

*Scheuermann, Martin: Minderheitenschutz contra Konfliktverhütung? Die Minderheitenpolitik des Völkerbundes in den zwanziger Jahren.*

Verlag Herder-Institut, Marburg 2000, 516 Seiten, 1 Karte, Tabellen (Materialien und Studien zur Ostmitteleuropaforschung 6).

Die Minderheitenpolitik in Ostmittel- und Südosteuropa während der Zwischenkriegszeit bleibt ein lohnendes Forschungsthema. Trotz zahlreicher Studien etwa zur Behandlung von Minoritäten in einzelnen Ländern oder zu internationalen Auswirkungen von Nationalitätenkonflikten auf bi- und multilateraler Ebene gibt es noch zahlreiche Fragen, die eingehender beleuchtet werden können. Auch angesichts der aktuellen Entwicklung in Südosteuropa ist beispielsweise ein Blick auf die Rolle internationaler Organisationen nützlich. So war es in der Zwischenkriegszeit Aufgabe des Völkerbundes, Minderheiten vor Diskriminierungen zu schützen. Ihm oblag die Garantie der von den ostmittel- und südosteuropäischen Staaten während der Pariser Friedenskonferenz abgeschlossenen Minderheitenschutzverträge. Angehörige von Minoritäten konnten Beschwerde beim Völkerbundsekretariat einreichen, wenn sie ihre Rechte verletzt sahen. Die darin geschilderten Kritikpunkte konnten gegebenenfalls vor den Völkerbundrat oder sogar den Ständigen Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag gelangen. Dazu ist in der Literatur bereits einiges geschrieben worden. Wie aber der Völkerbund in konkreten Fällen vorgeht, zeigt Martin Scheuermann in seiner nun veröffentlichten Dissertation.

Der Verfasser stützt sich darin zum einen auf Archivdokumente, die erst seit Ablauf der Sperrfristen im Genfer Völkerbundarchiv zugänglich sind, zum anderen tritt er mit dem Anspruch an, einen Gesamtüberblick über die Behandlung von Beschwerden durch den Völkerbund in den zwanziger Jahren zu geben. Einzelne Beispiele anzuführen, wie es zumeist in der Sekundärliteratur geschehen ist, wird Scheuermann zufolge der Komplexität des politischen Verfahrens nicht gerecht. Eine Gesamtanalyse des Minderheitenschutzes in diesem Zeitraum ist aber angesichts der hohen Zahl von Minderheitenstaaten und der damit verbundenen Probleme ein anspruchsvolles Unterfangen. So grenzt Scheuermann sein Thema inhaltlich ein, indem er die Überwachung verschiedener bilateraler Minderheitenabkommen sowie die Konventionen über den Bevölkerungsaustausch zwischen der Türkei, Griechenland und Bulgarien durch den Völkerbund nur am Rande streift. Die Wahl des Untersuchungszeitraums begründet er vor allem damit, daß sich der Völkerbund in den zwanziger Jahren zunächst im Aufbau befand, dann seine Blütezeit durchlief und sein Vorgehen bezüglich des Minderheitenschutzes bis zum Sommer 1929 weitgehend einheitlich war.

Einleitend erfolgt eine Beschreibung des Minderheitenschutzverfahrens, dessen formale Ausprägung 1923 im wesentlichen abgeschlossen war. Zunächst prüfte die Minderheitenabteilung des Völkerbundes im Auftrag des Generalsekretärs die Zulässigkeit der Beschwerden. Aus dem Präsidenten des Völkerbundrates sowie zwei weiteren Ratsmitgliedern gebildete Dreierkomitees entschieden darüber, ob für zulässig befundene Petitionen den Rat und damit die Öffentlichkeit erreichten oder nicht. Polen und die Tschechoslowakei als Staaten mit starken Minderheiten setzten durch, daß die von Beschwerden betroffenen Regierungen zum einen zügig Stellung

zu den Petitionen nehmen durften und die Öffentlichkeit des Verfahrens eingeschränkt wurde. Weiterhin forderten die Minderheitenstaaten erfolgreich eine Loyalität der Minoritäten ihnen gegenüber und erreichten angesichts der Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund, daß Staaten nicht über die Petitionen von „Konnationalen“ entscheiden dürften. Aus vielen Dreierkomitees war Deutschland somit ausgeschlossen, da in den meisten Vertragsstaaten deutsche Minderheiten existierten.

Im umfangreichsten Teil seiner Arbeit beschäftigt sich Scheuermann, nach einzelnen Staaten gegliedert, mit den bis zum Sommer 1929 eingegangenen Beschwerden und ihrer Behandlung durch den Völkerbund. In der Praxis gelangte die Mehrzahl der Petitionen nicht auf die Tagesordnung des Rates oder gar vor den Internationalen Gerichtshof, viele wurden formal für unzulässig erklärt. Zahlreiche Streitigkeiten wurden „informell“ beigelegt, andere Probleme nie gelöst. Die Minderheitensektion war aufgrund ihres Expertenwissens an dem Verfahren in hohem Maße beteiligt und nahm oft großen Einfluß auf die Entscheidungsfindung der Dreierkomitees. Bei der Weiterleitung einer Beschwerde an den Rat, dem Bemühen um eine informelle Lösung oder auch bei einer Einstellung des Verfahrens spielten zudem politische Rücksichtnahmen eine erhebliche Rolle. Die Mitarbeiter des Völkerbundes waren bemüht, allzu große Konflikte mit den betreffenden Staaten zu vermeiden. Häufig ging es in den Petitionen um Staatsangehörigkeit, Optionsrecht, Pensionszahlungen, Agrarreformen, Minderheitenschulen und Antisemitismus. Die Eingaben galten nur als Informationsgrundlage, die Beschwerdeführer waren keine Rechtspartei. Verhandelt wurden die strittigen Fragen ausschließlich zwischen dem Völkerbund und der jeweiligen Regierung. Oft diente den Dreierkomitees die Drohung, eine Beschwerde an den Rat weiterzuleiten, als Druckmittel, um einen Kompromiß zu erzielen. Die Position der Regierungen war allerdings vorteilhaft, da die Minderheitensektion deren Stellungnahmen und Angaben zur Lage der Minoritäten nicht selten für zuverlässig hielt. Auf die Erfolgsaussichten einer Minderheitenbeschwerde wirkte sich dieses Vertrauen naturgemäß negativ aus.

Angesichts seiner Ergebnisse bei der Auswertung der Petitionen spricht Scheuermann von einem „Nord-Süd-Gefälle“ (S. 398): Die Lage der Minderheiten in den nördlichen Staaten und die Zusammenarbeit der betreffenden Regierungen mit dem Völkerbund sei besser gewesen als in Südosteuropa. Die deutsche Minderheit in der Tschechoslowakei – um ein Beispiel näher zu beleuchten – befand sich aufgrund ihrer Größe in einer relativ günstigen Position und brachte Beschwerden oft zur Unterstützung direkter Verhandlungen mit der ČSR-Regierung vor. „Negativ“ hat sich seit 1926 offensichtlich die Beteiligung deutscher Politiker an der Regierungsverantwortung ausgewirkt, denn nach Meinung der Diplomaten des Völkerbundes bestand ein Widerspruch in der Tatsache, daß eine Minderheit gegen eine Regierung klagte, der sie selber angehörte. Infolgedessen gingen in den folgenden Jahren von seiten der deutschen Minderheit in der Tschechoslowakei nur noch Individualpetitionen und keine Gruppenbeschwerden mehr ein. Diese Individualbeschwerden wurden fast immer für unzulässig erklärt.

Scheuermann zufolge befanden sich die Minderheiten in der Tschechoslowakei in einer besseren Lage als die Minoritäten in den meisten anderen behandelten Staaten

– Lettland und Estland ausgenommen. Formal habe die tschechoslowakische Regierung geradezu vorbildlich mit dem Völkerbund zusammengearbeitet, inhaltlich aber eine abwehrende Position eingenommen und meist erfolgreich mit Dementis und Verzögerungstaktik die Behandlung von Beschwerden vor dem Rat oder dem Ständigen Internationalen Strafgerichtshof verhindert. Gerade Außenminister Edvard Beneš verfolgte eine solche Strategie. Die tschechoslowakische Regierung gewährte ihren Minderheiten zudem oftmals Zugeständnisse, tat dies aber nicht auf der Basis grundsätzlicher Rechte, sondern ließ dies als eine Art Gnadenerweis erscheinen. Scheuermann urteilt zusammenfassend über ihr Vorgehen:

Durch ihre äußerlich formal korrekte Zusammenarbeit mit dem Völkerbund konnte sie mit diversen Kunstgriffen ihre Vorstellung von Minderheitenpolitik besser durchsetzen, als wenn sie eine weniger kooperative Haltung eingenommen hätte. (S. 196)

Alles in allem hatte der Minderheitenschutz für den Völkerbund vor allem die Funktion, internationale Konflikte zu verhindern – so die zentrale These des Buches. Pablo de Azcarate y Florez, ehemaliger Direktor der Minderheitenabteilung, brachte seine Ansicht dazu 1945 folgendermaßen auf den Punkt:

Der Völkerbund war erfolgreich, allerdings weniger, indem er die Unterdrückung der Minderheiten beendete oder verminderte (eine humanitäre Aktivität, mit der er nicht betraut war), sondern indem er verhinderte, daß die größere oder die kleinere Unterdrückung von Minderheiten internationalen Streit oder Konflikte hervorbrachte. (S. 406)

Konfliktverhütung stand somit an erster Stelle, die Minderheiten selber interessierten offenbar weniger. So ist es zu erklären, daß Petitionen bei einer Gefahr der Auslösung zwischenstaatlicher Konflikte durch eine öffentliche Behandlung oft nicht weiter nachgegangen oder auf informellem Wege eine Mäßigung der Gegensätze angestrebt wurde. Die Eingabe von Beschwerden verhalf somit den betroffenen Menschen in den meisten Fällen nicht zu ihrem Recht. Dies hat Scheuermann anhand interner Akten der Minderheitensektion des Völkerbundes detailliert nachgewiesen. Insgesamt trägt seine Studie somit zu einem genaueren Verständnis des Minderheitenschutzes durch den Völkerbund sowie der Motivation seiner Protagonisten bei. Gesamtverzeichnisse zulässiger und unzulässiger Beschwerden vermitteln einen guten Einblick in Inhalt und Zahl der Petitionen und tragen ebenso wie die Kurzbiographien von Angehörigen der Minderheitensektion zu einem umfassenden Bild von der Arbeit dieser wichtigen Völkerbundabteilung bei.