

Stefan RASTL, Wien

## Consultant Kelsen

### Hans Kelsen im Auftrag der Foreign Economic Administration

#### *Consultant Kelsen*

#### *Hans Kelsen on assignment for the Foreign Economic Administration*

*This paper provides an overview of Hans Kelsen's activities as a Consultant for the short-lived US wartime agency, the Foreign Economic Administration (FEA), between 1944 and 1945. As the Allies intensified their post-war planning efforts from 1943 onward, particularly concerning the administration and re-democratization of occupied territories, the FEA, like other US agencies, recruited emigrant expertise.*

*Kelsen, a distinguished legal expert and author of the 1920 Austrian Constitution, was tasked with providing legal analysis and advice on Austrian and Central European matters, particularly concerning the re-establishment of economic and administrative controls. His work was closely integrated into the wider Allied planning for Civil Affairs (CA) – the relationship between the military and civilian population in occupied territories – which involved the Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force (SHAEP) and the Office of Strategic Services (OSS).*

**Keywords:** Civil Affairs – Hans Kelsen – Office of Strategic Services – World War II

## I. Einführung

Als sich das Kriegsgeschehen im Verlauf des Zweiten Weltkriegs ab 1942 zusehends zu Ungunsten der Achsenmächte entwickelte, mussten sich die Alliierten – neben den laufenden militärischen Kriegsanstrengungen – auch mit der Planung der politischen Nachkriegsordnung und dem Aufbau von (personellen) Strukturen für die unmittelbare Nachkriegszeit beschäftigen. Es gab dringende Fragen im Zusammenhang mit dem

unmittelbaren Kriegsende zu beachten, wie beispielsweise die Grundversorgung mit Wasser und Lebensmitteln, der rasche Wiederaufbau bzw. die ununterbrochene Fortführung einer entnazifizierten Verwaltung, oder etwa Handel und Währungsfragen.<sup>1</sup> Der Hauptfokus der militärischen Führung lag vorerst weiter auf den ständig fortlaufenden intensiven Kampfhandlungen und dem Ziel der bedingungslosen Kapitulation des Gegners.<sup>2</sup> Die behördlichen und mili-

<sup>1</sup> DONNISON, Civil Affairs and Military Government 1.

<sup>2</sup> TWERASER, US-Militärregierung Oberösterreich 12.

tärischen Ressourcen waren daher verständlicherweise hauptsächlich auf die Unterstützung der Kriegshandlungen gerichtet.

Bereits im Jahr 1940 erkannten hochrangige britische Militärs, dass bei Ende der Kampfhandlungen neue schwierige Herausforderungen mit der Zivilbevölkerung, im Zusammenhang mit der Versorgung und Verwaltung ebendieser, drohten.<sup>3</sup> Die Briten machten die Frage des koordinierten Vorgehens für die Nachkriegszeit zu einer der zentralen Agenden der Moskauer Konferenz im Jahr 1943.<sup>4</sup> Daneben ebneten die britischen Bemühungen den Weg für die Moskauer-Deklaration zu Österreich, die damit einen der inhaltlichen Erfolge der Engländer in Moskau verkörpert.<sup>5</sup> Im Anschluss an die Konferenz verkündeten die Alliierten die – auf den Ergebnissen der Konferenz basierende – Moskauer Deklaration und erklärten, dass Österreich nach seiner Befreiung als eigenständiges Land wiederhergestellt werden sollte.

Zeitgleich setzten im Jahr 1943 intensivere Bemühungen der Alliierten zur Nachkriegsplanung und dem Aufbau entsprechender Apparate und Personalstrukturen für die Zeit nach den Kampfhandlungen ein, um in den besetzten Gebieten Militärregierungen zu etablieren und die Staaten möglichst rasch und zielsicher bei der Re-Demokratisierung zu unterstützen. Auf Seiten des englischen Geheimdienstes, dem Special Operations Executive (SOE), gab es hier schon längere Zeit Ideen und Pläne zu einem Vorgehen gegenüber Österreichs die jedoch bis ins Jahr 1943 keinerlei Beachtung fanden, da die Restauration eines unabhängigen Österreich bis dahin kein alliiertes Kriegsziel war.<sup>6</sup>

Das alliierte Oberkommando – die Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force (SHAEF) – welches von Supreme Comman-

der General Dwight D. Eisenhower kommandiert wurde, führte eine ganze Section, die sich mit den Civil Affairs (CA) – das heißt mit den Beziehungen zwischen Zivilbevölkerung und Militär in besetzten/befreiten Gebieten – befasste. Die laufenden Vorbereitungen dazu auf amerikanischer Seite beschäftigten in Washington DC mehrere Ministerien und Regierungsorganisationen bis hin zum US-Geheimdienst.<sup>7</sup> Eine dieser befassten Behörden war die Foreign Economic Administration (FEA), eine kurzlebige und heute großteils vergessene Kriegsbehörde, für die Hans Kelsen<sup>8</sup> als Consultant (zu dt. Berater) tätig war. Viele dieser Behörden, wie auch die FEA, bedienten sich – oft zwangsläufig aufgrund fehlender Expertise in den eigenen Reihen – in jener Zeit der Expertise von Emigranten mit entsprechendem Fachwissen.<sup>9</sup> Als ausgewiesener Rechtsexperte sollte Kelsen dringend notwendige rechtliche Expertise zu Österreich beisteuern. Die vorliegende Arbeit befasst sich überblicksmäßig mit Hans Kelsens Dienstverhältnis bei der FEA, seinen inhaltlichen Beiträgen zu den alliierten Vorbereitungen auf US-Seite im Dienste der FEA, und beleuchtet das Umfeld der Behörden und Strukturen, in denen diese Materialien erstellt wurden und teilweise Verwendung fanden. Das Ziel dieser Arbeit ist es daher, einen der letzten verbliebenen dunklen Flecken in der Biografie Hans Kelsens und seine damit im Zusammenhang stehende Tätigkeit für die FEA zu beleuchten.

Als Grundlage dieser Arbeit dienen die in den US-Staatsarchiven verstreuten Unterlagen und Dokumente, wobei der Personalakt Hans Kelsens sowie die gefunden relevanten Unterlagen aus den Aktenbeständen der FEA als auch des Office of Strategic Services (OSS)<sup>10</sup> den Kern bilden. In denselben Zeitraum wie die Tätigkeit Kelsens für die FEA fällt die Veröffentlichung der Abhandlung

<sup>3</sup> DONNISON, Civil Affairs and Military Government 1.

<sup>4</sup> WARNER, Großbritannien und die Moskauer Außenministerkonferenz 28.

<sup>5</sup> WARNER, Großbritannien und die Moskauer Außenministerkonferenz 30.

<sup>6</sup> BEER, SOE 103.

<sup>7</sup> BEER, Research and Analysis About Austria 198f.

<sup>8</sup> Zu Hans Kelsen siehe: OLECHOWSKI, Hans Kelsen.

<sup>9</sup> BEER, Research and Analysis About Austria 195.

<sup>10</sup> Das OSS war der wichtigste Geheimdienst der USA im Zweiten Weltkrieg und gilt als Vorläufer der Central Intelligence Agency.

„Peace through Law“ Kelsens, die sich mit Fragen des Völkerrechts, wie etwa der internationalen Friedenssicherung, befasst. Daher nimmt die vorliegende Arbeit auch einen kurzen Abgleich von Kelsens Tätigkeit bei der FEA mit seinen rechtstheoretischen Ansichten aus jener Zeit vor.

## II. Stand der Forschung

Die bisher bekannten Dokumente aus dieser Zeit, die im Zusammenhang mit den Tätigkeiten Hans Kelsens bei der Foreign Economic Administration stehen, ermöglichten nur eine vage Erfassung von Kelsens Aufgaben und Tätigkeiten.<sup>11</sup> In Thomas Olechowskis äußerst detaillierter Biographie über Hans Kelsen sind diese verstreuten Materialien sehr übersichtlich zusammengetragen und bilden so wertvolle Navigationspunkte in diesem noch nicht vollends erschlossenen beruflichen Lebensabschnitts Kelsens. Die FEA, der Kelsen über einen Zeitraum von mehreren Monaten angehörte, war eine auf Wirtschaftsagenden fokussierte Kriegsbehörde, die 1943 durch eine Executive Order Präsident Franklin D. Roosevelts geschaffen wurde. Da die Behörde nur während des Krieges eingesetzt wurde und mit bürokratischen Tätigkeiten befasst war, verschwand sie mit Kriegsende recht sang- und klanglos.

Im Gegensatz etwa zu den Aktenbeständen des US-Kriegsgeheimdienstes OSS oder anderer bekannterer Behörden aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges, sind die Aktenbestände der FEA in den amerikanischen Staatsarchiven größtenteils unerschlossen und dement-

sprechend nicht katalogisiert.<sup>12</sup> Es handelt sich jedoch quantitativ um einen durchaus großen Aktenbestand mit hunderten Kisten in den National Archives, Maryland, USA (NARA II), der Wochen zur genauen und gesamten Erschließung benötigen würde.<sup>13</sup> Diese Dokumente beinhalten konkrete Hinweise sowie Erläuterungen, worauf Kelsens Arbeit im Auftrag der FEA ausgerichtet war und inhaltlich bestanden hat. Ein bekannter Bericht von Miriam E. Oatman, einer Mitarbeiterin Kelsens in der FEA, erwähnt bereits 1945, dass Kelsen an Fragen betreffend der „CA“ arbeitete.<sup>14</sup> Der damit gemeinte Begriff „Civil Affairs“ ermöglicht eine erste Zuordnung, die in Richtung des SHAEF und anderer verwandter militärischer Strukturen zeigt, da das SHAEF eine eigene Civil Affairs Division unterhielt.

Hinsichtlich des OSS haben Sigfried Beer und Oliver Rathkolb in Sachen CA zu Österreich schon viele wertvolle Erkenntnisse in ihrer Forschung geliefert. Bereits bekannt ist, dass neben der FEA an der Erstellung der Civil Affairs Guides auch die Research and Analysis Branch (R&A) des OSS,<sup>15</sup> das State Department und natürlich das War Department selbst federführend beteiligt waren.<sup>16</sup> Auch die Abteilungsstrukturen beim OSS samt involvierter Personen stellen sich bereits transparent dar.<sup>17</sup> Die Behörden arbeiteten grundsätzlich im Verband und versuchten, „den Besatzungsoffizieren für die künftigen komplizierten Aufgaben möglichst genaue und umfassende Hinweise bzw. Informationen zu geben“.<sup>18</sup> Gleichzeitig ist aus den Materialien

<sup>11</sup> OLECHOWSKI, Hans Kelsen 731.

<sup>12</sup> Die Suche nach eindeutig zuordenbaren Unterlagen zu Hans Kelsen gestaltete sich als sehr langwierig, da ein großer Aktenbestand der FEA besteht.

<sup>13</sup> Dem Autor dieses Aufsatzes ist es erst nach längerer erfolgloser Suche gelungen, die Unterlagen in den Aktenbeständen der FEA zu Hans Kelsen zu finden, u.a. weil diese in Aktenboxen zur Überseekorrespondenz der FEA abgelegt wurden. Die FEA unterhielt auch Außenstellen im Ausland. Ein inhaltlicher Bezug von Hans Kelsens Arbeit bei der FEA scheint derzeit jedoch nicht direkt gegeben und die Unterlagen zu Kelsen scheinen dort eher zufällig gelandet zu sein.

<sup>14</sup> EPPLE, Österreicher im Exil 214.

<sup>15</sup> Die Research and Analysis Branch war die mit vielen honorigen Akademikern besetzte Analyseabteilung des OSS, der allgemein qualitativ hochwertige Arbeitsergebnisse zugeschrieben werden.

<sup>16</sup> BEER, Research and Analysis 198.

<sup>17</sup> BEER, Research and Analysis 199ff.

<sup>18</sup> RATHKOLB, Professorenpläne 174.

richtigerweise erkennbar, dass es immer wieder zu Konkurrenzverhältnissen zwischen den Institutionen gekommen ist.<sup>19</sup>

### III. Civil Affairs

Der hier verwendete Begriff Civil Affairs ist im militärischen Sinn zu verstehen; er umfasst die Beziehungen zwischen dem Militär und der Zivilbevölkerung auf verschiedenen Ebenen gesamtheitlich und ist ein offizieller militärischer Terminus. Nach wie vor gehören zum thematischen Kern der Civil Affairs die Militärregierungen und das Kriegsrecht, die mannigfaltige rechtliche Aspekte aufweisen. Die US-Army beschreibt in einem CA-Feldhandbuch selbst die Civil Affairs wie folgt: „Many aspects of civil affair operations, particularly military government and martial law situations, are primarily legal in nature.“<sup>20</sup> Aus Sicht des Militärs umfasst der Begriff aber auch beim Thema der Militärregierung alles von der Vorbereitung, über die Ausbildung von Spezialisten für den Einsatz, bis hin zur praktischen Umsetzung einer Militärregierung in einem besetzten Gebiet.

Obwohl die CA eine wichtige Komponente sowohl der konventionellen als auch der modernen asymmetrischen Kriegsführung sind, genießen sie, verglichen mit anderen Komponenten der US-Streitkräfte, einen sehr geringen Grad der Bekanntheit. Ein Blick innerhalb der US-Streitkräfte und auf Ebene der US-Regierung zeigt jedoch, dass diese Einheiten seit dem Ende des Ersten Weltkrieges sowohl historisch, aber auch gegenwärtig eine große militärische und diplomatische Bedeutung besitzen. So existieren heute, neben einer Vielzahl konventioneller CA-Militäreinheiten, auch CA-Spezialeinheiten der US-Army, die etwa per Fallschirmsprung an geheimen Operationen hinter feindlichen Linien teilnehmen.<sup>21</sup>

Es ist eine Herausforderung, einen Krieg zu gewinnen und selbstverständlich eine andere, das okkupierte Gebiet längerfristig zu halten oder dauerhaft – wie etwa ein totalitär geführtes Land zu einer Demokratie – zu verändern. Die Verwaltung, die Unterdrückung von Unruhen und langfristige Befriedung eines eroberten Gebiets beschäftigten bereits Julius Caesar als Feldherren, wie er es in seinen *Commentarii de bello Gallico* wiederholt anspricht, wenn er etwa Geiselnahmen zur Unterbindung möglicher Stammesaufstände einsetzte.<sup>22</sup> Die zeitgenössischen Civil Affairs fokussieren stark auf diplomatische, kulturelle und sprachliche Fähigkeiten und setzen ein hohes Maß an Ausbildung der eingesetzten Soldaten voraus, um den herausfordernden Ansprüchen gerecht zu werden.<sup>23</sup> Neben diesen Kenntnissen benötigen CA-Soldaten oftmals spezifisches Fachwissen über internationales oder lokales Recht in den besetzten Gebieten, wenn es – wie beim Beispiel Österreichs 1945 – zu einer Restauration auf Verfassungsebene kommt.

Um die Soldaten, die die US-Army im zweiten Weltkrieg nach Europa und Japan als CA-Offiziere entsandte, für die Zeit nach den Kampfhandlungen als Bindeglieder zwischen der lokalen zivilen Bevölkerung und den militärischen Strukturen auszubilden, kam es daher zu rigorosen Vorbereitungen.<sup>24</sup> Die komplexen Fragestellungen im Zuge der Ausbildung der CA-Soldaten im Zweiten Weltkrieg waren stark akademisch geprägt und mündeten in die Gründung einer *Military Government School* an der Universität von Virginia.<sup>25</sup> Für die Soldaten mussten auch Lehrmaterialien erstellt und Feldhandbücher angefertigt werden. Im Zuge der Planung und Vorbereitung wurden daher auch Analysen zu verfassungsrechtlichen Themen erstellt, darunter auch zur österreichischen Verfassung und in welcher Fassung sie nach dem Krieg wieder gelten sollte.<sup>26</sup> Die damit

<sup>19</sup> RATHKOLB, Professorenpläne 174.

<sup>20</sup> Civil Affairs Operations 1-1.

<sup>21</sup> [<https://www.goarmysof.army.mil/CA/>] (8. 1. 2026).

<sup>22</sup> Caes. Gall. 1, 27.

<sup>23</sup> [<https://www.goarmysof.army.mil/CA/>] (8. 1. 2026).

<sup>24</sup> RATHKOLB, Professorenpläne 174.

<sup>25</sup> Handbook Civil Affairs 13.

<sup>26</sup> RATHKOLB, Professorenpläne 171.

gewonnen Erkenntnisse wurden zu einer Reihe von sogenannten Civil Affairs Guides verarbeitet, die von verschiedenen Stellen in den Ministerien, Behörden und dem Militär verwendet wurden, welches damit u.a. die Feldhandbücher für die CA-Offiziere mitgestaltete.<sup>27</sup> An diesen Analysen, dem Erstellen von CA Guides und im redaktionellen Prozess hat Hans Kelsen in den Kriegsjahren 1944 und 1945 als Berater der Foreign Economic Administration mitgewirkt.<sup>28</sup>

#### IV. Die Foreign Economic Administration

Die FEA wurde von Präsident Franklin D. Roosevelt per Executive Order am 25. September 1943 gegründet.<sup>29</sup> Roosevelt machte bereits vor dem Zweiten Weltkrieg im Rahmen des New Deals häufig Gebrauch vom politisch-rechtlichen Gestaltungsinstrument der Executive Orders. Diese waren dadurch bereits während der Great Depression in den 1930er Jahren Teil eines schwellenden Streites zwischen dem Präsidenten und dem US Supreme Court. Der US Supreme Court sah sich immer wieder berufen, das legislative Schaffen Roosevelts in die verfassungsrechtlichen Schranken zu weisen, wie dies durch den Supreme Court etwa erstmalig bei der teilweisen Aufhebung der Regulierungen des US-Ölhandels geschah.<sup>30</sup> Jenes legislative Instrument der US-Präsidenten hat es, angesichts des medienwirksamen Einsatzes durch den aktuellen US-Präsidenten Donald J. Trump in der jüngeren Gegenwart, wieder

zu breiterer Bekanntheit gebracht.<sup>31</sup> Die ansonsten nicht sehr viele Gemeinsamkeiten aufweisenden Präsidenten Trump und Roosevelt teilen somit zumindest denselben Widersacher, den US Supreme Court, der beiden Präsidenten zu ihrem jeweiligen Missfallen wichtige Exekutive Orders aufhob. Trump erlies ebenfalls eine Executive Order, die massive wirtschaftliche Auswirkungen (Verhängung von Zöllen) nach sich zog. So wie die FEA durch eine Executive Order ins Leben gerufen wurde, so fand sie durch Executive Order No. 9630, ausgegeben von Präsident Truman am 27. September 1945, auch wieder ihr Ende.<sup>32</sup> Die Kernaufgabe der Kriegsbehörde lag in Belangen der wirtschaftlichen Kriegsführung, der damit verbundenen Analyse und des Ressourcenmanagements.<sup>33</sup> Die FEA requirierte etwa seltene und kriegswichtige Materialien für die US-Rüstungsproduktion bzw. versuchte die Achsenmächte von diesen bestmöglich abzuschneiden.<sup>34</sup> Daneben war eine Hauptaufgabe die Verwaltung des Lend-and-Lease-Programmes, das insbesondere die verbündeten England und Russland mit kriegswichtigen Gütern versorgte, wobei die beiden Länder alleine insgesamt 40,1 Milliarden US-Dollar<sup>35</sup> erhielten.<sup>36</sup> Daneben sammelte die Behörde wirtschaftliche Informationen über die feindlichen Territorien, die für die Verwendung in der Zeit nach der Befreiung gedacht waren.<sup>37</sup> Innerhalb der FEA existierte eine sogenannte „Bureau of Areas, Liberated Areas Branch“, welche eine Unterabteilung, die „German-Austrian Branch“, unterhielt.<sup>38</sup> Aus einem Memorandum des Leiters der „German-Austrian Branch“, Henry Fowler, ist ersichtlich, dass Kelsen im

<sup>27</sup> Ebd.

<sup>28</sup> Personalakt Hans Kelsen.

<sup>29</sup> ROOSEVELT, The public papers 406.

<sup>30</sup> SHESOL, Supreme Power 89.

<sup>31</sup> [<https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/donald-trump/2025>] (8. 1. 2026).

<sup>32</sup> ROOSEVELT, The public papers 411.

<sup>33</sup> Ebd. 408.

<sup>34</sup> Ebd. 410.

<sup>35</sup> Dies entspricht inflationsbereinigt heute in etwa 700 Milliarden US-Dollar.

<sup>36</sup> WEEKS, Russia's Life-Saver 25.

<sup>37</sup> Die Aktenbestände der FEA in NARA II beinhalten viele wirtschaftliche Analysen der verschiedenen Industrien der Achsenmächte von ausländischen Ökonomen, die nach Amerika geflohen oder emigriert waren.

<sup>38</sup> Henry Fowler, Memorandum to all Members of German-Austrian Branch, Februar 1945.

Februar 1945 in der „Economic Administration Division“ der „German-Austrian Branch“ tätig war.<sup>39</sup>

## V. Der Bewerbungsprozess bei der FEA

Auf welchem Weg oder über wessen Empfehlung Kelsen bei der FEA vorstellig wurde, lässt sich anhand des Personalaktes derzeit leider nicht rekonstruieren. Aus dem im Personalakt Kelsens enthaltenen handschriftlich ausgefüllten Bewerbungsformular ist jedoch ersichtlich, dass Kelsen sich offiziell am 6. Mai 1944 für eine Position in der FEA bewarb.<sup>40</sup> Kelsen durchlief, den Unterlagen nach zu urteilen, einen standardisierten bürokratischen Bewerbungsprozess für die angestrebte Stelle als Consultant in der FEA.<sup>41</sup>

Im Antragsformular vom 5. Mai 1944 wurden die geplanten Aufgaben Kelsens für die FEA wie folgt beschrieben: „To serve as legal consultant in the Laws and Economic Controls Division, and in this capacity to analyze and advise on Austrian and other Central European matters of a legal-economic nature, utilities, agriculture and distribution; to consult and advise on problems of international law affecting Austria and Central Europe, including questions pertaining to the reestablishment of economic and administrative controls independent of Germany.“<sup>42</sup>

Die zuständigen Beamten aus jener Abteilung, in welcher Kelsen eingesetzt werden sollte, waren jedenfalls sehr an Kelsens Ex-

pertise interessiert und kommunizierten dies auch gegenüber den für Personalfragen zuständigen innerbehördlichen Stellen.<sup>43</sup> In einer Replik an die Personalbehörde argumentierte man zur Qualifikation des Bewerbers entsprechend: „Dr Kelsen is an outstanding Austrian jurist, as indicated in his list of principal publications attached to his form 57. He has written numerous volumes on legal philosophy, many of which are considered classics in the civil and Anglo-Saxon legal worlds. He is author of the Austrian Constitution of 1920 and has lectured at Harvard, University of California, University of Chicago, Geneva, Prague, Cologne and Vienna.“<sup>44</sup>

Die Beamten der FEA schlugen am offiziellen Antragsformular vom Mai 1944 deshalb sogar vor, dass Kelsen unter Zuhilfenahme der War Manpower Directives – einer weiteren Executive Order von Präsident Roosevelt – angestellt werden sollte.<sup>45</sup> Es gab jedenfalls zwischen der Fachabteilung, die Kelsen rekrutieren wollte, und dem Personalbüro der FEA Meinungsverschiedenheiten, was die Qualität seiner Qualifikationen sowie die damit verbundene Höhe seines Gehalts betraf.<sup>46</sup> Der zugunsten Kelsens einschreitende Beamte der FEA, ein gewisser J. H. FitzGerald,<sup>47</sup> kannte Kelsen jedenfalls bereits aus einer Studienzeit in Oxford, England und verwies auf die beachtliche wissenschaftliche Publikationstätigkeit Kelsens und seine herausragenden Referenzkontakte in den USA,<sup>48</sup> die Kelsen in seiner Bewerbung angegeben hatte.<sup>49</sup> Obwohl Kelsen bereits 62 war, erklärte er sich im Antragsformular auch bereit, im Falle

<sup>39</sup> Ebd.

<sup>40</sup> Hans Kelsen, Application, 6. 5. 1944.

<sup>41</sup> Der Personalakt beinhaltet eine Reihe von vorgedruckten Formularen, die Kelsen handschriftlich ausgefüllt hat, behördeninternen Schriftverkehr, ein Formular zu seiner Gesundheitsuntersuchung und Unterlagen zu einem Bewerbungsgespräch mit seinem zukünftigen Abteilungsleiter Lucien Hilmer.

<sup>42</sup> Position Description, 5. 5. 1944.

<sup>43</sup> J. H. Lightsey, Request for Certification, 8. 6. 1944.

<sup>44</sup> Ebd.

<sup>45</sup> Diese Executive Order hatte die effektivste Mobilisierung und maximale Nutzung der Arbeitskräfte der Nation zur Durchführung des Krieges zum Ziel.

<sup>46</sup> J. H. Fitzgerald an David Wahl, 31. 5. 1944.

<sup>47</sup> Die Schreibweise des Namens ist durchgehend „FitzGerald“.

<sup>48</sup> Kelsen nennt Roscoe Pound, Manley O. Hudson, Jerome Hall, Louise Overacker und Felix Frankfurter.

<sup>49</sup> J. H. Fitzgerald an David Wahl, 31. 5. 1944.

der Anstellung nach Washington oder Europa entsandt zu werden und gab sein Wunschgehalt mit 22 US-\$ pro Tag an.<sup>50</sup>

Aus der behördeninternen Aufgabenbeschreibung für Kelsen (siehe unten „Die Tätigkeiten Kelsens für die FEA“) lassen sich die thematischen Überschneidungen mit den Kernaufgaben der oben beschriebenen Civil Affairs bereits klar erkennen. Kelsen wurde von den US-Behörden als Berater für die Vorbereitungen zum wirtschaftlichen und rechtlichen Wiederaufbau der Republik Österreich und Zentraleuropas rekrutiert. Dass der von der FEA offenbar selbstauferlegte Druck, Kelsen anzustellen, groß war, steht in Verbindung mit den 1943 in vollem Gange befindlichen Vorbereitungen der Operation Overlord zur Befreiung Europas, die eigentlich schon 1943 auf drängenden Wunsch Russlands stattfinden sollte.<sup>51</sup> Den zuständigen Kommandanten der 1943 gegründeten Civils Affairs Division der US-Army (CAD), Generalmajor John Henry Hilldring, plagten gleichzeitig die ins Stocken geratenen Vorbereitungen im Bereich der Civil Affairs, die zwangsläufig auch wichtiger Teil der Vorbereitungen zur Operation Overlord waren.<sup>52</sup>

Dem Akt ist weiters zu entnehmen, dass Kelsen per Brief erst am 15. September das „appointment as consultant in the Foreign Economic Administration“ annahm.<sup>53</sup> Dies steht im Widerspruch zu den Angaben Rudolf Aladár Métalls und Kelsens Tochter, Hannah Kelsen Österreicher, da beide berichten, dass Kelsen bereits im Frühjahr 1944 für die FEA tätig war.<sup>54</sup> Weder der vorliegende Personalakt Kelsens, noch der FBI-Akt können irgendein Dienstverhältnis Kelsens bei der FEA vor Oktober 1944 bestätigen.<sup>55</sup> Ebenfalls konnte, laut Métall, Kelsen bereits im Frühjahr und

Sommer 1944 aufgrund seiner Tätigkeit für die FEA nicht mehr in Berkeley unterrichten.<sup>56</sup> Dies steht jedoch, wie unten ausgeführt, ebenfalls im Widerspruch zum Schriftverkehr zwischen Kelsen und der FEA aus dem Jahr 1944, der im Personalakt erhalten ist.

Es erscheint außerdem unrealistisch, dass es – trotz der damaligen kriegsbedingten strengen Sicherheitsvorschriften und ihrer peniblen Dokumentation – gar keine Belege für irgendeine Tätigkeit Kelsens bei, oder mit, der FEA vor Oktober 1944 gibt. Dadurch liegt die Vermutung nahe, dass Kelsen vor dem Oktober 1944 in gar keiner Weise für die FEA tätig war, auch nicht auf Honorarbasis. Diese Annahme steht im Einklang mit dem im Personalakt enthaltenen Schriftverkehr zwischen Kelsen und der FEA, der auch zwei originale Briefe Kelsens aus August und September 1944 enthält, die beide den Briefkopf der University of California tragen. Zusätzlich erklärt Kelsen nämlich in einem jener Briefe den Beamten der FEA, dass er nach seiner Bewerbung bei der FEA im Mai 1944 bereits einer Verlängerung seiner Anstellung an der University of California in Berkeley zugestimmt hatte.<sup>57</sup> In ebendiesem Schreiben erwähnt Kelsen auch, dass es seine Lehrverpflichtung bis Oktober des Jahres 1944 nicht erlauben würde die Stelle als Consultant der FEA anzutreten.<sup>58</sup> Es gibt somit weder offizielle Behördenunterlagen noch persönliche Dokumente Kelsens, die eine Tätigkeit für die FEA vor Oktober 1944 bestätigen könnten.

Kelsen zeigte im Schriftverkehr Interesse an der Stelle, erklärt sich aber nur bereit, seine Anstellung in Berkeley aufzugeben, wenn er eine definitive Einstellungszusage aus Washington erhalte.<sup>59</sup> Kelsen machte sich aber offenbar auch Sorgen, dass er den verpflicht-

<sup>50</sup> Hans Kelsen, Application, 6. 5. 1944.

<sup>51</sup> WARNER, Großbritannien und die Moskauer Außenministerkonferenz 29.

<sup>52</sup> J. W. Hilldring an William Donovan, 9. 1. 1944.

<sup>53</sup> Hans Kelsen an Richard W. Cooper, 15. 9. 1944.

<sup>54</sup> OLECHOWSKI, Hans Kelsen 730.

<sup>55</sup> Ebd.

<sup>56</sup> Ebd.

<sup>57</sup> Hans Kelsen an Kenneth O. Zarner, 10. 8. 1944.

<sup>58</sup> Ebd.

<sup>59</sup> Ebd.

tenden medizinischen Test, der mit dem Bewerbungsprozess zur Stelle verbunden war, nicht bestehen könnte, und äußerte dies gegenüber der FEA.<sup>60</sup> Ebenso erkundigte er sich nach der Möglichkeit, seine Dienste für die FEA an seinem Wohnort in Kalifornien auszuführen, da es offenbar auch ein Büro der FEA in San Francisco gab, auf das er im Schreiben verwies. Die FEA musste sein Ansuchen auf Fernarbeit in Kalifornien ablehnen, da Kelsen im Falle seiner Anstellung zu Konsultationszwecken in Washington ständig erreichbar sein musste.<sup>61</sup> Was die gesundheitliche Untersuchung betraf, vertrat die FEA die Meinung, dass er, außer bei Vorliegen außergewöhnlicher gesundheitlicher Probleme, für die geforderten Tätigkeiten körperlich geeignet sein würde – was sich dann auch als richtig erwies.<sup>62</sup>

Die FEA bestätigte Kelsen per Brief vom 7. September 1944, dass seine Anstellung autorisiert wurde und bat um seine verbindliche Zusage, dass er ab Oktober für die FEA tätig würde.<sup>63</sup> Kelsen nahm die Stelle bei der FEA per Telegramm vom 11. Oktober 1944, versehen mit schlecht lesbarem Eingangsstempel der FEA, an.<sup>64</sup> Das Datum des Stempels am Telegramm verwirrt, da in einem zweiten Brief Kelsens, der im Akt enthalten und mit dem 15. September 1944 datiert ist, dieser schrieb, dass er die telegraphische Zusage am Vortag, somit dem 14. September, verschickt habe. Wie es zu dieser Divergenz von fast einem Monat zwischen dem Posteingangsstempel der FEA und der Datumsangabe Kelsens gekommen ist, lässt sich nicht sagen, aber der Stempel trägt den Zusatz „APPOINTMENTS“, und vielleicht langte intern das Telegramm erst mit 11. Oktober bei der (Personal-)Abteilung der FEA ein. Dies würde

den oftmals beschriebenen und bemerkbaren Verzögerungen in der aufgeblähten Washingtoner Bürokratie entsprechen, die in den Materialien aus der damaligen Zeit immer wieder ersichtlich sind und auch von Beamten selbst thematisiert werden. Die damals für Personalfragen zuständige United States Civil Service Commission etwa, die auch über die Eignung Kelsens als Consultant urteilte, beschied Kelsens erst mit dem 3. Jänner 1945 die offizielle Freigabe, die somit erst nach Ablauf seiner ersten, auf 60 Tage befristeten, Anstellungsphase erfolgte.<sup>65</sup>

## VI. Die Beschäftigung bei der FEA

Wie in den Dokumenten der FEA und übereinstimmend im FBI-Akt Kelsens vermerkt, war das Anstellungsverhältnis zunächst auf 60 Tage begrenzt.<sup>66</sup> Laut Schreiben der FEA an Kelsen wurde die Möglichkeit einer Verlängerung des Dienstverhältnisses von Anfang an in Aussicht gestellt, welche auch tatsächlich eintrat und Kelsens Dienst bei der FEA, per interner Anträge vom 19. bzw. 26. Dezember 1944, verlängert wurde.<sup>67</sup> Sein Gehalt ist in sämtlichen erwähnten Dokumenten der FEA aus dem Jahr 1944 immer übereinstimmend mit 22,22 US-\$ pro Tag angegeben.<sup>68</sup>

Mit einer weiteren Executive Order, erlassen von Roosevelts Nachfolger Präsident Harry S. Truman am 27. September 1945, wurde die FEA formell aufgelöst und ihre Funktionen an das State Department übertragen.<sup>69</sup> Das jüngste Dokument im Personalakt Kelsens trägt daher bereits den Briefkopf des State

<sup>60</sup> Ebd.

<sup>61</sup> Richard W. Copper an Hans Kelsen, 7. 9. 1944.

<sup>62</sup> Ebd.

<sup>63</sup> Ebd.

<sup>64</sup> Hans Kelsen an Richard W. Cooper, 11. 10. 1944.

<sup>65</sup> T. D. Dunn an Francis R. Poore, 3. 1. 1945.

<sup>66</sup> OLECHOWSKI, Hans Kelsen 731.

<sup>67</sup> Requests for Personnel Action, 19. 12. 1944 und 26. 12. 1944.

<sup>68</sup> Request for Personnel Action, 10. 5. 1944, und Requests for Personnel Action, 19. 12. 1944 und 26. 12. 1944.

<sup>69</sup> [<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-9630-redistribution-foreign-economic-functions-and-functions-with-respect>] (8. 1. 2026).

Departments und ist mit 16. Juli 1946 datiert.<sup>70</sup> Bei dem vorgedruckten Formular des State Departments handelt es sich um die Entlassungsbestätigung Kelsens aus dem Dienst des State Departments, wobei das Ende des Dienstes mit 22. Mai 1946 angegeben ist und somit mehr als ein Jahr nach der Kapitulation Deutschlands 1945 liegt.<sup>71</sup> Ein zweites Dokument, das ebenfalls mit 16. Juli 1946 datiert ist, behandelt auch die „Termination“ des Dienstverhältnisses und führt dazu noch den Grund „Completion of assignment due to liquidation of Division“ an.<sup>72</sup> Auch vom dem durch Truman aufgelösten OSS ist bekannt, dass dessen Research and Analysis Branch vom State Department absorbiert wurde.<sup>73</sup>

Im Personalakt sind keine weiteren Dokumente aus der Zeit zwischen Jänner 1945 und Juli 1946 enthalten. Es ist daher schwer zu sagen, wie und wann Kelsen in dieser Zeit, nach Auslaufen seiner dokumentierten Dienstverlängerung im Jänner 1944, für die FEA und dann für das State Department tätig wurde. Denn in diesen Zeitraum fällt beispielweise auch die Tätigkeit Kelsens für das War Crimes Office, und es stellt sich daher die Frage, ob Kelsen diese Tätigkeit formell als Consultant der FEA und auch spätere Aufträge als Consultant des State Departments bestritten hat, oder überhaupt als externer Berater auf Honorarbasis tätig wurde.<sup>74</sup> Es müssen jedenfalls noch mehrere Monate bis ungefähr Juni 1945 gewesen sein, während derer Kelsen nach Ablauf der ersten Verlängerung für die FEA tätig war und rund zehn Monate, die er danach formell als Consultant im Personalstand des State Departments verbrachte. In beiden Dokumenten des State Departments aus dem Jahr 1946 wird der Tageslohn Kelsens bereits

mit 33,65 US-\$ angegeben, wobei seine Anstellungsklasse durchgehend seit Mai 1944 als „P-8“ aufscheint.<sup>75</sup>

## VII. Die Tätigkeiten Kelsens für die FEA

Um die Tätigkeiten Kelsens für die FEA initial zu definieren, kann eingangs die interne Aufgabenbeschreibung, welche maschinenschriftlich von FEA-Beamten im Mai 1944 vermerkt wurde, aus den Bewerbungsunterlagen herangezogen werden: „To serve as legal consultant in the Laws and Economic Controls Division, and in this capacity to analyze and advise on Austrian and other Central European matters of a legal-economic nature, utilities, agriculture and distribution; to consult and advise on problems of international law affecting Austria and Central Europe, including questions pertaining to the reestablishment of economic and administrative controls independent of Germany.“<sup>76</sup>

Diese Beschreibung verwirrt insofern, da auf demselben Formular die „Division“, für die Kelsen tätig werden soll, mit „Bureau of Areas, Liberated Areas Branch, Economic Institutions Staff“ angegeben ist.<sup>77</sup> Diese Bezeichnung wird mehrmals in den Dokumenten im Zusammenhang mit der Abteilung der FEA, der Kelsen angehört hat, verwendet. Jedoch ist aus den Akten der FEA auch ersichtlich, dass es zu behördeninternen Umstrukturierungen gekommen ist und Kelsen ab Februar 1945 der „German-Austrian Branch“ angehörte, deren Bezeichnung aber ebenfalls laut demselben Memorandum noch nicht offiziell verwendet wird.<sup>78</sup> Es bestätigen sich damit klar die Forschungsergebnisse von Oliver Rathkolb, die Kelsen als einen Berater der FEA identifizierten, der in die CA-Angele-

<sup>70</sup> Personal Jacket, Department of State, 16. 7. 1946.

<sup>71</sup> Ebd.

<sup>72</sup> Request for Personnel Action, State Department, 16. 7. 1946.

<sup>73</sup> BEER, Research and Analysis 196.

<sup>74</sup> OLECHOWSKI, Hans Kelsen 749.

<sup>75</sup> Request for Personnel Action, State Department, 16. 7. 1946.

<sup>76</sup> Position Description, Formular, 5. 5. 1944.

<sup>77</sup> Position Description, Formular, 5. 5. 1944.

<sup>78</sup> Henry Fowler, Memorandum to all Members of the German-Austrian Branch, Februar 1945.

genheiten thematisch eingebunden war.<sup>79</sup> Die von Beer fälschlicherweise als Behauptung eingeordnete Erkenntnis Rathkolbs ist daher richtigerweise eine Tatsache.<sup>80</sup>

Das vorliegende FEA-Memorandum erklärt recht detailliert, warum es zu diesen Umstrukturierungen gekommen ist. Als Gründe werden beispielhaft einerseits ein Brief des US-Präsidenten Roosevelt vom 29. September 1944, und andererseits Anfragen zur Unterstützung des War Departments in Fragen der CA Guides genannt.<sup>81</sup> Der vollständige Brief des Präsidenten liegt dem Autor leider nicht vor, aber einige behördeninterne Schreiben, samt Zitaten aus dem Brief Roosevelts, erklären die Hintergründe zu den gestellten Aufgaben: „Control of War-Making Power of Germany. You have been making studies from the economic standpoint of what should be done after the surrender of Germany to control its power and capacity to make war in the future. This work must be accelerated, and under the guidance of the Department of State you should furnish assistance by making available specialists to work with the military authorities, the foreign service and such other American agencies and officials as participate with the United Nations in seeing to it that Germany does not become a menace again to succeeding generations.“<sup>82</sup> Das Schreiben erwähnt auch, dass die oben erwähnte German-Austrian Branch dezidiert für die Lösung dieses von US-Präsident Roosevelt erteilten Auftrages ins Leben gerufen wurde.<sup>83</sup>

Dem Text ist auch zu entnehmen, dass die designierten Aufgaben der German-Austrian Branch in Absprache mit dem State Department sowie in Anbetracht der Aufgabenteilung durch den US-Präsidenten erstellt wurden.<sup>84</sup> Im Gegensatz zu vielen anderen US-Kriegsbehörden, waren die Aufgaben der FEA daher nicht im Bereich der Kontroll- und Regulierungsbehörden angesiedelt.<sup>85</sup> Die im Memorandum erwähnten Civils Affairs Guides decken sich, wie eingangs erwähnt, mit dem Bericht von Miriam E. Oatman, die berichtet, dass Kelsen an Themen der Civil Affairs gearbeitet hat.<sup>86</sup> Eine in den Akten der FEA enthaltene Personalliste bestätigt, dass Miriam E. Oatman gemeinsam mit Kelsen und weiteren sechs Mitarbeitern die Economic Administration Division innerhalb der German-Austrian Branch bildete.<sup>87</sup> Der direkte Vorgesetzte Kelsens war zu diesem Zeitpunkt immer noch Lucien Hilmer, der auch im Mai des Vorjahres das Vorstellungsgespräch mit Kelsens geführt hatte.<sup>88</sup> Die Aufgaben der Abteilung Kelsens in der FEA im Februar 1945 wurden im Memorandum ebenfalls grob umrissen: „An Economic Administration Division responsible for the study and analysis of German governmental and quasi-governmental agencies administering economic controls at the ministerial and other levels, the economic functions performed by municipalities.“<sup>89</sup>

Der Bericht von Miriam E. Oatman, in Verbindung mit einer erhaltenen Werkliste der German-Austrian Branch, ermöglicht die Arbeit Hans Kelsens noch etwas genauer einzugrenzen.<sup>90</sup> In besagter Liste sind nämlich, neben weiteren Arbeiten, die der achtköpfigen Abteilung Kelsens namentlich zugeordnet

<sup>79</sup> RATHKOLB, Professorenpläne 174.

<sup>80</sup> BEER, Research and Analysis 199.

<sup>81</sup> Henry Fowler, Memorandum to all Members of the German-Austrian Branch, Februar 1945.

<sup>82</sup> Crowley an Stimson, 6. 2. 1945.

<sup>83</sup> Ebd.

<sup>84</sup> Ebd.

<sup>85</sup> ERNST, Law and the State 15.

<sup>86</sup> EPPEL, Österreicher im Exil 214.

<sup>87</sup> Henry Fowler, Attachmant A, Februar 1945.

<sup>88</sup> Ebd.

<sup>89</sup> Ebd.

<sup>90</sup> Henry Fowler, Attachment C, Februar 1945.

sind, fünf Civil Affairs Guides aufgelistet.<sup>91</sup> Dem gegenüber stehen die Civil Affairs Guides der R&A Branch des OSS, die bei 24 Stück liegen.<sup>92</sup>

## VIII. Berührungspunkte mit dem Geheimdienst

Das Erstellen von Texten für die Civil Affairs Guides war jedoch nachweislich nicht die einzige Aufgabe, die Kelsen bei der FEA innehatte. Wie bereits aus den Bewerbungsunterlagen Kelsens bei der FEA hervorgeht, wurde Kelsen für seine rechtliche Expertise sehr geschätzt und war er den Beamten als etablierter (internationaler) Jurist bekannt. So findet sich in den Unterlagen des Kriegsgeheimdienstes OSS auch ein Memorandum Kelsens an seinen damaligen Abteilungsleiter Lucien Hilmer bei der FEA.<sup>93</sup> Dies ist nicht verwunderlich, da sowohl die FEA als auch das OSS gemeinsam mit den State und War Departments im „Editorial Committee“ für die CA Guides vertreten waren.<sup>94</sup> Das Memorandum ist eine inhaltliche Analyse und Beurteilung Kelsens zu einem OSS-Entwurf des Civil Affairs Guides mit dem Titel: „The Administrative Separation of Austria and Germany“.<sup>95</sup>

Kelsen analysiert für die FEA in diesem Memorandum den Guide und weist auf einige, aus seiner Sicht offenbar zentrale, Probleme der Arbeit hin. So bemängelte er etwa, dass der Guide der zukünftigen Militärregierung vorschlägt, dass bei unpassenden Strukturen

in der Verwaltung einfach auf Strukturen vor dem Anschluss zurückgegriffen werden soll.<sup>96</sup> Aus Kelsens Sicht vernachlässigte der Guide damit die Einflüsse des „Facist regime in Austria“ auf die Verwaltung und seine Strukturen vor dem Anschluss, und empfiehlt eine Restauration administrativer Strukturen anhand der „pre-Facist period“ von vor 1934.<sup>97</sup> Neben weiteren Verbesserungen schlägt Kelsen auch eine Volksabstimmung zur Unabhängigkeit Österreichs von Deutschland vor, um so zukünftige politische Bestrebungen zu einem erneuten Anschluss an Deutschland vorab zu entkräften.<sup>98</sup> Das interne Memorandum Kelsens wurde offenbar von seinem FEA-Vorgesetzten Hilmer direkt in das erwähnte gemeinsame „Editorial Committee“ für die CA Guides eingebracht und landete auf diese Weise in den Aktenbeständen des Kriegsgeheimdienstes OSS.

Weiters ist aus den Akten des OSS ersichtlich, dass Kelsen einen Auftrag zum Erstellen eines Reports über die österreichische Verfassung erhielt.<sup>99</sup> Dieser Auftrag war mit 8. Juni 1945 noch nicht abgeschlossen und es ist daher anzunehmen, dass Hans Kelsen auch noch im Juni 1945 für die FEA als Consultant tätig war.<sup>100</sup> Die FEA übersendet dem OSS laut Begleitschreiben vom 18. September 1945 fünf Exemplare des von Kelsen „largely“ verfassten Reports mit dem Titel „Constitutions of Austria from 1920–1934“.<sup>101</sup> Lucien Hilmer verrät im Schreiben auch, dass Kelsen zu diesem Zeitpunkt definitiv nicht mehr für die FEA tätig war und erwähnt, dass Kelsen den Report „some months ago“ verfasst hatte.<sup>102</sup>

<sup>91</sup> Die Titel der Civil Affairs Guides lauten: Control of Agricultural Production and Food Distribution in Austria, Elimination of Nazis and Nazi Institutions from the Courts and Judicial Administration of Germany, German Penetration of Industry in Austria (including German Property in Austria), Separation of the Austrian from German Economy and Industrial Controls in Austria.

<sup>92</sup> BEER, Research and Analysis 198.

<sup>93</sup> Hans Kelsen, Memorandum, 15. 1. 1945.

<sup>94</sup> BEER, Research and Analysis 198.

<sup>95</sup> Hans Kelsen, Memorandum, 15. 1. 1945.

<sup>96</sup> Ebd.

<sup>97</sup> Ebd.

<sup>98</sup> Hans Kelsen, Memorandum, 15. 1. 1945.

<sup>99</sup> Meeting of Committee on Civil Affairs Guides, 8. 6. 1945.

<sup>100</sup> Meeting of Committee on Civil Affairs Guides, 8. 6. 1945.

<sup>101</sup> Lucien Hilmer an Sherman Kent, 18. 9. 1945.

<sup>102</sup> Ebd.

Sherman Kent, ursprünglich ein Historiker der Yale University, der im Krieg in der Analyseabteilung des OSS und später in der CIA diente, bedankt sich per Replik ausdrücklich für die von Kelsen verfassten Reports.<sup>103</sup> Dieser Brief ist insofern durchaus als qualitative Einschätzung von Kelsens Arbeit aus US-Behördensicht interessant, da Sherman Kent als einer der Wegbereiter der modernen Geheimdienstanalyse gilt.<sup>104</sup>

Die R&A Branch des OSS war mit Personal auch im befreiten Österreich im Einsatz, führte dort Untersuchungen über die Regierung Renner durch und berichtete nach Washington.<sup>105</sup> Obwohl die Amerikaner das Ziel eines freien demokratischen Österreich klar weiterhin verfolgten, war das eigene Tempo der Österreicher in Sachen Regierungsbildung für die US-Stellen dann doch zu schnell.<sup>106</sup> An dieser Stelle kam dem US-Geheimdienst, aber auch der Regierung Renner selbst, die bereits geleistete Geheimdienstarbeit des OSS zugute. Bestehende Analysen und biographische Datensätze ermöglichten dem State Department die provisorische Regierung Renner einzuordnen und halfen so mit, diese zu tolerieren und nicht die Auflösung zu erzwingen.<sup>107</sup> An den biographischen Datensätzen von Personen des OSS, die für eine Militärregierung als administrative Bindeglieder in Frage kamen, war Hans Kelsen – völlig unabhängig von seiner Tätigkeit für die FEA – auch als Informant beteiligt.<sup>108</sup>

## IX. Die Alliierte Planung im Lichte von Kelsens *Peace through Law*

Im Jahr 1944 veröffentlicht, beschäftigt sich dieses Werk Kelsens mit der möglichen Ausgestaltung einer friedlichen Weltordnung,

durch Etablierung eines internationalen Gerichts, das mit entsprechender Autorität gegenüber den Einzelstaaten ausgestattet ist.<sup>109</sup> Eine Gemeinsamkeit liegt in der Moskauer Deklaration, die einerseits die Grundlage der weiterführenden alliierten Planung für Österreich darstellte und andererseits mit ihrem in der Deklaration formulierten „principle of sovereign equality“ Kelsen als Maßstab und als Fundament weiterer Überlegungen zur zukünftigen Ausgestaltung einer friedvollen Weltordnung dient.<sup>110</sup> Eine fundamentale Säule Kelsens theoretischer Struktur ist eine uneingeschränkte internationale Gerichtsbarkeit der Völkerrechtssubjekte, die zwar von Zeitgenossen zum Erscheinungszeitpunkt als wünschenswert und wichtig angesehen wurde, gleichzeitig aber auch als unrealistisch in der Umsetzung galt.<sup>111</sup> Die alliierte Planung konnte sich selbstverständlich auf keine internationale Institution, oder gar einen Gerichtshof nach den Vorstellungen Kelsens, berufen, kraft dessen anerkannter Autorität das geplante alliierte Vorgehen gegenüber Deutschland und Österreich rechtlich legitim schien. Die Alliierten oktroyierten einfach als militärische Siegermächte den unterlegenen Nationen das weitere Vorgehen, was in Anbetracht der Umstände auch die einzige Möglichkeit zu einer friedlichen Neuordnung mit den Achsenmächten war. Diese Divergenz ist nicht weiter verwunderlich, da Kelsen seine Theorie zwar in Anbetracht der schrecklichen Eindrücke des Zweiten Weltkrieges verfasste, die von ihm vorgeschlagene internationale Neuordnung samt möglicher Institutionen aber erst mit dem Ende des Krieges umgesetzt werden sollte.<sup>112</sup>

<sup>103</sup> Ebd.

<sup>104</sup> DAVIS, Sherman Kent 6.

<sup>105</sup> RATHKOLB, Gesellschaft und Politik 165f.

<sup>106</sup> Ebd.

<sup>107</sup> RASTL, *The Secret Restauration*, 2025 im Druck.

<sup>108</sup> RASTL, Havard und das Office of Strategic Services 74.

<sup>109</sup> KELSEN, *Peace through Law* 13ff.

<sup>110</sup> Ebd. 34.

<sup>111</sup> SCHMÄDL, Kelsen's *Peace through Law* and its Reception 80.

<sup>112</sup> MÜLLER, „Peace through Law“ Revisited 90.

## X. Die Wirkung der Civil Affairs Guides

Neben den Verzögerungen im Bereich der Civil Affairs zu Österreich, aufgrund des erst mit 1943 feststehenden Kriegsziels eines unabhängigen Österreichs, spielten eben auch ein Mangel an Fachkräften und die bürokratischen Begebenheiten in Washington eine Rolle, sodass viele Materialien zur Befreiung Österreichs sehr spät verfügbar waren. Es kam immer wieder auf höchster Entscheidungsebene (meist das State Department) vor, dass die Ideen des OSS oder der FEA verworfen wurden, da hier das weltpolitische Interesse der Großmacht USA im Vordergrund stand.<sup>113</sup> So erschien ein von SHAEF verfasstes und nochmals redigiertes Österreich-Handbuch zu spät, um in den ersten Phasen des neu befreiten Österreichs noch verwendet zu werden.<sup>114</sup> Das „Austria Military Government Handbook“ wurde von den Civil Affairs Guides direkt als auch indirekt beeinflusst und war mit den Civil Affairs Guides in anderen Bereichen ein unabdingbares Arbeitsmittel der CA-Offiziere.

## XI. Conclusion

Wo die Arbeiten und Beiträge Kelsens aus dieser Zeit weitere Verwendung oder Anwendung fanden, lässt sich vorerst nicht abschließend erörtern. Dazu muss der Bestand weiterer involvierter US-Behörden durchleuchtet werden, um festzustellen, wie die einzelnen, etwa zu militärischen Feldhandbüchern weiterverarbeiteten, Guides und Analysen verwendet wurden. Es steht damit jedoch fest, dass Hans Kelsen auch gewisse Berührungspunkte mit der Entstehung der zweiten Republik und ihrer Verfassung hatte, wenn auch in gänzlicher anderer und kleinerer Rolle als dies in der Ersten Republik der Fall war. Die faktischen (rechtlichen) Grundlagen des Einschreitens der US-Behörden gegenüber Österreich korrespondieren zwar nicht mit den Vorstellungen Kelsens aus jener Zeit, wie er sie in *Peace through Law* skizziert hat. Kelsens Idee einer friedlichen Nachkriegs-

ordnung samt internationalem Gerichtshof wird zwar nie so umgesetzt, seine Gedanken scheinen jedoch gerade aus heutiger Sicht und in Anbetracht der zunehmenden Steigerung gewaltsamer Konflikte und globaler politischer Instabilität wieder äußerst relevant, wenn auch weiterhin äußerst unrealistisch in der möglichen Umsetzung.

## Korrespondenz

Stefan RASTL  
Kleingarten Wasserwiese Gruppe 5, Parzelle 18  
A-1020 Wien  
stefan.rastl@gmx.eu  
ORCID-Nr. 0000-0003-2437-8318

## Abkürzungen

|             |                                                 |
|-------------|-------------------------------------------------|
| CA          | Civil Affairs                                   |
| CAD         | Civil Affairs Division                          |
| Caes. Gall. | C. Julius Caesar, commentarii de bello gallico  |
| FBI         | Federal Bureau of Investigation                 |
| FEA         | Foreign Economic Administration                 |
| NARA        | National Archives, Maryland, USA                |
| No.         | Nummer/Number                                   |
| OSS         | Office of Strategic Services                    |
| R&A         | Research and Analysis                           |
| SHAEF       | Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force |
| SOE         | Special Operations Executive                    |
| US(A)       | United States (of America)                      |

Siehe auch das allgemeine Abkürzungsverzeichnis:  
[<https://www.oeaw.ac.at/fileadmin/kommissionen/rechtsgeschichte/pdf/abk.pdf>]

## Ungedruckte Quellen

- Richard W. Copper an Hans Kelsen, 7. 10. 1944, National Personnel Records Center St. Louis, RG 169, Personalakt Hans Kelsen.  
T. D. Dunn an Francis R. Poore, 3. 1. 1945, National Personnel Records Center St. Louis, RG 169, Personalakt Hans Kelsen.

<sup>113</sup> RATHKOLB, Professorenpläne 179.

<sup>114</sup> TWERASER, US-Militärregierung in Oberösterreich 26.

- J. H. Fitzgerald an David Wahl, 31. 5. 1944, National Personnel Records Center St. Louis, RG 169, Personalakt Hans Kelsen.
- Henry Fowler to all Members of the German-Austrian Branch, Memorandum, Februar 1945, National Archives (College Park, MD), Records of the Foreign Economic Administration. Bureau of Areas. Records relating to Economic Activities in Germany, Austria and Japan, 1942–1945, Record Group 169, Entry 29, Box 4.
- Henry Fowler, Attachment A, Memorandum to all Members of the German-Austrian Branch, Februar 1945, National Archives (College Park, MD), Records of the Foreign Economic Administration. Bureau of Areas. Records relating to Economic Activities in Germany, Austria and Japan, 1942–1945, Record Group 169, Box 4.
- Henry Fowler, Attachment C, Memorandum to all Members of the German-Austrian Branch, Februar 1945, National Archives (College Park, MD), Records of the Foreign Economic Administration. Bureau of Areas. Records relating to Economic Activities in Germany, Austria and Japan, 1942–1945, Record Group 169, Box 4.
- J. W. Hilldring an William Donovan, 9. 1. 1944, National Archives (College Park, MD), Washington Personnel Pro, Record Group 226, Entry No. 141, Box 1.
- Lucien Hilmer an Sherman Kent, 18. 9. 1945, Office of Strategic Services Europe – Africa, Record Group 226, Entry No. (NM 54) 37, Box 8.
- Hans Kelsen an Kenneth O. Zarnier, 10. 8. 1944, National Personnel Records Center St. Louis, RG 169, Personalakt Hans Kelsen.
- Hans Kelsen an Lucien Hilmer, Memorandum, 15. 1. 1945, National Archives (College Park, MD), OSS R&A Branch, Record Group 226, Entry No. (NM 54) 44, Box 8.
- Hans Kelsen an Richard W. Cooper, 15. 9. 1944, National Personnel Records Center St. Louis, RG 169, Personalakt Hans Kelsen.
- Sherman Kent an Lucien Hilmer, 21. 9. 1945, National Archives (College Park, MD), OSS R&A Branch, Record Group 226, Entry No. (NM 54) 44, Box 8.
- J. H. Lightsey, Request for Certification, 8. 6. 1944, National Personnel Records Center St. Louis, RG 169, Personalakt Hans Kelsen.
- Personal Jacket, Department of State, 16. 7. 1946, National Personnel Records Center St. Louis, RG 169, Personalakt Hans Kelsen.
- Unbekannt, Meeting of Committee on Civil Affairs Guides, 8. 6. 1945, National Archives (College Park, MD), Record Group 169, Entry No. P29, Box 3.
- Unbekannt, Position Description, Formular, 5. 5. 1944, National Personnel Records Center St. Louis, RG 169, Personalakt Hans Kelsen.
- Unbekannt, Request for Personnel Action, 10. 5. 1944, National Personnel Records Center St. Louis, RG 169, Personalakt Hans Kelsen.
- Unbekannt, Request for Personnel Action, State Department, 16. 7. 1946, National Personnel Records Center St. Louis, RG 169, Personalakt Hans Kelsen.

### Im Internet veröffentlichte Beiträge

- Jack DAVIS, Sherman Kent and the Profession of Intelligence Analysis [<https://www.cia.gov/resources/csi/static/Kent-Profession-Intel-Analysis.pdf>] (2002 / 8. 1. 2026).
- Federal Register, 2025 Donald J. Trump Executive Orders [<https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/donald-trump/2025>] (8. 1. 2026).
- Franklin D. Roosevelt, Executive Order 9139 – Establishing the War Manpower Commission in the Executive Office of the President and Transferring and Coordinating Certain Functions to Facilitate the Mobilization and Utilization of Manpower, 18. 4. 1942 [<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-9139-establishing-the-war-manpower-commission-the-executive-office-the>] (8. 1. 2026).
- Harry Truman, Executive Order 9630 – Redistribution of Foreign Economic Functions and Functions With Respect to Surplus Property in Foreign Areas, 27. 9. 1945 [<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-9630-redistribution-foreign-economic-functions-and-functions-with-respect>] (8. 1. 2026).
- UNBEKANNT, US-Army, Handbook Civil Affairs. History Handbook, [[https://arsof-history.org/pdf/handbook\\_civil\\_affairs.pdf](https://arsof-history.org/pdf/handbook_civil_affairs.pdf)] (2016 / 8. 1. 2026).
- U.S. Army Special Operations Recruiting Website [<https://www.goarmysof.army.mil/CA/>] (8. 1. 2026).

## Literatur

- Siegfried BEER, Research and Analysis about Austria, 1941–1949. American Intelligence Studies on the Reconstruction of Central Europe, in: Thomas FRÖSCHL u.a. (Hgg.), Nordamerikastudien. Historische und Literaturwissenschaftliche Forschung aus den österreichischen Universitäten zu den Vereinigten Staaten und Kanada (= Wiener Beiträge zur Geschichte der Neuzeit 24, Wien–München 2000) 192–210.
- DERS., SOE, PWE und schließlich FO. Die Briten als Vorreiter der alliierten Österreichplanung, 1940–1943, in: Stefan KARNER u.a. (Hgg.), Die Moskauer Deklaration 1943: „Österreich wieder herstellen“ (Wien 2015) 99–108.
- F. S. V. DONNISON, Civil Affairs and Military Government: Central Organization and Planning, in: History of the Second World War United Kingdom Military Series (1966).
- Hans KELSEN, Peace through Law (New York 1944).
- Andreas Th. MÜLLER, „Peace through Law“ Revisited. Kelsen’s Vision of International Law at the Beginning of the 21st Century, in: Marie-Luisa FRICK u.a. (Hgg.), Power and Justice in International Relations. Interdisciplinary Approaches to Global Challenges (London 2009) 87–114.
- Thomas OLECHOWSKI, Hans Kelsen. Biographie eines Rechtswissenschaftlers (Tübingen 2020).
- Stefan RASTL, Harvard und das OSS. Ein akademischer Beitrag zu einem freien und unabhängigen Österreich, in: BRGÖ 10 (2020) 61–86.
- DERS., The Secret Restoration of the Austrian Republic. How the CIA’s World War II predecessor, the OSS, and other US agencies planned the restoration of Austria, in: Jason BELL, Dieter BACHER, Paul SCHLIEFSTEINER (Hgg.), Intelligence and post-war reconstruction. Special issue. International Journal of Intelligence and Counterintelligence (IJIC, 2026); (zur Publikation angenommen).
- Oliver RATHKOLB, Gesellschaft und Politik am Beginn der zweiten Republik. Vertrauliche Berichte der US-Militäradministration aus Österreich 1945 in englischer Originalfassung (Wien 1985).
- DERS., Professorenpläne für Österreichs Zukunft. Nachkriegsfragen im Diskurs der Forschungsabteilung Research and Analysis, in: Jürgen HEIDEKING u.a. (Hgg.), Geheimdienstkrieg gegen Deutschland Subversion, Propaganda und politische Planungen des amerikanischen Geheimdienstes im Zweiten Weltkrieg (Göttingen 1993) 166–181.
- Franklin Delano ROOSEVELT, The public papers and addresses of Franklin D. Roosevelt (New York 1950).
- Judith von SCHMÄDL, Kelsen’s Peace through Law and its Reception by his Contemporaries, in: Hitotsubashi Journal of Law and Politics 39 (2011), 71–83.
- Jeff SHESOL, Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. the Supreme Court (New York 2010).
- Kurt TWERASER, US-Militärregierung in Oberösterreich. Bd. 1. Sicherheitspolitische Aspekte der amerikanischen Besatzung in Oberösterreich-Süd (Linz 1995).
- UNBEKANNT, Civil Affairs Operations. Department of the Army Field Manual (Washington 1969).
- Geoffrey WARNER, Großbritannien und die Moskauer Außenministerkonferenz, in: Stefan KARNER u.a. (Hgg.), Die Moskauer Deklaration 1943: „Österreich wieder herstellen“. (Wien 2015) 28–32.
- Albert L. WEEKS, Russia’s Life-Saver: Lend-Lease Aid to the U.S.S.R. in World War II (Lanham u.a. 2010).