

Vorwort

Der US-amerikanische Präsident Woodrow Wilson forderte in seiner Botschaft an den Kongress vom 11. Februar 1918, „daß Völker und Provinzen nicht von einer Staatsoberhoheit in eine andere herungeschoben werden, als ob es sich lediglich um Gegenstände oder Steine in einem Spiel handelte...“. Jede Gebietsfrage müsse „im Interesse und zugunsten der betroffenen Bevölkerung“ getroffen werden. Er postulierte also bereits die Zustimmung der Bevölkerung zu einer Gebietszession.

In den Friedensverträgen von Rijswijk vom 30. Oktober 1697 und von Utrecht vom 30. Oktober 1697 hatten sich die Bewohner der abzutretenden Gebiete innerhalb einer bestimmten Frist für die Aufrechterhaltung der bisherigen Loyalitätsbeziehungen zu entscheiden und konnten, falls sie sich anders entschieden, unter Mitnahme ihres Guts auswandern. Auch wurden in Avignon und im Venaissin 1791, in Savoyen 1792 und Nizza 1793 Plebiszite abgehalten, um über den weiteren Status der Gebiete zu befinden. Ferner wurde aufgrund des französisch-sardinischen Vertrags von Turin vom 24. März 1860 in Savoyen und Nizza eine Abstimmung darüber durchgeführt, ob die Gebiete an Frankreich fallen sollen. In den Friedensverträgen von Versailles und Saint Germain wurde die Zession von sechs deutschen bzw. österreichischen Grenzgebieten, nämlich Nordschleswig, die preußischen Gebiete von Allenstein und Marienwerder, Oberschlesien, Burgenland, Kärnten und Saar, von der Durchführung von Plebisziten abhängig gemacht. Zudem sah der Versailler Friedensvertrag eine „consultation populaire“ zur Bestätigung der Zession von Eupen und Malmedy vor. Eine weitere in den Friedensverträgen nicht vorgesehene Abstimmung wurde in Ödenburg durchgeführt. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden im französisch-italienischen Grenzgebiet von Tenda und Briga und im Saargebiet Volksabstimmungen abgehalten. Es ist allerdings schon hier festzuhalten – viele weitere Informationen dazu finden sich in diesem Band –, dass zahlreiche dieser Referenden in rechtlich bedenklicher Form vonstatten gegangen sind. Zudem ist nicht zu verkennen, dass in den meisten Fällen eines Gebietswechsels die Bevölkerung nicht gefragt wurde, man denke an die Zuordnung der deutschen Ostgebiete, in denen ursprünglich deutsche Bevölkerung lebte, zu Polen und zur Sowjetunion im Zwei-plus-vier-Vertrag, die Auflösung der südafrikanischen Homelands und die Zuweisung der Walfischbucht an Namibia. Diese Beispiele können zwar als Missachtung des Selbstbestimmungsrechts der Völker qualifiziert werden. Ob aber eine völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung besteht, Gebietswechsel regelmäßig einem Volksentscheid durch die betroffene Bevölkerung zu unterziehen, ist in der Lehre umstritten. Könnte ein Staat ohne Berücksichtigung des Willens der Bevölkerung über ein Gebiet verfügen, würde das Selbstbestimmungsrecht eines Volkes auf jeden Fall zur Farce werden. Im Übrigen könnte jeder vom Volk unter Berufung auf das Selbstbestimmungs-

recht erfolgte Anschluss an einen anderen Staat ohne weiteres wieder in einem völkerrechtlichen Vertrag der Regierungen rückgängig gemacht werden.

James Crawford vertritt die Auffassung, dass das Selbstbestimmungsrecht auf Territorien Anwendung findet, die als separate politische Einheiten etabliert und anerkannt sind. Er nennt beispielhaft Bundesstaaten, mandatierte Territorien, non-self-governing territories und solche, die eine deutliche politisch-geographische Abgrenzung vorweisen und deren Bewohner willkürlich von der staatlichen Mitwirkung abgehalten werden. Bei den Referenden in Mazedonien, Montenegro, Bosnien-Herzegowina, in Südossetien, auf der Krim, in Eritrea, Kanada, Puerto Rico ging es weniger um die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts eines Volkes oder einer Volksgruppe als um Gebietstransfers. Gerade die in Osteuropa, in Afrika und Mittelamerika anlässlich von Gebietsveränderungen durchgeführten Referenden könnten es als vertretbar erscheinen lassen, von einer Übung auszugehen, auch wenn lediglich eine nicht als Volk oder Volksgruppe zu qualifizierende Einwohnerschaft einem anderen Staat zugewiesen wird.

Einer in der Zukunft obligatorischen Volksabstimmung widmet sich die „European Commission for Democracy through Law“, auch bezeichnet als „Venice-Commission“, näher. Sie wurde am 10. März 1990 durch das Ministerkomitee des Europarates gegründet und besteht aus 62 Vollmitgliedern. Es handelt sich um eine unabhängige beratende Einrichtung des Europarates. Im Jahr 2002 veröffentlichte die Kommission einen Verhaltenskodex für Wahlen und im Jahr 2007 den „Code of Good Practice on Referendums“. Die Vorgaben über die Abhaltung von Referenden sind aber lediglich Empfehlungen, da die Venedig-Kommission nur beratende Funktion hat.

Der vorliegende Band der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht widmet sich den Volksabstimmungen über die territoriale Zugehörigkeit unter besonderer Berücksichtigung der Volksabstimmungen nach dem Ersten Weltkrieg. *Peter Hilpold* setzt sich allgemein mit dem Gebietsreferendum im Völkerrecht auseinander. *Jørgen Kühl* widmet sich Grenzziehungen und Minderheiten. Es erfolgt eine Rückschau auf die zahlreichen Grenzreferenden nach dem Ersten Weltkrieg, die dann im Folgenden detailliert behandelt werden. *Holger Kremser* beschäftigt sich mit der Volksabstimmung in Schleswig nach dem Ersten Weltkrieg 1920, *Barbara Kämpfert* mit der Volksabstimmung in Ost- und Westpreußen 1920, *Karsten Eichner* mit der Volksabstimmung 1921 und der Teilung Oberschlesiens und *Dennis Traudt* mit den Volksabstimmungen an der Saar 1935 und 1955. Die dann folgenden Ausführungen sind Österreich gewidmet. *Wilhelm Brauner* behandelt die Anschlussbefragung im Land Salzburg 1921, *Gunda Barth-Scalmani* die Volksabstimmungen in Tirol über den Anschluss an das Deutsche Reich, *Günther Rautz* die Neuordnung Europas mit besonderer Berücksichtigung der Volksabstimmung in Kärnten 1920 und *Richard Lein* die Burgenlandfrage 1919–1924 als bilateralen wie internationalen Problemfall der Europäischen Union. Schließlich werden Volksabstimmungen außerhalb des deutschsprachigen Bereichs diskutiert. *Gian Luca Fruci* behandelt die ple-

bisitären Praktiken in den alten italienischen Staaten vor der Vereinigung, *Carolin Gornig* widmet sich den Volksabstimmungen auf der Krim und in der Ostukraine im Jahr 2014 und *Stefan Oeter* der Abstimmung in Westpapua 1969 als Beispiel eines Zerrbildes eines Gebietsreferendums.

Die Herausgeber danken erneut Frau Heike Frank und den Mitarbeitern des Verlages Duncker & Humblot für die stets gute Zusammenarbeit. Die Herausgeber danken ferner dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat für die erneute großzügige finanzielle Förderung.

Marburg, im Sommer 2023

Gilbert H. Gornig
Peter Hilpold