachleuten und diese materielle Bereitschaft unter Einbezug des be-

reits Bestehenden zu schaffen. Es ist völlig sachgemäss, die neu zu schaffende Bereitschaftsorganisation in erster Linie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und dem Schweizerischen Roten Kreuz, in besonderen Fällen auch anderen Hilfswerken zur Verfügung zu halten und damit die private Hilfstätigkeit zu stärken und zu ermutigen. Dabei muss dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz die Priorität zukommen, weil es — als schweizerische Institution — eine auf dem Genfer Abkommen zum Schutze der Kriegsgesopfer beruhende internationale Aufgabe zu erfüllen und eine entsprechende Verantwortung zu tragen hat.

Es entspricht aber auch der Entwicklung der internationalen Beziehungen und der Stellung und Verantwortung unseres Staates in der Völkergemeinschaft, dass sich der Bund noch mehr als bisher an der Hilfstätigkeit im Ausland beteiligt und gegebenenfalls auch selber Aktionen durchführt. Diese Erweiterung der unmittelbar staatlichen Wirksamkeit ist durchaus zu begrüssen; im Sinne des Konzeptes des Politischen Departementes soll sie die bestehende private Hilfstätigkeit ergänzen, nicht aber verdrängen oder ersticken.

#### *Die Rolle des Roten Kreuzes*

Der Vorschlag des Politischen Departementes, die Zentrale für Katastrophenhilfe «aus ideellen und praktischen Gründen» dem Schweizerischen Roten Kreuz anzugliedern, hat da und dort negative Reaktionen ausgelöst. Es wurde bemerkt, dass eine «private Organisation» eine so grosse Aufgabe nicht befriedigend lösen könne und dass der Staat direkt die Verantwortung tragen und zudem viel häufiger und massiver als bisher selber als Nothelfer in Erscheinung treten müsse.

Demgegenüber hat das Politische Departement nach der Sitzung des Bundesrates vom 28. Oktober 1970 in einer Mitteilung an die Presse die Auffassung vertreten, «die humanitäre Hilfe sollte vornehmlich der privaten Initiative überlassen bleiben; Aufgabe des Staates ist es, sie mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln möglichst wirksam zu unterstützen». «Es erscheint nicht angezeigt», so erklärte das Departement, «die Lasten der internationalen Hilfe einseitig dem Staate zu überbinden und damit die Privatinitiative zu lähmen». Andererseits verlangt auch das Politische Departement und mit ihm der Bundesrat, dass die Kompetenzen und Verantwortungen des Bundes einerseits, des Roten Kreuzes andererseits klar festgelegt werden. Dies soll durch den Abschluss eines Vertrages geschehen.

# Longarone ist wiedererstanden

Ginette Bura

Was im besonderen das Schweizerische Rote Kreuz anbelangt, so darf nicht übersehen werden, dass ihm als nationaler Rotkreuzgesellschaft Verpflichtungen obliegen, die im Bundesbeschluss betreffend das Schweizerische Rote Kreuz vom 13. Juni 1951, in Verordnungen des Bundesrates und in den vom Bundesrat genehmigten Statuten umschrieben sind. Das Schweizerische Rote Kreuz ist beispielsweise verpflichtet, den Sanitätsdienst der Armee durch den von ihm organisierten Rotkreuzdienst (Rotkreuzformationen) zu unterstützen, es hat den Blutspendedienst für zivile und militärische Zwecke durchzuführen sowie die Ausbildung in den von ihm anerkannten Krankenpflegeschulen zu fördern und zu überwachen. Gegenwärtig wird eine enge Zusammenarbeit auch mit dem Zivilschutz in die Wege geleitet. Im Bundesbeschluss von 1951 ist ausdrücklich bestimmt, dass sich weitere humanitäre Aufgaben des Schweizerischen Roten Kreuzes «aus der Uebertragung durch den Bund ergeben». Das Schweizerische Rote Kreuz ist somit verpflichtet und seit langem gewohnt, mit den Bundesbehörden zusammenzuarbeiten, was allerdings nicht hindert und nie gehindert hat, dass es seine Eigenständigkeit wahrt.

Das Politische Departement macht für seinen Vorschlag, die Zentrale für Katastrophenhilfe dem Schweizerischen Roten Kreuz anzugliedern, auch praktische Gründe geltend: Die eingespielten Verbindungen zwischen dem Schweizerischen Roten Kreuz einerseits und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und der Liga der Rotkreuzgesellschaften andererseits, die enge Beziehung zwischen dem Schweizerischen Roten Kreuz und seinen sieben «Hilfsorganisationen» (beispielsweise Samariterbund, Verband der Krankenschwestern und -pfleger, Rettungsflugwacht) und das Vorhandensein einer modernen, leistungsfähigen Materialzentrale. Es darf angenommen werden, dass die bestehenden vielfältigen Verbindungen insbesondere die Lösung des zentralen Problems der Rekrutierung von Freiwilligen erleichtern könnten.

Die Organe des Schweizerischen Roten Kreuzes sind einhellig zur Auffassung gelangt, dass das Schweizerische Rote Kreuz den Bundesbehörden zur Verfügung stehen und nach Kräften beim Ausbau der Katastrophenhilfe im Sinne des Projektes des Politischen Departementes mit-helfen müsse. Sie sind überzeugt, dass der Vorschlag des Departementes der von den Räten überwiesenen Motion jene Folge gibt, die den Bedürfnissen am besten gerecht wird und der Sache am ehesten dient.

Wer erinnert sich nicht an die tragischen Ereignisse im Piavetal, vor nunmehr sieben Jahren, als innert sechs Sekunden die Ortschaft Longarone vollständig zerstört wurde? Die Katastrophe geschah in der Nacht vom 9. zum 10. Oktober 1963, als die meisten Einwohner schliefen. Eine gewaltige Felsmasse löste sich plötzlich am Monte Toc, stürzte in den künstlichen See von Vajont und brachte ihn zum Ueberfliessen. Fünfzig Millionen Kubikmeter Wasser — das entspricht einer Sturzwelle von 300 Meter Höhe bei einer Basis von ungefähr einem Kilometer auf hundertsechzig Meter — ergossen sich auf die siebzehn Kilometer entfernte Ortschaft Longarone und umliegende kleinere Weiler. In der Zeit von sechs Sekunden wurden 2200 Menschenleben ausgelöscht. Spuren der Katastrophe sind heute noch zu sehen, noch wächst kein Grün, wo das Flutwasser seinen Weg nahm.

Ueber zehntausend Helfer aus ganz Italien und benachbarten Ländern machten sich daran, die Toten zu bergen und nach Ueberlebenden zu suchen. Das Schweizerische Rote Kreuz entsandte sofort einen Vertreter und bot der Schwestergesellschaft seine Hilfe an. Das Schweizervolk, von diesem furchtbaren Unglück tief betroffen, spendete innert kurzer Zeit über Fr. 800 000.—. Aber die Zahl der Ueberlebenden war so klein, dass keine unmittelbare Hilfe benötigt wurde. Immerhin wurden sogleich Fr. 14 000.— dem Provinzkomitee des Italienischen Roten Kreuzes in Belluno übergeben, das sich der wenigen Geretteten und der Emigranten, die auf die Schreckensbotschaft hin in ihr Heimattal zurückgeeilt waren, annahm. Es wurde beschlossen, die dem Schweizerischen Roten Kreuz anvertrauten Gelder für ein Wiederaufbauprojekt im Piavetal zu verwenden.

Man kann sich aber leicht vorstellen, dass der Wiederaufbau an einem Ort, der fast vollständig vernichtet wurde — nur die etwas erhöht am Hang liegenden Häuser waren verschont geblieben —, einige Probleme stellt.

Sollte Longarone überhaupt neu aufgebaut werden? Die Gegend ist arm, die Männer müssen ihren Verdienst zum grössten Teil im Ausland suchen, nur Alte, Frauen und Kinder bleiben im Land. Der Staudamm, der höchstgelegene Europas und ein technisches Meisterwerk, das auch in jener Unglücksnacht standgehalten hatte, war gebaut worden, um das obere Piavetal wirtschaftlich zu erschliessen. Nun musste der Bevölkerung die Trockenlegung des künstlichen Sees zugestanden werden, um sie zu bewegen, nicht endgültig abzuwandern. Nachdem feststand, dass die Ortschaft an der gleichen Stelle neu erstehen sollte, dauerte es nochmals geraume Zeit, bis der Baulinienplan bereinigt war.