

Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen
der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht

Band 36

Volksabstimmungen über die territoriale Zugehörigkeit

Unter besonderer Berücksichtigung
der Volksabstimmungen nach dem Ersten Weltkrieg

Herausgegeben von

Gilbert H. Gornig
Peter Hilpold



Duncker & Humblot · Berlin

Volksabstimmungen
über die territoriale Zugehörigkeit

Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht

Herausgeber im Auftrag der
Kulturstiftung der deutschen
Vertriebenen, Bonn:

Gilbert H. Gornig, Christian Hillgruber, Peter Hilpold, Hans-Detlef Horn,
Bernhard Kempen, Eckart Klein, Hans v. Mangoldt, Adrianna A. Michel,
Dietrich Murswiek, Dietrich Rauschnig †

Band 36

Volksabstimmungen über die territoriale Zugehörigkeit

Unter besonderer Berücksichtigung
der Volksabstimmungen nach dem Ersten Weltkrieg

Herausgegeben von

Gilbert H. Gornig
Peter Hilpold



Duncker & Humblot · Berlin

Gefördert durch:



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Die Bände 1 – 19
der „Staats- und völkerrechtlichen Abhandlungen
der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht“ erschienen
im Verlag Wissenschaft und Politik, Köln

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpar
Druck: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH, Wustermark
Printed in Germany

ISSN 1434-8705
ISBN 978-3-428-18999-1 (Print)
ISBN 978-3-428-58999-9 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

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 vonstattengegangen 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 Brauneder* 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

Foreword

In his message to Congress on 11 February 1918, US President Woodrow Wilson demanded “That peoples and provinces are not to be bartered about from sovereignty to sovereignty as if they were mere chattels and pawns in a game, even the great game, now forever discredited, of the balance of power; ...”. Every territorial question had to be decided “in the interest and for the benefit of the populations concerned”. He thus already postulated the consent of the population to a territorial cession.

Already in the peace treaties of Rijswijk of 30 October 1697 and of Utrecht of 30 October 1697, the inhabitants of the territories to be ceded had to decide within a certain period of time to maintain the previous loyalty relations and, if they decided otherwise, could emigrate taking their property with them. Plebiscites were also held in Avignon and Venaissin in 1791, in Savoy in 1792 and Nice in 1793 to decide on the further status of the territories. Furthermore, as a result of the Franco-Sardinian Treaty of Turin of 24 March 1860, a vote was held in Savoy and Nice on whether the territories should fall to France. In the Versailles and Saint Germain Peace Treaties, the cession of six German and Austrian border territories respectively, namely Northern Schleswig, the Prussian territories of Allenstein and Marienwerder, Upper Silesia, Burgenland, Carinthia and Saar, was made conditional on the holding of plebiscites. In addition, the Versailles Peace Treaty provided for a “consultation populaire” to confirm the cession of Eupen and Malmedy. Another plebiscite not provided for in the peace treaties was held in Ödenburg. After the Second World War, referendums were held in the French-Italian border areas of Tenda and Briga and in the Saar region. However, it should be noted here – much more information on this can be found in this volume – that many of these referendums took place in a legally questionable form. Moreover, it should not be overlooked that in most cases of a change of territory the population was not consulted; one thinks of the allocation of the German Eastern territories, where originally German people lived, to Poland and the Soviet Union in the Two Plus Four Treaty, the dissolution of the South African homelands and the allocation of the Bay of Whales to Namibia. These examples can be qualified as disregard for the right of self-determination of peoples. Whether there is an obligation under customary international law to regularly subject territorial changes to a referendum by the affected population is a matter of debate among scholars. If a state could dispose of a territory without taking into account the will of the population, the right of self-determination of a people would in any case become a farce. Moreover, any annexation to another state made by the people on the basis of the right of self-determination could easily be reversed in an international treaty between the governments.

James Crawford argues that the right of self-determination applies to territories that are established and recognised as separate political entities. He cites as examples federal states, mandated territories, non-self-governing territories and those that have a clear political-geographical demarcation and whose inhabitants are arbitrarily excluded from state participation. The referenda in Macedonia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina, South Ossetia, Crimea, Eritrea, Canada, Puerto Rico were less about the exercise of the right of self-determination of a people or an ethnic group than about transfers of territory. Especially the referendums held in Eastern Europe, Africa and Central America on the occasion of territorial changes could make it appear justifiable to assume an exercise, even if only a population that does not qualify as a people or ethnic group is assigned to another state.

The “European Commission for Democracy through Law”, also known as the “Venice Commission”, is taking a closer look at a mandatory referendum in the future. It was founded on 10 March 1990 by the Committee of Ministers of the Council of Europe and consists of 62 full members. It is an independent consultative body of the Council of Europe. In 2002, the Commission published a Code of Conduct on Elections and in 2007 the Code of Good Practice on Referendums. However, the guidelines on holding referendums are merely recommendations, as the Venice Commission only has an advisory function.

This volume of the Study Group on Politics and International Law is devoted to referendums on territorial affiliation, with special reference to the referendums after the First World War. *Peter Hilpold* deals generally with the territorial referendum in international law. *Jørgen Kühl* is dedicated to border demarcations and minorities. There is a review of the numerous border referendums after the First World War, which are then dealt with in detail below. *Holger Kremser* deals with the referendum in Schleswig after the First World War in 1920, *Barbara Kämpfert* with the referendum in East and West Prussia in 1920, *Karsten Eichner* with the referendum in 1921 and the partition of Upper Silesia, and *Dennis Traudt* with the referendums in the Saar in 1935 and 1955. The following comments are devoted to Austria. *Wilhelm Brauneder* deals with the Anschluss referendum in the province of Salzburg in 1921, *Gunda Barth-Scalmani* with the referendums in Tyrol on the Anschluss to the German Reich, *Günther Rautz* with the reorganisation of Europe with special reference to the referendum in Carinthia in 1920 and *Richard Lein* with the Burgenland question 1919–1924, a bilateral as well as international problem case of the European Union. Finally, referendums outside the German-speaking area are discussed. *Gian Luca Fruci* deals with plebiscitary practices in the old Italian states before unification, *Carolin Gornig* is dedicated to the referendums in Crimea and eastern Ukraine in 2014, and *Stefan Oeter* to the vote in West Papua in 1969 as an example of a distorted image of a territorial referendum.

The editors would again like to thank Ms Heike Frank and the staff of the publishing house Duncker & Humblot for their consistently good cooperation. The editors

would also like to thank the Federal Ministry of the Interior, for Construction and Home Affairs for its renewed generous financial support.

Marburg, in summer 2023

*Gilbert H. Gornig
Peter Hilpold*

Inhaltsverzeichnis

<i>Peter Hilpold</i>	
Das Gebietsreferendum im Völkerrecht	21
Abstract	39
<i>Jørgen Kühl</i>	
Grenzziehungen und Minderheiten: Eine Rückschau auf die Grenzreferenden nach dem Ersten Weltkrieg und deren Folgen	41
Abstract	75
<i>Holger Kremser</i>	
Volksabstimmung in Schleswig nach dem Ersten Weltkrieg 1920	77
Abstract	94
<i>Barbara Kämpfert</i>	
Volksabstimmung in Ost- und Westpreußen 1920	95
Abstract	103
<i>Karsten Eichner</i>	
Die Volksabstimmung 1921 und die Teilung Oberschlesiens	107
Abstract	123
<i>Dennis Traudt</i>	
Das Volk befindet über die Zugehörigkeit des Saarlandes: Die Volksabstim- mungen an der Saar 1935 und 1955	125
Abstract	151
<i>Wilhelm Brauneder</i>	
Die Anschlussbefragung im Land Salzburg 1921	153
Abstract	162
<i>Gunda Barth-Scalmani</i>	
Volksabstimmungen in Tirol 1920/1921 über den Anschluss an das Deutsche Reich: medialer Druck und politisches Ereignis	165
Abstract	193
<i>Günther Rautz</i>	
Die Neuordnung Europas mit besonderer Berücksichtigung der Volksabstim- mung in Kärnten 1920	195
Abstract	205
<i>Richard Lein</i>	
Die Burgenlandfrage 1919–1924. Ein bilateraler wie internationaler Problemfall	207
Abstract	244

Gian Luca Fruci

Plebiszitäre Praktiken in den alten italienischen Staaten vor der Vereinigung (1797–1870)	247
Abstract	274

Carolin Gornig

Volksabstimmungen auf der Krim und in der Ostukraine im Jahr 2014	277
Abstract	294

Stefan Oeter

Die Abstimmung in Westpapua 1969 – Zerrbild eines Gebietsreferendums	295
Abstract	318

Die Autoren	319
-------------------	-----

Personenregister	337
------------------------	-----

Sachregister	341
--------------------	-----

Table of Contents

<i>Peter Hilpold</i>	
The Territorial Referendum in International Law	21
Abstract	39
<i>Jørgen Kühl</i>	
Boundary Drawings and Minorities: A Review of Border Referenda after the First World War	41
Abstract	75
<i>Holger Kremser</i>	
Referendum in Schleswig after the First World War 1920	77
Abstract	94
<i>Barbara Kämpfert</i>	
Referendum in East and West Prussia 1920	95
Abstract	103
<i>Karsten Eichner</i>	
The 1921 Referendum and the Partition of Upper Silesia	107
Abstract	123
<i>Dennis Traudt</i>	
The People Decide on the Affiliation of the Saarland: The Referendums in the Saar in 1935 and 1955	125
Abstract	151
<i>Wilhelm Brauneder</i>	
The Anschluss Referendum in the Province of Salzburg 1921	153
Abstract	162
<i>Gunda Barth-Scalmani</i>	
Referenda in Tyrol 1920/1921 on Annexation to the German Reich: Media Pressure and Political Event	165
Abstract	193
<i>Günther Rautz</i>	
The Reorganization of Europe with Special Reference to the Referendum in Carinthia in 1920	195
Abstract	205
<i>Richard Lein</i>	
The Burgenland Question 1919–1924. A Bilateral and International Problem	207
Abstract	244
<i>Gian Luca Fruci</i>	
Plebiscitary Practices in the Old Italian States before Unification (1797–1870)	247
Abstract	274

<i>Carolin Gornig</i>	
Referendums in Crimea and Eastern Ukraine in 2014	277
Abstract	294
<i>Stefan Oeter</i>	
The 'Act of Free Choice' in Westpapua 1969 – Parody of a Territorial Referendum	295
Abstract	318
The Authors	319
List of Names	337
Subject Index	341

Abkürzungsverzeichnis / List of Abbreviations

a. F.	alter Fassung
A/Res.	Resolution der Generalversammlung
Abb.	Abbildung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ADÖ	Außenpolitische Dokumente der Republik Österreich 1918–1938
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJIL	American Journal of International Law
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
Bd.	Band
BDFA	British Documents on Foreign Affairs
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
B-VG	(österr.) Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union
CDU-Saar	Christlich Demokratische Union Saar
CVP	Christliche Volkspartei
d. h.	das heißt
DBFP	Documents on British Foreign Policy
ders.	derselbe
Dipl. Arb.	Diplomarbeit
DPS	Demokratische Partei Saar
DSP	Deutsche Sozialdemokratische Partei
ebda.	ebenda
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EJM	Europäisches Journal für Minderheitenfragen
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EurYB	European Yearbook
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f. (ff.)	folgende (Seiten)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FO	Foreign Office
FS	Festschrift
FW	Die Friedenswarte (Zeitschrift)
FYROM	The former Yugoslav Republic of Macedonia

Hrsg.	Herausgeber
HuV	Humanitäres Völkerrecht (Zeitschrift)
i. V. m.	in Verbindung mit
ibid.	ibidem
ICJ Rep.	International Court of Justice Reports
IGH	Internationaler Gerichtshof
IK	Interalliierte Kommission
Ka	Kriegsarchiv
Kap.	Kapitel
KPS	Kommunistische Partei Saar
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MA. Arb.	Magisterarbeit
MPEiPro	Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
MSG	Melanesian Spearhead Group
N.N.	nomen nominandum
Nr.	Nummer
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
O.J.	Official Journal
OeStA	Österreichisches Staatsarchiv [OeStA]
OPM	Organisasi Papua Merdeka
Ost/Mag	OSTpunkt Magazine
österr.	österreichisch
ParlDebHC	Parliamentary Debates House of Commons
Res.	Resolution
Rn.	Randnummer
S.	Seite
s.	siehe
SFID	Société française pour le droit international
SHS-Staat	Staat der Slowenen, Kroaten und Serben (Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca)
SPS	Sozialdemokratische Partei des Saarlandes
StGBI.	Staatsgesetzblatt
SVerf	Saarländische Verfassung
TPNPB	West Papuan National Liberation Army
u. a.	unter anderem
U.K.	United Kingdom
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	United Nations
Univ.	Universität
UNRWI	United Nations Representative in West Irian
UNTEA	United Nations Temporary Executive Authority
VBG	Volksbefragungsgesetz
Vf.	(ital.) Verfassung
VfGH	(österreich.) Verfassungsgerichtshof
VfGH	(ital.) Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
vol.	volume
WEU	Westeuropäische Union

z. B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZNR	Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte
ZSHG	Zeitschrift der Gesellschaft für Schleswig-Holsteinische Geschichte

Das Gebietsreferendum im Völkerrecht

Von *Peter Hilpold**

I. Einführung

Dass die betroffenen Menschen und Völker selbst über den Verlauf von Grenzen, über die Hoheitsgewalt entscheiden sollen, der sie unterworfen sind, müsste eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein. Sind staatliche Grenzen, die Aufteilung von Herrschaftsräumen und Jurisdiktionsgewalt, doch einerseits rechtliche Fiktion, andererseits aber auch Schutz und Ausformung individueller Selbstbestimmung¹. Nach der Überwindung theokratischer Herrschaftsstrukturen, der Ablehnung autoritärer, diktatorischer Gewalten, dem ständig wachsenden Bedürfnis an Legitimation von Macht und Vorrecht, erscheint es geradezu zwingend, die Abgrenzung von Herrschaftsräumen an Willensäußerungen der jeweiligen Völker zu binden.

Das Instrument dazu wäre das Gebietsreferendum oder auch Plebiszit genannt.² Bei näherer Betrachtung ergibt sich aber – wie nachfolgend zu zeigen sein wird – ein komplexes Bild. Die Sachlage ist – selbst aus moderner Warte – keineswegs so eindimensional, wie sie sich auf den ersten Blick darstellen mag.

Vor allem aber: Was wir heute in diesem Zusammenhang als rechtlich geboten erachten, ist keine Erkenntnis der jüngsten Zeit, sondern lässt sich weit in die Vergangenheit zurückverfolgen. Ebenso alt ist aber auch, zumindest ansatzweise, die Einsicht in die Schattenseiten und ungelösten Fragen, die mit solchen Abstimmungen zusammenhängen. Neuere Untersuchungen werfen zusätzliche Fragestellungen auf.

* Dieser Beitrag wurde vorabveröffentlicht unter dem Titel „Referenden und Minderheitenschutz“, in: 78 *Europa Ethnica* 3–4/2021, S. 127–138.

¹ So vollendet vertieft von *J. Isensee*, *Grenzen, Zur Territorialität des Staates*, Duncker & Humblot: Berlin 2018. Siehe nur einführend (S. 20 f.): „Der Mensch ist in seiner Wesensverfassung nach auf Grenzen angewiesen [...]. Die Grenze ist der Anfang der Zivilisation, indem sie der Willkür Schranken setzt, das gegenseitige Verhalten berechenbar macht und so soziales Grundvertrauen stiftet. Durch Grenzen wird das Chaos gebändigt und eine bürgerliche Verfassung hergestellt. Grenzen tragen dazu bei, Aggressionspotential zu entschärfen, Widersprüche in ein friedliches Nebeneinander und ein gedeihliches Miteinander zu überführen, Solidarität zu führen und knappe Güter planvoll zu verteilen.“

² In der Literatur gibt es vielfältige Versuche, diese beiden Konzepte zu differenzieren. Überzeugen können diese aber nicht wirklich. Nachfolgend wird dem Begriff des „Gebietsreferendums“ der Vorrang eingeräumt. Zu den verschiedenen Differenzierungsversuchen vgl. bspw. *F. Biagi*, *Plebiscites: An Old But Still Fashionable Instrument*, in: *University of Illinois Law Review* 2017, S. 713–737 (714 ff.).

Im Folgenden soll die Entwicklung dieses Instituts nachgezeichnet werden, seine oft uneinheitliche, oft parteiische Anwendung, die Alternativen dazu, die zu schweren Menschenrechtsverletzungen führen, so die Vertreibungen und das Verhältnis des Gebietsreferendums zu einem modernen Selbstbestimmungsbegriff, der den Menschen, das Individuum, in den Mittelpunkt rückt. Eine Beurteilung des Gebietsreferendums darf nicht isoliert für sich allein erfolgen, sondern muss in einem Gesamtkontext geschehen, unter Berücksichtigung der Zeit davor, der Zeit danach, der Alternativen dazu. Die Beurteilung dieses Instruments wird auch stark von seiner Handhabung abhängen, von der Art seiner Durchführung. Das Ergebnis wird häufig – wenngleich nicht immer – vom politischen Gestaltungswillen bestimmt, der den Rückgriff auf dieses Verfahren veranlasst hat. So groß ist dementsprechend auch die Spannweite der Resultate: von einem genuine Konfliktlösungsansatz über eine „Komödie“ oder Farce bis hin zu einem Akt eines umfassenderen Verbrechens. Die Beschäftigung mit diesem Instrument ist aber nicht allein von historiographischer Bedeutung, nicht allein ein Versuch einer Systematisierung zu didaktischen Zwecken, eine Rückblende, die Wesen und Folgen vergangener Befragungen sinnstiftend erfassen soll. Es wird vielmehr zu zeigen sein, dass dieses Institut eine kontinuierliche Wandlung erfahren hat, durch welche eine laufende Anpassung an aktuelle Bedürfnisse erfolgt ist, so dass es auch gegenwärtig – und in noch verstärktem Maße – zur Lösung grundlegender territorialer Konflikte herangezogen werden kann. Eine kontextbezogene, die historische Entwicklung mitberücksichtigende Betrachtung verdeutlicht aber auch, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit Verfahren dieser Art den Erfordernissen des Völkerrechts der Gegenwart gerecht werden können. Auf der Grundlage eines derart umfassenden Ansatzes ist das Gebietsreferendum in breiterer Form richtungweisend; stellt es das Schicksal des Individuums in den Mittelpunkt, ist es Markstein und Richtschnur für die Entwicklung des Völkerrechts der Zukunft.

II. Das Gebietsreferendum als Instrument der Selbstbestimmung

In seinem berühmten Sondervotum zum West-Sahara-Fall hat Richter Hardy Cross Dillard aus den USA die Essenz des Selbstbestimmungsrechts mit einem Satz auf den Punkt gebracht:

„It is for the people to determine the destiny of the territory and not the territory the destiny of the people.“³

In diesem Satz kommt das traditionelle US-amerikanische Demokratie-Verständnis, noch mitgeprägt vom früheren Präsidenten Woodrow Wilson, zum Ausdruck: Das Volk ist der absolute Souverän. Es kann daneben keine anderen Elemente, Einflussfaktoren, Bindungen geben, die dem Volk die Gestaltungsbefugnis über staatliche Jurisdiktion, und damit auch über Grenzen, entziehen könnten. Dementsprechend hat Richter Dillard „historischen Bindungen“, die von Marokko in der

³ IGH-Gutachten, West-Sahara-Fall, 16. 10. 1975, S. 122.

West-Sahara systematisch ins Spiel gebracht worden sind, um eigene Ansprüche auf dieses Territorium zu begründen, wenn überhaupt, nur marginale Bedeutung zuerkennen wollen.⁴

Aber die Menschen, Individuen, Völker wurden für die Frage der Bestimmung der Staatsgrenzen schon viel früher in den Mittelpunkt gerückt, nämlich unmittelbar von US-Präsidenten Woodrow Wilson in seiner Ansprache vor dem US-Kongress vom 8. Januar 1918, gegen Ende des 1. Weltkrieges. Dabei forderte der Präsident,

„dass Völker und Provinzen nicht von einer Souveränität zur anderen verschachert werden dürfen, gerade als ob sie bloße Gegenstände oder Steine in einem Spiele wären, sei es auch in dem nunmehr für immer diskreditierten Spiele des Mächtegleichgewichts; sondern [...] dass jede durch den Krieg aufgeworfene territoriale Regelung im Interesse und zugunsten der beteiligten Bevölkerungen getroffen werden muss, und nicht als Teil eines bloßen Ausgleiches oder eines Kompromisses der Ansprüche rivalisierender Staaten“.⁵

Eine für die damalige Zeit revolutionäre Erklärung. Obwohl Wilson hier nicht explizit Gebietsreferenden erwähnte, machen diese Ausführungen doch deutlich, dass er dieses Instrument meinte.

Erneut bekräftigte Wilson dieses politische Programm in seiner „Mount-Vernon“-Ansprache vom 4. Juli 1918:

„There can be but one issue. The settlement must be final. There can be no compromise. No halfway decision would be tolerable. No halfway decision is conceivable. These are the ends for which the associated peoples of the world are fighting and which must be conceded them before there can be peace:

I. The destruction of every arbitrary power anywhere that can separately, secretly, and of its single choice disturb the peace of the world; or, if it cannot be presently destroyed, at the least its reduction to virtual impotence.

II. The settlement of every question, whether of territory, of sovereignty, of economic arrangement, or of political relationship, upon the basis of the free acceptance of that settlement by the people immediately concerned, and not upon the basis of the material interest or advantage of any other nation or people which may desire a different settlement for the sake of its own exterior influence or mastery.“⁶

Die Umsetzung dieses Programms war, wie nachfolgend zu zeigen sein wird, enttäuschend und möglicherweise musste dieser Ansatz, selbst wenn die Umsetzung besser vorbereitet worden wäre und die Siegermächte nicht derart voreingenommen und von Rachededanken getragen gewesen wären⁷, in vielem Utopie bleiben. Zu-

⁴ Ibid.

⁵ <http://www.versailer-vertrag.de/27Punkte-Wilson-i.htm>.

⁶ <https://www.mountvernon.org/preservation/mount-vernon-ladies-association/mount-ver-non-through-time/mount-vernon-during-world-war-i/woodrow-wilsons-july-4-1918-mount-ver-non-speech/>.

⁷ Den Vertrag von Versailles dagegen verteidigend *Serge Sur*, *Le traite de Versailles, une tape de la paix par le droit*, in: E. Castellarin/A. Hamann (Hrsg.), *The Versailles Treaty*: