

# BERICHTE UND URKUNDEN

## VÖLKERRECHT

### Der neue Kurs in der Freien Stadt Danzig<sup>1)</sup>

#### I. Einleitung

Am 26. Januar 1936 besteht seit zwei Jahren der deutsch-polnische Zehnjahrespakt<sup>2)</sup>, der inzwischen durch den Wirtschaftsvertrag vom 4. November 1935<sup>3)</sup> ergänzt worden ist. Die verbindende Stellung Danzigs zwischen beiden Staaten gibt zwangsläufig diesen Abmachungen Bedeutung auch für die Freie Stadt. Innerstaatliches Danziger Recht geworden ist bislang nur — und zwar am 9. November 1935 — der Wirtschaftsvertrag<sup>4)</sup>. Der dem Pakt zugrundeliegende Stimmungsumschwung hat aber vor seinem formellen Abschluß in Danzig seine Schatten vorausgeworfen. Denn seit der im Jahre 1933 von der nationalsozialistischen Regierung eingeleiteten Politik einer unmittelbaren Verständigung zwischen Danzig und Polen bemüht man sich, Meinungsverschiedenheiten möglichst durch unmittelbare Verhandlungen zu beseitigen. Das bedeutet eine Abkehr von der früheren Praxis zwischen Danzig und Polen, nach der beide Parteien in allen wichtigeren Streitfällen ihr Recht durch Anrufung der vertraglich eingesetzten schiedsrichterlichen Instanzen (Hoher Kommissar und Völkerbundsrat) suchten. Nimmt man hinzu, daß seit der Übernahme der Regierung durch den Nationalsozialismus im Juni 1933 auch in

<sup>1)</sup> Abkürzungen: Lewinski-Wagner = Danziger Staats- u. Völkerrecht, Bd. I, Berlin und Danzig 1927. — Crusen-Lewinski = Danziger Staats- u. Völkerrecht, Bd. II, Danzig 1935. — H. K. = Hoher Kommissar des Völkerbunds in Danzig. — P. V. = Pariser Vertrag zwischen Danzig u. Polen vom 9. November 1920. — St. I. G. = Ständiger Internationaler Gerichtshof im Haag. — V. B. = Völkerbund. — VBR. = Völkerbundsrat. — V. V. = Vertrag von Versailles. — Vertr. u. Abk. = Danziger Grünbuch: Zusammenstellung der zwischen Danzig und Polen geschlossenen Verträge, Abkommen und Vereinbarungen. Bisher 4 Bände: 1. 1920—23, 2. 1924—27, 3. 1928—32, 4. 1933 und 34.

<sup>2)</sup> RGBl. II 1934, S. 117; Dziennik Ustaw 1934, S. 275.

<sup>3)</sup> RGBl. II 1935, S. 768; Dziennik Ustaw 1935, S. 1329.

<sup>4)</sup> Vgl. die Verordnung vom 19. Nov. 1935 nebst zwei Durchführungsverordnungen vom gleichen Tage; Gesetzb. Danzig 1935, S. 1069—1118; Berichtigung S. 1120.

der Tendenz der inneren Danziger Gesetzgebung ein Richtungswechsel eingetreten ist, so ist es wohl berechtigt, allgemein von einem »neuen Kurse« in der Freien Stadt zu sprechen.

Über einzelne Staatsakte der neuen Regierung ist in dieser Zeitschrift mehrfach <sup>1)</sup> berichtet worden. Im folgenden soll ein kurzer zusammenfassender Überblick gegeben werden, zu dessen Verständnis einige Bemerkungen über das Verfassungsrecht und die politischen Kräfteverhältnisse in der Freien Stadt vorausgeschickt werden müssen.

## II. Verfassung und Volkstag

1. Auf Grund der am 15. November 1920 in Kraft getretenen, jetzt in der Fassung vom 17. September 1930 <sup>2)</sup> geltenden Verfassung ist Danzig zunächst stets von Koalitionsregierungen geführt worden. Die Wahl vom 28. Mai 1933 brachte zum ersten Male einer einzigen, der nationalsozialistischen, Partei die Mehrheit. Die damals errungenen 38 Stimmen waren inzwischen durch Zuzug aus anderen Parteien auf 41 und durch die Wahl vom 7. April 1935 auf 43 gestiegen. Durch das (im Dezember-Heft der »Danziger Juristen-Zeitung« abgedruckte) Urteil des Danziger Obergerichts (als Wahlprüfungsgericht) vom 14. November 1935 ist infolge verschiedener dabei vorgekommener Verstöße gegen Wahlvorschriften die Zahl der auf die einzelnen Wahlvorschläge entfallenden Stimmen anderweit festgestellt worden. Die daraufhin vom Wahlausschuß vorgenommene Neuberechnung der Mandate hat ergeben, daß die NSDAP. einen Sitz an die Sozialdemokratie verliert (Staatsanz. T. I vom 31. Dezember 1935). Der Nationalsozialismus verfügt sonach im Volkstage zwar über die absolute Mehrheit der 72 Stimmen und hat auch sämtliche Stellen im Senat, der höchsten Verwaltungsbehörde (Präsident, Vizepräsident und 6 Senatoren — 4 Stellen sind zur Zeit unbesetzt) inne, hat aber nicht die nach Art. 49 zu Verfassungsänderungen erforderliche Zweidrittelmehrheit. Das Urteil des höchsten Danziger Gerichts enthält sehr bemerkenswerte Ausführungen über die Voraussetzungen, den Umfang und die Rechtsfolgen eines Wahlprüfungsverfahrens, deren Würdigung an dieser Stelle nicht möglich ist.

2. Die Verfassung beruht, wie die Weimarer Reichsverfassung, auf den Grundsätzen des Parlamentarismus, Liberalismus und Individualismus, setzt das Vorhandensein von politischen Parteien voraus und kennt zahlreiche Grundrechte der Staatsbürger. Sie kann außerdem, wie sie unter Mitwirkung des VB. geschaffen worden ist, nur mit seiner Zustimmung geändert werden. Unter diesen Umständen liegt ihre Umformung im Sinne der nationalsozialistischen

<sup>1)</sup> IV, S. 127ff. V, S. 149ff.

<sup>2)</sup> G. Bl. S. 179.

Weltanschauung bis auf weiteres außerhalb des Bereichs der Möglichkeit. Die seit dem 28. November 1934 von dem bisherigen Vizepräsidenten Greiser geführte Regierung hat deshalb die schwierige Aufgabe, ihre Grundsätze im Rahmen dieser auf völlig andersartigem Gedanken- gut aufgebauten Verfassung durchzusetzen. Dabei kommt eine Beseitigung der politischen Parteien im Verwaltungswege nicht in Frage. Allerdings haben bereits 1933 die nationalliberale und die deutschnationale Partei sich freiwillig aufgelöst, und die kommunistische Partei ist mit ihren Unterorganisationen wegen staatsfeindlicher Betätigung im Juni 1934 durch Verfügung des Polizeipräsidenten<sup>1)</sup> zwangsweise aufgelöst worden. Das hat allerdings nicht gehindert, daß zur Vorbereitung der letzten Wahl ohne Einspruch der Staatsbehörden ein »Komitee Danziger Staatsbürger kommunistischer Weltanschauung« gebildet werden konnte. Und zur Zeit sitzen neben den Nationalsozialisten im Volkstage noch 13 Sozialdemokraten, 10 Zentrumsabgeordnete, 3 Deutschnationale (Liste Weise), 2 Kommunisten (Liste Plenikowski) und 2 Polen. In welchem Umfange trotzdem die neuere Danziger Gesetzgebung von nationalsozialistischen Gedanken beeinflußt ist, wird die nachstehende Übersicht ergeben. Daß die Durchführung nationalsozialistischer Gedanken im Rahmen der Verfassung statthaft ist, unterliegt keinem Zweifel und ist auch von dem Hohen Kommissar mehrfach ausdrücklich anerkannt worden<sup>2)</sup>.

### III. Gesetzgebung und Verwaltung

I. Auch in Danzig hat der Parlamentarismus seine frühere Bedeutung verloren. Der Volkstag hat zwar noch die Macht, Verfassungsänderungen und Verfassungsdurchbrechungen zu verhindern, ist im übrigen aber ohne Bedeutung für das politische Leben des Staates. Regiert wird mit Hilfe des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Staat vom 26. Juni 1933<sup>3)</sup>, eines umfassenden Ermächtigungsgesetzes, das dem Senat unter nicht weniger als 89 Nummern bis zum 30. Juni 1937 nahezu unbeschränktes Verordnungsrecht gibt. Dem Gesetz hat die zu Verfassungsänderungen erforderliche Zahl von Abgeordneten zugestimmt; da es aber dem VB. nicht zur Genehmigung vorgelegt worden ist, hängt seine Wirksamkeit davon ab, daß es mit der Verfassung im Einklang steht. Das ist vom Strafsenat des Obergerichts in dem Urteil vom 10. April 1934<sup>4)</sup> bejaht worden; die Zivilsenate sowie das Plenum des Obergerichts haben dem zugestimmt und in

<sup>1)</sup> Vgl. Staatsanzeiger Teil II, Nr. 52 vom 4. Juli 1935.

<sup>2)</sup> Vgl. u. a. die Rede des H. K., Lester in der Septembertagung des VBR.; S. d. N., Journ. Off. 1935, S. 1195.

<sup>3)</sup> G. Bl. S. 273.

<sup>4)</sup> Danziger Juristen-Zeitung 1934, S. 62.

demselben Sinne hat sich der vom VB. in der Sitzung vom 25. Mai eingesetzte Juristenausschuß in dem Gutachten vom 26. Juli 1935 geäußert<sup>1)</sup>. Zur Begründung dieser Ansicht wird ausgeführt:

»...il convient de ne pas perdre de vue que la Société des Nations, garante de la Constitution de Dantzig, n'a pas élevé d'objections contre la délégation de pouvoirs extraordinaires au Sénat par le moyen d'une simple loi. La Société des Nations a considéré l'élargissement progressif des pouvoirs délégués, jusques et y compris la loi sur les pleins pouvoirs de 1933, comme une mesure conciliable avec la constitution et, partant, valable. Il y a lieu d'observer que, notamment, la première loi sur les pleins pouvoirs d'une certaine étendue, à savoir celle du 30 juin 1931, de même que la loi sur les pleins pouvoirs du 24 juin 1933, ont été portées à la connaissance du Conseil de la Société des Nations sans qu'aucune critique ait été formulée de ce côté.«

Dazu hat allerdings unter Billigung des VBR. Mr. Anthony Eden in der Sitzung vom 23. September 1935 ausgeführt:

»Afin d'éviter tout malentendu sur ce point, M. Eden tient à observer que le fait qu'une mesure a été portée à la connaissance du Conseil sans que celui-ci l'ait discutée ou ait présenté des remarques à son sujet n'implique nullement qu'elle a reçu l'approbation du Conseil«<sup>2)</sup>.

2. Die auf Grund der Ermächtigungsgesetze zu erlassenden Verordnungen dürfen also die Verfassung nicht ändern; die Ermächtigung ist auch (in § 1) ausdrücklich beschränkt auf »Maßnahmen mit Gesetzeskraft im Rahmen der Verfassung« und darf außerdem (nach § 2) nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen benutzt werden. Praktisch besteht aber eine Schranke nur in der Unzulässigkeit von Verfassungsänderungen, die allerdings die Durchführung wesentlicher nationalsozialistischer Programmpunkte (Ariergesetzgebung, vorübergehende Aufhebung der Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit der Richter, Einschränkung der Grundrechte) verhindert. Es kann deshalb dem Senat nicht verdacht werden, wenn er bei Ausübung des Ordnungsrechts innerhalb der Verfassung bis an die äußerste Grenze geht.

3. Demgemäß hat der Senat seine Befugnis vor allem benutzt, um die von allen Danziger Regierungen angestrebte Rechtsgleichheit mit dem Reich nach Möglichkeit weiter aufrechtzuerhalten. Übersichten über die wichtigsten Maßnahmen aus der Zeit bis April 1934 geben die in der Deutschen Juristen-Zeitung veröffentlichten Berichte von Reiß (1933 Sp. 1277) und Crusen (1934 Sp. 577) sowie der Aufsatz von Methner: »Zweieinhalb Jahre nationalsozialistische Gesetzgebung in Danzig« in der Zeitschrift für osteuropäisches Recht N. F. II (1935) S. 382 ff. Von den späteren Maßnahmen sind aus dem Bereich des öffentlichen Rechts namentlich zu erwähnen die zahlreichen Ver-

1) S. d. N., Journ. Off. 1935, S. 1295.

2) S. d. N., Journ. Off. 1935, S. 1194.

ordnungen zur Erhaltung der Danziger Landwirtschaft, zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs und zur Modernisierung sowohl des materiellen Strafrechts wie des Strafverfahrens. Nach einigem Zögern hat Danzig auch <sup>1)</sup> das Reichs-Erbhofrecht übernommen. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist <sup>2)</sup> den ordentlichen Gerichten (Landgericht und Obergericht) übertragen.

4. Keine dieser Verordnungen, von denen die wichtigsten bei Crusen-Lewinsky abgedruckt sind, ist bisher von den Danziger Gerichten für verfassungswidrig erklärt worden. Dagegen ist die Rechtsgültigkeit der Verordnung betr. das Verbot der Sammeltätigkeit im Gebiet der Freien Stadt usw. vom 10. Oktober 1933 anerkannt in dem bereits erwähnten Obergerichtsurteil vom 10. April 1934 <sup>3)</sup> und die gleiche Haltung hat das Obergericht als Wahlprüfungsgericht bezüglich der ähnlichen späteren Verordnung vom 18. August 1934 <sup>4)</sup> in dem Urteil vom 30. Oktober 1934 eingenommen. Ferner ist in Übereinstimmung mit einem Gutachten Carl Schmitts <sup>5)</sup> über die Verfassungsmäßigkeit der Einsetzung von Staatskommissaren die Verfassungsmäßigkeit der darüber erlassenen Verordnung vom 29. Juli 1933 <sup>6)</sup> bejaht worden <sup>7)</sup>.

5. Auch die Organe des VB. haben Gelegenheit gehabt, sich mit der Verfassungsmäßigkeit von Verordnungen und Verwaltungsakten der Danziger Regierung zu beschäftigen. Die Möglichkeit dazu bietet die Garantie der Verfassung durch den VB., der nach dem Beschlusse des Rats vom 17. November 1920 <sup>8)</sup> dafür zu sorgen hat, daß das staatliche Leben der Freien Stadt sich immer nach dieser Verfassung richtet. Daraus ergibt sich das sog. Petitionsrecht der Danziger Staatsangehörigen an den VB. wegen angeblicher Verfassungsverletzungen, das auch in Übereinstimmung steht mit dem der Danziger Verfassung eigentümlichen Art. 87: »Es ist die Pflicht jedes Staatsangehörigen, die Verfassung gegen gesetzwidrige Angriffe zu schützen«. Bereits in der Sitzung vom 18. Januar 1935 hatte der VBR. sich mit zwei Beschwerden über Verletzung der Verfassung zu beschäftigen er ist aber damals zu einem Beschluß nicht gekommen <sup>9)</sup>. In seiner

<sup>1)</sup> Durch Verordnung vom 15. Mai 1935, GBl. S. 653 und 827, vgl. Methner in »Danziger Juristenzeitung« 1935, S. 57 und Dölle in »Zeitschr. der Akademie für Deutsches Recht« 1935, H. 12.

<sup>2)</sup> Durch Verordnung vom 9. August 1935; GBl. S. 869.

<sup>3)</sup> Danziger Jur. Zeitung 1934, S. 62.

<sup>4)</sup> GBl. S. 673.

<sup>5)</sup> Abgedr. Danz. Jur. Zeitung von 1934, S. 113—16.

<sup>6)</sup> GBl. S. 348.

<sup>7)</sup> Plenar-Entscheidung des Obergerichts vom 2. November 1934, Danziger Juristen-Zeitung 1934, S. 117—201; diese Zeitschrift Bd. V, S. 153, 154.

<sup>8)</sup> S. d. N., Journ. Off. 1921, S. 69.

<sup>9)</sup> Vgl. Berthold Müller in dieser Zeitschrift Bd. V, S. 155.

Mai-Tagung von 1935 hatte der VBR. mehrere Beschwerden aus den Kreisen der Oppositionsparteien zu prüfen. Sie richteten sich — um nur die wichtigsten zu nennen — von katholischer Seite gegen die Begünstigung der hinter der Regierung stehenden Verbände auf dem Gebiete des Rechts zum Tragen von Sonderkleidung und des Ehrenschatzes, von seiten der jüdischen Kreise gegen die Abhängigmachung der Zulassung zu den freien Berufen von der Zustimmung der Vorstände der Berufsvertretungen, gegen die Wahl der Notare durch den Richterwahlausschuß an Stelle der früher vorgeschriebenen Ernennung durch den Senat, außerdem gegen gewisse Verwaltungsmaßnahmen (ungenügende Bekämpfung des angeblichen Boykotts jüdischer Geschäfte, Änderung der Beschäftigung jüdischer Richter im Wege der Geschäftsverteilung und Nichtbeschäftigung jüdischer Verwaltungsbeamter).

6. Durch Beschluß vom 25. Mai 1935 übertrug der VBR. auf Vorschlag des Berichterstatters Anthony Eden die Prüfung dieser Beschwerden einem aus Baron Marks von Württemberg, ehemaligen Präsidenten des Appellationshofs von Stockholm, Professor Fritz Fleiner-Zürich und dem Stellvertretenden Präsidenten des Obersten Gerichtshofs der Niederlande Koster bestehenden Ausschuß. In dem von diesem am 26. Juli 1935 erstatteten Gutachten <sup>1)</sup> wird die Verfassungsmäßigkeit des Ermächtigungsgesetzes bejaht und der Einwand zurückgewiesen, es habe, da es vom vorigen Volkstage beschlossen worden sei, mit der Neuwahl von 1935 seine Wirksamkeit verloren. Von den beanstandeten Verordnungen sind einige vor der Erstattung des Gutachtens von der Regierung der Freien Stadt aufgehoben oder geändert worden. Von den bestehen gebliebenen werden für verfassungswidrig erklärt die VO. zur Wahrung des Ansehens der nationalen Verbände vom 10. Oktober 1933 <sup>2)</sup>, sowie der Art. I der zu ihrer Änderung erlassenen Verordnung vom 6. März 1934, weiter die Verordnung vom 4. April 1934 über das Tragen einer einheitlichen Sonderkleidung <sup>3)</sup>, und die durch § 17 der Verordnung betreffend Maßnahmen zur Erhöhung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vom 30. Juni 1933 <sup>4)</sup> eingeführte neue Vorschrift des § 132 a des Strafgesetzbuchs, die dazu bestimmt ist, die hinter der Regierung stehenden Verbände zu schützen und die Teilnahme an vom Gesetz nicht anerkannten Personenvereinigungen zu bestrafen. Von den zum Gegenstand der Beschwerde gemachten Verwaltungsmaßnahmen wurde nur die lange Dauer des Verbots der sozialdemokratischen »Volksstimme« (auf 5 Monate bei einer Höchstdauer von 6 Monaten) als dem Geiste der

<sup>1)</sup> S. d. N., Journ. Off. 1935, S. 1295.

<sup>2)</sup> GBl. S. 502.

<sup>3)</sup> GBl. S. 221.

<sup>4)</sup> GBl. S. 289.

Verfassung nicht entsprechend beanstandet. Endlich hatte der Ausschuß Bedenken gegen die grundsätzliche Ausführung des Danziger Senats, nachdem die Wähler bei der letzten Wahl sich gegen die Oppositionsparteien ausgesprochen hätten, entspreche es gerade dem die Verfassung beherrschenden demokratischen Prinzip, wenn die Regierung sich ausschließlich auf die nationalsozialistische Partei stütze, wie die früheren Regierungen sich bei allen Maßnahmen nach den Beschlüssen der Koalitionsparteien gerichtet hätten. Der Ausschuß findet darin einen Widerspruch zur Verfassung Art. 93 (Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei) und Art. 73 (Grundsatz der Gleichheit aller Staatsangehörigen vor dem Gesetz).

7. Der VBR. hat in der Sitzung vom 23. September 1935 sich an der Hand des Rechtsgutachtens vom 26. Juli 1935 mit den darin behandelten Beschwerden sowie mit zwei weiteren Danziger Angelegenheiten beschäftigt. Nach dem Vorschlage des Berichterstatters, Mr. Anthony Eden, dem sich der Rat in allen Punkten angeschlossen hat, wurde der Wunsch zum Ausdruck gebracht, Meinungsverschiedenheiten über die Ausführung der Danziger Verfassung möchten möglichst ohne Inanspruchnahme des Völkerbundes durch Benehmen zwischen dem Hohen Kommissar erledigt werden, und es wurde der Regierung der Freien Stadt empfohlen (recommended),

«de prendre les mesures nécessaires en vue de remédier à la situation que révèle les pétitions adressées au Conseil, ainsi que le rapport des juristes, en mettant la législation de la Ville libre en harmonie avec la Constitution dont la Société des Nations est garante et en assurant à l'avenir la stricte observation des principes de la Constitution dans l'application de toutes les lois»<sup>1)</sup>.

Außerdem ist der Präsident des Senats gebeten worden, über die auf Grund der Empfehlung des Rats getroffenen Maßnahmen in der nächsten Sitzung (Januar 1936) dem Rat zu berichten.

8. Die Stellungnahme der Danziger Regierung zu den Empfehlungen des VBR. ergibt sich aus dem Schreiben des Präsidenten des Senats Greiser an den Hohen Kommissar vom 18. Dezember 1935. Sie geht dahin: Auf Grund der Empfehlungen des VBR. hat der Senat die Verordnungen vom 30. Juni 1933<sup>2)</sup>, 10. Oktober 1933<sup>3)</sup> und 4. April 1934<sup>4)</sup> teils aufgehoben, teils geändert; die darüber ergangenen beiden Verordnungen vom 30. November 1935 sind auf S. 1121, 1122 des GB. verkündet worden. Unverändert geblieben ist dagegen der den sogenannten Ehrenschatz der nationalen Verbände regelnde § 4 der Verordnung vom 10. Oktober 1933. Der Senat hat sich bei

1) S. d. N., Journ. Off. 1935, S. 1191.

2) GBl. S. 287.

3) GBl. S. 502.

4) GBl. S. 221.

seiner ablehnenden Haltung gegenüber der Empfehlung auf Abänderung dieser Vorschrift von dem Gedanken leiten lassen, daß es seine vornehmste Pflicht sei, die öffentliche Ordnung und Sicherheit im Staate aufrechtzuerhalten. Diese wären gefährdet worden, wenn durch Fortfall des Ehrenschatzes einer unmittelbar gegen die nationalen Verbände, in Wirklichkeit aber gegen die Regierung gerichteten hemmungslosen Hetze Vorschub geleistet würde. Das im Mai 1935 gegebene Versprechen des Senats, sich der Auffassung des Völkerbundsrats anzupassen, sei unter der Einschränkung abgegeben worden, daß der Senat nur zu solchen Maßnahmen verpflichtet sein würde, die nicht das Staatswohl oder gar die Staatssicherheit gefährden. Zudem habe inzwischen das Obergericht durch Urteil vom 30. Juli 1935 den Ehrenschatz als verfassungsmäßig anerkannt, und der Senat müsse diese Entscheidung des Höchsten Gerichts beachten. Die Voraussetzungen für die Erklärung seien damit entfallen.

9. Allerdings scheint diese Ansicht des Senats nicht von dem Berichterstatter, Mr. Anthony Eden, geteilt zu werden, der die Bindung des Rates an diese Entscheidungen verneint und ausgeführt hat:

»The passage which I have just quoted from the report approved on January 18th 1934 shows that the Council has no desire to substitute itself for or become a court of appeal from the Danzig courts, but on the contrary fully recognises their function in regard to the interpretation of the Constitution and the necessity of maintaining their authority. It also, in my opinion, shows that the League of Nations in its capacity of guarantor of the Constitution of Danzig, while according to the judgments of the Courts the respect and authority which must be due to them cannot be prevented by a decision of any organ of the Free City, whether judicial, legislative or executive, from intervening in cases where it considers such intervention to be necessitated by a breach of the Constitution.«

10. In der Sitzung des Völkerbundsrates vom Januar 1936 ist die Meinungsverschiedenheit dadurch erledigt worden, daß die Regierung der Freien Stadt auch die Änderung der Verordnung vom 10. Oktober 1933 in Aussicht gestellt hat <sup>1)</sup>.

11. Im Laufe der Erörterungen ist von mehreren Rednern des Völkerbundsrats das Recht und die Pflicht des Rats betont worden, die vom Bunde garantierte Danziger Verfassung zu schützen und Beschwerden wegen angeblicher Verletzungen zu prüfen. Mr. Anthony Eden hat darauf hingewiesen, daß die Verfassung nicht nur dem Wortlaut, sondern auch dem Sinne nach beobachtet werden müsse, und der Hohe Kommissar Lester hat dazu bemerkt, daß Äußerungen Danziger Staatsmänner und Parteimitglieder auf eine unfreundliche

<sup>1)</sup> Das ist geschehen durch die Verordnung vom 20. 2. 1936, GBl. S. 100; vgl. dazu den Bericht von Eden vom 24. 1. 1936 (S. d. N. Doc. C. 73. 1936. VII.) und die Niederschrift über die Sitzung des Rates vom gleichen Tage.

Einstellung gegenüber der Verfassung schließen lassen, und daß in zahlreichen Fällen versucht worden ist, den Sinn der Verfassung zugunsten einer einzelnen Partei zu umgehen (to circumvent). Das hat dem Präsidenten des Senats Greiser Anlaß gegeben, über das Recht des Völkerbunds bezüglich des Schutzes der Danziger Verfassung folgendes auszuführen:

»Nicht nur nach Ansicht des Senats der Freien Stadt, sondern auch nach der wiederholt zum Ausdruck gebrachten Meinung des Rats muß die Garantie der Danziger Verfassung durch den Völkerbund sehr eng ausgelegt werden, zumal sie im wesentlichen der Aufrechterhaltung der Selbständigkeit der Freien Stadt gegenüber anderen Staaten dient... Ich darf daran erinnern, daß der Rat es wiederholt abgelehnt hat, eine Art Höchster Gerichtshof für Danzig zu sein. Ein derartiger Zustand würde auch mit der Danzig durch den Vertrag von Versailles verliehenen Stellung eines unabhängigen Staates unvereinbar sein.«

12. Eine der Beschwerden der Oppositionsparteien richtete sich gegen Vorschriften der Verordnungen vom 29. August 1935<sup>1)</sup> zur Änderung einiger Bestimmungen des Strafgesetzbuches und zur Änderung von Vorschriften des Strafverfahrens und des Gerichtsverfassungsgesetzes<sup>2)</sup>. Der Rat hat den Ständigen Internationalen Gerichtshof in Haag um ein Rechtsgutachten darüber ersucht, ob diese Verordnungen mit der Danziger Verfassung vereinbar sind.

Der St. I. G. hat am 4. Dezember 1935 sein Gutachten erstattet, über das an anderer Stelle dieses Heftes berichtet wird. In der Sitzung des VBR. vom 24. Januar 1936 hat der Berichterstatter Eden mitgeteilt, daß die Regierung der Freien Stadt die Änderung der Verordnung in Aussicht gestellt habe.<sup>3)</sup>

#### IV. Danzig und der Hohe Kommissar des Völkerbunds

Die Weiterleitung der Oppositionsbeschwerden an den VBR. hat dem seit Anfang 1934 im Amte befindlichen H. K. Sean Lester Veranlassung gegeben, den Umfang seiner Zuständigkeit gegenüber der Danziger Regierung zur Erörterung zu stellen. Diese hat<sup>4)</sup> in der Mai-Tagung des Rats stattgefunden, wobei nicht nur der H. K. selbst, sondern auch die Vertreter Danzigs und Polens den vom Rat gebilligten Ausführungen des Berichterstatters Mr. Anthony Eden zugestimmt haben. Danach ist der H. K., wenn auch seine Tätigkeit als Schiedsrichter erster Instanz für alle Streitigkeiten zwischen den beiden Staaten an erster Stelle steht, doch außerdem be-

1) GBl. S. 903—7.

2) GBl. S. 907—12.

3) Geschehen durch Verordnung vom 20. 2. 1936, GBl. S. 100.

4) Vgl. darüber Crusen: Der Hohe Kommissar des VB. in Danzig in »Völkerbund und Völkerrecht«, 1935, S. 232—237.

rufen, an der Verwirklichung der vom VB. übernommenen Garantie der Verfassung mitzuwirken. Daraus ergibt sich für ihn das Recht und die Pflicht, in geeigneten Fällen Beschwerden über angebliche Verfassungsverletzungen an den VBR. weiterzugeben. Seine Rechtsstellung, von der ein (bei Crusen a. a. O. ersichtliches) reiches Schrifttum handelt ist danach in Übereinstimmung mit der Stellungnahme des Rats in der Sitzung vom 10. Juni 1925<sup>1)</sup> in einer allseitig gebilligten Form festgelegt. Das ist erfreulich, denn wenn auch der H. K. keineswegs eine Art oberste Verwaltungsbehörde für die Freie Stadt ist, so ist er doch ein wichtiger Faktor in ihrem öffentlichen Leben und ein harmonisches Zusammenarbeiten mit den beteiligten Danziger und polnischen Dienststellen die Voraussetzung für ein sachgemäßes Funktionieren des verwickelten Danziger Mechanismus.

## V. Danzig und Polen

1. Die Rechtsbeziehungen zwischen der Freien Stadt und der polnischen Nachbarrepublik beruhen, wie durch das Gutachten des St. I. G.<sup>2)</sup> über die polnische Minderheit in Danzig endgültig festgestellt ist, nicht auf dem VV., sondern auf dem Pariser Verträge vom 9. November 1920 (PV.). Weder dieser Vertrag noch das zu seiner Ausführung abgeschlossene Warschauer Abkommen vom 24. Oktober 1921 (WA.) haben einen wirklichen Friedenszustand zwischen beiden Staaten herbeigeführt. Nicht nur, weil sie, als das Ergebnis zahlreicher, z. T. unter Druck der Botschafterkonferenz geschlossener Kompromisse, keinen Teil befriedigten, sondern namentlich auch, weil Polen von vornherein versuchte, die Vorteile, die ihm in Paris versagt geblieben waren, durch wirtschaftliche Maßnahmen nachträglich zu erreichen. Die Taktik der früheren Regierungen, dagegen die Instanzen des VB. anzurufen, hat auch in den zahlreichen Fällen, die endgültig zugunsten der Freien Stadt entschieden wurden, fast nur zu Pyrrhussiegen geführt, die auf die Dauer den im Anzuge befindlichen wirtschaftlichen Untergang Danzigs nicht aufgehalten haben würden. Aus welchen Gründen und in welchem Umfang diese für Danzig ungünstige Lage bestanden hat, habe ich an anderen Stellen auseinandergesetzt<sup>3)</sup>. Hier muß ich mich auf den Hinweis beschränken, daß die von der neuen Regierung vorgefundene Wirtschaftslage ihr eine veränderte Einstellung gegenüber

<sup>1)</sup> S. d. N., Journ. Off. S. 950.

<sup>2)</sup> Serie A/B, Nr. 44, vom 4. Februar 1932.

<sup>3)</sup> Danzig und Polen in der »Deutschen Juristen-Zeitung« 1933, S. 1394—1400; Der Wirtschaftsfriede zwischen Danzig und Polen in »VB. und VRecht« I, 1934, S. 322—27; Die Beziehungen der Freien Stadt Danzig zu Polen seit der Übernahme der Regierung durch den Nationalsozialismus in der »Zeitschr. für VRecht« XIX, 1935, S. 39—64; Danzig als Musterstaat des Minderheitenschutzes in der »Zeitschr. für osteuropäisches Recht«, Neue Folge I, S. 296—313.

Polen zwingend nahelegte. Die von der nationalsozialistischen Regierung eingeleitete Verständigungspolitik (siehe oben unter I) ist ein großzügiger Versuch, durch gegenseitiges Nachgeben in praktischen Fragen einen wirklichen und dauerhaften Frieden zwischen beiden Staaten herzustellen. Bei der Ausführung liegen die Leistungen Polens der Hauptsache nach auf wirtschaftlichem, das Entgegenkommen Danzigs mehr auf ideellem, namentlich kulturellem Gebiete. Die nachstehende Übersicht soll nur die Auffindung der in Betracht kommenden Verträge ermöglichen; wegen der Einzelheiten ihres Inhalts muß auf die in der Anmerkung verzeichneten Abhandlungen und das in ihnen angegebene Schrifttum, wegen der genauen Formalien (Art der Veröffentlichung, Zeitpunkt des Inkrafttretens, Geltungsdauer und Ausführungsbestimmungen) auf die Zusammenstellung bei Crusen-Lewinsky II S. 248—269 verwiesen werden.

2. Das eigentliche Friedenswerk bilden, neben dem Minderheitsabkommen, das Hafensabkommen vom 5. August 1933 und die sechs Wirtschaftsverträge vom 6. August 1934.

a) Das Übereinkommen über die Ausnutzung des Danziger Hafens nebst Schlußprotokollen vom 15. und 18. September 1933<sup>1)</sup> soll die unzulässige und für das Danziger Wirtschaftsleben unerträgliche Konkurrenz des polnischen Hafens Gdingen in vernünftige Bahnen lenken. Seine Durchführung wird sichergestellt durch das sog. Hafensprotokoll vom 18. September 1933, in dem die Waren bezeichnet sind, die innerhalb eines Jahres in Danzig umgeschlagen werden müssen. Es hat die Danziger Wirtschaft nicht restlos befriedigt, namentlich, weil es für wichtige Wirtschaftszweige (z. B. Zucker) keine Bindung Polens enthält, bedeutet aber immerhin rechtlich einen Fortschritt gegenüber dem früheren hemmungslosen Wettbewerb Gdingens. Durch Vereinbarung vom 11. Oktober 1935 ist die Geltungsdauer des Hafensprotokolls einstweilen bis zum 30. September 1936 verlängert worden.

b) Das kulturelle Gegenstück zum Hafensabkommen bildet das gleichzeitig abgeschlossene und mit ihm in Wechselwirkung stehende Übereinkommen vom 18. September 1933 über die Behandlung polnischer Staatsangehöriger und anderer Personen polnischer Herkunft und Zunge auf dem Gebiete der Freien Stadt Danzig<sup>2)</sup>.

c) Das Hauptstück des Friedenswerkes bilden die sechs Wirtschaftsabkommen vom 6. August 1934 (über die Beteiligung der Freien Stadt an den Einfuhrkontingenten, über Lebensmittel und Bedarfsgegenstände, über Erzeugnisse der Landwirtschaft, des Gartenbaus

<sup>1)</sup> Diese Zeitschr. Bd. IV, S. 127ff.; Vertr. u. Abk. IV, S. 220—39 und 252; Crusen-Lewinsky II, S. 359—64.

<sup>2)</sup> Vgl. diese Zeitschr. IV, S. 127—138; GBl. 1934, S. 55—62; Vertr. u. Abk. IV, S. 270—288; Crusen-Lewinsky II S. 298—308.

und der Fischerei — Marktregulierungs-Abkommen —, über den Verkehr mit Tieren, tierischen Teilen, tierischen Erzeugnissen, Seren und Lymphen, über Pflanzenschutz, über Errichtung einer Kammer für Außenhandel und über Zollfragen<sup>1)</sup>. Sie sind z. T. vorbereitet durch drei Entscheidungen des H. K. (Helmer Rosting)<sup>2)</sup> über die Rechtmäßigkeit des passiven Veredlungsverkehrs, des kleinen Grenzverkehrs und das Verhalten der Danziger Zollverwaltung, ferner über die von Polen geforderte Beseitigung der sog. Danziger Eigenkontingente und endlich über die Freizügigkeit der in Danzig be- oder verarbeiteten (nationalisierten) Waren. Diese Entscheidungen waren notwendig geworden durch den Wirtschaftskrieg, den, in völliger Verkenntung des Wesens einer Zollgemeinschaft, Polen gegen Danzig geführt hatte, um die Freie Stadt zur Aufgabe des Rechts auf ungehinderten Handel im gemeinsamen Zollgebiete zu zwingen. Der H. K. hat in allen wesentlichen Punkten den Danziger Standpunkt als berechtigt anerkannt und damit die Grundlage für die Verständigung geschaffen.

d) Zur Ergänzung dieser Hauptverträge dient eine Anzahl kleinerer Abkommen. Von ihnen sind in dieser Zeitschrift (Bd. IV, S. 339ff.) durch Berthold Müller schon kritisch behandelt die in dem Schriftwechsel zwischen den beiden Regierungen vom 5. August 1933<sup>3)</sup> enthaltene Verständigung über die Form der Ratifikationsurkunden für völkerrechtliche Verträge der Freien Stadt, der Ausstellung von Pässen für Danziger Staatsangehörige und über die Form, in der die Danziger Regierung die Erteilung des Exequatur an die im Gebiet der Freien Stadt tätigen Konsuln bekannt macht. Dasselbe gilt von der (an die Stelle des Beschlusses des VBR. von 14. März 1933 getretenen) Vereinbarung über die Ausübung des Polizeidienstes im Hafen und auf den der Verwaltung des Hafenausschusses unterliegenden Wasserwegen vom 23. Juni 1934<sup>4)</sup> und von der im August 1934 zustande gekommenen Einigung über die Anstellung von Ausländern im Danziger Staatsdienst<sup>5)</sup>. Zur Vollständigung bleibt nur noch zu erwähnen das Abkommen über die Finanzangelegenheiten des Hafenausschusses vom 7. Februar 1934<sup>6)</sup>, das, zunächst für drei Jahre, eine alte Meinungsverschiedenheit über die Grundsätze für die Aufstellung des Haushaltsplans dieser Körperschaft aus der Welt schafft.

<sup>1)</sup> GBl. 1935, S. 11—187, Vertr. u. Abk. IV, S. 18—213; vgl. diese Zeitschr. Bd. IV, S. 911.

<sup>2)</sup> Entsch. S. 58—73.

<sup>3)</sup> Vertr. u. Abk. IV, S. 262—9.

<sup>4)</sup> Vertr. u. Abk. IV, S. 364; Crusen-Lewinsky II, S. 252—261.

<sup>5)</sup> Vgl. diese Zeitschr. Bd. V, S. 149—151.

<sup>6)</sup> Vertr. u. Abk. IV, S. 240—51.

3. Selbst die politischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die sich im Sommer 1935 im Anschluß an die Währungsänderung in Danzig ergeben hatten, konnten nicht zur Aufhebung der angebahnten unmittelbaren Verständigung zwischen Danzig und Polen führen. Wirtschaftliche Gründe hatten nämlich die Regierung der Freien Stadt nicht nur zur Abwertung des Danziger Guldens um 42.37% durch die Verordnungen vom 1. Mai 1935<sup>1)</sup> gezwungen, sondern auch zu einer, übrigens nicht auf die Dauer berechneten Beschränkung des Verkehrs mit ausländischen Zahlungsmitteln. Da hiervon zunächst auch der polnische Złoty betroffen wurde, sah Polen darin u. a. eine Verletzung des Art. 194 W. A., der die Erschwerung oder Beschränkung von Vertragsschlüssen in polnischer Währung untersagt und derartigen Verträgen den gleichen Rechtsschutz zusichert wie den in Danziger Währung abgeschlossenen. Die Berechtigung dieses Vorwurfs könnte nur beurteilt werden auf Grund einer eingehenden Prüfung der grundsätzlichen Frage, wieweit das Recht eines Staates geht, im Falle eines seine Existenz bedrohenden Notstands — und ein solcher lag im Sommer 1935 vor — vorübergehend auch von internationalen Verträgen abzuweichen. Diese Prüfung wird aber für diesen Fall kaum erforderlich sein, weil der Streit als praktisch erledigt gelten kann. Allerdings hatte die Meinungsverschiedenheit schon auf beiden Seiten zu scharfen Kampfhandlungen geführt. Polen hatte unter Berufung auf Art. 36 des Pariser Vertrages die Vereinheitlichung der beiden Währungen durch Einführung des Złoty gefordert und versucht, den Danziger Widerstand dadurch zu brechen, daß es Ende Juli 1935 die Danziger Zollbehörden verhindern wollte, andere als für den Verbrauch im Freistaat bestimmte Waren abzufertigen. Diese Maßnahme, deren Durchführung die völlige Lahmlegung des Transithandels über Danzig zur Folge gehabt haben würde, beantwortete die Danziger Regierung mit dem Verbot an die Danziger Zollbeamten, sie auszuführen. Außerdem ordnete sie die zollfreie Einfuhr einer Reihe von Warengattungen an, die für die Lebenshaltung der Bevölkerung wichtig sind und ohne Gefährdung des Danziger Devisenbestandes erworben werden konnten.

Dieser neue wirtschaftliche Kriegszustand hat aber nur wenige Tage bestanden. Schon am 8. August kam ein (durch die Tagespresse bekannt gegebenes) Protokoll zustande, nach dem die beiden Regierungen die erwähnten Anordnungen zurückgezogen haben und Danzig erklärt hat, die Devisenbewirtschaftung nur für eine vorübergehende Zeit aufrechterhalten zu wollen. Nur für diese Zeit hat Danzig sich damit einverstanden erklärt, daß die Zölle, die vertragsmäßig

<sup>1)</sup> GBl. S. 609—11.

nach Wahl des Zahlungspflichtigen in Danziger Gulden oder Zloty bezahlt werden können, auch von den Danziger Zollämtern ausschließlich in polnischer Währung erhoben werden. Eine endgültige Einigung ist zwar noch nicht zustande gekommen, aber um so mehr zu erwarten, als seit der Verordnung über den Zahlungsverkehr mit dem Auslande vom 17. Juli 1935<sup>1)</sup> von den Beschränkungen des Verkehrs mit ausländischen Zahlungsmitteln nur noch eine Guldenbewirtschaftung übrig geblieben ist. Genehmigungspflichtig ist nur noch der Erwerb von Devisen und anderen ausländischen Zahlungsmitteln gegen Danziger Gulden, während die Verfügung über vorhandene Devisen- und Sortenbestände frei ist. Einstweilen haben die beiden Regierungen am 11. Oktober 1935<sup>2)</sup> Richtlinien vereinbart, die nachteilige Auswirkungen dieser Guldenbewirtschaftung auf den polnischen Transithandel sowie auf den Wirtschaftsverkehr zwischen Danzig und Polen verhindern sollen.

#### VI. Schluß

So besteht denn trotz des Intermezzos vom Sommer d. J. das vertragliche Friedenswerk wenigstens *de jure* weiter, und es ist dringend zu hoffen, daß ihm nicht das Schicksal der großen Verträge von 1920 und 1921 beschieden sein möge, eine Ära neuer Streitigkeiten einzuleiten. Die Aussichten auf eine Periode einer aufrichtigen friedlichen Zusammenarbeit der beiden Staaten sind jetzt größer als vor 15 Jahren, das beweisen die beiden deutsch-polnischen Verträge von 1934 und 1935. Für Danzig ergibt sich der Wille zur ehrlichen Vertragserfüllung schon aus seiner wirtschaftlichen Lage. Die Hoffnung aller Danziger Kreise geht dahin, daß Polen das würdigen und mit der gleichen Bereitwilligkeit beantworten wird.

Dr. Georg Crusen,

Geh. Oberjustizrat,

Präsident i. R. des Obergerichts der Freien Stadt Danzig.

### **Der Zwischenfall von Ual-Ual und seine Behandlung durch Völkerbund und Schiedskommission**

Dem Zwischenfall von Ual-Ual, der durch den Spruch der italienisch-abessinischen Schieds- und Vergleichskommission vom 3. September 1935<sup>3)</sup> einen formalen — den Fortgang des italienisch-abessinischen

<sup>1)</sup> GBl. S. 854—858.

<sup>2)</sup> a. a. O. S. 601.

<sup>3)</sup> S. d. N., Journ. Off. 1935, S. 1351—55; vgl. a. die Zusammenstellung des gesamten Materials in Revue de Droit International (La Pradelle) Bd. XVI (1935), S. 169—610.