

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 34 (1954-1955)
Heft: 5

Artikel: Strategie und Staatsrecht
Autor: Huber, Max
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-160318>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 19.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

STRATEGIE UND STAATSRECHT

VON MAX HUBER

Nach Clausewitz ist der Krieg die Fortsetzung der Politik mit andern Mitteln. Diese Auffassung dürfte den geschichtlichen Tatsachen entsprechen. Da Politik und Staatsrecht aufs engste verbunden sind, weil letzteres der ersteren die formalen Grundlagen und Ausdrucksmöglichkeiten gibt, ist anzunehmen, daß das Staatsrecht auch für die im Krieg veränderte Politik von hoher Bedeutung ist.

Dies zu zeigen, ist der Zweck der hier folgenden Überlegungen, welche aus einem in der Mathematisch-Militärischen Gesellschaft in Zürich gehaltenen Vortrage hervorgegangen sind. Dabei ist zu bemerken, daß diese Betrachtungen sich auf *schweizerische Verhältnisse* beschränken und zwar auf die *Gegenwart*, ohne mehr als unbedingt nötig auf die historische Entwicklung einzutreten. Es soll sich hier um die Erörterung einzelner wichtiger Aspekte der *Probleme* handeln, die für den Gesetzgeber oder auch für die Planung und Durchführung der Landesverteidigung wichtig sind, nicht aber um eine juristische Studie über positives Recht.

Vorerst ist es nötig, die Begriffe Strategie und Staatsrecht zu definieren, wie diese in den nachfolgenden Darlegungen verstanden sind. Als *Strategie* wird betrachtet, was die Verfügung über die Wehrmacht im weitesten Sinne im Blick unmittelbar auf das Kriegsziel betrifft, und ebenso die Grundsätze, die maßgebend sind für die Verfügung über Menschen zu Zwecken der Wehrmacht: also Aufbau der Wehrmacht und Einsatz dieser unmittelbar für die eventuellen Kriegsziele. *Staatsrecht* ist der Inbegriff der vom Staat in Verfassung, Gesetzen und Verordnungen aufgestellten Rechtssätze, welche die Wehrmacht und Landesverteidigung betreffen oder zum Schutz der Wehrfähigkeit des Staates und seiner Unabhängigkeit erlassen worden sind.

Diese ganze Materie ist in ausgezeichneter Weise dargestellt in der *Heereskunde der Schweiz* von Oberstdivisionär C. Brunner, 3. Aufl. 1953. Außer den formalen Rechtssätzen können auch festliegende politische Traditionen von entscheidender Bedeutung sein: das ist für die Schweiz der Grundsatz immerwährender Neutralität.

Von deren rechtlicher Art und deren Bedeutung wird unten noch die Rede sein.

Für das Verhältnis des Staates zum Krieg ist sodann ein weiterer Grundsatz von höchster Bedeutung: die Selbstbehauptung. Der Staat, wenn er Ausdruck einer besonderen politischen Eigenart ist, hat den Willen, sich um jeden Preis zu behaupten. Der Staat opfert sich im allgemeinen nie freiwillig auf, um Teil eines andern zu werden. Das Vaterland ist kein politisches oder wirtschaftliches Handelsobjekt. Wo sich Staaten mehr oder weniger freiwillig zusammenschlossen, wie im italienischen oder deutschen Nationalstaat in der 2. Hälfte des XIX. Jahrhunderts, überwog das Gesamtnationalgefühl über die souveräne Einzelstaatlichkeit. Aber sonst gilt der Grundsatz: Kämpfen bis zur Weiterexistenz oder bis zum Untergang.

Es schiene näher zu liegen, von *Krieg und Völkerrecht*, als von Staatsrecht zu sprechen, denn der Krieg ist selber Gegenstand des Völkerrechts. Im Seekrieg ist das, was die Seemächte, sei es als Kriegsführende, sei es als Neutrale, je nach der Weltlage als *Seekriegsrecht* beanspruchen, bzw. gelten zu lassen gewillt sind, eine Funktion ihrer militärischen und namentlich wirtschaftlichen Ziele, die sie im Seekrieg verfolgen. Als relativ sehr großes Exportland ist die Schweiz ökonomisch durch den Seekrieg stark in Mitleidenchaft gezogen, aber das Völkerrecht im Seekrieg kommt für unsere Strategie jedenfalls nicht direkt in Betracht.

Das *Landkriegsrecht*, das sich in Anpassung an die militärischen Notwendigkeiten, die *raison de guerre*, entwickelt hat, hat darum wenig Einfluß auf die Strategie des Landkrieges, es sei denn im Bereiche des Rechtes der Besetzung.

Wäre das auf fünf Jahre befristete Abkommen der I. Haager Konferenz von 1899, wonach der Abwurf von Geschossen und Sprengstoffen aus Flugzeugen oder auf ähnlichen neuen Wegen verboten wurde, erneuert und zu einem allgemeinen Satz des Völkerrechts geworden, so hätte, wenn dieser eingehalten worden wäre, die Strategie der Weltkriege, insbesondere des zweiten, einen ganz andern Charakter gehabt.

Die strategisch für die Schweiz im Grund allein in Betracht kommende Situation ist die Verteidigung, und zwar hauptsächlich im Zusammenhang mit der Behauptung unserer Neutralität. Angriff und Besetzung als Kriegsziele sind durch unsere geographische und demographische Lage und unsere ganze vierhundertjährige politische Tradition ausgeschlossen, außer vielleicht als vorübergehende Phasen der Verteidigung. Die Einstellung der Schweiz zum Völkerbund von 1920 und zu den Vereinigten Nationen von 1945 zeigt, daß die Schweiz sich auch nicht in ein System kollektiver Sicherheit militärisch einlassen will.

Die vier strategisch wichtigen staatsrechtlichen Probleme, die hier erörtert werden sollen, sind die folgenden: 1. Die Wehrmacht. 2. Das Verhältnis von Zivil- und Militärgewalt. 3. Das Verteidigungsobjekt. 4. Der Widerstand des Volkes.

1. Die Wehrmacht

Einer der wichtigsten Artikel der Bundesverfassung ist Art. 18, der bestimmt, daß jeder Schweizer wehrpflichtig ist. Er entspricht auch einer der ältesten Rechtsinstitutionen der Schweiz und hat diese in Gegensatz zu den Feudalstaaten und den absoluten Monarchien der Zeit vor der französischen Revolution und darüber hinaus gestellt. Wenn man bedenkt, daß zwei der größten Mächte, Großbritannien und die USA, die allgemeine Dienstpflicht erst während des ersten und zweiten Weltkrieges einführen mußten, die sie, in Erinnerung an die Abneigung gegen die Heere der absoluten Könige, als mit der Freiheit des demokratischen Staates lange für unvereinbar gehalten hatten, so ersieht man, wie eng die strategischen Möglichkeiten eines Staates mit dessen staatsrechtlicher Ordnung der Wehrmacht verknüpft sind.

Die von Art. 18 BV statuierte Wehrpflicht jedes Schweizers ist nicht nur, wie in manchen Staaten, eine bloß potentielle, sondern eine effektive, die ganze wehrfähige, landesangehörige männliche Bevölkerung erfassende. Es ist verständlich, daß die Behörden, und zwar die politischen nicht weniger als die militärischen, jeder Einschränkung dieses Artikels zu Gunsten der individuellen Gewissensfreiheit ablehnend gegenüberstehen, aber es wird dabei — im Gegensatz zu der Behandlung dieses Problems in sehr vielen andern und wichtigen Staaten — übersehen, daß es Aufgabe des Gesetzgebers ist, die verfassungsmäßigen Pflichten und Rechte zu einem für die Bürger möglichst vollkommenen Ausgleich zu bringen.

Als Art. 18 «Jeder Schweizer ist wehrpflichtig» (gleichlautend mit Absatz 1 des Art. 18 der heutigen BV von 1874) in die Bundesverfassung von 1848 aufgenommen wurde, war mit dem Ausdruck «Schweizer» jedenfalls der Schweizerbürger männlichen Geschlechtes gemeint. Der Ausdruck «Schweizer» bedeutet zwar in der Bundesverfassung in einzelnen Artikeln (Art. 4, 43 u. 45) z. T. *auch* die Schweizerbürgerin. Als Anhänger des Frauenstimmrechtes die Ansicht vertraten, der Bundesgesetzgeber als solcher (also nicht auf dem Wege einer Verfassungsrevision durch Volk und Stände) könne durch einfaches Bundesgesetz den Frauen auf Grund von Art. 43 die politischen Rechte verleihen, stellten sich Bundesrat und Bundesversammlung auf den Standpunkt, daß die Verfassungsbestimmungen in dem Sinne auszulegen seien, in dem sie historisch ent-

standen sind. Wenn es unzulässig ist, durch über den historischen Sinn hinausgehende Auslegung des Gesetzes den Bürgern Rechte zu verleihen, so ist es in einem Rechtsstaate noch weniger möglich, ihnen durch extensive Gesetzesanwendung Pflichten aufzuerlegen.

Die Militärorganisation hat den Art. 18 wiederholt, aber doch eine Fassung gewählt, die eine extensive Interpretation zuläßt, wenn sie in Art. 202 sagt, daß im Kriege alle Schweizer verpflichtet sind, ihre Person zur Verfügung des Landes zu stellen, und soweit es in ihren Kräften steht, zur Verteidigung des Landes beizutragen. Darunter können sinngemäß auch die Frauen verstanden werden. Viel deutlicher und weitergehend ist die bundesrätliche Verordnung vom 26. Januar 1954 betr. das zivile Schutz- und Betreuungswesen, erlassen im Hinblick auf die der Zivilbevölkerung in einem modernen Kriege drohenden Gefahren. In ihrem Art. 10 bestimmt diese: «Jedermann im Alter vom 15. bis zum zurückgelegten 65. Altersjahr hat ohne Unterschied des Geschlechts und der Staatsangehörigkeit und unbeachtet seines Wohnsitzes die ihm innerhalb der Organisation übertragenen Pflichten (Schutz- und Betreuungspflicht) zu erfüllen und an den angeordneten Kursen und Rapporten teilzunehmen.»

Diese Verordnung beruft sich nicht auf BV Art. 18, sondern auf einen dringlichen, in seiner heutigen Gültigkeit nicht unbestrittenen Bundesbeschluß von 1934 betr. den passiven Luftschutz, der selber sich nur auf die Art. 85, Ziff. 6, und 102, Ziff. 9, der Bundesverfassung stützen kann. Diese beiden Artikel sind indessen Normen zur Bestimmung der Organkompetenzen der Bundesversammlung und des Bundesrates, nicht aber von Sachkompetenzen, wie z. B. Art. 18. An sich ließe sich zwar der Begriff der Wehrpflicht allenfalls für wehrpflichtige Männer auch auf Schutz- und Betreuungsaufgaben ausdehnen, wenn diese im Zusammenhang mit der Landesverteidigung stehen. So ist auch die Militärsanität ein integrierender Bestandteil der Wehrmacht, obwohl sie keine Kombattanten- (d. h. Wehr-)Aufgabe hat.

Es liegt aber im Interesse der mit dem zivilen Schutz- und Betreuungswesen beauftragten Organe, diese deutlich von der Wehrmacht zu unterscheiden, um sie nicht den Zugriffen des Gegners (Angriff und Gefangennahme) auszusetzen, welche dieser nach Kriegsrecht den Angehörigen der Wehrmacht gegenüber hat, denn diese Personen haben nicht wie die Sanität auf Grund der I. Genfer Konvention einen besonderen rechtlichen Status und Schutz. Es ist deshalb ernstlich zu erwägen, ob nicht eine Bestimmung in die Verfassung aufzunehmen ist, die analog zu Art. 18 dem Bunde erlaubt, nicht nur die Schweizer Männer, sondern die Bevölkerung als Ganzes für die passiven Maßnahmen des Schutzes der Zivilbevölkerung

gegen Wirkungen des Krieges in Anspruch zu nehmen. Diese Materie ist eingehend behandelt in einem Artikel «Der Schutz der Zivilbevölkerung. Die Frage nach den Rechtsgrundlagen» von Dr. *Hans Haug*, Zentralsekretär des «Schweiz. Roten Kreuzes» in Nummer 368 der «N.Z.Z.» vom 15. Februar 1954 und in einem Artikel von Prof. *Giacometti* in den «Basler Nachrichten» Nr. 258 vom 22. Juni 1954.

Wenn man bedenkt, in welcher umfassender und vorbildlicher Weise Schweden auf Grund eines gleich nach Schluß des zweiten Weltkrieges erlassenen Gesetzes den Schutz der Zivilbevölkerung geordnet hat — für den Gesetzgeber Schwedens als eines Einheitsstaates bestanden natürlich nicht die Kompetenzschwierigkeiten, die sich aus unserer föderalistischen Staatsstruktur ergeben —, so liegt die Aufnahme einer besonderen Bestimmung in die Bundesverfassung nahe, um diesem ganzen Komplex von durch den totalen Krieg bedingten Maßnahmen eine feste Rechtsgrundlage zu geben. Neue Verhältnisse bedingen neue, diesen angepaßte Normen.

2. Zivil- und Militärgewalt

Es handelt sich hier um das Verhältnis von Regierung und Oberbefehl in Kriegszeiten. Es ist klar, daß unter so außerordentlichen Umständen, wie ein Krieg, ja schon eine unmittelbar drohende Kriegsgefahr, sie mit sich bringen, die Regierung einerseits besondere Vollmachten nötig hat, und daß der Oberbefehl andererseits frei sein muß, um die nach seiner Ansicht notwendigen Entschlüsse zu treffen. Es stehen sich somit zwei totale Ansprüche auf Verfügungsgewalt gegenüber. Daß das Staatsoberhaupt, welches die Regierung führt, unbestreitbar die oberste Gewalt im Staate ist, ist unzweifelhaft; die Frage ist nur, ob, bzw. wieweit diese dem Oberbefehl Platz machen muß. Im Feudalstaat, wo der König oberster Lehens- und Kriegsherr war, ist mit der Einheit beider Gewalten die Präponderanz des Militärischen entschieden. So war es auch da, wo absolute oder fast absolute Monarchen oder Diktatoren wie Gustav Adolf, Karl XII., Friedrich der Große, Napoleon oder Hitler beide Funktionen in sich vereinigten.

In konstitutionellen Monarchien und in Republiken, wo das Staatsoberhaupt nominell oberster Chef der Wehrmacht ist, ist dieses auch im Kriege an seine verfassungsmäßigen Schranken gebunden, selbst wenn ein Staatsoberhaupt wie Washington, Grant oder Eisenhower ein wirklicher Feldherr ist.

Die Bundesverfassung spricht sich über diese Frage nicht aus. Aber die Suprematie der Zivilgewalt kann nicht nur für die Gegenwart, sondern schon für die früheren Zeiten als ein fester Grundsatz schweizerischen Rechtes angesehen werden. Die Vereinigte Bundes-

versammlung, welche den Bundesrat wählt, wählt auch den General. Sie ist, auch nach den Kompetenzen, die ihr laut Art. 92 zustehen, als oberstes Organ des Bundes erkennbar. Durch das Recht der Abberufung des Generals, durch dessen Entlassung (Art. 206 der Militärorganisation) ist die Suprematie der Zivilgewalt bestätigt. Art. 208 des gleichen Gesetzes sagt, daß der Bundesrat die oberste vollziehende und leitende Behörde *bleibt*. Er ist es auch, der dem General seinen Auftrag umschreibt und auch die völkerrechtlichen Grenzen der Landesverteidigung bezeichnet. So hatte der Bundesrat im Neuenburgerkonflikt General Dufour die Möglichkeit eingeräumt, «sans égard aux limites de la Suisse» seine Operationen zu bestimmen. Wie der Oberbefehlshaber den ihm erteilten Auftrag ausführen will, ist seine Sache und seine Verantwortung. Der Bundesrat kann sich dem General nicht als «Kriegsrat» zur Seite stellen. Dadurch, daß der Bundesrat die Aufgebote verfügt, welche der General für nötig erachtet, hat er jedoch mittelbar einen großen Einfluß auf die strategischen Entschlüsse des Oberbefehlshabers. In der Zeit der Grenzbesetzung 1870/71 hatten sich Spannungen auf diesem Gebiete gezeigt. Ohne eine enge und vertrauensvolle Führungsnahme zwischen den beiden obersten Instanzen ist eine erfolgreiche Leitung nicht möglich. In der durch die Militärorganisation vorgenommenen Kompetenzverteilung ist die Möglichkeit von Konflikten nicht ausgeschlossen, die nur durch die Vereinigte Bundesversammlung entschieden werden könnten. Da dies äußersten Falls nur durch die außerordentliche Maßnahme der Entlassung des Generals, nicht aber durch Instruktion an den Bundesrat geschehen könnte, ist die Unabhängigkeit des Oberbefehls faktisch in weitem Maße gesichert.

Art. 202 der Militärorganisation verleiht dem General eine außerordentlich weitgehende Befugnis, indem sie ihm die «selbständige» Verfügung über alle personellen und materiellen Mittel des Landes zuerkennt. Die Abgrenzung dieser Kompetenz gegenüber den auf der Gesetzgebung beruhenden erworbenen Rechten kann zu Meinungsgegensätzen Anlaß geben; es ist aber nicht bekannt geworden, daß in den beiden Mobilisationen von 1914/18 und 1939/45 solche von erheblicher Bedeutung entstanden sind.

3. Das Verteidigungsobjekt

Die Wehrmacht hat die Aufgabe, äußersten Falles die Ordnung im Innern aufrechtzuerhalten, und durch ihr Vorhandensein und nötigenfalls durch ihre Kampfkraft die Behauptung der Neutralität und der Unabhängigkeit zu sichern und wenn nötig kämpfend zu verteidigen.

Bei Interventionen der *Wehrmacht im Innern des Landes*, soweit eine solche nicht vorläufig durch einen Kanton veranlaßt wird (BV Art. 16), ist der Einsatz der Wehrmacht in der Regel durch den lokalen Charakter der Unruhen bestimmt, und es kann damit gerechnet werden, daß die staatliche Wehrmacht sofort eine entscheidende Übermacht besitze. Wenn sich aber der Aufruhr oder der Wille zum Widerstand gegen den Bund auf größere Landesteile wie z. B. 1847 erstreckt, steht man dem *Bürgerkrieg* gegenüber. Der Einsatz der Wehrmacht kann in diesem Fall ohne weiteres überall da erfolgen, wo er nach Ermessen des Oberbefehlshabers zweckmäßig ist. Die Souveränität der Kantone und deren Staatsgrenzen können in keiner Weise der Verfügungsmacht des Oberbefehlshabers entgegenstehen. Das dürfte mittelbar aus BV Art. 17 hervorgehen.

Unter den außenpolitischen Situationen, in denen der Einsatz der Wehrmacht nötig ist, ist erstens der wohl wenig wahrscheinliche, aber immerhin mögliche Fall (man denke an Preußen 1857) *eines Angriffs auf die Schweiz als Selbstzweck* zu nennen. Praktisch ist die staatsrechtliche Lage in diesem Falle die gleiche wie in demjenigen der *Verletzung der Neutralität und des schweizerischen Gebietes im Zusammenhang mit einem Krieg unter dritten Staaten*. Diese Möglichkeit spielt in der Außenpolitik der Schweiz und in der Geschichte der Planung unserer Landesverteidigung die größte Rolle. Diese Geschichte ist in bezug auf das XIX. Jahrhundert eingehend dargestellt durch *Hans Rappold*, *Strategische Probleme der schweizerischen Landesverteidigung im XIX. Jahrhundert* (1951).

Während heute nach Art. 2 der Bundesverfassung erster Zweck des Bundes die Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes nach außen ist, war *in der alten Eidgenossenschaft*, die auf einem Netz ähnlicher, jedoch z. T. verschiedener Bündnisse unter den Orten und Zugewandten beruhte, das Objekt der *Verteidigung* diejenige *des Gebietes jedes Bundesgliedes*. Die Verteidigung beruhte auf der Zuzugspflicht der gemahnten Bundesglieder, und der mahnende Teil hatte bei Anrufung der Miteidgenossen sein Territorium in dessen Totalität im Auge. Der Mangel eines Planes der Verteidigung der Eidgenossenschaft als eines Ganzen hat, neben der inneren Auflösung des Staatsgefüges, zu dem rapiden Zusammenbruch im März 1798 geführt. Dieses System eidgenössischer Hilfe hat eine umfassende Darstellung gefunden durch *W. Rappard*, *Cinq siècles de sécurité collective*, 1948.

Während der Bundesvertrag von 1815 (§§ 1 und 4) noch wesentlich auf dem Prinzip gegenseitiger Hilfe und der gegenseitigen Garantie der Kantone für ihre Gebiete beruhte, stellt die *Bundesverfassung von 1848*, wie die heutige, revidierte von 1874, die *Ver-*

teidigung des Ganzen, die «*Unabhängigkeit des Vaterlandes*» in den Vordergrund. Durch die ungewöhnliche Verwendung des gefühlbetonten Ausdruckes «Vaterland» hat man wohl andeuten wollen, daß es sich um mehr als um eine territoriale Angelegenheit jedes Kantons, nämlich um den Bestand eines in gemeinsamen ethischen Werten gegebenen nationalen Daseins handelt.

Das rein militärische Denken ist geneigt, die Aufgabe der Landesverteidigung unter ausschließlich strategischen und taktischen Gesichtspunkten zu beurteilen und als Kriegsziel einen Zustand zu betrachten, bei dem am Ende der Feindseligkeiten unser Land die relativ größten Chancen hat, seine Integrität, territorial und politisch, wieder zu erlangen. Indessen treten zu den militärischen auch politisch-psychologische, vielleicht auch durch die Natur des Bundesstaates bedingte staatsrechtliche Überlegungen hinzu.

Die strategische Aufgabe der Sicherung und eventuelle *Verteidigung der Neutralität* ist verschieden von der Aufgabe der Verteidigung des Landes gegen einen Angriff an sich. In einer fortgeschrittenen Phase verschwindet indessen dieser Unterschied, namentlich im Endkampf. Es ist dennoch notwendig, einige Bemerkungen über das Wesen der Neutralität, insbesondere der *immerwährenden Neutralität der Schweiz*, zu machen.

Ungleich der früheren Neutralität Belgiens, die bei Schaffung des belgischen Staates diesem von den Großmächten auferlegt wurde, ist die Neutralität der Schweiz eine von ihr gewollte. Zunächst, seit der Niederlage von Marignano, eine namentlich im 30jährigen Kriege betätigte Praxis, wurde sie im XVIII. Jahrhundert immer mehr eine bewußte Staatsmaxime. Nach dem Zusammenbruch der alten Eidgenossenschaft suchte diese den alten Status quo wieder zu gewinnen, was schon im Vertrage von Lunéville 1801 vorgesehen, aber erst nach dem Wegfall der Abhängigkeit von Frankreich möglich wurde durch den Wiener Kongreß und den zweiten Pariser Frieden von 1814/1815. Parallel zur Anerkennung der Neutralität der Schweiz durch die Mächte des Wiener Kongresses sollte eine Verbesserung der strategischen und wirtschaftlichen Grenzen der Schweiz bei Genf und im Jura einhergehen. Dies wurde vom Wiener Kongreß in einer sog. «Transaktion» festgelegt, welche von der Tagsatzung angenommen wurde. Auf Grund dieser Erklärung der Schweiz wurden im Pariser Frieden vom 20. November 1815 diese Grenzen und Neutralitätszonen festgesetzt und die Anerkennung der Neutralität der Schweiz vom gleichen Datum gegeben. Dank diesem vertraglichen Element in der schweizerischen Neutralität erhielt die Schweiz im sog. Zonenprozeß recht und die französische These, daß es sich um einseitige Gewährung von widerruflichen Rechten durch die Großmächte gehandelt habe, wurde abgelehnt.

Die Schweiz ist deshalb nicht nur zur *Neutralität* berechtigt, sondern auch *verpflichtet*, denn nur eine stabile, auf Unabhängigkeit gegründete Neutralität, auf die sich alle Staaten verlassen können, nicht eine von der Schweiz nach Belieben zu beobachtende Haltung, konnte als im Interesse des europäischen Friedens erklärt werden.

Die Neutralität der Schweiz hat zur Folge, daß sich unser Land nicht in die Streitigkeiten und Kriege anderer Staaten einmischt, daß es seine Neutralität im Maße seiner eigenen Kräfte *selbständig verteidigt*, also, so lange nicht angegriffen, ohne Allianz und ohne Anrufung einer Organisation kollektiver Sicherheit.

Wenn es auch unmöglich ist, eine so lange und komplizierte Grenze wie die schweizerische mit unsern Kräften überall zu verteidigen, so ist es doch wesentlich, daß der Neutrale nirgends zu einem überraschenden Durchbruch verleitende Lücken der Verteidigung offen lasse. Die volkstümliche Bezeichnung «*Grenzbesetzung*» für Mobilisation zur Sicherung der Neutralität ist durchaus richtig. Die Schlachten der alten Eidgenossen erfolgten meist an peripheren Stellen (Morgarten, Näfels, Sempach, St. Jakob, Grandson und Murten, die Schlachten des Schwabenkrieges), was auf die Vorstellung einer restlosen Verteidigung des eigenen Gebietes schließen läßt.

Die Bewachung des ganzen neutralen Gebietes kann nicht die Bedeutung einer Zersplitterung der Kräfte haben; wohl soll aber jede erhebliche Verletzung, auch eine als nur vorübergehend gedachte, auf *militärischen Widerstand* stoßen, damit der Wille zur Neutralität sichtbar demonstriert werde. Neutralitätsverletzung ist nicht eine Frage des Quantums, sondern der Tatsache. Der Luftraum kann gegen Überfliegung wohl verteidigt werden; der Neutrale kann aber dafür nicht verantwortlich gemacht werden, da selbst die größten Militärmächte zur Abwehr der Überfliegung ihres Gebietes nicht im Stande sind.

Art. 10 der V. Haager Konvention von 1907 über die Rechte und Pflichten der Neutralen enthält eine wohl sehr theoretisch anmutende, aber politisch für die Schweiz als immerwährend neutralen Staat nicht unwichtige Bestimmung, wonach ein Neutraler, der die Verletzung seines Gebietes mit bewaffneter Hand abwehrt und verlorenes Gebiet zurückzuerlangen sucht, nicht aus seiner Neutralität austritt, denn hier ist die sonst neutralitätswidrige militärische vorübergehende Intervention nur die Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustandes. Auch dadurch, daß der Neutrale in diesem Kampfe um Wiederherstellung seines Rechtes die Hilfe des Gegners des die Neutralität verletzenden Staates annimmt, wird an diesem Zustande nichts geändert. Erst wenn der verletzte Neutrale in eine allgemeine Defensiv- und Offensivallianz einträte und sich nicht auf die Wiederherstellung des Status quo ante beschränkte, würde er

die Neutralität aufgeben und würde wohl Schwierigkeiten haben, sie nachher wieder als immerwährende anerkannt zu erhalten. Die Teilnahme der Schweiz an den Operationen gegen Besançon 1815, abgesehen von ihrem wenig erfreulichen Charakter und Verlauf, ist ihr in den Verhandlungen von 1920 entgegengehalten worden. Die Stellung Neutraler ist kaum viel ungünstiger als diejenige kleiner Allierter.

Wenn es sich nicht mehr um die Abwehr peripherer Neutralitätsverletzungen handelt, sondern darum, daß ein Kriegführender die Schweiz oder doch große Teile dieser auf längere Zeit besetzen will, um sie als Durchgangsland oder Ausgangspunkt für Angriffe zu benutzen oder gar um sie seinem politischen System einzugliedern, dann ist die Lage wesentlich dieselbe wie bei einem Krieg, der gegen die Schweiz aus politischen Absichten geführt werden sollte. Die Frage ist dann die: *in welchem Raum und für welchen Raum wird die Wehrkraft eingesetzt?*

Was tatsächlich behauptet werden kann, ist eine Sache militärischer Entscheidung, eine reine quaestio facti; eine andere Frage ist: Kann die Schweiz aus strategischen Rücksichten Kantone ganz oder teilweise der Invasion kampflos preisgeben, um auf einer rückwärtigen Linie unter günstigeren Umständen Widerstand zu leisten? In einem solchen Falle kommen außer den unmittelbar militärischen Rücksichten folgende in Betracht: Rücksicht auf die psychologischen Folgen solcher Preisgabe: Weckung defeatistischer Stimmung im Volke, aber auch in der Armee, wenn die Wehrmänner ihre Familien dem Feind überlassen sehen. Rücksichten sodann auf die Art der zu erwartenden Besetzung, je nachdem diese eine vorübergehende, die Art des Landes nicht tief verändernde sein wird, oder ob sie dem Invasor dazu dient, seine politischen und sozialen Ideologien und Institutionen im Besetzungsgebiet zu verankern, um die Rückkehr in den früheren Zustand zu erschweren oder unmöglich zu machen. Der Gedanke an die *Wiederherstellung des Vorkriegszustandes* ist eigentlich die *Leitidee der Selbstbehauptung* des Staates, nicht nur als eines territorialen Besitztums, sondern als geistiger Einheit. Sie kann deshalb wohl die vorübergehende Preisgabe von Gebieten rechtfertigen. Ein immerwährend Neutraler würde aber seine Neutralität verraten, wenn er sich mit einer mehr symbolischen Verteidigung wie diejenige Dänemarks 1940 begnügte.

Bei der Verteidigung, die ja insbesondere im heutigen Kriege ungeheure Zerstörungen mit sich bringt, ist die Rücksicht auf die Wiederaufbaumöglichkeiten ein nicht außer acht zu lassendes Interesse.

Was hier noch zu erwägen bleibt, ist die *rechtliche Frage*: Kann der Bund einzelne seiner Glieder preisgeben, ohne sich in

seinem Wesen zu verleugnen? Die alte Eidgenossenschaft beruhte, wie schon oben bemerkt, auf einem System gegenseitiger Verteidigungsverträge, wobei jeder Ort individuell den Gegenstand der Hilfspflicht bildete, die nur durch gewisse räumliche Grenzen der Zugangspflicht beschränkt war. Ist diese gegenseitige Bürgschaft der Kantone füreinander in der Eidgenossenschaft von 1848 völlig in der Idee der Verteidigung der Eidgenossenschaft als einer Gesamtheit aufgegangen? M. W. ist diese Frage, die nie wirklich aktuell geworden ist, auch kaum in der staatsrechtlichen und politischen oder militärischen Literatur erörtert worden. *W. Burckhardt* in seinem Kommentar der Bundesverfassung stellt sich auf den Boden, daß die Landesverteidigung dem Ganzen und nicht jedem einzelnen Teile gelte, und daß aus dem Recht des Bundes zu Friedensschlüssen das Recht, Kantone abzutreten, gefolgert werden müsse. Die Garantie der Kantonsgebiete (BV Art. 5) ist demnach eine interne Norm, nicht eine das Verhältnis zum Ausland betreffende.

Rein juristisch betrachtet ist diese Auffassung wohl zutreffend. Aber das juristisch Mögliche und Logische ist nicht notwendig das politisch Richtige. Die Verteidigung des ganzen Landes, soweit sie in einer gegebenen Situation möglich ist, folgt aus dem Bundeszweck der Erhaltung der Unabhängigkeit. Sie ist aber auch dem Wesen der Neutralität gemäß, die einen maximalen Widerstand gegen jede territoriale Verletzung fordert. Mit einer Strategie des Reduit von Anfang an würde die Schweiz ihrer Aufgabe als Bundesstaat und als Neutraler kaum gerecht.

Die Verteidigung solcher kleiner Gebiete wie Basel, Schaffhausen, Genf in und aus diesen heraus ist wohl nicht möglich — die Zerstörungen wären in keinem Verhältnis zu dem möglichen Resultat —, aber durch deren Aufnahme in den Bund hat dieser schwere und gefährliche Verpflichtungen übernommen. Die Verteidigungspläne Dufours und die ihm vom Bundesrat oben erwähnten Vollmachten zeigen immerhin, daß in dem einzigen Fall, wo nicht ein Zugewandter wie Genf oder Wallis in der Zeit der Revolutionskriege, sondern ein Kanton unter der Herrschaft des Bundesstaates in Frage kam (1857), die Idee der Notwendigkeit der Verteidigung jedes Kantons sich gegenüber rein strategischen Überlegungen durchsetzte. Sie ist jedenfalls im Plan der Landesverteidigung aus staatsrechtlichen Gründen nicht aus dem Auge zu verlieren.

4. Der Widerstand der Zivilbevölkerung

Unter *Zivilbevölkerung* ist die Gesamtheit derjenigen Volksgenossen verstanden, die nicht der Wehrmacht angehören, bzw. in der Situation eines aktuellen Krieges dieser nicht effektiv einver-

leibt sind. Diese Definition entspricht den bundesrätlichen Instruktionen an die Zivilbevölkerung für den Kriegsfall vom 30. Oktober 1939. Es ist die Bevölkerung ohne Rücksicht auf Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit. In letzterer Beziehung hat die IV. Genfer Konvention von 1949 für die Ausländer, die sich in einem Kriegsg Gebiet befinden, besondere Bestimmungen aufgestellt. Zur Zivilbevölkerung sind aber für unsere Betrachtung die Zivilbehörden zu rechnen, als einzelne Personen und als Behörden, soweit diese Personen nicht militarisiert sind und dadurch das Los der Wehrmachtangehörigen teilen.

Obwohl zu allen Zeiten die für die Schweiz wichtigsten Schlachten von der Wehrmacht, in welcher sich die Volkskraft verkörperte, geschlagen wurden, ist die Idee eines durch das Volk selber geführten Krieges, als Ausdruck höchsten Selbstbehauptungswillens, in manchen Kreisen populär. Als die I. Haager Konferenz von 1899 in ihrem Abkommen über die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges der Bevölkerung, und zwar nur derjenigen eines nicht besetzten Gebietes und auch da nur unter gewissen Bedingungen die Eigenschaft einer Kriegspartei zuerkannte, verweigerte die Schweiz — als einziger Staat neben China — die Unterzeichnung des Vertrages. Kein Geringerer als *Bundesrat Welti* vertrat den Standpunkt, daß das Völkerrecht den *Volkskrieg* anerkennen und der ganzen Bevölkerung das Recht des Widerstandes gegen einen Invasor gewähren müsse. Unter den Großmächten war es namentlich das Deutsche Reich, welches die Kriegführung nur der regulären Wehrmacht zuerkennen wollte und gegen alles Partisanentum, wie schon gegen die *Franc-tireurs* im Kriege 1870/71 und ebenso 1944/45 gegen das französische *Maquis* eine schroffe Stellung einnahm. Schließlich ist die Schweiz nach der zweiten Konferenz von 1907 dem Vertrage doch beigetreten.

In der Schweizergeschichte sind zwei Fälle von Widerstand des Volkes gegen eine fremde Militärmacht von Bedeutung: der Widerstand der Nidwaldner bei *Stans* und der Schwyzer bei *Rothenthurm* 1798. Militärisch waren es natürlich völlige Fehlschläge, aber die mittelbare politische Reaktion dieser Akte der Selbstaufopferung kann nicht leicht überschätzt werden. In der allgemeinen Kriegsgeschichte ist der Widerstand des spanischen Volkes 1808 gegen die Franzosen eines der berühmtesten Beispiele. In seiner ausgezeichneten Schrift «Fragen der schweizerischen Landesverteidigung nach den Erfahrungen in der Zeit des Weltkrieges» (6. Aufl. 1933) hat *Oberstkorpskommandant Th. Sprecher von Bernegg* sich auch zu dieser Frage geäußert, und zwar im Sinne des ausgedehnten Ausbaues der Volksverteidigung, jedoch unter vorsorglicher Organisation derselben in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen An-

forderungen. Zu Beginn des zweiten Weltkrieges hat die Frage des totalen Volkskrieges Anlaß zu lebhafter Diskussion gegeben. Außer dem, allerdings erst 1948 publizierten, Artikel von *Walter Burckhardt* (Schweiz. Monatshefte, 27. Jahrgang, Heft 11) ist an die Auseinandersetzung zwischen dem Historiker Prof. *Hs. Georg Wirz* und Dr. *Schürch*, dem Chefredaktor des «Bund», zu erinnern.

Nach dem heutigen Stand des Völkerrechts ist in bezug auf den «Volkskrieg» zu unterscheiden zwischen der Teilnahme der Zivilbevölkerung am Kampf gegen einen *Invasor* und derjenigen des Widerstandes in *besetztem Gebiet*. Nach Art. 2 der Haager Landkriegsordnung wird als Kriegspartei betrachtet «die Bevölkerung eines *nicht besetzten Gebietes*, die beim Herannahen des Feindes aus eigenem Antrieb die Waffen ergreift, um die eindringenden Truppen zu bekämpfen, ohne Zeit gehabt zu haben, sich nach Art. 1 zu organisieren», ... «sofern sie die Gesetze und Gebräuche des Krieges beobachtet.»

Die in erwähntem Art. 1 der gleichen Ordnung in bezug auf «*Freiwilligenkorps*» aufgestellten Bedingungen sind: ein verantwortlicher Führer, erkennbares Abzeichen, offene Führung der Waffen und Achtung der Gesetze und Gebräuche des Krieges.

Jedem Staate steht es frei, den Kreis der als Teile des Heeres organisierten Bevölkerungsteile weiter oder enger zu ziehen. Wie schon oben bemerkt worden ist, liegt es im Interesse der für zivile Schutz- und Betreuungsaufgaben in Dienst genommenen Personen, von den für Wehr-(Angriffs- oder Verteidigungs-)zwecke Aufgebotenen organisatorisch und rechtlich deutlich geschieden zu sein.

Der Einsatz unorganisierter Volksteile hat im modernen Kriege bei Abwehr einer Invasion kaum mehr eine erhebliche militärische Bedeutung; dagegen kann er im *besetzten Gebiet* gerade mit Rücksicht auf die Technisierung und damit Verwundbarkeit der Kriegsführung unter Umständen wirksam sein. Aus der Haager Landkriegsordnung von 1907, die in manchen Teilen durch die moderne Kriegstechnik und die Praxis der beiden Weltkriege als überholt, aber keineswegs als solche als hinfällig betrachtet werden kann, sind die Artikel über das, was als Kriegspartei zu betrachten ist, wohl noch als maßgebend anzusehen, d. h. wenigstens als Formulierung des Gewohnheitsrechtes.

Im letzten Weltkrieg, wo ganze Länder während Jahren besetzt waren, hat sich die Bedeutung des Widerstandes der Zivilbevölkerung im besetzten Gebiet erneut gezeigt. Aus dem zitierten Art. 2 der Haager Landkriegsordnung von 1907 ergibt sich indirekt, daß die Teilnahme an den Feindseligkeiten in irgend einer Form im besetzten Gebiet nicht anerkannt ist, d. h. die Täter im Fall ihrer Gefangennahme nicht Anspruch auf die Rechte von Kriegsgefangenen haben,

sondern als Verbrecher standrechtlich abgeurteilt werden können. Um sie aber doch nicht völlig schutzlos zu lassen, ist in der *Präambel des Abkommens über die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges* gerade im Blick auf Art. 1 und 2 die recht unbestimmte Norm aufgestellt worden, daß, soweit die besonderen Bestimmungen fehlen, «die Bevölkerung und die Kriegführenden unter dem Schutze und den herrschenden Grundsätzen des Völkerrechts bleiben, wie sie sich aus den unter gesitteten Staaten geltenden Gebräuchen, aus den Gesetzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens herausgebildet haben». Auf Grund dieser Erklärung und ihrer ursprünglichen und wesentlichen Aufgabe, der Humanität in den Grenzen des Möglichen im Kriege Geltung zu verschaffen, hat das *Internationale Komitee vom Roten Kreuz* sich für die Angehörigen der Widerstandsbewegung, zum Befremden einzelner Mächte, verwendet. Was im zweiten Weltkrieg angestrebt, aber nicht oder nur sehr unvollkommen Anerkennung gefunden hat, ist auf die mittelbare Initiative des Roten Kreuzes und seiner internationalen Konferenz von 1948 in den *Genfer Konventionen von 1949* zum Ausdruck gekommen.

Diese Genfer Konventionen enthalten übereinstimmende Artikel, welche u. a. folgendes festlegen:

In allen kriegsähnlichen Situationen, also auch in bewaffneten Konflikten, die keinen internationalen Charakter haben oder in denen eine Partei einen solchen nicht zuerkennt, sind gewisse minimale Bindungen gegenüber den nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmenden Personen oder, wenn es Angehörige der Streitkräfte sind, gegenüber den aus irgend einem Grunde außer Kampf Gesetzten anerkannt. Sie sind ohne Rücksicht auf Rasse, Farbe, Religion, Geschlecht, Geburt, Vermögen stets mit Menschlichkeit zu behandeln. Ihnen gegenüber sind jederzeit und überall verboten: a) Tötung, Folterung, b) Festnahme als Geiseln, c) Beeinträchtigung der persönlichen Würde, d) Verurteilungen und Hinrichtungen ohne vorheriges Urteil durch ordentlich bestellte, die anerkannten Garantien eines Rechtsverfahrens respektierende Gerichte.

Ganz allgemein ist festgesetzt, daß Verwundete und Kranke geborgen und gepflegt werden sollen.

Damit dürften die vagen Bestimmungen der vorerwähnten Präambel der Haager Konvention einen konkreten, vertraglichen Inhalt bekommen haben. Es handelt sich dabei um ein Minimum von aus dem Begriff der Menschlichkeit fließenden Bindungen, das durch Abkommen unter den Beteiligten oder auf Anregung der Schutzmächte oder des Roten Kreuzes im Sinne der Angleichung an die ausführlichen Bestimmungen der Genfer Konventionen erweitert werden kann.

Der ganze Komplex der Schwierigkeiten, die sich ergeben können aus dem Bestehen von Bindungen aus humanitären Rücksichten, aus den militärischen Notwendigkeiten der Selbstverteidigung oder aus dem möglichen Widerspruch zwischen der militärischen Gehorsamspflicht eines Kämpfers und den Forderungen des Völkerrechts ist in vorzüglicher Weise dargestellt in dem Buche von *Pierre Boissier*, *Völkerrecht und Militärbefehl* (Köchler Verlag 1953), und zwar auf Grund der zahlreichen sog. Kriegsverbrecherprozesse gegen einstige Angehörige der deutschen Wehrmacht in Frankreich, deren Betreuung dem Verfasser als Delegierten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz oblag.

Das Verhältnis der Bevölkerung zur Besetzungsmacht ist in dem größten der im Kriege 1939/45 völlig besetzten Länder, in Frankreich, unter den zwei Formen der *Kollaboration* und des *Maquis* im Kriege und in der Nachkriegszeit in Erscheinung getreten. Die Bevölkerung eines besetzten Gebietes befindet sich in einer mit tragischen Konflikten geladenen Spannung, weil sie gleichzeitig dem Staate angehört, der nominell der Inhaber der Staatsgewalt ist, diese aber tatsächlich auszuüben nicht mehr in der Lage ist, und der Staatsgewalt einer feindlichen Besetzungsmacht unterworfen ist. Sowohl der Widerstand gegen den Feind wie die friedliche Zusammenarbeit mit diesem haben für die Bevölkerung immer die Bedeutung eines widerspruchsvollen und doch gleichzeitigen Verhältnisses. Es prallen in ihr sozusagen zwei entgegengesetzt orientierte Staatsrechte aufeinander.

Da ein Krieg seinem Wesen nach ein Kampf ums Dasein ist und deshalb mit allen verfügbaren Kräften durchgefochten werden soll, ist es für einen Staat, dessen Gebiet zum Teil, vielleicht ganz, besetzt ist und nur noch von einer sog. Exilregierung vertreten wird, naheliegend, den Krieg auch im besetzten Gebiet weiterzuführen, um dadurch den Gegner nach Möglichkeit an irgend einer Stelle zu schwächen und zur Zersplitterung seiner Kräfte zu zwingen. Diese Möglichkeit besteht in doppelter Form: einmal so, daß *Partisanen* einzeln oder namentlich in Verbänden die Invasionsarmee durch Zerstörung von Verkehrswegen, durch Erschwerung der Verpflegung und des Nachschubes, durch Nachrichtendienst etc. zu schädigen suchen. Diese kämpfenden Kräfte, die nicht zur bewaffneten Macht im Sinne des Artikels 1 der Haager Landkriegsordnung gehören, noch unter deren Art. 2 fallen, können mit der regulären bewaffneten Macht im unbesetzten Gebiet in Verbindung sein und von dieser versorgt werden. Da die Besetzungsmacht diese Partisanen nicht als Kriegspartei, sondern als Kriegsverbrecher zu behandeln trachten wird, sind diese einer großen Gefahr ausgesetzt.

Die zweite Form der Weiterführung des Krieges im besetzten Gebiet könnte darin bestehen, daß die Bevölkerung jede friedliche Zusammenarbeit mit der Besetzungsmacht verweigerte und die Behörden durch Einstellung ihrer Tätigkeit das öffentliche und auch das private Leben völlig desorganisierten. Unzweifelhaft könnten durch solche Sabotage der Besetzungsmacht ernstliche Schwierigkeiten entstehen, aber voraussichtlich wäre die Bevölkerung des besetzten Gebietes am meisten geschädigt.

Die *Haager Landkriegsordnung* geht von einer ganz andern Voraussetzung aus. Für sie ist der Krieg wesentlich ein Kampf zwischen den militärischen Streitkräften und gegen verteidigte Positionen, und die Zivilbevölkerung steht außerhalb des Krieges, soweit die Besetzungsmacht nicht gewisse Rechte ihr gegenüber hat, wie Requisitionen, Erhebung von Kontributionen usw. Das entsprach den Auffassungen des noch nicht totalen, sondern sog. ritterlichen, rein militärischen Krieges wie auch den Auffassungen des liberalen Rechtsstaates der Zeit vor den Weltkriegen. Danach ist das Weiterfunktionieren der Verwaltung und der Wirtschaft unter der Besetzung, soweit noch möglich, eine selbstverständliche Voraussetzung für die Möglichkeit, die Zivilbevölkerung zu schonen, und kann deshalb nach Rückkehr der ursprünglichen Staatsmacht in ihr Gebiet von dieser nicht als landesverräterische Unterstützung des Feindes verfolgt oder auch nur moralisch geächtet werden.

Unzweifelhaft gibt es viele Übergänge zwischen einer friedlichen Fortführung der administrativen und wirtschaftlichen Tätigkeiten unter der Besetzungsmacht und einer unterwürfigen Anpassung an deren Wünsche oder gar deren Unterstützung in ihren Operationen gegen den noch unbesetzten Teil des eigenen Staates oder die mit der eigenen Exilregierung Verbündeten.

Während eine gegen das eigene Land oder das Land des Aufenthalts gerichtete feindliche verkappte Tätigkeit (Fünfte Kolonne) ein Verbrechen und kein Akt legitimer Kriegführung ist, kann das Strafrecht die Handlungsweise der Bevölkerung besetzter Gebiete nicht gleich behandeln wie Handlungen im unbesetzten, freien Gebiet.

Am 30. Oktober 1939 hat der *Bundesrat Instruktionen an die Bevölkerung* für den Kriegsfall beschlossen. Danach haben die Behörden im Innern des Landes auf dem Posten zu bleiben; im Falle einer Besetzung schweizerischen Gebietes sind die Rechte und Pflichten der Zivilbehörden, die auf dem Platze bleiben, und der Zivilbevölkerung gegenüber der Besetzungsmacht durch die Art. 42 bis 56 der Haager Kriegsordnung geschützt. Die kantonalen Behörden bestimmen, welche Mitglieder der Kantons-, Bezirks- und Gemeindebehörden im Fall der Besetzung auf dem Platze verharren und haben dafür zu sorgen, daß genügend Personal bleibt, um den Fortgang der

Verwaltung und den Betrieb der lebenswichtigen Dienstzweige zu sichern. Die auf dem Platze bleibenden Behörden sollen sich auch bemühen, als Vermittler zwischen der Besetzungsmacht und der Bevölkerung im Interesse der letzteren zu dienen. Von einer Fortsetzung des Krieges durch Sabotage der Verwaltung besetzten Gebietes ist somit keine Rede. Eine strafrechtliche Verfolgung einzelner Fälle könnte nur im Lichte dieser Instruktionen allenfalls erfolgen.

Die zweite Möglichkeit, den Krieg im besetzten Gebiet weiterzuführen, besteht im Einsatz von *Partisanen*. Dieser Tätigkeit wird, weil sie einen heroischen Einsatz dieser Kämpfer verlangt, von der Bevölkerung des kämpfenden Landes große Sympathie entgegengebracht, aber diese Art des Widerstandes ist schwer vereinbar mit einer friedlichen Zusammenarbeit der im besetzten Gebiet verbliebenen Behörden mit der Besetzungsmacht und mit einem ruhigen Fortgang der Tätigkeit der Bevölkerung. Es ist zu hoffen, daß, wenn die vierte Genfer Konvention allgemein ratifiziert sein wird und, ob ratifiziert oder nicht, von den Kriegführenden tatsächlich angewendet wird, der getarnte Krieg der Partisanen nicht zu so schrecklichen Reaktionen der Besetzungsmacht führen würde, wie dies im ersten und namentlich im zweiten Weltkrieg der Fall war. Aber wenn auch in der Behandlung der Partisanen eine Milderung gegenüber dem, was bisher als erlaubt galt, eintreten wird, besteht noch Unsicherheit darüber, welche Repressalien eine in Bedrängnis geratene Besetzungsmacht ergreifen wird.

Alle Dinge haben ihr Maß. Es ist nicht möglich, den Krieg auf einem Gebiet zu «humanisieren» — wenn dieser euphemistische Ausdruck zulässig ist — und auf einem andern Gebiet ihm eine möglichst große und unregelte Ausdehnung zu gewähren. Das Recht muß sich entscheiden, wem der Vorrang zukommen soll, dem Schutz der Bevölkerung oder der größtmöglichen Schädigung des Gegners. Diese Entscheidung wird nicht am wenigsten bestimmt sein durch das Kriegsziel: maximale Schädigung des Feindes oder maximale Chance der Rekuperation der möglichst wenig geschädigten eigenen Volks- und Landesteile. Beide Kriegsziele sind nicht gleichzeitig möglich. Alles in der Welt hat seinen Preis, d. h. fordert ein Opfer, verlangt einen Verzicht. Alles, was Wert hat, ist eines Opfers würdig und eines Opfers bedürftig.