

## Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und Vorarlberg.

Von Prof. Zürcher, Zürich.

Am Sonntag, dem 11. Mai 1919 haben die stimmberechtigten Bürger des Landes Vorarlberg mit 46 441 Ja (80,6 %) gegen 11 113 Nein (19,4 %) den An-

schluß an die Schweiz in dem Sinne beschlossen, daß die Landesregierung beauftragt wurde, mit der Schweiz in Verhandlungen einzutreten, um die Bedingungen kennen zu lernen, unter denen Vorarlberg als selbständiger Kanton in den Bundesstaat Schweiz aufgenommen werden könnte. Der oberste Rat der Alliierten entschied, daß an dem Friedensinstrument von St. Germain, das die Grenzen Deutsch-Oesterreichs umschreibt und dabei den Vorarlberg einbezieht, nichts geändert werden dürfe. Damit war, nach der Ansicht aller Beteiligten, die Frage des Anschlusses einstweilen ab- und zur Ruhe gewiesen. Nicht aber ist über die Rechtsfrage der Selbstbestimmung des Vorarlbergs ein völkerrechtsverbindliches Urteil gefällt worden; der oberste Rat ist auf diese Frage gar nicht eingetreten, so daß wir nicht wissen können, ob er den Anspruch des Landes Vorarlberg auf Respektierung seiner Entschließung grundsätzlich als nicht zu Recht bestehend, abgelehnt, oder als verspätet geltend gemacht, für den Anschluß als verwirkt angesehen, oder in einem durch Kollision mit höheren Interessen hervorgerufenen Notstand beiseite geschoben hat. Es bleibt also einmal das theoretische Interesse an der grundsätzlichen Frage, ob nicht bei dem Zusammenbruch der Oesterreichischen Monarchie den Völkern ihrer einzelnen Königreiche und Länder die Befugnis zugestanden hätte, sich frei zu entschließen, ob sie einer neuen Staatenbildung auf den Trümmern des habsburgisch-lothringischen Reiches sich anschließen oder ein selbständiges Staatswesen bilden oder endlich einem außerhalb stehenden Staate sich angliedern wollten. Auch ist es nicht außerhalb menschlicher Berechnung, daß der Bundesstaat Oesterreich sich auflösen könnte, um in irgendeiner Form seine Bevölkerung mit der des deutschen Reiches zu vereinigen, abgesehen von andern Möglichkeiten, welche der Frage wieder eine praktische, aktuelle Bedeutung verleihen dürften<sup>1)</sup>.

1) So hat denn auch Merkl in Heft 9 dieser Zeitschrift, vom 1. November 1920, sich veranlaßt gesehen, die Vorarlberger Frage mit dem Lichte des Selbstbestimmungsrechtes zu beleuchten. Wenn wir heute auf denselben Gegenstand eintreten, so soll das im Sinne einer kurzen, selbständigen Untersuchung geschehen, mit Vermeidung jeder Polemik, die, nachdem jener Artikel schon so weit zurückliegt, für den Leser kein besonders lebhaftes Interesse haben möchte.

Suchen wir zunächst den Begriff des Selbstbestimmungsrechtes eines Volkes zu umschreiben. Das Wort wird in verschiedener Bedeutung gebraucht. Zunächst, um die Souveränität eines Staates nach innen und außen, den obersten Willen des Volkes, zu bezeichnen. In der ersten Richtung, auf das innerstaatliche Verhältnis, ist es gleichbedeutend mit dem demokratischen Verfassungsprinzip. So lautet der Eingang der Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869: „Das Volk des Kantons Zürich gibt sich Kraft seines Selbstbestimmungsrechts folgende Verfassung“. Ebenso der Eingang der Staatsverfassung des Kantons Bern, vom 4. Juni 1893 *de sa souveraineté*. Sogar in konstitutionell monarchischen Staaten wird dieses Selbstbestimmungsrecht des Volkes mittelbar anerkannt in der Formel: *par la grâe de Dieu et par la volonté de la nation*.

Auch nach außen, in völkerrechtlichen Beziehungen tritt das Selbstbestimmungsrecht, das mit dem Begriffe einer so oder anders organisierten Souveränität verbunden ist, zutage und wird anerkannt in dem völkerrechtlichen Grundsatz der Nichteinmischung in innere Staatsangelegenheiten, des Prinzips der Nichtintervention (die Schweiz und die Wiener-Kongreßmächter 1848).

Die letzte Konsequenz dieses Selbstbestimmungsrechtes des souveränen Staates ist die Möglichkeit des Verzichtes auf die Souveränität und der Anschluß an einen andern Staat, unter Auflösung des bisherigen eigenen Staatswesens, an dessen Stelle Regierung und Verwaltung, überhaupt die Staatsgewalt des Staates tritt, in dem der sich auflösende Staat aufgehet. So erfolgte 1860 der Anschluß des Großherzogtums Toskana und der Fürstentümer Modena-Ferrara und Parma-Piacenza an das neugegründete Königreich Italien auf Grund einer Volksabstimmung (das Plebiszit, eine Lieblingsidee Napoleons III. und des sardinischen Ministers Cavour), bei der das Volk wählen konnte zwischen Anschluß und Beibehaltung der staatlichen Selbständigkeit.

(Fortsetzung folgt.)

Dodis



## Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und Vorarlberg.

Von Prof. Zürcher, Zürich.  
(Schluß)

Aber nicht nur diese mit voller staatlicher Organisation und Souveränität bis dahin ausgerüsteten Länder erhielten Gelegenheit, ihr weiteres Schicksal weiter zu bestimmen, sondern auch die aufständischen Teile des Kirchenstaates, die Legationen.

Dieses Vorgehen fand in beiden Richtungen Nachahmung, und so konnte Calvo in seinem *Droit international théorique et pratique* (3) Paris 1880. Vol. I p. 333 (§ 220) folgendes feststellen: „En reconnaissant la souveraineté des peuples le droit des gens modernes a profondément altéré à cet égard les règles et les pratiques usitées sous l'empire de l'ancien droit monarchique et des principes du droit qualifié de divin.

„Aujourd'hui les nations ne constituent plus une sorte de troupeau, dont l'attribution à tel ou tel pays se décide autour du tapis vert d'un congrès; désormais, pour rendre définitifs et valides la cession, le transfert ou la vente d'un territoire, il faut que les habitants même du pays appelé à changer de nationalité y donnent leur consentement exprès ou tacite. C'est cette nouvelle règle internationale qui a prévalu dans le traité de Turin du 24 mars 1860 pour le cession de la Savoie à la France, dans le traité de Londres du 13 juillet 1863, pour l'annexion des îles Joniennes au royaume de Grèce, enfin dans l'art. 5 du traité de Prague de 1866 pour la prise de possession définitive par la Prusse des districts septentrionaux du Schleswig, et dans le traité de Vienne de la même année pour la rétrocession éventuelle par la France à l'Italie du territoire vénétien“.

Diese Abstimmung, von deren Anordnung sich Preußen durch Vertrag mit Oesterreich hatte entbinden lassen, mußte im März 1920 in größerem Umfange stattfinden. — Der Kleine hat sich eben zu gedulden mit seinen Rechtsansprüchen.

Demnach wäre das Selbstbestimmungsrecht des Volkes anzuerkennen, wenn es seinen souveränen Staat einem andern anschließen oder gar, unter gänzlicher Auflösung, in einem andern will aufgehen lassen. Der Ausdruck dieses Willens erfolgt in den Formen der Verfassungsgesetzgebung oder, wo diese selber nur von einer Vertretung des Volkes ausgeübt wird, durch eine außerordentliche Volksbefragung (plebis-

cite); in beiden Fällen das Volk eines organisierten, unabhängigen Staatsganzen als Träger des Selbstbestimmungsrechtes gedacht (Toscana und die kleinen Staaten der Emilia 1860, die Jonische Republik 1863).

Aber auch der Bevölkerung eines Teils eines Staatsgebietes, die keineswegs eine selbständige staatliche Organisation besitzt, wird dann ein Selbstbestimmungsrecht eingeräumt, wenn das von ihr bewohnte Gebiet an einen andern Staat abgetreten werden sollte (die Gebiete von Chablais und Faucigny von Sardinien an Frankreich); dies allerdings zunächst nicht gedacht als ein Abtrennungsrecht, sondern als Recht, der Abtretung durch den Gesamtstaat zuzustimmen oder sich ihr zu widersetzen. Immerhin sind also auch Volksteile ohne besondere staatliche Organisation für den Fall einer Abtretung als Träger des Selbstbestimmungsrechtes anerkannt worden.

Im Zusammenhange damit steht das Optionsrecht. Hat über das Schicksal des Gebietes die Mehrheit der stimmfähigen Einwohner, und zwar im Sinne der Abtretung bzw. Lostrennung vom jetzigen Staatsgebiet, entschieden, so soll der einzelne Einwohner, der bis dahin Angehöriger des abtretenden Staates war, in seinen Gefühlen nicht vergewaltigt werden, sondern während einer gewissen Zeit noch sich für die Beibehaltung seiner bisherigen Nationalität aussprechen können. Neben älteren Beispielen vgl. die Versailler Bedingungen 85 (Abtretung deutschen Gebietes an die Tschecho-Slowakei), 91 (an Polen), 106 (an Danzig). Und in Elsaß-Lothringen sollen sogar die dort ansässigen Deutschen nur, nachdem sie sich in förmlichem Naturalisationsverfahren darum beworben, Franzosen werden. Da mit der Option für den bisherigen Staat meist die Ausweisung aus dem abgetretenen Territorium nach kurzer Frist verbunden ist, sehen wir allerdings in dem Rechte zu optieren eher ein Mittel für den anektierenden Staat, sich baldigst der widerspenstigen Einwohner zu entledigen, als eine

große Zartheit des modernen Empfindens für das Recht der Persönlichkeit.

Hat das Selbstbestimmungsrecht für einzelne Volksteile hier halt gemacht oder ist nicht bereits der letzte Schritt geschehen oder versucht worden, aus der Art Vetorecht (bezüglich der Kreise Malmédy und Eupen wurde es auch formell nur als solches behandelt) gegen Lostrennungen ein Recht zu entwickeln, das den Anstoß zur Lostrennung vom übrigen Staatsgebiet gibt und dieselbe fordert? Es ist nicht zu verkennen, daß gewisse Strömungen sich geltend machen und zwar in Ueberspannung des Nationalitätsprinzips. Den Anschluß an einen benachbarten Nationsstaat zu verlangen, soll auch einem Bevölkerungsteil ohne staats- und völkerrechtliche Persönlichkeit zustehen. Wenn allerdings Wilson in seinen vier Punkten (Rede im Kongreß, 12. Februar 1918) davon spricht, daß Völker und Provinzen nicht verhandelt werden dürfen, um sie von einer Souveränität an die andere übergehen zu lassen, als ob es sich um einfache Waren handelte, oder um die Figuren eines Spieles, selbst des großen und jetzt für immer diskreditierten Spiels des Gleichgewichts der Kräfte. Daß vielmehr jede territoriale Regelung, die sich aus dem Kriege ergibt, im Interesse und zum Wohle der beteiligten Bevölkerung erfolgen müsse und nicht nur als Teil irgendeiner Regelung oder als ein Kompromiß zwischen den Forderungen rivalisierender Staaten und daß alle nationalen, wohlbegründeten Bestrebungen befriedigt werden — (Punkt 2 bis 4), so sind das Gedankengänge, die zur Anerkennung eines recht weitgehenden Selbstbestimmungsrechtes führen sollten und führen könnten, aber für die positive Umschreibung dieses Volksrechtes ist damit nichts gewonnen. Große praktische Bedenken sprechen gegen die Zulassung eines schrankenlosen Selbstbestimmungsrechtes, insbesondere der Bevölkerung von Grenzgebieten, welchem

Lande sie anzugehören wünschen, Verhältnisse, denen man im Interesse ruhiger Entfaltung der wirtschaftlichen und kulturellen Kräfte eine größte Stetigkeit garantiert wissen möchte, werden labil im höchsten Grade. Andererseits könnte die Ausdehnung des Selbstbestimmungsrechtes als Drohung recht heilsam wirken gegen Unterdrückung oder Vernachlässigung einzelner Volksteile durch die Zentralregierung.

So denken wir uns das Selbstbestimmungsrecht als ein unzweifelhaftes Recht jedes zum souveränen Staatswesen organisierten Volkes und als ein beschränktes Recht der Bevölkerung eines Abschnittes des Staatsgebietes. Es bleiben die Verhältnisse im Staatenbund und vorzüglich im Bundesstaat. Auch hier haben wir in den Einzelstaaten es zu tun mit Volksorganisationen, die auf Souveränität Anspruch machen, während andererseits Bundesvertrag oder Bundesverfassung gegenseitige Rechte und Verpflichtungen der Einzelstaaten begründen, die unter gewöhnlichen Verhältnissen nur durch allseitige Uebereinkunft lösbar sind. So ist 1847 in der Schweiz der Sonderbund mit Gewalt, aber auch mit Recht, aufgelöst worden, ebenso 1861—1865 die Konföderation der 11 Südstaaten der nordamerikanischen Union. Das Band, das den Staatenbund, und noch mehr das, das den Bundesstaat zusammenhält, ist von gleicher Dauer und Stärke, wie der Verband des Einzelstaates.

Das bleibt so, bis der Staatenbund oder Bundesstaat, zersetzt durch äußere Gewalt oder übereinstimmenden Willensakt, sich in seine Bestandteile auflöst. Alsdann erlangt das einzelne Glied wieder seine Vollsouveränität und kann sich frei entschließen, ob es als selbständiger Staat weiterleben oder einem auf den Trümmern des früheren Gesamtstaates errichteten Staatswesen oder endlich einem außerhalb stehenden Staate sich angliedern wolle.

Wir erinnern an den Vorgang des Herzogtums Limburg und des Großherzogtums Luxemburg im

Jahre 1866. Die beiden Staaten standen unter der Herrschaft des Königs der Niederlande, bildeten aber gleichzeitig einen Bestandteil des deutschen Bundes. Luxemburg war zugleich Mitglied des deutschen Zollvereins und seine Landeshauptstadt eine deutsche Bundesfestung, in der Preußen das Besatzungsrecht ausübte. Durch den Krieg von 1866 und den Frieden von Prag wurde der bisherige deutsche Bund aufgehoben. Preußen schloß mit den deutschen Einzelstaaten nördlich der Mainlinie einen norddeutschen Bund. Es war sofort klar, daß weder Luxemburg noch Limburg angehalten werden konnte, dem neuen Staatsgebilde, auf den Trümmern des deutschen Bundes aufgerichtet, beizutreten. Dagegen blieb Luxemburg beim Zollverein, der durch die damaligen Ereignisse nicht berührt wurde. Calvo sagt, Band III S. 450, in Kürze:

„La dissolution de l'ancienne Confédération Germanique, conséquence de la courte lutte de la Prusse contre l'Autriche en 1866, a brisé les derniers liens qui unissaient à l'Allemagne le Limbourg et le Luxembourg.“

So lagen die Verhältnisse für den Vorarlberg im Jahre 1918. Vorarlberg gehörte bis dahin der österreichischen Monarchie als ein bis zu einem gewissen Grade selbständiges Kronland an, selbständig wie jedes andere Kronland. Mit Tirol war es lediglich in einer Art Personalunion, der gemeinsamen kaiserlichen Statthalterschaft in Innsbruck, verbunden. Die Revolution löste den Reichsverband auf, und es hätte Vorarlberg kraft seines Selbstbestimmungsrechtes über seine Zukunft befragt werden sollen. Der Machtanspruch von St. Germain schritt darüber hinweg und bestimmte die Grenzen der deutsch-österreichischen Bundesrepublik mit Einbeziehung von Vorarlberg gegen den Willen seines Volkes; es lag im Interesse der Mehrheit der Sieger, zu fingieren, daß dieser Bundesstaat Universalrechtsnachfolger des Kaiserstaates sei.

Aber auch in dem neuen Staate hat sich Vorarlberg, und zwar in erhöhtem Maße, seine, nur durch die Bundesgewalt eingeschränkte Selbständigkeit (Souveränität) bewahrt. Wird nun auch dieser Bundesstaat zertrümmert und dessen Gebiet an das deutsche Reich angegliedert — eine Frage der Zeit, vielleicht längerer Zeit — so ist Vorarlberg wieder in den rechtlichen und tatsächlichen Besitz seines Selbstbestimmungsrechtes getreten. Auch wenn der Weg gewählt würde, daß der ganze Bundesstaat beschließen sollte, dem deutschen Reiche beizutreten, würden die einzelnen Bestandteile des Bundesstaates, Republik Oesterreich, frei; denn der Zweck eines Bundesstaates ist ja gerade, die Unabhängigkeit des Bundes und der Einzelstaaten zu sichern. Eine Unterwerfung unter einen fremden Herrn ist dann nichts anderes als ein Aufgeben des bisherigen Staatswesens, ein Akt, der eben den Bundesgliedern ihre volle Selbständigkeit wieder verleiht.

Hoffen wir, daß alsdann keine Machtsprüche mehr sich der Geltendmachung dieses Selbstbestimmungsrechtes widersetzen.

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist ein Bestandteil des modernen Völkerrechts. Seine Autorität beruht allerdings nicht auf einer Zwangsgewalt, sondern auf der Rechtsüberzeugung aller rechtlich Gesinnten und Verständigen. Gerade dieses Selbstbestimmungsrecht des Volkes, in der Umschreibung, die wir ihm zu geben versucht, ist eine notwendige Folgerung aus dem demokratischen Zeitbewußtsein. Daher haben wir Schweizer vor allem nicht nur die Veranlassung, sondern geradezu die sittliche Pflicht, überall für dasselbe einzutreten, wo es angerufen wird und in Gefahr steht, vergewaltigt zu werden. Auch da, wo es von unsern Freunden und nicht zu unserm Schaden in Anspruch genommen wird.