

Die Krise des Minderheitenschutzes

Dr. jur. Dr. rer. pol. **Hermann Raschhofer**, Referent im Institut für
ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

I.

Die Erklärung des polnischen Außenministers auf der Herbsttagung des Völkerbundes von 1934, der zufolge »die polnische Regierung bis zur Inkraftsetzung eines allgemeinen und gleichmäßigen Systems des internationalen Schutzes der Minderheiten sich gezwungen sehe, jede Arbeit mit den internationalen Organen betr. die Kontrolle der Anwendung des Systems des Minderheitenschutzes durch Polen zu verweigern«, hat die schleichende Krise, in der sich die Institution des internationalen Minderheitenschutzes seit längerem befindet, akut werden lassen. Lang zurückreichende Bemühungen um Abänderung oder Beseitigung der Minderheitenschutzverpflichtungen kamen damit an einer Stelle wenigstens zum Abschluß. Denn die Befristung der Weigerung Polens, an der internationalen Seite der Minderheitenvertragsverpflichtungen mitzuwirken, ist rein formal; die Natur der Dinge wie die politischen Verhältnisse lassen es als ausgeschlossen erscheinen, daß es je zu einer Inkraftsetzung des geforderten »allgemeinen und gleichmäßigen« Systems eines internationalen Minderheitenschutzes kommen würde. Diese Verklausulierung ist wohl ein formales Zugeständnis, dazu bestimmt, den Vertragspartnern die Annahme der neuen Lage zu erleichtern. Es ist aber kein Zweifel möglich, daß Polen mit der Genfer Erklärung seine internationalen Minderheitenschutzverpflichtungen (soweit sie aus dem allgemeinen Minderheitenschutzvertrag stammen) als endgültig erloschen ansieht.

Die Bedeutung der internationalen Minderheitenschutzverträge für die völkerrechtliche Ordnung im Nachkriegseuropa und ihre politische Funktion rechtfertigen es, die Ursachen der Entwicklung aufzusuchen, die mit der polnischen Erklärung einen entscheidenden Punkt erreicht haben. Es ist wesentlich, die Ursachen in ihrer Gänze zu übersehen, um so mehr, als es nach unserer Auffassung der Konstruktion und dem Grundgedanken der Verträge immanente Schwierigkeiten sind, die diese Entwicklung mitbedingt, wenn nicht heraufgeführt haben.

Das Problem des Schutzes der nationalen Minderheiten stellte sich

nach Beendigung des Weltkrieges den Großmächten auf der Pariser Konferenz angesichts der Tatsache, daß ihnen durch die Wilson-Punkte eine Totalrevision der europäischen Staatenkarte, und zwar nach einem bestimmten Maßstab, auferlegt war. Die Revision sollte nach dem zum obersten Maßstab erklärten sogenannten Selbstbestimmungsrecht der Völker durchgeführt werden, prinzipiell wurde jeder völkischen Individualität das Recht auf einen Staat zuerkannt. Die besonderen Verhältnisse des fraglichen Raumes ließen aber eine vollkommene und uneingeschränkte Durchführung dieser Grundsätze nicht zu. Die Nationalitäten wohnen hier nicht in geschlossenen Siedlungen und einheitlich wie annähernd im Westen Europas, sie füllen keine natürlichen Räume aus. Sie sind vielmehr durcheinandergeschüttelt in Streusiedlung und Verzahnung. Nicht mit Unrecht hat man von dem osteuropäischen Völkermischgürtel gesprochen. Die einzelnen Nationalitäten und Volksgruppen bilden aber vor allem keine ausreichenden, ja auch nicht einmal halbwegs genügenden Wirtschaftsgebiete. So war es klar, daß eine staatliche Neuordnung des Raumes nicht allein auf der Grundlage der nationalen Verhältnisse erfolgen konnte, sondern vielmehr auch geographische, wirtschaftliche, verkehrspolitische Gesichtspunkte Anspruch auf Berücksichtigung erheben würden. In der Behauptung, für die Lebensfähigkeit dieses neu zu organisierenden Europa verantwortlich zu sein, nahmen die Großmächte auf der Pariser Konferenz die Berechtigung zur Modifikation bzw. Einschränkung des nationalen Selbstbestimmungsrechts in Anspruch. Immerhin ergaben sich aber auch bei solcher Einschränkung daraus nicht nur Verpflichtungen gegenüber denjenigen Nationalitäten, denen die staatliche Selbständigkeit oder Angliederung an den konnationalen Staat zuteil wurde. Es war damit auch die schwierige Frage aufgeworfen, in welcher Form man die Sicherung des völkischen Lebens auch jener Volksteile und Gruppen vornehmen könnte, denen man bei der politischen Abwägung der gegebenen europäischen Siedlungs-, Wirtschafts- und Verkehrsverhältnisse nicht nur keinen eigenen Staat zugestand, die man vielmehr noch dazu einem Staate einverleibte, mit dessen staatsführender Nation ihr eigenes Kernvolk womöglich eben noch im politischen oder kriegerischen Gegensatz gestanden hatte.

Hier wird die Verbindungsstelle von Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz deutlich. Der Minderheitenschutz wird zur Korrektur der Vorenthaltung des Selbstbestimmungsrechts: dieselben Grundsätze, die den einen volle staatlich-nationale Freiheit gaben, sollten den anderen wenigstens gewisse völkisch-nationale Grundrechte sicherstellen, somit eine zwar dem Umfang nach verschiedene, dem Grund nach gleiche Anwendung dieser Grundsätze auf die »Minderheiten« bedeuten und zugleich ihre Anerkennung insbesondere durch die neuen Staaten sicher-

stellen. Mit aus diesem Grund konnte auch der Abschluß der Minderheitenschutzverträge diesen neuen Staaten mehr oder weniger zwangsweise auferlegt werden. Dieser Zusammenhang von Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz hat sich nun aber institutionell kaum ausgedrückt. Wenn man gewissen, staatlich bisher unfreien Nationalitäten einen eigenen neuen Staat zugestand, und zwar unter Berufung auf einen allgemeinen, also für alle Nationalitäten geltenden Satz, so hätte es nahe gelegen, denjenigen, denen man schon einen Verzicht auf staatliche Selbständigkeit (auf die sie ja nach diesem allgemeinen Grundsatz ebenfalls Anspruch hatten) aufnötigte, einen Ersatz zu geben, der sie jenen Verlust möglichst leicht verschmerzen ließ. Wenn schon nicht völlige politische, so hätten sie doch die völkische Selbstbestimmung erwarten dürfen. Eine nationalitätenrechtliche Durchorganisation des fraglichen Raumes hätte also eine Autonomisierung der Nationalitätsgebiete, sei es auf personeller, sei es auf territorialer Grundlage, bedeutet. Grundlage eines solchen nationalitätenrechtlichen Statuts wäre die Anerkennung eines Rechts des Volkstums oder der Nationalitäten und Volksgruppen als überpersönliche Einheiten, also die Anerkennung eines Kollektivrechtes, gewesen. Die Berechtigung zu einem solchen Vorgehen hätte in der Allgemeinheit des verkündeten Selbstbestimmungsrechtes gelegen. Diejenigen Nationalitäten, die, eben noch staatlich unfrei, nunmehr im Besitz eines eigenen Staates waren, hätten keinen berechtigten Anspruch erheben können, wenn den Nationalitäten, die (zur Ermöglichung der Lebensfähigkeit dieser neuen Staaten) ihnen einverleibt wurden, im staatlichen Rahmen nationalpolitische Autonomie im selben Zug zuerkannt worden wäre. Staatsführende Völker wie die übrigen Nationalitäten wären dann durch ein und denselben völkerrechtlichen Akt und Grundsatz in ihrem Statut bestimmt worden.

Offenbar war es den Großmächten aus politischen Gründen unerwünscht, allen Nationalitäten korporative Rechte zuzuerkennen. Machtpolitische Interessen überwogen bei der Zubemessung des Rechtsbereichs. Nur als seltene Ausnahmefälle wurden autonome Rechte zugestanden. Grundsätzlich beschritt man einen anderen Weg. Der Zusammenhang von Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz geht aus den diplomatischen Akten der Zeit hervor. Er spielt zwar auch in die Note, die die Einführung des Minderheitenschutzes offiziell begründet, hinein. Aber gerade diese Note, die Clemenceau in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der Friedenskonferenz an Polen sandte¹⁾, geht doch von anderen Grundgedanken aus. Sie denaturiert das Nationalitätenproblem, indem sie die Frage, wie die einzelnen Volksgruppen und Nationalitäten innerhalb der von einem bestimmten Volkstum geführten oder maß-

¹⁾ Note vom 24. 6. 1919, Kraus-Rödiger, Urkunden zum Friedensvertrage I S. 760.

geblich beeinflussten Staaten zu ihrem nationalen Recht kommen sollen, also das Problem der rechtlichen Erfassung und Ausgestaltung einer kollektiven Größe, auf dem Umweg über den abstrakten demokratischen Staatsbürgerbegriff in ein Problem des Schutzes individueller Freiheitsphären verwandelt. Grundsätzlich erscheint hier das Volkstumsrecht nur in individueller Auflösung. Nicht Anspruch und Recht einer überpersönlichen Gemeinschaft zur gesamten Hand der Volksgenossen wird ins Recht gehoben. Es gibt im System des internationalen Minderheitenschutzes — grundsätzlich — kein Kollektivrecht der Nationalität, sondern lediglich ein individuelles Recht auf Nationalität, oder, wie man auch gelegentlich gesagt hat, einen Individualanspruch auf national-kulturellen Sonderbereich.

Nun dringt freilich der eigentliche Vertragszweck auch durch die formalistische Konstruktion hindurch. Wenngleich das Minderheitenrecht der internationalen Verträge konstruktiv vom Individuum ausgeht und auch seine Ideologie darauf abstellt, so hat doch die Praxis wieder das durch Konstruktion und Ideologie verdeckte Grundproblem, dem auch die Verträge ihr Entstehen verdanken, in aller Deutlichkeit zum Vorschein treten lassen und ihm auch im Rahmen der Verträge zur Anerkennung verholfen. Gerade die Praxis, die sich z. B. mit der Frage der Vereinbarkeit von gewissen Agrarreformen mit den Minderheitenschutzverträgen beschäftigen mußte, hat die Tatsache hervortreten lassen, daß die Wirkung der Verträge nicht bloß der Schutz einer gewissen Zahl von Individuen ist, die vielleicht nur zufällig dieselbe Sprache sprechen, sondern daß eben der Schutz dieser Einzelnen nur zu verstehen ist, wenn sie als Glieder einer Kollektivität, als Angehörige einer Nationalität erkannt werden. Auch die vom Einzelnen ausgehende Konstruktion des Minderheitenschutzes führt so zum Schutz des eigentlichen (wenn auch nicht genannten) Destinatars, nämlich zur Kollektivität (Nationalität, nationale Minderheit).

Beispielhaft kommt dieser Gesichtspunkt in Stellungnahmen des mit der Prüfung der polnischen Agrarreformgesetzgebung betrauten Minderheitenkomitees des Völkerbundes, und zwar mit besonderer Deutlichkeit, zum Ausdruck. Voraussetzung dafür, daß Agrarreformen überhaupt unter dem Gesichtspunkt ihrer Vereinbarkeit mit den Minderheitenschutzverpflichtungen gesehen werden können, ist die Bereitschaft, das Dasein minoritärer Kollektivitäten als Tatbestand zur Kenntnis zu nehmen. Ginge man hier, wie die ideologische Grundlegung des Minderheitenschutzes, vom Einzelnen aus, so gäbe es überhaupt keine Möglichkeit minderheitenrechtlicher Argumentation. Denn der Einzelne als Staatsbürger ist zur Herausgabe seiner Güter oder eines bestimmten Güteranteils nach Maßgabe des Gesetzes verpflichtet; in welcher Reihenfolge die Güter gefordert werden, welche konkreten Einzelnen davon

betroffen werden, ist vom Gang der Reform bestimmt und im allgemeinen in Ermessen der durchführenden Behörden gestellt.

Nur wenn man von einem Gesamtbesitzstand der Minderheitsnationalität ausgeht und sein ursprüngliches Verhältnis zu dem der Mehrheitsnationalität als eine grundsätzliche Sollproportion ins Auge faßt und dann das durch die Reform bewirkte neue Verhältnis der Kollektivitäten zueinander vergleicht, ist ein minderheitenrechtlicher Ansatzpunkt gegeben. In der Tat hat das mit der Prüfung der erwähnten Agrarreform beauftragte Minderheitenkomitee diesen Weg eingeschlagen. Es bestehe, so hieß es in der Lettre de clôture vom 23. Mai 1931 ²⁾, eine »disproportion considérable« zwischen den für die Zwecke der Agrarreform von Gliedern der »propriétaires membres de la majorité« und den »propriétaires membres de la minorité« in Anspruch genommenen Gütern. Dieses Mißverhältnis der Beitragsleistung müsse berichtigt werden.

Des weiteren kommt dieser Gedanke zum Ausdruck in dem Bericht Nagaokas in der Sitzung des Völkerbundsrates vom 9. 12. 1932 ³⁾.

Notwendiger Grundgedanke dieser Auslegungen ist zweifellos nicht nur die Auffassung der Minderheit als einer kollektiven Größe, sondern darüber hinaus im konkreten Falle die Ansicht, daß der Kollektivbesitzstand dieser Minderheit durch den Minderheitenschutz in seinem Verhältnis zum Besitzstand der Mehrheit geschützt sein soll.

Zweck der Verträge ist der Schutz der Minderheit als einer Kollektivität. Konstruktion und Ideologie setzen indessen beim Individuum an. Das hat, wie eben an einem — und zwar eminent wichtigen — Beispiel gezeigt werden konnte, nicht den Effekt eines Kollektivschutzes ausgeschlossen. Aber Konstruktion und Ideologie erschweren doch das Verständnis für die eigentliche Aufgabe des »Minderheitenschutzes«. Andererseits bot diese individualistische Grundlegung den Schöpfern der Verträge gewisse Vorteile. Nur daraus ergab sich die Möglichkeit, Verträge vom Standpunkt der zur Zeit ihrer Entstehung herrschenden weltlichen — im Grunde auf die Französische Revolution zurückgehenden — Anschauung aus zu fordern und zu rechtfertigen, derzufolge nur Staaten mit einer bestimmten verfassungspolitischen Struktur Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft sein können. Diese geforderte Struktur ist eine Mischung von demokratischen und liberalen Prinzipien. Die Gewalt des organisierten Volkes findet an dem weit gefaßten, als absolut erklärten individuellen Recht ihre Grenze. Es gibt einen individuellen Freiheitsbereich, der Potenz nach unbestimmt, aber immer neu bestimmbar. Dieser Staatstyp wird zu einer Art Standard der Staatsstruktur der Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft

²⁾ S. d. N., Doc. C. 405. 1931. I.

³⁾ S. d. N., Journ. Off. 1932, S. 1970ff.

erhoben. Die Forderung nach Homogenität der Mitglieder (zunächst des europäischen Konzerts, sodann) der Völkerrechtsgemeinschaft verlangt, daß alle Mitglieder, zumindest des europäischen Konzerts, jene Individualrechte anerkennen. Indem das Nationalitätenproblem in individuelle Rechtsansprüche verwandelt, diese individuellen Ansprüche in den sanktionierten individuellen Freiheitsbereich einbezogen werden, ergibt sich die Möglichkeit, die scheinbare Neuerung, nationalkulturelle Ansprüche durch völkerrechtliche Abmachungen sicherzustellen, als bloße Anpassung überlieferter Formen an neue Verhältnisse zu deuten und zugleich den neuen Komplex auch in dem Rahmen der überlieferten westlichen Gedankenwelt zu halten. Materielle Widersprüche, die dieser Versuch bedingt, glaubte man zunächst übersehen zu können.

II.

Die Clemenceau-Note ist, wie erwähnt, der Dolmetsch dieser Auffassung und somit grundlegend für das Verständnis der den Minderheitenschutzverträgen zugrundeliegenden Gedanken. Die Note beginnt mit der Widerlegung des Einwandes, daß der Abschluß von internationalen Verträgen zum Schutze der Minderheiten der völkerrechtlichen Tradition widerspreche. Es wird daher unterstrichen, daß Verträge dieser Art keine Neuerung darstellen. Es sei ein seit langem feststehender Brauch des europäischen Völkerrechts, daß anlässlich der Neuschaffung oder beträchtlichen Vergrößerung eines Staates seine formelle und kollektive Anerkennung durch die Großmächte von der Zusicherung begleitet sein muß, daß sich dieser Staat in der Form einer internationalen Übereinkunft zur Beobachtung bestimmter Grundsätze verpflichtet. Zu diesem Zweck erinnert die Note an die Praxis des Berliner Kongresses, der die Anerkennung der neuen Balkanstaaten von ihrer Zusicherung der Achtung des Prinzips der Religionsfreiheit abhängig machte. Ehe Serbien in die »europäische Familie« auf gleichem Fuß aufgenommen werde, müsse es, so formulierte damals Waddington, die Grundsätze anerkennen, »qui sont à la base de l'organisation sociale dans tous les états de l'Europe«, ein Vorschlag, der auch die Zustimmung des Fürsten Bismarck fand.

Zu den Prinzipien, deren Beobachtung den neu anzuerkennenden Staaten ausdrücklich zur Bedingung gemacht wird, gehörte damals besonders die Freiheit der Religion. Der Berliner Kongreß habe, erklärt die Note, eine allgemeine Übereinstimmung der Anschauung in dieser Frage bei den Delegierten gezeigt. Es müsse festgestellt werden, daß gewisse Grundsätze von den neuen »membres de la famille des nations« anerkannt und zur Grundlage einer Verfassung erhoben werden, ehe sie als Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft anerkannt werden könnten.

Diese Auffassung vom Wesen der Völkerrechtsgemeinschaft bedingt aber sehr wesentliche Konsequenzen für die Rechtsstruktur der europäischen Staaten. Daß die Großmächte als Wortführer der europäischen Völkerrechtsgemeinschaft sich das Recht nehmen, die Beobachtung der Religionsfreiheit bzw. den Schutz derselben von neuen oder stark vergrößerten Staaten als Bedingung ihrer Anerkennung zu verlangen, beruht nämlich dann darauf, daß sie ihn selbst als eines der Grundprinzipien ihrer eigenen Verfassung anerkennen und achten. Sie können die Achtung eines bestimmten Rechtsgrundsatzes als völkerrechtliches Erfordernis offenbar nur deshalb fordern, wenn und weil ihre übereinstimmende Praxis bezeugt, daß sie selbst entsprechend handeln. Nur so sind sie dazu berechtigt. Hinsichtlich der Anerkennung der religiösen Freiheit traf dies für die auf dem Berliner Kongreß vertretenen Großmächte auch vollkommen zu. So ließ sich auch beispielsweise Graf de Launay, der Vertreter Italiens, den Hinweis nicht nehmen, das Prinzip der religiösen Freiheit sei »une des bases essentielles des institutions de son pays«, daher wünsche er ihm beizustimmen.

Von dieser Grundauffassung aus wurde auf der Pariser Friedenskonferenz auch das Problem des »Minderheitenschutzes« in Angriff genommen. Nun wird allerdings (im Abschnitt IV der Note) zugegeben, daß die den neuen Staaten aufzuerlegenden Bestimmungen von denen abweichen, die den Staaten auf dem Berliner Kongreß auferlegt wurden. »Aber die den neuen und Anerkennung begehrenden Staaten auferlegten Verpflichtungen haben jederzeit nach den besonderen Umständen gewechselt.« So hätten sich diese Verpflichtungen nur den Umständen entsprechend geändert. Schon früher, z. B. anläßlich der Okkupation Thessaliens, habe man Griechenland Bestimmungen zum Schutze der Einwohner auferlegt.

»C'est une situation nouvelle que les puissances ont maintenant à considérer, et l'expérience a démontré que de nouvelles dispositions sont nécessaires. Les territoires que l'on transfère actuellement à la Pologne et à d'autres Etats comprennent inévitablement une importante population parlant des langues et appartenant à des races différentes de celles de la population à laquelle ils vont être incorporés. Malheureusement, les races ont été divisées par de longues années d'âpre hostilité. On croit que ces populations s'accoutumeront plus facilement à leur nouvelle situation si, dès le début, elles savent qu'elles sont assurées d'être protégées et garanties d'une manière effective contre tout risque de traitement injuste ou d'oppression. Le simple fait de savoir que ces garanties existent facilitera, on l'espère, pratiquement la réconciliation désirée de tous, et en fait contribuera à empêcher qu'il devienne nécessaire de l'imposer par la force.«

Was bedeutet dieser Hinweis auf die »neue Lage«? Auf dem Berliner Kongreß hatten die Großmächte die Anerkennung des Prinzips der Religionsfreiheit von neuen Staaten mit der Begründung gefordert,

daß es sich dabei um allgemein anerkannte völkerrechtliche Grundsätze handele, wie aus der Verfassung und der Rechtspraxis der Großmächte selbst hervorgehe. Aus der Tatsache, daß sie zu den Grundsätzen der Verfassung Italiens gehöre, hatte ja z. B. dessen Vertreter besonders seine Zustimmung erklären können. Auch für die übrigen Mächte war die Tatsache, daß das Prinzip der Religionsfreiheit zu den Grundlagen ihres Verfassungslebens gehörte, die Voraussetzung dafür, sie von den neuen Staaten zu verlangen. Wenn man nunmehr, unter Verwendung derselben völkerrechtlichen Begründung, einen gewissen Bereich der »nationalen Freiheit« anerkannt wissen wollte, so bedachte man, scheint es, nicht genug, daß man damit eine ähnliche Lage auf dem Gebiet der »nationalen Freiheit« als gegeben voraussetzte. In Paris wurde nicht bedacht, daß ein solcher Satz gewisse unausweichliche Konsequenzen enthielt. Denn auch das Verlangen der Großmächte nach Anerkennung des Prinzips der nationalen Freiheit durch die neuen Staaten als Bedingung ihrer völkerrechtlichen Anerkennung und Zulassung zur europäischen Staatengemeinschaft hat dieselben immanenten Voraussetzungen wie das Verlangen nach Anerkennung der Religionsfreiheit. Aus einem allgemeinen völkerrechtlichen Titel ist auch der »Schutz der nationalen Freiheit« nur zu fordern, wenn er entweder einen ausdrücklichen, befolgten Rechtssatz oder eine gewohnheitsmäßige Praxis der im Namen der Völkerrechtsgemeinschaft auftretenden Großmächte bildet. Durch eine Begründung, wie sie die Clemenceau-Note gibt, verlangten nun die oben genannten Mächte von den neuen Mitgliedern der Völkerrechtsgemeinschaft die Anerkennung der nationalen Freiheit durch die neuen Staaten als Bedingung und Auflage ihrer Anerkennung. Damit sind schon an sich, außerdem noch durch den ausdrücklichen Hinweis auf den Berliner Kongreß und die Zitierung der Kongreßakten, die dieser Konstruktion immanenten Voraussetzungen in Kauf genommen worden. Die europäischen Mächte hatten einst die Achtung der religiösen Freiheit in Form positiver vertraglicher Abmachungen verlangt, obwohl sie selbst vertraglich keineswegs dazu verpflichtet waren. Sie konnten aber dieses Verlangen auf einen stärkeren Rechtsgrund stützen, auf ihre eigene innerstaatliche Praxis, ihre soziale und politische Wirklichkeit. Die Freiheit des religiösen Gewissens hatte sich bei ihnen in der Tat als unabdingbar durchgesetzt, war in der Tat ein Grundelement ihres öffentlichen Lebens.

Verlangte man nun den Respekt des nationalen Gewissens von den neuen Staaten, so stellte sich damit eine Frage von selbst: wie steht es in dieser Beziehung mit den Großmächten? Das Verlangen, von den neuen Staaten den Schutz der nationalen Freiheit, des nationalen Gewissens anerkannt zu wissen, konnte nicht den Charakter reiner Aus-

nahmebestimmungen tragen. Das war durch die Begründung ausgeschlossen. Freilich gab es nach der Note auch spezielle Gründe, die eine Vertragsverpflichtung der neuen Staaten rechtfertigte. »Besondere Umstände« ließen in den neuen Staaten eine »besondere Gefährdungsmöglichkeit« befürchten. Aber grundsätzlich haben die Verträge zum Schutz der nationalen Minderheiten den neuen Staaten gewissermaßen nur mitgeteilt und klargemacht, was (nach dieser Auffassung) auch die übrigen Mächte (ohne besondere Vereinbarung, durch bloße Mitgliedschaft in der Völkerrechtsgemeinschaft) ihren Staatsbürgern zu gewähren schuldig sind.

Mit anderen Worten: die Begründung und Konstruktion des Minderheitenschutzes hat die allgemeine Anerkennung der Schutzwürdigkeit des nationalen Lebens durch die Mitglieder der europäischen Völkerrechtsgemeinschaft zur notwendigen Voraussetzung. Und die Wirklichkeit dieser Auffassung muß auf jeden Fall durch diejenigen Mächte unter Beweis gestellt werden, die sie geltend machen, d. h. in unserem Falle durch die Großmächte, die eine entsprechende Verpflichtung seitens der neuen Staaten entgegennahmen. Dieser Wirklichkeitsbeweis kann einmal in der Tradition gewisser Staaten gegeben sein, insofern der Schutz des nationalen Gewissens ein selbstverständlicher Faktor der sozialen und politischen Wirklichkeit des Landes ist. Oder aber er liegt im Hinweis auf Erlaß und Beobachtung besonderer innerstaatlicher Normen nationalitätenrechtlichen Inhalts.

Eines geht aus diesem Zusammenhang hervor: Es gab für eine befriedigende Entwicklung des Minderheitenschutzes eine zwar vertraglich nirgendwo positiv vereinbarte, aber dafür immanente und ungleich wichtigere Bedingung: eine den neuen Staaten aus der Praxis der Großmächte gebotene Anschauung, daß die von ihnen verlangte Haltung bei ihnen in der Tat selbstverständliche Wirklichkeit sei. Voraussetzung für ein Wurzelfassen der Institution des »Schutzes der nationalen Freiheit« bei den neuen Staaten war das Vorhandensein einer Überzeugung, daß das Maß seiner Durchführung als Anzeichen innerer Angewogenheit an einen auch und gerade von den alten Mächten hoch gehaltenen überlieferten europäischen Standard gewertet werden würde. Dies aber setzte Dasein und Wirklichkeit eines solchen Standards, ein gewisses Minimum (das aber nicht unter dem in den Minderheitenschutzverträgen vereinbarten liegen durfte) in allererster Linie bei denjenigen Großmächten voraus, die sich als Vertragspartner eine solche Haltung von den kleinen Staaten hatten versprechen lassen. Entscheidend für positive oder negative Entwicklung der Genfer Minderheiteninstitution mußte die Frage sein, ob

und wie weit die vorgebrachte Begründung des mehr oder weniger deutlichen Zwanges zum Abschluß der Verträge mit der nationalitätenrechtlichen Wirklichkeit dieser Großmächte übereinstimmte, ob und inwieweit diese Großmächte ihren eigenen Volksgruppen diejenige Freiheit des nationalen Gewissens ließen, zu der sie die kleinen Staatengruppen vertraglich verpflichtet hatten.

III.

Es ist bekannt, wie die Dinge in Wirklichkeit lagen und sich entwickelten. Die kontinentalen Großmächte, um die es sich hierbei in erster Linie handelt, haben versagt. Die moralische Hauptverantwortung für die Diskreditierung der Institutionen des Minderheitenschutzes trägt dabei Italien. Das vorfaschistische sowohl als insbesondere das faschistische Italien hat eine unbarmherzige Ausrottungspolitik gegen die ihm zwangsweise einverlebten Deutschen und Slawen begonnen. Es war so nicht nur gezwungen, seine eigenen feierlichen wiederholten Erklärungen sowohl staatsrechtlicher als internationaler Natur zu verletzen, es war damit auch genötigt, an und für sich (bei internationalen Konferenzen wie auch im Rahmen des Völkerbundes) den Gedanken des Minderheitenschutzes zurückzudrängen, da von dort aus jeder Zeit eine Kritik seiner eigenen Nationalitätenpolitik möglich und notwendig wurde. Damit brachte es sich auch um das moralische Recht, dem vertraglich gebundenen Staat gegenüber auf billiger und loyaler Beobachtung der übernommenen Verpflichtungen zu bestehen.

Die wichtigste immanente Bedingung für eine gedeihliche Entwicklung des Minderheitenschutzes wurde also durch die Schuld bestimmter Großmächte selbst vernichtet. Die mehr äußerliche Bedeutung der Tatsache des Vertragsabschlusses wandelte sich; der Vertragsabschluß allein (ohne Rücksicht auf die Umstände, die ihn möglich und nötig machten) wurde nunmehr als alleinverpflichtender Grund ausgegeben. Nur weil sie sich vertraglich gebunden hatten, hieß es jetzt, seien die neuen Staaten verpflichtet, einen Minderheitenschutz auszuüben. Daraus wurde der Schluß gezogen, daß alle diejenigen, die keinen Vertrag abgeschlossen haben, von jeglicher Verpflichtung gegen ihre Minderheiten frei seien. Auf die Dauer sollte gerade dieser Umstand von entscheidendem Einfluß auf die Entwicklung des Minderheitenschutzes werden.

Die Konstruktion des Minderheitenschutzes im Verein mit der Wirklichkeit der westlichen nationalitätspolitischen Verhältnisse der vertragschließenden Großmächte, insbesondere des Kontinents, bargen so den Ansatz zu einer gegensätzlichen Entwicklung. Die Volksgruppen, von den Verträgen zu Minderheiten degradiert, erstrebten naturgemäß

eine Verbesserung der für sie unbefriedigenden, mit den Prinzipien des Selbstbestimmungsrechts in krassm Widerspruch stehenden Rechtslage an. Ablehnung des bloßen Minderheitenschutzes als einer Art Caritas, Betonung des Gedankens völkischer Selbstverantwortung und Selbstverwaltung führten zu der Losung: vom Minderheitenschutz über Minderheitenrecht zum Volksgruppenrecht.

Diesen auf Erweiterung und Verbesserung der Rechtslage abzielenden Bestrebungen der Volksgruppen stand eine auf die Dauer sich immer deutlicher abzeichnende negative Haltung der verpflichteten Staaten entgegen, die sich, je länger je mehr, auf die vorhin entwickelten immanenten Voraussetzungen der Ideologie des Minderheitenschutzes stützte. Während aber der Kampf der Minderheiten um Verbesserung ihrer Rechtslage — ein Kampf, der sich hauptsächlich um Änderung der Stellung und Rechte der Minderheit im Petitionsverfahren vor den Völkerbundsorganen drehte — im großen und ganzen ohne wesentlichen Erfolg blieb, hat der Kampf der Staaten gegen die Minderheitenschutzverträge, wenigstens was Polen betrifft, sein Ziel erreicht. Dieses Ziel begann mit dem seinerzeitigen Eintritt des Deutschen Reiches in den Völkerbund deutlicher zu werden. Als sich damals das Reich um eine Reform des Minderheitenpetitionsverfahrens bemüht, setzt von seiten der interessierten Staaten starker Widerstand ein. Man stellt die These auf, daß einerseits nur der Völkerbundsrat zur Behandlung des Minderheitenproblems berufen sei, und bestreitet somit die Zuständigkeit der Völkerbundsversammlung zur Kontrolle in Minderheitensachen überhaupt. Man erklärt weiter, daß eine Trennung von inhaltlichen und Verfahrensbestimmungen bei der gegebenen Sachlage unmöglich sei, der Rat daher niemals von sich aus allein Verfahrensänderungen rechtswirksam beschließen könne. Vielmehr sei jede Erweiterung der Verpflichtungen mittels Veränderung der Prozedur ohne Zustimmung der interessierten Staaten unmöglich. Sehr bestimmt kam diese Anschauung in den Ausführungen Beneschs in der 6. Kommission der Völkerbundsversammlung von 1930 zum Ausdruck⁴⁾. Er wies auf die eben dargestellten Thesen hin (die er schon in Madrid vertreten habe) und begründete sie damit, daß eine Ausdehnung von Verpflichtungen die Zustimmung des damit stärker Belasteten voraussetzte.

Schon damals wird nun aber ein Motiv sichtbar, das mit den polnischen Anträgen von 1933/34 bedeutungsvoll und durch die Becksche Erklärung unmittelbar aktuell geworden ist. Benesch erklärt sich als einen »warmen Anhänger« des Minderheitenschutzes. Klar aber sei, daß man nicht einseitig und nur für eine der Parteien die in einem internationalen Vertrag enthaltenen Verpflichtungen erweitern könne.

4) S. d. N., Journ. Off., Suppl. spéc. No. 90, S. 21 ff.

Im selben Sinne äußert sich der polnische Vertreter Zaleski 5): Wenn die polnische Regierung sich jeder Erweiterung der bestehenden Verpflichtungen entgegensetze, solle das nicht heißen, daß sie sich jeder Diskussion von Vorschlägen entgegensetzen würde. Es gäbe einen Fall, wo die polnische Regierung bereit wäre, von neuem die Lage zu prüfen, wenn es sich nämlich darum handelte, ein für alle Mitgliedstaaten des Völkerbundes gleiches Regime des Minderheitenschutzes einzuführen. Im selben Sinne äußern sich die Vertreter Jugoslawiens, Rumäniens und Griechenlands.

1932 erklärt Zaleski 6), daß nur die Gleichheit der rechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich des Minderheitenschutzes dem Völkerbund eine wirksame moralische Position verleihen könnte. Auch Benesch wird jetzt deutlicher. Eine Änderung des jetzigen Systems käme nur um den Preis der Generalisierung des Minderheitenschutzes in Frage 7).

Diese Linie zeichnet sich nun in den Verhandlungen von 1933 noch stärker ab. Benesch 8) erklärt es für unmöglich, daß eine gewisse Anzahl von Staaten, »deren nationales Bewußtsein, deren Solidität und politische Reife, deren nationaler Stolz jeden Tag zunimmt«, daß diese Mitgliedstaaten des Völkerbundes sich noch länger in einer Situation politischer und juristischer »Unterlegenheit« infolge der Minoritätsbestimmungen befänden und die geringsten Kleinigkeiten ihrer Minderheitenpolitik der Gegenstand ungerechtfertigter Kritik wären. In diese Linie schwenken auch die Vertreter der übrigen durch Minderheitenbestimmungen gebundenen Staaten ein, insbesondere die Delegierten Rumäniens 9), Jugoslawiens 10) und Griechenlands 11), in deren Namen dann Politis die entscheidende Alternative stellte. Er erklärte den gegenwärtigen internationalen Minderheitenschutz für ein Ausnahmeregime, »welches als solches bestimmt ist, entweder zu verschwinden oder den Keim eines Fortschrittes darzustellen, welcher sich verallgemeinern und sich auf alle Staaten erstrecken muß«. Er erklärt sich überzeugt von der Notwendigkeit des Eintretens einer der beiden Alternativen und faßt zusammen: »Das, was nach meiner Ansicht auf jeden Fall ausgeschlossen ist, ist die Fortdauer des Systems in dieser seiner begrenzten Anwendung«. Und Polen schickt sich schon 1933 zu dem Vorstoß an, der die nächste

5) a. a. O. S. 26.

6) S. d. N., Journ. Off., Suppl. spéc. No. 109, S. 39.

7) a. a. O. S. 44.

8) S. d. N., Journ. Off., Suppl. spéc. No. 120, S. 40ff.

9) a. a. O. S. 46.

10) a. a. O. S. 55.

11) a. a. O. S. 51.

Völkerbundsversammlung beschäftigen sollte. Es formuliert auch einen präzisen Antrag ¹²⁾, der aber dann im letzten Augenblick nicht der Abstimmung unterzogen wird.

Die einzelnen Stadien des Kampfes gegen das Minderheitenregime zeichnen sich deutlich ab. Zuerst begnügt man sich mit dem Versuch, die Kompetenz der Völkerbundsversammlung in Minderheitensachen zu bestreiten, die des Rates einzuengen, indem die Zustimmung der betroffenen Staaten zu jeder Erweiterung des Verfahrens als unerlässlich behauptet wird. Dann will man Verfahrensverbesserungen durch Ausdehnung der Verpflichtung auf alle Mitgliedstaaten des Völkerbundes erkaufen; die Generalisierung des Minderheitenregimes wäre also noch von einer inhaltlichen Verbesserung begleitet gewesen. Schließlich ist aber die Alternative abermals geändert. Entweder Bereitwilligkeit zur Übernahme der Minderheitenschutzverpflichtungen auch durch die bisher ungebundenen Staaten oder, was man nicht in gewöhnlicher, wohl aber in diplomatischer Sprache deutlich genug zu verstehen gegeben hat: Hinfälligkeit dieses Regimes auch für die bisher verpflichteten Staaten.

So bildete es nur einen logischen Abschluß insbesondere der Politik Polens, daß es im Zuge der allgemeinen Entwicklung der europäischen Politik dieses Problem schon 1933 entscheidend mit einem Antrag auf Verallgemeinerung des Minderheitenschutzes und Einberufung einer mit dem Studium dieser Frage beschäftigten Konferenz aufgriff und auf der Völkerbundstagung von 1934 nunmehr auch die Konsequenzen aus der seinen Antrag ablehnenden Stimmung der anderen zog.

Auf der Herbsttagung des Völkerbundes von 1934 erinnerte der polnische Außenminister ¹³⁾ an den Völkerbundsbeschluß von 1922. Nach einem Hinweis auf die ungenügende Ausbalancierung der Organisation des Minderheitenschutzes erklärte er schließlich, daß sich die polnische Regierung bis zur Inkraftsetzung eines allgemeinen und gleichmäßigen Systems des internationalen Schutzes der Minderheiten gezwungen sehe, jede Zusammenarbeit mit den internationalen Organen betreffend die Kontrolle der Anwendung des Systems des Minderheitenschutzes zu verweigern. Unnötig sei hinzuzufügen, daß der Beschluß der polnischen Regierung keineswegs gegen die Interessen der Minderheiten gerichtet sei. Diese Interessen seien und blieben geschützt durch die polnische Gesetzgebung, welche den Minderheiten der Sprache, Rasse und Religion freie Entwicklung und gleiche Behandlung sichere.

Die Antwort der Wortführer der Großmächte blieb demgegenüber

¹²⁾ a. a. O. S. 31.

¹³⁾ S. d. N., Journ. Off., Suppl. spéc. No. 125, S. 42 ff.

rein formal: Frankreich ¹⁴⁾, England ¹⁵⁾ und auch Italien ¹⁶⁾ stellten sich auf den Standpunkt, daß sie eine einseitige Lossagung von internationalen Verpflichtungen nicht anerkennen würden. So zog Polen zwar in der Folge seinen erwähnten Antrag zurück, die Erklärung aber wurde aufrechterhalten. In einem Interview ergänzte der polnische Außenminister, daß sich die Verweigerung der Mitwirkung bei der internationalen Kontrolle nicht auf die zweiseitigen Verträge bezöge: das Oberschlesien-Abkommen bleibt demnach also in allen seinen Teilen in Kraft. Mit diesem polnischen Schritt ist die Krise des derzeitigen Minderheitenschutzsystems offenbar geworden. Es würde jedoch den hier gezogenen Rahmen überschreiten, im einzelnen zu der dadurch geschaffenen Lage Stellung zu nehmen.

IV.

Rein juristisch betrachtet, bleibt der polnische Schritt in seiner Wirkung auf Polen beschränkt. Aber politisch gesehen hat er eine darüber weit hinausgehende Bedeutung. In den Augen der übrigen, durch Verträge gebundenen Staaten ist er das erste Beispiel einer Abschüttelung der auch von ihnen aus den gleichen wie von Polen vorgebrachten Gründen als nur einseitig wirkend empfundenen Bindung. Und es ist anzunehmen, daß sie eine günstige Gelegenheit zur Nachahmung des polnischen Beispiels nicht vorübergehen lassen würden.

So sehr nun eine solche Nachfolge grundsätzlich im Bereich der Möglichkeit steht, so ist doch mit ihrem praktischen Eintreten durch ähnliche Erklärungen der anderen Staaten einstweilen kaum zu rechnen. Sie dürfen den Zusammenhang der Minderheitenschutzverträge mit ihrem territorialen Status quo nicht übersehen. Ein dem polnischen analoger Schritt etwa der Tschechoslowakei, Rumäniens oder Jugoslawiens würde Ungarn sofort auf den Plan rufen, wie schon dessen Bemühungen, im einstweilen vertagten Donau-Nichteinmischungspakt auf die Rechte der Minderheiten bezügliche Beschwerden nicht als Fälle einer Einmischung gelten zu lassen, gezeigt haben. Und der Satz, mit dem vor Jahren schon der ungarische Delegierte Graf Apponyi die Abschüttelungsbestrebungen der durch die Minderheitenverträge gebundenen Staaten abgelehnt hat, wird nicht nur Ungarns Standpunkt allein bleiben, sondern auch im Völkerbund zahlreiche Verteidiger finden. Manche Staaten, meinte er, bedauern, daß die Verträge, durch welche sie gebunden sind, sich nicht auf alle Staaten erstrecken. Indes entbinde die Tatsache, daß eine für sie bedauerliche Einschränkung vor-

¹⁴⁾ a. a. O. S. 47 ff.

¹⁵⁾ a. a. O. S. 46 ff.

¹⁶⁾ a. a. O. S. 49 ff.

liegt, sie keineswegs von der Beobachtung der Verträge, die sie unterzeichnet haben.

Nun ist es aber mit einer bloß »legalen« Einstellung seitens der zur Beobachtung der Durchführung der Verträge zu ihrer Garantie berufenen Instanzen, in erster Linie des Völkerbundsrates, mit einer Einstellung, die bloß darauf sieht, daß die Verträge formal weiter gelten, aber beide Augen zudrückt, wenn sie materiell gebrochen und verletzt werden, nichts getan. Die Konstruktion der minderheitenrechtlichen Verpflichtungen als Abwandlung eines allgemeinen Freiheitsanspruches hat dem Kampf der verpflichteten Staaten die mächtigsten Argumente geliefert, da ja die Krise gewissermaßen in der Struktur des Systems angelegt ist. Die in den konkreten, räumlichen und geschichtlichen Verhältnissen liegenden Gründe zu einem besonderen Statut der nichtführenden mittel- und osteuropäischen Nationalitäten jedoch sind systematisch niemals durchschlagend geltend gemacht worden. Sie erweisen sich aber als entscheidend, sobald man das Problem von der Wirklichkeit her stellt.

Paragraphen und Vertragsartikel haben nur Leben, solange eine innere Bereitschaft, sich dafür einzusetzen, die dem Glauben an ihre Notwendigkeit entspringt, dahinter steht. Keine Spur von diesem Glauben, der eine Erkenntnis des Wesens dieser Zusammenhänge voraussetzte, sehen wir heute bei den Westmächten. Es scheint, daß die Nationalitätenfrage, nachdem sie ihren Dienst zur Aufspaltung des zentralmächtlichen Blocks während des Krieges getan, nunmehr für den Westen interesselos geworden wäre. Aber damit ist Realität, Dasein, Wirklichkeit, Bedeutung der Nationalitätenfrage nicht beseitigt. Sie besteht nach wie vor. Sie ist durch Ignorieren weder zu umgehen noch zu erledigen. Und wer eine Analyse der politischen Verhältnisse Europas versucht, wird an ihr, ohne eines der wichtigsten dynamischen und Spannungsmomente zu übersehen, nicht vorbeigehen können.

Man ist seit 1918 an das Nationalitätenproblem in der Regel vom Boden des völkerrechtlichen Status quo, d. h. des Genfer Minderheitenschutzes aus herangegangen. Schon dieser versuchte das Problem durch inadäquate Vereinfachungen und Umwandlungen zu lösen. Nun ist dieses System selbst durchlöchert. Aber dahinter steht heute wie immer das reale Problem der Nationalitäten. Nur zu sehr ist vergessen worden, daß, worauf jüngst M. H. Boehm wiederum hinwies, von den rund 462 Millionen europäischer Bevölkerung fast 62 Millionen oder 13,4% nicht in volkseigenen Staaten leben, sondern in ihren Wohnstaaten einer fremdvölkischen Mehrheit gegenüberstehen. Auf die insgesamt 355 Millionen im außerrussischen Europa entfallen allein 50 Millionen oder 14% solcher »andersvölkischen« Staatsbürger. Mit Ausnahme der Schweizer befinden

sich fast alle übrigen Angehörigen von Volksgruppen in fremden Staaten in einer Lage, die ihren primitivsten nationalen-kulturellen wie wirtschaftlichen Notwendigkeiten kaum Rechnung trägt — gegen ihren Willen werden sie so zu einem Spannungselement im ohnehin schon reichlich friedlosen Europa. Damit ist der Zusammenhang sichtbar, auf den es ankommt. Man wird der Nationalitätenfrage nur dann gerecht, wenn man sie als primäres Problem einer wirklich dauerhaften, tragfähigen europäischen Verfassung anerkennt.

Das Nationalitätenproblem muß als eine der zentralen und dauernden Gegebenheiten der völkischen und politischen Struktur Europas anerkannt sein. Nur von da aus wird es in seiner Bedeutung, in seinem politischen Rang sichtbar. Nur wenn die vorhandenen oder vorgeschlagenen Lösungen daran gehalten werden, ist ein Urteil über Zulänglichkeit oder Unzulänglichkeit möglich. Und zwar ist zu unterstreichen, daß dieses für Europa im ganzen wichtige Problem des Beisammenwohnens mehrerer Nationalitäten in einem Staate in einem besonderen Teil des Kontinents, nämlich in Mittel- und Osteuropa, eine besondere, vordringliche und erst-rangige Bedeutung besitzt. Aus diesem Grunde ist der Versuch der jetzt durch die Minderheitenschutzverpflichtungen gebundenen Staaten, sich dieser Bindungen mit dem Hinweis zu entledigen, daß ja auch die westlichen Großmächte sich nicht an diese Grundsätze hielten, zu einem guten Teil ebenfalls nur Ideologie: Der Osten Europas bedarf eines Nationalitätenstatuts allein schon wegen seiner seismäßigen volkspolitischen Eigenart. Aus diesem Grunde müssen die Oststaaten in besonderem Maße ihren nichtstaatsführenden Nationalitäten einen besonderen Rechtsbereich einräumen. Gewiß sind die Minderheitenverträge nach Ideologie und Konstruktion anfechtbar, sobald man sie mit der nationalitätenrechtlichen Wirklichkeit der Signatarmächte vergleicht. Gewiß ist nicht zuletzt aus diesem Widerspruch zwischen Buchstabe und Wirklichkeit die gegenwärtige Form der Lösung des Nationalitätenproblems in eine unleugbare Krise geraten. Man darf aber deswegen nicht den wahren Grund, die lebendige Ursache des Bedürfnisses nach nationalitätenrechtlichen Institutionen aus den Augen verlieren: nämlich das Dasein der Nationalitäten selbst und ihren im sittlichen Bewußtsein der Zeit begründeten Anspruch auf ein rechtlich gesichertes nationalkulturelles Eigendasein. Wenn gewisse Großmächte eine mit diesem Zeitbewußtsein in Widerspruch stehende Politik betreiben, wenn sie damit die von ihnen selbst entworfene Ideologie der Minderheitenschutzverträge verleugnen, so mag das den verpflichteten Staaten zu Gedanken einer durchgreifenden Reform des gegenwärtigen positiv-rechtlichen Minderheitenschutzsystems Anlaß geben.

Sie dürfen aber über der Form nicht den Inhalt, neben der Konstruktion nicht den materiellen Grund des Bestehens auch der gegenwärtigen Verträge übersehen, der in Rang und Bedeutung des Nationalitätenproblems im gegenwärtigen Europa liegt.

Man kann die politische Karte Europas zeichnen, wie man will, insbesondere in seinem östlichen Teil werden sich niemals Volks- und Staatsgrenzen decken. Immer wird ein erheblicher Prozentsatz der Gesamtbevölkerung, werden Millionen von volksbewußten Europäern in Staaten siedeln müssen, die nicht von ihnen selbst geführt werden. Die gewaltigen Ereignisse des Weltkrieges, die wirtschaftlichen und technischen Veränderungen, die demokratische Propaganda der Entente, die Wilson-Punkte (um nur die wichtigsten Faktoren der letzten Jahrzehnte zu nennen) haben auch in allen nicht staatsführenden Völkern und Nationalitäten dieses Raumes das Bewußtsein ihrer völkischen Eigenart und eines daraus entspringenden, in den sittlichen Anschauungen der Zeit und der positivrechtlichen Zusage begründeten Rechts erweckt, einen Anspruch, in ihrem natürlichen Sein zu leben, der Sorge um Gefährdung des Bestandes und Erhaltung ihrer völkischen Natur durch staatliche Übergriffe enthoben zu sein. Die Nationalitäten wollen, daß man sie nach ihrer Façon leben lasse. Sie wollen ihr Wesen unverkrüppelt, die besondere völkische Form, in der das Schicksal sie Mensch werden ließ, unantastbar wissen. Zeitbewußtsein, positive Zusagen und Vereinbarungen unterstützen sie in dieser Tendenz. Die Krise des Minderheitenschutzes ist die Krise des gewiß in seinen Mitteln unzulänglich gebliebenen Versuches, diesen Menschen ein gewisses Minimum nationaler Geborgenheit zu sichern. Das Bewußtsein muß lebendig bleiben, daß das europäische Statut unzulänglich ist, solange nicht auch die Nationalitäten und Volksgruppen darin einen angemessenen Platz eingeräumt erhalten.