

# SAARABSTIMMUNG UND VÖLKERBUND

## Denkschrift des Ausschusses für Völkerrecht der Akademie für Deutsches Recht

Die Akademie für Deutsches Recht hat sich in ihrem Ausschuß für Völkerrecht mit den verschiedenen rechtlichen Fragen befaßt, die mit der bevorstehenden Volksabstimmung im Saargebiet zusammenhängen. Sie hat diese Fragen nach den anerkannten Grundlagen wissenschaftlicher Vertragsauslegung geprüft und ist dabei einstimmig zu den nachstehenden Schlußfolgerungen gelangt.

Der III. Teil des IV. Abschnitts des Versailler Vertrags enthält in seinen Artikeln 45—50 die grundsätzliche Regelung des Schicksals des Saargebiets, eine Regelung, die auf Grund einer unmittelbaren Entscheidung des Rates der Vier getroffen wurde. Dort wird die Abtretung des Eigentums an den Kohlengruben an Frankreich, die Einrichtung einer internationalen Verwaltung des Saargebiets durch den Völkerbund und die nach Ablauf von 15 Jahren abzuhaltende Abstimmung der Saarbevölkerung über ihren künftigen Souveränitätsträger angeordnet.

Die Ausführungsbestimmungen zu dieser grundsätzlichen Regelung, von denen ausdrücklich erklärt ist, daß sie in Übereinstimmung mit den genannten Artikeln des Versailler Vertrages festgesetzt wurden, sind in einem Anhang (§§ 1—40) beigefügt.

Diese Anordnung des Vertrags ist für die Auslegung von

Bedeutung. Die Vorschriften des Anhangs können nur eine Auslegung erfahren, die sich mit den grundsätzlichen Bestimmungen der Artikel 45—50 in Einklang befindet.

Der Versailler Vertrag weist dem Völkerbund zwei klar zu scheidende Aufgaben zu: er hat einmal, und zwar als Treuhänder, die internationale Verwaltung des Saargebiets für die fünfzehnjährige Frist einzurichten, sie während dieser Zeit zu überwachen und sodann die Zwischenverwaltung zu beenden. Er hat zweitens die unbeeinflusste Volksabstimmung durchzuführen und nach Maßgabe des Ergebnisses der Volksabstimmung seine Entscheidung über den künftigen Souveränitätsträger zu treffen. Zur Durchführung der Volksabstimmung und der Beendigung der Zwischenverwaltung sind dem Völkerbund drei verschiedene Arten von Rechten und Pflichten in den §§ 34, 35 und 39 der Anlage übertragen.

1. § 34 setzt den Gegenstand und die Art der Abstimmung sowie die Abstimmungsberechtigung fest und überläßt es dem Völkerbund nur, „die übrigen Vorschriften, die Einzelheiten der Durchführung und den Zeitpunkt der Abstimmung in der Weise anzuordnen, daß die Freiheit und das Geheimnis der Stimmabgabe und die Zuverlässigkeit des Verfahrens sichergestellt werden.“

Damit ist eine genaue Umgrenzung der Befugnisse des Völkerbundsrates, die für ihn zugleich Pflichten sind, festgelegt. Dieser hat nur die Einzelheiten der in ihren Grundlagen von der Anlage selbst bestimmten Abstimmungshandlung zu regeln, also nur Maßnahmen für die Zeit bis zur Entscheidung durch die Abstimmung zu treffen.

Mit Grund hat daher der Rat in seinem Beschluß vom 4. Juni für die Zeit nach der Entscheidung keine Regelung von sich aus getroffen, sondern diese mit den beteiligten Mächten, Deutschland und Frankreich, vereinbart. Die in dem Ratsbeschluß enthaltene, aber ohne Begründung gebliebene Berufung auf § 39 ist verfehlt, da diese Bestimmung sich auf einen völlig anderen Gegenstand bezieht und für die Regelung der Volksabstimmung § 34 als Sonderbestimmung (*lex specialis*) allein maßgebend ist.

Daß es mit dem Grundsatz der Freiheit der Abstimmung

völlig unvereinbar wäre, während der Abstimmungsperiode in das Saargebiet militärische oder polizeiliche Kräfte eines an der Abstimmung interessierten Staates hineinzuziehen, bedarf keiner Begründung.

2. Nach § 35 der Anlage hat der Völkerbund in Berücksichtigung der in der Abstimmung geäußerten Wünsche der Bevölkerung des Saargebiets darüber zu entscheiden, wem die Souveränität künftig zustehen solle. Drei Möglichkeiten sind vorgesehen, nämlich:

a) Aufrechterhaltung des durch den Vertrag und seine Anlage bestimmten Regimes: Für den Fall einer solchen Entscheidung „verpflichtet sich Deutschland schon jetzt, zugunsten des Völkerbunds auf seine Souveränität, so wie dies der Völkerbund für nötig erachtet, zu verzichten. Es ist Sache des Völkerbunds, durch geeignete Maßnahmen die endgültig eingeführte Rechtsordnung mit den dauernden Interessen des Gebiets und den allgemeinen Interessen in Einklang zu bringen“.

Inhalt dieser Entscheidung wäre nach dem klaren Wortlaut der §§ 34 und 35 die Aufrechterhaltung des durch den Vertrag und seine Anlage bestimmten Regimes. Unter Aufrechterhaltung des bestehenden Regimes wäre demnach nicht bloß die Fortdauer der Unterstellung unter die Völkerbundsregierung zu verstehen, sondern, wie der zweimalige Hinweis auf die Anlage zeigt, die Beibehaltung der gesamten dort festgelegten Struktur des bisherigen Regimes. Der Völkerbundsrat ist also nicht in der Lage, ein von ihm beliebig ausgestaltetes internationales Regime zur Abstimmung zu stellen, noch ein solches zum Gegenstand seiner Entscheidung nach der Abstimmung zu machen. Er wäre lediglich befugt, die technischen Einzelheiten der Verwaltung insofern zu ändern, als dies die Umwandlung des vorläufigen Zustandes in einen im Sinne des Vertrages endgültigen erfordert. Infolgedessen würde der gegenwärtige Verwaltungszustand seinen Charakter als Übergangsregelung verlieren und in den endgültigen Rechtszustand übergehen.

Die Entscheidung des Völkerbundsrats wäre nach Artikel 47 und § 35 eine endgültige. Mit ihr würde somit das in Artikel 49 und in Kapitel III der Anlage vorgesehene Entscheidungsverfahren

über die Gebietssouveränität ein Ende gefunden haben, ebenso wie die Befugnisse des Völkerbunds aus Kapitel III der Anlage. Der Völkerbund wäre weder befugt, ein neues Übergangsregime zu schaffen, noch ein zweites Abstimmungsverfahren vorzusehen.

Durch eine solche Entscheidung nach § 35 a würde die Trennung des Gebiets und seiner Bewohner von Deutschland zu einer endgültigen werden, auch würde den dem Saargebiet gegenüber bestehenden Bindungen des Deutschen Reichs die rechtliche Grundlage entzogen.

b) Vereinigung des Saargebiets mit Frankreich: Deutschland verpflichtet sich, an Frankreich alle seine Rechte und Titel über das abzutretende Gebiet zu übertragen.

c) Vereinigung mit Deutschland: Der Völkerbund hat in diesem Falle die „Wiedereinsetzung in die Regierung“, d. h. in die Ausübung der Regierungsrechte zu bewirken. Da Deutschland die Souveränität über das Saargebiet besitzt, kann damit nur die Wiederaufhebung der Übertragung der Ausübung der Regierungsbefugnisse an den Völkerbund gemeint sein.

Diese Wiedereinsetzung Deutschlands hat bedingungs- und vorbehaltlos zu geschehen. So ordnet es § 35 c an, der im Gegensatz zu § 35 a dem Völkerbundsrat auch nicht die bescheidenste Möglichkeit zu Anordnungen irgendwelcher Art gibt. § 35 c entspricht der grundsätzlichen Regelung der Artikel 45 bis 50, die nur den Grundsatz aufstellen, daß die Bevölkerung über den künftigen Inhaber der Souveränität zu entscheiden habe, aber eine Ergänzung oder Änderung der grundsätzlichen Entscheidung weder durch die Bevölkerung selbst noch durch den Völkerbund zulassen.

Der Völkerbund hat nach § 35 die Feststellung des künftigen Souveränitätsinhabers zu treffen. Er ist bei dieser Entscheidung an das Ergebnis der Abstimmung gebunden. Dieser Grundsatz ist in Artikel 47 und 49 des Vertrages wie in § 34 und 35 der Anlage ausdrücklich festgestellt. Hätten die Verfasser des Vertrages dem Völkerbund eine andere Befugnis einräumen wollen, so hätten sie einen entsprechenden Zusatz in die genannten Vertragsbestimmungen aufnehmen müssen, wie dies bei der Regelung anderer

Volksabstimmungen (Anlage § 5 hinter Art. 88, Art. 94, 97, 110) ausdrücklich geschehen ist. Übrigens konnte dem Völkerbund nach dem Sinn und Zweck der Volksabstimmung die Entscheidung nicht zu eigenem freien Ermessen übertragen werden, weil er die Entscheidung als Richter in eigener Sache zu treffen hat.

Insbesondere ist der Völkerbund nach dem klaren Wortlaut der Artikel 47 und 49 und der §§ 34 und 35 nicht berechtigt, seine Entscheidung auf Grund der Ansicht zu treffen, die er sich über die Rechte und das Wohlergehen der Bevölkerung gebildet hat. Vielmehr ist es ausschließlich Sache der Bevölkerung, die Souveränität zu wählen, unter die sie zu treten wünscht, um dadurch ihre Rechte und ihre Wohlfahrt wahrzunehmen. Artikel 46, der von der Wahrung der Rechte und der Wohlfahrt der Bevölkerung spricht, verweist ausschließlich auf die Kapitel I und II der Anlage, aber nicht auf das die Vorschriften zur Volksabstimmung enthaltende Kapitel III. Auch der Artikel 50 und die Einleitung zur Anlage enthalten durch ihre Fassung deutlich geschiedene Hinweise auf die verschiedenen Kapitel der Anlage und sprechen von einer Sicherstellung der Rechte und der Wohlfahrt der Bevölkerung nur bei dem Hinweis auf das die Rechtstellung der Regierungskommission regelnde Kapitel II.

Im übrigen ergibt nur eine solche Fassung einen sachlichen Sinn. Bei der Übertragung der Ausbeutung der wichtigsten Natur-schätze eines Gebiets an eine volksfremde Regierung und bei der gegen ihren Willen erfolgenden Unterstellung seiner Bevölkerung unter eine internationale Verwaltung, auf deren Entscheidungen der Bevölkerung kein maßgebender Einfluß eingeräumt wird, entsprach es den in den Artikeln 45 bis 50 niedergelegten Grundsätzen und der selbstverständlichen Forderung der Gerechtigkeit, hier wenigstens die Berücksichtigung der Rechte und der Wohlfahrt der Bevölkerung vorzuschreiben. Der Sinn der Volksabstimmung über den künftigen Souveränitätsträger dagegen ist es gerade, daß das Volk selbst darüber entscheidet, bei wem es seine Rechte und Wohlfahrt am besten gewahrt glaubt.

Es ist die Auffassung vertreten worden, daß der Völkerbund das Recht habe, für bestimmte Teile der Abstimmungsberechtigten oder der Gebietsbewohner eine Sonderregelung zu treffen,

und zwar soll er das Recht haben, entweder in seiner Entscheidung dem Souveränitätsträger Schutzverpflichtungen zu diktieren, oder seine Entscheidung selbst von der Bedingung abhängig zu machen, daß der Erwerber vorher feierlich Schutzverpflichtungen eingehe. Diese Behauptung stellt eine vollkommen willkürliche, allen juristischen Grundregeln widersprechende Auslegung des Versailler Vertrages dar. Der Völkerbund hat nach § 35 c die Pflicht, bei entsprechendem Ausfall der Volksabstimmung die Souveränität Deutschlands ohne jede Einschränkung wiederherzustellen.

Auch steht es nicht in seinem Belieben, darüber zu befinden, ob, wann und unter welchen Bedingungen er seine Entscheidung treffen will. § 35 ist nicht bloß ein Recht, die Entscheidung über das künftige Souveränitätsverhältnis zu treffen, sondern eine Pflicht des Völkerbundes, der dieses Mandat feierlich übernommen hat. Der Völkerbundsrat muß nach dem Wortlaut des § 35 seine Entscheidung treffen (*shall decide, décidera*); kein Vorbehalt irgendwelcher Art berechtigt ihn zu einem anderen Verhalten. Der Völkerbundsrat hat kein Recht, seine Entscheidung von irgendeiner Bedingung abhängig zu machen und die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechtes der Bevölkerung auf solche Weise zu verzögern.

3. Die dritte und letzte Aufgabe des Völkerbundsrates ist nach § 39, Anordnungen für die Einführung des neuen Rechtszustandes zu treffen. Nach dieser Bestimmung ist Gegenstand der Anordnungen des Rates: die Beendigung der bisherigen Zwischenregierung und die Vorbereitung der Übergabe der Regierungsgeschäfte an den definitiven Souveränitätseinhaber.

Das Kapitel III zeigt deutlich folgende Einteilung: 1. Maßnahmen, die vor der Abstimmung zu treffen sind, nämlich Einrichtung und Durchführung der Volksabstimmung (§ 34); 2. Maßnahmen, die nach der Volksabstimmung zu treffen sind, nämlich Entscheidung auf Grund des Abstimmungsergebnisses und Überleitung der bisherigen Zwischenverwaltung in den endgültigen Rechtszustand (§§ 35—39).

Nach § 35 hat der Völkerbundsrat das Abstimmungsergebnis festzustellen, also entweder die Aufrechterhaltung des bisherigen

Regimes, oder die Vereinigung mit Frankreich, oder die Wiedereinsetzung Deutschlands in die Regierung. Nur im ersten Falle ist dem Völkerbund über die Entscheidung auf Grund des Abstimmungsergebnisses hinaus das Recht eingeräumt, im oben angeführten Rahmen Maßnahmen zur technischen Organisation des endgültigen Regimes zu treffen. Nach dem klaren Wortlaut des § 35 b und c hat der Völkerbund in den beiden anderen Fällen eine solche Befugnis nicht.

Der Unterschied in der Fassung des § 35 a und des § 39 zeigt ebenfalls, daß der Völkerbund nach § 39 nicht die Befugnis hat, Belastungen und Einschränkungen der Souveränität und ihrer Ausübung durch ihren künftigen Träger anzuordnen. Eine andere Auslegung des § 39 würde diese Bestimmung in einen unlösbaren Widerspruch zu § 35 c bringen, der Deutschland im Falle einer günstigen Entscheidung das Recht auf uneingeschränkte Wiedereinsetzung in die Ausübung der Regierungsrechte gewährleistet. Eine solch ungewöhnliche Befugnis des Völkerbundes, die weder etwas zu tun hat mit seiner Stellung als fiduziarischem Verwalter deutscher Regierungsrechte, noch mit seinem Recht zur Entscheidung nach Maßgabe des Abstimmungsergebnisses, hätte eine ausdrückliche, besondere Festsetzung im Vertrag finden müssen.

Lediglich für einen Sonderfall weist der Schluß des 1. Absatzes von § 39 dem Rat eine Sonderaufgabe zu, die sich auf die Möglichkeit der Regierungsübernahme durch verschiedene Souveränitätsträger bezieht. Hier hätte der Rat für eine angemessene Verteilung der von der Regierungskommission eingegangenen Verbindlichkeiten zu sorgen.

So muß § 39 in der allein dem Wortlaut und Sinn dieser Bestimmung und ihrer Stellung im System der das Saargebiet betreffenden Vorschriften des IV. Abschnittes entsprechenden Weise ausgelegt werden: Die Rechte und Pflichten des Rats beziehen sich nur auf die Liquidierung des Zwischenregimes und die Ermöglichung der Regierungsübernahme durch den Souveränitätshaber. Der Rat kann sich also nur mit den Tatbeständen befassen, die während der Ausübung der Regierungsgewalt durch die Regierungskommission entstanden sind. Die Aufgaben sind

gerade in dem Fall der Wiedereinsetzung Deutschlands in die Regierung besonders einfach. Die Lösung ergibt sich ohne Schwierigkeit unmittelbar aus dem Vertrag.

Der Präsident der Akademie

Dr. H. Frank

Reichsjustizkommissar

Der Vorsitzende des Ausschusses

Dr. V. Bruns

Professor an der Universität Berlin

---