

# Die Garantie des Völkerbundes über die Minderheitenverträge.

Eine Untersuchung ihrer völkerrechtlichen Struktur.

Dr. Carl Georg Bruns.

Die Minderheitenschutzverträge stehen unter der Garantie des Völkerbundes. Die Methoden der Ausübung dieser Garantie sind oft und unter den verschiedensten Gesichtspunkten erörtert worden. Dagegen ist die Rechtsnatur der Garantie bisher wenig untersucht worden. Erst seit der Tagung des Rates im März 1929 findet die Frage nach Inhalt und Grenzen der Garantie Beachtung. Ganz vernachlässigt ist bis heute die Frage der formalen Struktur der Garantie. Rauchberg<sup>1)</sup> erwähnt sie in minderheitenrechtlichem Zusammenhang, ohne sie weiter zu vertiefen. Im Zusammenhange mit dem allgemeinen völkerrechtlichen Institut der Garantie berührt sie Bußmann<sup>2)</sup>. Wie vor ihm schon Quabbe und Idmann geht er von der Frage aus, ob und wie eine Minderheit der Garantierte eines völkerrechtlichen Garantieverhältnisses sein kann.

Nun bestehen die politische Bedeutung und der soziale Inhalt des Minderheitenrechtes gewiß darin, daß den Minderheiten ein gewisser Mindestrechtsschutz gegen Majorisierung in der Gesetzgebung und Willkür in der Verwaltung eingeräumt wird. Die Minderheiten oder die Angehörigen der Minderheiten haben, praktisch gesprochen, Rechte. Völkerrecht jedoch ist an *diesen* Rechten nichts. Ob Minderheiten je Subjekte des Völkerrechts sein werden, wissen wir nicht. Heute sind sie es nicht. Wenn die Garantie der Minderheitenverträge darin

<sup>1)</sup> Dr. Heinrich Rauchberg, »Die Reform des Minderheitenschutzes« in »Zeitschrift für Völkerrecht. Ergänzungsheft zu Bd. XV.« Ich benutze gerne diese Gelegenheit, Herrn Professor Rauchberg für das förderliche Interesse zu danken, das er für meine Untersuchungen bekundet hat, seit ich sie in meinem Vortrag am 31. Januar 1930 der deutschen Juristengesellschaft in Prag vorlegte.

<sup>2)</sup> Dr. Otto Bußmann, »Der völkerrechtliche Garantievertrag, insbesondere seit der Entstehung des Genfer Völkerbundes«, Frankfurter Abhandlungen zum Kriegsverhütungsrecht. Ihm folgt in unserer wie in den meisten andern Fragen Dr. Karl Eugen Laenge, »Der Garantievertrag des modernen Völkerrechtes«, Frankfurter Dissertation 1928.

bestehen sollte, daß den *Minderheiten* Rechte garantiert werden, dann wäre sie ein Institut, das mit dem sonst unter dem Namen Garantie bekannten völkerrechtlichen Institut wenig zu tun hat und schwer in die völkerrechtliche Systematik einzuordnen wäre. Bußmann zieht auch diese Folgerung. Merkwürdigerweise legt er sich nicht die Frage vor, wie es zu erklären ist, daß demnach in einem mit bekannter Sorgfalt von den ausgezeichnetsten Juristen verschiedener Länder redigierten Verträge das Wort Garantie in nichtjuristischer Bedeutung gebraucht wird, über dessen juristische Bedeutung eine, wie Bußmann zeigt, recht weitreichende *communis opinio* besteht.

Die fehlerhafte Fragestellung, die von den rechtlichen Beziehungen zwischen Staat und Minderheit anstatt zwischen Staat und Staat ausgeht, verleitet nun Bußmann, ebenso wie die zahlreichen Verfasser von Arbeiten über das Verfahren in Minderheitenangelegenheiten, die Minderheit gleichsam embryonal in der Rolle des völkerrechtlich garantierten zu sehen und sich darüber auszulassen, wie der Embryo in ausgereiftem Zustande aussehen müßte. Das Ergebnis pflegt zu sein, daß Minderheiten, die sich als öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörperschaften konstituieren können, als rite garantierbare Subjekte des Völkerrechts bezeichnet werden. Mit genau dem gleichen Rechte könnte man jede andere öffentlich-rechtliche Körperschaft nach Landesrecht als Anwärter auf Völkerrechtssubjektivität ansehen; eine offenbare Unsinnigkeit. Mit solchen Methoden verbaut man nur den Weg zum Verständnis des Wesens der Minderheitengarantie.

Dabei sind die Grundlagen unserer Frage außerordentlich einfach. Polen und eine Reihe anderer Staaten haben sich den Hauptmächten gegenüber völkerrechtlich verpflichtet, ihr Landesrecht für die Behandlung der Minderheiten nach gewissen Richtlinien zu regeln; völkerrechtliche Verpflichtungen also zur Setzung bestimmten Landesrechtes, wie sie jahraus jahrein für die verschiedensten Lebensgebiete eingegangen werden. Derartige Verpflichtungen eines Staates, beziehungsweise die korrespondierenden Rechte eines Staates oder mehrerer Staaten, können selbstverständlich wie jedes Völkerrechtsverhältnis unter Garantie gestellt werden. Man kann den Fall einer Minderheitengarantie sehr einfach konstruieren. Wenn die minderheitenrechtlichen Verpflichtungen der neuen und in ihrem Bestande wesentlich veränderten Staaten zusammen mit den territorialen Bestimmungen der Friedensverträge, d. h. in demselben Vertragsinstrument, stipuliert worden wären, wie es ursprünglich beabsichtigt war, so hätten diese Verpflichtungen gegenüber den Abtretungsstaaten unter die Garantie der anderen Kontrahenten oder auch nur der Großmächte gestellt werden können. Man hätte dann das Muster einer normalen völkerrechtlichen Garantie 3).

3) Den Publizisten (siehe K. G. Idmann, »Le Traité de Garantie en droit inter-

In der Wirklichkeit ist die Garantie des Minderheitenrechts allerdings, teils absichtlich, teils unabsichtlich, wesentlich verwickelter ausgefallen.

Der Londoner Bericht (Adatci, Chamberlain, Quinones de Leon) vom 18. Mai 1929 weist darauf hin, daß es das Normalste gewesen wäre, den Minderheitenklauseln zusammen mit den Optionsbestimmungen ihren Platz unmittelbar hinter den Territorialklauseln der Friedensverträge anzuweisen. Der unmittelbar notwendige Zusammenhang zwischen den auferlegten Verpflichtungen und dem Übergang der Gebiete, wäre dann offensichtlich und unleugbar vorhanden gewesen. Der Londoner Bericht irrt nur, falls er andeuten wollte, daß dieser Zusammenhang durch das Nichtbetreten dieses normalen Weges weniger offensichtlich und unleugbar geworden wäre.

Über die Geschichte des Abweichens vom normalen Wege sind wir durch die Darstellung eines Mitgliedes der Kommission für die neuen Staaten bei der Friedenskonferenz genau unterrichtet 4). Die Absicht, die minderheitenrechtlichen Bestimmungen in den Versailler Vertrag mit Deutschland aufzunehmen, wurde aufgegeben, weil es unmöglich war, bis zur Überreichung der Friedensbedingungen an Deutschland die Bestimmungen fertigzustellen. Unter diesen Umständen wurde ein »genialer Einfall« angewandt. Man nahm die Verpflichtung Polens, einen Minderheitenvertrag abzuschließen, in den Artikel 93 des Versailler Vertrages mit Deutschland auf. Dadurch wurde, wie der Verfasser feststellt, vermieden, Polen die völkerrechtliche Anerkennung zu geben, ehe die Bedingung für diese Anerkennung durchgesetzt war.

nationalk, Helsinfors 1913, S. 195 bis einschließlich 199, auch die Fußnote S. 200. So wohl auch Bußmann a. a. O. S. 32), die sich mit dem völkerrechtlichen Garantievertrag beschäftigt haben, schwebt allerdings ein anderes Schema für die Garantie dessen vor, was wir heute Minderheitenrecht nennen. Sie behandeln die Frage im Zusammenhange damit, wie weit eine innere Situation eines Staates, etwa die Verfassung, garantiert werden kann. Die Konstruktion ist dann die, daß der Staat, der sich verpflichtet, also im Falle des polnischen Minderheitenschutzvertrages Polen, der Garantierte ist. Das Schema ist nicht so widersinnig, wie es zunächst scheinen möchte. Denn Polen hatte, nachdem es einmal Verpflichtungen minderheitenrechtlicher Art eingegangen war, das dringendste Interesse an der Übernahme der Garantie durch den Völkerbund, um damit einen Garanten gegen Interventionen der einzelnen Großmächte zu gewinnen. Trotzdem ist diese Konstruktion abzulehnen. Sie hätte unter anderem zur Voraussetzung, daß man die Garantie als eine interessierte im Sinne Quabbe's auffaßte; ein Garantiebegriff, mit dem schon deshalb nichts anzufangen ist, weil nach Quabbe's eigener These (Dr. Georg Quabbe, Die völkerrechtliche Garantie, Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, Heft 24, S. 178), die aus der rechtlich anerkannten Interessiertheit am Garantieobjekt entspringende Befugnis zur Ausübung der Garantie gegen den Willen des Garantierten mit dem eigentlichen Garantieverhältnis nichts zu tun hat, und sich diese Befugnis im Falle des Minderheitenvertrages nur aus dem Garantieverhältnis ableiten läßt.

4) Temperley, »History of the Peace Conference«, Bd. V, S. 124.

Der Verfasser widerlegt die Kritik, daß die Polen damit Bedingungen annahmen, die sie selbst nicht kannten, mit dem Hinweis, daß die Bedingungen der polnischen Regierung eine ausreichende Zeit vor der Unterzeichnung des Friedensvertrages mitgeteilt werden konnten. Über die Bedeutung der Verpflichtung des Artikels 93 sagt ein anderes Mitglied der Kommission für die neuen Staaten, 5) daß die Einverleibung in den Vertrag mit Deutschland die Wirkung hat, die Staaten gegen jeden der Signatarstaaten des Vertrages zu verpflichten und selbst Deutschland zu geben »a locus standi for seeing that the guarantees accepted are performed«.

Die Interpretation der Vertragsbestimmung selbst muß zu dem gleichen Ergebnis kommen 6). Der unmittelbare, notwendige Zusammenhang zwischen den auferlegten Verpflichtungen und dem Übergang der Gebiete kommt durch die Einfügung des Artikels 93 in den Versailler Vertrag klar und eindeutig zum Ausdruck. Mag auch der »geniale Einfall«, der zu Artikel 93 führte, die praktische Funktion gehabt haben, Polen gegenüber den Hauptmächten zu binden, dadurch, daß er zur Einfügung eines Artikels in den Vertrag mit Deutschland führte, wurde die Verpflichtung, die Polen in dem Artikel übernahm, eine Verpflichtung gegen das deutsche Reich. Daß und warum die Hauptmächte dafür sorgen mußten, daß solche Verpflichtungen gegen Deutschland und seine Verbündeten aus dem Kriege eingegangen wurden, zeigt der Notenwechsel, der ein authentisches Interpretations- und ergänzendes Vertragsinstrument ist 7).

Über die eindeutige Klarlegung des Zusammenhangs zwischen Gebietsabtretung und Minderheitenrecht hinaus hat nun die merkwürdige Form der Stipulierung eine viel weiterreichende Bedeutung. Wäre der normale Weg gegangen und die Minderheitenverpflichtungen selbst in den Vertrag mit Deutschland aufgenommen worden, dann wären nach jeder Wahrscheinlichkeit für die alliierten Hauptmächte als solche minderheitenrechtliche Rechtsbeziehungen nicht entstanden. Im Zusammenhange mit der Verpflichtung, die die Hauptmächte im Notenwechsel Deutschland gegenüber eingegangen sind, für die Rechte der deutschen Minderheiten in Sachen der Erziehung, der Religion und der Kultur Garantien zu gewähren, enthält Art. 93 die Verpflichtung der Hauptmächte gegen Deutschland, dafür zu sorgen, daß entsprechende minderheitenrechtliche Verpflichtungen von Polen übernommen werden. Wir finden also hier das erste Garantieverhältnis; ein zugrundeliegendes Vertragsverhältnis zwischen Deutschland und Polen, das Polen ver-

5) Mandell House-Seymour, »What Really Happened at Paris«, S. 211.

6) Für das folgende siehe auch mein »Minderheitenrecht als Völkerrecht« als Ergänzungsheft 2 zu Bd. XIV der Zeitschrift für Völkerrecht.

7) Vergleiche meine Ausführungen a. a. O. S. 43 f.

pflichtet, minderheitenrechtliche Verpflichtungen einzugehen, und die hinzutretende Garantie der Hauptmächte, für die Erfüllung dieser Verpflichtungen Polens Sorge zu tragen. Der Umstand, daß die Hauptmächte Verpflichtungen, die Polen ihnen gegenüber eingehen muß, sich in dem Verträge mit Deutschland zusichern lassen, hat die Wirkung, daß die Hauptmächte über ihre Rechte nicht nach Belieben verfügen können.

Aber der durch Art. 93 beschrittene Umweg hat noch eine zweite Folge. Die inhaltlich ausgeführten minderheitlichen Verpflichtungen stehen in einem Verträge, in dem Deutschland nicht Vertragspartei ist. Die in unserem Zusammenhange wichtigste Bestimmung dieses Vertrages ist die, daß die Bestimmungen des Vertrages unter die Garantie des Völkerbundes gestellt werden. Was nun, wenn der Völkerbund die Garantieübernahme abgelehnt hätte? Es ist mit Recht bei der Übernahme der ersten minderheitenrechtlichen Garantie, der für Polen, im Völkerbundrat festgestellt worden, daß eine Verpflichtung des Völkerbundes zur Garantieübernahme nicht bestand. Wäre die Einverständniserklärung Polens, daß seine minderheitenrechtlichen Verpflichtungen unter die Garantie des Völkerbundes gestellt werden, in einem Verträge mit Deutschland ausgesprochen worden, so ist es zweifelhaft, welche Ansprüche das deutsche Reich gehabt hätte, wenn der Völkerbund die Garantieübernahme abgelehnt hätte. Art. 93 gibt dem deutschen Reich für diesen Fall die Garantie der Hauptmächte, die von ihnen als berechtigt anerkannten Ansprüche Deutschlands auf Schutz der Minderheiten in den abgetretenen Gebieten dadurch zu erfüllen, daß sie für die tatsächliche Inkraftsetzung der von ihnen für erforderlich gehaltenen Schutzmaßnahmen Sorge tragen. Das ist geschehen. Die Garantie ist zunächst durch Einzelbeschlüsse des Völkerbundesrates für jeden Minderheitenschutzvertrag übernommen worden und die Vollversammlung des Völkerbundes hat dann verschiedentlich durch konkludente Handlung, vor allem durch die Resolution vom 21. September 1922 ihrerseits der Garantieübernahme zugestimmt und die Zuständigkeit des Völkerbundes für die Ausübung der Garantie bestätigt<sup>8)</sup>.

Die Garantie des Völkerbundes ist formal eine akzessorische Garantie. Der Völkerbund ist Garant<sup>9)</sup>, die Hauptmächte sind die Garantierten. Dazu, daß diese Struktur des Garantieverhältnisses vielfach verkannt wird, hat eine Bemerkung in der Note Clemenceaus vom 24. Juni 1919 beigetragen. Es heißt dort, daß früher Garantien dieser Art den Großmächten anvertraut waren und daß sie

<sup>8)</sup> Vgl. Niemeyer, »Zuständigkeit des Völkerbundes für die Minderheitenfragen« in Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, Bd. XL.

<sup>9)</sup> Auf die Meinung Bußmanns, daß der Völkerbund nicht Garant sein könne, weil er keinen Krieg führen könne, glaube ich nicht eingehen zu müssen.

unter dem neuen Regime dem Völkerbund anvertraut würden. In Wahrheit bestand für die minderheitenrechtlichen Bestimmungen des Berliner Vertrages von 1878 gar keine Garantie. Vielmehr handelte es sich um völkerrechtlich ungarantierte Verpflichtungen gegenüber den Großmächten. Quabbe machte bereits darauf aufmerksam<sup>10)</sup>, daß eine rechtliche Pflicht, die Erfüllung der Verpflichtungen zu erzwingen, für die Mächte nicht bestand, daß also die »Garanten« auch keine Rechtsverletzung begangen hätten, als sie in einigen Fällen ein Zuwiderhandeln der verpflichteten Staaten duldeten. Sie hätten eben nur auf ein ihnen zustehendes Recht verzichtet. Auch darin ist Quabbe zu folgen, daß, selbst wenn ein Staat sich gegenüber den Untertanen eines anderen Staates zum Schutz verpflichten wollte, von einer Pflicht des Völkerrechts nicht gesprochen werden konnte. Dieser Sachverhalt ist eine plausible Erklärung für die Feststellung in der Note, daß die alte Art der »Garantie« sich als unwirksam erwiesen hätte. Für das moderne Minderheitenrecht besteht dagegen eine eindeutige Garantiepflicht, d. h. eine Pflicht zum faire respecter. Duldet der Garant eine Verletzung der Minderheitenrechte, so macht er sich einer Verletzung der von ihm eingegangenen völkerrechtlichen Pflicht schuldig.

Die gegenüber dem Recht des Berliner Vertrages verstärkte Garantie der Minderheitenrechte — Garantie hier nicht im rechtlichen Wortsinne gemeint — zeigt sich nun weiter darin, daß auch die berechtigten Staaten nicht nach Belieben über ihre Rechte verfügen können, sondern daß sie, wie oben ausgeführt wurde, zur Geltendmachung der Rechte den Vertragspartnern aus den Friedensverträgen verpflichtet sind. Die Verpflichtung aus Art. 93 des Versailler Vertrages ist keinesfalls mit dem Inkrafttreten des Minderheitenschutzvertrages erloschen. Es wäre rechtswidrig, wenn etwa die Hauptmächte nach Abschluß des Minderheitenvertrages erklären würden, daß sie auf Erfüllung des Vertrages, — bei formaler Geltung — keinen Wert mehr legten. Diese Rechtslage ist von großer theoretischer Bedeutung für den Fall einer Auflösung oder eines Versagens des Völkerbundes. Die Wirkung für die Minderheitenverträge würde sein, daß die Pflichten der Hauptmächte in vollem Umfange aufleben würden. Die Garantie für Erfüllung der minderheitenrechtlichen Verpflichtungen Polens liegt dann nicht mehr in den Garantiekompetenzen des Völkerbundes, sondern darin, daß nunmehr die alliierten Hauptmächte, als die aus dem Verträge unmittelbar Berechtigten, gemäß Art. 93 des Friedensvertrages Deutschland gegenüber verpflichtet sind, diese ihre Rechte wieder unmittelbar wahrzunehmen.

Die Stellung des Minderheitenrechts von 1919 im System der

<sup>10)</sup> Dr. Georg Quabbe, »Die völkerrechtliche Garantie«, Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, 24. Heft, 1911, S. 108.

Friedensverträge ist somit durch die Form seiner Stipulierung nur verstärkt worden. Dasselbe gilt nun für die Zusammenhänge des Minderheitenrechts mit dem Institut der Anerkennung von Staaten. Durch die Absonderung des Minderheitenrechts in besondere Verträge, durch die historisch wohl erst dadurch bedingte Erläuterung in einem besonderen völkerrechtlichen Instrument, der Note des Präsidenten des obersten Rats der alliierten und assoziierten Hauptmächte vom 24. Juli 1919, durch die jedenfalls erst durch die Absonderung ermöglichte Einleitung der Minderheitenverträge durch eigene Präambeln ist der Charakter der minderheitenrechtlichen Verpflichtungen als Bedingung der Anerkennung der neuen Staaten durch die Großmächte in viel schärferer Form hervorgehoben worden, als es durch Aufnahme in die allgemeinen Friedensverträge geschehen wäre.

Es ist weiter auf diese Weise klargestellt worden, daß es sich nicht um zufällige Sonderregelungen handelt, sondern, vorsichtig ausgedrückt, um einen Niederschlag einer europäischen Rechtsüberzeugung. So wichtig die Stellung des Minderheitenrechts als vertragliche Bedingung für Gebietsabtretungen für die positivrechtlich verpflichtende Grundlage des Rechts auch ist, für die Entwicklung der Rechtsidee ist es von allergrößter Wichtigkeit, daß den minderheitenrechtlichen Verpflichtungen das Stigma des Besonderen und Einmaligen durch diese zweite, übrigens auch positivrechtlich festgelegte Begründung genommen worden ist. Es ist wirklich wie eine List der Idee, daß gerade der Widerstand Polens und der andern Staaten dadurch, daß er den Abschluß besonderer Verträge nötig machte, nicht nur ein ganzes System von Garantien zur Folge hatte, sondern die Idee des Minderheitenrechts in einer Weise ins Bewußtsein der öffentlichen Meinung geführt hat, wie es sonst nie geschehen wäre. Wären die minderheitenrechtlichen Verpflichtungen ohne viel Aufhebens nur in die Friedensverträge aufgenommen worden, so ist es z. B. höchst zweifelhaft, ob der Völkerbund die Abgabe von Minderheitendeklarationen zur — verkappten — Bedingung für die Aufnahme neuer europäischer Staaten in den Völkerbund gemacht hätte.

Neben den bisher geschilderten Faktoren der Garantie, deren Sinn es ist, die Ausführung der Verträge durch Polen und die anderen Staaten zu gewährleisten, enthält die Garantie des Völkerbundes nicht weniger wichtige Rechte für Polen. Wie die Note Clemenceaus eindeutig zeigt, soll gleichzeitig eine Art Garantie für Polen gegen individuelle oder kollektive Interventionen der Großmächte geschaffen werden. Die Hauptmächte verzichten mit der Übernahme der Garantie durch den Völkerbund auf eigenmächtiges Vorgehen gegen die verpflichteten Staaten. Sie verzichten selbstverständlich nicht darauf, ihre Auffassungen über Anwendung oder Nichtanwendung des Minderheitenver-

trages unmittelbar der betreffenden Regierung zur Kenntnis zu bringen und sie auf die Folgen etwaiger Rechtsverletzungen aufmerksam zu machen. Aber diese Folgen können nur darin bestehen, daß die Berechtigten ihrerseits dafür sorgen, daß der Völkerbund seine Garantierechte und -pflichten wahrnimmt. Die Eigenart des Garantieverhältnisses liegt darin, daß der Völkerbund nicht subsidiär für die Durchsetzung der Rechte der Garantierten sich einzusetzen hat, sondern daß er die Rolle des Berechtigten mitübernimmt. Mit der Garantieübernahme wird der Völkerbund der aus den Minderheitenverträgen Berechtigte.

Die Absicht, die Hauptmächte als durch den Vertrag unmittelbar Berechtigte aus dem System der Völkerbundsgarantie auszuschließen, kommt in der Formulierung der Garantienormen der Minderheitenverträge hinreichend zum Ausdruck. Nicht den Hauptmächten sondern den Mitgliedern des Völkerbundes wird ein Anspruch auf Tätigwerden des Rates nach Art. 12 Abs. 2 und das Recht zur Klage an den Ständigen Internationalen Gerichtshof nach Art. 12 Abs. 3 gegeben. Wenn es Zweck dieser Bestimmungen wäre, die Rechte der Garantierten gegen den Garant festzulegen, so hätten die Ansprüche den Hauptmächten als solchen zuerkannt werden müssen. Wollte man daneben diese Rechte auch noch auf die übrigen Mitglieder des Völkerbundes ausdehnen, so konnte und mußte das in einer Formulierung gesagt werden, die die ursprünglich Berechtigten und die nur als Mitglieder des Völkerbundes Berechtigten nicht unterschiedslos mit den Worten »Mitglied des Völkerbundes« zusammenfaßt.

Eine Konstruktion<sup>11)</sup>, daß durch Absatz 2 des Artikels 12 die jeweiligen Ratsmitglieder neben den Hauptmächten Vertragsparteien werden, ist reichlich gekünstelt und nicht haltbar. Wohl fällt es in die Zuständigkeit des Völkerbundes, seinen Mitgliedern bestimmte Funktionen für die Ausübung einer Kompetenz des Völkerbundes zu übertragen, aber es geht nicht an, daß der Völkerbund durch Übernahme einer Garantie seine Mitglieder qua Staaten zu Vertragspartnern von Verträgen macht, die sie nicht abgeschlossen haben.

Die Beschränkung der Rechte der Garantierten ändert das Wesen der Garantie des Völkerbundes grundsätzlich gegenüber anderen völkerrechtlichen Garantien. Da die Garantie nicht mehr ein subsidiäres Mittel für Durchsetzung von Rechten ist, sondern der Garant unmittelbar in die Rechte aus dem Verträge eintritt, kann er sich zur Erfüllung seiner mit der Garantie übernommenen Pflichten nicht damit begnügen, auf Verlangen der Garantierten die Garantie auszuüben. Dem eigenen Rechte des Garant entspricht die eigene Pflicht zur Wahrnehmung

<sup>11)</sup> Ich habe sie in meinem Prager Vortrag vor der Deutschen Juristengesellschaft zunächst selbst versucht.



der Rechte aus dem Verträge. Wenn im Artikel 12 Absatz 2 ein Recht der Garantierten stipuliert worden wäre, so könnte der Schluß nahe liegen, daß der erste Absatz gegenüber dem zweiten, in dem allgemein dem Völkerbund die Garantie übertragen wird, den Charakter einer Ausführungsbestimmung für diese Garantie hätte. Nur dann könnte man versucht sein, aus einem allgemeinen Begriff des völkerrechtlichen Garantievertrages darauf zu schließen, daß im Absatz 2 die Voraussetzungen im einzelnen bezeichnet werden sollen, unter denen der Garant auf Verlangen der Garantierten eingreifen muß. Die Festsetzung von Rechten für alle Ratsmitglieder macht jedoch solche Schlüsse aus dem Charakter eines normalen Garantievertrages unzulässig. Absatz 2 regelt nicht Rechtsbeziehungen zwischen Garanten und Garantierten, sondern bestimmt Methoden der Garantieausübung durch den Garanten.

Die Auslegung der Garantienormen im Zusammenhange bestätigt dieses Ergebnis von mehreren Seiten. Der Garantieartikel der Minderheitenverträge — wir sprechen hier wie immer der Einfachheit halber von Polen — ist aufgeteilt in drei Absätze. Im ersten Absatz erklärt Polen sich damit einverstanden, daß in dem Maße, wie die Bestimmungen der vorstehenden Artikel Personen einer Minderheit betreffen, diese Bestimmungen Verpflichtungen von internationalem Interesse begründen und unter die Garantie des Völkerbundes gestellt werden. Es folgt in demselben Absatz die Bestimmung, daß die Verträge nur mit Zustimmung der Mehrheit des Völkerbundrates abgeändert werden können und daß die Hauptmächte einer entsprechenden Beschlußfassung zustimmen werden. Im zweiten Absatz erklärt Polen sich damit einverstanden, daß jedes Mitglied des Völkerbundrates das Recht hat, die Aufmerksamkeit des Rates auf jede Verletzung oder Gefahr einer Verletzung irgendeiner dieser Verpflichtungen zu lenken und daß der Rat befugt ist, alle Maßnahmen zu treffen und alle Weisungen zu geben, die nach der Lage des Falles zweckmäßig und wirksam erscheinen. Im dritten Absatz schließlich erklärt Polen sich damit einverstanden, daß jedes Mitglied des Völkerbundrates eine Meinungsverschiedenheit über rechtliche und tatsächliche Fragen vor den Ständigen Internationalen Gerichtshof bringen kann.

Die Bestimmungen der Minderheitenschutzverträge werden unter die Garantie des Völkerbundes gestellt, nachdem und soweit sie zuvor zu Verpflichtungen von öffentlichem Interesse erklärt werden. Damit wird in einer allgemeinen Formel zum Ausdruck gebracht, daß für die Garantie des Völkerbundes die Ansprüche der Garantierten gegen Polen auf Vertragserfüllung auf die Funktion beschränkt werden, die positivrechtliche Grundlage für minderheitenrechtliche Verpflichtungen zu liefern. In welchem Umfange die Rechte der Garantierten von denen,

des Garanten ersetzt werden, zeigt besonders eindringlich die Bestimmung über Abänderung des Vertrages. Ganz scharf muß man das Garantieverhältnis zwischen dem Völkerbund und den Hauptmächten so formulieren: Der Völkerbund garantiert den Hauptmächten, daß Polen die im Verträge stipulierten minderheitenrechtlichen Verpflichtungen als Verpflichtungen von internationalem Interesse anerkennt und zuläßt, daß der Völkerbund für die Erfüllung der Verpflichtungen sorgt. Daraus folgt: soweit keine ausdrücklichen Einschränkungen im Verträge gemacht werden, hat jedes Völkerbundsmitglied das Recht, im Rahmen der Völkerbundsverfassung Ansprüche auf Vertragserfüllung geltend zu machen. Die Einverständniserklärung Polens, daß seine Verpflichtungen aus dem Minderheitenverträge Verpflichtungen von internationalem Interesse sind, gibt dem Völkerbund das Recht und mit der Garantieübernahme die Pflicht, alle seine statutenmäßigen Kompetenzen auf den Gegenstand dieses öffentlichen Interesses anzuwenden, es sei denn, daß ein Ausschluß einzelner Kompetenzen aus zwingenden positivrechtlichen Bestimmungen abgeleitet werden muß.

Würden die Minderheitenverträge sich darauf beschränken, mit einer allgemeinen Formel die Garantie des Völkerbundes zu begründen, so könnten die Hauptmächte jede Art der Hilfe vom Völkerbund verlangen, die satzungsgemäß von ihm geleistet werden kann; Einsetzung von Ausschüssen nach Artikel 5 Abs. 2, Vermittlung des Rates bzw. der Versammlung nach Art. 11 Abs. 2, Art. 12, Art. 15<sup>12)</sup>. Die Feststellung des internationalen Interesses wäre hierfür nicht erforderlich. Denn etwa der Unzuständigkeitseinwand aus Art. 15, Abs. 8 kann bei Vertragspflichten gegen den Vertragskontrahenten selbstverständlich nie Platz greifen. Er wird durch die Anerkennung des internationalen Interesses auch gegen Nichtvertragspartner mit Sicherheit ausgeschlossen, wobei es dahingestellt bleiben kann, ob Fragen, die in einem völkerrechtlichen Verträge geregelt sind, überhaupt zur ausschließlichen Zuständigkeit einer Partei gehören können.

So hat Abs. 1 des Art. 12 einen Sinn in sich selbst. Verglichen mit ihm gibt die Bestimmung des Abs. 2 nur ein Mehr an Garantie. Während der Völkerbund, sei es Rat oder Versammlung, außer in bestimmten Fällen wie denen der Art. 11 und 15 des Paktes, nicht gezwungen ist, eine Frage auch nur auf die Tagesordnung zu setzen, wenn nur *ein* Mitglied es beantragt, sondern seine Tagesordnung durch Mehrheitsbeschluß regelt, gibt Art. 12 Abs. 2 des Minderheitenschutzvertrages jedem Ratsmitgliede einen Anspruch auf Tätigwerden des Rats. Darüber hinaus gibt die Bestimmung dem Rat eine unbeschränkte Kompetenz zur Anwendung aller erforderlichen Mittel, um der Achtung des Minder-

<sup>12)</sup> Die Aufzählung macht keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

norm der Minderheitenverträge zum Vergleich heran. Es handelte sich damals um die Frage, ob auf Petitionen aus dem Memelgebiet die *procédure des Minderheitenrechts* zur Anwendung gebracht werden könne; insbesondere, ob eine solche Petition vom Generalsekretär an die Ratsmitglieder weitergeleitet werden dürfe. Die Frage wird verneint. Art. 17 sehe eine Intervention nur vor, wenn ein Mitglied des Rates die Aufmerksamkeit des Rates auf die Verletzung der Konvention lenke. Ferner schlosse der Artikel ein, daß eine Regierung, bevor sie die Aufmerksamkeit des Rates auf eine Verletzung der Konvention lenkt, sich vergewissern muß, ob gute Gründe für die Annahme bestehen, daß eine Verletzung begangen worden ist. Man dürfe das Verfahren aus Art. 17 weder mit dem Verfahren nach Art. 11 des Paktes noch mit dem Verfahren zum Schutze der Minderheiten vergleichen.

»En matière de protection des minorités, les Membres du Conseil ont un droit analogue, mais non un droit semblable; ils peuvent signaler à l'attention du Conseil non pas seulement toute infraction, mais aussi »tout danger d'infraction«, et il ne s'agit pas seulement d'une infraction à des dispositions conventionnelles précises, mais d'infractions ou de dangers d'infractions à des obligations placées d'une façon générale sous la garantie de la Société des Nations elles-même«<sup>13)</sup>.

Der Unterschied besteht eben darin, daß der Völkerbund durch die Minderheitengarantie nicht im Garantiefalle zur Hilfeleistung an die Garantierten berufen ist, sondern allgemein in die Vertragsrechte der Garantierten eintritt<sup>14)</sup>.

<sup>13)</sup> Journal Officiel 1926, S. 1424.

<sup>14)</sup> Obwohl im Londoner Bericht eine generelle Garantiekompetenz des Völkerbundes abgelehnt zu werden scheint, — übrigens ohne daß auch nur der Versuch einer Begründung gemacht wird — haben Vollversammlung und Rat diese Kompetenz längst praktisch bejaht. Als der Rat am 12. Februar 1920 die erste Garantieübernahme, die über den Vertrag mit Polen, aussprach, lag ihm als Unterlage für seine Beschlußfassung eine Note des Generalsekretärs (*Procès verbaux* der 2. Session, S. 26) vor. In dieser Note findet sich die Bemerkung, daß im Falle einer Meinungsverschiedenheit zwischen Polen und jeder anderen Macht, die nicht Ratsmitglied ist, die allgemeinen Bestimmungen des Paktes angewandt werden müssen. Über eine solche allgemeine Bestimmung, den Artikel 11 in seiner Anwendung auf den Minderheitenschutz, hat sich der Rat in einem albanisch-griechischen Streitfall in seiner Resolution vom 9. Juni 1928 ausgesprochen. Der Rat stellte zwar fest, daß der Sinn der Minderheitenverträge verletzt würde, wenn man den Appell in Minderheitenfragen auf Grund Artikels 11 als normal anerkennen würde. Der Artikel 11 dürfe nur angerufen werden in schweren Fällen, durch die die Aufrechterhaltung des Friedens zwischen den Nationen gefährdet würde. Man wird dem beipflichten können. Ob Artikel 11 für eine Verletzung des Minderheitenvertrages angerufen werden darf, entscheidet sich natürlich nach den Voraussetzungen dieses Artikels. Wenn aber diese Voraussetzungen vorliegen, es sich materiell um die Verletzung eines

heitenvertrages im konkreten Falle Geltung zu verschaffen. Diese Auffassung von dem Verhältnis des ersten zum zweiten Absatz des Art. 12 ist bekanntlich umstritten. Es wird die These vertreten, daß Abs. 2 und 3 erschöpfend die Garantiekompetenzen des Völkerbundes begrenzen. Die Analyse der Verträge gibt keinen Anhaltspunkt für eine derartige Interpretation.

Wie eine Formulierung aussehen müßte, auf die die erwähnte These (es ist die offizielle These der kleinen Entente, Polens und Griechenlands) sich stützen könnte, zeigt der zweite Entwurf des polnischen Minderheitenvertrages, der dem endgültigen Vertragsentwurf voranging. In diesem Entwurfsartikel fehlt die generelle Feststellung, daß die Bestimmungen des Vertrages unter die Garantie des Völkerbundes gestellt werden. Im ersten Absatz stellt der erste Satz lediglich fest, daß es sich um Verpflichtungen des internationalen *Rechts* handelt; eine Selbstverständlichkeit, denn jeder völkerrechtliche Vertrag begründet Verpflichtungen des internationalen Rechts. Es folgt dann als zweiter Satz des ersten Absatzes der jetzige Abs. 2, »Polen erklärt sich damit einverstanden, daß jedes Mitglied des Rates die Aufmerksamkeit . . . lenken kann . . .«. Bei dieser Formulierung wäre in der Tat der Völkerbund und zwar der Völkerbundrat auf die Rolle des Garanten in einem sehr engen Sinne eines Garantievertrages beschränkt. Nur auf Antrag — allerdings eines jeden Ratsmitgliedes — hätte der Rat eine Garantiefunktion ausüben dürfen. Allerdings bliebe auch hier zu untersuchen, ob nicht schon die Satzung des Völkerbundes weitere Kompetenzen gibt.

Interessant ist auch ein Vergleich mit Art. 17 der Memelkonvention. In diesem Artikel fehlt der erste Absatz des Garantieartikels der Minderheitenverträge völlig. Der erste Absatz des Art. 17 der Memelkonvention entspricht dem zweiten Absatz des Garantieartikels der Minderheitenverträge, allerdings mit wesentlichen Unterschieden. Es fehlt der Satz, daß der Rat die erforderlichen Maßnahmen treffen und Weisungen geben kann. Das Anzeigerecht ist auf den Bruch einer Vertragsverpflichtung beschränkt, darf also nicht wegen drohender Vertragsverletzung ausgeübt werden. Der zweite Absatz des Artikels der Memelkonvention entspricht dem dritten Absatz des Garantieartikels der Minderheitenverträge mit dem einen Unterschied, daß nicht jedes Mitglied des Völkerbundesrates, sondern nur die Hauptmächte, sofern sie Ratsmitglieder sind, die Streitfrage vor den Ständigen Internationalen Gerichtshof bringen können.

Das Gutachten des vom Völkerbundrat eingesetzten Juristenkomitees vom 9. September 1926 über die Auslegung des Art. 17 der Memelkonvention, zieht in höchst interessanter Weise die Garantie-

Eine ganz andere Frage der Garantie im Zusammenhange mit der Garantie der Minderheitenverträge ist in den Bemerkungen Polens, Griechenlands und der kleinen Entente, die auf Grund des Adatci-berichtes vom 7. März 1929 eingereicht wurden, aufgeworfen worden. Dort findet sich die Auffassung, daß die Verträge in restriktivstem Sinne ausgelegt werden müssen, weil sie unter der Voraussetzung eines Versprechens der Großmächte eingegangen worden seien, die territoriale Sicherheit der Staaten zu garantieren, dieses Versprechen aber nicht gehalten worden sei. Nun ist diese Schlußfolgerung, selbst wenn die zugrunde gelegten Tatsachen zutreffen würden, juristisch kaum vertretbar. Verträge müssen aus sich interpretiert werden. Weder die Präambel zu den Minderheitenverträgen, noch irgendein anderes authentisches Dokument enthalten einen Hinweis auf ein solches Versprechen. Aber auch sonst ist nie von einem derartigen Versprechen etwas bekanntgeworden. Was es mit dieser Garantie auf sich hat, ist in der Note Clemenceaus vom 24. Juni 1919 hinreichend klar ausgesprochen worden. Den Anstrengungen und Opfern der Mächte verdanke die polnische Nation ihre Unabhängigkeit. Dank ihrer Entscheidung sei die polnische Souveränität im Begriff, über die fraglichen Gebiete wiederhergestellt zu werden und würden die Einwohner dieser Gebiete der polnischen Nation inkorporiert werden. Von der Unterstützung der Kräfte, die diese Mächte in den Völkerbund einbringen werden, werde Polen in Zukunft in weitem Maße abhängen, um seine Gebiete in voller Sicherheit besitzen zu können.

Die versprochene Garantie ist also die Garantie, die in der Zugehörigkeit zum Völkerbund und im Völkerbundspakt liegt. Wilson hat bei der starken Bedeutung, die er dem Völkerbund beimaß, in jener Rede, in der er den Widerstand der neuen Staaten gegen die Minderheitenverträge beugte, den Wert der Garantie des Völkerbundes für den territorialen Bestand der Staaten mit reichlich starken Worten geschildert. Daß auch Wilson mit seinen Ausführungen auf nichts anderes, als auf die im Völkerbundspakt liegende Garantie angespielt hat, unterliegt keinem Zweifel. So können auch von dieser Seite Argumente gegen den allgemeinen Charakter der Garantie des Völkerbundes über das internationale Minderheitenrecht nicht hergeleitet werden.

---

Minderheitenrechtes handelt, kann der Rat gar nicht anders prozedieren, als die zugrunde liegende Frage des Minderheitenrechts zu behandeln.

Sowohl der Rat, wie besonders die Vollversammlung haben ferner beide in ihrer Praxis ständig anerkannt, daß die Kompetenz des Völkerbundes sich keineswegs auf die Behandlung konkreter Streitfälle beschränkt, die gemäß Art. 12 Abs. 2 zur Kenntnis gelangen. Eine umfassende Beweisführung aus der Praxis gehört nicht in den Rahmen dieser Studie; die Beispielsfälle sind sehr zahlreich. Übrigens gibt der Londoner Bericht selbst viel Material über diese Praxis.

Die Grundidee für die Garantie des Völkerbundes ist zweifellos die Konzentration aller völkerrechtlichen Beziehungen aus den Minderheitenverträgen auf ein Verhältnis zwischen dem Völkerbund und den verpflichteten Staaten. Die Rechtsbeziehungen zwischen Polen und den Hauptmächten, zwischen Polen und Deutschland, zwischen Deutschland und den Hauptmächten haben im minderheitenrechtlichen Garantiesystem nur eine regulierende Funktion. Eine Funktion, die unsichtbar bleiben wird, wenn die Garantie des Völkerbundes ihren inhaltlichen Zweck erfüllt.

---