

<b>Zeitschrift:</b>	Das Schweizerische Rote Kreuz
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerisches Rotes Kreuz
<b>Band:</b>	64 (1955)
<b>Heft:</b>	7
 <b>Artikel:</b>	Das Völkerrecht und der Schutz der Zivilbevölkerung
<b>Autor:</b>	Haug, Hans
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-548112">https://doi.org/10.5169/seals-548112</a>

### **Nutzungsbedingungen**

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

### **Conditions d'utilisation**

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

### **Terms of use**

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

**Download PDF:** 14.01.2026

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

# DAS VÖLKERRECHT UND DER SCHUTZ DER ZIVILBEVÖLKERUNG

*Von Dr. Hans Haug*

*Zentralsekretär des Schweizerischen Roten Kreuzes*

Die in der Weltpolitik eingetretene wirkliche oder nur vermeintliche Entspannung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Vorhandensein umfangreicher Rüstungen, insbesondere aber von Atomwaffen und chemischen Kampfstoffen, für deren Einsatz schnellste Flugzeuge in immer grösserer Zahl zur Verfügung stehen, eine potentielle Gefahr für die Völker aller Länder darstellt. Solange es nicht gelingt, das Mass der Rüstungen herabzusetzen, die furchtbaren neuen Waffen auszuschalten und eine internationale Ordnung zu schaffen, die, weil sie auf der Freiheit der Menschen und Völker beruht, den Frieden zu sichern vermag, solange darf diese Gefahr und darf die Notwendigkeit von Vorkehrungen, die dem Schutze und der Rettung der Zivilbevölkerung im Falle eines Krieges dienen, nicht übersehen werden.

Die gegenwärtigen Bemühungen um den Schutz der Zivilbevölkerung beruhen auf zwei verschiedenen Aspekten des Problems und bedienen sich dementsprechend verschiedener Methoden, die, obwohl sie auf dasselbe Ziel gerichtet sind, nämlich auf die Erhaltung von Menschenleben im Krieg, in gewissem Sinne als Gegensätze dastehen. Einerseits bemühen sich die verantwortlichen Behörden der meisten Länder um die Durchführung *technischer Schutzmassnahmen*, wie beispielsweise den Bau von Schutzräumen, die Vorbereitung von Evakuierungen, den Aufbau von Schutzorganisationen in grösseren Ortschaften und Betrieben und die Einrichtung von Hauswehren. Diese Massnahmen rechnen mit der Gefahr und den Auswirkungen des *totalen Krieges*, d.h. einer Kriegsführung, die Armee und Zivilbevölkerung mehr oder weniger unterschiedslos erfasst. Der Zivilschutz in diesem technischen Sinne geht aus von den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges, wo der alte, im Völkerrecht verankerte Begriff der *militärischen Kriegsführung*, die sich ausschliesslich gegen die bewaffneten Streitkräfte und andere militärische Ziele richtet und die Zivilbevölkerung verschont, aufgelöst wurde. Der Zweite Weltkrieg und die seitherige Entwicklung der Waffentechnik haben uns mit dem Gesicht und Begriff des *totalen Krieges* in solchem Masse vertraut gemacht, dass wir diesen bereits als eine Tatsache, an der nichts mehr zu ändern ist, hin-

nehmen. Neue kriegerische Auseinandersetzungen, auf alle Fälle jene globaler Natur, kann man sich nur noch als allvernichtend vorstellen. Unter diesen Umständen entspricht der technische Zivilschutz, durch den die Opfer der Zivilbevölkerung an Menschenleben und materiellen Gütern auf ein tragbares Mass herabgesetzt werden sollen, einer absoluten Notwendigkeit. Ein Volk, das sich im Falle eines Angriffes verteidigen und das sich erhalten will, muss den Zivilschutz an die Seite der militärischen Bereitschaft stellen.

Das Problem des Zivilschutzes kann nun aber unter einem ganz anderen Aspekt betrachtet, und es können andere Wege zu dessen Lösung beschritten werden. Die sich stellenden Fragen lauten: Muss der Krieg — solange es nicht gelingt, ihn endgültig aus der Geschichte der Völker auszuschalten — ein totaler Krieg sein? Ist es, infolge der modernen Kriegstechnik, unausweichlich, dass auch die Frauen, die Kinder und die Greise in den Feuerschlund des Krieges hinabgerissen werden? Gibt es nicht *Kriegsgesetze*, die jenes Mass an Humanität gewährleisten, das mit den militärischen Notwendigkeiten und der Kriegsraison vereinbart werden kann? Ist es nicht möglich, diesen Gesetzen wieder Geltung zu verschaffen und die zerstörende Gewalt des Krieges einzudämmen?

Der Krieg ist in der Tat ein Gegenstand des *Völkerrechtes*. In den letzten 100 Jahren sind zahlreiche Staatsverträge geschaffen und ratifiziert worden, deren Zweck es ist, der Grausamkeit und Rücksichtslosigkeit des Krieges Schranken zu setzen. Die Mächte, die 1864 die «*Genfer Konvention zur Linde rung des Loses der im Felddienst verwundeten Militärpersonen*» unterzeichneten, waren «von dem Wunsche beseelt, die vom Kriege unzertrennlichen Uebel zu mildern, nutzlose Härte zu verhüten und das Los der auf den Schlachtfeldern verwundeten Militärpersonen zu lindern». Das aus den beiden Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 hervorgegangene «*Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges*» (dem für die Verhältnisse des Seekrieges das «*Abkommen betreffend die Beschiessung durch Seestreitkräfte in Kriegszeiten*» entspricht) ging in gleicher Weise auf den Wunsch der Regierungen und Völker zu-

rück, «die Leiden des Krieges zu mildern und den Gesetzen der Menschlichkeit zu dienen, soweit es die militärischen Interessen gestatten». In jenen Fällen, die von den Bestimmungen des Abkommens nicht erfasst werden, sollten «die Bevölkerung und die Kriegsführenden unter dem Schutze und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechtes bleiben, wie sie sich ergeben aus den unter gesitteten Völkern feststehenden Gebräuchen, aus den Gesetzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens». 1925 wurde in Genf ein «Protokoll über das Verbot der Verwendung von ersticken, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege» unterzeichnet. 1929 wurde ebenfalls in Genf ein «Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen» abgeschlossen, «in der Erkenntnis, dass es Pflicht jeder Macht ist, im äussersten Falle eines Krieges dessen unvermeidliche Härte abzuschwächen und das Los der Kriegsgefangenen zu mildern». Und 1949 wurde in Genf, unter dem Eindruck der Geschehnisse des Zweiten Weltkrieges, ein «Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten» getroffen. Wie das Kriegsgefangenenabkommen von 1929 knüpfte auch dieses Zivilabkommen an Grundsätze und Bestimmungen an, die schon in den Haager Abkommen von 1899 und 1907 enthalten waren, schuf aber darüber hinaus neues Recht, das den geschichtlichen Erfahrungen Rechnung trug.

Was den völkerrechtlichen Schutz der Zivilbevölkerung anbetrifft, so müssen insbesondere das *Haager Abkommen von 1907 über die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges* (in Verbindung mit dem entsprechenden Seekriegsabkommen) und das neue *Genfer Abkommen von 1949* näher betrachtet werden. Das Haager Landkriegsabkommen enthält die grundlegende Bestimmung, dass «die Kriegsführenden kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Mittel zur Schädigung des Feindes haben». «Der Gebrauch von Waffen, Geschossen oder Stoffen, die geeignet sind, unnötige Leiden zu verursachen», wird ausdrücklich untersagt. Ferner ist untersagt, «unverteidigte Städte, Dörfer, Wohnstätten oder Gebäude, mit welchen Mitteln es auch sei, anzugreifen oder zu beschließen». Schliesslich sollen «bei Belagerungen oder Beschießungen alle erforderlichen Vorkehrungen getroffen werden, um die dem Gottesdienste, der Kunst, der Wissenschaft und der Wohltätigkeit gewidmeten Gebäude, die geschichtlichen Denkmäler, die Hospitäler und Sammelplätze für Kranke und Verwundete soviel wie möglich zu schonen, vorausgesetzt, dass sie nicht gleichzeitig zu einem militärischen Zwecke Verwendung finden».

Das *Genfer Abkommen von 1949* befasst sich nicht mit den Mitteln und Methoden der Kriegsführung, sondern regelt zur Hauptsache in umfassender Weise «den Status und die Behandlung» der Zivilbevölkerung im Falle einer Besetzung des Territoriums durch den Feind sowie der Ausländer,

die sich auf dem Gebiete einer der am Konflikt beteiligten Parteien befinden. Die Bestimmungen über den «allgemeinen Schutz der Bevölkerung vor gewissen Kriegsfolgen» beschränken sich im wesentlichen auf die *Empfehlung*, verwundete und kranke, schwache und betagte Personen sowie Kinder und Mütter in «Sanitäts- und Sicherheitszonen» unterzubringen, deren Zahl und Standort den Vertragsmächten zu melden sind und die, wenn sie den Bedingungen des Abkommens entsprechen und demzufolge von der feindlichen Partei anerkannt wurden, «unter keinen Umständen angegriffen werden dürfen». Ferner verpflichtet das Abkommen die Kriegsführenden, die anerkannten *Zivilspitäler* sowie die Transporte von Verwundeten zu schonen und zu schützen.

Nun stellt sich die Frage, ob die genannten völkerrechtlichen Bestimmungen überhaupt noch rechtlich verbindlich oder doch mindestens allgemein anerkannt seien und ob sie der veränderten Lage, in der wir uns gegenüber der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg befinden, noch entsprechen. Diese Frage bezieht sich nicht auf das Genfer Abkommen von 1949, das seit der Unterzeichnung von der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten von Amerika sowie von 46 anderen Staaten ratifiziert wurde und das die sogenannte «Allbeteiligungsklausel» nicht enthält, sondern auf die Haager Abkommen von 1907 wie beispielsweise auch auf das erwähnte Genfer Protokoll von 1925.

Prof. Max Huber ist dieser Frage in einem in der «Revue internationale de la Croix-Rouge» (Juli 1955) veröffentlichten Aufsatz nachgegangen. Seine Stellungnahme deckt sich mit der Auffassung, die das *Internationale Komitee vom Roten Kreuz* in einer bedeutsamen Studie, die es den nationalen Rotkreuzgesellschaften kürzlich zukommen liess, vertritt.

Nach diesen Darlegungen ist einerseits die *rechtsliche Verbindlichkeit der Haager Abkommen zweifelhaft* geworden. Da seit 1907 zwei globale Kriege die Welt erschüttert haben und Staaten gefallen und neue erstanden sind, herrscht Unsicherheit in der Frage, welche Staaten an die Abkommen formell gebunden sind und sich als gebunden betrachten. Diese Unsicherheit ist deshalb von grosser Tragweite, weil die Haager Abkommen die Klausel «si omnes» enthalten: Sie finden nur Anwendung, wenn die an einem Krieg teilnehmenden Staaten ausnahmslos Vertragsparteien sind.

Zu dieser Unsicherheit in der formellen Frage tritt die Unsicherheit in materieller Hinsicht. Die Haager Abkommen sind zu einer Zeit geschaffen worden, wo die Luftkriegsführung noch keine Realität war und die Mächte noch vereinbaren konnten, dass «das Werfen von Geschossen und Sprengstoffen aus Luftschiffen» verboten sei (Haager Erklärungen von 1899 und 1907). Unter diesen Umständen ist es fraglich, ob die Haager Regeln in den heutigen, völlig veränderten Verhältnissen anwendbar, ob sie insbesondere realistisch und präzis genug sind. Die

Tatsache jedenfalls, dass die Luftkriegsführung des Zweiten Weltkrieges über das Haager Kriegsrecht hinweggeschritten ist, hat dessen Autorität und Geltungskraft gemindert.

Nach den Darlegungen Prof. Max Hubers und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz drängt sich heute eine *Revision des Haager Kriegsrechts* auf. Dabei kann es nicht darum gehen, die 1899 und 1907 proklamierten humanitären Grundsätze preiszugeben und das positive Völkerrecht dem Unrecht des totalen Krieges anzupassen, sondern es muss ein Ausgleich zwischen den Forderungen der Menschlichkeit und den Gesetzen und Notwendigkeiten der modernen Kriegsführung angestrebt werden. Es gilt, einerseits die Grundlagen des alten Kriegsrechts, das nicht ein diabolisches, sondern ein ethisches, humanitäres Recht sein soll, neu zur Geltung zu bringen und anderseits das neue Recht den neuen Gegebenheiten, die wir nicht ändern können, anzupassen.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, das seit 1863 das «humanitäre Völkerrecht» erfolgreich und unserem Land zur Ehre gereichend gefördert hat, bearbeitet seit mehreren Jahren das Problem der Neugestaltung des Kriegsrechtes unter besonderer Berücksichtigung des Schutzes der Zivilbevölkerung. Vor kurzem hat es den 74 nationalen Rotkreuzgesellschaften ein *«Projet de règles concernant la protection des populations civiles contre les dangers de la guerre indiscriminée»* zur Stellungnahme unterbreitet. Das Internationale Komitee beabsichtigt, einen bereinigten Entwurf dieser Regeln der 19. Internationalen Rotkreuzkonferenz vorzulegen, die im Herbst 1956 in Indien zusammenentreten wird. An dieser Konferenz werden sich auch die Regierungen zu dem Entwurf äussern können.

Die vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz entworfene Regelung, die hier nur gestreift werden kann, ist vor allem bestrebt, den im bisherigen Völkerrecht stillschweigend enthaltenen Grundsatz, dass die kriegerischen Handlungen nur gegen *militärische Ziele*, nicht aber gegen die Zivilbevölkerung gerichtet werden dürfen, angesichts der neuen Kriegsmethoden neu zu bekräftigen und allgemein zur Anerkennung zu bringen. Die besondere Schwierigkeit und Aufgabe liegt indessen nicht in der Proklamation dieses Grundsatzes, sondern in der Festlegung dessen, was als «militärisches», d. h. als «legitimes» Ziel der Kriegsführung gelten soll. Diese Festlegung, die in den Haager Abkommen fehlt, bereitet deshalb erhebliche Schwierigkeiten, weil im Zeitalter der Technik und Mechanik das «militärische Potential» mit dem «wirtschaftlichen» und also mit dem Leben der Zivilbevölkerung eng zusammenhängt. Heute können Hunderttausende von *Zivilpersonen* (Wissenschaftler, Angestellte der PTT, des Verkehrswesens, Fabrikarbeiter usw.) als Träger des militärischen Potentials und damit als «militärische Ziele» angesehen werden. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz hat deshalb

versucht, eine Liste der «legitimen» militärischen Ziele aufzustellen, wobei es sich auf frühere Arbeiten von Völkerrechtsexperten beziehen konnte. So weit diese Liste auch ausgreifen muss, so ist sie doch die Scheidelinie zu jenen rein zivilen Zonen, wo ein Angriff durch keinerlei militärische Notwendigkeit geboten erscheint und die Schonung im Interesse der Menschlichkeit verlangt werden kann.

Von ebenso grosser Bedeutung ist ein weiterer Grundsatz der vorgeschlagenen Regelung: Der Grundsatz der *Proportionalität*. Angriffe auf militärische Ziele, beispielsweise auf eine Brücke oder auf ein Fabrikareal, sollen nicht so geführt werden, dass sie Zerstörungen in den umliegenden Zonen bewirken, die in einem krassem Missverhältnis zum militärischen Erfolg stehen. Damit ist die Unzulässigkeit der Verwendung von Waffen festgelegt, die sich der präzisen Lenkung entziehen oder deren vernichtende Wirkung weder begrenzt noch kontrolliert werden kann. Auf der anderen Seite sollen die Kriegsführenden verpflichtet werden, die Zivilbevölkerung von den militärischen Zielen, d. h. aus den besonders gefährdeten Zonen zu entfernen oder umgekehrt diese Ziele (z. B. ein Munitionsdepot) aus den dicht besiedelten Ortschaften in wenig bevölkerte Gebiete zu verlegen.

Schliesslich stellt die vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz ausgearbeitete Regelung die *Waffen fest, deren Verwendung den Geboten der Menschlichkeit widerspricht*. Genannt werden Gase und Bakterien sowie radioaktive Stoffe, die das menschliche Leben unterschiedslos und unkontrollierbar vernichten oder über Generationen hinweg verstümmeln können.

\*

Wenn das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und die nationalen Rotkreuzgesellschaften heute diese Probleme bearbeiten, sind sie sich des Ernstes und der tiefen Problematik ihrer Bemühungen bewusst. Die neuen Kriegsmittel sind zu einer ungeheuerlichen Bedrohung geworden, die nicht nur «eine quantitative Steigerung der Unmenschlichkeit des Krieges, sondern eine qualitative Veränderung, einen eigentlichen Einbruch in die Schöpfung selbst bedeutet» (Max Huber). In dieser Lage kommt dem Ringen der Völker um den Frieden, um die *Verhütung des Krieges* die höchste Bedeutung zu. Vielleicht stellt die potentielle Gefahr der Grenzenlosigkeit eines neuen Krieges eine jener Kräfte dar, die den Frieden sichern. Und doch darf diese Grenzenlosigkeit nicht hingenommen und die Vorsorge für den Fall eines Versagens der menschlichen Anstrengungen zur Sicherung des Friedens nicht vernachlässigt werden. Die Begrenzung des Krieges durch das Recht bleibt als Aufgabe, solange die grössere, die Verbannung des Krieges aus allen Bezirken der Erde, nicht erfüllt ist. Wer den Sinn dieser Aufgabe versteht, der weiss, dass auch sie ein Dienst am Frieden ist.