

L I T E R A T U R

Buchbesprechungen^{*)}

Gorgé, Camille: La neutralité helvétique. Son évolution politique et juridique des origines à la seconde guerre mondiale. Zürich: Editions Polygraphiques 1947. XII, 485 S. Sfr. 24.- (geb. 28.-).

Bonjour, Edgar: Geschichte der schweizerischen Neutralität. Drei Jahrhunderte eidgenössischer Außenpolitik. Basel: Helbing und Lichtenhahn 1946. 434 S. Sfr. 22.- (geb.).

Die beiden hier angezeigten Bücher umspannen jedes in seiner Darstellung den gleichen Zeitraum vom Anfang des 17. Jahrhunderts bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges. Bei G o r g é, dem Diplomaten und Juristen, liegt dabei der Ton auf dem von ihm selbst miterlebten Abschnitt schweizerischer Neutralitätspolitik im Völkerbunde. Seine Darstellung rückt bewußt unter Absehen von historischen Einzelheiten die juristischen Kernpunkte in den Vordergrund. B o n j o u r, der Historiker, widmet den größten Raum der Schilderung des 19. Jahrhunderts und arbeitet vor allem die politisch-geistigen Kräfte heraus, die die Neutralität tragen und sichern. Die Zeit nach 1919 ist bei ihm kürzer behandelt. Beide Werke können einander ergänzen. Das Buch von G o r g é bringt alle wichtigen eidgenössischen und internationalen Texte ganz oder auszugsweise im Wortlaut und stellt im ganzen eine grundlegende quellenmäßige Behandlung der schweizerischen Neutralitätspolitik im Zeitraum 1918-1939 dar. Aus der älteren Zeit sind wichtige Vorgänge, vor allem die Akte von 1815, eingehend juristisch gewürdigt. Die ganzen Schwierigkeiten, inner- wie außerhalb der Schweiz das rechte Verständnis für Rechtsstellung und Pflichten der echten dauernden Neutralität lebendig werden zu lassen, werden klarer noch für die ältere Zeit aus der Stoffülle bei B o n j o u r ersichtlich. Hier ist etwa die ältere Politik der Vormauern (Freigrafenschaft, Sundgau, Savoyen) dargestellt, die in der späteren Neutralisation der savoyischen Zonen und in der Entfestigung von Hüningen fortlebte. Hier sehen wir, wie im 19. Jahrhundert die leidenschaftliche Anteilnahme schweizerischer Kreise an revolutionären Bewegungen des Auslands manchmal gegen die Neutralität anbrandete, die ein fremder Gast wie M a z z i n i überhaupt ganz und gar verwarf.

Drei Erkenntnisse sind es, die G o r g é in seinem Überblick als Erkenntnisse

^{*)} Unverlangt eingesandte Bücher werden in das Verzeichnis der Neueingänge aufgenommen; Besprechung erfolgt im Rahmen des verfügbaren Raumes nach Ermessen der Redaktion.

auch für die Gegenwart herausarbeitet. Erstens zeigt er, daß die dauernde freiwillige Neutralität eine besondere Institution des Völkerrechts (im Unterschied auch zur unfreiwilligen Neutralisation) darstellt. Sie wird nicht allein durch die Enthaltung im Kriegsfall gesichert. Neben der strikten Erfüllung der Rechtspflichten der Neutralität im Kriege bedingt sie bereits in Friedenszeiten eine starke Zurückhaltung im politischen Handeln, die das Vertrauen der Mächte in die künftige Wahrung der Neutralität herstellt und erhält. Wenn G. die dauernde Neutralität eine Politik des Opfers, des Verzichtes nennt, und sie mit einem Kleide vergleicht, das ständig getragen werde, so kennzeichnet er damit jene Neutralitätspolitik der politischen Zurückhaltung und bereits im Frieden dokumentierten Unparteilichkeit, die nicht als Rechtspflicht, aber als politische Grundlage die permanente Neutralität begleitet. Fehlt diese innere Gesinnung der Neutralität, so wird auch die Einrichtung selbst erschüttert. *Bonjour* zeigt, wie Parteinahme und fremder Einfluß in der Epoche von 1798 bis 1815 die schweizerische Neutralität, äußerlich erhalten, tatsächlich zu einem auch von Gorgé betonten Scheinbilde machten, das 1814 und 1815 sich dem Verlangen der Sieger gegenüber nicht ernsthaft zur Geltung brachte und sogar durch Teilnahme schweizerischer Detachements an Kriegshandlungen durchbrochen wurde. Wenn seither die Neutralität immer mehr gefestigt worden ist, so geht das Hand in Hand mit einer vertieften inneren Einstellung des schweizer Volkes ihr gegenüber. Die zweite Einsicht *Gorgé's* hilft weiter, diese 150jährige Tradition zu erklären. Dauernde Neutralität kann nur bestehen auf dem Grunde einer Bereitschaft, sie wirksam zu schützen. Eine starke und wachsame Verteidigung ist ihr Lebelement. Endlich aber zeigt Gorgé, daß Inhalt und Begriff der ständigen Neutralität nicht absolut unveränderlich sind. So ist der Grundsatz der Unparteilichkeit allmählich erweitert worden (Durchmarschrecht, Truppenanwerbungen in älterer Zeit). So wird auch heute der Gehalt der Neutralität durch die Fortbildung des Völkerrechts mitbestimmt. Gilt das auch gegenüber dem Gedanken der Ächtung des Angriffskrieges? Gorgé verhält sich gegenüber dem Gedanken, die Schweiz könne nach dieser Wandlung des Völkerrechts nunmehr eine differenzierende Neutralität zwischen Angreifer und dem Opfer sowie etwaigen Sanktionsmächten einnehmen, recht reserviert. Er legt Gewicht darauf, wie die Schweiz sich 1920 beim Eintritt in den Völkerbund gegenüber den Konsequenzen kollektiver Sicherheitspolitik verwahrt hat. Gewiß hat die Schweiz 1932 im Chaco-Konflikt auf Anfordern des Völkerbundes das doppelte Waffembargo durch Freigabe der Ausfuhr nach Bolivien aufgegeben und damit differenziert, aber im äthiopischen Konflikte hat das Land sich aus den Sanktionen im wesentlichen herausgehalten. Nachdem aber in diesem Konflikte der praktische Fehlschlag der Sanktionen sich offenbart hatte, kehrte die Schweiz zu einem Standpunkt vollständiger Neutralität zurück und erwirkte dafür 1938 die Anerkennung des Völkerbundes wie ihrer Nachbarn.

Im zweiten Weltkrieg hat die Schweiz, trotz der zutage liegenden Verantwortlichkeit für den Konflikt, eine unparteiische Neutralität im traditionellen Sinne eingehalten. Man wird es bedauern müssen, daß Gorgé dem Problem der wirtschaftlichen Neutralität nur kurze Bemerkungen widmet (S. 223 f.). In Überein-

stimmung mit der herrschenden Schweizer Lehre lehnt er eine Rechtspflicht zur Gleichbehandlung der Kriegsparteien in wirtschaftlicher Hinsicht ab (abgesehen von den Pflichten nach Art. 9 des V. Haager Abkommens), betont aber stärker als andere die unausweichliche politische Pflicht zur Wahrung einer grundsätzlichen Unparteilichkeit auch auf diesem Gebiete. Man wird ihm in der Tat darin zustimmen können, daß die Tendenzen des Völkerrechts zur Ausbildung gewisser Pflichten ökonomischer Unparteilichkeit noch keine allgemeine Anerkennung gefunden haben (Vgl. Dietrich Schindler, Neutralität und Wirtschaftspolitik 1942; Duttwyler, Der Seekrieg und die Wirtschaftspolitik des neutralen Staates, 1945, S. 175 ff.; Vaudaux, Blockade und Gegenblockade, 1948, S. 26).

Sind die Gedanken Gorgés auch zu einem Zeitpunkt (1939/40) niedergeschrieben worden, wo die politische Gesamtlage noch ein ganz abweichendes Gepräge trug, so haben ihre klar und sorgsam begründeten Ergebnisse nichts von ihrem Werte verloren. Um der Erhaltung ihrer Neutralität willen ist die Schweiz den Vereinten Nationen nicht beigetreten und ist ihr Zutritt zum Internationalen Gerichtshof, wegen der damit möglichen Heranziehung zu Sanktionen zwecks Vollstreckung der Urteile, nur mit Bedacht geschehen (Hägeman, Schweiz. Jahrbuch für int. Recht V, 1948, S. 148 ff.). Auch in der Gegenwart wird, wie einst von Nicolas Politis, die Neutralität für unvereinbar gehalten mit einem System der kollektiven Sicherheit. Das ist im Hinblick auf die Pflichten des Kap. 7 der Charter der Vereinten Nationen und auf die Zwecksetzung der VN in ihren einleitenden Bestimmungen für deren Mitglieder zutreffend. Außerhalb der Vereinten Nationen besteht aber das Recht der Neutralität fort, und nur die Zukunft wird lehren können, ob nicht auch im Schoße der Organisation von Lake Success eine Art Neutralität noch ihren Platz finden kann. Die Neutralität der Schweiz ist 1815 als ein Interesse ganz Europas bezeichnet worden. Das gilt heute noch. Die Meinung derer, die die Neutralität aus dem heutigen Völkerrecht ganz streichen möchten (z. B. Isidro Fabella, Neutralité, 1949, S. 145 ff.; Jessup, A Modern Law of Nations, 1948, S. 53, 204) übersieht den großen Wert, den die Neutralität inmitten der Maßlosigkeit des modernen Krieges als Brücke des Friedens, als Ansatzpunkt zur Wiederherstellung normaler Beziehungen und als Schutz humaner Interessen für die gesamte Staatengemeinschaft besitzen kann. Sie hat ihre Rechtfertigung also auch in allgemeinen Prinzipien des Völkerrechts, die durch restlose Aufspaltung der Welt in weltanschaulich-dogmatisch getrennte gegnerische Lager nichts zu gewinnen haben. Die beiden hier angezeigten Werke haben darum über ihren Gegenstand hinaus auch allgemeine Bedeutung für das Völkerrecht. Sie machen nicht nur die Eigenart der echten permanenten Neutralität und ihren Platz im Völkerrecht klar. Sie lehren auch, daß der schützende Mantel einer solchen dauernden Neutralität erst in langer Tradition und kraft einer bewährten Unparteilichkeit und nicht ohne den bekräftigten Willen zur Verteidigung seinen Wert gewinnt. Die beiden Werke bilden, jedes in seiner Art, einen ausgezeichneten, zuverlässigen und reich dokumentierten Wegweiser zu der Geschichte der Schweizer Neutralität und ihrer Bedeutung in neuerer Zeit.

Prof. Dr. Ulrich Schöner, Bonn

Heinl, Alfred: Das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht. 3. Neubearb. Aufl. Wien: Manz 1950. VIII, 208 S. DM 13.10 (geb.).

Nachdem im November 1949 das österreichische Staatsangehörigkeitsrecht neu »verlautbart« worden war und auch seitdem manche Änderungen erfahren hatte, war eine Neuauflage der bekannten, erstmals im September 1945 erschienenen Darstellung unerlässlich geworden, mag auch der österreichische Staatsvertrag noch auf sich warten lassen. Das vom Praktiker für die Praxis geschriebene Buch, das die Gesetzestexte (Stand vom Juni 1950) im Teil I voranstellt und in Teil III systematisch erläutert, kann an grundsätzlichen Fragen der Staatskontinuität nicht vorbeigehen, wie sie im Falle Österreich in besonderer Mannigfaltigkeit auftreten und sich praktisch vor allem in Staatsangehörigkeitsfragen auswirken. Damit u. a. befaßt sich die als Teil II beigegebene Einleitung (S. 16–54), die zunächst (S. 16–28) »Die Staatsbürgerschaft als Rechtsbegriff« behandelt (ohne von den oben S. 189 ff. besprochenen »Allgemeinen Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts« von M a k a r o v Notiz zu nehmen, wie überhaupt der wissenschaftliche Austausch zwischen Österreich und Westdeutschland erst sehr langsam in Gang kommt) und einen Rückblick auf die Zeit bis 1938 gibt (S. 28–41).

Die Darstellung der weiteren Entwicklung steht unter der dem offiziellen österreichischen Standpunkt entsprechenden (in der Voraufgabe nicht vorhandenen) Kopfleiste »Die Okkupation Österreichs durch das Deutsche Reich«. Verf. bekennt sich zur Identität des heutigen Österreich mit dem von 1938 und findet die Gesetzgebung, die auch der Rechtsetzung des »Räuberstaats« Wirksamkeit beimesse, inkonsequent. Das Deutsche Reich habe nie den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch die österreichischen Bundesbürger verfügt (wodurch diese die deutsche als zweite Staatsangehörigkeit erlangt haben würden), sondern diesen Erwerb in der Verordnung über die deutsche Staatsangehörigkeit im Lande Österreich vom 3. 7. 1938 zu Unrecht als zufolge des »Anschlusses« automatisch eingetreten vorausgesetzt. Diese Verordnung berühre also das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht nicht, ebensowenig die nur die deutsche Staatsangehörigkeit betreffende Einführung des deutschen Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22. 7. 1913 durch die deutsche Verordnung vom 30. 7. 1939.

Mit der Aufhebung des österreichischen Staatsangehörigkeitsrechts durch diese Verordnung sei für die fortbestehende österreichische Bundesbürgerschaft eine Legisvakanz (»gesetzesfreie Zeit 1939–1945«) eingetreten mit der Folge, daß Zuwachs oder Abfall von Bundesbürgern unmöglich geworden sei, bis das 1945 rückwirkend wieder in Kraft gesetzte österreichische Staatsangehörigkeitsrecht (Bundesgesetz vom 30. 7. 1925 über den Erwerb und den Verlust der Landes- und Bundesbürgerschaft) den inzwischen eingetretenen relevanten Tatsachen Rechtsfolgen verliehen habe.

Das durch Gegeneinanderwirken zweier Gesetzgebungen entstandene Staatsangehörigkeitschaos gibt einen eindrucklichen Hinweis auf die Bedeutung der Herausarbeitung allgemeingültiger Grundregeln auf diesem Gebiet, unter Trennung der Fragen der Rechtmäßigkeit und Rechtswirkung von Staatsakten – ganz abgesehen von der Analyse der verschiedenen Arten der Aufeinanderfolge faktischer Herr-

schaften über ein Gebiet. Dem Völkerrechtler bietet die sorgfältige Zusammenstellung des österreichischen Rechtszustandes wertvolles Material.

Strebel

Molen, Gezina H. J. van der: Subjecten van Volkenrecht (with elaborate english summary). Rede uitgesproken bij de aanvaarding van haar ambt als buitengewoon hoogleraar in het Volkenrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam op 25 Maart 1949. 's-Gravenhage: Nijhoff 1949. 45 S., hfl. 1.60.

An der Frage der Stellung der Individuen im Rechtssystem des Völkerrechts scheiden sich heute ältere und neuere Auffassung. Der im 19. Jahrhundert befestigten These, die allein die Staaten als Völkerrechtssubjekte anerkennt, steht die moderne Anschauung gegenüber, die auf die Existenz nichtstaatlicher Subjekte im Völkerrecht hinweist und deren vorwärtsgerichtete Vertreter (Scelle, Jessup) sogar die Individuen zu den hauptsächlichen Trägern internationaler Rechtsbeziehungen erheben möchten. In ihrer akademischen Antrittsrede nimmt die Verfasserin einen fortschrittlichen, aber doch besonnenen und ruhig abwägenden Standpunkt ein. Durch einen geschichtlichen Rückblick zeigt sie, wie im Mittelalter das *jus gentium* ein Recht der Individuen war, wie dann aber mehr und mehr in der Entwicklung der Völkerrechtslehre die Staaten in ihrer beherrschenden Rolle in den Vordergrund rücken, bis seit Vattel und seit der Staatsauffassung Hegels der Sieg der Staaten, ihre ausschließliche Beteiligung am Völkerrecht anerkannt wird. Für das positive Recht der Gegenwart stellt Frau van der Molen fest, daß neben den Staaten unzweifelhaft auch andere nichtstaatliche Subjekte am völkerrechtlichen Verkehr teilnehmen, der Papst als Haupt der römischen Kirche, die Vereinten Nationen, internationale Kommissionen usw. Auch einzelnen Personen kommt in freilich eng begrenztem Rahmen eine rechtliche, mindestens verfahrensrechtliche Position im Völkerrecht zu. Die Verf. lehnt die von manchen geforderte Änderung des heutigen Systems zu einer Völkerrechtsordnung, die nur die Individuen als Subjekte des internationalen Rechts kennt, in richtiger realistischer Beurteilung ab. Die Zugehörigkeit zu einem Staat und zu seinem Schutz ist heute, so stellt sie mit Recht fest, für den Einzelnen unentbehrlich. Diesen Schutz aber einem übergeordneten Weltstaat zu übertragen, ohne daß dieser wirkliche Eingriffsmöglichkeiten im Innern der Staaten hätte, hält die Verf. weder für praktisch durchführbar noch für wünschenswert; sie weist hierbei auf die von dem Engländer H. A. Smith (The Crisis of the Law of Nations. 1947, S. 22 f., besprochen oben S. 193 f.) hervorgehobene Gefahr einer Weltyrannei dieser *civitas maxima* hin. Mit dieser Ansicht schließt sich Frau van der Molen gewichtigen Stimmen der heutigen Literatur an (z. B. Karl Jaspers, Vom Ursprung und Ziel der Geschichte. 1949, S. 255 ff.), die vor der Gefahr eines uniformen und gewaltsamen Weltsystems warnen. Der Staat, das ist die Schlußfolgerung des Werkes, bleibt der eigentliche Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten. Das hat auch neuerdings für den Fall der Verletzung staatsfremder Individuen der Internationale Gerichtshof (Urteil vom 11. 4. 1949 C.I.J. Rec. 1949, S. 177 f.) und das Statement von Mr. Feller (United Nations) in Mémoires, Plaidoiries et Documents 1949,

S. 84 ff., wieder festgestellt; Träger der Ansprüche auf Ersatz bleibt der Heimatstaat. Allerdings weist hier die Verf. auf den mangelnden Schutz der Staatenlosen und derjenigen Individuen hin, deren Staat den Anspruch nicht aufgreifen will oder kann; sie fordert hier eine Fortentwicklung im Sinne einer unmittelbaren völkerrechtlichen Stellung dieser Personen. Wenn so die Schrift vor der »gefährlichen Utopie« einer *civitas maxima* warnt und die bestimmende Stellung der Staaten festhält, so geht sie doch auf der anderen Seite mit der unbeschränkten Staatensouveränität und dem Staatenegoismus streng ins Gericht. Sie tritt für die Überordnung des Völkerrechts, die Einfügung der Staaten in eine höhere, ihnen verbindliche Pflichten und Grenzen auferlegende Gemeinschaft der Nationen ein. Im Rahmen dieser Ordnung wird dann neben den Staaten auch nichtstaatlichen Verbänden und den Individuen ihr Platz als Subjekten im Völkerrecht angewiesen. Mit der Anerkennung einer verschiedenen Rechtsstellung der Staaten und der Individuen als Subjekten des Völkerrechts steht die Schrift im Einklang mit der Stellungnahme des Internationalen Gerichtshofs, der in dem erwähnten Urteil hervorgehoben hat, in einem Rechtssystem brauchten die Subjekte nicht identisch zu sein (a. a. O., S. 178). Das kleine Werk gibt einen vorzüglichen Überblick über die Probleme, die heute die Stellung der Individuen im Völkerrecht mit sich bringt, und den Stand der Auseinandersetzung; es führt zu klaren, praktisch anwendbaren Lösungen hin. Ein 10 Seiten langer englischer Auszug ermöglicht auch dem der niederländischen Sprache nicht mächtigen Leser die Kenntnisnahme.

Prof. Dr. Ulrich Scheuner, Bonn

Festschrift für Richard Thoma. Zum 75. Geburtstag am 19. Dezember 1949 dargebracht von Freunden, Schülern und Fachgenossen. Tübingen: Mohr 1950. 276 S. DM 22.50 (Ganzleinen: DM 26.50).

Von den zehn, auch selbständig erschienenen Beiträgen liegen drei im engeren Fachbereich dieser Zeitschrift:

Gerhard Leibholz (»Staat und Gesellschaft in England«, S. 109–128) hält den Gedanken einer von außen gebrachten *re-education* für verfehlt, gibt, im Dienste einer *self-education* an Hand der Kenntnis fremder politischer Institutionen, ein Bild der soziologischen Integrationsformen und untersucht das Verhältnis des Staates zur Gesellschaft in England (nicht, wie es nach seiner Meinung ein Engländer erwarten würde: der Gesellschaft zum Staat), das er dem kontinental-europäischen, sich an primär politischen Phänomenen wie Staat, Nation, Volk, orientierenden Staatsdenken gegenüberstellt. Er findet den Aufeinanderprall von Staat und Gesellschaft im Mitteleuropa des 19. und 20. Jahrhunderts vorausgeahnt in der Unterscheidung Rousseaus zwischen den Partikularinteressen und der *volonté de tous* einerseits und dem Gemeininteresse und der *volonté générale* andererseits und manifestiert in dem revolutionären Beigeschmack, den die Begriffe Volk, Nation, Demokratie um 1848 hatten. Das angelsächsische politische Denken dagegen sei primär Gesellschaftsdenken: *Society*, genauer: *civil society*, als entscheidender Substanzbegriff allen andern Begriffen vorgelagert, habe nicht wie auf dem Kontinent seinen früheren politischen Charakter verloren. Der Staat, nur

eine Funktion der Gesellschaft, zu dieser ohne das kontinentale latente Spannungsverhältnis, vielmehr von ihr her lebend, werde geschichtlich (Entstehung des Britischen Kolonialreichs) von ihren politisch schöpferischen Kräften getragen, da die Gesellschaft dort zugleich Gemeinschaft sei – von britischen Historikern vielfach verwechselt mit H e g e l s Begriff der Gesellschaft, so daß von ihnen der Nationalsozialismus als spezifisch deutsches Phänomen und als letzter und reinsten Ausdruck der preußisch-deutschen Geschichte mißdeutet sei.

Verf. führt den Unterschied angelsächsischen und kontinental-europäischen Denkens darauf zurück, daß »man auf dem Kontinent zur Zeit der absoluten Monarchie mit dem mittelalterlichen und säkularisierten Gesellschaftsdenken des Vernunft- und Naturrechts grundsätzlich gebrochen hatte, während in England das traditionelle Gesellschaftsdenken trotz aller grundsätzlichen Veränderungen sich bis heute als lebendige Kraft erhalten hat«. Die englische Revolution des 17. Jahrhunderts habe nicht wie die französische die Grundlagen der europäischen Zivilisation potentiell in Frage gestellt. Die Lehre von der Gesellschaft sei in England das zentrale Thema allgemeinsten Interesses (man ziehe es dort vor, von *government* statt vom Staat zu sprechen), basierend auf der mittelalterlichen *Christian Society*-Lehre, säkularisiert im Vernunft- und Naturrechtszeitalter, heute bedroht durch die Relativierung und Subjektivierung des Utilitarismus. Grundthema sei nicht das kontinentaleuropäische der Versöhnung des Spannungsverhältnisses zwischen Gemeinschaft und Individuum, wobei letzteres oft der höher bewerteten Gemeinschaft, dem Staate, zum Opfer gebracht worden sei: *Society* diene der Eigenständigkeit des Individuums, daher von Anbeginn die Begrenzung der politischen Macht und Autorität. Die Fundamentalrechte auf Leben und Freiheit, *the British way of life* (Toleranz) werden vom Verf. in ihrer soziologisch-politischen Bedeutung erläutert. Der Glaube an den Primat des Rationalen und an die schöpferische Kraft der Freiheit mache das spezifisch englische, von der Elite der Nation getragene humanitäre Ethos verständlich. Der Glaube an die den Menschen prägende Erziehung sei in England geradezu das Vehikel, mit dessen Hilfe man das humanitäre Ethos dem Menschen als allgemein selbstverständliche Verpflichtung aufzuerlegen suche. *Re-education* sei – trotz aller Kritik – Anliegen der Wohlwollenden, der Idealisten viel mehr als der Machtpolitiker. Der Glaube an das vernunftbegabte Individuum erkläre die beherrschende Rolle der öffentlichen Meinung, die als Macht das Land regiere und bereit sei, ihre etwaigen Irrtümer einzusehen, wie den der „*appeasement*“-Politik der dreißiger Jahre gegenüber dem Nationalsozialismus, und daher fähig, sich selbst zu korrigieren, wenn auch mit oft gefährlichen Zeitverlusten.

Wenn der Zweck eines guten Regierungssystems im Rahmen einer guten Gesellschaftsordnung sei, die Bildung der öffentlichen Meinung sicherzustellen, so müsse ein solches System vor allem die naturgegebenen rationalen Grundlagen der Gesellschaftsordnung sichern, Leben und Freiheit des Einzelnen respektieren und die Autonomie der unpolitischen Lebensbereiche garantieren. Letztes Mittel bei Versagen der konstitutionellen Garantien und organisatorischen Hemmungen sei das auf die Natur und Gottes Willen gegründete Recht auf Revolution (L o c k e).

So ist der im Mai 1949 gehaltene Vortrag des Verf. nicht nur von allgemeinpolitischem Interesse, sondern berührt auch die soziologischen Grundlagen einer fremden staatlichen Ordnung, an denen diese Zeitschrift nicht vorbeigehen kann und will.

Hermann Mosler (»Die völkerrechtliche Wirkung bundesstaatlicher Verfassungen. Eine Untersuchung zum Völkerrecht und zum vergleichenden Verfassungsrecht«, S. 129–172) erkennt in der bekannten Formulierung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs im Arrêt No. 7: «Au regard du droit international et de la Cour qui est l'organe, les lois nationales sont de simples faits» das Axiom der klassischen Epoche, die innere Rechtsordnung der Staaten, ihre Verfassung und Gesetzgebung, erzeuge keine Wirkung in der völkerrechtlichen Sphäre. Aus dem oben S. 484 ff. besprochenen Buch von Paul de Visser («De la conclusion des traités internationaux»), aber auch aus den weiteren Ausführungen des Verf. ergibt sich, daß die innerstaatliche Organisation und Kompetenzverteilung als völkerrechtserhebliche Tatsachen (wenn auch «de simples faits») sehr wohl Wirkungen in der völkerrechtlichen Sphäre erzeugen und auf ganz anderer Ebene liegen als das im Arrêt No. 7 behandelte polnische Gesetz.

Die Frage nach der Völkerrechtsfähigkeit von Staatenverbindungen bzw. ihrer Gliedstaaten beantwortet Verf. nach dem Prinzip: »Wer Rechtssubjekt ist, kann nur von der Rechtsordnung bestimmt werden, in der diese Eigenschaft von Bedeutung ist«. Es frage sich, ob das Völkerrecht in dieser Hinsicht auf das jeweilige Bundesstaats-Verfassungsrecht verweise. Souverän (als Voraussetzung der Völkerrechtsfähigkeit) sei ein Staat, »der im Rahmen der je nach der geschichtlichen Situation wechselnden Normen des Völkerrechts der Intervention von außen entzogen und einer höheren Herrschaftsorganisation nicht unterworfen« sei, wobei die freiwillige Zugehörigkeit zu einer solchen Organisation und die Übertragung von Interventionsrechten an deren Organe die Souveränität nicht berühre (faktische Austrittsmöglichkeit als Kriterium). Verf. stellt den souveränen Staaten als »notwendigen« Völkerrechtssubjekten die von deren Willen »abgeleitete« Völkerrechtsfähigkeit der über ihnen stehenden internationalen Organisationen gegenüber und zu diesen in Parallele die Gliedverbände eines souveränen Bundesstaats, sofern ihnen die innerbündische Kompetenzverteilung und die (hier konstitutive) Anerkennung im internationalen Verkehr »abgeleitete« und beschränkte (partielle) Völkerrechtsfähigkeit verleiht. Nach Skizzierung des Entwicklungsstandes des Besatzungsregimes in Westdeutschland (November 1949) untersucht Verf. die Bedeutung der (auf ihre Gesetzgebungskompetenz) beschränkten außenpolitischen Zuständigkeiten der »Länder« der Bundesrepublik Deutschland und vergleicht damit die *external sovereignty* der USA gegenüber ihren Gliedstaaten, unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Obersten Bundesgerichts bis 1947, Kanadas, Australiens und die Kompetenzen der Unionsrepubliken der USSR nach der Verfassungsänderung vom 1. 2. 1944 (vgl. diese Zeitschrift, Bd. XII, S. 106 ff.). Bei Untersuchung der »auswärtigen Angelegenheiten der Gliedstaaten vom Standpunkt der Völkerrechtsordnung« stellt Verf. fest, daß die Anerkennung der Gliedverbände in der Regel *implicite* in der Anerkennung des Gesamtstaates enthalten sei. Daraus

folge aber keine Verpflichtung eines fremden Staates, etwa ein Vertragsangebot des Bundesstaates deshalb abzulehnen, weil es in die Gliedstaatskompetenzen in bundesverfassungswidriger Weise eingreife: das Glied habe kein eigenes, nach außen wirkendes Recht auf Fortdauer der Anerkennung seiner beschränkten Völkerrechtsfähigkeit. Die Frage der völkerrechtlichen Wirkung einer Kompetenzüberschreitung des Bundesstaats gegenüber dem Gliedstaat sei ebenso zu beurteilen wie die verfassungsmäßige Unzuständigkeit eines völkerrechtsverbindlich handelnden Staatsorgans. Gegen eine Außenwirkung der Kompetenzverteilung spreche aber, daß sie neben der Unsicherheit die Gefahr der Einmischung in innere Verfassungsangelegenheiten zur Folge haben könne. Ein Vertrag sei aber ungültig, wenn die Kompetenzverteilung klar und das Handeln *ultra vires* im konkreten Falle eindeutig sei. Schließlich untersucht Verf. die völkerrechtlichen Wirkungsmöglichkeiten von Kompetenz- und Strukturveränderungen im Bundesstaat. Die Arbeit verdient schon wegen ihrer Fragestellung besonderes Interesse.

Walter Schätzel (S. 173–197) untersucht »Die riskante Kriegshandlung« (im Anschluß an Kunz, 1935), an den Beispielen Blockadebruch, Banngutbeförderung, Fahrt im Geleitzug, Flucht Kriegsgefangener und Spionage, als weder strafbares, noch rechtswidriges, dennoch rechtlich verschärfter Abwehr ausgesetztes Verhalten, besonders unter dem Gesichtspunkt der Verschiebung des Verhältnisses zwischen *ius in bello* und *ius ad bellum* durch strafgerichtliche Aburteilung des Zum-Kriege-Schreitens in den Nürnberger Verfahren und durch Kriminalisierung kriegsrechtlicher Tatbestände, woran man im Haag 1907 noch nicht gedacht habe. In der kriminellen Strafbarkeit der Spionage und des gemeinsamen Fluchtunternehmens Kriegsgefangener als Meuterei sieht Verf. die seltenen Fälle, bei denen eine nicht verbotene (also rechtmäßige), nur »riskante« Handlung als kriminelles Unrecht verfolgt werde, was systemwidrig, aber wegen der besonderen Gefährlichkeit solcher Handlungen als zulässig anerkannt sei. Als weitere Fälle »riskanter« Kriegshandlungen erwähnt Verf.: »Flucht eines Zivilgefangenen, Flucht eines genommenen (nicht gestellten) Geisels, Abwanderung von Kriegsfreiwilligen aus einem besetzten Gebiet zu ihrem Heer, Sabotageakte durch nach Spionenart heimlich eingedrungene Saboteure, In-Umlauf-Setzen von nachgedrucktem Geld des Kriegsgegners, Erteilen falscher Auskünfte an den Feind, Falschführen durch einen als Führer gepreßten Landeseinwohner, im Seekrieg bewaffnete Verteidigung eines Handelsschiffes, in alten Zeiten auch der hartnäckige Kommandant, der den Widerstand über die Grenzen der militärischen Notwendigkeit hinaus fortsetzte«, und gelangt zu folgenden allgemeinen Regeln über die riskante Kriegshandlung: Mit der Anwendung strafrechtlicher Grundsätze müsse man sehr vorsichtig sein, da sie meist auf riskante Handlungen nicht passen, besonders in der Verschuldensfrage. Ein im offenen Kampf gefangener Feind dürfe nicht getötet werden, dagegen stehe »nichts im Wege, einen hinterhältigen und treulosen Feind, also auch einen Spion, nach der ganzen Strenge des alten Kriegsrechts zu behandeln« (S. 190).

Diese Abgrenzung befriedigt nicht. Die Verwendung eines Treubegriffs in diesem Zusammenhang, sei es auch in Anlehnung an den alten, aber doch ganz anders aufgebauten Begriff der Perfidie, erscheint bedenklich und trifft auf den Spion

nicht zu. Es muß, vor allem auf dem an Bedeutung zunehmenden Gebiet der intellektuellen Kriegführung, klar unterschieden werden zwischen den vier Kategorien:

1. Handlung völkerrechtlich zulässig, Bestrafung unzulässig;
2. Handlung wie ihre Bestrafung völkerrechtlich zulässig (»riskante Kriegshandlung«);
3. Handlung völkerrechtlich unzulässig oder nicht gerechtfertigt und nach Maßgabe des internen Rechts des Kriegsgegners strafbar (wobei die Modalitäten vielfach problematisch sind);
4. Handlung völkerrechtswidrig, aber Bestrafung völkerrechtlich aus irgendwelchen Gründen unzulässig.

Grundsatz ist die Zulässigkeit aller nicht vom völkerrechtlichen Vertrags- und Gewohnheitsrecht ausdrücklich verbotenen Schädigungen der gegnerischen Wehrkraft, also die völkerrechtliche Unzulässigkeit der Bestrafung (seitens des Gegners) aller darauf gerichteten Handlungen, sofern nicht die Bestrafung völkerrechtlich ausdrücklich gestattet ist (alles andere führt zu end- und sinnlosen Strafverfahren während und besonders nach Kriegen unter durchaus unzutreffenden Strafnormen). Dabei wird in Kauf genommen, daß neuartige Schädigungsformen zunächst straflos bleiben, weil das Völkerrecht zu ihrer Zulässigkeit noch nicht Stellung genommen hat, doch reichen die *principes généraux* des Kriegsrechts und der Humanität im allgemeinen aus, auch neuartige verwerfliche Kampfmethoden in den Bereich des völkerrechtlich Unzulässigen, also vor Bestrafung nicht Geschützten einzuordnen. Daß aber das rechtliche, besonders das strafrechtliche Verbot hinter der Entwicklung verwerflicher Methoden herhinkt und die ersten konkreten Fälle nicht zu erfassen vermag, ist eine allgemeine, von dem Prinzip *nulla poena sine lege* nicht zu trennende Erscheinung. Richtig ist, daß das Völkerrecht für die Abgrenzung der (bewaffneten) Abwehrbefugnis auf subjektive Momente beim »riskant« Handelnden grundsätzlich nicht abstellt, dagegen kann es für die Abgrenzung der Strafbefugnis, zum Beispiel bei Bewertung bindenden Befehls, von dem subjektiven Kriterium nicht absehen: ob dem Empfänger des Befehls dessen Völkerrechtswidrigkeit bekannt bzw. erkennbar war.

Unbefriedigend erscheint auch die Formulierung: »Riskante Handlungen dürfen abgewehrt, aber nicht vergolten werden. Ist die Handlung vollendet, so ist nichts mehr abzuwehren; daher kann keine spätere Ahndung stattfinden.« Auf Spione und Saboteure trifft das jedenfalls nicht zu, denn Bestrafung (ob man sie Vergeltung nennt oder nicht) bleibt erlaubt, auch wenn die Handlung (zum Beispiel durch Funk) oder die Abwehr (Inhaftierung) beendet ist. Die Unzulässigkeit der Bestrafung nach Art. 31 und 8 Abs. 3 LKO sind völkerrechtliche Strafausschließungsgründe rein objektiver Natur, unabhängig davon, ob Handlung oder Abwehr vollendet sind (zum Beispiel der zu seinem Heer zurückgekehrte Saboteur fällt als regulärer Soldat in Gefangenschaft, solange der von ihm gelegte Zeitzünder noch wirkt). Diese völkerrechtlichen, primitiven Abgrenzungen beruhen auf praktischen Erwägungen, unter dem Gesichtspunkt der Einfachheit und Klarheit. Versuche ihrer theoretischen Analysierung an Hand völkerrechtsfremder Begriffe führen meist in die Irre. Ebenso scheint die Unzulässigkeit der Bestrafung

des Chefs der Spionageabteilung oder des Fliegers, der den Spion absetzt, wegen Anstiftung bzw. Beihilfe weniger darauf zu beruhen, daß »ein echtes Delikt im strafrechtlichen Sinne nicht vorliegt«, als darauf, daß der »Chef« nicht heimlich oder unter falschem Vorwand in das feindliche Operationsgebiet eingedrungen ist, mag er auch im besetzten Feindgebiet gearbeitet haben, während es beim Flieger darauf ankommt, ob das Flugzeug richtig gekennzeichnet war, so daß auch der Spion nicht (etwa wegen versuchter Spionage) bestraft werden kann, wenn er aus dem zur Landung gezwungenen, gekennzeichneten Flugzeug heraus verhaftet wird. Dagegen unterliegt der im nicht besetzten Feindgebiet operierende Chef einer Spionagezentrale ebenso der Bestrafung wie der dem Spion dort behilfliche ausländische Zivilist, wie zum Beispiel in Art. 5 Abs. 3 des IV. Genfer Abkommens vom 12. 8. 1949 zum Ausdruck kommt. Für die völkerrechtliche Beurteilung des Staates, der den Spion oder Saboteur entsendet, kommt es auch nicht darauf an, ob sich seine Tätigkeit auf eigenem oder feindlichem Gebiet abspielt: Erkundung auf besetztem Feindgebiet hinter der eigenen Linie darf nicht bestraft werden. Interessant wäre in diesem Zusammenhang die Prüfung der Frage der strafrechtlichen Immunität der Staatstätigkeit gewesen.

Sehr kurz ist die verwickelte und problematische Rolle der Staatsangehörigkeit des Täters (S. 195) behandelt, wobei in der Praxis gelegentlich der Standpunkt begegnet, der völkerrechtliche Schutz des Täters nach Art. 31 LKO hänge davon ab, daß er (positiv!) Angehöriger des Staates sei, für den er handelte, ja sogar dessen Staatsangehörigkeit schon lange vorher besessen und nicht erst während des Krieges erworben habe. Man hätte deutscherseits gerade in heutiger Lage Grund, diesen Fragen besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Die Unabhängigkeit des *ius in bello* vom *ius ad bellum* kann heute als gesichert gelten und hat auch die Nürnberger Verfahren überdauert, wenn sie auch in Kriegsverbrecherprozessen seit 1945 häufig außer acht gelassen wurde. Die Formulierung: »Ist der ganze Krieg ein Verbrechen [des Staates!], so kann der Einfall in Feindesland . . . unmöglich durch den Krieg noch gerechtfertigt werden. Auch diese Handlungen müssen Verbrechen bleiben, wie die Anklagevertreter in den Nürnberger Prozessen logisch durchaus zutreffend . . . ausgeführt haben« (S. 173) vermag daher nicht zu überzeugen, auch abgesehen von der Unannehmbarkeit der Folgerungen, auf die Verf. (S. 174) mit Recht hinweist.

Weitere Beiträge sind: Ottmar B ü h l e r : »Finanzgewalt im Wandel der Verfassungen«; Ernst F r i e s e n h a h n : »Über Begriff und Arten der Rechtsprechung unter besonderer Berücksichtigung der Staatsgerichtsbarkeit nach dem Grundgesetz und den westdeutschen Landesverfassungen«; Hermann J a h r r e i ß : »Demokratie. Selbstbewußtheit – Selbstgefährdung – Selbstschutz (Zur deutschen Verfassungsproblematik seit 1945)«; Walter J e l l i n e k : »Behördlicher Kündigungsschutz und Verwaltungsgerichtsbarkeit«; Ulrich S c h e u n e r : »Die Auswanderungsfreiheit in der Verfassungsgeschichte und im Verfassungsrecht Deutschlands«; Adolf S c h ü l e : »Staatliche Personalämter und berufsgenossenschaftliche Selbstverwaltung«; Hellmuth von W e b e r : »Schöppenstuhl und Landesherr. Ein Bei-

trag zur Geschichte der richterlichen Prüfungszuständigkeit«. Der Festschrift ist ein Bildnis von Richard Thom a und ein Verzeichnis seiner Schriften beigegeben.

Strebel

Uhler, Oscar M.: Der völkerrechtliche Schutz der Bevölkerung eines besetzten Gebiets gegen Maßnahmen der Okkupationsmacht

unter besonderer Berücksichtigung der Genfer Zivilkonvention vom 12. August 1949. Zürich: Polygraphischer Verlag 1950. XX, 301 S. (Zürcher Studien zum internationalen Recht. Nr. 17), Sfr. 13.-.

Diese wohl erste umfassende Behandlung des IV. Genfer Abkommens betreffend den Schutz von Zivilpersonen im Kriege vom 12. 8. 1949 und der ihm zugrunde liegenden Fragen verdient um so größeres Interesse, als dieses Abkommen Neuland beschreitet und den Bereich des sog. Rotkreuz-Völkerrechts wesentlich erweitert. Die Arbeit schließt sich in Gegenstand und Anlage etwa dem Inhalt des Abkommens an, unterscheidet sich von ihm aber im Titel: Das Abkommen betrifft *la protection des personnes civiles en temps de guerre*, stellt also auf den Schutz des Individuums ab, entsprechend den drei übrigen Genfer Abkommen von 1949 und der Aufgabe des Roten Kreuzes, ohne sich auf das besetzte Gebiet zu beschränken und ohne das Okkupationsrecht erschöpfend zu behandeln. Wenn Verf. demgegenüber vom »Schutz der Bevölkerung eines besetzten Gebietes« spricht, so tritt hier eine Personengesamtheit als Schutzobjekt kollektiv in Erscheinung. Die »Bevölkerung« kann durch Maßnahmen betroffen werden, die gegenüber Einzelpersonen nicht in Betracht kommen (Eingriffe in das Wirtschaftssystem, in die Rechtsordnung usw.) und auch in dem IV. Genfer Abkommen nicht behandelt sind. Die Befugnisse einer Besatzungsmacht zu Eingriffen in Presse- und Nachrichtenwesen, Wirtschafts- und Währungsordnung, Stellenbesetzung in Privatunternehmen, Erziehungswesen, Rechtspflege, überhaupt in kollektive Angelegenheiten der Bevölkerung macht Verf. nicht zum Gegenstand seiner Untersuchungen, obwohl er Art. 43 LKO eingehend kommentiert (S. 194 ff.). Die Gleichsetzung »zum Schutze der Zivilpersonen auf besetztem Gebiet aufgestellten Normen« mit dem Okkupationsrecht (S. 272 f.) läßt sich also nicht durchführen.

Verf. verfolgt im 1. Teil Staatenpraxis und Theorie zurück bis zur Antike, um die neuen Genfer Regeln vor den Hintergrund des bisherigen Zustands zu stellen, zeigt besonders die seitens des Internationalen Rotkreuzkomitees, der International Law Association (»The Bellot-Rules of War in occupied territory«, Warschau 1928) und der Konferenz von Monaco 1934 erbrachten Leistungen zur Fortentwicklung des Kriegsrechts und gibt eine detaillierte, oft über das bisher veröffentlichte Material hinausgehende Vorgeschichte der neuen Abkommen.

Im 2. Teil »Schutz der Zivilbevölkerung eines besetzten Gebietes gegen Maßnahmen der Besatzungsmacht« (S. 33–254) behandelt Verf. zunächst »A: Begriff und Wesen der *occupatio bellica*« (S. 33–46), die er gegen ähnliche völkerrechtliche Tatbestände abgrenzt, nämlich *occupations pacifiques* – a) *occupation pacifique à titre de garantie*, b) *occupation administrative*, c) *occupation coercitive* –, *occupation mixte*, *occupation de protection*, Invasion und Annexion, also in Anlehnung

an, wenn auch nicht in voller Übereinstimmung mit S a u s e r - H a l l (vgl. oben S. 520). Die *occupatio bellica* sei ein wesentlich vorübergehender Zustand, dessen Sinn und Zweck primär militärisch-strategischer Art sei; der besetzte Staat bleibe bestehen, ein Übergang der Souveränität auf den Okkupanten finde nicht statt. Über die stellvertretende Übernahme der Funktionen, die die Staatsgewalt des besetzten Gebietes nicht mehr ausüben kann, und über die Ausübung der aus Art. 43 LKO sich ergebenden Befugnisse hinaus sei der Okkupant lediglich zu den für die Sicherheit seiner eigenen Truppen unerläßlichen Maßnahmen berechtigt. Nach Untersuchung der Rechtsnatur und Legitimationsbasis der Okkupationsgewalt und der Begründung der Gehorsampflicht der Bevölkerung behandelt Verf.: »B: Die Anwendung des Besetzungsrechts« (S. 46–81), also den Tatbestand der Rechtsfigur *occupatio bellica* und die persönliche und räumliche Reichweite ihrer Normen, besonders die Frage der Anwendung des IV. Genfer Abkommens von 1949 auf bewaffnete Auseinandersetzungen ohne Kriegscharakter und auf Bürgerkriege, und geht hier zunehmend zur Interpretation des Abkommens und Darstellung der Genesis seiner Normen über, was in der Titulatur nicht klar genug hervortritt (S. 64: »Der Geltungsbereich« – von was?) – eine Folge der oft schwer vermeidbaren Verquickung apriorischer und positivistischer Methode.

Bei Darstellung des »materiellen Rechts« im Abschnitt C (S. 81–228) behandelt Verf. unter dem »Schutz der Menschenrechte« (S. 81–193) den völkerrechtlichen Schutz 1. gegen Kollektivstrafen und Terrorakte (die er S. 83 gegen die unzutreffend, weil unter Übergehung des Repressivzwecks definierten Repressalien abgrenzt, vgl. V e r d r o s s : Völkerrecht, 2. Aufl. 1950, S. 328), mit eingehender Interpretation des Art. 50 LKO, 2. gegen Geiselnahme und -tötung (S. 121–147), 3. gegen Gruppenvernichtung (Genocid) und 4. gegen Deportation (S. 170–193); unter dem »Schutz der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Lebens« (S. 193–228): 1. Verwaltung und Requisitionen (letztere nur insoweit, »als es sich um die Forderungen von Dienstleistungen für Verwaltungsaufgaben handelt. Die übrigen Dienstleistungen und das formelle Requisitionsrecht« werden ausgeschieden, offenbar weil das IV. Genfer Abkommen von 1949 sie nicht behandelt. Der Schutz der privaten Vermögensrechte, besonders des Eigentums, bleibt also außer Betracht); 2. Ernährung und öffentliche Gesundheit. Die genannten Fragen behandelt Verf. fast einheitlich unter folgenden Gesichtspunkten: a) Das Problem, b) Landkriegsordnung und Doktrin, c) Staatenpraxis, d) Judikatur: aa) der internationalen Okkupationsgerichte (hier erscheint die Rechtsprechung des Nürnberger IMT und des Internationalen Militärgerichts für den Fernen Osten), bb) der nationalen Okkupationsgerichte, cc) der Landesgerichte, e) »Die Genfer Zivilkonvention«. Die Darstellung beschränkt sich also nicht auf den Inhalt des IV. Genfer Abkommens von 1949. Im Abschnitt D wird »Das formelle Recht« behandelt (S. 228–254), nämlich I. Kriegsstrafrechtsverordnungsrecht (der Besatzungsmacht), II. Gerichtsorganisation, III. Strafverfahren, IV. Strafen und Maßnahmen.

Der 3. Teil behandelt »Die Sicherung der Respektierung und die Problematik des Besetzungsrechts« (S. 255–295), und zwar zur 1. Frage die Kontrollorganisation, vor allem die Rolle der Schutzmächte und des Internationalen Rotkreuz-

komitees, und die Strafsanktionen für Abkommensverletzungen; zur Problematik des Besetzungsrechts werden unterschieden: Staats-, Kriegs- und militärische Notwendigkeit und »der eigentliche Notstand«.

Die Arbeit gewinnt besonderen Wert durch Heranziehung größtenteils unveröffentlichten und nicht zitierten Materials der Genfer diplomatischen Konferenz von 1949 und gibt interessante Aufschlüsse über die Haltung der einzelnen Delegationen in den Ausschüssen und im Plenum und über die Genesis vieler wichtiger Bestimmungen des IV. Genfer Abkommens. Unnötig zu sagen, daß auch die veröffentlichten Materialien zur Vorbereitung der diplomatischen Konferenz (vgl. oben S. 120 ff.) gründlich ausgewertet sind. Was die Staatenpraxis betrifft, so verwertet Verf. die Erfahrungen der beiden Weltkriege bis 1945, also vorwiegend Fälle deutscher Besetzungspraxis, und zwar meist eindeutig schwere Völkerrechtsverstöße. Die schwierigeren und für die rechtliche Durchforschung ergiebigeren Fragen liegen indes vielleicht bei den an der Grenze des Legalen stehenden Vorgängen. Bei der Frage der Sicherung der Respektierung der Völkerrechtsregeln und der Feststellung von Verstößen, deren Regelung in den Genfer Abkommen von 1949 weitgehend aus denen von 1929 übernommen wurde (S. 269, Anm. 57), wäre vielleicht ein Hinweis auf die Erfahrungen des Abessinien-Konfliktes und auf die dadurch veranlaßten Bestrebungen zur Änderung des Art. 30 des Verwundetenabkommens von 1929 (vgl. diese Zeitschrift Band VI, S. 686 ff., Band VII, S. 265 ff., Band IX, S. 471 ff.) interessant gewesen. Die Staatenpraxis der Alliierten auf deutschem und japanischem Gebiet seit 1945 wird im Gegensatz zur alliierten Besetzungspraxis in Italien kaum berücksichtigt. Dabei will das IV. Genfer Abkommen (Art. 6 Abs. 3) weitgehend auch für die nach Abschluß der militärischen Operationen fortdauernde Besetzung gelten, so daß die alliierte Praxis seit 1945 von Interesse wäre unabhängig von der Frage, welchen Völkerrechtsregeln sie in concreto untersteht. Dadurch sind der Bearbeitung manche wichtige Fragen entgangen. Wenn also auch der weitgezogene Rahmen dieser grundsätzlichen Arbeit den Umkreis der im Thema liegenden Fragen nicht zu erschöpfen vermag, so ist die Arbeit doch, gerade auch dank ihrer Materialfülle, als wertvoller Beitrag zur Lösung der schwierigen und weittragenden Probleme des Schutzes der Zivilpersonen im Kriege zu begrüßen.

Strebel

Zellweger, Eduard: Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für die Presse unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Praxis. Zürich: Polygraphischer Verlag AG, 1949. 144 S. Sfr. 9.50.

Verf., ehemaliger schweizerischer Gesandter in Belgrad, weist einleitend auf die veränderte Stellung und Rolle der Presse im Staat als ein Kennzeichen der Wandlung hin, welche das Staatsrecht der totalitären Staaten in der Beziehung zwischen Staat und Individuum vollzogen hat. Die Auswirkung dieser Wandlung auch auf die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für die Presse festzustellen, bildet den Kern seiner Untersuchung.

Es folgt zunächst eine kurze Darstellung des Systems der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit. Nach rechtssoziologischer Betrachtung, der auch der Völkerrechtler

nicht entraten könne, seien Organe des Staates, für die dieser hafte, nicht nur jene Menschen und Menschengruppen, welche das Landesrecht als Staatsorgane qualifiziere, sondern »jedes Individuum oder jede Gruppe von Individuen, die die oberste, nicht abgeleitete und kontrollierte Macht besitzen« bzw. an ihrer Ausübung teilnehmen. Dies treffe zu, wie im einzelnen dargelegt wird, bei den bisher bekannten Staatsparteien der totalitären Staaten, womit jene Parteien völkerrechtlich als Staatsorgane zu betrachten seien.

Auf die Wechselwirkung zwischen landesrechtlichen Presseordnungen und völkerrechtlicher Verantwortlichkeit eingehend, erklärt Verf., daß der Staat für die in seinem Gebiet gemachten Presseäußerungen bzw. für die dort erscheinenden Presseerzeugnisse ganz verschieden hafte, je nachdem die landesrechtliche Presseordnung diese oder jene Eigenart aufweise. Herrsche ein Regime der Pressefreiheit, so hafte der Staat nur nach den Grundsätzen über die Verantwortlichkeit aus Anlaß von Handlungen Privater, das heißt, er habe lediglich eine gewisse an anderer Stelle noch näher aufzuzeigende Präventiv- und Repressionspflicht, hafte also nicht unmittelbar für die Presseäußerungen. Ganz anders lägen die Dinge im Falle eines staatlichen Pressemonopols oder bei der Parteipresse des Einparteienstaates, wo eine unmittelbare Haftung des Staates für die Äußerungen durch die Presse eintrete. Letzteres gelte, wie am Beispiel der Verhältnisse im nationalsozialistischen Deutschland eingehend dargelegt wird, entsprechend auch für die gleichgeschaltete Presse.

Die Verhütungs- und Strafpflicht des Staates sei im einzelnen nur schwer zu präzisieren. Völkerrechtliches Pressedelikt sei »eine durch das Mittel der Druckerpresse verbreitete Gedankenäußerung, durch die ein subjektives Recht eines fremden Staates verletzt wird, wobei die Rechtsverletzung im Inhalt des Druckwerkes begründet ist«. Die freie private Presse habe mehr Spielraum als die staatliche Presse.

Besonders hier zeigt sich die unverkennbare Tendenz des Verf., den Kreis der Verantwortlichkeit des Staates mit freier Presse so eng wie möglich zu ziehen. Er stellt fest, daß eine öffentliche Aufforderung zum Mord an Staatsoberhäuptern und anderen völkerrechtlich geschützten Staatsorganen vom Völkerrecht »verpönt« sei. Hingegen lasse sich ein gewohnheitsrechtlicher Satz, daß die hochverräterische Propaganda Privater, das heißt die öffentliche Aufforderung zu Behörden-, Gebiets- und Verfassungshochverrat, rechtswidrig sei, nicht nachweisen, da – wie Lauterpacht schreibe – die Staatengemeinschaft »keine Versicherungsgesellschaft auf Gegenseitigkeit sei, um installierte Regierungen an der Macht zu erhalten«. Auch die private Boykottpropaganda bedeute keine den Staat mit einer Verantwortlichkeit belastende Rechtswidrigkeit.

Mit Nachdruck wendet sich der Verf. gegen die von deutscher Seite vor dem zweiten Weltkrieg und während desselben unter Hinweis auf die Neutralität der Schweiz geforderte Zurückhaltung der Schweizer Presse. Diese Ausführungen gipfeln in der Behauptung, daß die neutrale Macht weder in Kriegs- noch in Friedenszeiten gehalten sei, gegen die öffentliche Aufforderung zur Begehung von Feindseligkeiten, die das Gebiet einer fremden Macht verletzen, einzuschreiten. Selbst

der Regierung des neutralen Staates sei ein öffentliches Urteil über die Streitfrage der Kriegsparteien gestattet. Der Grundsatz der Gleichbehandlung beziehe sich im wesentlichen auf den militärischen Sektor. Es könne als unzweifelhaft gelten, daß sich aus dem Völkerrecht keine neutralitätsrechtlichen Einschränkungen der Freiheit der privaten Presse ableiten ließen.

Von dem Gedanken ausgehend, daß der Spielraum für die staatliche und die dieser unter Umständen gleichzusetzende Parteipresse des Einparteienstaates enger sei, wird festgestellt, daß die hochverräterische Propaganda hier eine Delikts haftung begründe. Ebenso bilde die Boykottpropaganda durch die staatliche oder verstaatlichte Presse jedenfalls dort ein völkerrechtliches Delikt, wo sie vertragliche Rechte verletze. Es sei unzweifelhaft, daß Neutralitätsverletzungen in Gestalt von Pressedelikten vorkommen könnten, das heißt, daß die Existenz eines die staatliche Presse bindenden Verbots neutralitätswidriger Äußerungen angenommen werden müsse. Doch bilde die Bestimmung von Inhalt und Tragweite dieses Verbots »etwelche Schwierigkeiten«.

Ein Kapitel über staatsvertragliche Einschränkungen der Pressefreiheit und ein solches über den Versuch einer Fortbildung des internationalen Presserechts beschließen die anregende Schrift, die in einer von weltanschaulichen Gegensätzen bedrohten Welt, in welcher der Meinungskampf nicht zuletzt durch die Presse maßgeblich bestimmt wird, sowohl bei Juristen wie Politikern Beachtung verdient. Es ist zu bedauern, daß nicht auch die täglich an Bedeutung gewinnende völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für den Rundfunk zum Gegenstand der Untersuchungen gemacht bzw. allfällige Analogien aufgezeigt wurden.

Weiss

Zeitschriftenschau

Air Affairs. Vol. 1, 1946/47

An International Quarterly Journal. Editor: William D. Partridge. Publisher: Air Affairs Inc., Washington.

Warner, Edward: Notes from PICAQ Experience (S. 30-44). Verf., Präsident des Interim Council of the Provisional International Civil Aviation Organization, gibt einen Überblick auf deren Tätigkeit im ersten Jahr ihres Bestehens.

Cooper, John C.: Notes on Air Power in Time of Peace (S. 80-96). Luftmacht sei »unteilbare Handlungsfähigkeit im Luftraum« und umfasse den Gebrauch des Luftraums zu militärischen wie zu zivilen Zwecken. Verf. prüft die Möglichkeiten, die Luftmacht eines Staates im Interesse des Weltfriedens zu kontrollieren.