Peter Hilpold[1]

V. Minderheitenschutz im Völkerbundsystem

1. Grundlagen

Wenn der Erste Weltkrieg eine seiner Hauptursachen im Nationalitätenstreit in Europa hatte, so war schon seit den ersten Kriegsjahren klar, dass jegliche Nachkriegsregelung dem Selbstbestimmungsstreben der verschiedenen Nationalitäten Europas in weitgehendem Maße Rechnung musste. Dies galt natürlich in erster Linie für die Alliierten der Entente, die den Kampf für die Selbstbestimmung zum zentralen Kriegsziel erhoben hatten.[2] Auch die Mittelmächte konnten sich aber dem Gang der Dinge nicht verschließen und deuteten deshalb für die Nachkriegszeit die Verfolgung ähnlicher Ziele an.[3]

---

[1] Dr. iur. Mag. soc. oec. Mag. phil., ao.Univ.-Prof. am Institut für Italienisches Recht und am Institut für Unternehmens- und Steuerrecht der Universität Innsbruck.

[2] Diesbezüglich kann einmal auf die am 5. August 1914 vor dem Unterhaus gehaltene Rede des britischen Premierministers Herbert Asquith verwiesen werden, der Folgendes ausführte: „If I am asked what we are fighting for, I reply [...] We are fighting to vindicate the principle which, in these days when force, material force, sometimes seems to be the dominant influence and factor in the development of mankind, [...] that small nationalities are not to be crushed, in defiance of international good faith by the arbitrary will of a strong and overmastering power." Zitiert nach Robinson ua 1943, 3. Des Weiteren ist primär auf verschiedene Äußerungen des US-amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson zu verweisen, der zum eigentlichen Vorkämpfer des Selbstbestimmungsprinzips im 20. Jahrhundert werden sollte. Richtungsweisend für die Gestaltung der Nachkriegsordnung sollte einmal das im Rahmen der Kongressrede vom 8. Januar 1918 vorgestellte 14-Punkte-Programm werden, wobei für den hier relevanten Kontext insbesondere die Punkte 8 bis 13 dieses Programms von Relevanz waren. Außerdem sei auf Punkt 2 seiner Mount-Vernon-Rede vom 4. Juli 1918 verwiesen: „Die Regelung einer jeden Frage des Territoriums, der Staatsgewalt, der Wirtschaftsgestaltung oder der politischen Zugehörigkeit [muss] auf der Grundlage einer freiwilligen Annahme dieser Regelung durch das unmittelbar betroffene Volk [geschehen] und nicht auf der Grundlage des materiellen Interesses oder Vorteils einer anderen Nation oder Bevölkerung, die zugunsten ihres eigenen äußeren Einflusses und Übergewichtes eine abweichende Regelung anstreben könnte." Zitiert nach Erler 1931, 112.

[3] So verkündete der deutsche Kanzler v. Bethmann-Hollweg am 9. November 1916 vor dem Reichstag das Kriegsziel der „freien Entwicklung aller Nationen, der großen und der kleinen." Zitiert nach Wintgens 1930, 100. Vgl auch die Antworterklärung des Österreichisch-ungarischen Delegierten, des Grafen Czernin, zu den Friedensverhandlungen von Brest-Litowsk, abgegeben namens der Mittelmächte am 25. Dezember 1917 (zitiert nach Kraus 1927, 34): „[...] Eine gewaltsame Aneignung von Gebieten, die während des Krieges besetzt worden sind, liegt nicht

Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Staaten der Entente dem Selbstbestimmungsgedanken näher standen als die Mittelmächte, umfasste die zuletzt genannte Staatengruppe doch die Vielvölkerstaaten Österreich-Ungarn und die Türkei. Auch die siegreichen Alliierten taten sich letzten Endes aber äußerst schwer bei der praktischen Umsetzung des Selbstbestimmungsprinzips nach dem Ersten Weltkrieg – sei es aufgrund objektiver Probleme bei der Umsetzung dieses Prinzips, sei es aufgrund politischen Kalküls.[4]

Schon während des Krieges war klar, dass der Selbstbestimmungsgedanke nicht dadurch seine vollständige Umsetzung erfahren konnte, dass jeder Nation Staatlichkeit gewährt würde.[5] Minderheitenschutz sollte ein Substitut darstellen und überall dort zu einer Stabilisierung der Lage führen, wo sich – wie bereits vorhersehbar – neue Minderheitensituationen als Folge der neuen Grenzziehung ergeben würden bzw wo bereits gegebene Minderheitenprobleme nicht durch die Gewährung von Eigenstaatlichkeit gelöst werden konnten. Dabei wurde auf ein Institut Rückgriff genommen, das als Konfliktlösungsinstrument für Problemstellungen dieser Art in Europa bereits etabliert war, wenngleich vom Ergebnis her nicht immer besonders erfolgreich. Bezeichnenderweise war ein Großteil der Regelungen aus dem 19. Jahrhundert, die für die Konzipierung des neuen Regelwerkes Pate stehen sollten, gerade in Zusammenhang mit dem schon lange andauernden Auflösungsprozess des Osmanischen Reiches vereinbart bzw innerstaatlich vom zweiten großen Vielvölkerstaat, der österreichisch-ungarischen Monarchie, geschaffen worden. Konzeptio-

---

in den Absichten der verbündeten Regierungen. Über die Truppen in den zurzeit besetzten Gebieten wird im Friedensvertrag Bestimmung getroffen, soweit nicht über die Zurückziehung an einigen Stellen vorher Einigkeit erzielt wird. [...] Es liegt nicht in der Absicht der Verbündeten, eines der Völker, die in diesem Kriege ihre politische Selbständigkeit verloren haben, dieser Selbständigkeit zu berauben. [...] Die Frage der staatlichen Zugehörigkeit nationaler Gruppen, die keine staatliche Selbständigkeit besitzen, kann nach dem Standpunkt der Vierbundmächte nicht zwischenstaatlich geregelt werden. Sie ist im gegebenen Falle von jedem Staat mit seinen Völkern selbständig auf verfassungsmäßigem Wege zu lösen. [...] Desgleichen bildet nach Erklärungen von Staatsmännern des Vierbundes der Schutz des Rechts der Minderheiten einen wesentlichen Bestandteil des verfassungsmäßigen Selbstbestimmungsrechts der Völker. Auch die Regierungen der Verbündeten verschaffen diesem Grundsatz, soweit er praktisch durchführbar erscheint, überall Geltung." – Wenn der Frieden von Brest-Litowsk aber einen Maßstab dessen darstellen kann, was die Mittelmächte im Falle eines Sieges über die Entente konkret an Minderheitenschutz zu gewähren bereit waren, dann wäre das Ergebnis eher dürftig gewesen. Vgl Macartney 1934, 212f.

4 Kritisch dazu zB Erler 1931, 113, der schreibt: „Überblickt man die Friedensverträge, so scheint es, dass die Lösung der Einzelfragen nicht so sehr abhängig war von dem unbestimmten und dehnbaren Begriff der ‚Interessen der menschlichen Gesellschaft' oder des Weltfriedens, als von dem greifbaren und kaum verhüllten materiellen Interesse der Siegermächte."

5 Vgl generell zu dieser Problematik Hilpold 1999.

nell bestand also durchaus eine enge Vertrautheit mit dem Instrument des Minderheitenschutzes, wenngleich nun ein Quantensprung ganz besonderer Art erfolgen sollte:

- Die Umgestaltung der politischen Landkarte Europas als Folge des Ersten Weltkrieges war äußerst weitreichender Natur und damit verbunden auch die Minderheiten- bzw Nationalitätenproblematik.
- Die im 19. Jahrhundert geschaffenen Minderheitenschutzregelungen hatten sich vielfach als unwirksam erwiesen. Es waren also Vorkehrungen zu treffen, die die Wirksamkeit des Minderheitenschutzes maßgeblich erhöhen sollten.
- Die Ansprüche an die Leistungsfähigkeit eines Minderheitenschutzsystems waren mit der Fortentwicklung der Grundrechtsdiskussion erheblich angestiegen.[6]
- Nicht zuletzt war von vornherein absehbar, dass weitreichende Grenzverschiebung den Keim für neue Auseinandersetzungen in sich bergen würden. Minderheitenschutzregelungen sollten also eine Befriedungswirkung entfalten.

Bereits aus dieser ersten Charakterisierung des Minderheitenschutzsystems des Völkerbundes wird deutlich, dass dieser Schutzmechanismus vielfältige Zielsetzungen zu verfolgen hatte, die nicht immer in Einklang zu bringen sein sollten. Letzten Endes resultierten daraus auch Interpretationsprobleme. So ist die Frage, ob dieses Schutzsystem primär auf den unmittelbaren Schutz der einzelnen Minderheitenangehörigen oder auf die Stabilisierung der europäischen Nachkriegsordnung ausgerichtet war, von grundlegender Bedeutung, und die jeweilige Antwort musste erhebliche Auswirkungen auf die Auslegung der einzelnen Normen zeitigen. Die unklare Zielbestimmung hat letztlich auch mit zum Versagen des Gesamtsystems beigetragen.

Mit der Überantwortung einer Garantiefunktion an den Völkerbund sollte verhindert werden, dass diesem Schutzsystem dasselbe Schicksal beschieden sein würde wie den Regelungen des 19. Jahrhunderts. Tatsächlich hat diese Institution – wie zu zeigen sein wird – in den ersten Jahren Erhebliches zur materiellen Verwirklichung dieser Verpflichtungen beigetragen. Langfristig sollte es den verpflichteten Staaten im Wesentlichen aus zwei Gründen gelingen, diese Bindung zu überwinden:

- die Krise des Völkerbundes wurde zur Krise des Minderheitenschutzsystems;
- internationale Organisationen taten sich in der Zwischenkriegszeit – trotz einiger Vorläufer – noch relativ schwer in der Familie der Völkerrechtssubjekte, die von der absoluten Dominanz der um ihre Souveränität bangenden Staaten gekennzeichnet war.

---

[6] Die in den Pariser Vorortverträgen gewährten Rechte unterschieden sich von jenen, die im Rahmen des Berliner Kongresses zuerkannt wurden, vor allem im Bereich der sprachlichen und kulturellen Rechte, die den Grundrechtstraditionen der Alliierten entstammten. Vgl Jackson Preece 1997, 82.

2. *Die Festlegung der Minderheitenschutzverpflichtungen*

2.1. Die Verankerung der Schutzverpflichtungen

Schon während des Ersten Weltkrieges haben private Organisationen verschiedene Entwürfe für die Gestaltung von Minderheitenschutzregelungen nach dem Krieg vorgelegt.[7] Den bedeutendsten Einfluss sollten aber verschiedene jüdische Organisationen ausüben. Die neuen Grenzziehungen und das Entstehen neuer Staaten sollten im Wesentlichen den mittel- und osteuropäischen Raum betreffen, wo jeweils starke jüdische Minderheiten anzutreffen waren, die im Laufe der vergangenen Jahrhunderte immer wieder massiver Verfolgung ausgesetzt waren. Es war angesichts unzähliger Übergriffe, denen die jüdische Volksgruppe in der Vergangenheit ausgesetzt gewesen war, bereits vorhersehbar, dass die Entstehung neuer Nationalstaaten, die von früher ebenfalls unterdrückten Volksgruppen dominiert sein sollten, die Unterdrückung der jüdischen Volksgruppen nicht mindern, sondern noch weiter „verstärken" würde. Gleichzeitig war durch die Kriegsereignisse das Ziel einer nationalen Heimstätte in greifbare Nähe gerückt.[8] Die jüdischen Organisationen versuchten ihre Vorstellungen zT über sozialistische Organisationen, zT über die jeweiligen nationalen politischen Vertreter zu vermitteln.

In dem an die Friedenskonferenz gerichteten „Kopenhagener Manifest" vom 25. Oktober 1918 wurde ua die „volle und tatsächliche Gleichberechtigung in allen Ländern" sowie die

> nationale Autonomie auf kulturellem, sozialem und politischem Gebiet für die jüdische Bevölkerung der Länder jüdischer Massensiedlung sowie aller anderen Länder, falls deren Bevölkerung Anspruch darauf erhebt

gefordert. Vom 15. bis zum 18. Dezember trat zum ersten Mal ein jüdischer Weltkongress in Philadelphia zusammen. Weiters wurde ein „Komitee der jüdischen Delegationen bei der Friedenskonferenz in Paris" gegründet, das vielbeachtete Beiträge in der Diskussion über die Gestaltung des Minderheitenrechts in der Nachkriegszeit einbrachte.[9]

Das Minderheitenschutzanliegen fand im amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson einen überzeugten Verfechter, wenngleich die Minder-

---

7 Dabei ließ man sich auf der Grundlage von Vorschlägen des österreichischen Völkerrechtlers Laun auch vom österreichischen Staatsgrundgesetz des Jahres 1867 inspirieren. Vgl Macartney 1934, 214; Erler 1931, 121ff; Landauer 1927.

8 Diesbezüglich von besonderer Bedeutung war bekanntlich die britische „Balfour-Deklaration" vom 2.11.1917.

9 Vgl dazu Erler 1931, 124ff. Wintgens bezeichnet die von diesem Komitee vorgelegte Denkschrift „über den Schutz der nationalen Minderheiten" als „Grundlage man möchte sagen: die alleinige Grundlage – der Minderheitenschutzverträge bzw der Minderheitenschutzbestimmungen der Friedensverträge". Vgl Wintgens 1930, 116. Vgl auch v Balogh 1928, 25ff.

heitenproblematik auf der Friedenskonferenz erst relativ spät thematisiert worden ist.

Der dritte Entwurf Wilsons für eine Völkerbundsatzung enthielt folgende Minderheitenschutzbestimmung in Art VI:

> The League of Nations shall require all new States to bind themselves, as a condition precedent to their recognition as independent or autonomous States, and the Executive Council shall exact of all States seeking admission to the League of Nations the promise, to accord to all racial or national minorities within their several jurisdictions exactly the same treatment and security, both in law and in fact, that is accorded the racial or national majority of their people.[10]

Im nachfolgenden Art 7 sollte die Religionsfreiheit gewährleistet werden:

> Recognizing religious persecution and intolerance as fertile sources of war, the Contracting Powers agree, and the League shall exact from all new States and all States seeking admission to it the promise that they will make no law prohibiting or interfering with the free exercise of religion, and that they will in no way discriminate, either in law or in fact, against those who practice any particular creed, religion, or belief whose practices are not inconsistent with public order or public morals.[11]

Letzten Endes wurde aber weder eine Minderheitenschutzbestimmung noch eine Verbürgung über die Religionsfreiheit in die Völkerbundsatzung aufgenommen. Es bestand somit keine Bereitschaft, Grundrechte mit allgemeiner Wirkung (und somit auch mit Wirkung gegenüber den Siegermächten) in einem multilateralen Instrument zu verankern. Minderheitenschutzverpflichtungen sollten vielmehr auf bilateralem Wege – und im Ergebnis also selektiv – auferlegt werden. Damit war das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes aber schon von seinem Ursprung her mit einem Makel behaftet, der ganz wesentlich zum Untergang dieser Ordnung beitragen musste. Insbesondere war es für die effektiv mit Schutzverpflichtungen belasteten Staaten ein Leichtes, auf die Unausgewogenheit dieses Systems zu verweisen, was in den Auseinandersetzungen vor dem Völkerbund auch kontinuierlich geschah.

2.2. *Die einzelnen Minderheitenschutzverpflichtungen*

Die verschiedenen Minderheitenschutzverpflichtungen können folgendermaßen kategorisiert werden:[12]

2.2.1. Die Minderheitenschutzverträge

ZT wurden gesonderte Minderheitenschutzverträge abgeschlossen. Es handelt sich dabei um die Verträge der alliierten und assoziierten Mächte mit:

---

10 Vgl Kraus 1927, 40f.

11 Ibid, 41.

12 Vgl dazu Pircher 1979, 65ff.

- Polen (Vertrag von Versailles vom 28. Juni 1919, in Kraft seit dem 10. Januar 1920);
- dem Serbisch-Kroatisch-Slowenischen Staat (Vertrag von Saint-Germain-en-Laye vom 10. September 1919, in Kraft seit dem 16. Juli 1920);
- der Tschechoslowakei (Vertrag von Saint-Germain-en-Laye vom 10. September 1919, in Kraft seit dem 16. Juli 1920);
- Rumänien (Vertrag von Paris vom 9. Dezember 1919, in Kraft seit dem 4. September 1920);
- Griechenland (Vertrag von Sèvres vom 10. August 1920, abgeändert durch das Protokoll von Lausanne vom 24. Juli 1923, in Kraft seit dem 6. August 1924).

2.2.2. Die Friedensverträge

ZT wurden Minderheitenschutzverpflichtungen in die Friedensverträge aufgenommen. Es handelt sich dabei um die Verträge der alliierten und assoziierten Mächte mit:

- Österreich (Vertrag von Saint-Germain-en-Laye vom 10. September 1919, in Kraft seit dem 16. Juli 1920);
- Bulgarien (Vertrag von Neuilly-sur-Seine mit Bulgarien vom 27. November 1919, in Kraft seit dem 9. August 1920);
- Ungarn (Vertrag von Trianon vom 4. Juni 1920, in Kraft seit dem 26. Juli 1921);
- der Türkei (Vertrag von Lausanne vom 24. Juli 1923, in Kraft seit dem 6. August 1924).

Dieser zuletzt genannte Vertrag ist an die Stelle des Vertrages von Sèvres vom 10. August 1920 getreten. Während der Vertrag von Sèvres äußerst weitreichende Minderheitenschutzregelungen enthalten hätte (die im gegeben Fall auch dringend erforderlich gewesen wären), wies der Vertrag von Lausanne einen Schutzstandard auf, der weit unter jenem der übrigen Minderheitenschutzregelungen lag. Die Türkei blieb damit in der Zwischenkriegszeit in minderheitenrechtlicher Hinsicht ein großer Problemfall.

Mit Ausnahme der Türkei – welche durch Vertreibungen sowie durch die siegreiche militärische Auseinandersetzung mit Griechenland 1920/1922 neue Fakten geschaffen hatte – wurden Minderheitenschutzregelungen dann in Friedensverträge aufgenommen, wenn die zugrunde liegende Problematik weniger ausgeprägt war. Von namhaften Experten wurde während der Völkerbundzeit die Auffassung vertreten, die Verträge mit Österreich, Bulgarien und Ungarn hätten allein aus Reziprozitätsgründen Minderheitenschutzverpflichtungen enthalten; in diesen Ländern sei das Minderheitenproblem so gut wie irrelevant gewesen.[13]

---

[13] Dies wurde – in sicherlich überspitzter Form – von Pablo de Azcárate 1945, 55f behauptet. Er schreibt dazu: „The truth of this statement is by no means diminished by the fact that sporadic petitions were presented to the League of Nations con-

2.2.3. Die Minderheitenschutzerklärungen

Folgende Staaten haben zum Zeitpunkt ihres Beitritts zum Völkerbund Minderheitenschutzerklärungen abgegeben:
- Albanien (am 2. Oktober 1921);
- Litauen (am 12. Mai 1922);
- Lettland (am 7. Juli 1923);
- Estland (am 17. September 1923);
- der Irak (am 30. Mai 1932).

Diskutiert wurde eine Erweiterung der Minderheitenschutzverpflichtungen auch auf andere Gebiete im Nahen Osten, wovon aber gerade aufgrund der schlechten Erfahrungen mit dem Irak wieder Abstand genommen wurde.

Diese Erklärungen stellten Vorbedingungen für die Aufnahme in den Völkerbund dar. Eine vergleichbare Praxis sollte später die Europäische Union im ausgehenden 20. Jahrhundert üben: Einmal im Kontext der Bemühungen der neu entstandenen mittel- und osteuropäischen Staaten um Anerkennung in den Jahren 1990/1991[14] und zum anderen im Zuge des am 1. Mai 2004 vollendeten Beitrittsprozesses.[15]

2.2.4. Sonstige zwischenstaatliche Minderheitenschutzerklärungen

Schließlich ist in der unmittelbaren Nachkriegszeit noch eine Reihe von zwischenstaatlichen Abkommen abgeschlossen worden, die nur zT unter die Völkerbundgarantie gestellt wurden:
- Das Åland-Abkommen vom 27. Juni 1921 zwischen Schweden und Finnland (mit selbem Datum unter der Garantie des Völkerbundes). Es enthält eine weitreichende Autonomieregelung zugunsten der schwedischsprachigen Bevölkerungsgruppe auf den Åland-Inseln und gilt nach wie vor als vorbildhaft.
- Das deutsch-polnische Oberschlesienabkommen vom 15. Mai 1922 (unter der Garantie des Völkerbundes seit dem 20. Juli 1922). Die Grenzziehung zwischen Polen und Deutschland in Preußisch-Oberschlesien wurde nicht im Versailler Abkommen vorgenommen, sondern sollte laut Art 88 dieses Abkommens einer späteren Beschlussfassung der alliierten und assoziierten Hauptmächte vorbehalten sein, die sowohl dem Willen der Bevölkerung als auch den geographischen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten Rechnung zu tragen hatte.[16]

---

cerning the 'old Catholics' of Vienna, the Slovakian groups of the north of Hungary, or certain Vlach groups in the Bulgarian mountains. All of us knew the origin and meaning of these petitions, and they deceived no one." Ibid, 55.
Diese Aussage muss aus heutiger Sicht problematisch erscheinen und sie ist umso schwerwiegender, wenn man bedenkt, dass ihr Autor Leiter der Abteilung für Minderheitenfragen des Völkerbundes war.

14 Vgl Hilpold 1993b.

15 Vgl Hilpold 2001a sowie Toggenburg 2001, 223ff.

16 Vgl Erler 1931, 144.

Bekanntlich wurde die Aufteilung des betreffenden Gebietes letztlich aufgrund von – umstrittenen – Referenden vorgenommen. In den Polen zugesprochenen Gebieten sollte das deutsch-polnische Minderheitenschutzabkommen Anwendung finden; für die an Deutschland fallenden Gebiete sollte ein eigenes Abkommen mit einer Wirksamkeit von 15 Jahren abgeschlossen werden, da für Deutschland ja keine eigenen Minderheitenschutzverpflichtungen galten. Dieses Abkommen enthielt durchwegs weitreichende Zusagen[17] und zT von den übrigen Verträgen abweichende prozedurale Vorschriften.[18]

- Das Übereinkommen zwischen Polen und der Freien Stadt Danzig vom 9. November 1920 sowie das Warschauer Abkommen vom 24. Oktober 1921 zur Ergänzung und weiteren Ausführung des erstgenannten Übereinkommens.[19] Damit sollte der polnischen Bevölkerungsgruppe ein ähnlicher Schutz zuerkannt werden, wie er für die deutsche Bevölkerungsgruppe nach Maßgabe des Minderheitenschutzabkommens mit Polen vorgesehen war. Die Verpflichtung zum Abschluss dieses Vertrages war in Artikel 104 Ziff 5 des Friedensvertrages von Versailles enthalten.
- Die Memelkonvention vom 8. Mai 1924. Laut diesem Abkommen zwischen den Hauptmächten und Litauen wird die Minderheitenschutzerklärung Litauens auch auf das litauischer Souveränität unterliegende Memelgebiet angewandt, wobei sowohl Litauisch als auch Deutsch als Amtssprachen anerkannt werden. Dem Memelgebiet wird eine weitreichende Autonomie zuerkannt.
- Der Brünner Vertrag vom 7. Juni 1920 zwischen Österreich und der Tschechoslowakei präzisierte insbesondere die Österreich auferlegten Minderheitenschutzverpflichtungen zugunsten der tschechischen und slowakischen Volksgruppe im schulischen Bereich in Wien, wobei versucht wurde, über das Reziprozitätsprinzip einen Konnex zwischen dem Minderheitenschutz in der Tschechoslowakei und jenem in Öster-

---

17 So war darin die Regelung zu finden, dass in den Minderheitengebieten in den für die Minderheit vorgesehenen Schul-, Kultur-, Sozial- und Religionseinrichtungen auch Lehrer aus dem jeweils anderen Vertragsgebiet tätig sein durften. Weiters war die öffentliche Minderheitenschule nicht nur auf den Bereich der Grundschule beschränkt. Vielmehr waren auch mittlere und höhere Minderheitenschulen als öffentliche Schulen einzurichten, soweit dies von einer bestimmten Anzahl von Erziehungsberechtigten gefordert wurde. Vgl die Artikel 116ff des Oberschlesienabkommens sowie Erler 1961, 533.

18 Diese bestanden in erster Linie darin, dass auch die Minderheitenangehörigen ihre Beschwerden direkt an den Völkerbundrat bzw an ein nationales Minderheitenamt richten konnten. Vgl die Art 147ff des Oberschlesienabkommens.

19 Für Danzig wurde völkerrechtlich eine Sonderregelung geschaffen, da diese Stadt einerseits weit überwiegend von Deutschen bewohnt war (von 366.730 Einwohnern gehörten 12.027 der polnischen Volksgruppe an, 1.629 waren zweisprachig), diese Hafenstadt wirtschaftlich aber von eminenter Bedeutung für die Volkswirtschaft des neu geschaffenen polnischen Staates war. Vgl Macartney 1934, 516f.

reich herzustellen und diesen damit gleichzeitig auch wechselseitig zu stärken.

- Die griechisch-bulgarische Auswanderungskonvention. Dieses Abkommen vom 27. November 1919 sah einen freiwilligen Bevölkerungsaustausch zwischen den beiden Vertragsparteien vor. Es sollte den Ausreisewilligen gestattet werden, bewegliches Gut ohne Erhebung irgendeiner Gebühr auszuführen, unbewegliches Vermögen sollte nach Bestimmungen, die von einer Gemischten Kommission festzusetzen waren, abgelöst werden.
- Das griechisch-türkische Abkommen über den Bevölkerungstausch vom 30. Januar 1923 sah dagegen einen zwangsweisen Bevölkerungstransfer der jeweiligen griechisch bzw türkischen Minderheiten vor. Dieses Abkommen ist aufgrund seiner inhumanen Natur und aufgrund seiner dramatischen humanitären Konsequenzen in die Geschichte eingegangen.

2.2.5. Eine Gesamtbewertung

Die vorstehende Übersicht sollte zeigen, dass Minderheitenschutzregelungen nach dem Ersten Weltkrieg ein zentrales Instrument darstellten, um Stabilität in Europa zu schaffen.[20] Ein beachtlicher Teil dieser Regelungen sollte eine besondere Bestärkung durch die sog „Völkerbundgarantie" erfahren, deren Essenz nachfolgend im Detail erläutert wird. Auch die übrigen Regelungen, von welchen hier nur eine Auswahl wiedergegeben werden konnte, wurden aber zweifelsohne von der Einrichtung dieser neuen internationalen Organisation beeinflusst.

Trotz der Vielzahl an Regelungen waren diese aber stets selektiv. Bis zum Jahr 1924 war die Völkerbundgarantie in Bezug auf Verpflichtungen für 13 Staaten sowie für das Abkommen über Oberschlesien in Kraft.[21] Die Völkerbundgarantie wurde allein auf einen weiteren Staat, nämlich auf den Irak im Jahr 1932, ausgedehnt. Die Nationalsozialisten in Deutschland schienen sich anfänglich nach der Machtergreifung dieses Instrumentariums bedienen zu wollen. Im Oktober 1933 trat aber Deutschland aus dem Völkerbund aus, wodurch auch die Völkerbundgarantie hinfällig wurde. Am 13. September 1934 erklärte der polnische Außenminister General Joseph Beck vor der Bundesversammlung des Völkerbundes, dass Polen ab sofort seine Zusammenarbeit im minderheitenschutz-rechtlichen Bereich mit dem Völkerbund einstellen werde.[22] Zum damaligen Zeitpunkt war

---

20 US-Präsident Wilson hatte im Rahmen der Plenarversammlung der Friedenskonferenz am 31. Mai 1919 Folgendes festgehalten: „Nothing [...] is more likely to disturb the peace of the world than the treatment which might in certain circumstances be meted out to minorities [...]". Zitiert nach Capotorti 1979, 17, Rn 92.

21 Veatch 1983, 369.

22 Unmittelbare Veranlassung für diesen Schritt war einmal die Überzeugung, diese Verpflichtungen seien unvereinbar mit dem Status Polens als „Großmacht", zum anderen der bevorstehende Beitritt der UdSSR zum Völkerbund und die damit

das Vertrauen in das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes aber bereits dramatisch geschwunden.[23] Auf die Gründe wird im Detail weiter unten einzugehen sein.

Selbst wenn man die Position akzeptieren sollte, dass die Zeit noch nicht reif war für ein allgemeines Minderheitenschutzsystem und möglicherweise auch nicht der Bedarf an einem solchen gegeben war, so hätte dennoch der selektive Ansatz nach einheitlichen Kriterien Anwendung finden sollen, was jedoch nicht der Fall war. Auf kontinuierliche Kritik von Seiten Polens stieß zB der Umstand, dass für Deutschland – mit Ausnahme von Oberschlesien – keinerlei Minderheitenschutzverpflichtungen galten.[24] Die Auferlegung solcher Verpflichtungen hätte für Deutschland – angesichts einer vergleichsweise geringen Größe der polnischen Minderheit – keine allzu große Bürde bedeutet, über den Reziprozitätsgrundsatz die minderheitenrechtlichen Auflagen für Polen aber politisch erträglicher gemacht.[25]

Auf völliges Unverständnis stieß schließlich weltweit die Tatsache, dass Italien keinerlei Minderheitenschutzverpflichtungen gegenüber der deutsch- und slowenischsprachigen Bevölkerung übernehmen musste, die durch die territorialen Erweiterungen nach dem Ersten Weltkrieg zu Italien gekommen war. Wenn – wie verschiedentlich behauptet – jenen Staaten Minderheitenschutzverpflichtungen auferlegt werden sollten, die entweder neu gegründet worden waren oder die eine erhebliche territoriale Erweiterung erfahren haben, so hätte – nach dem zweitgenannten Kriterium – Italien ebenfalls entsprechende Regelungen treffen müssen. Italien weigerte sich aber im Rahmen der Friedensverhandlungen hartnäckig, mit den Neustaaten gleichgestellt zu werden und bezeichnete Einschränkungen dieser Art als unvereinbar mit seiner Souveränität.[26] Dies stellte aber einen Affront für all jene Staaten dar, die Minderheitenschutzverpflichtungen übernommen hatten.[27] Seit der Machtübernahme der Faschisten in Italien im Jahr 1922 wurde schließlich eine gezielte, extrem minderheitenfeindliche Entnationalisierungspolitik betrieben, die einen Affront

---

verbundene Angst, dieser Staat könnte Minderheitenfragen als Vorwand für eine Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten Polens verwenden. Vgl Gütermann 1979, 139. Kein weiterer Staat hat in der Folge die Minderheitenschutzverpflichtungen gekündigt.

23 Ibid, 381.

24 Zu erwähnen ist noch, dass auch die tschechoslowakische Regierung auf der Friedenskonferenz – erfolglos – versucht hat, für die Sorben in Deutschland eine Minderheitenschutzzusage zu erhalten.

25 Sieht man diese Thematik aber im breiteren Kontext des Friedensvertrages von Versailles, so dürften die ohnehin bereits harten Bedingungen dieses Vertrages dafür ausschlaggebend gewesen sein, dass auf die Auferlegung weiterer Belastungen verzichtet worden ist.

26 Vgl Macartney 1934, 252. Zur Problematik des übersteigerten Souveränitätsdenkens in zahlreichen europäischen Staaten im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert vgl Mandelstam 1923, 383ff.

27 Vgl Macartney 1934, 252.

gegenüber allen Bemühungen darstellten, einen internationalen Mindeststandard im europäischen Minderheitenschutz herauszubilden.[28]

3. Die Völkerbundgarantie

3.1. Das Zustandekommen des Minderheitenschutzvertrages mit Polen

Der von den alliierten und assoziierten Mächten mit Polen geschlossene Minderheitenschutzvertrag übte eine Vorbildfunktion gegenüber allen Minderheitenschutzverträgen aus.

Während der Aushandlung dieses Vertrages war einer Reihe von Bedenken von polnischer Seite Rechnung getragen worden, was im Ergebnis zu einer erheblichen Einschränkung der gewährten Rechte führte.[29] Trotz dieser Konzessionen herrschten in Polen noch erhebliche Bedenken gegenüber einer Unterzeichnung dieses Abkommens vor. Diese Bedenken hat der französische Ministerpräsident Clemenceau im Namen der alliierten und assoziierten in einem berühmten Schreiben an den polnischen Ministerpräsidenten Paderewski zu zerstreuen versucht.[30] Aus diesem Schreiben werden auch wesentliche Charakterzüge des Minderheitenschutzsystems des Völkerbundes deutlich.[31]

- In erster Linie versuchte Clemenceau die Ansicht zu widerlegen, Polen sollten historisch einmalige und damit besonders diskriminierende Belastungen auferlegt werden. Er zeigte vielmehr auf, dass sich diese Praxis in einen breiten historischen Bogen fügt, wobei schon im Rahmen des Berliner Kongresses die Anerkennung der Neustaaten von verschiedenen Auflagen, ua im Bereich des Minderheitenschutzes, abhängig gemacht worden waren.
- Gleichzeitig wurde von Polen auch ein gewisses Entgegenkommen für den Einsatz der alliierten und assoziierten Mächte erwartet, dem Polen ja seine Unabhängigkeit verdanke.[32] Da die Unabhängigkeit Polens auch in Zukunft von dieser Unterstützung abhänge, täte dieser Staat gut daran, seinen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Sicherheit (durch die Einführung geeigneter Minderheitenschutzregelungen) zu leisten. Vergleichbare Verpflichtungen würden im Übrigen einer Reihe von weiteren Staaten auferlegt.

---

28 Vgl Azcárate 1945, 25.

29 Dies galt insbesondere für die Rechte der jüdischen Volksgruppe und hinsichtlich des territorialen Anwendungsbereichs der Schutzbestimmungen. Polen verlangte erfolgreich, dass die deutsche Volksgruppe nur in den von Deutschland abgetretenen Gebieten besonderen Schutz erfahren sollte.

30 Vgl dazu Bruns 1928, 5ff; Macartney 1934, 237ff; Robinson ua 1943, 21ff.

31 Abgedruckt bei Kraus 1927, 43ff.

32 „[...] il me faut également rappeler à voter attention le fait que c'est aux efforts et aux sacrifices des puissances au nom desquelles je m'addresse à vous, que la nation polonaise doit d'avoir recouvré son indépendance."

- Zwar weiche dieser Minderheitenschutzvertrag in seiner Form von früheren Regelungen dieser Art ab, doch hänge dies mit dem durch die Schaffung des Völkerbundes völlig geänderten internationalen Rahmen zusammen. Die in der Vergangenheit auferlegten Minderheitenschutzverpflichtungen seien deshalb unwirksam geblieben, da die Kontrolle ihrer Einhaltung einzelnen Großmächten überantwortet worden war, die wiederum daraus ein Recht auf Einmischung zur Verfolgung politischer Zielsetzungen ableiteten. Mit der Überantwortung der Kontrollaufgabe an den Völkerbund sei nunmehr hingegen die Möglichkeit einer Bevormundung entfallen. Im Übrigen sei mit der Einrichtung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs die Möglichkeit einer unparteiischen Auslegung der Verpflichtungen geschaffen worden.
- Was den materiellen Gehalt der Schutzverpflichtungen anbelange, so weiche auch dieser von früheren Regelung ab, doch variierten die Anerkennungsbedingungen für Neustaaten stets nach den individuellen Gegebenheiten.
- Ausdrücklich betont Clemenceau, dass den polnischen Bedenken in Bezug auf die erste Fassung des Vertrages weitgehend Rechnung getragen worden sei. Die Schutzmaßnahmen zugunsten der jüdischen Volksgruppe stellten ein Minimum dar, das angesichts der Feindseligkeiten gegenüber diesem Bevölkerungsteil unbedingt erforderlich sei. Dieser Volksgruppe werde keine Rechtspersönlichkeit innerhalb des polnischen Staates zuerkannt und diesem sei es nicht untersagt, die Verwendung der polnischen Sprache in allen Schulen vorzuschreiben.

Insgesamt bringt dieses Schreiben eine sehr weitreichende Rücksichtnahme auf die Souveränität Polens zum Ausdruck, eine Rücksichtnahme, von welcher die Minderheitenpolitik des Völkerbundes in der Folge generell geprägt war.

3.2. Die Minderheitenschutzbestimmungen im Einzelnen[33]

In Art 1 verpflichtet sich Polen, den Bestimmungen der Art 2 bis 8 Grundrechtscharakter zuzuerkennen.

Laut Art 2 Abs 2 verpflichtet sich die polnische Regierung,

> allen Einwohnern ohne Unterschied der Geburt, der Staatsangehörigkeit, der Sprache, des Volkstums und der Religion, den umfassendsten Schutz ihres Lebens und ihrer Freiheit

zu gewähren. Gemäß Abs 2 ist allen Einwohnern Polens Bekenntnisfreiheit garantiert.

Es handelt sich hierbei also um eine allgemeine Grundrechtsbestimmung, die über den Minderheitenschutz weit hinausreicht. Der Schutz des

---

[33] Französischer und englischer Text des Vertrages sowie deutsche Übersetzung bei Kraus 1927, 50ff. Deutscher Text auch bei Erler 1931, 132ff.

Lebens, der Freiheit und der Bekenntnisfreiheit werden allgemein garantiert.

Detailliert geregelt wird in den Artikeln 3 bis 6 der Erwerb der polnischen Staatsbürgerschaft. Die polnische Staatsangehörigkeit erwerben ohne jede weitere Förmlichkeit die deutschen, österreichischen, ungarischen und russischen Staatsangehörigen, die zur Zeit des Inkrafttretens des Vertrages in den an Polen fallenden Gebieten wohnen oder in diesen Gebieten von dort wohnenden Eltern geboren wurden, auch wenn sie selbst nicht mehr dort ihren Wohnsitz haben.[34] Innerhalb von zwei Jahren kann aber auch eine Verzichtserklärung hinsichtlich der polnischen Staatsbürgerschaft abgegeben werden.[35] Wer über keine andere Staatsangehörigkeit verfügt, wird ohne weiteres durch die Geburt auf polnischem Gebiet Staatsbürger dieses Landes.[36]

Laut Art 7 sind alle polnischen Staatsbürger vor dem Gesetz gleich und genießen ohne Unterschied des Volkstums, der Sprache oder der Religion die gleichen bürgerlichen und politischen Rechte.[37] Derselbe Gleichheitsgrundsatz gilt hinsichtlich der Zulassung zu öffentlichen Ämtern und Funktionen sowie bei der Ausübung der verschiedenen Berufe und Gewerbe. Der Gebrauch einer beliebigen Sprache darf weder in den persönlichen oder wirtschaftlichen Beziehungen noch auf dem Gebiet der Religion, der Presse oder bei Veröffentlichungen jeglicher Art noch in öffentlichen Versammlungen eingeschränkt werden. Vor Gericht werden fremdsprachigen polnischen Staatsangehörigen für den schriftlichen oder mündlichen Gebrauch der Sprache angemessene Erleichterungen gewährt.

Auf den Minderheitenschutz im engeren Sinne gehen die Artikel 8ff ein. In Art 8 wird der Gleichbehandlungsgrundsatz für Minderheitenangehörige polnischer Staatsbürgerschaft betont. Insbesondere wird ihr Recht hervorgehoben, auf ihre Kosten Wohlfahrts-, religiöse und soziale Einrichtungen sowie Schulen und andere Erziehungsanstalten zu errichten, zu leiten und zu beaufsichtigen und in diesen ihre Sprache frei zu gebrauchen und ihre Religion frei auszuüben.

In Art 9[38] wird den Minderheitenangehörigen in den Städten und Bezirken, in welchen sie in beträchtlichem Verhältnis wohnen, in der Grundschule das Recht auf Unterricht in der Minderheitensprache zuerkannt.[39] Die polnische Sprache kann gleichzeitig zum Pflichtfach gemacht werden.

In den Städten und Bezirken, in welchen Minderheitenangehörige in beträchtlichem Verhältnis wohnen, wird diesen auch ein Anspruch auf

---

34 Art 4 des Vertrages.

35 Art 4 Abs 2 des Vertrages.

36 Art 6 des Vertrages.

37 Zum Gleichheitssatz in den Minderheitenschutzverträgen siehe Bruns 1928, 20ff.

38 Diese Bestimmung ist nur auf die Gebiete anwendbar, die am 1. August 1914 zum deutschen Staatsgebiet gehörten.

39 Wie oben gezeigt, war hingegen im Oberschlesienabkommen die Regelung enthalten, wonach bei hinreichender Nachfrage auch mittlere und höhere Schulen auf Kosten der öffentlichen Hand einzurichten waren.

Zuwendung eines gerechten Anteils an dem Genuss und der Verwendung der Summen zuerkannt, die in staatlichen, kommunalen oder anderen Haushaltsplänen für Zwecke der Erziehung, der Religion oder der Wohlfahrt ausgewiesen werden.

Die Artikel 10 und 11 enthalten spezielle Rechte für die jüdische Minderheit, die immerhin 14% der polnischen Bevölkerung ausmachte. Nach Artikel 10 wird die Verteilung der den jüdischen Schulen zuzuweisenden Steueranteile von den örtlichen jüdischen Schulausschüssen vorgenommen. Art 11 ermöglicht die Sabbatheiligung, ohne dass daraus den Angehörigen der jüdischen Minderheit Nachteile im Gerichtswesen (zB bei der Wahrnehmung von Terminen) erwachsen dürfen. Wahlen dürfen nicht an Samstagen stattfinden. Die Sabbatregelung beeinflusst aber nicht die Verpflichtung der Angehörigen der jüdischen Minderheit im wehrrechtlichen Bereich.

Diese insgesamt durchwegs als fortschrittlich zu bezeichnenden Regelungen fanden ihren krönenden Abschluss in der Völkerbundgarantie in Art 12. Danach werden die minderheitenschutzrechtlichen Bestimmungen dieses Vertrages unter die Garantie des Völkerbundes gestellt. Diese Garantien können nur mit Zustimmung der Mehrheit des Völkerbundrates abgeändert werden.

Jedes Mitglied des Völkerbundrates kann die Aufmerksamkeit des Rates auf jede Verletzung irgendeiner dieser Verpflichtungen lenken. Der Rat ist befugt, alle Maßnahmen zu treffen und alle Weisungen zu geben, die nach Lage des Falles zweckmäßig und wirksam erscheinen. Meinungsverschiedenheiten zwischen Polen und einer alliierten oder assoziierten Hauptmacht oder einem anderen Mitglied des Völkerbundrates über rechtliche und tatsächliche Fragen, die diese Artikel betreffen, sind als Streit mit internationalem Charakter gemäß Art 14 der Völkerbundsatzung anzusehen. Jeder Streit dieser Art kann auf Verlangen des anderen Teils vor den Ständigen Internationalen Gerichtshof gebracht werden. Die Entscheidungen dieses Gerichtshofs sind endgültig und haben dieselbe Kraft und Wirkung wie eine aufgrund des Artikels 13 der Völkerbundsatzung gefällte Entscheidung.

Die einzelnen in diesem Vertrag sowie in den übrigen Verträgen und Erklärungen auferlegten Schutzverpflichtungen können grob untergliedert werden in Diskriminierungsverbote und positive Leistungsrechte.[40] Zur ersten Gruppe zählen die verschiedenen Freiheitsrechte (Leben, Freiheit, Religionsausübung, Sprachgebrauch und Meinungsäußerung), die politischen Rechte sowie die sonstigen bürgerlichen Rechte (Wahlrechte, Zulassung zu öffentlichen Ämtern, Ausübung von Berufen und Gewerben).[41] Zu den Leistungsrechten zählt hingegen der Anspruch auf einen staatlich finanzierten Grundschulunterricht in der Minderheitensprache sowie die Zuweisung eines „gerechten Anteils" an den öffentlichen Aus-

[40] Vgl dazu Erler 1961, 532.

[41] Ibid.

gaben für Erziehung, Religion und Wohlfahrt.[42] Nicht eindeutig zuordenbar im Rahmen dieser Kategorisierung ist das Recht, auf eigene Kosten soziale, religiöse und kulturelle Einrichtungen, insbesondere Schulen und Erziehungsanstalten, zu errichten, zu leiten und zu beaufsichtigen und in ihnen die Minderheitensprache frei zu gebrauchen und die Minderheitenreligion auszuüben. An und für sich erwachsen dem Staat dadurch keine Zusatzkosten und deshalb könnte hier das Vorliegen eines Diskriminierungsverbots angenommen werden. Andererseits werden hier Freiräume geschaffen, die der Mehrheitsbevölkerung nicht automatisch zustehen, weshalb hier von Rechten sui generis gesprochen werden kann.

Grundsätzlich werden in diesen Instrumenten individuelle Minderheitenrechte geschaffen.[43] Darüber hinausgehend wird aber im Minderheitenvertrag mit der Tschechoslowakei den südkarpathischen Ruthenen „die weitestgehende Autonomie, die sich mit der Einheit des tschechoslowakischen Staates verträgt" (welche auch die allgemeine Verwaltung und die parlamentarische Vertretung betraf)[44] versprochen. Diese Verpflichtung ist allerdings nie umgesetzt worden.[45] Weitere Autonomieregelungen waren im rumänischen Minderheitenvertrag enthalten (Art 11), wobei den Szeklern und den Siebenbürger Sachsen eine örtliche Autonomie in religiösen und Schulfragen zugesprochen wurde, sowie im griechischen Minderheitenvertrag (Art 12), auf dessen Grundlage die Walachen im Pindusgebiet eine örtliche Autonomie in Religions-, Wohlfahrts- und Schulfragen erhalten sollten.[46]

Es ist offensichtlich, dass bei der Gewährung von Autonomieregelungen größte Zurückhaltung geübt wurde, da das gesamte Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes unter dem impliziten Vorbehalt stand, dass dieses die territoriale Nachkriegsregelung nicht beeinflussen sollte. In der Zuerkennung von Autonomierechten wurde aber die Gefahr gesehen, dass diese eine Vorstufe zur territorialen Loslösung darstellen könnte. Damit ist indirekt erneut die Frage von Ziel und Zweck dieses gesamten

---

42 Ibid.

43 Vgl Claude 1955, 19. Für eine Typisierung individueller und kollektiver Minderheitenrechte vgl die immer noch grundlegende Schrift von Pernthaler 1964.

44 Vgl Erler 1961, 532. Vgl auch Mair 1928, 116ff; Macartney 1934, 201f; Azcárate 1945, 44ff.

45 Die von der tschechoslowakischen Regierung dafür abgegebene (und offenkundig vom Leiter der Minderheitenabteilung des Völkerbundes, Pablo de Azcárate voll mitgetragene) Rechtfertigung, wonach die Einführung einer Autonomie das Land den traditionell in diesem Gebiet dominanten magyarischen Großgrundbesitzern überantwortet und damit alte Abhängigkeitsverhältnisse perpetuiert hätte, erscheint durchaus nicht unplausibel. Vgl Azcárate 1945, 44ff. Dies hätte aber keinen Grund für eine dauerhafte Verweigerung der Autonomie darstellen dürfen. Insbesondere hätte intensiver an der Schaffung der Voraussetzungen gearbeitet werden müssen, die die Einrichtung einer wirkungsvollen Autonomie ermöglicht hätten.

46 Vgl Erler 1961, 532.

Schutzsystems angesprochen, eine Frage, die bis zum Untergang der Völkerbundordnung nicht vollends geklärt werden konnte.

In einer Sitzung des Völkerbundrates am 9. Dezember 1925 gab der brasilianische Vertreter folgende Erklärung ab:

> It seems to me obvious that those who conceived this system of protection did not dream of creating within certain States a group of inhabitants who would regard themselves as permanently foreign to the general organization of the country. On the contrary, they wished the elements of population contained in such a group to enjoy a status of legal protection which might ensure respect for the inviolability of the person in all its aspects and which might gradually prepare the way for the conditions necessary for the establishment of a complete national unity.[47]

Diese Position wurde vom britischen Außenminister Sir Austen Chamberlain durch eine unmittelbar nachfolgend abgegebene Stellungnahme bestätigt:

> The object of the Minorities Treaties was, as M. de Mello Franco has said, to secure for the minorities that measure of protection and justice which would gradually prepare them to be merged in the national community to which they belong.[48]

Diese Äußerungen, die im Völkerbundrat weite Zustimmung fanden, lösten unter Minderheitenvertretern massive Proteste aus. Im Jahr 1929 relativierte Chamberlain seine früheren Äußerungen so stark, dass sie praktisch zurückgenommen wurden:

> I used a word which was not quite appropriate ... the word 'merged' was unhappily chosen. I did not mean for one moment to suggest that is was intended that the cultural characteristics of the minority population should be submerged or abolished. I did intend to indicate, and I hold that it is vital, that the purpose of the treaties was to make conditions in the minority countries such that the minorities could be and were loyal members of the nations to which they belonged.

Wie die nachfolgenden Entwicklungen belegten, blieben aber die grundsätzlichen Auffassungsunterschiede über die anzustrebende Entwicklung dieses Schutzsystems weiter bestehen.

3.3. Das Verfahren

Das Verfahren ist in den Friedensverträgen nur rudimentär geregelt. Die Details wurden vielmehr schrittweise und durch die Praxis herausgebildet. Von grundlegender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der vom Rat am 22. Oktober 1920 angenommene Tittoni-Bericht.[49] Darin wird hervorgehoben, dass das nach dem Ersten Weltkrieg geschaffene Schutzsy-

---

47 League of Nations Official Journal, Februar 1926, 142.

48 Zitiert nach Robinson ua 1943, 249.

49 Benannt nach dem Verfasser, dem italienischen Außenminister und Ratsmitglied Tittoni. Text bei Kraus 1927, 106ff.

stem vom Beschwerderecht an den Völkerbund gekennzeichnet sei, wobei die Umsetzung dieser Völkerbundgarantie über zwei Organe erfolgt, den Völkerbundrat und den Ständigen Internationalen Gerichtshof. Der Tittoni-Bericht definiert auch den Begriff der Völkerbundgarantie. Darunter wird die erhöhte Bestandsgarantie der einschlägigen Bestimmungen als auch der Umstand verstanden, dass die Umsetzung dieser Verpflichtungen konstant überwacht wird.

Ein wesentlicher Streitpunkt schon zum Zeitpunkt der Aushandlung der Minderheitenschutzbestimmungen stellte die Frage dar, wer beschwerdebefugt sei. In dem staatszentrierten Völkerbundsystem der ersten Nachkriegszeit wäre die Gewährung einer Individualbeschwerdebefugnis als genereller Rechtsbehelf im Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes kaum denkbar gewesen[50], doch legte Tittoni die entsprechende Bestimmungen in einer durchaus minderheitenfreundlichen Art und Weise aus.

Die Mitglieder des Völkerbundrates hätten ein Recht und eine Pflicht, dieses Organ auf tatsächlich bestehende oder drohende Verletzungen der Schutzverpflichtungen aufmerksam zu machen. In der Substanz wird hier ein Staatenbeschwerdeverfahren geschaffen. Auch im Rahmen der nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen Menschenrechtsinstrumente hat sich gezeigt, dass solchen Verfahren nur ein sehr geringer Erfolg beschieden ist. Überwiegend wird eine solche Beschwerde noch als „unfreundlicher Akt" bzw als Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten angesehen,[51] weshalb im UN-System kaum davon Gebrauch gemacht wird.[52] Insgesamt sind nur drei Staatenbeschwerden eingebracht worden, und zwar alle drei von Deutschland in den Jahren 1929 bis 1932.[53]

Von einer „Pflicht" zur Einbringung einer Beschwerde zu sprechen, erscheint schließlich im rechtlichen Sinne völlig verfehlt. Allenfalls war eine solche in moralischer Hinsicht gegeben.[54]

---

50 Allerdings war ein solcher Rechtsbehelf im Oberschlesienabkommen vorgesehen.

51 Völkerrechtlich ist dies freilich unzutreffend. Im Abschlussdokument der 2. Weltmenschenrechtskonferenz von Wien wurde ausdrücklich festgehalten, dass die „Förderung und der Schutz der Menschenrechte ein legitimes Anliegen der internationalen Gemeinschaft" sei. Vgl Abs 4 der Wiener Deklaration v 25. Juni 1993.

52 Vgl Nowak 2002, 114f, der darauf hinweist, dass zB im Rahmen der Rassendiskriminierungskonvention von der obligatorisch vorgesehenen Staatenbeschwerde noch kein Staat Gebrauch gemacht hat. Selbst im System der EMRK, wo naturgemäß von einer weit größeren Grundrechtshomogenität als im UN-Bereich ausgegangen werden kann, werden Staatenbeschwerden im Vergleich zu Individualbeschwerden nur relativ selten erhoben.

53 Diese Beschwerden waren im konkreten Fall zwar durchaus wirksam, insgesamt haben sie aber zu derartigen Animositäten geführt, dass sie im Ergebnis wieder kontraproduktiv waren. Vgl Macartney 1934, 313.

54 In dieser moralischen Hinsicht kann von einer frühen erga-omnes-Verpflichtung gesprochen werden.

Besonders innovativ war der Tittoni-Bericht in der Festlegung der Position der Einzelpersonen (bzw der sie vertretenden Organisationen[55]):

> Evidently this right does not in any way exclude the right of the minorities themselves, or even of States not represented on the Council, to call the attention of the League of Nations to any infraction or danger of infraction. But this act must retain the nature of a petition, or a report pure and simple; it cannot have the legal effect of putting the matter before the Council and calling upon it to intervene.

Obwohl Einzelpersonen also kein Beschwerderecht im Sinne einer Klage zukam, konnten diese den Rat über Verletzungen von Minderheitenrechten (bzw drohende Verletzungen solcher Rechte) informieren, der dann auf der Grundlage eines geregelten Verfahrens die weitere Vorgangsweise festlegte.[56] Die diesbezüglichen vom Völkerbundrat festgelegten und immer wieder adaptierten Verfahrensgrundsätze haben sich als durchaus wirksam, wenngleich auch als sehr souveränitätsschonend erwiesen. Die geringe Transparenz des Verfahrens und die fehlende Parteistellung der Petenten haben dazu geführt, dass die gesamte Verfahrensregelung den Eindruck erweckt hat, der Völkerbund sei nur begrenzt fähig und willens, bei Verletzungen von Minderheitenrechten für Abhilfe zu sorgen.

Die Beschwerden waren beim Generalsekretär des Völkerbundes einzubringen, der folgende Zulässigkeitsvoraussetzungen überprüfte:

- Die Beschwerde musste die Verletzung eines garantierten Minderheitenrechts zum Gegenstand haben;
- sie durfte nicht auf die territoriale Loslösung des Minderheitengebietes ausgerichtet sein;
- sie durfte nicht anonym erfolgen;
- sie durfte sich nicht einer verletzenden Sprache bedienen;
- sie durfte keine Informationen beinhalten bzw sich nicht auf Fakten beziehen, die bereits kürzlich im Rahmen eines ordentlichen Verfahrens vorgebracht worden sind.

Die vorherige Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges war nicht erforderlich.[57]

Die Kontrolle durch den Generalsekretär (bzw konkret durch den Leiter der Minderheitenabteilung) war rein formeller Natur. Ursprüng-

---

55 Der Völkerbundrat konnte Informationen von jedweder Quelle nachgehen. So kamen Einzelpersonen oder Gruppen von Personen, Vereine, Körperschaften, Organisationen und internationale Vereine in Frage. Vgl v Balogh 1928, 238.

56 Für diese Beschwerden wurden auch die Ausdrücke Petition, Gesuch, Ansuchen, Denkschrift („mémoire") und Klage („plainte") verwendet. Vgl v Balogh 1928, 237. Hier soll aber generell der Ausdruck Beschwerde benutzt werden. Vom Beschwerderecht der Ratsmitglieder ist also jenes aller übrigen potentiellen Akteure zu unterscheiden. Nur im erstgenannten Fall handelt es sich um ein in den Verträgen begründetes Recht; in allen anderen Fällen hatte die sich über die Vertragspraxis herausgebildete Anzeigebefugnis keine rechtliche Grundlage. Siehe Stone 1932, 38.

57 Vgl v Balogh 1928, 240.

lich wurde dem Beschwerdeführer allein eine Empfangsbestätigung übermittelt. Wurde eine Beschwerde als unzulässig erklärt, so wurde der Beschwerdeführer in den ersten Jahren darüber nicht informiert. Dies änderte sich erst im Jahr 1929.[58] Auf informellem Wege war es freilich dem Beschwerdeführer auch zuvor schon häufig möglich, die Tatsache der Ablehnung und ihre Gründe in Erfahrung zu bringen.

Ist eine Beschwerde als zulässig erklärt worden, so ist sie ursprünglich an alle Ratsmitglieder weitergeleitet worden, was im Ergebnis zu einer erheblichen Publizität des Falles geführt hat. Problematisch daran war allein der Umstand, dass die behaupteten Rechtsverletzungen noch keiner näheren Überprüfung unterzogen worden waren. Schon im Jahr 1921 hat der Völkerbundrat deshalb beschlossen, die betreffenden Verfahrensbestimmungen abzuändern. Eine als zulässig qualifizierte Beschwerde sollte zuerst an den betreffenden Staat weitergeleitet werden. Dieser sollte innerhalb von drei Wochen erklären, ob er dazu irgendwelche Erklärungen abgeben wollte. Bejahendenfalls hatte er zwei Monate Zeit dazu, wobei diese Frist auch weiter erstreckbar war. Anderenfalls wurde die Beschwerde an alle Mitglieder des Völkerbundrates weitergeleitet. Nur in „außergewöhnlichen und äußerst dringenden Fällen" konnte der Generalsekretär die Beschwerde an den betroffenen Staat und gleichzeitig an alle anderen Mitglieder des Völkerbundrates senden.

Der Wortlaut der in den Minderheitenschutzverträgen enthaltenen Verfahrensbestimmungen, wonach für eine förmliche Befassung des Völkerbundrates das Tätigwerden eines Ratsmitgliedes erforderlich ist, hätte an und für sich eine erhebliche Hürde für das Wirksamwerden des Schutzsystems dargestellt. Wie bereits gezeigt, war die Neigung der Staaten, durch Beanstandungen über die Minderheitensituation[59] die freundschaftlichen Beziehungen mit anderen Staaten zu gefährden, gering ausgeprägt. Diese Problematik wurde durch eine geschickte Sonderregelung umgangen: Durch Ratsbeschluss vom 25. Oktober 1920 wurde ein sog „Dreierausschuss" eingeführt, der aus dem Ratspräsidenten sowie aus zwei weiteren Ratsmitgliedern bestand, wobei hinsichtlich aller Mitglieder sicherzustellen war, dass sie im betreffenden Streitfall nicht befangen waren.[60] Dieser Ausschuss sollte den Sachverhalt prüfen und dabei mit der Minderheiten-

58 Konkret geschah dies durch die sog Adacti-Resolution vom Juni 1929.

59 Auch heute noch zeigt sich diese Problematik generell im menschenrechtlichen Bereich.

60 Mit der Resolution des Völkerbundrates vom 10. Juni 1925 wurden die Befangenheitsgründe extensiv ausformuliert (siehe Kraus 1927, 216f). So sollte die Zugehörigkeit zum belangten Staat, zu einem Nachbarstaat oder zum Staat, in dem die Mehrheit derselben Volksgruppe angehört wie die beschwerdeführenden Minderheitenangehörigen, einen Ausschlussgrund darstellen. Vielfach wurde die Überzeugung geäußert, dass diese Ausschlussgründe in Hinblick auf den damals bevorstehenden Beitritt Deutschlands zum Völkerbund formuliert worden sind. Überwiegend wurde Kritik an diesen restriktiven Bedingungen geäußert. Rückblickend betrachtet sind sie aber wohl in erster Linie Ausdruck eines ungleichen Kräfteverhältnisses, wobei die Minderheiten eindeutig das Nachsehen hatten.

abteilung des Völkerbundes zusammenarbeiten. Dieser Ausschuss hatte faktisch – wenngleich auch nicht rechtlich-offiziell – sehr weitreichende Befugnisse und war durchgehend bemüht, eher auf vertraulichem Wege eine gütliche Einigung zu erzielen als im Lichte der Öffentlichkeit den Streitfall vor dem Rat auszutragen.[61]

Sollte schließlich keine auch nur einigermaßen befriedigende Einigung erzielt werden, so konnte der Minderheitenausschuss den Völkerbundsrat mit dieser Angelegenheit befassen. Dies geschah eher selten: Von 325 Beschwerden, die vom Minderheitenausschuss untersucht worden waren, sind nur 14 vor den Rat gebracht worden.[62] Die Befassung des Rates war mit Vor- und Nachteilen verbunden. Der Vorteil bestand sicherlich im indirekten Druck, der über die Publizität des Verfahrens auf den vertragsverletzenden Staat ausgeübt werden konnte. Damit war aber auch ein potentieller Nachteil verbunden: Es bestand die Gefahr, dass sich die Positionen verhärteten und dass der betreffende Staat sowohl von internen minderheitenfeindlichen Kräften als auch von anderen, dem Minderheitenschutz kritisch gegenüberstehenden Staaten im Rat in seiner rigiden Haltung bekräftigt würde. Diese vorab in ihrem Zusammenspiel schwer zu kalkulierenden Elemente bewirkten, dass beide Verhandlungspartner unter einem gewissen Druck standen, im Vorverfahren eine gütliche Einigung zu erzielen.

Es ist anzunehmen, dass über die Schaffung des Minderheitenausschusses die Völkerbundgarantie überhaupt erst aktiviert werden konnte. Wenn der Völkerbundrat von einem Kollektiv befasst wurde (bzw befasst werden konnte), welchem ohne weiteres Unvoreingenommenheit und Objektivität zu unterstellen war, so rückten die von diesem vertretenen Staaten in den Hintergrund. Gegenüber den Heimatstaaten der Mitglieder dieses Ausschusses konnten für das Wirken dieser Personen schwerlich Retorsionen gesetzt werden. Aus diesem Grunde war diese pragmatische Fortentwicklung des Minderheitenrechts im Völkerbund auch massiver Kritik von Seiten der mit Minderheitenschutzverpflichtungen belasteten Staaten (zB von Polen) ausgesetzt.[63]

Überwiegend wurden Streitfälle also nicht auf politischem Wege im Völkerbundrat oder im judiziellen Wege vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof beigelegt, sondern vom Minderheitenausschuss (bzw von den Minderheitenausschüssen, da für jede als zulässig erklärte Beschwerde ein eigener Ausschuss eingesetzt wurde). Die Ausschüsse wurden – wie erwähnt – von der Unterabteilung für Minderheitenfragen (hier kurz „Minderheitenabteilung") des Ständigen Sekretariats beraten. Während die Mitglieder der Minderheitenausschüsse von den zu behandelnden

---

61 Dies wurde auch im Adatci-Bericht festgehalten. Vgl Journ Offic, Suppl Spéc 73, 79.

62 Vgl Veatch 1983, 373.

63 Vgl Azcárate 1945, 112. Am 9. Juni 1928 entschied der Rat, dass dieser nur mehr unter außergewöhnlichen Umständen, wenn eine Friedensgefährdung vorlag, mit Minderheitenangelegenheiten befasst werden sollte. Vgl Claude 1955, 23.

Minderheitenfragen wie auch vom Minderheitenrecht oft wenig Ahnung hatten, konnten die Mitarbeiter der Minderheitenabteilung enormes Fachwissen anhäufen und damit oft bestimmenden Einfluss auf die Beurteilung des Sachverhalts durch den Minderheitenausschuss ausüben. Die Minderheitenabteilung hat personalmäßig allerdings nur eine bescheidene Größe erreicht und war auch finanziell eher karg dotiert.[64] Der von der Minderheitenabteilung erarbeitete Bericht über die rechtliche und faktische Ausprägung der zu prüfenden Minderheitenproblematik stellte eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für die Arbeit des Minderheitenausschusses dar. In diesem Bericht wurden in erster Linie die Beschwerde als auch die Stellungnahme der Staaten berücksichtigt. Daneben baute die Minderheitenabteilung eine umfassende Dokumentation zu minderheitenrechtlichen Themen auf, abonnierte zahlreiche Zeitungen von minderheitenrechtlichem Belang und führte auch eigene Recherchen bis hin zu Vor-Ort-Visitationen durch. Schließlich führten die Mitarbeiter der Minderheitenabteilung zahlreiche informelle Gespräche sowohl mit Vertretern der Staaten als auch mit Minderheitenangehörigen. Die Verhandlungen mit den beteiligten Regierungen wurden vom Minderheitenausschuss in die Wege geleitet und in der Folge dann von der Minderheitenabteilung fortgeführt. Insgesamt hatten die betreffenden Regierungen aber wohl durchgehend mehr Verhandlungsmacht. Die folgende Feststellung des zeitweiligen Leiters der Minderheitenabteilung, Pablo de Azcárate, gibt auf jeden Fall ein ernüchterndes Bild von der Verhandlungssituation:

> Broadly speaking, the essential object of these negotiations in each case was to insure a minimum of concessions or reforms which would enable the committee to consider the question as satisfactorily resolved.[65]

Die vielfachen Mängel des Verfahrens, die von Minderheitenvertretern und auch von verschiedenen Staaten (insbesondere Deutschland, Ungarn, Österreich und Bulgarien) immer wieder gerügt worden sind, führten zu zahlreichen, zT radikalen Verbesserungsvorschlägen (zB wurde die Einrichtung einer ständigen Minderheitenkommission vorgeschlagen). Im Rahmen der sog Madrid-Resolution vom 13. Juni 1929 wurde schließlich eine Kompromissformel zur Reform des Verfahrens gefunden. Das zentrale Anliegen war die Schaffung von mehr Transparenz. In erster Linie hatte der Generalsekretär fortan den Beschwerdeführer über die Gründe zu informieren, weshalb seine Beschwerde als unzulässig erklärt worden ist und auch die Bedingungen anzuführen, unter welchen sie für zulässig erklärt werden könnte. Weiters wurde nun die Möglichkeit eingeführt, in Ausnahmefällen statt eines Dreierausschusses ein Fünferausschuss einzu-

---

[64] Ibid, 184ff. Der Personalstand (einschließlich der Bürokräfte) erreichte nie mehr als 13 (in den Jahren 1927 und 1929). Im Jahr 1929 erreichte auch das Budget (für die gesamte Abteilung, einschließlich des „*Department des Commissions administratives*") seinen Höchststand (332.559 Schweizer Franken). Vgl die Übersichten bei Gütermann 1979, 348f.

[65] Vgl Aczcárate 1945, 125.

setzen, womit eine größere Anzahl von Staaten aus dem Kreis der Mitglieder des Völkerbundrates mit der betreffenden Frage befasst werden konnte. Die Abhaltung von Treffen der Minderheitenausschüsse auch außerhalb der Ratstagungen wurde als wünschenswert bezeichnet. Auch ohne spezifischen Antrag sollten nun alle Ratsmitglieder über die Ergebnisse der Beschwerdeverfahrens informiert werden. Damit sollten die Ratsmitglieder in die Lage versetzt werden, den Rat insgesamt mit der Materie zu befassen.[66] Zu diesem Zweck musste der Generalsekretär alle Unterlagen für die Ratsmitglieder zur Verfügung halten.[67]

Was die von verschiedenen Seiten verlangte Veröffentlichung der von den Minderheitenausschüssen erzielten Untersuchungsergebnisse anbelangte, wurde folgender Kompromiss vereinbart: Nach Abschluss der Untersuchung sollten die Ergebnisse den übrigen Ratsmitgliedern mitgeteilt werden. Eine Veröffentlichung im „Official Journal" sollte nur dann erfolgen, wenn der betroffene Staat seine Zustimmung erteilte.[68]

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die 1929 erfolgten Reformen eine vorsichtige Fortentwicklung des Verfahrens hin zu mehr Transparenz und damit auch zu mehr Akzeptanz bedeuteten. Der Völkerbundrat hat damit sicherlich sinnvolle Schritte zur Festigung des Minderheitenschutzsystem gesetzt, doch waren letztlich die politischen Faktoren, die zum völligen Zerfall dieser Ordnung führten, stärker. Nach 1929 hat der Völkerbundrat keine weiteren Reformresolutionen mehr erlassen.

Eine nicht unwichtige Rolle im Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes hat der Ständige Internationale Gerichtshof eingenommen, wenngleich die Streitbeilegungskapazität und der juristische Sachverstand dieses Organs sicherlich in unzureichendem Maße genutzt worden sind.

Der Ständige Internationale Gerichtshof konnte von Mitgliedern des Völkerbundrates mit einem Streitfall betreffend die Minderheitenschutzverträge und -deklaration befasst werden. Versuche, Einzelpersonen oder Minderheitenorganisationen ein Beschwerderecht zuzuerkennen, fanden keine Mehrheit.[69] Insgesamt ist nur ein Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofs in Minderheitenangelegenheiten ergangen. Zwei anhängige Beschwerden wurden von Hitler-Deutschland zurückgezogen. Der Völkerbundrat als Organ konnte den Ständigen Internationalen Gerichtshof um Gutachten ersuchen,[70] was auch mehrfach

---

66 Robinson ua 1943, 105.

67 Ibid.

68 In der Resolution vom 13. Juni 1929 gab der Rat seiner Hoffnung Ausdruck, dass die betreffenden Staaten bereitwillig ihre Zustimmung erteilen würden. Dies ist tatsächlich zu einem gewissen Maße auch der Fall gewesen. Zwischen 1929 und 1939 wurden 40% der Berichte der Minderheitenausschüsse veröffentlicht. Vgl Veatch 1983, 378.

69 Macartney 1934, 229ff.

70 Rechtsgrundlage dafür war Art 14 der Völkerbundsatzung sowie Art 12 Abs 2 der Satzung, wonach der Rat befugt ist, alle Maßnahmen zu treffen und alle Weisungen zu geben, die nach Lage des Falles zweckmäßig und wirksam erscheinen.

geschehen ist.[71] Trotz der sehr bescheidenen Anzahl an Gutachten bzw Urteilen des Ständigen Internationalen Internationalen Gerichtshofs in Minderheitenfragen, wurden in diesen Dokumenten grundsätzliche Fragen des internationalen Minderheitenrechts geklärt, die auch heute noch von großer Relevanz sind. Als Beispiel sei das Gutachten über die Minderheitenschulen in Albanien vom 6. April 1935 erwähnt,[72] das insbesondere aufgrund der darin enthaltenen Ausführungen über die Verpflichtung, Minderheiten nicht nur formelle, sondern materielle Gleichheit zu gewähren, zu einem Eckstein der völkerrechtlichen Prinzipien im Minderheitenrecht wurde.

Was das Verhältnis zwischen dem politischen Prüfverfahren des Rates und der judiziellen Streitbeilegung durch den Ständigen Internationalen Gerichtshof anbelangt, so waren darauf die Prinzipien *res judicata* oder *lis pendens* nicht anwendbar,[73] dh, dass Völkerbundrat und Ständiger Internationaler Gerichtshof parallel befasst werden konnten bzw dass selbst nach einer Entscheidung des Rates der Weg zum Ständigen Internationalen Gerichtshof noch offen stand.[74]

Gerade weil es sich hierbei nicht um ein politisches, sondern um ein technisches Organ handelte und dieses sich aus Fachleuten höchster fachlicher Kompetenz und moralischer Integrität zusammensetzte, waren seine Äußerungen von besonderem Gewicht. Es darf damit auch nicht verwundern, dass jene Staaten, die grundsätzlich dem Minderheitenanliegen kritisch gegenüberstanden, eine Ausweitung der Kompetenz dieses Gerichts ablehnten.

4. Die empirische Situation

Eine Gesamtbeurteilung des Minderheitenschutzsystems des Völkerbundes kann nicht vorgenommen werden, wenn nicht gleichzeitig auch der spezifischen Situation in den einzelnen Minderheitenstaaten Rechnung getragen wird.

- In erster Linie sei auf die Situation in Polen eingegangen, ein Staat, der in Minderheitenangelegenheiten im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stand. Während Polen durch die Vertreibungen am Ende des Zweiten Weltkrieges zu einem national weitgehend homogenen Staat wurde, sah die Situation nach dem Ersten Weltkrieg noch völlig unterschiedlich aus. Polen war ethnisch äußerst vielfältig. Die Minderheitenangehörigen machten 30%–40% der Gesamtbevölkerung aus, wobei 4,9

71 Dass dies viel zu selten geschehen ist, wurde in der Literatur vielfach kritisiert. Vgl zB Erler 1931, 516; Junghann 1934, 56. Daneben hätte auch die Bundesversammlung die Befugnis gehabt, den Ständigen Internationalen Gerichtshof anzurufen. Dies ist aber nie geschehen.

72 PCIJ A/B 64. Vgl dazu Vierheilig 1997.

73 Vgl Robinson ua 1943, 142.

74 Ibid.

Mio Ukrainer, 3,1 Mio Juden, 2,2 Mio Deutsche, 1,7 Mio Weißrussen, 40.000 Großrussen, 25.000 Tschechen und 24.000 Litauer in Polen lebten.[75]

Wie bereits ausgeführt, stellte bereits die Unterzeichnung des Minderheitenschutzvertrages für die Regierung dieses Landes eine schwere Beeinträchtigung der Souveränität dieses Landes dar; nur aufgrund nachhaltigen Drucks der alliierten und assoziierten Mächte konnte eine Vertragsunterzeichnung erreicht werden. Auch nachfolgend waren immer wieder Bemühungen von polnischer Seite festzustellen, diese Verpflichtungen restriktiv zu interpretieren. Die Kündigung des Vertrages im Jahr 1934 stellte schließlich den Gipfelpunkt dieser Entwicklung dar.

Die eigentliche Ursache für diese Haltung war wohl weniger eine grundsätzlich minderheitenfeindliche Position der Regierung als eher die Tatsache, dass die polnische Nation nach jahrhundelanger Unterdrückung nun in einem entscheidenden Augenblick ihres nation building-Prozesses durch die auferlegten Minderheitenschutzverpflichtungen subjektiv den Eindruck gewinnen musste, in diesem Prozess behindert zu werden. Sowohl von der deutschen als auch von der ukrainischen Minderheit wurde eine größere Anzahl an Beschwerden an den Völkerbund gerichtet, wobei die erstgenannte Minderheit in erster Linie in ihren Vermögensrechten beeinträchtigt wurde,[76] die zweitgenannte hingegen zT schwersten persönlichen Übergriffen ausgesetzt war. Obwohl Angehörige der jüdischen Bevölkerung häufig Opfer von Übergriffen waren, schreckten diese generell – auch in den anderen Minderheitenstaaten – vor einer Aktivierung internationaler Verfahren grundsätzlich zurück.[77]

- In der Tschechoslowakei lebten ca 6,8 Mio Tschechen, über 3 Mio Deutsche, nahezu 2 Mio Slowaken, ca 750.000 Magyaren, 460.000 Ruthenen, 180.000 Juden, 76.000 Polen und 10.000 Rumänen.[78] Unter all den Minderheitenstaaten, die im Völkerbundsystem Verpflichtungen übernommen hatten, zählte die Tschechoslowakei – zumindest über eine längere Zeit – wohl zu den Staaten, die die minderheitenfreundlichste Politik betrieben. Die innerstaatliche Minderheitenschutzgesetzgebung ging zT über den Standard hinaus, der laut internationalen

---

75 Vgl Erler 1931, 261. Die Zahlen divergieren allerdings. Laut Macartney 1934, 515 lebten in Polen 1 Mio Deutsche.

76 Dabei handelte es sich bei den Enteignungen um formal unterschiedslos wirkende Maßnahmen, die aber primär die Angehörigen der deutschen Minderheit trafen (Enteignung des Großgrundbesitzes).

77 Laut Robinson ua 1945, 248, sind nur in drei Fällen Beschwerden kollektiver Art im Interesse jüdischer Gruppierungen vor den Völkerbund gebracht worden. Die geschichtliche Erfahrung hätte den Juden gezeigt, dass ein Sieg gegen die eigene Regierung (aufgrund der nachfolgenden Retorsionen) ein Pyrrhus-Sieg sei.

78 Vgl Erler 1931, 217.

Verpflichtungen eigentlich vorgeschrieben gewesen wäre.[79] Die Schutzregelung zugunsten der deutschen Minderheit wurde erheblich durch das Vorhandensein eines kompakten Siedlungsgebietes erleichtert.

- Der in der Folge der Friedensregelung nach dem Ersten Weltkrieg erheblich erweiterte rumänische Staat wies bei einer Gesamtbevölkerung von ca 16 Millionen Einwohnern eine Vielzahl an Minderheiten auf. Erler[80] erwähnt 1.463.000 Magyaren, 713.000 Deutsche, 500.000 Ukrainer, 351.000 Bulgaren sowie „in nicht unwesentlicher Zahl" Juden, Großrussen, Türken, Serben, Polen, Tschechoslowaken, Tataren, Griechen, Sinti und Roma und Armenier. Von diesen Minderheiten – insbesondere der ungarischen – gingen zahlreiche Beschwerden aus. Die rumänische Regierung unternahm den völlig unrealistischen Versuch, einen national einheitlichen Staat zu schaffen und den Staat durch die Überwindung der vielfältigen ethnischen Unterschiede zu modernisieren. Das brutale Vorgehen der rumänischen Polizei ließ diesen Staat aus der Perspektive der Minderheit zu einem Polizeistaat werden.[81]
- Österreich, Bulgarien, Ungarn: Pablo de Azcárate[82] stellt diese Staaten als weitgehend ethnisch homogene Staaten ohne Minderheitenprobleme dar. Dass dies nicht den Tatsachen entspricht, ist gemeinhin bekannt, doch können diese Äußerungen damit erklärt werden, dass hier die Minderheitenproblematik im Vergleich zu den übrigen verpflichteten Staaten vergleichsweise gering ausgeprägt war. Obwohl diese Staaten durchwegs bestrebt waren, eine Schutzfunktion gegenüber ethnisch verwandten Gruppen in den benachbarten Staaten wahrzunehmen und deshalb anzunehmen gewesen wäre, dass sie der Minderheitenproblematik aufgeschlossen gegenüberstehen, war ihre Haltung gegenüber eigenen Minderheiten keineswegs großzügig. So stellte zB die Numerus-clausus-Gesetzgebung an den ungarischen Universitäten, wonach der jüdischen Volksgruppe nur mehr so viele Studienplätze zustehen sollten, wie dies ihrer Bevölkerungsgröße entsprach, eine schwere Beeinträchtigung der Entwicklungsmöglichkeiten dieser überproportional in intellektuellen Berufen tätigen Bevölkerungsgruppe dar.[83] Bulgarien hat seine Verpflichtung, öffentliche Minderheitenschulen (Grundschulen) einzurichten, nicht umgesetzt. Auch das Recht auf Gebrauch der Minderheitensprachen vor Behörden wurde sehr restriktiv interpretiert.[84] Die österreichische Gesetzgebung hat einen hinreichenden Schutz vor Diskriminierung sicherstellen können,

---

79 Die vertraglich eigentlich vorgeschriebene Autonomieregelung für das ruthenische Gebiet ist allerdings – wie oben erwähnt – nicht umgesetzt worden.

80 Vgl Erler 1931, 241.

81 Vgl Azcarate 1945, 45.

82 Ibid, 55f.

83 Diese Regelung musste von Ungarn allerdings aufgrund der Kritik des Minderheitenausschusses sowie des Rates wieder zurückgenommen werden.

84 Vgl Robinson 1943, 215.

doch war sie von einem fördernden Minderheitenrecht im heutigen Sinne weit entfernt.[85]

- Wenig Verständnis für Minderheitenanliegen zeigten Griechenland und die Türkei. In Griechenland wurden verschiedene Beschwerden von der albanischen Minderheit sowie von russischen und bulgarischen Klöstern am Berg Athos vorgebracht.[86] Die Türkei zeigte kaum Kooperationsbereitschaft mit dem Völkerbund in Minderheitenfragen, eine Haltung, die nach der weitgehenden Auslöschung der armenischen Volksgruppe während des Ersten Weltkrieges und dem nachfolgenden Vernichtungskrieg gegen die griechische Bevölkerungsgruppe kaum überraschen konnte.
- Jugoslawien war ebenfalls in einem schwierigen nation building-Prozess begriffen, der bereits alle Widersprüche des Vielvölkerkonglomerats offenbarte, an denen dieser Staat 70 Jahre später zerbrechen sollte.[87] Anlass von Beschwerden bot insbesondere die Behandlung der makedonischen Bevölkerung,[88] wobei die Minderheitenproblematik durch das Zusammentreffen einer rücksichtslosen jugoslawischen Entnationalisierungspolitik mit dem Versuch einer bulgarischen Einflussnahme bzw Destabilisierung kontinuierlich aufgeschaukelt wurde.[89]
- Estland, Lettland und Litauen: Die Situation in den baltischen Staaten war nicht einheitlich. Von allen drei baltischen Staaten wies Estland den geringsten Minderheitenanteil auf,[90] hatte gleichzeitig aber die minderheitenfreundlichste Gesetzgebung. Die Besonderheit der estnischen Minderheitengesetzgebung bestand darin, dass Minderheiten unter gewissen Voraussetzungen Anerkennung finden konnten als Körperschaften öffentlichen Rechts. Auf diesem Wege konnte eine Personalautonomie insbesondere für den kulturellen Bereich eingerichtet werden. Die Zugehörigkeit wurde über eigene Wahlregister bestimmt, in welchen man sich nach dem freien Bekenntnisprinzip registrieren konnte. Diesen Körperschaften wurde eine eigene Besteuerungshoheit zuerkannt.[91] Bis in die heutige Zeit wird die Minderheitengesetzgebung Estlands als Alternative zu den gängigen – regelmäßig territorial ausgelegten – Minderheitenregelungen zitiert.[92]

---

85 Vgl dazu Hilpold 2001b, 240ff. Karl Renner hat die minderheitenschutzrechtlichen Bestimmungen des Staatsvertrages von Saint-Germain pointiert als „wahre Bettelsuppe" bezeichnet. Ibid, 242. Vgl dazu auch Froehlich 1919/1920.

86 Diese hatten bereits durch Art 62 des Berliner Vertrages vom 13. Juli 1878 spezielle Garantien erhalten.

87 Vgl dazu Hummer/Hilpold 1992.

88 Vgl dazu Hilpold 1993a.

89 Vgl Azcárate 1945, 48ff.

90 Konkret lebten in Estland 8,2% Russen, 2,0% Deutsche, 0,7% Schweden, 0,4% Juden, 0,3% Polen und 0,1% Letten und Litauer. Vgl Erler 1931, 272f.

91 Ibid.

92 Eine weitreichende Personalautonomie hätte auch der Vertrag von Sévres 1920 mit der Türkei vorgesehen. Dieser Vertrag ist jedoch nie in Kraft getreten und die betreffenden Volksgruppen sind vielmehr Opfer von Massakern und Vertreibun-

In Lettland war der Minderheitenanteil größer: Laut Volkszählung 1925 gehörten 30% der Bevölkerung einer Minderheit an, und zwar haben sich 231.658 Personen als Russen, 95.675 als Juden, 70.964 als Deutsche, 51.143 als Polen, 23.192 als Litauer und ca 10.000 als Andersnationale erklärt.[93] Ursprünglich hatte die lettische Regierung eine ähnliche Minderheitengesetzgebung geplant wie sie in Estland eingeführt wurde, doch wurde dieses Vorhaben nicht umgesetzt. Den Minderheiten wurde allein eine gewisse Autonomie im Bildungswesen gewährt.[94] Insgesamt hat aber die Behandlung der Minderheiten in Lettland kaum Anlass zu Beschwerden gegeben.[95]

Problematischer hingegen war die Lage in Litauen. Hier gesellte sich eine konfliktbeladene Minderheitensituation zu einem schwierigen Verhältnis mit dem Völkerbund aufgrund der fehlenden Unterstützung im Streit mit Polen um die Stadt Wilna.[96] Der Anteil der Minderheiten an der Gesamtbevölkerung war zwar nicht so groß wie in Lettland, aber dennoch konsistent: 7,58% Juden, 3,23% Polen, 2,49% Russen, 1,44% Deutsche, 0,22% Weißrussen und 0,81% Andersnationale,[97] wobei separat noch das Litauen zugefallene Memelland zu berücksichtigen ist, das eine deutsche Mehrheit aufwies.

Das geringe Verständnis der litauischen Regierung für die Bedürfnisse der Minderheiten führte zu einer kontinuierlichen Verschlechterung des Klimas und zum Fehlen jener Vertrauensgrundlage, die für die Stabilisierung des Staatswesens erforderlich gewesen wäre.

– Albanien: Die Zahl der Minderheitenangehörigen in Albanien war nicht besonders groß. Die zahlenmäßige umfangreichste Gruppe war jene der Griechen mit ca 50.000 Angehörigen bei einer Gesamtbevölkerung von 850.000 bis 900.000.[98] Albanien hat als Voraussetzung für die Anerkennung bereitwillig Minderheitenschutzverpflichtungen vergleichbar mit jenen Polens übernommen. Die Praxis war aber weniger minderheitenfreundlich: Auf Beschwerden an den Völkerbund hat die albanische Regierung regelmäßig unverzüglich reagiert, doch wurde ebenso regelmäßig das Vorliegen eines Beschwerdegrundes schlichtweg verneint.[99] Azcárate hat Albanien als Fall beschrieben, in welchem ein Bevölkerungstausch mit Griechenland angesichts der geringen Konsi-

---

gen bzw eines obligatorischen Bevölkerungstausches geworden. Vgl Mandelstam 1923, 441ff.

93 Vgl Erler 1931, 293f.

94 Ibid, 294f.

95 Sowohl gegen Estland als auch gegen Lettland wurde jeweils nur eine für zulässig erklärte Beschwerde beim Völkerbund eingebracht. Vgl Veatch 1983, 375.

96 Ibid, 375.

97 Vgl Erler 1931, 298.

98 Die in den einschlägigen Statistiken angeführten Zahlen schwanken allerdings sehr stark. Vgl Macartney 1934, 528f.

99 Vgl Robinson ua 1943, 183.

stenz der Minderheit sinnvoll wäre.[100] Schon erwähnt wurde, dass der Ständige Internationale Gerichtshof im Fall der albanischen Minderheitenschulen grundlegende Untersuchungen zum Minderheitenrecht generell angestellt hat.

- Irak: Die Übernahme von Minderheitenschutzverpflichtungen durch den Irak zum Zeitpunkt der Aufnahme in den Völkerbund stellt einen erfolglosen Versuch dar, ein im Wesentlichen von europäischen Verhältnissen geprägtes Schutzsystem auf eine völlig verschiedenartige Realität zu übertragen. Im Irak sind eine Vielzahl von Ethnien und Religionen vereint, die zT unter türkischer Herrschaft über eine weitreichende Autonomie verfügten. Umgekehrt betrachtet waren diese Autonomie und das Fehlen einer starken Zentralgewalt in zT unwegsamen Territorien auch ausschlaggebend dafür, dass sich diese ethnisch-religiöse Vielfalt über viele Jahrhunderte bis in die Gegenwart erhalten haben. Die Entlassung des Irak in die Unabhängigkeit im Jahr 1930 beschwor nun die Gefahr herauf, dass die unter den besonderen Lebensbedingungen des Osmanischen Reiches präservierte ethnisch-religiöse Realität in Konflikt geraten könnte mit einem minderheitenfeindlichen nation building-Prozess. Trotz größter Bedenken verschiedenster Mitglieder des Völkerbundes begnügte sich dieser schließlich mit einer Minderheitenschutzerklärung des Irak nach dem Vorbild der albanischen Erklärung.[101] Diese Verpflichtung blieb aber weitgehend wirkungslos wie zB die blutige Unterdrückung der assyrischen Minderheit belegte.

5. Eine Gesamtbewertung

Die Frage nach den Ursachen des Scheiterns des Minderheitenschutzsystems im Völkerbund wurde häufig gestellt. Die Antworten darauf überzeugen jedoch gerade aufgrund der gleichwertigen Schuldzuweisung an alle Beteiligten oft nicht. So wird zB auf die fehlende Loyalität der Minderheiten, ihre mangelnde Kooperationsbereitschaft und ihr unzureichendes Vertrauen in ihren Heimatstaat verwiesen. Auch wird die Agitation der Mutternationen (insbesondere Deutschlands und Ungarns) als Grund für den Verfall des Minderheitenschutzsystem hervorgehoben.[102] Diese Sichtweise erscheint aber – zumindest aus heutiger Sicht – inakzeptabel, da Loyalität nicht Vorleistung für die Gewährung von Minderheitenschutz sein kann, insbesondere wenn dieser völkerrechtlich ohnehin geboten ist.[103]

---

100 Vgl Azcárate 1945, 54. Diese Empfehlung ist allerdings nicht ganz unproblematisch – und dies umso mehr, wenn man bedenkt, dass sie vom Leiter der Minderheitenabteilung des Völkerbundes stammte. Sie ist aber sicherlich kennzeichnend für den „pragmatischen" Geist der Minderheitenpolitik im Völkerbund.

101 Vgl Macartney 1934, 266ff.

102 Durchgehend in diesem Sinne Azcárate 1945.

103 Vgl Hilpold 2005, 540ff sowie Thornberry 1991, 166ff.

Angesichts des überwiegend festzustellenden Widerwillens bei der Umsetzung und der nachfolgenden Einhaltung der Schutzverpflichtungen darf es auch nicht verwundern, dass viele der Minderheiten eine defensive, misstrauische Haltung einnahmen und schließlich in vielen Fällen auch ihre Mutternation anriefen. Auch das Verhalten dieser Staaten kann nicht ohne weiteres als interventionistisch und als Ausdruck einer Destabilisierungspolitik angesehen werden. Der Einsatz für ethnisch verwandte Gruppierungen wird im modernen Staatensystem regelmäßig als politische Pflicht gesehen, insbesondere wenn es sich um Minderheiten handelt, die erst durch weniger weit in der Vergangenheit zurückliegende territoriale Veränderungen anderen Staaten zugeschlagen worden sind. Der vielfach vorgebrachte Vorwurf, Deutschland (und zT auch Ungarn) hätten ethnisch konationale Gruppen im Ausland als „Fünfte Kolonne" verwendet, kann so nicht akzeptiert werden. In der demokratischen Periode der Zwischenkriegszeit war Deutschland vielmehr konstruktiv bemüht, die bestehenden minderheitenschutzrechtlichen Instrumente zu nutzen. Es sei nur an den diesbezüglichen nachhaltigen Einsatz von Gustav Stresemann erinnert. Mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten änderte sich diese Haltung grundlegend, wobei aber zum damaligen Zeitpunkt das Versagen dieses Systems bereits deutlich war. Im Übrigen war Hitler an einem Minderheitenschutz im traditionellen Sinn nicht interessiert[104] und es erscheint unzulässig, aus seiner Aggressionspolitik auf ein Versagen des Minderheitenschutzsystems zu schließen. Eine wesentliche Ursache für das Versagen des Minderheitenschutzsystems war neben der Unhaltbarkeit der Nachkriegsordnung und den bekannten weltpolitischen Entwicklungen vielmehr, dass es an einem geeigneten institutionellen Rahmen fehlte, um die Minderheitenschutzverpflichtungen hinreichend abzusichern. Die weitreichenden territorialen Veränderungen, die mit der Friedensregelung nach dem Ersten Weltkrieg einhergingen, standen – wie oben bereits ausgeführt – oft in diametralem Gegensatz zu dem von den Alliierten propagierten Selbstbestimmungsgrundsatz. Die oben beschriebenen Minderheitenschutzrege-

[104] Vgl in diesem Zusammenhang die – insgesamt äußerst bedenklichen – Ausführungen von Georg Erler 1938, 10f: „Die lebensgesetzliche nationalsozialistische Lehre endlich hat das Wissen um den Eigenwert der Volksgemeinschaft gegenüber dem einzelnen Volksgenossen von allen Schlacken gereinigt und dem Deutschen die klare und gehärtete Erkenntnis eingehämmert, dass er nur durch und für die Gemeinschaft seines Volkes lebt. Eine solche Erkenntnis musste zur Folge haben, dass der Gegenstand der deutschen Sorge nicht so sehr die etwaige Beschränkung der Menschenrechte des einzelnen Deutschen im Auslande ist als die Unterdrückung der nationalgeistigen Wirksamkeit der deutschen Volksgruppen im Ausland, und dass auf der anderen Seite jeder Versuch der Germanisierung fremder Volksgruppen in Deutschland nicht nur als rechtswidrig, sondern auch als unsinnig abgelehnt wurde." Im Übrigen bezeichnet er den Begriff der Minderheit als „nichtssagend" und will offenkundig jüdische Volksgruppen davon ausnehmen: „[B]ei der jüdischen Frage handelte es sich um die autonome Befriedung einer rassisch-religiösen verstreut siedelnden Wandergruppe im fremd-rassischen Raume". Ibid, 3.

lungen sollten diesbezüglich einen Ausgleich schaffen. Ihre unzureichende Absicherung und Durchsetzbarkeit führte aber allein dazu, dass viele der belasteten Staaten danach trachteten, sich dieser Verpflichtungen auf die schnellstmögliche Weise zu entledigen, während dies sowohl bei den Minderheiten als auch bei den Mutternationen zu – zT überspitzten – Gegenreaktionen führen musste. Der große, durchaus idealistische Entwurf für eine gerechte, weiteren Kriegen vorbeugende Nachkriegsordnung erwies sich – nur bruchstückhaft umgesetzt und auch darin nur halbherzig beachtet – als Fassade, deren Einbruch zuerst die schwächste Gruppe, die Minderheiten, traf. Durch den Zweiten Weltkrieg und die Vernichtung und Vertreibung ganzer Völker erreichte diese Politik eine weitere Steigerungsstufe, das Streben nach ethnisch homogenen Staaten bzw nach Unterdrückung alles als fremdartig Empfundenen gelangte zu einem absoluten Höhepunkt. Nachdem diese schweren Verbrechen ihre Vollendung gefunden hatten, entstand gerade als Reaktion auf diese Vorfälle ein völlig neuer Schutzansatz, der internationale Menschenrechtsschutz, der freilich anfänglich einen sehr bescheidenen Gehalt aufwies und nicht zuletzt durch den Ost-West-Konflikt in seiner Entwicklung stark gehemmt wurde. Zu Unrecht war der internationale Minderheitenschutz diskreditiert worden.[105] In einem Gutachten hat das UN-Generalsekretariat im Jahr 1950 festgehalten, dass das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes als Ganzes nach dem Prinzip der grundlegenden Änderung der Umstände (clausula rebus sic stantibus) untergegangen sei.[106] In rechtlicher Hinsicht ist dieser Befund höchst diskutabel[107] und letzthin wurde diese Frage auf

105 Vgl Kunz 1954.

106 Vgl „Study of the Legal Validity of the Undertakings concerning Minorities", U.N. Doc. E/CN.4/367 v. 7. April 1950. Diese Studie schließt mit folgender Feststellung: „[I]f the problem is regarded as a whole there can be no doubt that the whole minorities protection regime was in 1919 an integral part of the system established to regulate the outcome of the First World War and create an international organization, the League of Nations. One principle of that system was that certain States and certain States only (chiefly States that had been newly reconstituted or considerably enlarged) should be subject to obligations and international control in the matter of minorities. But this whole system was overthrown by the Second World War. All the international decisions reached since 1944 have been inspired by a different philosophy. The idea of a general and universal protection of human rights is emerging. It is therefore no longer only the minorities in certain countries which receive a certain measure of international protection. [...] Reviewing the situation as a whole, therefore, one is led to conclude that between 1939 and 1947 circumstances as a whole changed to such an extent that generally, speaking, the system should be considered as having ceased to exist." Allein das Åland-Abkommen sowie das Abkommen von Lausanne zwischen Griechenland und der Türkei seien – in erster Linie aufgrund ihrer bilateralen, vom Völkerbundsystem unabhängigen Natur – noch in Kraft. Vgl Akermark 1997, 120.

107 Vgl dazu Feinberg 1979.

UN-Ebene neu aufgerollt.[108] Rechtstatsächlich hat sich aber längst eine andere Realität herausgebildet. Mit dem allgemeinen Menschenrechtsschutz wurde ein Fundament geschaffen, auf welches ein solides minderheitenrechtliches Schutzsystem aufgesetzt werden konnte. Dieses unterscheidet sich grundlegend vom Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes. Zentrale minderheitenrelevante Regelungsbereiche (wie etwa das Diskriminierungsverbot) sind nun vom Menschenrechtsschutz erfasst. Das Minderheitenrecht kann diesen Schutz bestätigen, vertiefen und insbesondere über die Festschreibung der Verpflichtung zu positiven Maßnahmen weiter ausbauen. Auch auf das Konzept des nach dem Zweiten Weltkrieg aufzubauenden Menschenrechtsschutzsystems wirkten die Erfahrungen der Zwischenkriegszeit mit dem Minderheitenrecht ein. War das Experiment des Völkerbundes ein Misserfolg? Darauf lässt sich keine eindeutige Antwort geben. Mit Sicherheit hat dieses Schutzsystem allein schon durch seine Existenz das Los vieler Minderheiten in Europa verbessert und zudem – trotz der im Regelfall äußerst behutsamen Anwendung durch die zuständigen Organe des Völkerbundes – in vielen, zT sehr prekären Einzelfällen für Abhilfe sorgen können. Eingangs wurde erwähnt, dass die Einführung dieses Schutzsystems stark von sicherheitspolitischen Erwägungen geprägt war. Auch dieser Aufgabe ist dieses System zu einem beachtlichen Maße nachgekommen. Die Friedensordnung der Pariser Vorortverträge hätte ohne diesen beschränkten Ausgleich möglicherweise nicht einmal die ohnehin bereits kurze Zwischenkriegszeit überlebt. Für die diesem System insgesamt zugedachten Aufgaben war es jedoch zu schwach. Die nach Revanche sinnenden Kräfte, der Kampf zwischen Demokratie und Totalitarismus, die Zuspitzung der Nationalismen und ein Rassenwahn historisch nie gekannten Ausmaßes mussten es schließlich zu Fall bringen.[109]

Ist das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes damit eine historische Episode ohne konkrete Relevanz für die Gegenwart geblieben? Dies kann mit Sicherheit nicht behauptet werden. Viele der in der Zwischenkriegszeit erprobten Minderheitenschutzinstitute sind nach dem Zweiten Weltkrieg – wenn auch zeitlich verzögert – wieder aufgegriffen und fortentwickelt worden. Durch den Ständigen Internationalen Gerichtshof sind – wie erwähnt – grundlegende rechtsdogmatische Klärungen vorgenommen worden, auf welche auch in der heutigen Minderheitenpraxis regelmäßig Rückgriff genommen wird. Selbst aus dem letztendlichen Versagen dieses Systems können Lehren in der Form gezogen werden, dass ein Minderheitenschutzsystem nur im Zusammenwirken mit einer soliden Menschenrechtsordnung seine Wirkung entfalten kann. Von zumindest ebenso großer Bedeutung ist das Betreiben einer nachhaltigen Friedens- und Sicherheitspolitik, da erst dadurch der Rahmen für wirkungsvolle minderheitenpolitische Maßnahmen geschaffen wird.

---

108 So weist Akermark 1979, 122, darauf hin, dass innerhalb der UN-Arbeitsgruppe für Minderheiten Bestrebungen im Gange seien, Elemente des Minderheitenschutzsystems des Völkerbundes wieder nutzbar zu machen.

109 In diesem Sinne auch Bagley 1950, 126.

Im instrumentellen Bereich sind ebenfalls grundlegende Erkenntnisse gewonnen worden. Die Minderheitenpraxis im Völkerbund hat gezeigt, dass es angezeigt ist, das Verfahren soweit wie möglich zu objektivieren und den Eindruck zurückzudrängen, es liege eine Einmischung anderer Staaten vor. Je mehr Minderheitenschutzverpflichtungen als Ausdruck eines allgemeinen Prinzips gesehen werden kann und ihre Umsetzung von politisch unvoreingenommenen Organen kontrolliert wird, desto größer ist grundsätzlich auch ihre Akzeptanz. Diese Tatsachen haben auch mit dazu beitragen, dass dem Berichtsverfahren im Bereich des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten ein derart großer Erfolg beschieden ist.

Insgesamt haben diese Erfahrungen also gezeigt, dass ein effektiver Minderheitenschutz möglich ist, aber nicht halbherzig betrieben werden darf, sondern einen überzeugten Einsatz auf vielen Ebenen erfordert. Immer dann, wenn dies in Vergessenheit gerät – wie zB im Rahmen des jugoslawischen Desintegrationsprozesses Anfang der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts – drohen humanitäre Katastrophen vergleichbar mit jenen, deren Opfer ein Großteil der vom Schutzsystem des Völkerbundes erfassten Minderheiten in letzter Konsequenz geworden ist.

Literaturverzeichnis

Akermark, Athanasia Spiliopoulou (1997): Justifications of Minority Protection in International Law. London/Den Haag/Boston

Azcárate, Pablo de (1945): League of Nations and National Minorities – An Experiment. Washington

Bagley, Tennent Harrington (1950): General Principles and Problems in the Protection of Minorities. Genf

Balogh von, Arthur (1928): Der internationale Schutz der Minderheiten. München

Bruns, Carl Georg (1928): Minderheitenrecht als Völkerrecht. Breslau

Capotorti, Francesco (1979): Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities. New York

Claude, Inis L. (1955): National Minorities – An International Problem. Cambridge (Mass.)

Erler, Georg H.J. (1931): Das Recht der nationalen Minderheiten. Münster

Erler, Georg H.J. (1938): Mißverstehen, Mißtrauen und Mißerfolg im Genfer Minderheitenschutzsystem, in Zeitschrift für Völkerrecht XXII., S 1–24

Erler, Georg H.J. (1961): Minderheitenrecht, in *Schlochauer, Hans-Jürgen* (Hrsg): Wörterbuch des Völkerrechts. Berlin

Feinberg, Nathan (1979): The legal validity of the undertakings concerning minorities and the clausula rebus sic stantibus, in Studies in International Law. Jerusalem, S 17–54

Froehlich, Georg (1919/20): Die Wirkungen des Staatsvertrages von St. Germain auf unsere Verfassung, in ZöR 1, S 403–432

Gütermann, Christoph (1979): Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes. Berlin

Hilpold, Peter (1993a): Die Makedonienfrage, in Europa Ethnica 3 (1993), S 113–120

Hilpold, Peter (1993b): Die Anerkennung der Neustaaten auf dem Balkan. Konstitutive Theorie, deklaratorische Theorie und anerkennungsrelevante Implikationen von Minderheitenschutzerfordernissen, in Archiv des Völkerrechts 4, S 387–408

Hilpold, Peter (1999): Sezession und humanitäre Intervention – völkerrechtliche Instrumente zur Bewältigung innerstaatlicher Konflikte?, in ZöR 54, S 529–602

Hilpold, Peter (2001a): Minderheiten im Unionsrecht, in Archiv des Völkerrechts 39, S 432–471

Hilpold, Peter (2001b): Modernes Minderheitenrecht. Wien/Baden-Baden/Zürich

Hilpold, Peter (2005): Article 20, in *Weller, Marc* (Hrsg), The Rights of Minorities. Oxford, S 537–546

Hummer, Waldemar/Hilpold, Peter (1992): Die Jugoslawien-Krise als ethnischer Konflikt, in Europa-Archiv 47, S 87–96

Jackson Preece, Jennifer (1997): Minority rights in Europe: from Westphalia to Helsinki, in Review of international studies 23, S 75–92

Junghann, Otto (1934): Das Minderheitenschutzverfahren vor dem Völkerbund. Tübingen

Kraus, Herbert (1927): Das Recht der Minderheiten. Materialien zur Einführung in das Verständnis des modernen Minoritätenproblems. Berlin

Kunz, Josef L. (1954): The present status of international law for the protection of minorities, in AJIL 48, S 282–287

Landauer, Georg (1924): Das geltende jüdische Minderheitenrecht. Berlin/Leipzig

Macartney, Carlile A. (1934): National states and national minorities. Oxford

Mair, Lucy (1928): The protection of minorities. London

Mandelstam, André (1923): La protection des minorités, in Recueil des Cours I. Paris, S 367–513

Nowak, Manfred (2002): Einführung in das internationale Menschenrechtssystem. Wien/Graz

Pernthaler, Peter (1964): Der Schutz der ethnischen Gemeinschaften durch individuelle Rechte. Wien

Pircher, Erich H. (1979): Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht. Bern

Robinson, Jacob/Karbach, Oscar/Laserson, Max M./Robinson, Nehemiah/Vichniak, Marc (1943): Were the minorities treaties a failure? New York

Stone, Julius (1932): International Guarantees of Minority Rights. London

Thornberry, Patrick (1991): International Law and the Rights of Minorities. Oxford

Toggenburg, Gabriel (2001): A rough orientation through a delicate relationship: The European Union's endeavours for its minorities, in *Trifunovska, Snezana* (Hrsg): Minority Rights in Europe. Den Haag, S 205–234

Veatch, Richard (1983): Minorities and the League of Nations, in The League of Nations in retrospect. Berlin/New York, S 369–383

Vierheilig, Monika (1997): Minority Schools in Albania (Advisory Opinion), in Enciclopedia of Public International Law III, S 425–427

Wintgens, Hugo (1930): Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten. Stuttgart