

Zur Rechtslage in Danzig

Danzig-polnisches Abkommen über die Hafenzolizei —
Anstellung von Ausländern in Danzig — Zulässigkeit be-
sonderer Schiedsinstanzen zwischen Danzig und Polen —
Garantie der Danziger Verfassung, Verfassungsmässigkeit
der Einsetzung eines Staatskommissars.

Am 23. Juni 1934 ist zwischen Danzig und Polen ein Abkommen und ein Protokoll über die Hafenzolizei unterzeichnet worden¹⁾. In den beiden ersten Artikeln des Abkommens wird der Erlaß von polizeilichen Vorschriften für das Hafengebiet behandelt. Zum Erlaß solcher Vorschriften sind nur die Behörden von Danzig, nicht der Hafenausschuß berechtigt. Die Vorschriften über Ordnung und Sicherheit des Handels im Verwaltungsbereich des Hafenausschusses (Hafen und Wasserwege) sind als Anlage dem Abkommen beigelegt und werden von Danzig auf Verlangen des Hafenausschusses in Kraft gesetzt²⁾. Der Hafenausschuß kann Änderungen und Zusätze fordern, soweit diese den Gesetzen Danzigs nicht widersprechen. Alle sonstigen Polizeiangelegenheiten werden von den Danziger Behörden allein geregelt. Der Hafenausschuß und der Polizeipräsident von Danzig werden aber

vgl. V. B. vom 17. 10. und Journal de Genève vom 24. 12. 1934, No. 351). Von offizieller Seite ist der private Charakter dieser Fühlungnahme zu wiederholten Malen unterstrichen worden (vgl. u. a. die Erklärung des Sekretärs der Delegation, M. Julian Pigott, Le Temps vom 8. 11. 34; Report a. a. O. p. 9).

Über die Stellungnahme des Vatikan-Staates vgl. die Erklärung des Papstes vom 20. 5. 1934, in der er seinen grundsätzlichen Willen zur Aufnahme freundschaftlicher Beziehungen kundgab (Cont. Japan 1934 III, 1, p. 163). Der Besuch eines päpstlichen Nuntius in Hsinking führte zu einer Festigung dieser Beziehungen und am 8. Okt. 1934 zur Errichtung eines katholischen Bistums in Hsinking. (Berl. Tageblatt vom 4. 12. 1934); vgl. hierzu auch «General Survey of Conditions in Manchoukuo» a. a. O. p. 5; Ostasiatische Rundschau 1934, S. 461.

Wenn der Sprecher des japanischen Auswärtigen Amtes erklärt hat (Berl. Tageblatt 23. 1. 1935), daß auch Estland der durch die Gründung Mandschukuos geschaffenen Lage Rechnung getragen habe, so wird damit möglicherweise auf die unten S. 162 abgedruckte Klausel des vorl. Handelsvertrages vom 21. 6. 1934 zwischen Japan und Estland Bezug genommen.

¹⁾ S. d. N. Journ. Off. 1934 p. 1123 ff. Betr. die Gesundheitspolizei für die polnischen Ein- und Auswanderer ist ein besonderes Abkommen in Aussicht genommen. Über die am 6. August 1934 geschlossenen Abkommen zur Bereinigung schwebender wirtschaftlicher Streitfragen vgl. diese Ztschr. Bd. IV, S. 911.

²⁾ Die Anlage ist im Journ. Off. nicht veröffentlicht. Es handelt sich wohl um die Polizeiverordnung über den Verkehr im Hafen von Danzig, die am 26. Sept. 1934 vollzogen worden ist und in der Sonder-Ausgabe zum Staatsanzeiger für die Freie Stadt Danzig Teil I Nr. 75 v. 29. Sept. 1934 S. 326 ff. veröffentlicht worden ist. S. a. die Polizeiverordnung betr. die Annahme von Lotsen für die nach dem Hafen von Danzig bestimmten und von dort ausgehenden Schiffe v. 26. Sept. 1934 a. a. O. S. 325 f.

vor einer endgültigen Entschließung in diesen Fragen stets erst eine Äußerung des anderen Teils herbeiführen.

Zur Durchführung der Polizeivorschriften, auf deren Ausgestaltung der Hafenausschuß Einfluß nehmen kann, wird eine besondere Hafen- und Stromwache in Stärke von 24 Mann durch den Hafenausschuß gebildet. Danzig und Polen haben ein Vorschlagsrecht für je 12 dieser Beamten, die hinsichtlich des Dienstes und der Disziplin ausschließlich dem Hafenausschuß unterstehen; ihr unmittelbarer Vorgesetzter ist der Lotsenkommandeur. Danzig hat ihnen die Eigenschaft von Hilfspolizeibeamten zu übertragen. Sie haben sich bei ihrer Tätigkeit im Rahmen der Danziger Vorschriften über den Exekutivdienst der Polizei zu halten. Strafbare Handlungen haben sie durch Vermittlung des Lotsenkommandeurs den zuständigen Polizeibehörden von Danzig zu melden, die Anregungen des Lotsenkommandeurs betr. das Maß von Polizeistrafen in Erwägung ziehen werden.

Das Abkommen gilt vom 1. Oktober 1934 ab für drei Jahre und verlängert sich um je ein Jahr, wenn es nicht 6 Monate vorher gekündigt wird.

In dem beigefügten Protokoll wird die Einrichtung und Tätigkeit der Hafen- und Stromwache näher geregelt. Die Anwärter haben einen Kursus zu besuchen, der durch eine Prüfung abgeschlossen wird. Die Prüfungskommission besteht aus dem Polizeipräsidenten von Danzig, dem Lotsenkommandeur sowie je einem Vertreter der Delegationen Danzigs und Polens zum Hafenausschuß und entscheidet einstimmig. Wird auf Verlangen einer Delegation der Präsident des Hafenausschusses zugezogen, so entscheidet sie nach Mehrheit. Der Polizeipräsident von Danzig kann das Verhalten von Beamten der Wache beim Hafenausschuß beanstanden und die Einleitung eines Disziplinarverfahrens verlangen. Gegen die Maßnahmen der Hafen- und Stromwache bestehen dieselben Rechtsmittel wie gegen die Maßnahmen der bisherigen Schifffahrtspolizei. Der Polizeipräsident wird aber dem Hafenausschuß während des Verfahrens Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Wird Danzig wegen der Handlungen der Hafen- und Stromwache in Anspruch genommen, so ist der Hafenausschuß zur Entschädigung verpflichtet. Danzig wird fernerhin den Lotsen und Hafenaufsehern auf Verlangen des Hafenausschusses die Eigenschaft von Hilfspolizeibeamten verleihen; auf diese Beamten sind aber die sonstigen Abmachungen nicht anwendbar.

Durch diese Vereinbarung ist eine alte Streitfrage zwischen Danzig und Polen bereinigt worden, die immer wieder die Völkerbundsinstanzen beschäftigt hat. Durch einen Beschluß vom 9. September 1921 hatte der Hafenausschuß den Anspruch erhoben, daß er eine Polizeitruppe zu seiner unmittelbaren Verfügung haben müsse. In dem

über diese Frage entstandenen Streit fällte der Hohe Kommissar, Mac Donnell, am 6. Juni 1923 eine Entscheidung³⁾, wonach der Senat das erforderliche Polizeipersonal an den Hafenausschuß abgeben und diesem unmittelbar unterstellen sollte. Die Truppe sollte von Danzig angestellt, ausgerüstet und ausgebildet werden und ein Teil der Danziger Polizei ihren Verordnungen und ihrer Disziplinargewalt unterworfen bleiben. Danzig sollte fernerhin auf Antrag des Hafenausschusses die von diesem für notwendig gehaltenen Vorschriften erlassen, soweit sie mit den Gesetzen Danzigs vereinbar seien. Für Verfahren über die Folge von Verstößen sollten die Gerichte von Danzig zuständig sein. Bei der Gesamtbereinigung der Danzig-polnischen Streitigkeiten am 1. September 1923 wurde diese Frage dadurch geregelt, daß Danzig und Polen ihre Berufungen gegen die Entscheidung des Hohen Kommissars zurückzogen und sich verpflichteten, die darin getroffene Regelung für einen Zeitraum von zwei Jahren durchzuführen⁴⁾. Die Abmachung wurde mit einer auf dem Vorschlage des vom Hohen Kommissar ernannten Gutachters, de Reynier, beruhenden Ergänzung⁵⁾ am 13. März 1925 zum Ratsbeschluß erhoben⁶⁾, der für zwei Jahre gelten sollte, wobei beide Parteien nach Ablauf dieser Zeit wieder freie Hand in ihrer Stellungnahme haben sollten. Die Frage wurde durch Schreiben des Senats vom 15. Februar 1933 wieder aufgerollt⁷⁾ und führte zu einem Verfahren vor dem Hohen Kommissar⁸⁾. Bis zum Abschluß dieses Verfahrens wurde durch Beschluß des Völkerbundsrates vom 14. März 1933⁹⁾ die bisherige Regelung aufrechterhalten.

In der Präambel haben die Parteien nunmehr festgestellt, daß die Entscheidung des Rates vom 14. März 1933 von dem Inkrafttreten des Abkommens an nicht mehr gelten solle. Sie haben sich aber ihre rechtlichen Standpunkte vorbehalten, so daß die bisherigen Entscheidungen bei Kündigung der jetzigen Abmachung noch einmal von Bedeutung werden können.

* * *

3) Sammlung der Entscheidungen des Hohen Kommissars des Völkerbundes, hrsg. beim Senat 1923, S. 27 ff.

4) Zusammenstellung der zwischen der Freien Stadt Danzig und der Republik Polen abgeschlossenen Verträge, Abkommen und Vereinbarungen, hrsg. beim Senat 1920—1923, S. 301; s. a. S. d. N. Journ. Off. 1923, p. 1282 f., 1418; 1925, p. 571.

5) S. d. N., J. O. 1925, p. 571.

6) S. d. N., J. O. 1925, p. 475.

7) S. d. N., J. O. 1933, p. 642.

8) Requête Polens v. 7. März 1933, S. d. N., J. O. 1933, p. 641; vgl. Rapport Général du Haut Commissaire de la S. d. N. à Dantzig vom 6. I. 1934, Annexe II, Etat des différends soumis au Haut Commissaire (15 octobre 1932—6 janvier 1934) Nr. 35. S. d. N., J. O. 1934, p. 1002.

9) Bericht Sir John Simon's, S. d. N., J. O. 1933, p. 629.

Das beim Hohen Kommissar anhängige Verfahren wegen der Bedingungen für den Erwerb der Danziger Staatsangehörigkeit (Warschauer Abkommen, Erster Teil, Abschnitt I)¹⁰⁾ ist für fünf Jahre ausgesetzt worden. Danzig hat in einem Schreiben an den Hohen Kommissar vom 8. August 1934 erklärt¹¹⁾, falls der Hohe Kommissar das Verfahren für fünf Jahre aussetze, sei es bereit, sich zu folgender Handhabung bei der Anstellung von Ausländern im Staatsdienst (auch von Kirchenbeamten) zu verpflichten: Es werde in dieser Zeit Ausländer als Unterbeamte und Mittelbeamte überhaupt nicht einstellen, vorbehaltlich einer ausnahmsweisen Einstellung von Lehrkräften. Als höhere Beamte werde Danzig Ausländer nur ausnahmsweise einstellen und nur, wenn unter seinen eigenen Staatsangehörigen geeignete Bewerber nicht zu finden seien. Es werde sich in diesem Falle an Staatsangehörige verschiedener fremder Staaten wenden und werde ferner dem Hohen Kommissar jährlich mitteilen, ob Ausländer eingestellt worden seien, und welche Gründe für die Einstellung vorgelegen hätten. In einem besonderen Schreiben vom gleichen Tage ist ausdrücklich erklärt worden, daß dadurch die Verpflichtungen betr. die Behandlung polnischer Staatsangehöriger und anderer Personen polnischer Herkunft oder Sprache unberührt bleiben sollten¹²⁾.

Danzig hat damit die Vorschläge angenommen, die von einem Sachverständigenausschuß im Streitverfahren vor dem Hohen Kommissar am 30. Juli 1933 gemacht worden sind. Der Hohe Kommissar hat durch zwei Schreiben an die beiden Parteien vom 28. August 1934¹³⁾ das Verfahren von diesem Tage ab auf fünf Jahre ausgesetzt.

* * *

In seiner Sitzung vom 8. September 1934 hat der Völkerbundsrat sich mit der Frage beschäftigt, inwieweit Danzig und Polen bei Streitigkeiten zwischen ihnen durch Einsetzung besonderer Schiedsgerichte das Verfahren vor dem Hohen Kommissar einschränken oder ausschließen könnten¹⁴⁾. Im Art. 33 des Vertrages zwischen Danzig und Polen betr. die sozialen Versicherungen vom 2. Juli 1934¹⁵⁾ ist die Bildung eines besonderen Schiedsgerichts zur Entscheidung von Streitigkeiten aus dem Vertrage vorgesehen. Die Entscheidungen sollen für

¹⁰⁾ Vgl. die in Anm. 8 erwähnte Zusammenstellung, Nr. 26, Requête Polens v. 22. Okt. 1932.

¹¹⁾ S. d. N., J. O. 1934, p. 1228.

¹²⁾ Die nach dem Gutachten des Ständ. Int. Gerichtshofes vom 4. Februar 1932 (sér. A/B No. 44) getroffenen Abkommen vom 18. Sept. 1933 siehe ds. Ztschr. Bd. IV S. 132 ff.

¹³⁾ S. d. N., J. O. 1934, p. 1229.

¹⁴⁾ S. d. N., J. O. 1934, p. 1387.

¹⁵⁾ Vgl. diesen Artikel in S. d. N., J. O. 1934, p. 1421.

die Organe, Behörden und Gerichte der sozialen Versicherungen und für die beteiligten Personen verbindlich sein, unbeschadet der Vorschrift des Art. 39 des Pariser Vertrages vom 9. November 1920, der die Entscheidungsgewalt des Hohen Kommissars normiert. Der Hohe Kommissar hatte beim Völkerbund angefragt, ob er keine Einwendungen dagegen erheben solle, und ob er die ihm im Vertrag übertragene Funktion, gegebenenfalls den Präsidenten des Schiedsgerichts zu bestimmen, erfüllen solle.

Der Völkerbundsrat hatte keine Bedenken gegen die Vereinbarungen, da die Entscheidungsmacht des Hohen Kommissars unberührt bleibt. Den gleichen Standpunkt hatte er schon hinsichtlich der in den Artikeln 7 und 9 des Vertrages über das Danziger Takabmonopol vom 31. März 1927 vorgesehenen Schiedsgerichte eingenommen ¹⁶⁾.

* * *

Der Hohe Kommissar ist mit einer Beschwerde der Fraktion der Zentrumsparlei des Danziger Volkstages und der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Danzig vom 6. März 1934 befaßt worden, in der die am 31. Januar 1934 erfolgte Einsetzung eines Staatskommissars zur Ausübung der Rechte der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Danzig als verfassungswidrig angefochten wird ¹⁷⁾.

Die Frage ist deswegen völkerrechtlich von Bedeutung, weil die Verfassung von Danzig nach Art. 103 des Versailler Vertrages in Verbindung mit dem Beschluß des Völkerbundsrates vom 17. November 1920 ¹⁸⁾ unter die Garantie des Völkerbundes gestellt ist. Der Völkerbundsrat war bereits einmal in einer anderen Sache vom Hohen Kommissar um Stellungnahme gebeten worden, ob ein Einschreiten wegen der damals in Frage stehenden Verfassungsverletzungen angebracht sei ¹⁹⁾. In der Sitzung vom 18. Januar 1934 war der Bericht Sir John Simon's angenommen worden, in dem es bezüglich der Garantie des Völkerbundes heißt:

»... que la garantie de la Constitution de Dantzig par la Société des Nations implique pour le Conseil le droit et le devoir de s'assurer d'une manière générale que la vie constitutionnelle de Dantzig est conforme à cette Constitution.... que, s'il est vrai que l'autonomie de la

¹⁶⁾ S. d. N., J. O. 1927, p. 748.

¹⁷⁾ S. d. N., J. O. 1934, p. 464 ff. Bereits sein Vorgänger, der Hohe Kommissar Rosting, hatte mit Schreiben vom 23. Dezember 1933 den Generalsekretär des Völkerbundes von der am 29. Juli 1933 erlassenen Verordnung des Danziger Senats in Kenntnis gesetzt, die für die Gemeinden die Einsetzung von Staatskommissaren an Stelle der Bürgermeister und der Stadtverordnetenversammlungen vorsah (vgl. J. O. 1934 p. 292 s.). Diese Verordnung bildet die Rechtsgrundlage für die nunmehr am 31. Januar 1934 erfolgte Einsetzung eines Staatskommissars für die Stadtverwaltung von Danzig.

¹⁸⁾ Procès-Verbal de la Onzième Session du Conseil de la S. d. N., p. 7, 76 f.

¹⁹⁾ S. d. N., J. O. 1934, p. 137 ff., 214 ff.

Ville libre implique que sa Constitution doit être interprétée par son propre gouvernement, sa législation et ses tribunaux, et que le Conseil ne doit pas nécessairement se saisir de toute question qui pourrait surgir concernant l'application de la Constitution et assumer les fonctions d'une cour de justice, le Conseil doit rester seul juge de son intervention à l'occasion de tout nouveau cas qui pourrait lui être soumis en vertu de la garantie de cette Constitution par la Société des Nations.«²⁰⁾

Der Hohe Kommissar hat durch Verhandlungen mit dem Senat erreicht, daß die Vollmachten des Staatskommissars durch Beschluß des Senats vom 25. April 1934 auf die Durchführung des Arbeitsbeschaffungsprogramms der Regierung und auf die Beschaffung der dazu notwendigen Mittel beschränkt worden sind²¹⁾.

Die Beschwerde ist deshalb nicht auf die Tagesordnung des Völkerbundsrates gesetzt worden. Die entscheidenden Rechtsfragen, die in den vom Hohen Kommissar mitgeteilten Denkschriften und Schreiben²²⁾ erörtert werden, sind rein staatsrechtlicher Natur. Es handelt sich darum, ob die Einsetzung von Staatskommissaren mit den Artikeln 68 und 69 der Danziger Verfassung²³⁾ vereinbar ist. Das Danziger Obergericht hat in einer Plenarentscheidung vom 7. November 1934²⁴⁾ die Einsetzung eines Staatskommissars für Zoppot grundsätzlich für verfassungsmäßig zulässig erklärt, wenn nicht offener Ermessensmißbrauch oder Ermessensüberschreitung festgestellt werde. Es fußt dabei im wesentlichen auf einem Gutachten von Carl Schmitt: »Die Verfassungsmäßigkeit der Einsetzung von Staatskommissaren«²⁵⁾. Im Gegensatz zu dem Gutachten hält das Gericht, für die Annahme einer Ermessensüberschreitung, es nicht für erforderlich, »daß die Regierung böswillig und sogar ohne subjektive Gutgläubigkeit gehandelt hat«²⁶⁾, sondern läßt es genügen, daß die Behörde »ihr Ermessen offensichtlich

²⁰⁾ Vgl. hierzu C. P. J. I., Sér. A/B. No. 44, p. 21.

²¹⁾ S. d. N., J. O. 1934, p. 469.

²²⁾ s. Anm. 17.

²³⁾ Art. 68: »Die Landkreise, die Städte und die Gemeinden haben nach Maßgabe besonderer Gesetze Selbstverwaltung unter Aufsicht des Senats; es können ihnen auch Geschäfte der Staatsverwaltung übertragen werden.«

Art. 69: »Die Stadt Danzig ist eine selbständige Gemeinde des Staates mit eigenem Vermögen.«

Die Gemeindeangelegenheiten der Stadt Danzig gelten als Angelegenheiten des Staates und werden von Senat und Volkstag geleitet.

Zur Beschlußfassung über Gemeindeangelegenheiten der Stadt Danzig wird vom Volkstag aus seiner Mitte und aus anderen Angehörigen der Stadt Danzig eine Stadtbürgerschaft gewählt. Die Zusammensetzung und Zuständigkeit regelt ein besonderes Gesetz.«

²⁴⁾ Abgedr. in Danziger Juristenzeitung 1934 Nr. 11 S. 117 ff. (Anhang zur Danziger Wirtschaftszeitung 1934 Nr. 48).

²⁵⁾ Ebendort (s. vor. Anm.) S. 113 ff.

²⁶⁾ So das Gutachten ebenda S. 116.

auf andere Fälle und aus anderen Beweggründen hat Anwendung finden lassen als diejenigen, für welche ihr das Gesetz die Befugnis zum Ermessensgebrauch zuerteilt hat«.

In seiner Sitzung vom 18. Januar 1935 hat sich der Rat erneut mit zwei Beschwerden befaßt, die ebenfalls angebliche Verletzungen der Danziger Verfassung zum Gegenstand haben ²⁷⁾. Die erste dieser Beschwerden, die die katholische Geistlichkeit am 30. August 1934 dem Hohen Kommissar überreichte, hat dieser mit Schreiben vom 10. Dezember 1934 ²⁸⁾ an den Generalsekretär mit der Bitte um Vorlage an den Rat weitergeleitet, die zweite Beschwerde, die von der Danziger Zentrumsparlei herrührt, hat er dem Generalsekretär am 7. Januar 1935 übersandt ²⁹⁾.

In seinem dem Rat hierüber erstatteten Bericht hat der Berichterstatter Eden nochmals auf die in dem oben erwähnten Bericht von Simon niedergelegten Grundsätze verwiesen ³⁰⁾; er hat ferner die Aufmerksamkeit des Rates auf die ihm gegenüber abgegebene Versicherung des Danziger Senatspräsidenten »de l'attachement fidèle du Sénat à la constitution garantie par la Société des Nations« gelenkt. Mit Rücksicht darauf, daß die Danziger Regierung bezüglich der zweiten Beschwerde eine gütliche Regelung mit dem Beschwerdeführer in die Wege geleitet hat, hat der Rat, dem Vorschlag seines Berichterstatters entsprechend, die Prüfung beider Beschwerden bis zur nächsten Ratsitzung vertagt. Hervorzuheben ist die nochmalige Erklärung des Präsidenten Greiser, die Danziger Regierung betrachte es als ihre natürliche Pflicht, die durch den Völkerbund garantierte Danziger Verfassung zu achten ³¹⁾.

Berthold Müller.

Chronik der Staatsverträge

I. Politische Verträge

Das am 5. Dezember 1934 in Genf unterzeichnete, im Anhang abgedruckte *französisch-russische Protokoll* soll den Abschluß des sogen. »Ostpakts« erleichtern sowie allgemein den Geist gegenseitigen Vertrauens in dem Verhältnis der beiden vertragschließenden Regierungen stärken. Die Eigenart des Protokolls liegt in der negativ gefaßten Hauptverpflichtung der Unterzeichner, mit anderen Mächten in keinerlei

²⁷⁾ S. d. N. C./84^e Session/P. V. 6 (1) p. 2 ss.

²⁸⁾ S. d. N. C. 577. 1934. VII.

²⁹⁾ S. d. N. C. 45. 1935. VII.

³⁰⁾ Vgl. oben S. 153.

³¹⁾ a. a. O. p. 4.