

Le Chef
du
Département politique
fédéral

Berne, le 25 septembre 1945.

Monsieur Ed. de Steiger,
Président de la Confédération,

Affaire Bastianini.-

B e r n e .

Monsieur le Président,

Je vous confirme le point de vue que j'ai exprimé hier concernant le départ clandestin de M. Bastianini. Il n'est pas possible au Conseil fédéral de se rallier à une telle solution, qui manquerait de dignité et provoquerait une réaction très violente de la part du Gouvernement yougoslave.

| En revanche, on pourrait, me semble-t-il, envisager de procéder à l'égard de M. Bastianini comme nous l'avons fait pour Mme Ciano. M. Balsiger, chef de la Police fédérale, pourrait examiner avec le fonctionnaire compétent de la Légation des Etats-Unis si les Américains seraient disposés à prendre M. Bastianini et à s'occuper de lui comme ils l'ont fait pour Mme Ciano. | A ce moment-là, - mais avant le départ de M. Bastianini- nous pourrions informer la Légation de Yougoslavie que nous n'avons pas la possibilité matérielle de livrer directement M. Bastianini aux autorités yougoslaves, qu'au surplus la question de savoir s'il est un criminel de guerre intéresse avant tout les Alliés et que nous remettons M. Bastianini aux autorités militaires américaines, avec lesquelles le Gouvernement yougoslave pourrait discuter. Si nous procédons d'une manière aussi ouverte, la réaction éventuelle du Gouvernement yougoslave, même si elle est vive, serait en tout cas moins justifiée que si nous nous



prêtons à un départ clandestin.

Il s'agit simplement d'une suggestion que je me permets de vous faire en vue de résoudre cette affaire difficile et délicate.

Je vous remets ci-joint un exposé du 18 septembre, rédigé par M. Bindschedler, sur le décret du Gouverneur de Dalmatie du 7 juin 1942.

Il me semble qu'il y aurait lieu de faire déterminer:

- a) si M. Bastianini reconnaît avoir signé ce décret;
- b) si ce dernier a été publié ou non, ce qui ne paraît pas être le cas d'après une indication manuscrite reproduite sur la photocopie en première page;
- c) si le décret a été effectivement appliqué ou non.

Ces faits auraient une certaine importance dans le cas où nous aurions à nous prononcer sur l'extradition de M. Bastianini.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Ch. M. M. M.

Annexe: 1.

YP

Zur Frage der Völkerrechtsgemässheit
des Dekretes des Gouverneurs von Dal-
matien vom 7. Juni 1942.

1.

Vorausgeschickt sei, dass Art. 7 des Dekretes vom 7. Juni 1942 die Bestimmung enthält, es trete, publiziert durch Anschlag, unmittelbar in Kraft. Es muss daraus geschlossen werden, dass die Verordnung zur Veröffentlichung bestimmt war. Das ergibt sich übrigens auch aus den ausserordentlich hohen Strafandrohungen, die sicher zum Hauptzweck die Abschreckung der Bevölkerung haben. Diese hohen Strafandrohungen wären nämlich als Sanktion für die in dem Dekret angeführten Vergehen kaum verständlich, wenn man nicht damit dem Grundsatz der General-Prävention Rechnung tragen wollte. Nun aber trägt das uns vorliegende Exemplar des Dekretes auf der ersten Seite den handschriftlichen Vermerk "Testo non pubblicato". Mit grösster Wahrscheinlichkeit handelt es sich daher nur um einen wenn auch unterzeichneten Entwurf, der von den jugoslawischen Behörden in irgendeinem Dossier gefunden worden ist, denn - wie schon erwähnt - es würde Sinn und Wortlaut dieser Verordnung widersprechen, wenn sie nicht veröffentlicht würde. Es muss daher angenommen werden, dass der in Rechtskraft erwachsene Erlass einen andern Wortlaut hat.

Im Übrigen wäre durch die Bundesanwaltschaft, die sicher Proben der Handschrift Bastianinis besitzt, zu überprüfen, ob die Unterschrift auf der uns vorliegenden Photokopie echt ist.

Eventuell wäre Bastianini über die Echtheit des Textes einzuvernehmen.

2.

Das Dekret vom 7. Juni 1942 sieht vor:

- a) Wer seinen Wohnort im Gebiete der annektierten Provinz Zara verlassen hat, um sich den Aufständischen anzuschliessen, wird in besondere Verzeichnisse eingetragen.
- b) Es werden hingerichtet: ohne weiteres die in den Verzeichnissen eingeschriebenen Personen sofort nach ihrer Festnahme;

auf Befehl des zuständigen Funktionärs der PS. oder der CC.RR. die als Geiseln betrachteten Familien dieser Personen, die versuchen, sich von ihrem Wohnort zu entfernen,

auf Befehl der gleichen Stellen, auf jeden Fall Gehilfen und Begünstiger von Aktionen der Aufständischen.

Es können hingerichtet werden: auf Befehl des zuständigen Funktionärs der PS. oder der CC.RR., wer ohne Passierschein oder Bewilligung seinen Wohnort verlassen hat, ausserhalb desselben aufgegriffen wird, oder wer sich nicht an die Vorschriften über den Passierschein hält,

Gemeindevorsteher und Einwohner, welche die Verpflichtung zur Mitarbeit für die Wahrung der öffentlichen Ordnung übernommen haben, wenn durch deren schuldhaftige Fahrlässigkeit verbrecherische Handlungen verübt werden.

- c) Die Familien der eingeschriebenen Personen werden als Geiseln betrachtet.
- d) Das Vermögen der eingetragenen Personen wird durch den Präfekten beschlagnahmt.
- e) Wer sich von seinem Aufenthaltsort entfernen will, hat einen Passierschein zu erwerben.
- f) Die Gemeindevorsteher und mindestens acht Einwohner gewisser namentlich genannter Dörfer haben sich zu verpflichten, sich jederzeit zur Verfügung der zivilen und militärischen Behörden zu halten und bei der Verteidigung der öffentlichen Ordnung, bei der Ausführung von Befehlen der Carabinieri, bei der Fahndung nach den auf den Verzeichnissen eingeschriebenen Personen, Verbrechern und Bewaffneten teilzunehmen.
- g) Solange die unter f) erwähnten Verpflichtungen nicht erfüllt sind, werden den betreffenden Dörfern keine Lebensmittel zugeteilt. Die Lebensmittelsperre wird ferner verhängt über Gebiete, in denen sich verbrecherische Akte wie Sabotage an Telephon- und Telegraphenleitungen etc. ereignen.

Es ist zu untersuchen, inwieweit diese Bestimmungen dem geltenden Völkerrecht entsprechen.

3.

Bevor entschieden werden kann, welche Regeln des Völkerrechts herangezogen werden müssen, ist der Status von Dalmatien im Jahre 1942 abzuklären.

Dalmatien ist 1942 von Italien seinem Gebiete einverleibt worden, ähnlich wie die Provinz Laibach. Das geht auch aus der Schaffung des Postens eines Zivilgouverneurs, auf welchen dann Bastianini berufen wurde, hervor. Art. 1, Abs. 1 des Dekretes spricht übrigens ausdrücklich von "Territorio annesso della Provincia di Zara".

Diese Annexion kann jedoch nicht als rechtsgültig anerkannt werden, denn eine während des Krieges vorgenommene Gebietseinverleibung ist rechtswidrig. Die Völkerrechtsdoktrin

ist sich darüber einig (vgl. statt vieler OPPENHEIM-MC NAIR International Law I, § 239, S. 464).

Dalmatien kann daher nicht als italienisches Gebiet betrachtet werden, sondern muss als im Verlaufe des Krieges militärisch besetztes jugoslawisches Territorium gelten. Massgebend sind also die Regeln des Kriegsvölkerrechts und insbesondere diejenigen über die occupatio bellica.

4. Das Kriegsrecht ist eines Teils vertraglich geregelt und beruht andererseits auf Gewohnheitsrecht.

In erster Linie kommen in Frage die Haager Abkommen über die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges von 1899 und 1907. Da die Konvention von 1907 weder von Italien noch von Jugoslawien ratifiziert worden ist, hingegen diejenige vom 29. Juli 1899, wird im folgenden auf diese, die sich übrigens nur in wenigen Punkten von derjenigen von 1907 unterscheidet, abgestellt (vgl. Staatsverträge über Landkrieg und Neutralität, Schweizerische Ausgabe 1939, S. 176/77; OPPENHEIM-LAUTERBRACHT, International Law, II, S. 740/41). Die Zitate der LKO beziehen sich daher im folgenden auf den Vertrag von 1899.

Die Haager Abkommen enthalten eine Bestimmung (Art. 2), wonach sie nicht mehr verbindlich sind im Falle eines Krieges, an welchem eine Nichtvertragsmacht teilnimmt. Infolge dieser Allbeteiligungsklausel waren die Konventionen während des Weltkrieges 1914/18 formell nicht verbindlich. Die Kriegführenden haben sich aber während beider Weltkriege trotzdem auf die Haager Abkommen berufen. Dazu kommt, dass diese in weitgehendem Masse nur eine Kodifikation des bereits bestehenden Gewohnheitsrechtes darstellen. Ich glaube daher, dass man davon absehen kann, zu untersuchen, ob die Haager Konvention von 1899 im Verhältnis zwischen Italien und Jugoslawien infolge der Allbeteiligungsklausel formell verbindlich ist oder nicht.

Die Haager Abkommen regeln das Kriegsrecht nicht abschliessend, sondern lassen bewusst Lücken offen. So ist beispielsweise das Repressalienrecht nicht geregelt, ferner die Stellung der Bevölkerung eines besetzten Gebietes, die sich gegen die Besatzungsmacht erhebt (Schweizerische Ausgabe, Anm. 1 zu Art. 50 und Anm. 3 zu Art. 2 LKO). Bei diesen Lücken handelt es sich aber nicht um einen rechtsleeren Raum, vielmehr werden die Grundsätze des Völkerrechts vorbehalten. Es gilt also dort das wenn auch wenig sichere Gewohnheitsrecht.

5. Allgemein ist zu sagen, dass die Bevölkerung eines besetzten Gebietes der Besatzungsmacht Gehorsam schuldet (OPPENHEIM-LAUTERBRACHT a.a.O., § 170, S. 343, 346). Der Okkupant ist berechtigt, alle Massnahmen zu treffen, die zur

Sicherung dieser Gehorsamspflicht notwendig sind. Er darf insbesondere alle erforderlichen Gesetze und Verordnungen erlassen und gegen die Zivilbevölkerung mit Strafen vorgehen (KUNZ, Kriegsrecht und Neutralitätsrecht, S. 96/97; OPPENHEIM-LAUTERPACHT a.a.O., § 170, S. 346; FAUCHILLE, Traité de droit international public, II, No. 1151, S. 208). Grundsätzlich gilt, dass, insofern Akte der Besatzungsmacht kriegsnotwendig sind, sich aus dem Rechte der Selbstverteidigung der Staaten und ihrer Armeen ergeben, ihre Legalität nicht bezweifelt werden kann. "Der Nachweis, dass es sich dabei um Repressalien oder Vorbeugungsakte gegen Störungen der Kriegführung handelte, dürfte angesichts der Haltung der betreffenden Zivilbevölkerungen, der unbestrittenen Sabotageakte und Attentate, nicht schwer fallen. Es steht der Okkupationsmacht zu, gegen solche Bedrohungen und Gefährdungen ihrer Interessen Gegenmassnahmen zu ergreifen und über deren Angemessenheit zu entscheiden. Gewisse darf die Besatzungsmacht nur die notwendigen Massregeln, die von der Lage gefordert werden, verhängen; sie werden widerrechtlich, wenn sie mit politischen (oder rassischen) Erwägungen begründet werden. Ein Ermessensmissbrauch wird aber nur mit grössten Schwierigkeiten nachgewiesen werden können, weil es sich grossenteils um die Abwägung irrationaler Faktoren und um die Beurteilung von Zukunftsaussichten handelt (BINDSCHIEDLER, Zur Frage der Kriegsverbrechen, Sonderdruck aus Schweizer Monatshefte, Heft 1, April 1944, S. 18/19)." "Et comme il doit (d.h. l'occupant), à tout prix, assurer le salut de ses troupes et empêcher le retour d'actions offensives de la part des habitants, il reste seul juge des nécessités de la situation et des limites dans lesquelles il doit poursuivre l'application rigoureuse des lois nationales sur les personnes des habitants insurgés (FAUCHILLE a.a.O., No. 1153, S. 210).

Diese Grundsätze ergeben sich vor allem aus Art. 43 IKO, gemäss welchem der Okkupant nicht nur berechtigt sondern auch verpflichtet ist, alle von ihm abhängigen Massnahmen zu treffen, um im Rahmen des Möglichen die öffentliche Ordnung und das öffentliche Leben wieder herzustellen, da die Staatsgewalt in seine Hände übergegangen ist, ferner aus Art. 50 und Art. 2 (vgl. darüber weiter unten), sowie aus den allgemeinen Regeln des Kriegsrechtes.

Neben dem Erlass von Strafbestimmungen und der Ausübung von Zwang steht der Besatzungsmacht das Repressalienrecht zu. Repressalien sind an und für sich völkerrechtswidrige Zwangsakte zur Erzwingung der Einhaltung des Kriegsrechtes gegenüber der Verletzung desselben durch den Gegner. Sie sind auch gegen die Zivilbevölkerung zulässig (KUNZ a.a.O., S. 78, S. 97), insbesondere wenn feindselige Handlungen von Individuen, welche nicht der gegnerischen Armee angehören, begangen worden sind (so ausdrücklich die Berechtigung bejahend OPPENHEIM-LAUTERPACHT a.a.O., § 170, S. 346/47 und § 250, S. 449; anderer Auffassung ist FAUCHILLE a.a.O., No. 1025, S. 290; ferner FILLET, Le droit de la guerre, S. 285, die beide die Ergreifung von Repressalien gegenüber Nichtkombattanten

ablehnen. Ihre Auffassung wird aber durch die Staatenpraxis widerlegt). Die Repressalien sind nicht durch die Verträge sondern durch das Gewohnheitsrecht geregelt.

Gegenüber diesen allgemeinen Prinzipien bestehen Einschränkungen in der Handlungsfreiheit der Kriegführenden durch ausdrückliche Bestimmungen der Haager Landkriegsordnung. Es soll bei der Betrachtung der einzelnen Vorschriften des Dekretes vom 7. Juni 1942 näher untersucht werden, ob diese Einschränkungen verletzt worden sind.

6. Die Eintragung von aufständischen Personen in eine Liste und die Einführung des Passierscheinzwanges sind Massnahmen, die sich ohne weiteres aus der Kompetenz des Okkupanten, Vorkehrungen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung und zur Sicherung seiner Truppen zu treffen, ergeben. Sie stehen in Übereinstimmung mit dem geltenden Völkerrecht und geben zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass.
7. Bei den verschiedenen Mitrichtungs-Tatbeständen handelt es sich um die Sanktion gegenüber Überschreitungen ausdrücklicher Vorschriften. Sie richten sich nur gegen Personen, die sich eines bestimmten Vergehens schuldig gemacht haben. Die Kompetenz der Besetzungsmacht zur Verhängung der Todesstrafe ist unbestritten (KUNZ a.a.O., S.97). Sie geht der Bestimmung von Art. 46 LKO, wonach das Leben der Individuen respektiert werden soll, vor. Wann dies* angedroht werden soll, ist eine Frage des freien Ermessens, deren Entscheidung von der Beurteilung der tatsächlichen Lage abhängig zu machen ist und dem Okkupanten überlassen bleiben muss.

*Todesstrafe

Wenn insbesondere bestimmt wird, dass die eingetragenen Personen, die zu den Aufständischen gehören, hingerichtet werden, so steht dies nicht im Widerspruch mit dem Völkerrecht. Das gleiche gilt für die Androhung der Todesstrafe gegenüber solchen Leuten, die als Gehilfen oder Begünstiger an Sabotageverbrechen teilnehmen. Denn nach allgemeinem Kriegerecht geniessen Einzelpersonen, die sich feindselige Handlungen zuschulden kommen lassen, nicht den Schutz, der den Kriegsgefangenen zuteil wird. Dasselbe gilt für die Bevölkerung eines besetzten Gebietes, die sich gegen die Okkupationsmacht erhebt, also in diesem Falle auch für eine grössere Anzahl von Personen, die Feindseligkeiten begehen. Art. 2 LKO hat ausdrücklich angeordnet, dass nur die Bevölkerung eines nicht besetzten Gebietes, die die Waffen ergreift, als kriegführend betrachtet werden soll. Die Bewohner eines okkupierten Territoriums, die sich erheben, sogenannte Kriegerebellion, unterstehen dem allgemeinen Völkerrecht. ... "the old customary rule of international law is valid, that those taking part in such a levy en masse, are liable to be shot if captured" (OPPENHEIM-LAUTERPACHT a.a.O., § 81, S. 205, § 254, S. 455; KUNZ a.a.O., S.65 und 96). In Anbetracht der Praxis, dass Teilnehmer an solchen

Akten ohne weiteres erschossen werden können, erscheint also Art. 2 Abs. 1 des Dekretes als völkerrechtlich zulässig.

Was die andern Tatbestände betrifft, so enthält das Dekret lediglich die Ermächtigung, die Schuldigen hinzurichten, schreibt dies aber nicht vor, wie in den oben erwähnten Fällen. Die Androhung der Todesstrafe mag als ausserordentlich scharf erscheinen, aber es liegt auch hier eine Ermessensfrage vor. Dazu kommt, dass man nicht weiss, ob die Todesstrafe hier nur als Drohung gedacht war. Ueber die Anwendung dieser Bestimmungen ist leider nichts bekannt.

Das Dekret vom 7. Juni 1942 sieht nirgends ein noch so summarisches Gerichtsverfahren vor, in welchem die Todesstrafe auszusprechen wäre. Vielmehr sollen diejenigen Personen, die auf der Liste eingeschrieben sind, sofort nach ihrer Verhaftung, m.a.W. durch diejenigen Organe, die sie festgenommen haben, erschossen werden. Für die andern Fälle ist hiefür ein Befehl des zuständigen Polizei- oder Carabinieri-Kommandanten notwendig. Es fragt sich, ob eine solche Massnahme sich noch im Rahmen des Völkerrechts hält. KUNZ (a.a.O., S.97) erklärt ausdrücklich, ein ordentliches Gerichtsverfahren sei völkerrechtlich gefordert. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Massnahmen des Okkupanten jedenfalls nicht weitergehen dürfen als durch die Notwendigkeiten des Krieges erfordert wird. Die Durchführung eines summarischen Verfahrens würde nun m.E. kaum die militärischen Interessen und die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen der Besetzungsmacht behindern, und auch Gründe der Menschlichkeit, die das Völkerrecht im Kriege immerhin im Rahmen des möglichen berücksichtigt wissen möchte (vgl. die Präambel zum Haager Abkommen, wonach die Bevölkerung und die Kriegführenden "restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du Droit des gens tel qu'il résulte des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique."), sprechen dafür, dass ein Mensch nicht ohne vorherige gerichtliche Verurteilung hingerichtet werden kann. Ich neige daher dazu, diese Bestimmungen des Dekretes als den Rahmen des Zulässigen überschreitend zu betrachten, vielleicht mit Ausnahme der Vorschrift, an Aufständen teilnehmende Personen unmittelbar nach ihrer Festnahme zu erschiessen, allerdings unter der Voraussetzung, dass über deren Schuld kein Zweifel besteht und sie in flagranti verhaftet werden.

Die soeben erwähnten Vorschriften könnten jedoch gerechtfertigt werden als Repressalie. Es ist durchaus möglich, dass das Dekret vom 7. Juni 1942 als Repressalie gegen vorher begangene illegale Akte der dalmatinischen Bevölkerung gedacht ist. In diesem Falle müssten auch Massnahmen, die an und für sich die völkerrechtlichen Schranken durchbrechen, als zulässig betrachtet werden. Eine endgültige Beurteilung der Frage, ob die Androhungen der Verordnung als rechtmässig angesehen werden müssen, könnte daher nur

erfolgen, wenn die Umstände, unter denen das Dekret erlassen wurde, und seine Begründung bekannt wären. Dabei ist noch zu erwähnen, dass ein Teil der Völkerrechtslehre annimmt, dass die Repressalien in einem angemessenen Verhältnis zu dem geschehenen Unrecht stehen müssen (so OPPENHEIM-LAUTERPACHT a.a.O., § 39, S. 115). Wie dem auch sei, so ist jedenfalls auch das Repressalienrecht kein unbeschränktes, sondern es unterliegt den nach der Präambel der LKO als subsidiäre Rechtsquelle anerkannten Gesetzen der Humanität. Das Verbot unmenschlicher Repressalien muss daher mit KUNZ als eine rechtliche Verpflichtung betrachtet werden (S. 33/34, gleicher Auffassung FAUCHILLE, a.a.O., No. 1021, S. 27/28 "L'état de représailles autorise la rigueur, mais non la cruauté ni la déloyauté"). Die Frage, was als zulässig betrachtet werden muss, wird sich aber auch hier weitgehend nach den tatsächlichen Umständen richten. Dass die Kriegführung im Balkan mit ausserordentlicher Härte und teilweiser Grausamkeit erfolgte, darf als feststehend angesehen werden. Das Dekret vom 7. Juni 1942, das sich nur gegen schuldige Personen, die irgendein Vergehen begangen haben, wendet, kann unter diesen Umständen als Repressalie wohl gerechtfertigt werden.

Im übrigen wäre es nützlich, durch die Schweizerische Gesandtschaft in Belgrad oder das Schweizerische Konsulat in Triest noch Auskunft zu erhalten, auf welche Weise die jugoslawischen Behörden gegen die ihnen unterstellte italienische Bevölkerung, vor allem in Triest, vorgegangen sind und welche Massnahmen sie getroffen haben.

8. Gemäss Art. 2 der Verordnung werden die Familien der eingeschriebenen Personen als Geiseln betrachtet. Die Haager-Abkommen enthalten keine Bestimmungen über die Institution der Geiseln. Eine Völkergewohnheitsrechtsnorm, die ein Verbot dieses Vorgehens ausspricht, lässt sich nicht nachweisen. Es muss daher angenommen werden, dass die Geiselschaft vom Völkerrecht erlaubt werde (KUNZ a.a.O., S. 77/78 und 96; OPPENHEIM-LAUTERPACHT a.a.O., § 170, S. 346/47; HALL-HIGGINS, A treatise on international law, S. 495, 500 und 565; beide englischen Autoren erklären jedoch die Hinrichtung der Geiseln als unzulässig. Gegenteiligere Auffassung ist FAUCHILLE a.a.O., der die Institution als illegal betrachtet. Dies steht aber im Widerspruch mit der Staatenpraxis und FAUCHILLE muss selbst zugeben, dass auch Frankreich in seinen Vorschriften das Nehmen von Geiseln vorgesehen hat, No. 1146¹, S. 205/6; vgl. auch meine Ausführungen a.a.O., S. 19 und OPPENHEIM-MC NAIR a.a.O., § 258, S. 460, die insbesondere die Zulässigkeit als Vorbeugungsmassnahme gegen unerlaubte feindliche Handlungen der Zivilbevölkerung bejahen, sowie im Falle der Repressalie. Die Grausamkeit eines solchen Vorgehens sei nicht grösser als bei den andern allgemein als erlaubt betrachteten Repressalien. Es sei übrigens vernünftiger, Sabotageakte durch die Verhaftung von Geiseln zu verhindern als nachher zu blutigen Repressalien

schreiten zu müssen. Für die Zulässigkeit auch VERDROSS, Völkerrecht, S. 299, 303). Nach KUNZ (S. 78) müssen insbesondere Sicherungsgeiseln gegen illegitime Angriffe von Zivilisten als erlaubt gelten. Gerade darum handelt es sich im vorliegenden Falle.

Die Bestimmung des Dekretes vom 7. Juni 1942 über das Nehmen von Geiseln muss daher als zulässig angesehen werden.

9. Art. 2, Abs. 4 sieht die Konfiskation des Vermögens der auf der Liste eingetragenen Personen vor. Art. 46 LKO schreibt vor, dass das Privateigentum zu respektieren sei und nicht konfisziert werden könne. Allein diese Bestimmung will nur das Beuterecht des Okkupanten gegenüber dem Privateigentum der Zivilbevölkerung ausschliessen. Sie hat nicht zum Zweck, Strafmassnahmen der Besetzungsmacht zu verhindern, die diese als notwendig zur Durchführung ihrer Anordnungen betrachtet.

10. Die Verpflichtung für die Gemeindevorsteher und eine Anzahl Einwohner bestimmter Gemeinden, bei der Verteidigung der öffentlichen Ruhe und Ordnung und der Verfolgung von aufständischen Personen mitzuwirken, muss als eine Dienstleistung im Sinne von Art. 52 LKO betrachtet werden, denn sie erfolgt zur Deckung eines Bedürfnisses des Besatzungsheeres.

Hingegen stellt sich hier die Frage, ob solche Dienstleistungen nicht dem Verbot, an militärischen Operationen gegen ihren eigenen Heimatstaat teilzunehmen, widersprechen (Art. 44 und 52 LKO). Man wird wohl kaum Massnahmen gegenüber Aufständischen, auch wenn sie vom Heere durchgeführt werden und grösseres Ausmass annehmen, als militärische Operationen im Sinne des Rechts betrachten können. Es handelt sich vielmehr um Polizei-Aktionen. Diese Massnahmen richten sich zwar gegen eigene Landsleute, aber nicht gegen den Heimatstaat, da dieser nach Völkerrecht nur durch seine zuständigen Organe repräsentiert wird. Diese sind für die Kriegführung die Wehrmacht. Nur das Heer ist berechtigt, Krieg zu führen und kann als Vertreter des Staates anerkannt werden. Es steht der Besetzungsmacht frei, Zivilisten und Bevölkerungsteile, die sich Feindseligkeiten zuschulden kommen lassen, als Verbrecher zu betrachten und entsprechend zu behandeln (vgl. das unter Ziffer 7. Gesagte). Unter diesen Umständen wird man wohl annehmen müssen, dass das Völkerrecht auch gestattet, die Bevölkerung des besetzten Territoriums zur Teilnahme an Polizei-Aktionen zu zwingen, da es sich, um nochmals zusammen zu fassen, weder um militärische Operationen noch um Handlungen gegen den Heimatstaat handelt. Es ist zwar zuzugeben, dass die zur Teilnahme an solchen Aktionen Verpflichteten die Interessen des Heimatstaates schädigen, doch gilt das auch für alle anderen Leistungen, die gemäss den Art. 42 ff. des Haager Abkommens zu Gunsten der Besetzungsmacht

*die Bevölkerung zu zwingen

erbracht werden müssen, wenn sie gefordert werden.

11.

Art. 4 der Verordnung sieht vor, gewissen Gemeinden bis zur Erbringung der unter Ziff. 10 erwähnten Leistungen keine Lebensmittel zuzuteilen. Ferner soll die Lebensmittelverteilung an die Bewohner solcher Gebiete mit sofortiger Wirkung eingestellt werden, in denen sich verbrecherische Akte wie Sabotagefälle ereignen.

Diese Bestimmung muss im Zusammenhang mit Art. 50 LKO betrachtet werden, wonach keine Kollektiv-Strafen über eine ganze Bevölkerung wegen der Handlungen Einzelner verhängt werden dürfen "dont elle ne pourrait être considérée comme solidairement responsable". Je nachdem ob diese Voraussetzung des Art. 50 zutrifft, ist die vorgesehene Lebensmittelsperre legal oder illegal. In vielen Fällen wird man annehmen können, dass die Bevölkerung von Gebieten, in welchen sich Sabotage-Akte ereignen, den Urhebern Unterstützung leistet. Dann ist die Ergreifung von Strafmassnahmen gegenüber der gesamten Einwohnerschaft zulässig. Das hätte vielleicht im Texte des Dekretes ausdrücklich erwähnt werden sollen. In der vorliegenden Fassung erscheint sie prima vista als völkerrechtswidrig. Es wird jedoch vor allem auf die Anwendung ankommen.

Beigefügt sei noch, dass die Lebensmittelsperre im ersten Fall keine Strafe, sondern eine Zwangsmassnahme darstellt, um gewisse Leistungen zu erzwingen.

Im übrigen schliesst die einschränkende Vorschrift des Art. 50 die Ergreifung von Kollektiv-Massnahmen unter dem Titel der Repressalie nicht aus, sofern illegale Kriegshandlungen von einzelnen Zivilpersonen begangen werden (so ausdrücklich OPPENHEIM-LAUTERPACHT a.a.O., § 170, S. 346/47 und § 250, S. 449; ferner KUNZ a.a.O., S. 97).

12.

Es ergibt sich, dass das Dekret vom 7. Juni 1942 im allgemeinen als sich im Rahmen des Völkerrechts haltend angesehen werden muss. Zu Bedenken geben Anlass die Androhungen von Todesstrafe ohne Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens, sowie die Vorschrift der Lebensmittelsperre, ohne dass beigefügt wird, dass dies nur zulässig sein soll, wenn die Bevölkerung als mitverantwortlich angesehen werden kann. Eine abschliessende Beurteilung liesse sich jedoch in vielen Punkten nur bei einer genauen Kenntnis der tatsächlichen Umstände, unter denen die Verordnung erlassen worden ist, geben. Insbesondere wäre von ausschlaggebender Bedeutung, zu wissen, ob das Dekret als Repressalie gedacht ist. Angesichts der Nachrichten, die vom Kriegsschauplatz im Balkan bekannt sind, ist eher anzunehmen, dass das Dekret sich im Rahmen des vom Völkerrecht Erlaubten hält.

Bern, den 18. September 1945.