Zeitschrift: Protar

Herausgeber: Schweizerische Luftschutz-Offiziersgesellschaft; Schweizerische Gesellschaft der Offiziere des Territorialdienstes

Band: 25 (1959)

Heft: 7-8

Artikel: Die Bedeutung des Genfer Abkommens über den Schutz von Zivilpersonen von 1949 für die Organisation des schweizerischen Zivilschutzes

Autor: Schindler, Dietrich

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-363828

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: 23.08.2025

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

Protar

Schweizerische Zeitschrift für Zivilschutz
Revue Suisse pour la protection des civils
Rivista svizzera per la protezione civile

Obiig. offizielles Organ der Schweizerischen Luftschutz-Offiziersgesellschaft — Organe officiel obligatoire de la Société suisse des officiers de Protection antiaérienne — Organo ufficiale obbligatorio della Società svizzera degli ufficiali di Protezione antiaerea

Redaktion: Dr. iur Leo Schürmann, Froburgstraße 30 (Handelshof), Olten, Tel. (062) 5 15 50 / Druck, Verlag, Administration: Vogt-Schild AG, Solothurn, Tel. (065) 2 64 61 / Annoncen-Regie: Annoncen-Abteilung Vogt-Schild AG in Verbindung mit Brunner-Annoncen, Zürich 3, Birmensdorferstrasse 83
Jahres-Abonnementspreis: Schweiz Fr. 10.—, Ausland Fr. 15.— / Postcheckkonto Va 4

Juli/August 1959 | Erscheint alle 2 Monate | 25. Jahrgang Nr. 7/8

Inhalt — Sommaire

Nachdruck mit Genehmigung der Redaktion und des Verlages gestattet

Die Bedeutung des Genfer Abkommens über den Schutz von Zivilpersonen von 1949 für die Organisation des schweizerischen Zivilschutzes. — *Ls. Truppen:* Von der Verantwortung in der Ausbildung. Eine Interpellation im Ständerat zur Armeereform. Die Aufgaben des militärpsychologischen Instituts in Schweden. — *Fachdienste:* Gedanken zur Kriegssanität auf dem Lande. Chemische und biochemische Probleme zur Verhütung von Strahlenschäden. — *Zivilschutz:* Blick in die Zukunft. Strahlender Staub. — *Literatur:* Der Große Duden als Bildwörterbuch.

Die Bedeutung des Genfer Abkommens über den Schutz von Zivilpersonen von 1949 für die Organisation des schweizerischen Zivilschutzes

Von Dr. *Dietrich Schindler*, Privatdozent an der Universität Zürich, Zollikon

1. In den Diskussionen über den Aufbau des Zivilschutzes in der Schweiz und in anderen Staaten zeigt sich immer wieder, dass Unklarheit darüber besteht, welche Bedeutung das Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen für die Organisation des Zivilschutzes hat. Auf der einen Seite wird geltend gemacht, es sei mit Rücksicht auf das Abkommen notwendig, den Zivilschutz rein zivil aufzubauen, ihn von der Militärverwaltung strikte abzutrennen und einem zivilen Departement zu unterstellen. So beabsichtigt man z. B. in Deutschland, den Zivilschutz mit Rücksicht auf das Genfer Abkommen ohne jeden militärischen und polizeilichen Einschlag zu organisieren. Bereits ist auch der Bundesminister des Innern für die Angelegenheiten des Zivilschutzes als zuständig erklärt worden [1]. Auch in der Schweiz ist die vorgesehene Abtrennung des Zivilschutzes vom EMD und die Zuteilung an das Justiz- und Polizeidepartement gelegentlich mit dem Hinweis auf das Genfer Abkommen begründet worden. In anderen Staaten hingegen bestehen keine derartigen Bedenken. So hat der Zivilschutz z. B. in Frankreich einen paramilitärischen Charakter, und in anderen Ländern werden die Angelegenheiten des Zivilschutzes den Verteidigungs- oder Kriegsministerien übertragen, so z. B. in Oesterreich dem Ministerium für Landesverteidigung und in Rumänien und der Türkei dem Kriegsministerium [2].

[1] Vgl. Ministerialrat Dr. Schnitzler, Probleme der Luftschutzführung. Ziviler Luftschutz, Heft 1, 1959, S. 5 ff.

[2] Bundesblatt 1958 I 790.

Unter diesen Umständen erscheint es wünschenswert, näher zu prüfen, welche Anforderungen das Genfer Abkommen an den Aufbau des Zivilschutzes stellt.

2. Das Genfer Abkommen nimmt in einer einzigen Bestimmung, Art. 63, Abs. 2, Bezug auf die Organisationen des Zivilschutzes. Diese Bestimmung findet sich nicht bei den allgemeinen Bestimmungen des Abkommens, sondern im Abschnitt über die Stellung der Zivilbevölkerung in den vom Feinde *besetzten Gebieten*. Sie ist dementsprechend nur in besetzten Gebieten unmittelbar anwendbar. Art. 63 lautet folgendermassen:

«Unter Vorbehalt von vorübergehenden von der Besatzungsmacht ausnahmsweise aus zwingenden Sicherheitsgründen auferlegten Massnahmen

a) können die anerkannten nationalen Gesellschaften vom Roten Kreuz (vom Roten Halbmond, vom Roten Löwen mit Roter Sonne) ihre Tätigkeit gemäss den Grundsätzen des Roten Kreuzes fortsetzen, wie sie von den internationalen Rotkreuzkonferenzen festgelegt worden sind. Die anderen Hilfsgesellschaften können ihre humanitäre Tätigkeit unter ähnlichen Bedingungen fortsetzen;

b) darf die Besatzungsmacht keine Veränderungen im Personal oder in der Zusammensetzung dieser Gesellschaften verlangen, die der oben erwähnten Tätigkeit zum Nachteil gereichen könnten.

Die gleichen Regeln finden auf die Tätigkeit und das Personal von besonderen Organisationen nicht militärischen Charakters Anwendung, welche bereits bestehen oder geschaffen werden, um die Lebensbedingungen der Zivilbevölkerung durch Aufrechterhaltung der lebenswichtigen öffent-

lichen Dienste, durch Verteilung von Hilfssendungen und durch Organisierung von Rettungsaktionen zu sichern.»

Verfolgt man die Entwicklungsgeschichte dieses Artikels, so lässt sich feststellen, dass im ursprünglichen, der Genfer Konferenz von 1949 vorgelegten Vertragsentwurf der entscheidende Absatz 2 noch nicht enthalten war, sondern erst an der Konferenz selbst auf Antrag Belgiens aufgenommen wurde [3]. Im ursprünglichen Entwurf blieben die Organisationen des Zivilschutzes völlig unerwähnt. Der belgische Vertreter wies zur Begründung des Antrages darauf hin, dass die Organisationen des Zivilschutzes bereits im Zweiten Weltkrieg grosse Dienste für den Schutz der Zivilbevölkerung geleistet hätten, und dass deren Bedeutung in einem künftigen Konflikt noch wesentlich wachsen würde. Das Interesse der Bevölkerung verlange, dass die Tätigkeit dieser Organisationen auch nach der Besetzung des Gebietes durch den Feind fortgeführt werden könne.

3. Wendet man sich der Auslegung der angeführten Bestimmung zu, so ist zunächst festzuhalten, dass diese Bestimmung den Vertragsstaaten keinerlei Verpflichtungen bezüglich der Schaffung oder des Aufbaues von Zivilschutzorganisationen auferlegt. Es bleibt dem Ermessen jedes Staates überlassen, ob er eine Zivilschutzorganisation aufstellen will und, wenn er dies tut, ob er den Zivilschutz in die Armee eingliedern oder ihn als besondere zivile Organisation aufbauen will. Das Abkommen bestimmt lediglich, dass diejenigen Organisationen des Zivilschutzes, welche *nicht militärischen* Charakter haben, auch nach der Besetzung des Gebietes durch den Feind ihre Tätigkeit fortsetzen können, wogegen alle Teile der militärischen Streitkräfte in Kriegsgefangenschaft genommen werden können.

Da es selbstredend im Interesse jedes Staates liegt, seinen Zivilschutz so aufzubauen, dass derselbe den Erfordernissen des Art. 63 Abs. 2 entspricht, ist die Frage zu prüfen, in welchen Fällen eine Organisation «nicht militärischen» Charakter hat.

4. Der Ausdruck «nicht militärisch» in Art. 63 wird in dem Genfer Abkommen weder definiert noch sonstwie erläutert. Es finden sich in dem Abkommen auch keine weiteren Bestimmungen dieser Art, mit denen Art. 63 konfrontiert werden könnte. Auch die Konferenzakten geben über die Bedeutung dieses Ausdruckes keinen Aufschluss, abgesehen von den nachstehend unter Ziffer 5 erwähnten Angaben. Indessen ist der Ausdruck «nicht militärisch» zweifellos in erster Linie im Sinne der allgemeinen Unterscheidung zwischen bewaffneter Macht und Zivilpersonen, wie sie für alle vier Genfer Abkommen von 1949 grundlegend ist, zu verstehen. Die ersten drei Genfer Abkommen (1. Verwundete und Kranke der Landstreitkräfte; 2. Verwundete und Kranke der Seestreitkräfte; 3. Kriegsgefangene) sind ausschliesslich auf Angehörige der bewaffneten Macht anwendbar, das vierte Abkommen dagegen (Zivilpersonen) grundsätzlich auf alle der bewaffneten Macht nicht angehörenden Personen. Die beiden Kategorien «bewaffnete Macht» und «Zivilpersonen» schliessen einander gegenseitig aus. Ausser Zweifel dürfte stehen, dass alles, was zur bewaffneten Macht im Sinne der drei ersten Genfer Abkommen gehört, die Voraussetzung «nicht militärisch» nicht erfüllt, wogegen alles, was in die Kategorie der Zivilpersonen gemäss dem vierten Abkommen fällt, grundsätzlich «nicht militärisch» ist.

Für die Abgrenzung zwischen den beiden genannten Kategorien ist vor allem die Umschreibung der bewaffneten Macht massgebend, welche in den drei ersten Abkommen in je einem gleichlautenden Artikel erfolgt (Art. 13 der zwei ersten Abkommen, Art. 4 des dritten Abkommens). Demgemäss gehören zur bewaffneten Macht eines Staates an erster Stelle die Mitglieder der Streitkräfte sowie die Mitglieder der Milizen oder Freiwilligenkorps, die in diese Streitkräfte eingegliedert sind. Die Streitkräfte können sowohl aus kombattanten wie auch aus nichtkombattanten Truppenteilen zusammengesetzt sein. Welche Truppen oder Organisationen zu den Streitkräften gehören, bestimmt jeder einzelne Staat selbst. Für die Zugehörigkeit zu den Streitkräften verweist das Völkerrecht auf das Landesrecht (vgl. Guggenheim, Lehrbruch des Völkerrechts II, S. 790). In der Schweiz erfolgt diese Umschreibung durch die Militärorganisation und die Truppenordnung.

Zur bewaffneten Macht sind sodann, unter bestimmten in den angeführten Artikeln umschriebenen Voraussetzungen, auch die Mitglieder von Milizen und Freiwilligenkorps zu verstehen, die nicht in die Streitkräfte eingegliedert sind, ferner die Teilnehmer organisierter Widerstandsbewegungen. Die Zuordnung zur bewaffneten Macht hat zur Folge, dass die Mitglieder dieser Organisationen das Recht haben, sich an den Feindseligkeiten zu beteiligen und im Falle der Gefangennahme als Kriegsgefangene behandelt zu werden.

Zur bewaffneten Macht gehören sodann vereinzelte Zivilpersonen, die den Streitkräften folgen, wie zivile Besatzungsmitglieder von Militärflugzeugen, Kriegsberichterstatter, Heereslieferanten, Mitglieder von Arbeitseinheiten oder von Diensten, die für die Betreuung der Militärpersonen verantwortlich sind.

Während die drei ersten Genfer Abkommen die bewaffnete Macht positiv umschreiben, wird die Kategorie der Zivilpersonen im vierten Abkommen vor allem in negativer Weise abgegrenzt. Zu ihr gehören grundsätzlich alle Personen, die nicht der bewaffneten Macht angehören (vgl. Art. 4 des Abkommens). Wesentlich ist aber, dass eine Zivilperson nur so lange in ihrem Status als Zivilperson geschützt ist, als sie keine feindseligen Handlungen gegen den Feind verübt. Zivilpersonen, die sich an Kampfhandlungen beteiligen, verlieren ihren Schutz und können für ihr Verhalten strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

Eine Organisation muss somit, um als nicht militärische zu gelten, folgende Voraussetzungen erfüllen:

a) Weder die Organisation als Ganzes noch ihre einzelnen Mitglieder dürfen in die Streitkräfte eingegliedert sein.

b) Ihre Mitglieder dürfen nicht bewaffnet sein, ausgenommen zur unmittelbaren Selbstverteidigung, und sie dürfen keine Kampfhandlungen gegen den Feind vornehmen.

[3] Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949 (veröffentlicht vom Eidg. Politischen Departement), Bd. II A S. 737, Bd. II B S. 422 und Bd. III S. 139/140 (Nr. 290 und 293).

c) Die Organisation und ihre Mitglieder dürfen einzig zum Schutze der Zivilbevölkerung eingesetzt werden, nicht dagegen zum Schutze von militärischen oder militärisch bedeutsamen Anlagen oder Einrichtungen. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 63 Abs. 2.

5. Es mag von Interesse sein, darauf hinzuweisen, dass Abs. 2 des Art. 63 in der ursprünglichen, von Belgien vorgeschlagenen Fassung nicht von Organisationen «nicht militärischen Charakters» sprach, sondern von «services spéciaux chargés, *en dehors de toute activité militaire,* de la protection de la population civile. [4]» Die Formulierung wurde in einer Arbeitsgruppe, deren Verhandlungen in den Konferenzakten nicht protokolliert sind, geändert. Ob man in dieser Aenderung der Formulierung irgend eine Sinnesänderung sehen kann, ist sehr fraglich. Immerhin ist es möglich, dass nach der ursprünglichen Fassung selbst Organisationen des Zivil- oder Luftschutzes, die in die Streitkräfte eingegliedert sind, unter die Bestimmung gefallen wären, während die heutige Fassung zweifellos nur auf Organisationen anwendbar ist, die nicht in die Streitkräfte eingegliedert sind.

6. Es stellt sich sodann die wichtige Frage, ob die Organisationen des Zivilschutzes ihren nicht militärischen Charakter verlieren, wenn sie der staatlichen Militärverwaltung unterstellt werden. Zu einer derartigen Annahme fehlen alle Anhaltspunkte. Die Unterstellung unter die staatliche Militärverwaltung macht eine zivile Organisation oder eine einzelne Zivilperson noch nicht zu einem Teil der bewaffneten Macht. So gehört das zivile Personal der dem EMD unterstellten Amtsstellen nicht zur bewaffneten Macht, sondern zu den Zivilpersonen. Die Unterstellung des Zivilschutzes unter die Militärverwaltung hätte weder zur Folge, dass der Zivilschutz ein Teil der bewaffneten Macht würde, noch dass seine Angehörigen den Charakter von Zivilpersonen verlieren würden. Ein Grund für die Annahme, dass der Ausdruck «nicht militärische Organisation» in Art. 63 eine weitergehende Bedeutung haben könnte und eine strikte Trennung des Zivilschutzes von der Militärverwaltung erfordern würde, liegt nicht vor. Es ist kaum denkbar, dass die Schöpfer des Genfer Abkommens den Ausdruck «nicht militärische Organisation» in so extensiver Weise verstehen wollten, dass keine «Kriegs-» oder «Verteidigungsministerien» oder kein «Militärdepartement» sich mit diesen Organisationen befassen dürfte.

Wenn gleichwohl in vielen Ländern eine starke Tendenz besteht, mit Rücksicht auf das genannte Abkommen den Zivilschutz nicht nur in seiner personellen Zusammensetzung rein zivil zu gestalten, sondern auch seine oberste Leitung völlig von der militärischen Verwaltung zu trennen, so entspricht dies weniger rechtlichen Ueberlegungen als vielmehr dem Bedürfnis, jeden nur möglichen Verdacht zu zerstreuen, dass der Zivilschutz eine militärische Organisation sein könnte.

7. Das Bestreben, den Zivilschutz möglichst eindeutig von den militärischen Streitkräften zu unterscheiden, kommt auch in dem «*Entwurf von Regeln zur Einschränkung der Gefahren, denen die Zivilbevölkerung in Kriegszeiten ausgesetzt ist*» zum Ausdruck, den das Internationale Komitee vom Roten Kreuz der Internationalen Rotkreuz-Konferenz in Delhi vom Januar 1957 vorlegte [5] und der alsdann den Regierungen zur Stellungnahme zugestellt wurde. In diesem Entwurf, der als Vorarbeit für eine neue, das Abkommen von 1949 ergänzende Konvention gedacht ist, ist ein Artikel 12 enthalten, der die Rechtsstellung der Zivilschutzorganisationen betrifft. Sein Absatz 1 lautet:

«Les Parties du conflit doivent faciliter l'activité des organismes civils affectés exclusivement à la sauvegarde et à l'assistance de la population civile en cas d'attaques.»

Im zugehörigen Kommentar werden dazu folgende im vorliegenden Zusammenhang bedeutsamen Ausführungen gemacht:

«En premier lieu, l'article 12 ne doit s'appliquer qu'aux organismes ayant réellement un caractère secourable. Il s'agit d'une part, d'organismes ‚civils', c'est-à-dire qui ne sont en rien rattachés à l'armée et surtout — point essentiel — dont les membres ne sont en aucun cas appelés à prendre part aux hostilités, même contre des ennemis parachutés.» . . .

«En outre, dans plusieurs Etats, l'organisation de la protection civile a un caractère militaire ou paramilitaire. Certes, chaque pays reste entièrement libre d'adopter l'organisation correspondant à ses besoins et à ses moyens. L'article 12 doit cependant, comme l'ont relevé des ‚Experts de 1956', pousser les Etats à distinguer plus nettement, dans leurs institutions de défense civile, entre les services de caractère militaire ou affectés à la protection du potentiel de guerre et ceux qui remplissent les conditions de l'article 12. Seuls les derniers, en effet, verront leur activité reconnue ou même, dans certains cas, facilitée par l'adversaire.»

Weder der erwähnte Art. 12 Abs. 1 noch der Kommentar dazu lassen den Schluss zu, dass andere Anforderungen an die Organisation des Zivilschutzes gestellt werden sollen als sie schon heute gemäss Art. 63 des Genfer Abkommens bestehen. Freilich zeigen sie deutlich, wie wünschbar es wäre, wenn der Status der Zivilschutzorganisationen eindeutig geregelt wäre.

Der Entwurf nimmt auch in Aussicht, dass den Organisationen des Zivilschutzes mittels eines besonderen Kennzeichens eine ähnliche Immunität verliehen werden könnte wie den durch das Zeichen des Roten Kreuzes geschützten Personen und Einrichtungen. Abs. 2 des Art. 12 sieht die Einführung eines solchen Kennzeichens vor, doch wird im Kommentar dazu auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die diesem Vorhaben entgegenstehen. Namentlich wird hervorgehoben, dass die Verschiedenheit der Struktur und der Aufgaben der Zivilschutzorganisationen in den einzelnen Ländern eine Vereinbarung ausserordentlich erschwere.

Es erscheint in hohem Masse fraglich, ob in absehbarer Zeit ein neues Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen zustandekommen und die vom IKRK vorgeschlagene Regelung Wirklichkeit wird. Solange dies nicht der Fall ist, wird man sich mit der rudimentären Regelung des Genfer Abkommens von 1949 begnügen müssen.

[4] Actes III, S. 139 (Nr. 290)

[5] Veröffentlicht vom IKRK, Genf 1956