

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 26 mars 1940

481. Appell des internationalen Rot-Kreuzkomitees betreffend Schutz
der Zivilbevölkerung gegen Luftangriffe

Politisches Departement. Antrag vom 18. März 1940

Auf Grund der Beschlüsse der XVI. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes, die im Juni 1938 in London stattgefunden hatte, war vom Internationalen Rotkreuzkomitee die Vorbereitung einer neuen diplomatischen Konferenz unternommen worden, die folgende fünf Geschäfte auf die Tagesordnung setzen sollte:

1. Projet de révision de la Convention de Genève, du 27 juillet 1929;
2. Projet de révision de la X^e Convention de La Haye, du 18 octobre 1907, sur l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève;
3. Projet de convention sur l'aviation sanitaire;
4. Projet de convention sur la création de localités et zones sanitaires;
5. Projet de convention sur les civils de nationalité ennemie.

Im Auftrage des Bundesrates hatte das Politische Departement am 10. Juni 1939 auf diplomatischem Wege eine diesbezügliche Einladung an sämtliche

Mitgliedstaaten der Genfer Konventionen verschickt. Der Ausbruch des Krieges verunmöglichte aber die weitere Verfolgung des Konferenzprojektes¹.

Unter den fünf vorgeschlagenen Abkommen war das «Projet de convention pour la création de localités et zones sanitaires en temps de guerre» von besonderer Bedeutung, indem damit erstmalig versucht werden sollte, Orte und Zonen zu bezeichnen, die als Bereiche des Sanitätsdienstes für Verwundete und Kranke gegen kriegerische Handlungen geschützt werden sollten.

Denselben Gedanken aufnehmend und allgemein auch für die Zivilbevölkerung erweiternd, trat eine vom Roten Kreuz seit einigen Jahren bestehende Genfer Vereinigung «Association internationale pour la protection de la population civile en cas de conflits armés» dit «Lieux de Genève» mit Vorschlägen hervor, sogenannte «Lieux de Genève», «Zones blanches» zu schaffen, die als Schutz- und Sicherheitsgebiet für die Zivilbevölkerung im Kriege dienen sollten.

Da ebenfalls das Internationale Komitee des Roten Kreuzes die Frage des Schutzes der Zivilbevölkerung im Kriege als in den Rahmen seiner Tätigkeit fallend betrachtet, bereitete es in der Folge den beiden internationalen Organisationen einige Mühe, sich gemeinsam über eine Zusammenarbeit auf diesem Gebiete zu verständigen. Es darf wohl gesagt werden, dass das Rote Kreuz als alte, bewährte und bekannte Institution mehr Erfolgsaussichten als eine neue besitzt, dass die Idee der «Lieux de Genève» methodisch und technisch noch nicht über ein gewisses improvisiertes Vorbereitungsstadium hinaus Gestalt angenommen hat, und dass Befürchtungen aufgetaucht sind, die Bezeichnung von «Zones Blanches» sei geradezu angetan, Kriegführende zu der unbeabsichtigten Vermutung zu verleiten, dass ausserhalb dieser Zonen dem Zerstörungswillen freie Bahn gegeben werde.

Das Internationale Rotkreuzkomitee beschäftigte sich weiter mit dem Problem des Schutzes der Zivilbevölkerung. Am 13. September 1939 verschickte es an die Regierungen ein Memorandum, um sie auf die Dringlichkeit dieser Frage aufmerksam zu machen. Am 21. Oktober 1939 gelangte das Komitee mit einem weiteren Memorandum an die Kriegführenden, um vorzuschlagen, die Lücken der Genfer Konventionen, die teilweise durch die technischen Neuerungen der Kriegführung entstanden sind, wenigstens durch bilaterale Abkommen «ad hoc» zwischen den Kriegführenden auszufüllen; in diesem Zusammenhange wurde auch wieder auf das «Projet de convention pour la création de localités et zones sanitaires en temps de guerre» hingewiesen. Dieses Memorandum wurde übrigens auf Wunsch des Rotkreuzkomitees vom Politischen Departement auch an unsere diplomatischen Vertreter im Ausland gesandt mit der Instruktion, gelegentlich die Initiative des Roten Kreuzes zu empfehlen.

Leider sind bis jetzt alle diese Anregungen Projekte geblieben, obgleich die immer bedrohlicher werdende Anarchie auf kriegsrechtlichem Gebiete die Öffentlichkeit und Presse aller Länder dazu geführt hat, sich intensiver und ernsthafter mit dem Problem des Schutzes der Zivilbevölkerung zu befassen. Das Interesse, das ihm auch in den kriegführenden Ländern entgegengebracht wird, geht z. B. daraus hervor, dass im letzten Februar der Oberbürgermeister

1. Cf. N° 99.

von Stuttgart auf dem Politischen Departement vorgesprochen hat, um sich über die Bestrebungen des Roten Kreuzes und der «Lieux de Genève» informieren zu lassen.

Gestützt auf dieses allgemeine Interesse hat sich nun das Internationale Komitee des Roten Kreuzes entschlossen, die besondere konkrete und dringliche Einzelfrage des Schutzes der Zivilbevölkerung gegen Luftangriffe herauszugreifen und zum Gegenstand eines Appells an die Mitglieder der Genfer Konvention vom 27. Juli 1929 und der IV. Haager Konvention von 1907 zu machen. Dieser «Appel concernant la protection de la population civile contre les bombardements aériens» vom 12. März 1940 begründet ausführlich und mit trefflichen Worten den neuen Schritt und fasst in vier Punkten die Vorschläge des Roten Kreuzes zusammen:

1. Confirmer l'immunité générale que le droit des gens accorde à la population civile.
2. Proclamer que seuls les objectifs militaires sont objets légitimes d'attaques et prohiber notamment toute attaque dirigée contre la population civile comme telle (bombardements d'intimidation).
3. Déterminer ce qu'il faut entendre par objectif militaire.
4. Reconnaître qu'en tout cas un acte de destruction ne doit pas risquer de causer à la population civile un dommage hors de proportion avec l'importance militaire de l'objet visé par l'attaque.

In seinem Begleitschreiben an das Politische Departement bittet das Rotkreuzkomitee, dass die schweizerische Regierung den Appell wohlwollend aufnehmen und prüfen möge und denselben wie bereits beim Memorandum vom 21. Oktober 1939 bei den fremden Regierungen durch Empfehlung unterstütze.

Das Politische Departement, das mit dem Rotkreuzkomitee über das Problem des Schutzes der Zivilbevölkerung dauernd in Verbindung gestanden hat, kann diesen Appell des Komitees, der übrigens von Herrn Prof. Huber verfasst wurde, nur begrüssen. Sein Erlass erfolgt jetzt im Frühling, der möglicherweise grosse Kraftproben der Kriegsführenden auslöst, im psychologisch richtigen Moment. Falls es zu Verhandlungen kommen sollte, würde das Internationale Rotkreuzkomitee, das die Antworten direkt erhalten wird, als Vermittler dienen.

Im einzelnen geben die Grundsätze der vier Punkte zu keinen Bedenken Anlass. Der Bundesrat kann die Postulate ohne weiteres zu seinen eigenen machen. Sie stimmen mit den Prinzipien des internationalen Kriegsrechts und der heutigen öffentlichen Weltmeinung überein. Höchstens kann der dritte Punkt, der die Definition militärischer Zielpunkte vorsieht, zu Schwierigkeiten führen, insbesondere falls die Antworten der Regierungen hierin grosse Meinungsverschiedenheiten aufweisen würden. Es wäre zunächst Sache des Militärdepartements, in Verbindung mit dem Armeekommando den schweizerischen Standpunkt in dieser Frage auszuarbeiten.

Ebenfalls sieht das Politische Departement keine Bedenken, dem Wunsche des Rotkreuzkomitees, schweizerischerseits auf diplomatischem Wege die fremden Regierungen auf den Appell in empfehlendem Sinne hinzuweisen, zu entsprechen. Ein solcher Schritt bliebe zweifellos im Rahmen unserer neutralen Haltung und wäre als ein Unternehmen aktiver Neutralität zu bewerten.

Das Begleitschreiben des Rotkreuzkomitees erwähnt ferner, dass es dieselbe diplomatische Unterstützung auch von der holländischen Regierung erbitten werde. Dieser Umstand gibt schliesslich Anlass zu erwähnen, dass seinerzeit eine Abmachung zwischen der schweizerischen und der holländischen Regierung über die Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche der beiden Regierungen auf dem Gebiete internationaler Konventionen erfolgt ist, wonach die schweizerische sich mit den Konventionen, die das Rote Kreuz betreffen und die holländische sich mit denjenigen, die das Kriegsrecht und die Neutralität zum Gegenstande haben, befassen sollen (Bundesratsbeschluss vom 25. November 1938). Da das Problem des Schutzes der Zivilbevölkerung Ausgangspunkte sowohl in der Genfer Konvention vom 27. Juli 1929 und der IV. Haager Konvention von 1907 hat, versandte das Rotkreuzkomitee den Appell an die Mitgliedstaaten beider Konventionen und ruft die diplomatische Unterstützung durch Bern und den Haag an. Falls der Bundesrat die diplomatische Empfehlung des Appells beschliesst, würde das Politische Departement erst noch die niederländische Regierung davon in Kenntnis setzen, damit sich aus der geplanten doppelten Aktion des Roten Kreuzes keine Missverständnisse ergeben.

Unter diesen Umständen beantragt das Politische Departement und der Rat
beschliesst:

1. Der «Appell concernant la protection de la population civile contre les bombardements aériens» vom 12. März 1940 des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes wird zustimmend entgegengenommen und das Politische Departement beauftragt dem Komitee in diesem Sinne zu antworten;
2. das Politische Departement wird ermächtigt, auf diplomatischem Wege die fremden Regierungen empfehlend auf den Appell hinzuweisen;
3. das Militärdepartement ist zu veranlassen, den Begriff «militärische Zielpunkte» zu definieren («déterminer ce qu'il faut entendre par objectif militaire»).

ANNEXE I

E 2001 (D) 2/204

*Le Chef du Département militaire, R. Minger,
au Chef du Département politique, M. Pilet-Golaz*

L

Berne, 15 avril 1940

Bezugnehmend auf den Bundesratsbeschluss vom 26. März 1940 betreffend den Appell des Internationalen Rotkreuzkomitees zur Frage des Schutzes der Zivilbevölkerung gegen Luftangriffe, beehren wir uns Ihnen von dem Bericht des Generalstabschefs über die Definition des Begriffes «militärischer Zielpunkt» Kenntnis zu geben. Er lautet:

«1. Die massenweise Beteiligung der Flugwaffe an den modernen Kampfhandlungen erschwert in hohem Grade die genaue Abgrenzung des Schlachtfeldes.

Der totale Krieg sowie die wirtschaftlichen Repressalien rufen Aktionen der feindlichen Flugwaffe gegen die für die Landesverteidigung arbeitenden Betriebe. Diese Feststellung allein zeigt, wie schwierig es in der Zukunft sein wird, die «militärischen Zielpunkte» festzustellen. Ein Gegner wird stets in der Lage sein, jede auf einen Landesteil vorgenommene Bombardierung zu rechtfertigen.

2. Meines Erachtens sollte es immerhin möglich sein, für den Kriegsfall sogenannte «Zones blanches» zu bezeichnen, in denen die Sanitätsorganisationen vereinigt werden. Voraussetzung ist dabei, dass die hierzu bestimmten Ortschaften ausdrücklich als einzig diesem Zweck dienend erklärt werden.

Das Problem betreffend die ausschliesslich für die Zivilbevölkerung bestimmten «Zones blanches» ist sehr komplex. Die Länder mit grossem Flächeninhalt werden in der Lage sein, gewisse Abschnitte zu bezeichnen, in welchen sie sich verpflichten, keinerlei Kampfhandlungen zu führen und keine der Armee dienenden Arbeiten auszuführen (Kriegsmaterialfabrikation, Errichtung von Lebensmittellagern und dergl.). Für die Länder kleineren Flächeninhalts (Schweiz, Belgien, Niederlande) erscheint eine solche Lösung beinahe unmöglich. Ihr Hinterland ist derart eng begrenzt, dass der ganze Staatsraum als Kriegsgebiet bezeichnet werden muss. Vom Standpunkt eines Angreifers wird also der ganze Lebensraum für gegnerische Luftangriffe in Betracht fallen.

3. Die Erfahrungen der letzten kriegerischen Ereignisse lehren, dass es in keinem Falle genügt, die militärischen Kampfhandlungen vertraglich regeln und beschränken zu wollen. Derartige Massnahmen nützen nichts, wenn die dem internationalen Übereinkommen beigetretenen Länder nicht über die Mittel verfügen, um diejenigen Kriegführenden zu massregeln, die den einschränkenden Vorschriften nicht nachkommen.

4. Ich bin der Auffassung, dass die den edelsten Motiven entspringenden internationalen Übereinkünfte an der Gewalt der heutigen Kampfmittel und am Willen der Kriegführenden, den Sieg um jeden Preis zu erringen, scheitern werden.

Es ist daher meines Erachtens nur möglich, die als «Zones blanches» bezeichneten Räume, die lediglich für den Sanitätsdienst, eventuell auch als Zufluchtstätte der Zivilbevölkerung reserviert sind, durch Anbringung von Rotkreuzabzeichen für eine gegnerische Luftwaffe kenntlich zu machen. Die Respektierung dieser Zonen müssen wir zu erreichen suchen. Alle andern Gebiete dagegen werden von jedem Gegner als militärischer Zielpunkt erklärt und behandelt werden. Eine Definition des Begriffes «militärischer Zielpunkt» lässt sich demnach für unsere Verhältnisse nicht geben.»

Wir erlauben uns, fernerhin auf die im Haag am 19. Februar 1923 vorgeschlagenen «Règles de la Guerre aérienne», die aber nicht Gegenstand eines Abkommens werden konnten, hinzuweisen, insbesondere auf die Art. 22 bis 25, wobei Art. 24 besonders zu erwähnen ist. Wir machen Sie noch auf die Seiten 238 bis 242 des uns übermittelten Buches «La protection des populations civiles contre les bombardements», 1930 vom Internationalen Rotkreuzkomitee in Genf herausgegeben, aufmerksam, für dessen Zustellung wir Ihnen bestens danken.

Dans une notice du 17 avril 1940 destinée au Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique, P. Bonna, le Chef de la Section des Unions internationales du Département politique, H. Zurlinden, écrit:

Lorsque, le 7 mars dernier, M. le Professeur Max Huber m'avait parlé de l'Appel, je l'avais rendu attentif au fait qu'il serait utile de consulter notre Etat-Major. M. Huber me dit alors que c'était déjà chose faite, car il avait transmis l'Appel au Colonel Logoz, qui aurait répondu que l'Etat-Major ne voyait aucun inconvénient à ce qu'il fût lancé. Dans ces conditions, je n'ai pas jugé nécessaire de demander l'avis de l'Etat-Major avant de présenter notre proposition au Conseil fédéral.

Comme vous le constatez, la conclusion du Chef de l'Etat-Major général («Eine Definition des Begriffes «militärischer Zielpunkt» lässt sich demnach für unsere Verhältnisse nicht geben») est absolument négative et inattendue. En effet, la consultation du Colonel Züblin, parue dans le livre «La protection des populations civiles contre le bombardement», Paris, 1930, aboutit à des conclusions tout à fait contraires.

La lettre du Chef de l'Etat-Major causerait une telle consternation au Comité international que je me demande si nous ne devrions pas nous abstenir de la lui communiquer, d'autant plus que nous avons toujours été très sceptiques quant au résultat pratique de l'Appel et que notre appui avait surtout le sens de nous rallier à l'idée morale et humanitaire du Comité international.

(E 2001 (D) 2/204).

ANNEXE II

E 2001 (D) 2/204

*Le Chef du Département politique, M. Pilet-Golaz,
au Comité international de la Croix-Rouge*

Copie

L

Berne, 14 mai 1940

Par lettre du 28 mars dernier, nous avons eu l'honneur de vous faire connaître l'attitude du Conseil fédéral à l'égard de l'Appel concernant la protection de la population civile contre les bombardements aériens, que vous nous aviez priés d'appuyer auprès des gouvernements parties à la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne. A cette occasion, nous vous avons informés que le Conseil fédéral avait chargé le Département militaire de «déterminer ce qu'il faut entendre par objectif militaire».

Celui-ci n'a pas manqué de se mettre en rapport, à ce sujet, avec les services compétents de l'Etat-Major de l'Armée. Il résulte de cette consultation que l'Etat-Major ne se fait aucune illusion sur les limites qui, dans une guerre totale, peuvent être apportées à l'emploi de la force, ni, par conséquent, sur le respect des conventions concernant le droit de la guerre. Il ne faut donc pas s'exagérer non plus la valeur des garanties dont pourraient être entourés les accords qui, à l'avenir, seraient conclus sur ce point.

Cependant, fidèle à ses traditions de neutralité, la Suisse ne voudrait pas refuser de tenter tout ce qui est possible pour humaniser la conduite de la guerre, ni s'abstenir de prendre part à des négociations visant à

- «a) confirmer l'immunité générale que le droit des gens accorde à la population civile;
- b) proclamer que seuls les objectifs militaires sont objets légitimes d'attaques et prohiber notamment toute attaque dirigée contre la population civile comme telle (bombardements d'intimidation);
- c) déterminer ce qu'il faut entendre par objectif militaire;
- d) faire reconnaître qu'en tout cas un acte de destruction ne doit pas risquer de causer à la population civile un dommage hors de proportion avec l'importance militaire de l'objet visé par l'attaque.»

Le Conseil fédéral accepterait par ailleurs volontiers que lesdites négociations s'étendissent au «Projet de convention pour la création de localités et zones sanitaires en temps de guerre» (document préliminaire de la Conférence diplomatique pour la révision et la conclusion d'accords relatifs à la Croix-Rouge).

Quant à la définition du terme «objectif militaire», la Suisse, dont les forces aériennes sont numériquement inférieures à celles des pays qui l'entourent, aurait intérêt à ce que cette notion fût étroitement limitée. Bien que la conclusion d'un accord sur ce point soit des plus problématiques, la Suisse serait disposée, le cas échéant, à accepter, comme base de négociations, l'un ou l'autre des textes suivants qui concernent les «objectifs militaires»:

1. les articles 22 à 25 des «Règles de la guerre aérienne» de La Haye, du 19 février 1923:
«Art. 22.– Le bombardement aérien dans le but de terroriser la population civile ou de détruire ou d'endommager la propriété privée sans caractère militaire ou de blesser les non-combattants, est interdit.

Art. 23.– Le bombardement aérien, exécuté dans le but de contraindre à l'exécution de réquisitions en nature ou au paiement de contributions en argent, est interdit.

Art. 24.– 1) Le bombardement aérien n'est légitime que lorsqu'il est dirigé contre un objectif militaire, c'est-à-dire un objectif dont la destruction totale ou partielle constituerait pour le belligérant un avantage militaire net.

2) Un tel bombardement n'est légitime que s'il est dirigé exclusivement contre les objectifs suivants: forces militaires, ouvrages militaires, établissements ou dépôts militaires, usines constituant des centres importants et bien connus employés à la fabrication d'armes, de munitions ou de four-

nitures militaires caractérisées, lignes de communication ou de transport dont il est fait usage pour des buts militaires.

3) Le bombardement de cités, de villes, de villages, d'habitations et d'édifices qui ne se trouvent pas dans le voisinage immédiat des opérations des forces de terre est interdit. Dans le cas où les objectifs spécifiés à l'alinéa 2 seraient situés de telle manière qu'ils ne pourraient être bombardés sans entraîner un bombardement sans discrimination de la population civile, les aéronefs doivent s'abstenir de bombarder.

4) Dans le voisinage immédiat des opérations des forces de terre, le bombardement des cités, villes, villages, habitations et édifices est légitime pourvu qu'il existe une présomption raisonnable que la concentration militaire y est assez importante pour justifier le bombardement, en tenant compte du danger ainsi couru par la population civile.

5) L'Etat belligérant est soumis à la réparation pécuniaire des dommages causés aux personnes ou aux biens, en violation des dispositions du présent article par un quelconque de ses agents ou l'une quelconque de ses forces militaires.

Art. 25.– Dans le bombardement par aéronef, toutes les mesures nécessaires doivent être prises par le commandant pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les navires hôpitaux, les hôpitaux et les autres lieux de rassemblement des malades et des blessés, à condition que ces édifices, ces objectifs et ces places ne soient employés en même temps à des buts militaires. Ces monuments, objets et lieux doivent, de jour, être désignés par des signes visibles aux aéronefs. L'usage de ces signes pour indiquer d'autres édifices, objets ou lieux que ceux spécifiés ci-dessus sera considéré comme un acte de perfidie. Les signes dont il sera fait usage comme ci-dessus seront, dans le cas d'édifices protégés par la Convention de Genève, la croix rouge sur fond blanc et dans le cas des autres édifices protégés, un grand panneau rectangulaire partagé suivant une des diagonales, en deux triangles, l'un blanc et l'autre noir.

Un belligérant qui désire assurer de nuit la protection des hôpitaux et autres édifices privilégiés ci-dessus mentionnés doit prendre les mesures nécessaires pour en rendre les signes spéciaux ci-dessus indiqués suffisamment visibles;»

2. les articles 2 à 7 du projet de convention du Colonel Züblin, publiés dans l'ouvrage «La protection des populations civiles contre les bombardements», Genève 1930:

«Art. 2.– Le bombardement aérien de toutes sortes de la population civile comme telle, sans être dirigé contre des objectifs militaires ou des objectifs destinés à un emploi non militaire, mais acquérant une importance considérable pour l'armée en cas de guerre (objectifs mixtes), est interdit.

Art. 3.– Le bombardement aérien de toutes sortes d'objectifs non militaires est interdit.

Art. 4.– Sont considérés comme objectifs militaires:

- a) l'armée ennemie;
- b) les places fortes, les forts, les fortifications et leurs communications;
- c) les arsenaux, les dépôts de munitions, les fabriques d'armes et de munition, les magasins d'armée;
- d) les casernes et abris quelconques;
- e) les ports de guerre;
- f) les places d'aviation militaires;
- g) tous les objectifs dans une zone de combat sauf ceux de l'art. 7.

Art. 5.– Sont considérés comme objectifs mixtes destinés à un emploi non militaire, mais acquérant une importance considérable pour l'armée en cas de guerre:

- a) les chemins de fer;
- b) les canaux et les moyens de transport par eau;
- c) les routes;
- d) les usines hydrauliques et électriques;
- e) les usines chimiques d'un Etat qui violerait la défense de l'emploi des gaz asphyxiants ou toxiques;
- f) les stations d'émission de télégraphie ou de téléphonie sans fil;

610

29 MARS 1940

Art. 6.– Tous autres objectifs sont considérés comme non militaires, tant qu'ils ne sont pas occupés par les troupes, ne contiennent pas d'installations militaires d'un belligérant et ne sont pas employés à la fabrication de munition ou de matériel de guerre.

Art. 7.– Il est interdit expressément et en tout cas de bombarder d'une façon quelconque les hôpitaux ou autres établissements sanitaires civils.

Les dispositions de la Convention de Genève sont réservées.»

Nous nous permettons, au surplus, d'attirer votre attention sur les articles ci-joints de la loi italienne de guerre et de la loi de neutralité, dont les dispositions nous paraissent dignes de retenir votre attention.

Vous nous obligeriez en voulant bien nous faire connaître les réponses des autres gouvernements et les déterminations éventuelles qu'elles vous auront suggérées.