Die Verwaltung

des

General-Gouvernements

im Elsaß

Ein Beitrag zur Geschichte des Völkerrechts

von

Dr. Edgar Löning

Professor der Rechte an der Universität zu Straßburg

Straßburg

Verlag von Karl J. Trübner.

1874

Die Verwaltung

des

General-Gouvernements im Elsaß.

Meinem Vater

Dr. Carl Friederich Löning

gewidmet.

Vorrede.

Die vorliegende Schrift ist aus einer Reihe von Aufsätzen entstanden, die der Verfasser zuerst in der Revue de Droit international et de Législation comparée (Jahrgänge 1872 und 1873) veröffentlicht hat. Sie waren zunächst bestimmt, den gehässigen und parteiischen Schilderungen französischer Publizisten entgegen zu treten und auf Grund einer genauen und aktenmäßigen Darstellung der Verwaltung des Generalgouvernements im Elsaß eine wissenschaftliche Erörterung wichtiger völkerrechtlicher Fragen zu geben. Da diese Aufsätze auch in der Heimath einiges Interesse erweckt zu haben scheinen, entschloß sich der Verfasser sie in umgearbeiteter und erweiterter Gestalt einem größern Leserkreise vorzulegen. Er hofft damit einen Beitrag zu liefern zu der Geschichte des Völkerrechts im 19. Jahrhundert, zugleich aber auch einen Beitrag zur Geschichte des großen Krieges und der Vereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem Vaterlande.

Straßburg, im Januar 1874.

Inhalt.

		Seite.
Einleitung		1
I.	Allgemeine Grundsätze	5
II.	Organisation der Landesverwaltung	43
III.	Förderung der militärischen Zwecke	52
IV.	Das Kriegsstrafrecht	71
V.	Das Militärstrafrecht	108
VI.	Die Gerichte und ihre Thätigkeit	121
VII.	Finanzverwaltung	132
VIII.	Linderung der Kriegsnoth	153
IX.	Handel und Verkehr	162
X.	Schule und Kirche	171
XI.	Der Friede	178

Die Wissenschaft des Völkerrechts hat sich schon mehrfach mit dem großen Krieg von 1870 und 1871 beschäftigt. Von deutscher, französischer und neutraler Seite hat man sich bestrebt, die Vorkommnisse des Kriegs, insoweit sie das Völkerrecht berühren, festzustellen, und zu untersuchen, ob und in wie weit die kriegführenden Staaten sich bei ihren Handlungen an die Vorschriften des Völkerrechts gehalten haben. Bei diesen Untersuchungen hat sich denn herausgestellt, daß die Bestimmungen des positiven Völkerrechts über den Krieg und die aus ihm entspringenden Verhältnisse nur allzu häufig an Unsicherheit und Unklarheit leiden und daß sie in gar vielen Punkten hinter den Anforderungen zurückbleiben, welche die humane Gesinnung des neunzehnten Jahrhunderts zu stellen geneigt ist. Es ist erklärlich, daß von Seiten des Volkes, welches von der furchtbaren Geißel des Krieges am härtesten getroffen worden ist, diese Forderungen der Humanität mit den Forderungen des geltenden Völkerrechts verwechselt und jede, auch die nur scheinbare Verletzung jener als eine Verletzung des Völkerrechts bezeichnet und als Barbarei angeklagt werden. Der Sieger kann es ruhig mit ansehen, wenn der leidenschaftliche

Unmuth über die Niederlage den Besiegten zu einer ungerechten Beurtheilung der Kriegsführung verleitet. Dazu kommt, daß bei der Beurtheilung der Thatsachen vielfach ungenaue und einseitige, von Parteisucht und bitterm Haß gefälschte Berichte zu Grunde gelegt werden, daß nur die Leiden und das Elend, welches der Krieg für die besiegte Bevölkerung mit sich führt, in's Auge gefaßt werden, daß aber die harte Nothwendigkeit, in welcher sich auch der Sieger gar häufig befindet, nicht berücksichtigt wird. Die Gefahren, welche aus einer derartigen Behandlung des Völkerrechts für die Wissenschaft entstehen, sind von weitreichender Bedeutung. Das Völkerrecht droht zu einem Werkzeug der politischen Parteileidenschaft zu werden. Seine Grundlagen werden dadurch untergraben und wenn seine Autorität bisher schon eine vielfach schwankende und unsichere gewesen ist, so würde es hierdurch jedes Ansehen einbüßen. Hiergegen anzukämpfen, darf sicherlich als eine wichtige Aufgabe der Wissenschaft bezeichnet werden. Es handelt sich darum, auf Grund einer genauern Feststellung der Thatsachen zu prüfen, ob die bisher von der Praxis und der Wissenschaft als geltend anerkannten Vorschriften des Völkerrechts zur Anwendung gekommen sind, nicht aber durch willkührliche Annahmen eine Anklage oder eine Vertheidigung um jeden Preis zu führen. Allerdings ist es auch die Aufgabe der Wissenschaft an der Fortbildung des Völkerrechts mitzuarbeiten. Dies kann aber nicht dadurch geschehen, daß ohne Rücksicht auf die Bedingungen und Verhältnisse des Kriegs dem Feldherrn eine weichherzige Milde zugemuthet wird, sondern nur dadurch, daß aus den wirklichen Verhältnissen selbst und den Bedürfnissen des Kriegs die Folgerungen gezogen werden, die mit dem letzten Zwecke des Kriegs verträglich sind.

Diesen Grundbedingungen der Wissenschaft des Völkerrechts

werden die Arbeiten von Rolin-Jaecquemins und von Bluntschli[1] über die völkerrechtlichen Erscheinungen des deutsch-französischen Krieges in hohem Maaße gerecht, und selbst derjenige, der nicht mit allen Resultaten, zu denen sie gelangen, übereinstimmen kann, wird ihnen das Zeugniß nicht versagen, daß sie die von der Wissenschaft geforderte Unpartheilichkeit zu bewahren gewußt haben. Nach diesen beiden, den ganzen Krieg umfassenden Arbeiten könnte es als überflüssig erscheinen, noch einzelne besondere Verhältnisse, die durch den Krieg von 1870/71 entstanden sind, einer nochmaligen Untersuchung zu unterwerfen. Indessen wird die Rechtfertigung einer solchen Arbeit doch wohl dann gegeben sein, wenn sie sich auf Aktenstücke stützt, die bisher nicht allgemein bekannt waren, und wenn die Fragen, die dabei zur Erörterung kommen müssen, von allgemeinem wissenschaftlichen Interesse sind, denen aber in umfassenden Darstellungen bisher nur eine kurze Besprechung gewidmet worden ist. Die nachfolgende Abhandlung glaubt jene beiden Bedingungen erfüllen zu können. Die rechtlichen Verhältnisse, welche sich aus der Besetzung einer Provinz durch den Feind ergeben, sind so mannigfacher Art und von so hervorragender Wichtigkeit sowohl für die Bevölkerung als auch für den occupirenden Staat die Wirkungen, die hieraus entspringen und die keineswegs mit dem Abschluß des Friedens ihr Ende erreichen, greifen so tief in den Rechtszustand des Landes ein, daß eine nähere

[1] Rolin-Jaecquemins, La guerre actuelle dans ses rapports avec le droit international in der Revue de droit international, II, p. 643-718; III, p. 288-385. — Bluntschli, Völkerrechtliche Betrachtungen über den französisch-deutschen Krieg 1870—1871, in dem Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des deutschen Reichs, herausgegeben von Holtzendorff, Bd. I, S. 271—342.

Darstellung und Untersuchung der Aufmerksamkeit auch eines größern Kreises von Lesern würdig sein dürften. Da die meisten der einschlägigen Fragen in den bisherigen Werken über Völkerrecht eine eingehende Behandlung nicht gefunden haben, und meist nur oberflächlich berührt worden sind, so wird es keiner Entschuldigung weiter bedürfen, daß die nachfolgende Darstellung an einzelnen Stellen über den Kreis ihrer unmittelbaren Aufgabe hinausgreift und die Fragen von einem umfassendern Gesichtspunkte aus erörtert. So werden wir denn im ersten Kapitel die allgemeinen Grundsätze der Besetzung eines feindlichen Gebiets durch einen kriegführenden Staat zu untersuchen haben und erst auf Grund der gewonnenen Resultate die Einzelnheiten der Verwaltung des Generalgouvernements im Elsaß während des Kriegs von 1870—1871 in's Auge fassen können.

Kapitel I.

Allgemeine Grundsätze.

Nachdem die Schlachten von Weißenburg und Wörth, von Mars-la-Tour und Gravelotte geschlagen waren, einen Monat nach Ausbruch des Kriegs, befanden sich die französischen Landestheile, welche heute das Reichsland Elsaß-Lothringen bilden, in der unbestrittenen, thatsächlichen Gewalt des deutschen Heeres, mit Ausnahme der Festungen und der größern südlichen Hälfte des Bezirks Ober-Elsaß. Im Laufe der Monate September und Oktober fielen Straßburg und Metz sowie die kleinern befestigten Städte des Landes, das Ober-Elsaß konnte der militärischen Herrschaft und der Civilverwaltung unterworfen werden und in dem gesammten Gebiete leisteten nur noch die unbedeutenden Festungen Pfalzburg und Bitsch Widerstand. Pfalzburg capitulirte am 12. Dezember 1870; die kleine, uneinnehmbare Bergveste Bitsch kam erst mit dem Friedensschluß in die Hände der Deutschen. Schon durch Cabinetsordre des Königs von Preußen vom 14. August 1870 aus dem Hauptquartier Herny hatte derselbe als Oberbefehlshaber der deutschen Armeen bestimmt, daß die occupirten Gebiete des Elsasses unter die Verwaltung eines General-

Gouverneurs im Elsaß gestellt werden. Zum General-Gouverneur wurde Graf Bismarck-Bohlen ernannt. Dem Generalgouvernement im Elsaß wurden durch Cabinetsordre vom 21. August 1870 aus dem Hauptquartier zu Pont-a-Mousson die Arrondissements Saarburg, Chateau-Salins, Saargemünd, Metz und Diedenhofen zugewiesen. Endlich wurde durch Cabinetsordre vom 7. November 1870 bestimmt, daß die bisher dem Departement der Vogesen zugehörigen Kantone Schirmeck und Saales, soweit sie im Quellgebiet des Breuschflusses liegen, mit dem Departement Niederrhein vereinigt und dem Generalgouvernement im Elsaß einverleibt werden. Mit dem 15. Dezember 1870 trat diese Verbindung in Wirksamkeit[1]. Damit war die territoriale Zusammensetzung des Generalgouvernements vollendet. Ein halbes Jahr lang stand dieses Gebiet unter der völkerrechtlichen Gewalt der deutschen Mächte, die, so lange durch den Frieden die Abtretung des Landes an das deutsche Reich nicht stattgefunden hatte, dasselbe als Feindesland besetzt hielten. Wenn wir von den Belagerungen der Festungen absehen, so hatte das Land aufgehört, der Schauplatz kriegerischer Ereignisse zu sein. Schon bald nach der Bildung des Generalgouvernements im Elsaß leigte es sich, daß die Abtretung der in ihm vereinigten Landestheile an Deutschland als Grundbedingung des Friedensschlusses von deutscher Seite aufgestellt werde. In den Ver-

[1] Bekanntmachung des Präfekten des Niederrheins vom 7. Dezember 1870. (Verordnungen und Amtliche Nachrichten für Elsaß-Lothringen, aus der Zeit vom Beginn der Occupation bis Ende März 1872, herausgegeben von dem Oberpräsidialbüreau. Straßburg 1872, S. 86. Die in der Folge erwähnten Verordnungen und Bekanntmachungen sind in dem obenerwähnten Wiederabdrucke der Erlasse aus der Zeit der Besetzung enthalten, soweit nicht etwas anderes bemerkt ist.)

handlungen, welche der Kanzler des Norddeutschen Bundes mit Jules Favre am 21. September 1870 führte, erklärte dies Graf Bismarck ausdrücklich. Bei seinem Einzug in das eroberte Straßburg, verkündete der Generalgouverneur, daß „diese Stadt und dies Land, so Gott will, deutsch bleiben werden[1]." Wenn auch der Bundeskanzler in seiner Depesche vom 27. September 1870 besonders hervorhebt, daß er in den Unterredungen mit Jules Favre keineswegs darauf verzichtet habe, je nach den Opfern, welche die Fortsetzung des Krieges in der Folge auferlegen werde, noch anderweitige Bedingungen für den Abschluß des Friedens zu stellen, so durfte doch als feststehend angenommen werden, daß das Generalgouvernement im Elsaß diejenigen Gebietstheile zusammenfassen sollte, welche Deutschland zu behalten die Absicht hatte.

Für die Verwaltung dieses besetzten Gebietes galt es nun zunächst die Grundsätze festzustellen, nach welchen die Regierungsgewalt organisirt und geführt werden sollte. Es geschah dies in den von dem Bundeskanzler und dem Kriegsminister entworfenen Instruktionen für den Generalgouverneur vom 21. August 1870, und in der Instruktion für den Civilkommissar beim Generalgouvernement vom 26. August 1870, welche letztere durch den Erlaß des Bundeskanzler-Amtes vom 3. September 1870 ergänzt worden ist[2].

Bevor wir die Organisation der Verwaltung und die Verwaltung des Landes selbst darstellen, wird es erforderlich sein

[1] Proklamation des Generalgouverneurs vom 8. Oktober 1870. Dieselbe ist in den Verordnungen und Amtlichen Nachrichten nicht enthalten und einem besondern Drucke entnommen.

[2] Diese Instruktionen sind nicht veröffentlicht worden. Auch dem Verfasser standen nur Auszüge aus denselben zu Gebote.

zu prüfen, welchen Charakter die Gewalt hat, die ein kriegführender Staat über das von ihm besetzte feindliche Gebiet während des Krieges ausübt, welche Befugnisse nach dem positiven Völkerrecht der Gegenwart in dieser Gewalt enthalten sind und, ob und in welcher Weise dieselbe beschränkt ist. Es wird ferner die Frage zu erörtern sein, ob die Absicht des besetzenden Staates, die besetzten Gebiete beim Friedensschluß sich abtreten zu lassen, besondere Rechte oder besondere Pflichten für den Occupanten erzeugen kann.

So lange das Völkerrecht den Satz anerkannte, daß der kriegführende Staat in Feindesland alles zu thun befugt sei, was er in militärischer oder politischer Beziehung für vortheilhaft betrachtete, daß er ein unbeschränktes Verfügungsrecht über Personen und Sachen in Feindesland ausüben könne, war eine nähere Erörterung der Verhältnisse, welche aus der feindlichen Besetzung eines Theiles des Staatsgebietes während des Krieges entspringen, für das Völkerrecht ohne weiteres Interesse. Die wenigen, mehr zufälligen Bemerkungen, die sich über diesen Gegenstand in der ältern Literatur des Völkerrechts vorfinden, sind durchweg unklar und verworren. Meist wird die feindliche Besetzung (occupatio bellica) mit der Eroberung (occupatio imperii) verwechselt. Wenn auch von einzelnen, wie z. B. von Vattel[1], der begriffliche Unter-

[1] Vattel, Droit des gens, III, ch. 13, § 197, 212. Noch schärfer findet sich die Unterscheidung der beiden Begriffe aufgestellt bei Strecker Dissertatio de modo adquirendi per occupationem bellicam. Erf. 1762. § 18 (Schorch, Opusc., p. 40): « Solidum et firmum jus in res occupatas hostiles per futuram pacem et hostis renunciationem adeoque per conventionem demum occupans consequitur; interea possidentur tantum ac defenduntur. »

schied zwischen Besetzung und Eroberung aufgestellt wird, so werden doch die daraus sich ergebenden Folgerungen nur ungenügend gezogen. Noch verwirrender wirkte die Anwendung von privatrechtlichen Begriffen und Bestimmungen, die sich auf den Besitz und die Occupation von herrenlosen Sachen beziehen, auf die völkerrechtlichen Verhältnisse einer kriegerischen Besetzung. Es fehlt durchaus an einem festen Prinzip und demgemäß sind denn auch die Urtheile über einzelne Ereignisse fast allein von den politischen Ansichten der Verfasser bestimmt. Sie ruhen auf Erwägungen der Politik oder gehen aus dem Gefühl des Mitleids hervor, sie sind nicht auf die Prinzipien des Rechts gegründet. Insbesondere aber war es die obenangegebene Verwirrung, welche einer klaren Erkenntniß sich entgegenstellte. Die Vermengung von Besetzung und Eroberung findet sich schon bei Hugo Grotius, der durch eine dauernde feindliche Besetzung (possessio firma) auch Grund und Boden in das Eigenthum des Feindes übergehen läßt [1]. An einer andern Stelle scheint allerdings Grotius in schärferer Weise Besetzung und Eroberung zu unterscheiden. Er wirft die Frage auf, welchen Gehorsam die Bewohner dem Feinde, der noch nicht durch langen Besitz oder Vertrag das Land sich angeeignet hat, sondern dasselbe nur besetzt hält, zu leisten verpflichtet sind [2]. Indessen ergibt der Zusammenhang, daß er an der angeführten Stelle nicht von dem Falle der Besetzung durch einen feindlichen Staat handelt, sondern von dem Falle, in welchem eine legitime Staatsregierung durch einen Rebellen verdrängt worden ist.

Auch die Nachfolger von Grotius, sowie die ganze Schule

[1] H. Grotius, De Jure belli et pacis, III, c. 6, § 4.
[2] A. a. O. I, c. 4, § 15, 16.

des 18ten Jahrhunderts haben nur oberflächlich die Frage behandelt. Bynkershöck hat zwar in seinen Quæstiones Juris Publici ein Kapitel: Quousque extendatur immobilium possessio, bello quæsita[1]. Indessen auch er vermengt darin fortwährend die eigentliche Eroberung mit der bloßen kriegerischen Besetzung. Selbst noch Klüber[2] kann sich von der Begriffsverwirrung nicht befreien und seine ganze Darstellung des Rechts der Eroberung läßt den Leser im Zweifel, ob er nur von der Besetzung oder von wirklicher Eroberung spricht, oder aber ob er beide gleichzustellen beabsichtigt. Eine genauere Untersuchung und damit eine endgiltige Scheidung der Begriffe der kriegerischen Besetzung und der Eroberung verdankt die Wissenschaft des Völkerrechts den bekannten Streitfragen, welche nach der Wiederherstellung des Kurfürstenthums Hessen im Jahre 1814 über die rechtliche Giltigkeit der von Napoleon und König Jerome getroffenen Verfügungen über kurhessische Staatskapitalien und Staatseigenthum sich entspannen. Von den vielen über diese Streitigkeiten erschienenen Schriften haben namentlich die von Pfeiffer dauernden Werth. Sein Recht der Kriegseroberung in Beziehung auf Staatskapitalien hat wohl für immer jene Begriffsverwechselung beseitigt[3], und nachgewiesen, wie verschiedenartig die aus der einen und die aus der andern Thatsache entspringenden Verhältnisse sind. Dagegen sind die Schriften Pfeiffers, wie

[1] Bynkershöck, Quæstiones juris publici, I, c. 3.

[2] Klüber, Droit des gens, § 255 u. ff. Aehnlich Salfeld, Völkerrecht, § 137. Schmelzing, Systematischer Grundriß des europ. Völkerrechts, § 474. Schmalz, das europäische Völkerrecht, S. 267.

[3] B. W. Pfeiffer, Das Recht der Kriegseroberung in Beziehung auf Staatscapitalien. Cassel 1823, § 10, 11, 39, 42.

überhaupt die der damaligen Zeit, noch befangen in der privatrechtlichen Anschauungsweise, nach welcher die kriegerische Besetzung eines feindlichen Gebietes nur als eine einzelne Gattung der gewöhnlichen Occupation herrenloser Sachen betrachtet wurde und in Folge davon die privatrechtlichen Grundsätze der Occupation herrenloser Sachen auf die völkerrechtliche Occupation angewandt wurden. Zwar war schon im 18ten Jahrhundert gegen diese Anschauung die Einwendung erhoben worden, daß die kriegerische Besetzung und die Eroberung nur die Rechte, die bisher dem Feinde zugestanden haben, auf den Eroberer übertrügen, daß die Sachen ja gar nicht herrenlos seien[1], aber man konnte sich aus den Banden des römischen Rechts, wornach Sachen, die dem Feinde gehören, als herrenlos betrachtet werden, nicht befreien[2]. Obgleich das moderne Völkerrecht längst nicht mehr auf dem Standpunkt des römischen Rechts stand, so sollten doch seine Bestimmungen noch giltig sein und man versuchte in der künstlichsten Weise, das moderne praktische Völkerrecht mit dem Buchstaben des römischen Gesetzes zu vereinen. Erst die neuere Wissenschaft

[1] So sagt z. B. Glafey in seinem Vernunft- und Völkerrecht (1723) IV, c. 3, § 131: „Da kann ich nicht sagen, daß die Sachen meiner Feinde res nullius, dergleichen doch die modi originarii erfordern, seien, weil Niemand das Recht selbige zu occupiren, hat, als ich, der ich mit dem Feinde kriege. Ich kann aber auch nicht sagen, daß der Feind das Eigenthum auf mich transferire, sintemal ich solch Recht nicht mit des Feindes Willen, sondern immediate ex lege bekomme, weil es sonst schlüpferich um mein Recht stehen würde; dieweil aber auch dieses ein modus derivativus heißt, wenn einer sein Lehngut vermöge der Gesetze seinem Vetter par force und wider Willen überlassen muß, so stehe ich weiter nicht an, die occupationem bellicam ad modos derivativos zu zählen."

[2] Vgl. z. B. Pfeiffer a. a. O., § 4, 10.

des Völkerrechts hat diesen Standpunkt verlassen und versucht, ohne Anlehnung an das römische Privatrecht, die Befugnisse und Verpflichtungen, die aus der kriegerischen Besetzung eines feindlichen Gebietes sich für den besetzenden Staat und für die Bewohner ergeben, nach den Prinzipien des Völkerrechts festzustellen. Das verkehrte und erfolglose Bemühen, Stellen des Corpus juris über die Besitznahme und den Eigenthumserwerb von herrenlosem Gute auf die Verhältnisse von heutigen Staaten, die im Kriegszustande sich befinden, anzuwenden, bedarf keiner Widerlegung. Das einzig Interessante dabei ist nur der Umstand, daß noch im 19ten Jahrhundert gelehrte und tüchtige Männer mit gesundem Menschenverstande einem solchen Bemühen sich hingeben konnten. Der erste, der nicht nur die beiden Verhältnisse der kriegerischen Besetzung und der Eroberung scharf von einander getrennt behandelte, sondern auch beide Verhältnisse rein nach völkerrechtlichen Grundsätzen beurtheilte, war Karl Salomo Zachariä in seinen vierzig Büchern vom Staate[1]. Die von ihm vertretenen Ansichten haben sich nicht als stichhaltig erwiesen, sie sind auch gegenwärtig allgemein aufgegeben; indeß kommt ihm das Verdienst zu, die privatrechtliche Anschauung, die lange Zeit hindurch eine klare Erkenntniß verhindert hatte und deren nachtheilige Folgen, wie wir sehen werden, in der Praxis auch heute noch nicht völlig verschwunden sind, wissenschaftlich wenigstens beseitigt zu haben. Zachariä folgend hat dann Heffter[2] dem modernen Völkerrecht zu einem, wenn auch allerdings noch nicht ganz geklärten Ausdruck verholfen. Er sagt: „Bis zur vollständigen Besiegung

[1] K. S. Zachariä, Vierzig Bücher vom Staat (2te Ausgabe), Bd. V, S. 118—131.

[2] Heffter, Das europäische Völkerrecht der Gegenwart, § 131.

der bekriegten Staatsgewalt (debellatio, ultima victoria) findet lediglich die thatsächliche Beschlagnahme der Rechte und des Vermögens der inzwischen suspendirten bisherigen Staatsgewalt statt. Der Sieger darf zu seiner Schadloshaltung alle Vortheile benutzen, welche das bisher bestehende Staatsverhältniß darbietet, soweit sie thatsächlich realisirt werden können; er darf sich in den Besitz der Staatseinnahmen setzen, ja er darf Anstalten treffen, welche dazu dienen, um sich das eroberte Gebiet bei der künftigen Beendigung des Kriegs zu sichern; ein Mehreres aber, namentlich eine vollkommene Subrogation des eingedrungenen Feindes in die Staatsgewalt des Andern vermag juristisch nicht sofort gefolgert werden."

Wie man sieht, finden sich auch in dieser Darstellung noch viele Unbestimmtheiten und Unklarheiten. Die Rechte, welche dem eingedrungnen Feinde in Bezug auf das von ihm besetzte Gebiet zustehen, sind keineswegs auf ein bestimmtes Prinzip zurückgeführt, noch im einzelnen genau präcisirt. Während Heffter an der angeführten Stelle die bloße kriegerische Occupation der vollständigen Besiegung entgegenstellt, nimmt er an einem andern Orte (§ 185) zwischen diesen beiden Zuständen noch eine Mittelstufe an. In diesem letztern Verhältniß soll dem Sieger das Recht zustehen, eine selbstständige provisorische Verwaltung zu beginnen, „indem er, wenn auch fürs erste ohne die bestimmte Absicht, das eroberte Land seiner Herrschaft zu unterwerfen, sich der einzelnen Hoheitsrechte bemächtigt und deren Verwaltung ganz oder theilweise von seinem Willen abhängig macht."

So wenig genügend und so lückenhaft auch diese Auseinandersetzung ist, so stimmen doch seit Heffter die Schriftsteller über Völkerrecht in folgenden Sätzen überein:

1) Die feindliche Besetzung eines Landes während der Dauer

des Krieges ist ein von der Eroberung des Landes völlig verschiedenes Verhältniß. Für beide gelten verschiedene völkerrechtliche Bestimmungen.

2) Während der Besetzung eines Gebiets durch den Feind ist die bisherige Staatsgewalt suspendirt.

3) Die bisherige Staatsgewalt ist aber nur suspendirt und geht nicht auf den besetzenden Feind in vollem Umfange über. Der letztere ist nicht Träger der Staatsgewalt geworden.

Im Wesentlichen mit diesen von Heffter aufgestellten Sätzen übereinstimmend, sind die amerikanischen Kriegsartikel der Vereinigten Staaten aus dem Jahre 1863. Art. 3, derselben bestimmt: „Kriegsrecht in einem feindlichen Lande besteht in der Suspension der Straf- und Civilgesetze, der innern Verwaltung und Regierung in dem occupirten Gebiet durch die militärische occupirende Autorität und in der Substitution der Kriegsregeln und Gewalt sowohl, als auch in dem Erlaß von allgemeinen Gesetzen, soweit diese Suspension, Substitution und Gesetzgebung von der militärischen Nothwendigkeit erfordert wird. Der Befehlshaber der feindlichen Streitkräfte kann verkünden, daß die Handhabung aller Civil- und Strafgesetze fortgesetzt werde, sei es im Ganzen, sei es nur zum Theil, wenn nicht die militärische Autorität andere Anordnungen trifft." Und Artikel 6 lautet:

„Alle Civil- und Strafgesetze sollen in den feindlichen Plätzen und Gebieten, die unter dem Kriegsrecht stehen, ununterbrochen gehandhabt werden, wenn die Handhabung nicht durch den Befehl der occupirenden militärischen Macht unterbrochen oder gehemmt wird. Aber alle Funktionen der feindlichen Regierung — legislativer, executiver oder administrativer Art — mögen sie einen allgemeinen, provinziellen oder einen lokalen

Charakter haben — hören unter dem Kriegsrecht auf oder werden nur fortgesetzt mit ausdrücklicher Genehmigung oder, wenn es nothwendig erscheint, unter der Theilnahme der feindlichen Macht, die von dem Gebiet Besitz ergriffen hat [1]."

Diese Bestimmungen entsprechen fast durchweg den von Heffter aufgestellten Ansichten. Auch sie leiden an Unbestimmtheit in der Begrenzung der dem occupirenden Feinde zustehenden Befugnisse. Auch sie erkennen an, daß durch die einfache Besetzung des Gebietes oder eines Theiles des Gebietes ein Uebergang der Staatsgewalt nicht stattfindet, daß aber dem occupirenden Feinde bis zu einem gewissen Grad das Recht zustehe, die Staatsgewalt auszuüben. Die Grenze wird nur in der militärischen Nothwendigkeit gefunden, d. h. es wird dem Feinde überlassen, soweit in der Ausübung der Staatsgewalt zu gehen, wie er will. Denn er hat selbstverständlich allein darüber zu entscheiden, was die militärischen Bedürfnisse erheischen, was nicht.

Mit größerer Genauigkeit sucht Bluntschli [2] die Folgen zu bestimmen, welche durch die Besitznahme des feindlichen Gebietes entstehen. Er scheint zwar die amerikanischen Kriegsartikel als einen im großen Ganzen richtigen Ausdruck des modernen Völkerrechts anzuerkennen. Aber er sucht doch, die dem Feinde zustehenden Rechte in Bezug auf die Gesetzgebung und die Verwaltung des besetzten Gebietes näher zu begrenzen. Er sagt: „die Kriegsgewalt kann allgemeine Verordnungen erlassen, Einrichtungen treffen, die Polizeigewalt und Steuerhoheit ausüben, soweit solches durch das Bedürfniß der Kriegsführung

[1] Abgedruckt bei Bluntschli, das Völkerrecht (2te Auflage.), S. 483 u. ff.

[2] Bluntschli, Völkerrecht, S. 306.

geboten ist oder durch die Bedürfnisse des besetzten Gebiets und seiner Bewohner erfordert wird. — Sie hat sich bis zu definitiver Regelung der Staatsverhältnisse solcher gesetzgeberischen Acte möglichst zu enthalten, durch welche die Verfassung geändert wird und darf die hergebrachte Rechtsordnung nur aus dringenden Gründen außer Wirksamkeit setzen. Die Kriegsgewalt ist wesentlich Nothgewalt und provisorische Gewalt. Daher sind ihre Anordnungen durch die Nothwendigkeit bedingt und beschränkt und nicht berufen, die dauernden Grundlagen des öffentlichen Rechts zu verändern. Schon deßhalb soll sie die bestehende Verfassung und Gesetzgebung möglichst wenig anfassen und ihre Wirksamkeit nur hindern, wo das militärische Bedürfniß es erfordert." —

In dem Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des deutschen Reichs von Holtzendorff stellt Bluntschli[1] folgende Sätze auf: „In Folge der Besitznahme ist die feindliche Macht berechtigt: 1) nicht zu dulden, daß die feindliche Staatsgewalt fortfahre, in diesem Gebiete politische Macht auszuüben; 2) ihrerseits die Staatsautorität auszuüben, soweit es nöthig ist, zur Sicherheit der Armee und Aufrechthaltung der Ordnung; 3) dagegen ist die besetzende Kriegsmacht nicht berechtigt, das besetzte Gebiet als definitiv erworbenen Theil des eigenen Staates zu behandeln und die Bewohner desselben als ihre Unterthanen zu betrachten." —

Bluntschli will demnach die besetzende Kriegsmacht in der Ausübung der Gesetzgebung und Verwaltung dadurch beschränkt wissen, daß nur ausnahmsweise eine Aenderung des bestehenden öffentlichen Rechts gestattet sein soll. Selbst die Wirksamkeit der bestehenden Verfassung soll nur insoweit gehemmt werden

[1] Jahrgang 1871, S. 307.

dürfen, als das militärische Interesse es erfordert[1]. In dem neuesten Werke über Kriegsrecht von Morin werden die Ansichten Bluntschli's zu Grunde gelegt, aber in einer Weise ausgedehnt und übertrieben, welche der gesammten bisherigen Praxis und Theorie des Völkerrechts widerspricht. Wie in dem ganzen Werke Morins, so macht auch bei dieser Frage der Verfasser sich seine eigene Theorie zurecht, um mittels derselben den Nachweis liefern zu können, daß die Deutschen während des Krieges von 1870 und 1871 in allem, was sie gethan und was sie unterlassen haben, der unausgesetzten Verletzung des Völkerrechts sich schuldig gemacht haben. Morin will nach den verschiedenen Funktionen der Regierungsgewalt unterscheiden. Er gesteht zwar zu, daß das Kriegsrecht Anwendung finden könne auf die Einwohner der besetzten Landestheile, auch die polizeilichen Maßregeln zum Schutze der Armee soll der besetzende Feind zu treffen berechtigt sein. Auch wird ihm die Befugniß nicht abgesprochen, Steuern zu erheben. Aber das öffentliche und das Privatrecht muß er unangetastet lassen.

[1] Eine der Sache nach unbeschränkte, nur durch die provisorische Dauer der Besetzung begrenzte Staatsgewalt schreibt Travers Twiß der besetzenden Kriegsmacht zu. Er sagt: « A belligerant Nation in taking possession of the property of the Enemy acquires possession of the rights which are incident to the property: for instance, if a belligerant Nation takes possession of an Enemy's territory, it takes possession not merely of the soil and the movable property upon it, but of the sovereignty over it, and may exercise the latter during such time as it remains in possession of the territory... A victorious Nation enters upon the public rights of the vanquished Nation, and the National domain and the National treasure pass to the victor. » — Travers Twiß, The law of Nations, vol. II. On the rights and duties of nations in time of war. (1863), p. 122, 126.

Nur wenn absolute Nothwendigkeit vorliegt, im militärischen Interesse an einigen Punkten eine Aenderung vorzunehmen, soll dies erlaubt sein. Der Feind darf deßhalb nicht die Gesetzgebung ändern, wenn dies nicht durch die Sorge für die Sicherheit der Armee geboten ist. Das öffentliche Recht muß bestehen bleiben, also darf sich der Feind nicht in die innere Politik des Landes einmischen. Nach allen diesen Richtungen haben aber die Preußen nach Morins Ansicht dem Völkerrecht Hohn gesprochen. Sie haben sich unterstanden, in Rheims und Versailles Zeitungen herauszugeben und darin auch die französischen Verhältnisse zu besprechen; also sich in die innere Politik des Landes eingemischt! Ja, sie haben sogar französische Bürger in den besetzten Landestheilen gehindert, ihre politischen Rechte auszuüben. Sie haben das Völkerrecht verletzt, indem sie sich bei der Erhebung der Steuern nicht an die bestehenden französischen Gesetze gehalten haben, sondern für die Steuererhebung besondere Bestimmungen erließen, indem sie das Tabaksmonopol aufhoben u. s. w. Ja sogar die Aufhebung der Zollgrenze nach Deutschland hin scheint Herr Morin in seinem blinden Deutschenhaß für eine Verletzung des Völkerrechts zu erklären. Nach ihm darf ferner die Rechtspflege durch die einheimischen Gerichte von dem Feinde nicht gehindert werden. Der Feind darf die Gerichtsorganisation nicht abändern, die Einwohner ihrem natürlichen Richter nicht entziehen. Den feindlichen Kriegsgerichten wird zwar eine Zuständigkeit zuerkannt, aber daneben soll die Zuständigkeit des einheimischen obersten Gerichtshofes über das vom Feinde besetzte Gebiet nicht suspendirt sein; ja dem Gesetzgeber soll sogar die Pflicht obliegen, durch ein Gelegenheitsgesetz (loi de circonstance) das besetzte Gebiet, wenn der Feind die Thätigkeit der einheimischen Gerichte in demselben stört oder erschwert, der Zuständigkeit des benach-