

FRANZISER BÜCHER

LEHRBUCH

DES

VOLKRECHTES

LEHRBUCH

- b) Sie sollen im Verhältnis zu den Unterbringungsmöglichkeiten dünn besiedelt sein.
- c) Sie sollen weit entfernt und frei sein von allen militärischen Objekten oder großen industriellen oder Verwaltungseinrichtungen.
- d) Sie sollen nicht in Gebieten gelegen sein, die nach aller Wahrscheinlichkeit für die Führung des Krieges wichtig werden können.

Ihr Zweck ist die Aufnahme von verwundeten, kranken und alten Personen, von Kindern unter 15, von Schwangeren und von Müttern mit Kindern unter 7 Jahren. Ihre Schaffung kann schon im Frieden oder auch erst im Krieg durch den Gebietsstaat oder die Besatzungsmacht erfolgen; nach Ausbruch der Feindseligkeiten können die beteiligten Staaten Verträge über die gegenseitige Anerkennung der Sicherheitszonen schließen. Jede anerkennende Partei kann die Einsetzung von Spezialkommissionen zur Kontrolle der Einhaltung der Bedingungen für Schutzzonen verlangen. Anerkannte Sicherheitszonen sind gegen jeden militärischen Angriff geschützt und bestehen auch nach militärischer Okkupation weiter.

Gegenüber allen kritischen Einwänden, die bisher unverständlicherweise eine tatkräftige Verwirklichung dieser äußerst bedeutsamen humanitären Neuerung verhindert haben, sind folgende Feststellungen zu machen:

1. Die Sicherheitszonen sind als geeignet anzusprechen, in einer Reihe von Eventualitäten kriegsrischer Katastrophen, freilich durchaus nicht in allen, besonders schutzbedürftigen Personenkategorien ein anders nicht zu erreichendes Minimum an Schutz zu gewähren.

2. Es muß im humanitären Interesse dringend verlangt werden, daß im Zeichen der umfassenden Rüstung für den Eventualfall eines Krieges wie der systematischen Luftschutzvorbereitungen und der geplanten totalen Mobilmachung der Zivilbevölkerung für den Ernstfall der Errichtung von Fluchtzonen für die Zivilbevölkerung von seiten der Regierungen tatkräftige Aufmerksamkeit gewidmet wird.

3. Es wäre zweckmäßig, wenn die Konvention dahin ergänzt würde, daß die Anerkennung durch den Gegner nicht erst nach Eintritt der Feindseligkeiten erfolgen kann, da dann die Erhitzung der Leidenschaften erfahrungsgemäß jede Vereinbarung zwischen den Feinden sehr erschwert, sondern schon eventualiter im Frieden, mit Einsetzung der entsprechenden Kontrollorgane.

§ 25. Die kriegerische Besetzung

I. Rechtsquellen

Die rechtliche Regelung des im Krieg besetzten feindlichen Staatsgebiets stellt die wichtigste räumliche Schranke des Kriegsrechts dar. Sie ist praktisch von besonders großer Bedeutung; sie stellt dasjenige Gebiet des Kriegsrechts dar, auf dem in den

letzten 150 Jahren, von der Basis einer fast völligen Rechtlosigkeit ausgehend, ein besonders großer rechtlicher Fortschritt gemacht worden ist. Sie verdient daher eine eingehendere Darstellung, und die genaue Kenntnis ihrer Regeln muß von den Armeeangehörigen aller Länder verlangt werden.¹

Das Besatzungsrecht ist praktisch ein Teil des Landkriegsrechts; die Erwägung der Kontrolle eines besetzten Gebiets aus der Luft durch Hyde² erscheint unreal. Aus diesem Grunde ist im 1. und 2. Weltkrieg die führende Landmacht, Deutschland, besonders häufig zur Okkupationsmacht geworden und hat dadurch mehr als andere Staaten Gelegenheit zur Anwendung wie zur Verletzung des Rechts der kriegerischen Besetzung gehabt; die Rechtsanwendung durch Deutschland vor allem im 2. Weltkrieg hat auf diesem Gebiet aber so schauerliche Mißbräuche in so großem Umfang gezeitigt,³ daß man, um mit Erich Kaufmann⁴ zu sprechen, darüber nur sein Haupt verhüllen kann. Trotzdem sind die Regeln objektiv und kritisch zu prüfen, zumal sie gegenwärtig eine eigentümliche Mischung von Veraltetem und Fortschrittlichem darstellen.⁵

Vor 1899 gab es nur gewohnheitsrechtliche Regeln für das Recht der kriegerischen Besetzung, soweit nicht bilaterale Verträge einschlägig waren. In diesem Zusammenhang ist vor allem der humane Art. 23 des Vertrages von 1785 zwischen Preußen und den USA zu nennen, der bestimmte: „S'il survient une guerre entre les parties contractantes – Les femmes et les enfants, les gens de lettres de toutes les facultés, les cultivateurs, artisans, manufacturiers et pêcheurs qui ne sont point armés et qui habitent les villes, villages ou places qui ne sont pas fortifiées, et en général tous ceux dont la vocation tend à la subsistance et à l'avantage du genre humain, auront la liberté de continuer leurs professions respectives, et ne seront point molestés en leurs personnes, ni leurs maisons, ou leurs biens incendiés, ou autrement détruits, ni leurs champs ravagés par les armées de l'ennemi au pouvoir duquel ils pourraient tomber par les événements de la guerre.“⁶

¹ Siehe Art. 146/I der IV. Genfer Konvention von 1949: „Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à prendre toute mesure législative pour fixer les sanctions pénales adéquates à appliquer aux personnes ayant commis, ou donné l'ordre de commettre, l'une ou l'autre des infractions graves à la présente Convention définies à l'article suivant“.

² AaO III S. 1882.

³ Siehe darüber die Feststellungen des Nürnberger Militärgerichtshofs vom 1. 10. 1946, Amtl. Wortlaut in deutscher Sprache, Bd. I, 1947, S. 260–283.

⁴ Gesammelte Schriften, Bd. II, 1960, Vorwort.

⁵ Siehe Stone, Legal Controls of International Conflict, 1954, S. 727, über die dialektischen Gründe des Fortbestandes solcher überlebter Regeln: „Their somewhat exotic survival arises in part from the natural Allied concern in both World Wars to fix Germany with guilty violations; this impliedly reaffirmed the rules.“

ebda. n. 2: „The Allied could, when they wished, depart from them after the armistices of both World Wars, evading obsolescent rules by the terms of an armistice or surrender agreement, and leaving the paper rules intact but unobserved“.

⁶ Siehe demgegenüber die Erklärung Ludwigs XIV. an Holland im holländisch-französischen Krieg 1672: „S. M. ne donnera aucun quartier aux habitants des villes.“

Während der beiden Weltkriege galt, trotz der Allbeteiligungsklausel, der III. Abschnitt der Haager Landkriegsordnung (LKO) von 1907, da seine Bestimmungen zugleich als Ausdruck des geltenden Gewohnheitsrechts angesehen wurden. Aufgrund der Erfahrungen des 2. Weltkrieges kam 1949 – neben den 3 ersten Konventionen – auch die IV. Genfer Konvention über den Schutz der Privatpersonen in Kriegszeiten (IV. G. K.) zustande; ihr Art. 154 bestimmt ihr Verhältnis zur Haager Konvention von 1899 bzw. 1907 dahin, daß sie diese nicht ersetzt, sondern ergänzt („complétera“), so daß beide Konventionen nebeneinander gelten. Dem Schutze der Zivilbevölkerung auch in Kriegszeiten gilt die in Bd. I § 57 behandelte Völkermordkonvention vom 9. 12. 1948.

Die großen Gegensätze zwischen Großmächten und kleineren neutralen Staaten, die gerade hinsichtlich dieser Rechtsmaterie auf der 1. Haager Friedenskonferenz von 1899 sich zeigten, wurden notdürftig überbrückt durch die Einfügung der sog. Martens'schen Klausel in die Präambel der Konvention, die damit ebenfalls zu einer Rechtsquelle des Besatzungsrechts geworden ist. Sie lautet folgendermaßen: „Solange, bis ein vollständigeres Kriegsgesetzbuch festgestellt werden kann, halten es die hohen vertragschließenden Teile für zweckmäßig, festzusetzen, daß in den Fällen, die in den Bestimmungen der von ihnen angenommenen Ordnung nicht einbezogen sind, die Bevölkerung und die Kriegführenden unter dem Schutze und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts bleiben, wie sie sich ergeben aus den unter gesitteten Völkern feststehenden Gebräuchen, aus den Gesetzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens.“ Diese Klausel dürfte durch die Präzisierung einer Reihe von Regeln in der IV. Genfer Konvention teilweise konsumiert sein.

II. Begriff der kriegerischen Besetzung

Die in diesem § dargestellten Rechtsregeln finden nur Anwendung, wenn während eines Krieges feindliches Gebiet in die tatsächliche Gewalt eines oder mehrerer gegnerischer Kriegführender gerät, in der Weise, daß seine oder ihre Gewalt sich unter faktischem Ausschluß der bisherigen Gebietsgewalt ordnungsmäßig zu entfalten vermag. Nicht gehört also in diesen Zusammenhang die Besetzung neutralen Gebiets durch einen Kriegführenden,¹ nicht die Besetzung eines verbündeten Gebiets im Krieg oder eines fremden Staatsgebiets in Friedenszeiten.² Ebenso fällt nicht unter diesen Begriff die Besetzung feindlichen Staatsgebiets, die sich noch nicht faktisch durchgesetzt hat, sondern noch im Stadium des akuten Kampfes mit den gegnerischen Streitkräften sich befindet; es handelt sich dann um eine Kampfzone (combat zone), noch nicht um rückwärtiges Armeegebiet (army service area); in ihr gelten die allgemeinen Regeln des Landkriegsrechts, nicht die wesentlich einschränkenderen Regeln des Besatzungsrechts.

¹ Darüber s. oben § 23.

² Darüber s. Bd. I § 62.

Das Staatsgebiet des Feindes oder Teile davon werden also besetztes Gebiet durch faktische militärische Vorgänge, durch den Erfolg der Waffen, der dieses Gebiet rasch („Blitzkrieg“) oder erst nach langandauernden erbitterten Kämpfen in die Hand des Gegners fallen läßt. Damit ist natürlich noch nichts über den schließlichen Sieg ausgesagt; ein Gebiet kann den Besitzer mehrmals im Lauf eines Krieges wechseln. Der Charakter als besetztes Gebiet kann also im Lauf des Krieges wieder verloren gehen, indem das Gebiet entweder wieder Kampfzone wird oder in die Gewalt des eigenen Gebietsherrn zurückkehrt. Der Charakter als besetztes Gebiet bleibt aber auch nach Erlangung des endgültigen militärischen Sieges durch die besetzende Macht erhalten, solange der Kriegszustand selbst nicht beendet ist; die bloße Beendigung der Feindseligkeiten, sei es faktisch, sei es durch Waffenstillstand, sei es durch – bedingte oder bedingungslose – Kapitulation führt das Kriegsende nicht herbei;¹ der Kriegszustand wird vielmehr nur durch die oben § 20 erschöpfend behandelten Vorgänge beendet, nämlich durch Debellation, durch faktische Wiederaufnahme der friedlichen Beziehungen oder durch einen Friedensvertrag. Die Beendigung des Kriegszustandes beendet immer die kriegerische Besetzung; verbleiben nach Kriegsende noch Truppen des früheren Gegners auf früherem Feindgebiet, so handelt es sich um eine friedliche Besetzung, für die nicht die hier dargestellten Regeln des Kriegsrechts gelten, sondern solche des Friedensrechts.² Für das Ende des Vorliegens einer kriegerischen Besetzung – abgesehen von militärischen Vorgängen während der Dauer der Feindseligkeiten – kommt es also nur auf die rechtliche Beendigung des Kriegszustandes an, nicht auf die Beendigung der Feindseligkeiten oder gar auf die Modalitäten der Beendigung der Feindseligkeiten, etwa darauf, ob der besiegte Gegner, der zur Fortsetzung der Feindseligkeiten selbst nicht mehr imstande ist, noch Verbündete besitzt, die für seine Sache den Kampf fortsetzen;³ sonst käme man aus rein machtpolitisch-opportunistischen Erwägungen zu einer Differenzierung der Rechte der besetzenden Macht.

III. Arten der kriegerischen Besetzung

Die Völkerrechtstheorie hat eine ganze Reihe von Einteilungen und Unterscheidungen der kriegerischen Besetzung ersonnen.⁴ So unterscheidet Anzilotti⁵ zwischen einer Okkupation zu annexionistischen oder zu bloß militärischen Zwecken. Eine ähnliche Unterscheidung ist die zwischen der Besetzung eines gegnerischen Gebiets,

¹ Siehe die Erklärung des britischen Auswärtigen Amtes i. S. Rex v. Bottrill, ex parte Knochenmeister, King's Bench Division, 1946 (1946) 1 All Eng. 635, abgedruckt bei Bishop, International Law, 1953, S. 190: „No treaty of peace or declaration of the allied powers having been made terminating the state of war with Germany, His Majesty is still in a state of war with Germany, although, as provided in the declaration of surrender, all active hostilities have ceased“.

² Siehe Bd. I § 62.

³ Unrichtig Stone, Legal Controls S. 696.

⁴ Vgl. die Unterscheidungen der „friedlichen Besetzung“ bei Sauser-Hall, L'occupation de l'Allemagne par les Puissances Alliées, Schweiz. Jahrbuch f. Internat. Recht 3 (1946) S. 9ff.

⁵ Rivista di Diritto Internazionale, 1912, S. 11.

das früher nicht zum eigenen Staatsgebiet gehört hat, und der eines Gebiets, das früher einmal zum eigenen Staatsgebiet gehört hat,¹ wie etwa Elsaß-Lothringen 1918, Eupen-Malmedy 1940. Cybichowski² unterscheidet neben der normalen Besetzung die „Annektionsbesetzung“, die „potenzierte Besetzung“ und die „spezielle Besetzung“. Zinn³ unterscheidet von der normalen Besetzung die „Interventionsbesetzung“. Sauser-Hall⁴ stellt neben die normale Besetzung die „occupation fiduciaire“, die treuhänderische Besetzung. Guggenheim⁵ unterscheidet die Besetzung während der Dauer der Feindseligkeiten von der Waffenstillstandsbesetzung und der Besetzung nach einer bedingungslosen Kapitulation. Auch Castrén⁶ macht eine Unterscheidung zwischen der Besetzung während der Feindseligkeiten und der Besetzung nach einer bedingungslosen Kapitulation, ebenso ähnlich Stone, der behauptet:⁷ „the status of the invader remains that of belligerent occupation, not of conquest, as long as the invaded State has allies with whom its Government continues the struggle“; ebenso gehört hierher die Argumentierung des amerikanischen Militärgerichts im sog. Juristenprozeß:⁸ „The clear implication from the foregoing is that the rules of land warfare apply to the conduct of a belligerent in occupied territory so long as there is an army in the field attempting to restore the country to its true owner, but that these rules do not apply when belligerency is ended, there is no longer an army in the field, and, as in the case of Germany, subjugation has occurred by virtue of military conquest.“ Häufig wurde auch, vor allem im Hinblick auf die Besetzung Deutschlands und Japans seit 1945, von einem Besatzungsregime „sui generis“ gesprochen.

Alle diese Unterscheidungen beruhen auf soziologisch-politischen Merkmalen; sie sollen dazu dienen, verschiedene Rechtslagen zu schaffen oder zu erklären oder das Abgehen von den bestehenden Rechtsregeln in der Praxis der Sieger zu rechtfertigen.⁹ Es ist nicht zu leugnen, daß der – temporäre oder endgültige – Sieger häufig der Versuchung unterlegen ist, seine augenblickliche Machtposition zur Umgestaltung des vom völkerrechtlichen Besatzungsrecht vorgesehenen Rechtsstatus zu mißbrauchen. Man kann natürlich solche Mißbräuche kategorisieren; diese Kategorien gehören dann aber nicht in die Lehre des Rechts der kriegerischen Besetzung, sondern in die

¹ „Occupation de conquête“ – „occupation de reprise“ oder „de réintégration“, s. Fauchille aaO II S. 220.

² In ZVR XVIII S. 295 ff.

³ In NJW 1 S. 8 ff.

⁴ Schweiz. Jahrb. f. Internat. Recht 3 S. 36 ff.

⁵ AaO II S. 465 ff.

⁶ AaO S. 214.

⁷ Legal Controls S. 696.

⁸ Zitiert nach Stödter aaO S. 158.

⁹ Siehe Stödter aaO S. 146: „Man will die Rechtsfolgen vermeiden, die sich vermeintlicherweise unter Zugrundelegung der bisher anerkannten völkerrechtlichen Begriffe, vor allem bei Anwendung der die occupatio bellica nun einmal regelnden Haager Landkriegsordnung ergeben müßten. Da man die Haager Landkriegsordnung zur Lösung des Deutschland-Problems für ungeeignet hält, möchte man sie als unanwendbar erklären.“

Lehre von den Völkerrechtsdelikten. Die Völkerrechtstheorie verfehlt ihre Aufgabe, wenn sie Machtmißbrauch durch neue Kategorien rechtfertigt, statt ihn dahin zu verweisen, wohin er gehört, nämlich in das Kapitel der Völkerrechtsverletzung.

Es gibt nur zwei Arten des Rechts der kriegerischen Besetzung: das auf Grund der LKO und der IV. Genfer Konvention bestehende normale Besatzungsrecht, und das Besatzungsrecht, das auf einer konkreten Vereinbarung zwischen Gebietsherrn und Besatzungsmacht beruht, die in diesem konkreten Rahmen das normale Besatzungsrecht abändert, die grundlegenden Rechte der Bevölkerung aber nicht, wie dies auch in Art. 47 der IV. G. K. ausdrücklich bestimmt ist, preisgeben kann.¹ Eine solche Vereinbarung wird regelmäßig erst nach Beendigung der Feindseligkeiten zustandekommen, meist also in einem Waffenstillstandsvertrag; wird sie nicht getroffen, so gilt das normale Besatzungsrecht, so z. B. im Falle der „bedingungslosen Kapitulation“; wo sich der Sieger selbst der Möglichkeit beraubt, die Einzelheiten seines Verhältnisses zum Besiegten² rechtlich zu regeln. Der entscheidende rechtliche Unterschied zwischen diesen einzigen Arten des Besatzungsrechts ist also nicht ein zeitlicher, für die Zeit vor und nach Beendigung der Feindseligkeiten, sondern ein rechtlicher; zwischen dem automatischen, *via facti* eintretenden Besatzungsrecht nach LKO und IV. G.K., und dem – häufig in einem Waffenstillstand, aber nicht in jedem Waffenstillstand, und manchmal auch anderswo – vereinbarten Besatzungsrecht. Die nach 1945 weitverbreitete Behauptung, eine Besetzung nach bedingungsloser Kapitulation befreie den Sieger von den normalen Regeln des Besatzungsrechts, ist nicht eine fortschrittliche These, sondern ein Rückfall in die alte Verwechslung von militärischer Eroberung und annexionsmäßiger Unterwerfung, die dem Sieger im eroberten Gebiet freie Hand gab.³ Ein Ausdruck der auf dieser Verwechslung beruhenden Lehre ist die These von Guggenheim:⁴ „La capitulation sans condition de ces deux Etats a eu pour conséquence leur soumission à la volonté des Etats vainqueurs. Etant donné l'assujettissement complet des Etats vaincus aux vainqueurs, ceux-ci sont autorisés . . . à procéder à des modifications unilatérales du droit d'occupation mili-

¹ Siehe z. B. Art. V Abs. 2 des Waffenstillstandsabkommens vom 11. 11. 1918: „Les pays de la rive gauche du Rhin seront administrés par les autorités locales, sous le contrôle des troupes d'occupation des Alliés et des Etats-Unis“; s. Art. 3 des deutsch-französischen Waffenstillstandsvertrags vom 22. 6. 1940, abgedruckt in Monatshefte f. Ausw. Politik 1940 S. 523: „In den besetzten Teilen Frankreichs übt das Deutsche Reich alle Rechte der besetzenden Macht aus. Die französische Regierung verpflichtet sich, die in Ausübung dieser Rechte ergehenden Anordnungen mit allen Mitteln zu unterstützen und mit Hilfe der französischen Verwaltung durchzuführen“. Der erste Satz ist eine Verweisung auf das Recht der LKO. Der zweite Satz geht, da die Feindseligkeiten beendet sind, über die LKO hinaus und sieht eine Zusammenarbeit ähnlich der des Waffenstillstandsabkommens von 1918 vor.

² Aber auch zu seinen Verbündeten: daher die bösen Lücken in der Regelung der alliierten Rechte in bezug auf Berlin, die bei einem Waffenstillstandsabkommen alten Stils in allen Einzelheiten schon bei der Beendigung der Feindseligkeiten geregelt worden wären.

³ Siehe Fauchille aaO II S. 215.

⁴ AaO II S. 469 ff.

taire“. Das Völkerrecht steht aber im Gegensatz zu der These: Macht geht vor Recht.¹ Auf der gleichen Verwechslung beruht die These von Stone:² „Measures such as ‚denazification‘ and ‚decartelisation‘ are grounded on the surrender, not the occupation“. Wenn der Rechtsgrund des Besatzungsrechts eine Maßnahme des Besetzenden nicht decken kann, muß man das Deliktische des Aktes zugeben, nicht neue Kategorien erfinden: „calling an occupation by the name of subjugation will not avail the occupant as a means of evading the obligations of an occupant imposed by international law“.³

Es kann auch keinen Unterschied für die Anwendung des Besatzungsrechts machen, ob der Krieg auf seiten des okkupierenden oder des okkupierten Staates in legaler oder in illegaler Weise begonnen worden ist.⁴ Ebenso ist es belanglos, ob der besetzende Staat eine Militär- oder eine Zivilverwaltung einsetzt.⁵ Daß bei Fortdauer des Kriegszustandes alle solche Maßnahmen des Okkupanten nichts an der Weitergeltung des fundamentalen Besatzungsrechts ändern können, wird jetzt kategorisch durch Art. 47 der IV. G. K. festgestellt, der eine Änderung der Rechte der durch das Besatzungsrecht geschützten Personen weder zuläßt „en vertu d'un changement quelconque intervenu du fait de l'occupation dans les institutions ou le gouvernement du territoire en question“,⁶ noch durch eine Vereinbarung zwischen okkupierendem und okkupiertem Staat, noch auch im Falle der Annexion des ganzen oder eines Teils des besetzten Gebiets durch den Okkupanten.

Diese Bestimmung ist sehr viel lebensnäher als die oben angeführten Theorien, die solche Mißbräuche decken können oder gar zu ihrer Deckung bestimmt sind. Mit Recht hat Stödter, beginnend mit einem Zitat von Laun, festgestellt:⁷ „Alle diese Individuen, seien sie nun Militärpersonen oder seien sie Zivilisten im besetzten Gebiet, benötigen aber diesen Schutz gerade dann am allermeisten, wenn ihre Armee zusammenbricht“ – und, so wird man hinzuzufügen haben, wenn keine funktionsfähige Regierung mehr vorhanden ist. Der Art. 47 der IV. G. K. will also nicht nur „der Wiederholung einer von den Deutschen im letzten Krieg häufig geübten Praxis vorbeugen“,⁸ sondern ist auch geeignet, einer Reihe von Maßnahmen der Sieger von 1945, die sich auf ein Okkupationsrecht „sui generis“ stützen wollen, den rechtlichen Boden zu entziehen.

¹ Mit der Behauptung von der Kapitulation „de ces deux Etats“ setzt sich Guggenheim auch noch in Widerspruch mit seiner Feststellung auf der gleichen Seite n. 1: „Il ne s'est donc pas agi d'une capitulation de l'Allemagne elle-même . . . Le caractère militaire de la capitulation inconditionnelle empêche d'en tirer des conséquences politiques trop importantes.“

² Legal Controls, S. 698 n. 21 a.

³ Greenspan aaO S. 215.

⁴ Siehe Stone, Legal Controls S. 695.

⁵ Siehe über den Unterschied Greenspan aaO S. 212.

⁶ Also auch nicht im Falle einer gewaltsamen Beseitigung der Regierung des okkupierten Staates durch die Besatzungsmacht, wie dies in Deutschland einige Wochen nach der bedingungslosen Kapitulation der Streitkräfte – nicht des Staates – geschah.

⁷ AaO S. 167.

⁸ So Uhler aaO S. 65.

IV. Der rechtliche Charakter des Besatzungsrechts

Durch die Besetzung ist „die gesetzmäßige Gewalt tatsächlich in die Hände des Besetzenden übergegangen“ (Art. 43 LKO.). Der Besetzende ist aber weder Rechtsnachfolger des vorübergehend verdrängten Gebiets Herrn, noch sollten irgendwelche Analogien aus dem Privatrecht, wie Geschäftsführung ohne Auftrag, Stellvertretung usw. entliehen werden, da sie das völkerrechtliche Bild nur zu verfälschen geeignet sind.¹ Der Okkupant überträgt auch nicht seine eigene Herrschaftsgewalt ins besetzte Gebiet; eine solche Konstruktion würde gerade zu der oben (III) abgelehnten Verwechslung von Eroberung und Unterwerfung, Annexion führen.² Das Recht des Besetzenden beruht vielmehr auf Völkerrecht, und zwar auf Kriegerrecht. Auf der Basis dieser völkerrechtlichen Stellung erläßt er seine Vorschriften für das besetzte Gebiet, die, da von ihm ausgehend, seine eigenen Rechtsnormen sind und seinen eigenen höheren Normen, aber zugleich den Normen des Völkerrechts entsprechen müssen, aber eine nur auf das besetzte Gebiet begrenzte Gültigkeit besitzen, dort allerdings gegen alle wirken, nicht nur die Angehörigen des besetzten Staats, sondern auch neutrale Staatsangehörige³ und seine eigenen dort wohnenden Staatsangehörigen, soweit sie nicht ausdrücklich⁴ oder kraft Völkerrechts⁵ von dieser Wirkung ausgenommen sind.

Die Gebietshoheit des besetzenden Staates ist zweifach begrenzt: sie ist eine nur vorläufige, und sie ist eine durch übergeordnete völkerrechtliche Normen beschränkte Hoheit. Das erstere Merkmal unterscheidet die Besetzungshoheit von jeder anderen Gebietshoheit eines normalen Staates und kann als das wesentlichste Merkmal des Besatzungsrechts angesehen werden. Das zweite Merkmal erinnert an andere völkerrechtliche Beschränkungen der Gebietshoheit, wie etwa die Gebietshoheit des Mandatars, des Treuhänders, des Suzeräns, des Protektors, ohne doch mit ihnen identisch zu sein; sie schafft zugleich eine rechtsstaatsähnliche Situation, der auch besetzende Staaten unterworfen sind, die im eigenen Land eine diktatorische, antirechtsstaatliche Verfassung besitzen. Diese Staaten müssen also im besetzten Gebiet gesitteter auftreten als im eigenen Land, eine Situation, die gerade dem militärisch erfolgreichen Staat schwer einleuchtet; von daher sind viele Exzesse des nationalsozialistischen Okkupanten während des 2. Weltkriegs zu verstehen – freilich nicht zu entschuldigen – der nur allzu geneigt war, die antirechtsstaatliche Behandlung seines eigenen Volkes als Sieger erst recht auf die Bevölkerung der eroberten Gebiete zu übertragen.

¹ Übereinstimmend Castrén aaO S. 213, Rousseau aaO S. 568.

² Übereinstimmend Sauser-Hall aaO S. 67.

³ Siehe Oppenheim aaO II S. 444.

⁴ Siehe z. B. § 15 des von den Besatzungsmächten erlassenen Umstellungsgesetzes v. 18. 6. 1948 mit privilegierenden Vorschriften für Angehörige der Vereinten Nationen i. S. d. § 13/IV, die nur Verbündete einschlossen.

⁵ Siehe etwa die Regeln über die Exterritorialität von Truppen im besetzten Feindesland.

← Nur ist noch
weniger falsch

V. Die Befugnisse der Besatzungsmacht und ihre Schranken

Das Recht des Besetzenden ist nur vorübergehend, nur vorläufig, nur provisorisch. Entweder wird die Besetzung durch die Umkehrung des Kriegsglücks während der Feindseligkeiten selbst durch die Austreibung der Besatzungsmacht und die Befreiung des besetzten Gebiets oder seine neuerliche Umwandlung in Kampfzone beendet, oder durch die Freigabe des besetzten Gebiets bei Kriegsende, oder durch die Umwandlung der Kriegsbesetzung in eine Friedensbesetzung bei Kriegsende, oder durch die Einverleibung des besetzten Gebiets in das eigene Staatsgebiet des Eroberers bei Kriegsende. In allen diesen Fällen verbleibt es aber bis zu solcher Beendigung bei dem Rechtscharakter der Vorläufigkeit ohne Rücksicht auf das beabsichtigte, wahrscheinliche oder sichere künftige Schicksal des besetzten Gebiets.

a) Der Schutz der militärischen Interessen

Die Besetzungshoheit verleiht allerdings kraft Kriegsrechts dem Eroberer eine große Fülle von Rechten, und eine Verkennung des großen Umfangs dieser Rechte wäre unrealistisch. Der besetzende Staat darf das besetzte Gebiet als Basis für seine weiteren militärischen Unternehmungen benützen und ausnützen und mit allen kriegsrechtlich erlaubten Mitteln für die Durchsetzung seiner militärischen Ziele und die Sicherheit seiner Streitkräfte, seiner Besatzungsbehörden und seiner Untertanen sorgen. Keine Besatzungsmacht ist bei der Ausübung dieser Rechte jemals zimperlich gewesen. So ordnete die belgische Besatzungsbehörde bei der Besetzung des Aacheiner Gebiets 1918 an, daß in täglichem Wechsel 10 Notabeln als Geiseln für die Ruhe der Stadt haften, daß alle Waffen am ersten Besetzungstag bis 5 Uhr nachmittags abzuliefern sind, und daß nach diesem Zeitpunkt jede im Besitz von Waffen betroffene Person sofort erschossen wird, daß jede Person, die sich anschickt, sich den Befehlen des Kommandeurs der Besatzungstruppen zu widersetzen, sofort erschossen wird, daß alle Zivilisten alle Besatzungsoffiziere grüßen und bei ihrer Annäherung den Gehsteig verlassen müssen; ironischerweise eine genaue Kopie einer deutschen Besatzungs-Bekanntmachung in Brüssel. So drohte im amerikanischen Besatzungsgebiet in Deutschland 1945 die Verordnung Nr. 1 Shaef die Todesstrafe u. a. an für fälschliches Sichausgeben als Angehöriger der alliierten Streitkräfte, für ungesetzlichen Besitz von Waffen, für Unterstützung eines Angehörigen der deutschen Streitkräfte zwecks Vermeidung seiner Gefangennahme,¹ Verheimlichung von Akten irgendwelcher Art, gleich ob öffentlich oder privat, Diebstahl von Eigentum der Alliierten Streitkräfte oder eines ihrer Angehörigen.

Die Besatzungsmacht kann im besetzten Gebiet ihrerseits die zugunsten des bisherigen Gebietsherrn bestehenden Abgaben, Zölle und Gebühren erheben, hat dann allerdings zugleich die Verpflichtung, „die Kosten der Verwaltung des besetzten

¹ Siehe die Weltreaktion wegen der Verurteilung und Erschießung der Edith Cavell 1915 durch deutsche Besatzungsbehörden wegen dieses Delikts.

Gebiets in dem Umfange zu tragen, wie die gesetzmäßige Regierung hierzu verpflichtet war“.¹

Die Besatzungsmacht kann Kontributionen in Geld erheben,² allerdings nur auf Grund eines schriftlichen Befehls und unter Verantwortlichkeit eines selbständig kommandierenden Generals sowie nur gegen Empfangsbestätigung; schwache Schranken gegen eine auf dem Satz, daß der Krieg sich selbst erhalten solle, beruhende alte Konfiskations- und Raubregel, die moralisch zu verurteilen ist.³

Die Besatzungsmacht kann Naturalleistungen (z. B. Quartier, Verpflegung, Wäsche, Heizmaterial usw.) von Gemeinden oder Einwohnern für die Bedürfnisse des Besatzungsheers fordern, möglichst gegen Barzahlung, sonst gegen Empfangsbestätigung mit baldigst nachfolgender Zahlung; „sie müssen im Verhältnis zu den Hilfsquellen des Landes stehen“;⁴ die nationalen Gesetze des bisherigen Gebietsherrn⁵ sind keine Rechtsschranke für den Okkupanten; dagegen können sie nicht vom einzelnen Besatzungsmitglied, sondern „nur mit Ermächtigung des Befehlshabers der besetzten Örtlichkeit gefordert werden“.

Die Besatzungsmacht kann Dienstleistungen von den Einwohnern des besetzten Gebiets für die Bedürfnisse des Besatzungsheers⁶ fordern, jetzt aber auch⁷ für Anstalten öffentlichen Interesses, für Verpflegung, Wohnungswesen, Kleidung, Transporte oder Gesundheit der Bevölkerung des besetzten Gebiets. Die IV. Genfer Konvention⁸ enthält eingehende Schutzvorschriften für diese Zwangsarbeiten; schon die LKO hatte bestimmt, daß die erzwungenen Dienstleistungen solcher Art sein müßten, „daß sie nicht für die Bevölkerung die Verpflichtung enthalten, an Kriegsunternehmungen gegen ihr Vaterland teilzunehmen“. Das hindert aber nach herrschender Auffassung⁹ nicht, Dienstleistungen für militärische Arbeiten *hinter* der Front, Straßenbau, Befestigungen usw. zu verlangen, eine extensive Interpretation der Schranke des Art. 52, die nicht als richtig anerkannt werden kann. Unbestritten ist dagegen, daß die Besatzungsmacht Bewohner des besetzten Gebiets nicht zum Eintritt in ihre Streitkräfte zwingen kann,¹⁰ auch nicht auf dem Umweg der – unzulässigen – Verleihung der eigenen Staatsangehörigkeit an diese Bewohner.¹¹

¹ Art. 48 LKO.

² Art. 49, 51 LKO.

³ Siehe Fauchille aaO II S. 295: „Elles doivent être condamnées par tout esprit soucieux de la justice“.

⁴ Art. 52 LKO.

⁵ Etwa für Deutschland das Bundesleistungsgesetz von 1956.

⁶ Art. 52 LKO

⁷ Art. 51 IV G. K.

⁸ Art. 51.

⁹ Oppenheim aaO II S. 440, Stone, Legal Controls S. 710.

¹⁰ Art. 51/I IV. G. K.

¹¹ Siehe über die völkerrechtswidrige deutsche Verordnung vom 23. 8. 1942 über die Staatsangehörigkeit im Elsaß, in Lothringen und in Luxemburg Bd. I, § 56 (c).

Die Besatzungsmacht kann ohne Entschädigung konfiszieren und selbst verwenden „das bare Geld und die Wertbestände des Staates sowie die dem Staate zustehenden eintreibbaren Forderungen, die Waffenniederlagen, Beförderungsmittel, Vorrathshäuser und Lebensmittelvorräte sowie überhaupt alles bewegliche Eigentum des Staates, das geeignet ist, den Kriegsunternehmungen zu dienen“, ebenso, diese allerdings nur mit der Verpflichtung zur Rückgabe oder Entschädigung bei Friedensschluß, „alle Mittel, die zu Lande, zu Wasser und in der Luft zur Weitergabe von Nachrichten und zur Beförderung von Personen oder Sachen dienen – mit Ausnahme der durch das Seerecht geregelten Fälle – sowie die Waffenniederlagen und überhaupt jede Art von Kriegsvorräten,¹ selbst wenn sie Privatpersonen gehören“.²

Die Besatzungsmacht darf öffentliche Gebäude, Liegenschaften, Wälder und landwirtschaftliche Betriebe im besetzten Gebiet, die dem feindlichen Staat gehören, nur als Verwalter und Nutznießer gebrauchen;³ dagegen ist das Eigentum der Gemeinden und der dem Gottesdienst, der Wohltätigkeit, dem Unterricht, der Kunst und Wissenschaft gewidmeten Anstalten, auch wenn sie dem Staat gehören, als Privateigentum zu behandeln; jede Beschlagnahme von Werken der Kunst und Wissenschaft, ihre absichtliche Zerstörung oder Beschädigung ist verboten;⁴ darunter fällt unzweifelhaft auch z. B. die private wissenschaftliche Bibliothek eines Gelehrten.

Die Besatzungsmacht kann verlangen, daß diplomatische Missionen und Konsulate dritter Staaten ihre Tätigkeit im besetzten Gebiet einstellen und ihre im besetzten Gebiet bestehenden Interessen über ihre bei der Heimatregierung der Besatzungsmacht bestehenden Vertretungen wahrnehmen.⁵

b) Der Schutz der öffentlichen Ordnung

Nach Art. 43 LKO hat die Besatzungsmacht alle von ihr abhängenden Vorkehrungen zu treffen, „um nach Möglichkeit die öffentliche Ordnung und das öffentliche Leben wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten“.

Aus der Vorläufigkeit der Besatzungsgewalt folgt, daß die Besatzungsmacht nicht an die Stelle des Gebietsherrn tritt, nicht zur Ausübung der Souveränität berechtigt ist,⁶ vielmehr der Gebietsherr weiterhin im Besitz der Gebietshoheit verbleibt und auch seine Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungshoheit, soweit nicht die Befugnisse der Besatzungsmacht entgegenstehen, weiterhin bestehen bleiben. Aus der Vorläufigkeit der Besatzungsgewalt folgt insbesondere, daß, im Gegensatz zur Praxis früherer Jahrhunderte, Eroberung nicht der Erwerbung der Souveränität

¹ Siehe dazu Lauterpacht, *The Hague Regulations and the Seizure of Munitions de Guerre*, in: BYJL 1955/56 S. 218.

² Art. 53 LKO.

³ Art. 55 LKO.

⁴ Art. 56 LKO.

⁵ Siehe Castrén aaO S. 224, Hyde aaO III S. 1904.

⁶ Siehe Rousseau aaO S. 566 mit Nachweisung der Rechtsprechung, ebenso Oppenheim aaO II S. 433 mit Nachweisen.

gleichsteht, nicht zur Annexion des besetzten Gebiets oder zur sonstigen souveränen Verfügung über es, etwa zur Schaffung neuer Staaten auf dem besetzten Gebiet, berechtigt, diese Akte vielmehr gegebenenfalls erst bei Friedensschluß vollzogen werden dürfen.¹ Die trotzdem durch die Besatzungsmacht erfolgende Annexion oder Staatenneubildung stellt ein Völkerrechtsdelikt dar, das keine Rechtswirkung gegenüber dem rechtmäßigen Gebiets Herrn hervorrufen kann.² Auch die Absetzung der Regierung des Feindstaates³ oder die Einsetzung einer neuen Regierung für das besetzte Gebiet (häufig Puppen-, Marionetten- oder Quisling-Regierung genannt) überschreitet die Befugnisse der Besatzungsmacht; eine solche Regierung ist nicht einmal als de-facto-Regierung anzusehen, sondern als ein Organ der Besatzungsmacht; Maßnahmen einer solchen Regierung, die weiter gehen als die Rechte der Besatzungsmacht, sind widerrechtlich.⁴ Dagegen kann die weitergehende These, daß die legale gegnerische Regierung bei nachfolgender gänzlicher Besetzung des feindlichen Gebiets und Verbleib im besetzten Gebiet automatisch zur illegalen Quislingregierung und damit zum bloßen Besatzungsorgan herabsinke, nicht als richtig anerkannt werden.⁵ Die Besatzungsmacht kann auch sonst im allgemeinen nicht fundamentale Institutionen des besetzten Gebiets beseitigen.⁶

Wohl kann die Besatzungsmacht Rechtsnormen zum Schutze ihrer militärischen Interessen und zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Lebens erlassen,⁷ aber nur, „soweit kein zwingendes Hindernis besteht, unter Beachtung der Landesgesetze“. Ein solches zwingendes Hindernis sind einmal die militärischen Notwendigkeiten, dann aber auch die Notwendigkeit, die öffentliche Ordnung, die unter den Landesgesetzen gegebenenfalls gestört war, wiederherzustellen oder die Bestimmungen der Genfer Konvention einzuhalten. Hier ergeben sich schwierige Probleme, da die Besatzungsmacht ihre eigenen Werturteile über das Wesen öffentlicher Ordnung zugrunde legen wird. Dies war nicht problematisch, solange die Staaten, wie bei der Schaffung der LKO, im

¹ Übereinstimmend Guggenheim aaO II S. 477 n. 1, Castrén aaO S. 216.

² Siehe z. B. die Annexion Finnlands durch Rußland noch während des russisch-schwedischen Krieges 1808/1809, die Errichtung des Königreiches Polen durch die Mittelmächte 1916, die Annexion von polnischen Gebietsteilen 1939, von Eupen und Malmedy 1940 durch Deutschland, die Annexion jugoslawischer Gebietsteile und die Errichtung neuer Staaten auf jugoslawischem Boden durch die Achsenmächte 1941, die Annexion von Königsberg und Teilen von Ostpreußen sowie Südsachalin und der Kurilen durch die Sowjetunion 1945, die Einverleibung Ostdeutschlands in Polen durch Gesetz vom 11. 1. 1949 u. a.

³ Siehe etwa die deutsche Proklamation v. 25. 9. 1940 betr. die Absetzung des Königs von Norwegen.

⁴ Siehe Guggenheim aaO II S. 476f., Castrén aaO S. 217, Rousseau aaO S. 567, Ténékidès, La nature juridique des Gouvernements institués par l'occupant en Grèce suivant la jurisprudence hellénique, R. G. D. J. P. 1947 S. 113 ff.

⁵ Siehe z. B. die Regierung Pétain nach dem Herbst 1942, mit der auch die Schweiz weiterhin diplomatische Beziehungen unterhielt.

⁶ Siehe Stone, Legal Controls S. 698; Fauchille aaO II, S. 228.

⁷ Siehe Art. 64 IV G. K.

wesentlichen von den gleichen gesellschaftlichen Wertvorstellungen ausgingen. Diese Homogenität der staatsphilosophischen Wertvorstellungen ist aber inzwischen weitgehend zerstört worden. So wird allgemein zugegeben, daß die Besatzungsmacht das Recht hat, alle Gesetze politischer Natur zu suspendieren,¹ und die die Sklaverei im besetzten Abessinien abschaffende Proklamation des Marschalls Badoglio vom 12. 4. 1936 wird allgemein als rechtmäßige Ausübung der Besatzungshoheit anerkannt,² wie auch niemand die Rechtmäßigkeit der Auflösung der NSDAP und der inhumanen nationalsozialistischen Gesetze gegen die Juden durch die alliierten Besatzungsmächte in Deutschland 1945 leugnet.³ Aber wie steht es, wenn in der Gesetzgebung des Gebiets Herrn und der des Okkupanten sich zwei ganz inkompatible Gesellschaftsauffassungen gegenüber treten, etwa die kapitalistische und die kommunistische, von denen die eine die andere als „unfrei“ und als „Verletzung der Menschenrechte“ betrachtet, die andere dagegen die erstere als „unmoralisch“, da auf der „Ausbeutung von Menschen durch Menschen“ beruhend? Hier sind schwere Konflikte über die Frage der Grenzen der Besatzungshoheit fast unvermeidlich, die bis in die Problematik der unterschiedlichen Behandlung von Staatseigentum und Privatigentum nach der LKO hineinreichen, die sich bei Industriestaaten mit staatlicher Wirtschaftskontrolle als ganz unzulänglich erweist.⁴

Infolge der Befugnis der Besatzungsmacht, im besetzten Gebiet selbst Rechtsnormen zu setzen, stehen sich auf demselben Gebiet zwei Rechtsordnungen gegenüber,⁵

¹ Siehe Stödter aaO S. 233ff. mit Nachweisen; Hyde aaO III S. 1883.

² Siehe Rousseau aaO S. 569.

³ Stone, Legal Controls S. 698, sieht ein, daß die 1945 von den alliierten Besatzungsmächten getroffenen Maßnahmen der Denazifizierung und der Dekartellisierung nicht aufgrund Besatzungsrechts getroffen werden konnten und will sie deshalb auf „surrender“ stützen, eine, wie oben dargestellt, auf der alten Verwechslung von Eroberung und Annexion beruhende, rechtlich nicht haltbare Anschauung. Die zur Sicherung der Besatzungsmacht und zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung notwendige politische Säuberung ließ sich unschwer mit Hilfe des bestehenden Strafrechts und Beamtendisziplinarrechts durchführen, was zu einer Ausmerzungen der wirklich schuldigen Elemente geführt hätte, was bei der Durchführung der allgemeinen Entnazifizierungsgesetze bei der unüberschaubaren Menge der Betroffenen gar nicht möglich war. Überdies wäre der schwere Schock für das nach Beseitigung der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft eben wieder aufkeimende rechtsstaatliche Denken erspart geblieben, der durch die Anwendung von Gesetz, die ein zur Zeit der Begehung nicht strafbares Verhalten ahndeten und damit gegen Art. IV Abs. 1 des Gesetzes Nr. 1 Shaef der obersten Besatzungsbehörde verstießen („Anklagen dürfen nur erhoben, Urteile nur erlassen und Strafen nur verhängt werden, falls ein zur Zeit der Begehung der Handlung in Kraft befindliches Gesetz diese Handlung ausdrücklich für strafbar erklärt“) entstehen mußte und leicht durch Beachtung der Schranken des Besatzungsrechts hätte vermieden werden können.

⁴ Siehe Stone, Legal Controls, S. 729: „They provide only the vaguest inferential guidance on the now basic State functions of currency, banking, debt, exchange and import and export control“. Ebda.: „A modern occupant can, while observing the specific prescriptions of the Hague Regulations against spoliation and appropriation, still reduce the local people and territory to economic ruin“.

⁵ Über das Bestehen von zwei Rechtsordnungen auf demselben Gebiet im Friedensvölkerrecht s. Bd. I § 44.

die Rechtsordnung der Besatzungsmacht (organisatorisch gesteuert von ihrem heimatlichen Verfassungs- und Verwaltungsrecht) und die schon vor der Eroberung bestehende Rechtsordnung des Gebietsherrn.¹ Das Verhältnis der beiden bestimmt sich aber nicht nach den Kollisionsnormen des internationalen Privatrechts, sondern nach den oben entwickelten völkerrechtlichen Normen.²

Die Besatzungsmacht kann zur Sanktionierung ihrer eigenen Rechtsnormen Militärgerichte mit Jurisdiktionsgewalt gegenüber den Bewohnern des besetzten Gebiets errichten.³ Regelmäßig sind zur Durchführung des in Kraft bleibenden Landesrechts die ordentlichen – nicht die politischen – Gerichte des besetzten Staats beizubehalten. Die Richter wie die Verwaltungsbeamten des besetzten Gebiets können nicht zur Fortführung ihrer Funktionen gezwungen, sie können von der Besatzungsmacht beim Vorliegen der Voraussetzungen – militärische Notwendigkeit, Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung – von ihrem Amt entfernt werden.⁴ Sollten die Gerichte des besetzten Staates infolge berechtigter Amtsenthebungen oder infolge freiwilliger Amtsniederlegungen arbeitsunfähig werden, so darf die Besatzungsmacht auch in diesem Umfang Besatzungsgerichte einsetzen. Beamten, die die Weiterarbeit unter der Besatzungsbehörde aus Gewissensgründen verweigern, kann diese Weiterarbeit u. U. im Rahmen der Dienstleistungspflicht des Art. 51 IV. GK (siehe oben a) zugewiesen werden.

Bei Beendigung der Besetzung kann der Gebietsstaat, soweit hiefür nichts anderes, vor allem im Friedensvertrag, vereinbart ist, die von der Besatzungsmacht erlassenen Rechtsnormen aufheben, hat aber regelmäßig die Rechtswirkungen gesetzgeberischer und administrativer Akte sowie von – nicht politischen – Gerichtsurteilen anzuerkennen, falls diese sich im Rahmen des völkerrechtlichen Besatzungsrechts gehalten haben.⁵ Rechtswidrige Akte der Besatzungsmacht verpflichten gemäß Art. 3 des Haager Abkommens über den Landkrieg von 1907 zum Schadenersatz; gegebenenfalls sind solche Rechtsverletzungen als Kriegsverbrechen zu ahnden.

Der Gebietsherr des besetzten Gebiets kann nach Beendigung der Besetzung seine Staatsangehörigen wegen etwaiger Verletzung seines Strafrechts (Hochverrat, Landesverrat) oder seines Beamtenrechts (Verletzung der Treuepflicht) zur Verantwortung ziehen. In „ungleichen“ Friedensverträgen wird häufig dem besiegten Staat auferlegt, auch politische Urteile von auf seinem Gebiet tätig gewordenen

¹ Die Besatzungsmacht wird kaum jemals die Erstreckung von erst nach Eintritt der Eroberung erlassenen Recht des teilweise besetzten Staats auf den von ihr besetzten Staatsteil zulassen, doch s. dazu Rousseau aaO S. 566 Nr. 717 A.

² Siehe Stone, Legal Controls S. 724: „The content of the inhabitants' legal duties would thus be defined by the ousted State's municipal law, as modified by that of the Occupant's municipal law, within the Occupant's authority under international law“; s. auch Liszt aaO S. 489, Guggenheim aaO II S. 462.

³ Art. 66 IV. G. K.

⁴ Art. 54 IV. G. K.

⁵ Siehe Castrén aaO S. 218.

Besatzungsgerichten anzuerkennen¹ oder seine Staatsangehörigen, die zugunsten der Besatzungsmacht die Treue zum eigenen Land verletzt haben, nicht zu verfolgen.² Die aus Krieg und Besatzung entstandenen Fragen sind in dem gleichnamigen Vertrag von 1952/1954 zwischen der Bundesrepublik Deutschland einerseits, Frankreich, Großbritannien und den USA andererseits³ in besonders detaillierter Weise und in vielfältigem Abgehen von den obengenannten normalen Regeln geregelt worden.

c) Der Schutz der Bewohner des besetzten Gebiets

Schon durch die LKO waren eine Reihe von Grundsätzen für den Schutz der Zivilbevölkerung gegenüber der Besatzungsmacht festgelegt worden, so das Verbot, die Bevölkerung eines besetzten Gebiets zu zwingen, Auskünfte über das Heer des anderen Kriegführenden oder über dessen Verteidigungsmittel zu geben (Art. 44 LKO), das Verbot, die Bevölkerung zu zwingen, der Besatzungsmacht einen Treueid zu leisten (Art. 45 LKO),⁴ das Verbot, das Privateigentum einzuziehen oder zu plündern (Art. 46_{II}, 47 LKO), das Gebot, die Ehre und die Rechte der Familie, das Leben der Bürger und das Privateigentum sowie die religiösen Überzeugungen und gottesdienstlichen Handlungen zu achten (Art. 46_I LKO). Diese Schutzrechte sind, vor allem auf Grund der Erfahrungen des 2. Weltkriegs, in der IV. Genfer Konvention von 1949, vor allem in deren mit „Besetzte Gebiete“ überschriebenem III. Abschnitt, in fortschrittlicher Weise intensiviert und detailliert worden, ohne natürlich imstande zu sein, viele schreckliche Folgen der Katastrophe eines während eines Krieges durch Eroberung erfolgenden Wechsels des faktischen Herrn zu verhindern. Sie stellen aber ein hervorragendes, auf humanitären Gründen beruhendes und in vorbildlicher juristischer Gewissenhaftigkeit durchgeführtes Unternehmen dar, die Leiden einer Besetzung so viel als möglich zu mildern, ein Unternehmen, das ebenso wie der von Pictet herausgegebene Kommentar zu den vier Konventionen in erster Linie den Bemühungen des aus Schweizer Bürgern bestehenden Internationalen Komitees vom Roten Kreuz in Genf zu danken ist.

Der durch die Genfer Konvention geschützte Personenkreis ist für das besetzte Gebiet in Art. 4 der Konvention dahingehend umschrieben, daß es sich um im besetzten Gebiet befindliche Personen handelt, die nicht Staatsangehörige der besetzenden Macht sind.

Das Grundprinzip des Verhältnisses der Zivilbevölkerung zur Besatzungsmacht ist in der allgemein anerkannten These ausgesprochen, daß sie der Besatzungsmacht Gehorsam, aber nicht Treue schulde.⁵

¹ Siehe z. B. Art. 11 des Friedensvertrages mit Japan vom 8. 9. 1951, abgedruckt in AJIL 1952 Annex S. 71 ff.

² Siehe Art. 16 des Friedensvertrags mit Italien vom 10. 2. 1947, abgedruckt in AJIL 1948 Annex S. 47 ff.

³ BGBl. 1955, II, 405.

⁴ Dies gilt auch für Beamte.

⁵ Über die Begründung der Gehorsamspflicht s. Uhler aaO S. 43 ff.; Baxter, The Duty of Obedience to the Belligerent Occupant, BYIL 1950 S. 235 ff.

Die Grundnorm für die Achtung der Menschenrechte ist in Art. 27 der IV. GK enthalten, wonach die geschützten Personen Anspruch auf Achtung ihrer Person, ihrer Ehre, ihrer Familienrechte, ihrer religiösen Überzeugungen und Gepflogenheiten, ihrer Gewohnheiten und Gebräuche haben und sie mit Menschlichkeit behandelt werden müssen. Für die Angehörigen primitiver Völker haben Gewohnheiten und Gebräuche oft dieselbe verbindliche Kraft wie für fortgeschrittenere Kulturen religiöse Überzeugungen; ihr Schutz ist deshalb erfreulich. Unter „Achtung der religiösen Überzeugung“ muß auch die Achtung der Weltanschauung und philosophischen Überzeugung außerhalb religiöser oder kirchlicher Bindungen verstanden werden, seien es Gruppenanschauungen wie der dialektische Materialismus, seien es individuelle philosophische Anschauungen.¹ Art. 58 IV. GK enthält insbesondere Schutzvorschriften für kirchliche Tätigkeit.

Durch Art. 33 IV. GK wird das Prinzip der individuellen Verantwortung ausgesprochen und Kollektivhaftung jeder Art (auch Sippenhaftung) sowie Repressalien gegenüber geschützten Personen oder ihrem Eigentum verboten. Es können also wohl bei einem Anschlag auf die Besatzungsmacht die wirklich Schuldigen zur Verantwortung gezogen werden, nicht aber etwa die Einwohner eines Dorfes, in dem ein solcher Anschlag stattgefunden hat; vor allem aber dürfen – und das ist eine wichtige und in ihrem Wert nicht ganz unbestrittene Neuerung – nach Art. 34 IV. GK keine Geiseln mehr genommen werden. Damit ist ein sehr altes und häufig, vor allem von deutscher Seite im 2. Weltkrieg, mißbrauchtes Institut des Völkerrechts als illegalisiert zu betrachten, und zwar nicht nur die Tötung der Geiseln für den Fall des Eintritts der Haftungsbedingung, insbesondere bei sog. Sicherheitsgeiseln, denen für den Fall bestimmter feindseliger Akte der Bevölkerung der Tod angedroht wurde, sondern auch die Festsetzung als Geiseln überhaupt für alle Arten von Geiseln, also auch die sog. Gefahrengeiseln, die gezwungen wurden, sich zusammen mit den Besatzungstruppen gewissen von Partisanen drohenden Gefahren auszusetzen, etwa die französischen Notabeln, die im Krieg von 1870 zum Schutz gegen Anschläge von Francireurs auf Lokomotiven deutscher Truppentransportzüge im besetzten Gebiet gesetzt wurden.²

Deportationen und Zwangsevakuierungen der Bewohner des besetzten Gebiets sind prinzipiell verboten, nur ausnahmsweise aus Gründen der Sicherheit der Bevölkerung oder aus gebieterrischen militärischen Gründen erlaubt und dann mit einer Reihe von Kautelen versehen. Dagegen ist die Evakuierung der Zivilbevölkerung des Heimatlandes der Besatzungsmacht in besetztes Gebiet verboten. Dieses Verbot erscheint allzu kategorisch; unter bestimmten Voraussetzungen kann die Menschlichkeit eine solche Evakuierung gebieten, die das Recht hier verbietet, etwa wenn das eigene Gebiet durch Atombomben des Feindes verseucht wurde, das feindliche

¹ Siehe Pictet, Commentaire IV, S. 218.

² Siehe Uhler aaO S. 121 ff.

besetzte Gebiet aber unversehrt geblieben ist und die einzige Zufluchtsstätte der gequälten Zivilbevölkerung der Heimat der Besatzungsmacht sein könnte.

Art. 55–57 IV. GK regeln die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und die Gesundheitspflege, Art. 59–63 IV. GK Hilfsmaßnahmen für die Bevölkerung des besetzten Gebiets, die auf alle Weise erleichtert werden müssen.

Die Strafgesetzgebung der Besatzungsmacht, die aus zwingenden Gründen der eigenen militärischen Sicherheit, der Ordnung im besetzten Gebiet oder der Einhaltung der Konvention ausnahmsweise neben die bestehende Strafgesetzgebung des besetzten Gebietes oder an ihre Stelle treten kann,¹ darf nicht rückwirkend sein² und darf die Todesstrafe nur androhen für Spionage, für schwere Sabotageakte an militärischen Einrichtungen der Besatzungsmacht und für vorsätzliche Tötungsdelikte, aber nur unter der Voraussetzung, daß die vor der Eroberung im besetzten Gebiet gültige Strafgesetzgebung für solche Delikte die Todesstrafe androhte. Hat also ein Staat, wie heute nicht selten in Westeuropa, die Todesstrafe generell abgeschafft, so kann die Besatzungsmacht sie auch bei schwersten Angriffen auf ihre Sicherheit nicht verhängen, was manchem wenig realistisch erscheinen mag.³

Art. 76 IV. GK enthält Vorschriften über den Strafvollzug an geschützten Personen durch die Besatzungsmacht.

Es könnte scheinen, als ob die Genfer Konvention aus übergroßer Anteilnahme am Schicksal der Bevölkerung des besetzten Gebiets die militärischen Interessen der Besatzungsmacht allzuwenig schützt und damit im Ernstfall das Risiko der Nichtbeachtung durch die Besatzungsmacht herbeiführt. Das ist jedoch bei richtiger Deutung des Gesamtbildes der Neuregelung keineswegs der Fall. Wohl enthält die Konvention wichtige Einschränkungen der Möglichkeit der Besatzungsmacht, für gegen sie gerichtete Akte Vergeltung zu üben, sich zu rächen, so insbesondere durch die Einschränkung der Todesstrafe und das Verbot von Kollektivstrafen, von Repressalien, von Geiselnahmen, welche letztere Maßnahmen weniger vergeltenden als abschreckenden Charakter tragen, also Terror verbreiten und, wie die Erfahrung vor allem des 2. Weltkrieges lehrt, nur um so erbitterteren Widerstand und Gegenterror auslösen, also gerade nicht der Sicherheit der Besatzungsmacht dienen. Die Sicherungsmaßnahmen der Besatzungsmacht dagegen sind in wirksamer Weise gewährleistet. Nach der – nicht unbedenklichen – Vorschrift des Art. 5 Abs. 2 IV. GK können Personen, die als Spione oder Saboteure festgenommen wurden oder einer der Sicherheit der Besatzungsmacht schädlichen Tätigkeit ernsthaft verdächtig sind, die in der Konvention vorgesehenen Rechte des Kontaktes mit der Außenwelt entzogen werden. Die Freiheitsstrafen gegen Schuldige wie die in Art. 78 IV. GK vorgesehenen Präventivmaßnahmen gegenüber der Zivilbevölkerung ganz allgemein,

¹ Art. 64 IV. GK

² Art. 65 IV. GK

³ So z. B. die Vertreter angelsächsischer Länder auf der Genfer Konferenz von 1949, s. Uhler aaO S. 249 n. 74.

die „aus gebieterischen Gründen der Sicherheit“ Zwangsaufenthalt oder Internierung vorsehen, setzen an die Stelle finsterner und im Endergebnis unwirksamer Terrormaßnahmen rationale, doch u. U. recht radikale Methoden der Sicherung, die wirklichen Erfolg versprechen. Daß dann für die Art der Durchführung der Internierung wiederum sehr detaillierte humanitäre Vorschriften in der Konvention¹ enthalten sind, die u. a. den Rechtsstatus der Internierten (Art. 80), die Internierungsorte (Art. 83–88), Verpflegung und Bekleidung (Art. 89, 90), Gesundheitspflege (Art. 91, 92), Religion, Erholung und Arbeit (Art. 93–96), Eigentum (Art. 97, 98), Verwaltung und Disziplin (Art. 99–104), die Beziehungen mit der Außenwelt (Art. 105–116), Straf- und Disziplinarvorschriften (Art. 117–126), Versetzungen (Art. 127, 128), Todesfälle (Art. 129–131) und Befreiung (Art. 132–135) regeln, und daß damit dieses ganze Gebiet, das bisher im Dunkel vager Prinzipien und behördlicher Willkür vernachlässigt lag, ja in den nationalsozialistischen Konzentrationslagern bis in den Untergrund teuflischer Exzesse reichte, in das klare Licht völkerrechtlich vereinbarter humanitärer Regelung gehoben wurde, ist nur eine Konsequenz des bewundernswerten Geistes dieser Konvention, die vielleicht den einzigen wirklich großen Fortschritt des Kriegsvölkerrechts seit dem Ende des 2. Weltkrieges darstellt.

¹ Art. 79–135.