

Schriften zum Völkerrecht

Band 63

Das Minderheitenschutzverfahren  
des Völkerbundes

Von

Dr. Christoph Gütermann



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**CHRISTOPH GÜTERMANN**

**Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes**

**Schriften zum Völkerrecht**

**Band 63**

# Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes

Von

Dr. Christoph Gütermann



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1979 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1979 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65**  
**Printed in Germany**  
**ISBN 3 428 04399 5**

*à Claudine*



## Vorwort

Vor zehn Jahren befaßte ich mich zum erstenmal mit der Entstehung des Minderheitenschutzverfahrens. Aus dieser „frühen Liebe“ entstand dann meine Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades an der Philosophischen Fakultät der Universität Wien, die am 28. April 1975 approbiert wurde.

Herr Professor Gerald Stourzh betreute diese Dissertation und ohne sein Seminar über die Pariser Friedenskonferenz im Sommersemester 1969 wäre ich wohl nie zu diesem Thema gekommen: hier liegt nun seine bislang letzte Version vor.

Während meiner verschiedenen Aufenthalte in Genf half mir Monsieur Sven Welander, der Direktor der historischen Sammlungen der Bibliothek der Vereinten Nationen, mit vielen guten Ratschlägen und mit seiner unerschöpflichen Geduld bei der Befriedigung meines Aktenhungers und meiner Photokopierwut.

Monsieur John Goormaghtigh und Monsieur Jean Siotis vom „Centre de Recherches sur les Institutions Internationales“ überließen mir die „Oral History“, das sind die Aufzeichnungen dreier Gespräche, die Jean Siotis mit drei ehemaligen Sekretariatsbeamten im Jahr 1965 führte.

Monsieur Edouard de Haller und Monsieur Willem van Asch van Wijck gewährten mir liebenswürdigerweise lange Interviews über ihre Tätigkeit im Sekretariat des Völkerbundes.

Herr Professor Felix Ermacora setzte sich für die Drucklegung des Manuskriptes ein und gab mir wertvolle Hinweise zur Ausfeilung gewisser Passagen.

Der „Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in Österreich“ schließlich gewährte mir einen Druckkostenzuschuß, der die Publikation materiell erst ermöglichte.

Alle direkt oder indirekt am Entstehen dieser Studie Beteiligten möchte ich an dieser Stelle meiner großen Dankbarkeit versichern. Ich bin mir bewußt, daß ich ohne ihre Hilfe nie soweit gekommen wäre, diese Zeilen schreiben zu können. Etwaige Fehler oder Fehlinterpretationen können natürlich keiner der genannten Personen, sondern ausschließlich nur mir angelastet werden.

1919 - 1979: vor sechzig Jahren wurde der Völkerbund gegründet und ich freue mich, daß meine Publikation zu diesem Jahrestag erscheint.

Der Minderheitenschutz war eine der wichtigeren Aktivitäten dieser ersten großen internationalen Organisation und hier liegt nun zum erstenmal eine auf den Archiven des Generalsekretariates aufbauende Studie über die Funktionsweise dieses „Systems“ vor.

Meine Beschäftigung mit dem Internationalismus der Zwischenkriegszeit in Europa hat mir die Augen für gewisse humanitär-politische Probleme geöffnet.

Aus der Sicht meiner heutigen Tätigkeit in einem sogenannten Entwicklungsland Afrikas wird mir die Relativität der regionalen „Beschränktheit“ dieser Probleme bewußt: wo bleibt der traditionelle Minderheitenschutz angesichts der von Minderheiten unterdrückten Mehrheitsbevölkerungen des südlichen Afrika?

Ouagadougou, im März 1979

*Christoph Gütermann*

# Inhaltsverzeichnis

## Einleitung

<b>Die Entstehung und Ausdehnung des Systems der internationalen Garantie von Minderheitenschutzbestimmungen</b>	15
--	----

## I. Teil

<b>“La procédure écrite“ oder die Resolutionen von Völkerbundrat und Generalversammlung</b>	35
---	----

<i>1. Kapitel: Der Aufbau des Petitionsverfahrens: 1920 - 1922</i> .....	35
<i>2. Kapitel: Die Konsolidierung des Verfahrens: 1923 - 1925</i> .....	52
I. Die technische Diskussion um das Verfahren .....	52
II. Die politische Diskussion um das Verfahren .....	63
III. Der Abschluß der Diskussion um das Verfahren .....	74
<i>3. Kapitel: Die Diskussionen des Jahres 1929</i> .....	84
I. Die Entwicklung zur Resolution vom 13. Juni 1929 .....	85
II. Die Entstehung der neuen Verfahrensbestimmungen .....	100
III. Die Diskussion um die dem Verfahren zugrundeliegenden Prinzi- pien .....	117
IV. Die Auswirkungen der Resolution vom 13. Juni 1929 .....	123
<i>4. Kapitel: Krise und Zerfall des Systems: 1930 - 1939</i> .....	125
Zusammenfassung .....	144

## II. Teil

<b>“La procédure non-écrite“ oder die Arbeitsweise des Minderheiten- schutzsystems</b>	149
--	-----

<i>1. Kapitel: Die internationale Garantie</i> .....	149
<i>2. Kapitel: Die Petition und ihre Annehmbarkeit</i> .....	163
I. Die Petition .....	163

II. Die Annehmbarkeitskriterien .....	168
III. Die Anfechtung der Annehmbarkeitsentscheidung .....	173
3. Kapitel: <i>Der Regierungskommentar</i> .....	182
4. Kapitel: <i>Das Minderheitenkomitee</i> .....	193
I. Einberufung, Zusammensetzung und Tagungsfrequenz der Minderheitenkomitees .....	194
II. Das Komitee beginnt zu arbeiten und schließt unbedeutende Fälle ab .....	199
III. Die vermittelnde Tätigkeit des Minderheitenkomitees .....	211
IV. Mündliche Aussagen vor dem Komitee .....	231
V. Die Veröffentlichung des Resultats der Komiteearbeit .....	237
VI. Minderheitenkomitee oder Minderheitenkommission? .....	244
5. Kapitel: <i>Das Verfahren vor dem Völkerbundrat</i> .....	248
6. Kapitel: <i>Die Position von Regierungen und Privatpersonen im Verfahren</i> .....	260
Zusammenfassung .....	270

### III. Teil

#### **Die Minderheitensektion des Sekretariats und ihre Aufgaben** 273

1. Kapitel: <i>Die personelle und organisatorische Entwicklung der Minderheitensektion</i> .....	273
2. Kapitel: <i>Die Informationsarbeit der Minderheitensektion</i> .....	293
3. Kapitel: <i>Die Repräsentanten des Völkerbundes in den Minderheitenstaaten</i> .....	308

#### **Schlußbetrachtung** 325

#### **Bibliographie** 329

#### **Anhang** 337

1. Umfang des Minderheitenschutzsystems .....	337
2. Wortlaut des Garantieartikels .....	337
3. Die Garantieresolution vom 13. Februar 1920 .....	338
4. Der Tittoni-Rapport vom 22. Oktober 1920 .....	338

Inhaltsverzeichnis

11

5. Die Resolution vom 25. Oktober 1920 .....	340
6. Empfehlung der ersten GV vom 15. Dezember 1920 .....	340
7. Die Resolution vom 27. Juni 1921 .....	341
8. Resolution der dritten GV vom 21. September 1922 .....	341
9. Die Resolution vom 5. September 1923 .....	342
10. Resolution der vierten GV vom 26. September 1923 .....	343
11. Die Resolution vom 10. Juni 1925 .....	343
12. Die Resolution vom 13. Juni 1929 .....	344
13. Petitionenstatistik .....	345
14. Statistik der Komiteesitzungen .....	346
15. Zahl der „lettres de clôture“ .....	348
16. Personalstand der Sektion .....	348
17. Das Budget der Sektion .....	349
18. Liste der Rapporteurs für Minderheitenfragen .....	350
19. Die Österreich betreffenden, annehmbaren Petitionen .....	351

**Namenregister**

355

**Sachregister**

358

## Vorbemerkungen zur Zitierweise

Da sich diese Arbeit fast ausschließlich auf die Archive des Generalsekretariats des VB in Genf stützt, sind einige erläuternde Erklärungen zu diesem Archiv und seinen verschiedenen Sammlungen angebracht.

Ich beschränke mich dabei auf die, zum Verständnis der Zitate nötigen Hinweise. — Für alle weiteren, tiefergehenden Informationen verweise ich auf den „Guide des Archives de la Société des Nations“, der in Genf kostenlos zu erhalten ist.

### Das Archiv des VB-Sekretariats

Innerhalb dieses Archivs gibt es zwei Sammlungen von Akten, die gesondert betrachtet werden müssen: die *Registry files* und die *Section files*.

a) *Registry files*: dies waren die „offiziellen“ Akten des Sekretariats. Es handelt sich um alle Papiere, die von den verschiedenen Einheiten des Sekretariats administrativ behandelt wurden.

Jede Gruppe von direkt zusammenhängenden Papieren wurde mit einer fortlaufenden Nummer versehen: es war dies ein *file*.

Bei dieser Numerierung fing man dreimal mit *eins* an: 1919, 1928 und 1933. Daraus ergeben sich auch die drei Archivperioden 1919 - 27, 1928 - 32 und 1933 - 46.

Innerhalb dieser drei Perioden hatte jedes *file* eine Klassifikationsnummer, eine laufende Nummer und eine Seriennummer.

Durch die Klassifikationsnummer wurden die *files* thematisch geordnet: so hatten Minderheitenfragen in der ersten Periode die Klassifikationsnummer 41, in den beiden anderen Perioden die Klassifikationsnummer 4.

Die Seriennummer kam zustande, indem man die laufende Nummer desjenigen *file*, mit dem man eine neue *series* (als größere Einheit) beginnen wollte, wiederholte und allen weiteren *files* dieser *series* die laufende Nummer des ersten *file* als Seriennummer gab.

Beispiel:

Das 7727. *file* der ersten Periode war der *Tittoni-Rapport*. In der Registratur beschloß man mit diesem Rapport eine eigene *series* für Fragen des Minderheitenschutzverfahrens zu begründen. Der *Tittoni-Rapport* erhielt also die Nummer 41/7727/7727 und alle weiteren *files* zu Verfahrensfragen trugen bis 1927 die Seriennummer 7727, also beispielsweise 41/13256/7727.

Um auch noch die Periode zu verdeutlichen, lautet die richtige Zitierweise also: 19 - 27: 41/13256/7727 oder 28 - 32: 4/9900/3418 oder 33 - 46: 4/300/300.

b) *Section files*: das waren die Akten, die im Bereich der verschiedenen Sektionen des Sekretariats aufgehoben wurden. Anfangs handelte es sich dabei

hauptsächlich um Duplikate von „offiziellen“ Akten und um rein persönliche Korrespondenzen der Sektionsmitglieder.

Mit der Zeit bekamen die *Section files* aber eine größere Bedeutung, da die in den Sektionen aufbewahrten Akten vor dem Zugriff der Informanden innerhalb des Sekretariats sicher waren.

Diese Bedeutung wird durch die Tatsache verdeutlicht, daß die ab 1933 gesammelten *Section files* der Minderheitensektion genauso wie die der politischen Sektion und wie die gesamten Privatpapiere Sir Eric Drummonds zerstört wurden, als deutsche Truppen nur drei Kilometer vom *Palais des Nations* entfernt an der französisch-schweizerischen Grenze stationiert waren.

Die *Section files* sind nach Sachgebieten und chronologisch geordnet in eigenen Kartons aufbewahrt: sie werden also mit Datum und Kartonnummer zitiert, wobei der Nummer ein „S“ vorgestellt wird: S-336 zum Beispiel.

## 2. Die Sammlungen der UN-Bibliothek in Genf

Diese Sammlungen bestehen auch aus Archivmaterial, werden aber vom eigentlichen Archiv getrennt aufbewahrt.

a) Die „VB-Dokumente“: es waren dies alle an die Mitgliedsregierungen oder gewisse Gruppierungen von Regierungen (Komitees, Kommissionen, etc.) verteilten Dokumente.

Auch sie wurden numeriert und mit gewissen Sigeln versehen: ein einheitliches System dafür wurde allerdings erst 1921 entwickelt und war vom 22/4/21 an in Kraft.

Neben Sigel, Nummer und Jahreszahl trugen diese Dokumente noch eine römische Klassifikationsziffer: I. hieß, daß in dem verteilten Dokument eine Minderheitenfrage behandelt wurde.

Durch die Sigel wurde festgelegt, wer aller ein derartiges Dokument erhielt:

C. 110. 1923. I. war das 110. Dokument, das im Jahr 1923 an die Ratsmitglieder verteilt wurde, es betraf außerdem den Minderheitenschutz (wegen: I.).

C. 110. M. 50. 1923. I. hieß, daß dieses Dokument nicht nur an die Ratsmitglieder, sondern auch an alle anderen Mitgliedstaaten verteilt wurde: während es aber für Ratsmitglieder bereits das 110., im Laufe des Jahres 1923 verteilte Dokument war, war es für die restlichen Mitglieder erst das 50. Dokument.

Nach dem gleichen Schema wurden auch die „A“-Dokumente und die „C. L.“-Dokumente behandelt: A. 7. 1922. war das 7. Dokument der GV von 1922, C. L. 110. 1927. war das 110., im Jahr 1927 vom Sekretariat an die Mitgliedstaaten gerichtete Rundschreiben.

b) *Sonstige Sammlungen*: die Protokolle der *Directors' Meetings*, *Office Circulars*, *Special Circulars*, die *lettres de clôture*, die Protokolle des VBR (letztere sind besonders wichtig für die Zeit vor 1922), etc., etc.

## 3. Die Veröffentlichungen des VB

Diese Dokumente waren der Öffentlichkeit zugänglich, sie wurden größtenteils verkauft.

Aus dieser Gruppe ist das *Journal Officiel* am wichtigsten: es erschien zwölfmal pro Jahr, ab 1922 wurden in ihm auch die vollständigen VBR-Protokolle veröffentlicht.

Die Sitzungsberichte der GV und ihrer Kommissionen wurden in Sondernummern des *Journal Officiel* veröffentlicht.

Daneben gab es noch die von den Sektionen (vor allem von der Informationsabteilung) herausgegebenen Broschüren.

Die Heftnummer des *Journal Officiel* wird nur in den Fällen angegeben, in denen es sich nicht um die Publikation von VBR-Protokollen handelt. Im letzteren Fall wird die Nummer der VBR-Tagung angeführt.

Auch die GV-Sitzungsberichte werden nicht nach den Nummern der Ergänzungshefte des *Journal Officiel* zitiert, sondern inhaltlich:

Actes 1922, SP, p. . . . bedeutet demnach: Actes de la Troisième Assemblée (1922). Séances plénières. p. . . .

Actes 1922, SC VI, p. . . . bedeutet: Actes de la Troisième Assemblée (1922). Séances des Commissions. VI. Procès-verbaux de la Sixième Commission. p. . . .

Eine Sonderstellung nimmt das 73. Ergänzungsheft des *Journal Officiel* ein, da in ihm alle Dokumente und Protokolle, die zur Resolution vom 13/6/29 geführt haben, zusammengefaßt wurden. JO SS 73 bedeutet also: Journal Officiel, Supplément spécial no. 73.

Auf Referenzen aus anderen Archiven wird jeweils gesondert hingewiesen, wobei „FO“ die Akten des britischen *Foreign Office* aus dem „Public Record Office“ in London meint.

„Oral History, Dotation Carnegie“ sind die Mitschriften dreier Gespräche, die Jean Siotis mit Pablo de Azcárate, Edouard de Haller und Willem van Asch van Wijck 1965 geführt hat: sie werden im „Centre des Recherches sur les Institutions Internationales“ (ehem. „Centre européen de la Dotation Carnegie pour la paix internationale“) in Genf aufbewahrt.

Buchtitel werden verkürzt wiedergegeben, die vollen Titel findet man in der Bibliographie.

Folgende Abkürzungen werden im Text verwendet:

VB	= Völkerbund
VBR	= Völkerbundrat
GV	= Generalversammlung

„Minderheitenstaaten“ sind alle Staaten, die einen sogenannten Minderheitenschutzvertrag unterzeichnet oder eine Minderheitenschutzdeklaration abgeben haben.

„Interessierte“ oder „betroffene Regierungen“ sind die Regierungen dieser Staaten.

In den Fußnoten werden zusätzlich noch folgende Abkürzungen benützt:

SG	= Generalsekretär
JO	= <i>Journal Officiel</i>
Colban / Osusky	= Gespräch Colbans mit Osusky
Colban an Osusky	= Brief Colbans an Osusky
Colban 24/4/25	= ein schriftlicher Kommentar Colbans
Colban an SG	= Kommentar Colbans, der speziell an den Generalsekretär gerichtet war.