

FRIEDRICH BERBER
LEHRBUCH
DES
VÖLKERRECHTS
II. BAND · KRIEGSRECHT

C. H. BECK · VERLAG

57112

LEHRBUCH DES VÖLKERRECHTS

ZWEITER BAND

KRIEGSRECHT

VON

DR. FRIEDRICH BERBER

O. PROFESSOR
AN DER UNIVERSITÄT MÜNCHEN



C. H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG
MÜNCHEN UND BERLIN 1962

Der Bundesminister der Verteidigung

VRII3

Büchereiverzeichnis: 5/28

- Bibliothek -
Bundeswehrschiele
Bad Ems

die volle Haftung für alle daraus entstehenden Schäden. Wieweit darüber hinaus auch eine individuelle strafrechtliche Haftung der verantwortlichen Staatsmänner kraft allgemeinen Völkerrechts eintritt, ist überaus umstritten.¹

§ 20. Die Beendigung des Krieges

Literatur: *Bentivoglio*, La debellatio nel diritto internazionale, 1948; *Berber*, Das Diktat von Versailles, 2 Bände, 1939; *de Gardien*, Histoire générale des traités de paix et autres transactions principales entre toutes les Puissances de l'Europe depuis la paix de Westphalie, 15 Bde., 1848-1887; *Haas*, Die Beendigung des Krieges nach modernem Völkerrecht, 1918; *Hädrich*, Zur Beendigung des Kriegeszustandes 1953; *Henting*, Der Friedensschluß, 1952; *Holtzendorff*, Eroberungen und Eroberungsrecht, 1872; *Hoppe*, Die Kriegsbeendigung nach Völkerrecht und deutschem Reichsrecht, 1918; *Kaackenbeeck*, De la guerre à la paix, 1940; *Kecskemeti*, Strategie Surrender, 1958; *Kraus, H.*, Von ehrlicher Kriegführung und gerechtem Friedensschluß, 1950; *Kunz*, Ending the War with Germany, in: AJIL 1952, S. 114 ff.; *Laun, K. von*, The legal status of Germany, in: AJIL 1951, S. 267 ff.; *Leiss-Dennett*, European Peace Treaties after World War II, 1954; *Maiwald*, Der Berliner Kongreß 1878 und das Völkerrecht, 1948; *Mérignhac*, La conférence de la paix, 1900; *Mosler*, Kriegsende, in Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, II, S. 333 ff.; *Ottenssooser*, Termination of War by Unilateral Declaration, BYIL 1952, S. 435 ff.; *Phillimore*, Three Centuries of Peace Treaties, 1919; *Phillipson*, Termination of War, 1916; *Reiner*, Beginn und Ende des Krieges nach modernem Völkerrecht, 1913; *Scheuner*, Die Beendigung des Kriegeszustands mit Deutschland, Archiv d. öffentl. Rechts, 1951, S. 314 ff.; *Scheuner*, Der fehlende Friede, in Festschrift für H. Kraus, 1954, S. 190 ff.; *Sertorio*, La prigionia di guerra e il diritto di postliminio, 1916; *Stödter*, Deutschlands Rechtslage, 1948; *Strupp*, Kriegsbeendigung, in Strupp's Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, 1924, I, S. 713 ff.; *Villalba*, Los Tratados de Paz, 1927; *Virally*, L'administration internationale de l'Allemagne de 1945 à 1947, 1947;

Ein Krieg kann nach geltendem Völkerrecht auf dreifache Weise beendet werden:

1. Durch Debellation, d. h. durch totale Unterwerfung und Beseitigung der staatlichen Existenz des Gegners;
2. Durch beiderseitige Einstellung der Feindseligkeiten und Wiederaufnahme der friedlichen Beziehungen;
3. Durch einen ausdrücklich der Kriegsbeendigung dienenden Vertrag, den sog. Friedensvertrag.

Diese drei Modalitäten der Kriegsbeendigung sollen im folgenden im einzelnen dargestellt werden.

1. Die Debellation.

Die Debellation (englisch: subjugation) liegt nicht schon dann vor, wenn der Gegner völlig besiegt ist, seine Streitkräfte sich bedingungslos ergeben haben, sein ganzes Staatsgebiet vom Sieger besetzt ist und von ihm verwaltet wird. Es ist vielmehr dazu auch noch erforderlich, daß der besiegte Staat verschwindet, untergeht. Ein

¹ Über alle Einzelheiten auch dieses Problemkreises siehe unten Kap. X über „Die Garantien des Kriegsrechts.“

Völkerrechtssubjekt ist, so haben wir in Band I¹ definiert, solange nicht untergegangen, „als es, sei es unbeschränkt, sei es in beschränktem Umfang, völkerrechtliche Rechte und Pflichten besitzt, auch wenn die Wahrnehmung dieser Rechte und Pflichten, sei es vorübergehend, sei es dauernd, sei es total, sei es partiell, nicht durch Organe dieses Völkerrechtssubjektes selbst erfolgt, sondern durch Organe anderer Völkerrechtssubjekte, die individuell oder kollektiv handeln mögen, oder durch Organe der Völkerrechtsgemeinschaft selbst“. Die bloße Umwandlung eines besiegten Völkerrechtssubjekts aus einem unabhängigen in einen abhängigen Staat hebt seine Völkerrechtssubjektivität selbst nicht auf und stellt keine Debellation dar. Ein Anwendungsfall eines solchen Mangels an den rechtlichen Erfordernissen einer Debellation trotz totalen Siegs der anderen Seite – dieser Sieg ausgedrückt in der bedingungslosen Kapitulation der Streitkräfte, in der restlosen Aufteilung des Staatsgebiets in Besatzungszonen, in der Verhinderung jeder Regierungstätigkeit durch eigene Regierungsorgane und in der Usurpation von Verwaltungstätigkeit für den besiegten Staat durch Organe der Siegerstaaten – ist die rechtliche Situation Deutschlands 1945.² Daß trotz des totalen Sieges der Alliierten der deutsche Staat rechtlich nicht ausgelöscht wurde, beruht natürlich auf dem Willen der Sieger, dieser Wille der Sieger aber beruht auf Erwägungen ihres eigenen Interesses, auf Erwägungen der Staatsräson, die angesichts der abgrundtiefen Gegensätze unter den Siegern selbst diese dunkle, komplizierte, provisorische, unsystematische, halbe Situation voll unausgetragener Kompromisse als weniger nachteilig erscheinen ließen denn die Debellation selbst, die eine endgültige Verfügung über Deutschland nötig gemacht hätte, zu der die Sieger angesichts ihrer Gespaltenheit einfach nicht in der Lage waren. Dabei ist es freilich eine verengende Definition, eine solche endgültige Verfügungsmöglichkeit nur in der Annexion zu sehen;³ jede Verfügung des Siegers, die die Völkerrechtspersönlichkeit des Besiegten endgültig beseitigt, stellt eine Debellation dar.⁴

Die Debellation ist historisch eine überaus häufige Form der Kriegsbeendigung, insbesondere in der vorchristlichen barbarischen Geschichte Vorderasiens und des Mittelmeers; das Alte Testament ist voll von Berichten über sie, und die Geschichte

¹ § 31.

² Siehe die Nachweise bei Stödter, Deutschlands Rechtslage, 1948, S. 36ff., bei Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. 1957, S. 29, und bei Guggenheim aaO II, S. 353 n. 3; s. E. Kaufmann, Deutschlands Rechtslage unter der Besatzung, 1948; Scheuner, Die staatsrechtliche Kontinuität in Deutschland, 1950; K. v. Laun, The Legal Status of Germany, AJIL 1952, S. 267ff.; Bishop, The „Contractual Agreements“ with the Federal Republic of Germany, AJIL 1955 S. 125ff., insbes. S. 132: „Both Article 2 and Article 7 contain references to ‚Germany as a whole‘, i. e. recognition that Germany, at least as she existed before Hitler’s conquests and annexations, is still an international concept, if not an actuality; in abeyance, but not extinguished.“

³ So Oppenheim aaO II S. 600: „Subjugation takes place only when a belligerent, after having annihilated the forces and conquered the territory of his adversary, destroys his existence by annexing the conquered territory“.

⁴ So unterscheidet Schwarzenberger aaO I S. 203, der allerdings 1945 zu Unrecht eine Debellation Deutschlands annimmt, drei Formen der Debellation; die Annexion, die Dereliktion und die Errichtung einer neuen Völkerrechtspersönlichkeit.

der Ausweitung des Römischen Rechts ist nichts anderes als ein Bericht über die kriegerische Auslöschung der eigenstaatlichen Existenz zahlloser Völkerschaften. Aber selbst das gesittete 19. Jahrhundert zeigt uns in der Beseitigung einer Reihe deutscher Staaten durch Preußen, einer Reihe italienischer Staaten durch Italien Beispiele der Kriegsbeendigung durch Debellation, freilich im Zeichen nationaler Einigung. Vor allem aber führten die europäischen Kolonialkriege in Asien und Afrika zu zahlreichen Debellationen, so die der Russen im Kaukasus und in Zentralasien, die der Franzosen in Nordafrika und Indochina, die der Engländer in Afrika und Asien (1901 Debellation der Burenstaaten, 1849 Debellation des Sikh-Reiches im Pandschab), zuletzt noch der Eroberungskrieg Italiens gegen Abessinien 1935/36. Die Kriegsmittel der neuen Barbarei des Atomzeitalters schaffen ganz neue Möglichkeiten der Debellation, da nunmehr die Auslöschung eines ganzen Staatsvolks und der physische Untergang eines ganzen Staatsgebietes in den Bereich technischer Möglichkeiten getreten sind.¹ Zwischen Bundesmitgliedern der UN muß Debellation rechtlich als unzulässige Form der Kriegsbeendigung angesehen werden, auch gegenüber dem Staat, der einen illegalen Krieg entfesselt hat, da sie nur im Wege der – durch Art. 2 Nr. 4 der Satzung verbotenen – Anwendung von „Gewalt gegen die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit irgendeines Staates“ möglich wäre.

2. Die faktische Wiederaufnahme der friedlichen Beziehungen.

Zu der zunächst rein faktischen Einstellung der Feindseligkeiten muß der (zum mindesten stillschweigende) Wille der bisherigen Gegner, den Krieg endgültig zu beenden und den friedlichen Verkehr wiederaufzunehmen, hinzutreten, so daß man diesen Kriegsbeendigungsgrund auch als stillschweigenden Vertrag bezeichnen kann.² Es genügt also der einseitig erklärte Wille zur Kriegsbeendigung nicht, wenn nicht die andere Seite wenigstens stillschweigend damit einverstanden ist.³ Eine solche Kriegsbeendigung durch konkludente Handlungen hat den großen Nachteil, daß vieles unklar bleibt, z. B. der Zeitpunkt, von dem ab der Krieg als beendet anzusehen ist, oder die Regelung vieler durch den Krieg entstandenen offenen Fragen. Zur Überbrückung solcher Schwierigkeiten wird vielfach angenommen, daß in solchen Fällen das Prinzip des „uti possidetis“ angewendet werden soll, d. h. jede Partei den bei Kriegsbeendigung faktisch bestehenden Besitzstand der anderen Seite anerkennt. Zur Verminderung der Schwierigkeiten in einem solchen Fall wird auch

¹ Siehe dazu auch Stone aaO S. 340: „Further, the enormous expansion of the power and techniques of modern government have converted what might once have been largely imaginary fears of each nation that its way of life will not survive defeat, into a real probability that it, indeed, will not.“

² So Strupp im Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie 1924, I, S. 713.

³ So wurde die russische Erklärung einseitiger Kriegsbeendigung vom 10. 2. 1918 von deutscher Seite nicht angenommen, die vielmehr daraufhin die Feindseligkeiten gegen Rußland wieder eröffnete, s. Hyde aaO S. 2386, Greenspan aaO S. 603 n. 73.

manchmal von einer einseitigen Erklärung der einen Seite über die erfolgte Kriegsbeendigung und gewisse ihrer Modalitäten, gegen die die andere Seite keinen Widerspruch erhebt, oder von – mehr oder weniger übereinstimmenden – einseitigen Erklärungen jeder der beiden Seiten Gebrauch gemacht; solche Erklärungen haben aber für die völkerrechtliche Kriegsbeendigung nur deklaratorische, keine konstitutive Bedeutung; die Kriegsbeendigung wird bewirkt durch das – gleichzeitige oder vorangegangene – übereinstimmende Verhalten der beiden Seiten. Dieser faktischen Kriegsbeendigung kann auch sehr wohl ein Friedensvertrag nachfolgen; dieser Friedensvertrag beendet dann aber nicht den Krieg, sondern regelt nur die Modalitäten der Kriegsbeendigung, die naturgemäß bei dieser faktischen Beendigung ohne systematische Regelung geblieben waren.

Diese faktische Beendigung des Krieges anstelle einer in einem Friedensvertrag vereinbarten Beendigung findet vor allem statt, wenn innenpolitische (z. B. keine Mehrheit für den vorgeschlagenen Friedensvertrag im Parlament) oder außenpolitische Gründe (z. B. keine Einigung zwischen den Verbündeten) eine vertragliche Regelung unmöglich machen. Historische Beispiele für solche Kriegsbeendigung sind: die Beendigung des Krieges zwischen Schweden und Polen 1716, zwischen Spanien und Frankreich 1720, zwischen Persien und Rußland 1801, zwischen Frankreich und Mexico 1867, zwischen USA und Deutschland nach dem 1. Weltkrieg.¹ Auch der Krieg zwischen Deutschland und seinen Gegnern im 2. Weltkrieg ist auf diese Weise beendet worden, ohne daß der genaue Zeitpunkt feststeht, der irgendwann zwischen 1945 und 1951 liegen muß.² Die einseitigen Erklärungen einer Reihe von Staaten zur Frage der Kriegsbeendigung mit Deutschland³ sind zwar konstitutiv für das Landesrecht, für das Völkerrecht aber lediglich deklaratorisch über das bereits früher eingetretene Ende des Krieges. Es besteht auch allseits Einverständnis, daß zwar nicht zum Zwecke der – bereits anderweitig eingetretenen – Kriegsbeendigung, wohl aber zur Bereinigung der zahllosen durch Krieg und Nachkrieg geschaffenen Pro-

¹ Siehe die – deklaratorische – Joint Resolution des amerikanischen Kongresses vom 2. 7. 1921, Hyde 220 S. 2387, sowie den – nicht den bereits beendeten Krieg beendenden, sondern Einzelheiten der Kriegsbeendigung regelnden – Vertrag zwischen USA und Deutschland vom 25. 8. 1921.

² Siehe z. B. aus dem „Bericht des französischen Außenministers vom 9. 7. 1951, J. O. 1951, S. 7502 ff.: „Il a été . . . reconnu que compte tenu de la déclaration de Berlin du 5 juin 1945 concernant la prise de l'autorité suprême à l'égard de l'Allemagne par les trois puissances alliées, acte par lequel on doit considérer que l'état de guerre entre les puissances alliées et l'Allemagne a pris fin sur le plan des rapports entre Etats, il est maintenant possible de régler définitivement le problème de l'état de guerre, qui ne subsistait dès lors que sur le plan de droit interne.“

³ Siehe z. B. die britische Notifikation vom 9. 7. 1951, London Gazette No. 39279 vom 9. 7. 1951: „the formal state of war has continued to subsist so far as the municipal law of the U. K. is concerned“; das französische Dekret Nr. 51 – 883 vom 9. 7. 1951, J. O. 1951, S. 7502 ff., das die Überschrift trägt: „Décret . . . mettant fin aux conséquences de l'état de guerre en ce qui concerne le statut des ressortissants allemands en France“; Joint Resolution des US-Kongresses vom 10. 10. 1951, Pub. Law 181, 82nd Cong.; s. auch die gemeinsame russisch-japanische Erklärung vom 19. 10. 1956, in der u. a. festgestellt wird: „Der Kriegszustand zwischen der UdSSR und Japan hört mit dem Tage des Inkrafttretens dieser Deklaration auf.“

bleme noch ein „Friedensvertrag“ mit erforderlich ist, dessen Abschluß allerdings bisher infolge der Spaltung der ehemaligen gegnerischen Kriegskoalitionen unüberwindliche Schwierigkeiten entgegenstehen.¹

3. Der Friedensvertrag

Ein Friedensvertrag dient regelmäßig einem doppelten Zweck, nämlich sowohl der Kriegsbeendigung als auch der Regelung aller durch den Krieg aufgeworfenen Fragen. Er kann aber auch nur dem zweiten Zweck dienen, dann nämlich, wenn der Krieg schon vorher gemäß der oben unter (2) dargestellten Modalität beendet worden ist.²

Dem Friedensvertrag kann ein Waffenstillstandsvertrag (oder auch, im Falle der Niederlage der einen Seite, eine Kapitulation) vorausgehen, braucht es aber nicht;³ auf jeden Fall beenden ein Waffenstillstand oder eine Kapitulation bestenfalls die Feindseligkeiten, niemals aber den Krieg als solchen.

Dem Friedensvertrag kann ein Vorfriedensvertrag, ein Präliminarfriede vorausgehen, der möglicherweise die Feindseligkeiten, nicht aber den Krieg als solchen beendet. Der Vorfriedensvertrag pflegt die Prinzipien des endgültigen Friedensvertrags bindend festzulegen. Diese Prinzipien sind im endgültigen Vertrag mit besonderer Treue zu beachten, da die eine Kriegspartei in der Zwischenzeit im Vertrauen auf diesen Vorvertrag und in Gemäßheit seiner Bestimmungen abgerüstet haben und sich damit zum bewaffneten Widerstand gegen über den Vorvertrag hinausgehende Friedensforderungen der Gegenseite unfähig gemacht haben kann. Daß 1918 ein Vorfriedensvertrag zwischen den Alliierten und Deutschland abgeschlossen wurde, ist unstrittig;⁴ Streit besteht darüber, ob und inwieweit der endgültige Friedensvertrag den Vereinbarungen des Vorvertrags entsprach oder nicht. Bei der ungeheuren Bedeutung, die der Versailler Vertrag sowohl für das Scheitern einer echten Wiederherstellung von Frieden und Vertrauen nach dem 1. Weltkrieg wie für die Entstehung des Nationalsozialismus, der so schreckliches Unglück über die Welt bringen sollte, und für den Ausbruch des 2. Weltkriegs gehabt hat, erscheint es angebracht, diese Frage etwas eingehender zu untersuchen.⁵

Der Vertrag von Versailles hat eine doppelte Vorgeschichte, den Vorfriedensvertrag vom 5. 11. 1918 und die Pariser Konferenz. Beide sind für die rechtspolitische Lage von größter Bedeutung, da erstens der endgültige Friedensvertrag mit dem Vor-

¹ Siehe eine teilweise und begrenzte Lösung solcher Probleme im Verhältnis zwischen Bundesrepublik und Westalliierten in dem Vertrag von 1954 zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen, BGBl. 1955 II 405.

² So z. B. im Falle des noch ausstehenden Friedensvertrags mit Deutschland.

³ Die Türkei hat vor 1739 (Friede von Belgrad) zur Kriegsbeendigung mit Nicht-Muslims entsprechend den islamischen Vorschriften nur Waffenstillstandsverträge abgeschlossen.

⁴ Siehe Oppenheim aaO II S. 607 n. 1, Hyde aaO S. 2399f., letzterer mit weitgehendem Verständnis für den deutschen Standpunkt.

⁵ Siehe David Hunter Miller, *My Diary at the Conference of Paris*, 20 Bde., 1924/26; Baker, Ray Stannard, *Woodrow Wilson and World Settlement*, 3 Bde., 1923; André Tardieu, *La Paix*, 1921; Temperley, *A. History of the Peace Conference of Paris*, 6 Bde., 1920/24; Berber, F., *Das Diktat von Versailles*, 2 Bde., 1939.

friedensvertrag in flagrantem Widerspruch stand, zweitens die Pariser Konferenz Deutschland nicht als Verhandlungspartner zugelassen hatte, sondern der Friedensvertrag ultimatim diktiert wurde. Die Nichtübereinstimmung des Vorfriedensvertrages mit dem endgültigen Vertrag ergibt sich aus folgendem: das Deutsche Reich war nur bereit zu einem Verständigungsfrieden, der auf der Grundlage der auch von der Gegenseite in formeller Weise angenommenen 14 Punkte Wilsons abgeschlossen werden sollte. In der deutschen Note vom 3. 10. 1918 heißt es: „Die Deutsche Regierung ersucht den Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika, die Herstellung des Friedens in die Hand zu nehmen, alle kriegführenden Staaten von diesem Ersuchen in Kenntnis zu setzen und sie zur Entsendung von Bevollmächtigten zwecks Aufnahme der Verhandlungen einzuladen. Sie nimmt das von dem Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika in der Kongreßbotschaft vom 8. 1. 1918 und in seinen späteren Kundgebungen, namentlich der Rede vom 27. 9., aufgestellte Programm als Grundlage für die Friedensverhandlungen an. Um weiteres Blutvergießen zu vermeiden, ersucht die deutsche Regierung, den sofortigen Abschluß eines allgemeinen Waffenstillstandes zu Lande, zu Wasser und in der Luft herbeizuführen. Prinz Max von Baden, Reichskanzler.“ Die juristisch maßgebende Antwort der Gegenseite erfolgte mit der Lansing-Note vom 5. 11. 1918, in der es heißt: „In meiner Note vom 23. 10. 1918 habe ich Ihnen mitgeteilt, daß der Präsident seinen Notenwechsel den mit den Vereinigten Staaten verbundenen Regierungen übermittelt hat mit dem Anheimstellen, falls diese Regierungen geneigt sind, den Frieden zu den angegebenen Bedingungen und Grundsätzen herbeizuführen, ihre militärischen Ratgeber und die der Vereinigten Staaten zu ersuchen, den gegen Deutschland verbundenen Regierungen die Bedingungen eines Waffenstillstandes zu unterbreiten, der die Interessen der beteiligten Völker in vollem Maße wahrt und den verbündeten Regierungen die unbeschränkte Macht sichert, die Einzelheiten des von der deutschen Regierung angenommenen Friedens zu gewährleisten und zu erzwingen, sofern sie einen solchen Waffenstillstand vom militärischen Standpunkt für möglich halten. Der Präsident hat jetzt ein Memorandum der alliierten Regierungen mit Bemerkungen über diesen Notenwechsel erhalten, das folgendermaßen lautet: „Die alliierten Regierungen haben den Notenwechsel zwischen dem Präsidenten der Vereinigten Staaten und der deutschen Regierung sorgfältig in Erwägung gezogen. Mit den folgenden Einschränkungen erklären sie ihre Bereitschaft zum Friedensschlusse mit der deutschen Regierung auf Grund der Friedensbedingungen, die in der Ansprache des Präsidenten an den Kongreß vom 8. 1. 1918, sowie der Grundsätze, die in seinen späteren Ansprachen niedergelegt sind. Sie müssen jedoch darauf hinweisen, daß der gewöhnlich sogenannte Begriff der Freiheit der Meere verschiedene Auslegungen einschließt, von denen sie einige nicht annehmen können. Sie müssen sich deshalb über diesen Gegenstand bei Eintritt in die Friedenskonferenz volle Freiheit vorbehalten. Ferner hat der Präsident in den in seiner Ansprache an den Kongreß vom 8. 1. 1918 niedergelegten Friedensbestimmungen erklärt, daß die besetzten Gebiete nicht nur geräumt, sondern

auch wiederhergestellt werden müßten. Die alliierten Regierungen sind der Ansicht, daß über den Sinn dieser Bedingungen kein Zweifel bestehen darf. Sie verstehen darunter, daß Deutschland für allen durch seine Angriffe zu Wasser, zu Lande und in der Luft der Zivilbevölkerung der Alliierten und ihrem Eigentum zugefügten Schaden Ersatz leisten soll¹. Der Präsident hat mich mit der Mitteilung beauftragt, daß er mit der im letzten Teil des Memorandums enthaltenen Auslegung einverstanden ist. Der Präsident hat mich ferner beauftragt, Sie zu ersuchen, der Deutschen Regierung mitzuteilen, daß Marschall Foch von der Regierung der Vereinigten Staaten und den alliierten Regierungen ermächtigt worden ist, gehörig beglaubigte Vertreter der Deutschen Regierung zu empfangen und sie von den Waffenstillstandsbedingungen in Kenntnis zu setzen. Gez. Robert Lansing.“ Der Hauptinhalt der in der Kongreßrede vom 8. 1. 1918 enthaltenen 14 Punkte war folgender: 1. Offene Friedensverträge offen erreicht. 2. Uneingeschränkte Freiheit der Schifffahrt auf den Meeren, im Frieden sowohl wie im Kriege. 3. Möglichste Beseitigung aller wirtschaftlichen Schranken und die Herstellung gleicher Handelszustände für alle Nationen. 4. Beschränkung der Rüstungen der Nationen auf das kleinste Maß, das zur inneren Sicherheit nötig ist. 5. Freier, unbefangener und absolut unparteiischer Ausgleich aller kolonialen Ansprüche. 6. Räumung Rußlands. 7. und 8. Räumung und Wiederherstellung der besetzten Gebiete von Belgien und Frankreich; Wiedergutmachung des Unrechts von 1871 in Bezug auf Elsaß-Lothringen. 9. Die Vereinigung der Grenzen Italiens soll nach genau erkennbaren Linien der Nationalitäten verwirklicht werden. 10. Freieste Gelegenheit autonomer Entwicklung für die Völker Österreich-Ungarns. 11. Räumung und Wiederherstellung der besetzten Gebiete von Rumänien, Serbien, Montenegro; freier und sicherer Zugang zur See für sie. 12. Zukunft der Türkei. 13. Aufrichtung eines unabhängigen polnischen Staates, der alles Land umfassen soll, das von unbestritten polnischer Bevölkerung bewohnt wird, freier und sicherer Zugang zur See. 14. Bildung eines allgemeinen Verbandes der Nationen.

In diesem amerikanischen Friedenszielprogramm waren weiter einschlägig die 4 Punkte der Kongreßrede vom 11. 2. 1918, die das Selbstbestimmungsrecht der Völker zur Grundlage des kommenden Friedens erklärten, die 4 Punkte aus der Mount-Vernon-Rede vom 4. 7. 1918 und die 5 Punkte der New-Yorker Rede vom 27. 9. 1918, die in folgendem Prinzip gipfelte: „Die unparteiische Gerechtigkeit, die zugemessen wird, darf keine Unterscheidung zwischen denen mit sich bringen, denen gegenüber wir gerecht zu sein wünschen, und jenen, denen gegenüber wir nicht gerecht zu sein wünschen.“

Schon das Waffenstillstandsabkommen war mit dem Geist dieser Punkte nicht vereinbar, sondern stellte praktisch eine Kapitulation dar.¹

Die Verstöße des endgültigen Friedensvertrags gegen den Vorfriedensvertrag waren im einzelnen folgende:

¹ Vgl. Berber, F., Probleme des Waffenstillstandsrechts, Berlin, 1942.

- a) Das Selbstbestimmungsrecht der Völker wurde verletzt bei der Regelung von Elsaß-Lothringen, dem Saargebiet, Eupen-Malmedy, Österreich, dem Sudetenland, Danzig, dem Korridor, Oberschlesien, Ostpreußen, Memel.
- b) Die Gleichberechtigung wurde verletzt bei der Regelung der Kolonien, bei der Abrüstung, bei der Mitgliedschaft im Völkerbund, bei der Internationalisierung von Schiffahrtswegen.
- c) Ehrverletzungen waren enthalten vor allem bei der Kriegsschuldthese und bei den einseitigen Vorschriften über Kriegsverbrecher.
- d) Schließlich standen die Bestimmungen über Reparationen und Okkupationen in direktem Gegensatz zu den 14 Punkten.

Der von der Gegenseite oftmals bestrittene Diktatcharakter ergab sich unzweideutig aus der Nichtzulassung Deutschlands zum Verhandlungstisch. Als die einseitig von den Alliierten hergestellten Friedensbedingungen am 7. 5. 1919 überreicht wurden, erklärte Clémenceau in ihrem Namen folgendes: „Es wird keine mündliche Verhandlung geben, und die Bemerkungen werden schriftlich vorgebracht werden müssen. Die deutschen Bevollmächtigten haben eine 14tägige Frist, um in französischer oder englischer Sprache ihre schriftlichen Bemerkungen über die Gesamtheit des Vertrages zu überreichen.“ Die Mantelnote der Alliierten vom 16. 6. 1919 erklärte, nachdem infolge der schriftlichen deutschen Bemerkungen ganz geringfügige Änderungen konzediert waren: „Die alliierten und assoziierten Mächte fordern daher eine Erklärung der deutschen Delegation binnen 5 Tagen, vom Datum dieser Mitteilung, daß sie bereit ist, den Vertrag in seiner heutigen Gestalt zu unterzeichnen. . . . Der genannte Waffenstillstand wird damit beendet sein und die alliierten und assoziierten Mächte werden diejenigen Schritte ergreifen, die sie zur Erzwingung ihrer Bedingungen für erforderlich halten.“ Die Deutsche Note vom 21. 6. 1919 versuchte wenigstens im Ehrenpunkte einen Vorbehalt: „Die Regierung der Deutschen Republik ist bereit, den Friedensvertrag zu unterzeichnen, ohne jedoch damit anzuerkennen, daß das deutsche Volk der Urheber des Krieges sei, und ohne eine Verpflichtung zur Auslieferung nach Artikel 227-230 des Friedensvertrages zu übernehmen“. Auch das wurde von den Alliierten abgelehnt. Die Deutsche Note vom 23. 6. erklärte daraufhin: „Der übermächtigen Gewalt weichend, und ohne damit ihre Auffassung über die unerhörte Ungerechtigkeit der Friedensbedingungen aufzugeben, erklärt deshalb die Regierung der Deutschen Republik, daß sie bereit ist, die von den Alliierten und Assoziierten Regierungen auferlegten Friedensbedingungen anzunehmen und zu unterzeichnen.“

Was sind die rechtlichen Folgen dieser Verletzung des Vorfriedensvertrages und dieses Diktatcharakters? Auf den ersten Blick erscheint die deutsche hieraus resultierende Rechtslage nicht besonders günstig; denn ein Vorvertrag wird durch den Abschluß des Hauptvertrages konsumiert, und Anfechtbarkeit wegen Zwangs ist im Völkerrecht nicht sehr weitgehend möglich; der Zwang, der gegen die Person der

Vertreter des Staates ausgeübt wird, macht anfechtbar; wird dagegen der Zwang gegen den Staat selbst ausgeübt, so ist der Friedensvertrag nicht anfechtbar, da ja der Krieg, der immer einen solchen Zwang gegen den Gegner anstrebt, ein legitimes Mittel des modernen Völkerrechts ist; in Paris aber wurde der Zwang gegen das Deutsche Reich angedroht, nicht gegen die deutschen Vertreter in Versailles. Bei näherem Zusehen ergibt sich, daß diese Zweiteilung des Problems zu juristisch falschem Ergebnis führt. Das Deutsche Reich legte die Waffen erst nieder, nachdem ein bindender Vorfriedensvertrag über den künftigen Inhalt des Vertrages abgeschlossen war. Wurde unter Ausnützung dieser im Vertrauen auf den Vorfriedensvertrag herbeigeführten Wehrlosmachung trotzdem Zwang zum Abschluß eines dem Vorfriedensvertrag nicht entsprechenden Vertrages ausgeübt, so war das nicht der normale kriegerische Zwang, der berechtigterweise zum Frieden führt, sondern widerrechtlicher Zwang, da gemäß dem Vorfriedensvertrag gezwungen werden durfte nur zu Bedingungen, die im Rahmen der 14 Punkte lagen; denn an sich wäre ja denkbar gewesen, daß Deutschland versucht hätte, sich solchen Bedingungen zu entziehen, also seinerseits den Vorfriedensvertrag zu verletzen; dann durfte es rechtmäßig zur Einhaltung des Vorfriedensvertrages gezwungen werden. Zwang allein bei Abschluß eines Friedensvertrages rechtfertigt nicht die Anfechtung, wohl aber widerrechtlicher Zwang; hier war der Zwang widerrechtlich, weil zu Abmachungen gezwungen wurde, die im Widerspruch zum Vorfriedensvertrag standen.

Auf dieser Grundlage entwickelte sich als das dornigste und gefährlichste internationale Problem der Zeit zwischen den zwei Weltkriegen des Problem der Revision des Versailler Vertrages,¹ das überdies angesichts der oben geschilderten Lage, die in Deutschland als ein Treubruch betrachtet wurde,² in besonderer Weise geeignet war, demagogisch mißbraucht und zur Aufreizung zu Haß und Revanchekrieg – der 2. Weltkrieg brach als Revisionskrieg aus – verwendet zu werden.³

Je nach der militärischen Lage bei Kriegsende kennt die Geschichte des Völkerrechts bei Friedensverträgen alle Nuancen von dem auf voller Gleichberechtigung beruhenden Verständigungsfrieden bis zu dem widerrechtlich erzwungenen Diktat.⁴ Doch besteht Einverständnis darüber, daß häufig dem Friedensvertrag „ein Element der materiellen Ungleichheit, der Überlegenheit, des Druckes und Zwanges“ innewohnt,⁵ so daß nur Zwang oder Drohung mit Zwang gegen den den Vertrag abschließenden

¹ Siehe Peaceful Change, Proceedings of the Tenth International Studies Conference, Paris, 1937.

² Siehe Hyde aaO S. 2400: „the terms of the treaty were such as to convince the German mind that it constituted a breach of faith on the part of those who were responsible for its provisions“.

³ Man sollte auf deutscher Seite aber nicht vergessen, daß während des 1. Weltkriegs von einflußreicher deutscher Seite entgegen dem Willen der Reichstagsmehrheit Propaganda für einen rücksichtslosen „Siegfrieden“ und nicht einen Verständigungsfrieden gemacht und ein schlimmer Präzedenzfall für einen ungerechten Diktatfrieden in dem Rußland 1918 auferlegten Friedensvertrag von Brest-Litowsk geschaffen wurde.

⁴ Siehe Greenspan aaO S. 597.

⁵ Scheuner in: Wörterbruch des Völkerrechts, I, 1960 S. 592.

Vertreter, nicht aber Zwang – falls er nicht aus besonderen Gründen rechtswidrig ist – oder Drohung mit Zwang gegen den vertretenen Staat den Friedensvertrag anfechtbar macht,¹ sofern nur der Staat, wenn auch gezwungen, seine Einwilligung gibt („coactus voluit“); ohne solche, wenn auch unter Zwang erfolgte, Zustimmung der Gegenseite kommt keine Friedensregelung durch einseitigen Akt zustande; insofern ist Art. 13 Abs. b S. 1 der alliierten Erklärung vom 5. 6. 1945² ebenso wie Abs. 6 der Präambel dieser Erklärung³ völkerrechtlich irrelevant.⁴ Aber freilich sind solche erzwungenen Friedensverträge als „ungleiche“ und „schmutzige“ Verträge immer in besonderer Weise anfällig für die Anwendung der *clausula rebus sic stantibus*.⁵

Das für den Abschluß des Friedensvertrages zuständige staatliche Organ bestimmt sich nach innerstaatlichem Verfassungsrecht; Abschluß durch ein unzuständiges Organ bewirkt gegebenenfalls völkerrechtliche Unwirksamkeit.⁶ Im übrigen bestimmen sich Abschluß und insbesondere Ratifikation, Auslegung, Unwirksamkeit und Endigung von Friedensverträgen nach den Regeln für völkerrechtliche Verträge im allgemeinen.⁷

Ein von einem Verbündeten entgegen einem Verbot des Bündnisvertrags mit dem Gegner abgeschlossener Sonderfriedensvertrag stellt zwar eine Verletzung des Bündnisvertrags dar, ist aber im Verhältnis der den Friedensvertrag abschließenden Gegner vollgültig.⁸

Der übliche Inhalt von Friedensverträgen umfaßt folgende Gegenstände:

- a) Die Beendigung des Krieges und, wenn nicht schon vorher ein Waffenstillstand oder eine Kapitulation vorlag, die Einstellung der Feindseligkeiten. War die Beendigung des Krieges schon vor Abschluß des Friedensvertrags gemäß oben Nr. 2 erfolgt, so fällt diese Bestimmung weg oder erfolgt nur deklaratorisch. Schon im mittelalterlichen Recht⁹ setzen die Friedensverträge fest, „daß alle ‚Fehde und Feindschaft‘ abgetan sein soll, sowohl zwischen den Gegnern wie zwischen deren Freunden, Gönnern, Helfern und Dienern. Die kriegerischen Unternehmungen (Feld, Reise) sind abubrechen, die angeworbenen Söldner abzulohnen.“ Gewaltakte, die nach Friedensschluß vorgenommen werden, werden durch das Kriegsrecht nicht mehr gedeckt, sie sind verbotene Interventionen, gegebenenfalls kriminelle Akte.

¹ Nachweise s. Bd. I dieses Lehrbuchs § 68 Nr. II.

² „Les représentants alliés imposeront à l'Allemagne toutes exigences d'ordre politique, administratif, économique, financier, militaire et autres, qu'appelleront la défaite complète de l'Allemagne.“

³ „... détermineront ultérieurement les frontières de l'Allemagne, en tout ou partie...“.

⁴ Siehe Art. 5 (e) der Charter der Organisation der amerikanischen Staaten vom 30. 4. 1948: „victory does not give rights“.

⁵ Siehe Bd. I dieses Lehrbuchs, § 70 IV g.

⁶ Siehe Bd. I dieses Lehrbuchs, § 68, zu (c).

⁷ Siehe Bd. I dieses Lehrbuchs, Kapitel XI.

⁸ Siehe Scheuner in: Wörterbuch aaO S. 592.

⁹ Siehe O. Brunner aaO S. 126.

- b) Die Aufnahme friedlicher Beziehungen, insbesondere auch die Wiederaufnahme der durch den Krieg abgebrochenen diplomatischen Beziehungen.
- c) Die Bereinigung der Streitpunkte, die Anlaß zum Kriegsausbruch gegeben haben.
- d) Territoriale Regelungen, insbesondere Gebietsabtretungen zugunsten des Siegers.
- e) Regelung der Gebietsbesetzung, Gebietsräumung usw.
- f) Bestimmungen über die Rückführung oder Freilassung der Kriegsgefangenen, soweit nicht schon in einem vorausgegangenem Waffenstillstandsvertrag geregelt.
- g) Bestimmungen über die Behandlung der verantwortlichen Staatsmänner des besiegten Staates und derjenigen Personen, die Verletzungen des Kriegsrechts begangen haben. In den alten barbarischen Zeiten war es üblich, daß der Sieger die Auslieferung der führenden Staatsmänner des Gegners zur Demütigung im Triumphzug des siegreichen Feldherrn und zur Ausübung der Rache an ihnen („vae victis“) als Friedensbedingung stellte, ebenso mit den gemachten Kriegsgefangenen nach Willkür verfuhr, häufig mit der Begründung, sie hätten sich grausamer Kriegführung schuldig gemacht. Diese barbarische Sitte wurde durch den Einfluß des Christentums zurückgedrängt und durch den Gedanken der Amnestie, der gegenseitigen Verzeihung aller im Kriege begangenen Handlungen zur Wiederherstellung eines wahren Friedens, einer wahren Eintracht¹ ersetzt. Die Amnestie galt als der Kern des Friedensvertrags; sie war zu beachten, selbst wenn sie nicht ausdrücklich im Friedensvertrag genannt war.² Die Amnestieklausel³ in dieser Gegenseitigkeitsbedeutung findet sich noch bis ins 20. Jahrhundert in den Friedensverträgen, so vor allem auch in den von Deutschland 1918 abgeschlossenen Friedensverträgen mit der Ukraine, Rußland, Finnland und Rumänien. Dagegen finden sich auch schon in Friedensverträgen einseitige Amnestieklauseln, die in Wirklichkeit Privilegien zugunsten der Staatsangehörigen des Siegers oder zugunsten derjenigen Staatsangehörigen des Besiegten, die mit dem Sieger kollaboriert haben, also das Gegenteil einer echten Amnestieklausel sind, so etwa der (geheime) Art. 6 des Friedensvertrages zwischen Frankreich und Württemberg vom 7. 8. 1796, Art. IX des Friedensvertrags von Nanking vom 29. 8. 1842 zwischen Großbritannien und China, Art. XXVII des Friedensvertrags von San Stefano vom 3. 3. 1878 zwischen Rußland und der Türkei, Art. II des Friedensvertrags von Gandamak vom 26. 5. 1879 zwischen Großbritannien und Afghanistan, Art. 78 Ziff. 2 des Versailler Vertrags vom 28. 6. 1919, Art. 16 des Friedensvertrags zwischen den siegreichen Alliierten und Italien von 1947, Art. 3 des Friedensvertrags mit Bulgarien, Art. 4

¹ Augustinus: „Pax est ordinata concordia“.

² Siehe Goudelin, De jure belli commentatio, c. 3., zitiert nach Nys aaO S. 266: „In ea re consistit substantia pacis absque illa nequit esse pax: atque adeo paci inesse ista lex intellegitur quamvis nominatim dicta non fuerit“.

³ „Il y aura un oublié général“; „eine immer währende Vergessenheit und Amnestie“; s. Beispiele bei Kruse im Wörterbuch des Völkerrechts 1960 I S. 40, Fauchille aaO II S. 1083.

des Friedensvertrags mit Rumänien, Art. 3 des Friedensvertrages mit Ungarn, Art. 7 des Friedensvertrags mit Finnland, sämtlich von 1947.¹ Erst recht im Gegensatz zur klassischen Amnestieklausel stehen Bestimmungen des Friedensvertrags, die die Auslieferung gegnerischer militärischer oder politischer Führer zwecks „Bestrafung“ an den Sieger vorsehen, so schon im Friedensvertrag von 189 v. Chr. zwischen Rom und Syrien (Auslieferung Hannibals), Art. 4 des Friedensvertrags von Pretoria von 1902 zur Beendigung des Burenkriegs (Bestrafung burischer Generale), vor allem, allseits als grundsätzliche Neuerung und vielfach als Rückfall in barbarische Gebräuche empfunden, die einseitige Auferlegung von Strafbestimmungen gegen Staatsangehörige des besiegten Staates in Art. 227ff. des Versailler Vertrags von 1919.² Art. 3 der IV. Haager Konvention von 1907 bestimmte, daß ein die Konvention verletzender Staat zum Schadenersatz verpflichtet ist und für deliktische Handlungen seiner Streitkräfte haftet; diese Bestimmung stand in keinem Gegensatz zur Amnestieklausel, die ja eine Immunität der Individuen vor allem gegenüber dem Zugriff des Gegners vorsah, und konnte selbstverständlich als durch Vereinbarung der Kriegsgegner im Friedensvertrag verzichtbar abgeändert werden. Dagegen entspringen die Bestimmungen der 4 Genfer Konventionen von 1949 (Art. 49, 50, 129, 146) über strafrechtliche Sanktionen zweifellos einem anderen Prinzip als die heute für militärische Kriegsrechtsverletzungen, aber durchaus nicht für politische Handlungen obsolet gewordene Amnestieklausel, da sie nicht nur die Bestrafung solcher Kriegsverbrecher im engeren, militärischen Sinn, sondern evtl. auch ihre Auslieferung an einen anderen Signatarstaat zur Bestrafung vorsehen.³

- h) Zahlung von Kriegsentschädigung, Reparationen, Tribut an den Sieger.⁴
- i) Schicksal der durch den Krieg betroffenen Staatsverträge.
- j) Wiederaufnahme wirtschaftlicher Beziehungen und Liquidierung der Maßnahmen des Wirtschaftskriegs, insbesondere Regelung von Privatvermögen und Privat-schulden, Schicksal privatrechtlicher Verträge usw.
- k) Restitution aus dem gegnerischen Land entführter Gegenstände.
- l) Sorge für die Kriegsgräber.
- m) Abrüstungsbestimmungen, sei es für beide Teile, sei es, wie meist, einseitig zuun-gunsten des Besiegten auferlegt.

¹ Siehe ähnlich Art. 3 des 1952 mit der Bundesrepublik abgeschlossenen Vertrags zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen i. d. Fassung von 1954 (BGBl. 1955/II, S. 405ff.), der in gewissem Umfang Funktionen eines Friedensvertrages erfüllt.

² Siehe auch Art. 11 des Friedensvertrags mit Japan vom 8. 9. 1951.

³ Siehe darüber Greenspan aaO S. 593ff.

⁴ Siehe z. B. Art. 231ff. des Versailler Friedensvertrags; s. Liszt-Fleischmann aaO S. 559ff.; Fauchille aaO II S. 1041; s. unten § 48.