

Rechtsgrenzen des Besatzungsregimes

Autor(en): **Rengert, Joachim**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **28 (1948-1949)**

Heft 8

PDF erstellt am: **05.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-159672>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

RECHTSGRENZEN DES BESATZUNGSREGIMES

VON JOACHIM RENGERT

I.

Seit der im Mai 1945 vollendeten Besetzung des gesamten Reichsgebiets durch die Streitkräfte der vier Mächte USA, Großbritannien, Rußland und Frankreich befindet sich dieses Gebiet in einem Zustand staats- und völkerrechtlichen Zwielfichtes, das aufzuhellen nicht nur von staats-theoretischem Interesse ist *).

Alle Erörterungen dieses Themas finden ihren Schwerpunkt in der Frage nach der Rechtsnatur des Besatzungsregimes und eng verknüpft hiermit der Stellung Deutschlands als Subjekt des Völkerrechts. An die wissenschaftliche Untersuchung eines Problems gehen zu müssen, welches der Generation vor uns in der sicheren Gewißheit ihres Neubegründeten Reiches niemals als solches bewußt zu werden brauchte, zeigt den Absturz unserer Geschichte in seiner ganzen Tiefe und offenbart die tragische Wahrheit des *Burckhardt*-schen Satzes, daß die Wandlung das Wesen der Geschichte ist.

Angesichts der Beispiellosigkeit der geschichtlichen und rechtlichen Lage, in der sich Deutschlands Wirklichkeit heute darstellt, erscheint ein Rückgriff auf Denkkategorien, mit denen das Völker- und Staatsrecht herkömmlich arbeiten, ebenso bedenklich, wie der Vorgriff auf noch nicht gültige Maßstäbe einer völkerrechtlichen Utopie, den das heraufziehende Atom-Zeitalter und die an praktischen Konsequenzen noch nicht bewährte Verfassung der Vereinten Nationen nahelegen könnten¹⁾. Vielmehr gilt es, den neuen Tatbestand mit den Mitteln zu erfassen, die sich in dem durch die Erklärungen und Maßnahmen der vier Besatzungsmächte geschaffenen und weiterentwickelten Zustand selbst anbieten.

II.

1. Die nach der bedingungslosen Kapitulation vom 8. Mai 1945 von den vier Mächten erlassene «Deklaration über die Niederlage Deutschlands»²⁾ vom 5. Juni 1945 enthält zunächst die Feststellung, «Deutschland, das für den Krieg verantwortlich ist, ist nicht mehr fähig, sich dem Willen der siegreichen Mächte zu widersetzen».

Ferner: «Es gibt in Deutschland keine zentrale Regierung oder

*) Vgl. Peter: Die völkerrechtliche Stellung Deutschlands unter dem Besatzungsregime. Schweizer Monatshefte, April 1946.

Behörde, die fähig wäre, die Verantwortung für die Aufrechterhaltung der Ordnung, für die Verwaltung des Landes und für die Ausführung der Forderungen der siegreichen Mächte zu übernehmen». An diese Feststellung wird folgende Erklärung geknüpft:

«Die Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika, der Union der sozialistischen Sowjetrepubliken und die provisorische Regierung der französischen Republik übernehmen hiermit die höchste Autorität hinsichtlich Deutschlands, einschließlich aller Machtvollkommenheiten, die der deutschen Regierung, dem Oberkommando der Wehrmacht und allen staatlichen, städtischen oder örtlichen Regierungen oder Behörden zustehen.

Die Übernahme, zu den vorstehend genannten Zwecken, der besagten Autorität und Machtvollkommenheiten bewirkt nicht die Annektierung Deutschlands.

Die Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika, der Union der sozialistischen Sowjetrepubliken und die provisorische Regierung der französischen Republik werden später die Grenzen Deutschlands und die rechtliche Stellung Deutschlands oder irgendeines Gebietes, das gegenwärtig einen Teil deutschen Gebietes bildet, festlegen».

Die auf der Potsdamer Konferenz vom 17. Juli bis 2. August 1945 gefaßten Beschlüsse³⁾ nehmen diese Erklärung noch einmal auf und ergänzen sie in Teil III Deutschland, Abschnitt «Politische und wirtschaftliche Grundlinien» unter A in Ziffer 1 wie folgt:

«Im Einklang mit dem Abkommen über den Kontrollapparat in Deutschland wird die oberste Gewalt in Deutschland von den Oberbefehlshabern der Streitkräfte der Vereinigten Staaten von Amerika, des Vereinigten Königreichs, der Union der sozialistischen Sowjetrepubliken und der französischen Republik gemäß den Anweisungen der betreffenden Regierungen ausgeübt, und zwar von jedem von ihnen einzeln in seiner eigenen Besatzungszone und von allen in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Kontrollausschusses gemeinsam in Fragen, die Deutschland als Ganzes betreffen».

Nach Ziffer 9 IV a. a. O. soll im gegenwärtigen Zeitpunkt keine deutsche Zentralregierung gebildet werden. In diesen Verlautbarungen erschöpfen sich die gemeinschaftlichen, völkerrechtlich bedeutsamen Erklärungen der vier Mächte im Hinblick auf den durch die Niederlage Deutschlands und seine vollständige Besetzung geschaffenen Zustand.

2. Die völkerrechtliche Theorie⁴⁾ kannte bisher zwei Formen tatsächlicher Inbesitznahme fremden Staatsgebiets auf Grund vorangegangener kriegerischer Auseinandersetzung: Die *occupatio bellica* und die *debellatio* (*subjugatio*, *ultima victoria*). Während erstere sich als Errichtung der Gebietshoheit der Okkupationsmacht innerhalb des von ihr besetzten Teiles des feindlichen Staates darstellt, ohne jedoch dessen Souveränität *de iure* zu beseitigen, bedeutet die *debellatio* die restlose Eroberung des Feindgebiets unter völliger Niederwerfung des Gegners mit der Gewalt der Waffen und damit die Voraussetzung zur Vernichtung seiner selbständigen Existenz. Ob im

Einzelfall *occupatio bellica* oder *debellatio* vorliegt, wird daher für die Gestaltung des rechtlichen Schicksals des betroffenen Staates von entscheidender Bedeutung sein. Unterliegt die *occupatio bellica* den kodifizierten Normen des Völkerrechts, das mit der Landkriegsordnung (LKO)⁵⁾ den Maßnahmen einer Besatzungsmacht bestimmte, wenn auch weitgezogene Grenzen setzt, so ist diese nach erfolgter *debellatio* des Feindes ihm gegenüber in der Wahl ihrer Mittel jedenfalls durch Schranken des positiven Völkerrechts nicht mehr behindert. Es hätte daher, um eine Annektion effektiv zu machen, lediglich einer dahingehenden ausdrücklichen Erklärung der Siegermächte bedurft⁶⁾.

Die Betrachtung der Umstände, unter denen sich die Niederlage Deutschlands vollzog, erlaubt als einzige völkerrechtliche Schlußfolgerung die *debellatio*⁷⁾. Die Deklaration vom 5. Juni 1945 bringt diese Tatsache in dem Satz «Deutschland ... ist nicht mehr fähig, sich dem Willen der siegreichen Mächte zu widersetzen», klar zum Ausdruck. Dieser Zustand ist allein durch die Kriegsgegner mit der Gewalt ihrer Waffen herbeigeführt worden und keine Folge der bedingungslosen militärischen Kapitulation vom 8. Mai 1945. Zu diesem Zeitpunkt war der weitaus überwiegende Teil des Reichsgebiets bereits in Feindeshand. Die noch unter Waffen stehenden Teile der Wehrmacht waren atomisiert, zusammenhanglos und ohne einheitliche Befehlsgewalt. Die Kapitulation entbehrt daher jeder rechtlichen Bedeutung im Hinblick auf die Errichtung oder den Fortfall von Rechtsschranken für die Siegermächte⁸⁾. Vielmehr stellt sie sich als rein militärischer Akt der bedingungslosen Waffenstreckung der noch vorhandenen Streitkräfte dar. Sie konnte daher, wie *Zinn*⁹⁾ gegen *Kelsen*¹⁰⁾ mit Recht bemerkt, auch nicht die Übertragung (Transfer) der deutschen Souveränität auf die Signatarmächte bewirken.

Die rechtliche Gestaltung des Besatzungsregimes war und ist, so wenig diese Feststellung auch das Rechtsgefühl befriedigen mag, allein von dem Willen der vier Mächte abhängig, die ihn bisher nur negativ in dem Sinne erklärt haben, die Übernahme der höchsten Autorität über Deutschland bewirke nicht auch seine Annektion¹¹⁾. Aus der Unterlassung der Annektion wird nicht selten gefolgert, das Rechtsverhältnis zwischen Deutschland und den Besatzungsmächten regele sich nach den Normen der Haager LKO¹²⁾. Die von *Peter* hierfür gegebene Begründung, solange der Sieger «in der erklärten Absicht, einen Friedensvertrag abzuschließen, das Gebiet seines Gegners militärisch besetzt halte, müsse er sich auch nach Einstellung der Kriegshandlungen an die Haager Abkommen halten», ist nicht überzeugend. Der Sieger, in dessen Belieben es gestellt ist, ob er sich das Gebiet des unterworfenen Staates einverleiben will oder nicht, ist, wenn er aus

bestimmten Gründen von einer Annektion absieht, nicht genötigt, seinen Maßnahmen gegenüber den Besiegten die Einschränkungen der LKO, die lediglich auf die *occupatio bellica* zugeschnitten sind, zugrunde zu legen¹³). Daß die Besatzungsmächte selbst eine solche Begründung nicht anerkennen, bedarf im Hinblick auf die Art des von ihnen gehandhabten Besatzungsregimes nicht der Erörterung. Die Politik der jeweiligen Besatzungsorgane folgt ausschließlich den Anordnungen der eigenen Regierung, für welche die Direktive der amerikanischen Regierung an die Militärregierung ihres Besatzungsgebietes ein Beispiel ist (Wortlaut im «Tagesspiegel», Juli/August 1947). Den britischen Rechtsstandpunkt in dieser Frage macht eine Erklärung des Oberbefehlshabers der britischen Besatzungszone deutlich, in der es an der entscheidenden Stelle heißt: «Auf Grund der ihnen (den Oberbefehlshabern der vier Besatzungszonen) verliehenen obersten Gewalt gibt es keine Begrenzung ihrer Vollmachten, mit Ausnahme derjenigen, die sie sich selbst setzen» («Die Welt» vom 15. November 1947). *Laun* bezeichnet diesen an das Faktum des vollständigen Sieges der Alliierten geknüpften Zustand als «positives Sonderrecht» (MDR 47, S. 248)¹⁴).

Die im Nürnberger Urteil wiederholt getroffenen Feststellungen über deutsche Verstöße gegen die in der Haager Konvention enthaltenen Kriegsgesetze (so insbesondere in den Abschnitten «Raub von öffentlichem und privatem Eigentum» und «Politik der Sklavenarbeit» des Urteils) stehen zu dieser Praxis insofern nicht in formalem Widerspruch, als Deutschland sich der überwiegenden Zahl seiner Kriegsgegner gegenüber in der Rolle einer bloßen Okkupationsmacht i. S. der Haager Landkriegsordnung befand. Nach dem Urteil im Juristenprozeß vor dem amerikanischen Militärgericht in Nürnberg hätten beispielsweise die «eingegliederten Ostgebiete» während des Krieges von Deutschland gemäß der Haager LKO behandelt werden müssen¹⁵). Es wird häufig verkannt, daß die Behauptung, die Besetzung stelle eine *occupatio bellica* (die den Normen der LKO unterworfen sei) dar und die gleichzeitige Anerkennung eines Interventionsrechts auf breitester Grundlage einen Widerspruch bedeuten¹⁶). Die LKO war der völkerrechtliche Versuch, unter Aufrechterhaltung des Grundsatzes der Nichteinmischung Souveränität und Eigenleben des okkupierten Staatsgebietes eines Kriegsgegners zu wahren, dabei jedoch den anerkannten Notwendigkeiten der Kriegsführung Rechnung zu tragen. Haager LKO und Interventionsrecht sind unvereinbar. An die Stelle der mit dem Interventionsprinzip aufgegebenen traditionellen Begriffe der Souveränität und Nichteinmischung tritt der vage Hinweis auf ein im Entstehen befindliches «Internationales Staatsrecht»¹⁷) in Anlehnung an die Verfassungsurkunde der Vereinten Nationen (UN) vom 26. Juni 1945. Es ist hier

nicht der Ort für die Untersuchung eines möglichen Gestaltwandels der Souveränität durch die Charta von San Francisco. Lediglich auf zwei Punkte im Text dieser Urkunde sei am Rande hingewiesen. Artikel 2, Ziffer 1 bestimmt ausdrücklich: «Die Organisation beruht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder» und Artikel 27 enthält, unscheinbar-geschäftsordnungsmäßig, das Erfordernis der Einstimmigkeit der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates für alle Entscheidungen dieses Gremiums, die sich nicht nur auf das Verfahren beziehen (das sogenannte Vetorecht der großen Mächte)¹⁸). Das nach *Arndt* und *Zinn* durch die Grundsätze der Charta beschränkte Interventionsprinzip des «Internationalen Staatsrechts» bindet im übrigen das Besatzungsregime in Deutschland nicht kraft der in Artikel 107 der Verfassungsurkunde getroffenen Regelung, welche die Besatzungsmächte ausdrücklich von der Anwendung der Grundsätze der Charta Deutschland gegenüber freistellt¹⁹). Die von *Arndt* beklagte Paradoxie eines Zustandes, in welchem «man dem deutschen Volke, um ihm die Menschenrechte wiederzugeben, sie ihm vorenthält»²⁰), ist demnach nur die logische Folge der von ihm selbst entwickelten Rechtsfigur. Die Besatzungsmächte sind in ihrem Vorgehen gegenüber Deutschland jedenfalls durch Sätze des geschriebenen Völkerrechts nicht beschränkt, und das «vae victis» erscheint in seiner ganzen erbarmungslosen Wirklichkeit. Auch wenn man die Anwendung der klassischen Alternative — *debellatio* oder *occupatio bellica* — angesichts des Ausnahmecharakters der deutschen Situation ablehnt, offenbart sich eine Lücke im Völkerrecht, die der Ausfüllung mit rechtlichem Gehalt, bindend für Besiegte und Sieger, bedarf. Mit einer entsprechenden Anwendung der Grundsätze der LKO und der allgemeinen Prinzipien des Völkerrechts (*coutumes générales de la guerre*) gemäß Absatz VIII der Präambel zum Haager Landkriegsabkommen, wie sie von *Mangoldt*²¹) vorschwebt, ist für eine klare Normierung des Rechtszustandes zwischen Sieger und Besiegten wenig gewonnen. Eine eindeutige rechtliche Begrenzung der Besatzungsgewalt wird auch nicht erreicht, wenn man mit *Zinn*²²) annimmt, die Rechtswirkung des unconditional surrender erschöpfe sich politisch in der Anerkennung der Rechtsordnung, «deren Ausbreitung die Intervention zu dienen bestimmt ist». Denn gerade um Festlegung von Art und Umfang des Interventionsrechts handelt es sich. Die Beziehungen zwischen den Besatzungsmächten und Deutschland müssen aus der Sphäre der Macht in die des Rechts erhoben werden. Dies kann unter den gegebenen Umständen nur durch ein Besatzungsstatut erfolgen, das, wenn auch einseitig von den Besatzungsmächten erlassen, mit der Umschreibung ihrer Rechte mehr Rechtsgarantien gäbe als der vergebliche Appell an die Einhaltung der Bestimmungen der Haager LKO. Daher findet sich bereits in der

Entschließung der Münchner Konferenz der Ministerpräsidenten der Westzonen vom Juni 1947 auch die Forderung nach Normierung des Besetzungsrechts. Im Augenblick ist jedoch die Antithese von Macht und Recht im Verhältnis der Völker noch allzu deutlich und zugleich zeigt sich, wie völlig unzureichend der Schirm des vorwiegend den Charakter eines «case law»²³⁾ tragenden Völkerrechts für den Besiegten ist. Aber nicht Verzicht auf das Völkerrecht, sondern die Arbeit an seiner Fortentwicklung ist die Aufgabe. Diese muß vor allem in der Erkenntnis seiner Unteilbarkeit bestehen, welche der dem Artikel 107 der UN-Charta zugrundeliegende Geist so sehr vermissen läßt. Vorläufig scheint es jedoch, als ließen sich die Großmächte der Gegenwart in ihren Maßnahmen durch die an die Fürsten gerichtete Mahnung *Bodins* — der zugleich der Schöpfer des modernen Souveränitätsbegriffes war — wenig beeinflussen: «Sed legibus divinis ac naturalibus principes obligantur, quas qui perrumpere tentabunt, divinae maiestatis iudicia non effugient»²⁴⁾.

Anmerkungen:

- 1) In dieser Richtung Arndt, Internationales Staatsrecht. SJZ. 47, Spalte 217 ff.
- 2) Die Berliner Konferenz der drei Mächte, der alliierte Kontrollrat. SWA-Verlag, Berlin 1946, S. 25 ff.
- 3) Die Konferenz von Potsdam. Ein vollständiger Bericht, zusammengestellt von der Nachrichten-Kontroll-Division der Militärregierung. Limes-Verlag, Wiesbaden.
- 4) Liszt, Das Völkerrecht, 7. Aufl., Seite 306, 288 f. — Jennings, Die Rechtsnatur der alliierten Besetzung Deutschlands. MDR. 48, S. 5, und statt vieler Heyland, Art. Besatzungsrecht in Handwörterbuch der deutschen Rechtswissenschaft I, S. 677 ff.
- 5) Anlage zum Haager Abkommen von 1907.
- 6) Liszt, a. a. O., S. 90. — Peter, Die völkerrechtliche Stellung Deutschlands unter dem Besatzungsregime. Schweizer Monatshefte, April 1946, S. 9.
- 7) So auch Schlochauer, Die völkerrechtliche Stellung Deutschlands und die zukünftige Friedensregelung. DRZ. 47, S. 118. — Peter, a. a. O., S. 8.
- 8) a. M. Peter, a. a. O., S. 14.
- 9) Das staatsrechtliche Problem Deutschland. SJZ. 47, Spalte 8.
- 10) Zitiert von Zinn, a. a. O., Spalte 5.
- 11) Erklärung vom 5. Juni 1945.
- 12) Schlochauer, a. a. O., S. 119/20. — Peter, a. a. O., S. 14. — Zinn, a. a. O., Spalte 10. — Laun, «Die Zeit» vom 19. Dezember 1946.
- 13) Sauser-Hall, L'occupation de l'Italie et de l'Allemagne et les droits privés. Vortrag, besprochen in der Neuen Zürcher Zeitung, Nr. 35 vom 8. Januar 1946. — Jennings, a. a. O., S. 6. — Cohn, Zum rechtlichen Problem Deutschland. MDR. 47, S. 180.
- 14) Vgl. hierzu die von Schweizer Seite als «Verstoß» gegen die LKO gekennzeichneten Maßnahmen der Besatzungsmächte bei Peter, a. a. O., S. 15.
- 15) Zitiert bei Haensel, Das Urteil im Nürnberger Juristenprozeß. DRZ. 48, S. 41.
- 16) So bei Zinn, a. a. O., Spalte 10, Arndt, a. a. O., Spalte 218, und Deutschlands rechtliche Lage. «Wandlung» (II. Jahrg.) 1947, S. 110. — Vermieden von Mann, Deutschlands heutiger Status. SJZ. 47, S. 471 f.

- 17) Arndt, Deutschlands rechtliche Lage, S. 109.
 18) Vollständiger Text der Urkunde in «Die Wandlung», März 1946, S. 257 ff.
 19) Hierzu weitere Einzelheiten bei Merkl, Deutschland und die Verfassung der UN in völkerrechtlicher Sicht, DRZ. 47, S. 72 ff., der diese Bestimmung allerdings nur unter dem Gesichtspunkt der «res iudicata» behandelt.
 20) Arndt, Deutschlands rechtliche Lage, S. 111.
 21) Grundsätzliches zum Aufbau einer deutschen Staatsgewalt, S. 12 f. Eben-
 sowenig wird diese Lücke geschlossen durch die nach Kaufmann jeder Okkupation als Rechtsregime immanente Begrenzung durch gewisse den Eingriff der Besatzungs-
 macht entzogene «domaines réservées». (Münchener Referat über «Die gegenwärtige
 völkerrechtliche Lage Deutschlands», Juni 1948, rezensiert in NJW 48, S. 380.)
 22) Zinn, Unconditional Surrender. NJW. 47, S. 12.
 23) Diesen dynamischen Charakter des Völkerrechts meint Radbruch, SJZ. 47,
 Spalte 344.
 24) De republica I c 8.

PILATUS

Ein Gespräch vom Gottmenschen

VON RUDOLF KASSNER

(Schluß*)

Des Pilatus Vater, um mit diesem anzufangen — denke ich mir — entstammte einem Patriziergeschlechte, das im Laufe der Jahrhunderte der Republik Senatoren, Konsulen und ähnlich Herausragendes geschenkt hat; seine Mutter war die Tochter eines Freigelassenen. Pilatus hob die väterliche Abstammung vor sich selber mehr noch als vor anderen hervor. Um den Makel der mütterlichen zu tilgen, wählte er seine Frau Claudia Prokula aus einem Geschlechte, das dem eigenen väterlichen an Rang überlegen ist. Es schmerzt ihn, daß seine Ehe kinderlos geblieben. Es mag das vielleicht der einzige Kummer sein, den er im Leben empfunden hat. Es ist nebenbei leicht einzusehen, daß ein Sohn oder eine Tochter in seiner Geschichte nicht gut zu denken und dem Phantastischen, worauf es hier ankommt, abträglich wären, ja dieses austilgen müßten, denn es soll immer im Auge behalten werden, daß, als Pilatus starb, keine Seele, sondern ein Gespenst übrig geblieben war, als für welches es, wie gesagt, keine

*) Vgl. Oktoberheft 1948, Seite 430—440.