

# **DAS GUTACHTEN DES GENERALSEKRETÄRS DER VEREINTEN NATIONEN ÜBER DIE FORTGELTUNG DER NACH DEM ERSTEN WELTKRIEG EINGEGANGENEN MINDERHEITENSCHUTZVERPFLICHTUNGEN**

Mit Resolution vom 1. März 1948 hatte der Wirtschafts- und Sozialrat den Generalsekretär der Vereinten Nationen um ein Gutachten über die Frage ersucht, ob und inwieweit die nach dem ersten Weltkrieg eingegangenen Minderheitenschutzverpflichtungen noch in Kraft befindlich seien:

„Le Conseil économique et social,

Prenant acte du paragraphe 37 du chapitre VIII du rapport de la Commission des droits de l'homme,

Invite le Secrétaire général à étudier la question de savoir si, et dans quelle mesure, les traités et déclarations relatifs à des engagements internationaux pris en matière de lutte contre les mesures discriminatoires et en matière de protection des minorités, dont les textes figurent dans le document de la Société des Nations C.L. 110. 1927. 1 (annexe), doivent être considérés comme étant encore en vigueur, tout au moins en tant qu'ils consacraient entre Etats contractants des droits et obligations dont l'existence fut indépendante de leur garantie par la Société des Nations; et à faire son rapport sur les résultats de cette étude à une session ultérieure de la Commission des droits de l'homme, en joignant, s'il y a lieu, à ce rapport des recommandations concernant toute autre mesure à prendre pour élucider la question dont il s'agit.“

Bei den zu untersuchenden Minderheitenschutzverpflichtungen handelte es sich um folgende:

1. Minderheitenschutzverpflichtungen, die in den Deklarationen Albaniens, Litauens, Lettlands, Estlands und des Irak gegenüber dem Völkerbundsrat enthalten waren;
2. Minderheitenschutzverpflichtungen, die in den Verträgen der Alliierten und Assoziierten Hauptmächte mit Polen, Österreich, Jugoslawien, Tschechoslowakei, Bulgarien, Rumänien, Ungarn und Griechenland sowie in den Verträgen zwischen Danzig und Polen, Finnland und Schweden und Griechenland und der Türkei enthalten waren.

Das Gutachten des Generalsekretärs vom 4. Juli 1950, das bisher wenig beachtet worden ist, ist nicht nur für die von ihm behandelte konkrete Frage des Minderheitenrechts bedeutsam — es hält bis auf wenige Ausnahmen fast alle Minderheitenschutzverpflichtungen für erloschen oder zumindest für suspendiert —, sondern setzt sich darüber hinaus mit grundsätzlichen Fragen des völkerrechtlichen Vertragsrechts auseinander, die allgemeines Interesse verdienen. Das Gutachten untersucht nämlich, inwieweit gewisse Ereignisse seit Beginn des zweiten Weltkriegs geeignet gewesen seien, nach allgemeinen vertragsrechtlichen Grundsätzen das Erlöschen bzw. die Suspension der Minderheitenschutzverpflichtungen herbeizuführen. Als solche Ereignisse werden untersucht:

1. Der Kriegszustand zwischen den Vertragsparteien der Minderheitenschutzverträge.
2. Der Wegfall des Völkerbundes, der bei den Minderheitenschutzdeklarationen Adressat, bei den Minderheitenschutzverträgen Garant des Schutzversprechens gewesen war.
3. Die Neuregelung des Menschenrechtsschutzes in der UN-Charta und den Friedensverträgen von 1947.
4. Die Gebietsveränderungen, durch die teilweise die mit der Schutzverpflichtung belasteten Staaten in anderen Staaten aufgegangen sind, und die Bevölkerungsverschiebungen, durch die teilweise der Gegenstand der Schutzverpflichtung weggefallen ist.

Das Gutachten untersucht anschließend noch, inwieweit diese Ereignisse, soweit sie nicht schon nach allgemeinen völkervertragsrechtlichen Grundsätzen das Erlöschen der Minderheitenschutzverpflichtungen herbeigeführt hätten, die betreffenden Staaten zu einer Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus* berechtigen könnten.

Nachfolgend soll die Gedankenführung des Gutachtens dargestellt und, soweit erforderlich, zu den rechtlichen Argumenten Stellung genommen werden.

### **I. Die Wirkung des Kriegszustandes zwischen den Vertragspartnern der Minderheitenschutzverträge**

Das Gutachten vertritt die Auffassung, daß die Schutzverpflichtungen durch den Kriegszustand zwischen den Vertragsparteien nicht erloschen seien. Die Ansichten in der Völkerrechtslehre seien geteilt, inwieweit Verträge zwischen Kriegführenden nur als suspendiert oder aber als erloschen anzusehen seien. Die Praxis zeige, daß über das Nachkriegsschicksal solcher Verträge in der Regel in den anschließenden Friedensverträgen entschieden werde. So seien z. B. in den Friedensverträgen vom 10. Februar 1947 Klauseln enthalten, nach deren Maßgabe alte Verträge zur Disposition der Parteien stünden. Die Streitfrage, ob Verträge durch den Krieg suspendiert oder zum Erlöschen gebracht würden, könne hier aber dahingestellt bleiben; denn es gebe bestimmte Vertragstypen, bei denen der Krieg jedenfalls ein Erlöschen nach überwiegender Ansicht nicht herbeiführen könne, nämlich a) multilaterale Verträge, an denen außer den Kriegführenden auch dritte Staaten beteiligt sind; b) Verträge, die einem fortdauernden allgemeinen Interesse der Völkergemeinschaft dienen sollen.

Die Minderheitenschutzverpflichtungen seien mit zwei Ausnahmen entweder in multilateralen Verträgen, an denen Neutrale des zweiten Weltkrieges beteiligt seien, oder aber in Deklarationen gegenüber dem Völkerbundsrat, also einem die internationale Gemeinschaft repräsentierenden Organ, enthalten. Sämtliche Minderheitenschutzverpflichtungen dienten ferner dem Allgemeininteresse der Völkergemeinschaft, da sie gerade wegen der Friedenssicherung und des besseren internationalen Einverständnisses eingegangen worden seien. Somit seien beide Fälle gegeben, in welchen die Völkerrechtslehre und Praxis den Fortbestand von Verträgen auch nach einem Kriege zwischen den Vertragsteilnehmern annehme.

Dieser Auffassung des Gutachtens ist im Ergebnis zuzustimmen. Das erste Argument, daß die Minderheitenschutzverträge deshalb nicht erloschen seien, weil es sich um multilaterale Verträge handle, ist allerdings nicht ganz überzeugend. Es erscheint zunächst zweifelhaft, ob es sich bei diesen Verträgen überhaupt um multilaterale Verträge im Sinne von rechtsetzenden Verträgen (*traités lois*) handelt, und nur für solche scheint eine Fortgeltung angenommen zu werden. Die Tatsache allein, daß mehr als zwei Partner am Verträge teilnehmen, schließt die Annahme eines gegenseitigen Vertrages nicht aus. Aufschluß darüber, ob es sich um rechtsetzende oder um gegenseitige Verträge handelt, kann nur der Vertragsinhalt selbst geben. In den Minderheitenschutzverträgen verpflichtet sich jeweils ein Staat, der durch einen Gebietszuwachs mit fremden Volkszugehörigen begünstigt worden war, gegenüber einer Mehrheit von anderen Staaten zu bestimmten Schutzmaßnahmen in seinem Territorium; nicht etwa wurden Verpflichtungen aller formell Beteiligten gegenüber allen anderen festgelegt. Daher handelt es sich im Grunde um gegenseitige Verträge, wenn auch das Minderheitenschutzversprechen gegenüber einer Mehrzahl von Staaten abgegeben wurde.

Ungeachtet aber der Frage, ob es sich hier um multilaterale Verträge im Sinne von rechtsetzenden Verträgen oder eigentlich um gegenseitige Rechtsgeschäfte handelt, könnte behauptet werden, die Verpflichtungen seien deshalb erloschen, weil sie vorwiegend politischer Natur gewesen seien. Daß zweiseitige politische Verträge durch den Krieg annulliert werden, ist herrschende Ansicht der Völkerrechtslehre. Es spricht vieles dafür, diesen Grundsatz auch bei multilateralen Verträgen, die vorwiegend politischen Charakters sind, für anwendbar zu halten. Ein multilateraler Beistandspakt, unter dessen Teilnehmern Krieg ausbricht, wird schwerlich als fortbestehend angesehen werden können. Man könnte sich auf den Standpunkt stellen, auch die Minderheitenschutzverpflichtungen seien als politische Verträge zu qualifizieren. Zwar ist die abstrakte Wesensbestimmung des Merkmals „politisch“ mehrfach mit Recht als aussichtslos erklärt worden; dennoch gibt es Verträge, die evident politischen Inhaltes sind. Im Hinblick auf die mit den Minderheitenschutzverpflichtungen verfolgten friedensichernden Zwecke und die in den Verpflichtungen statuierten politischen Rechte der Minderheiten spricht vieles dafür, daß es sich hierbei um solche evident politischen Verträge handelt.

Das zweite Argument des Gutachtens, daß die Minderheitenschutzverpflichtungen deshalb nicht erloschen seien, weil es sich hier um Verpflichtungen handle, die im Hinblick auf dauernde allgemeine Interessen der Völkergemeinschaft auferlegt worden seien, scheint wesentlich überzeugender und trifft den Kern der Sache. Ohne daß auf die in dem Gutachten herangezogenen Lehrmeinungen eingegangen werden soll, sei nur darauf hingewiesen, daß die Befriedung der durch den ersten Weltkrieg aufgewühlten Nationalinteressen zu den vordringlichsten Anliegen aller Mitglieder der Völkergemeinschaft gehörte und daß gerade aus diesem Grunde der Völkerbund die Garantie der verbürgten Schutzrechte übernahm.

Ergänzend sei noch auf einen weiteren Gesichtspunkt hingewiesen: Gerade wohlerworbene Rechte, insbesondere Individualrechte, sind, falls sie in Verträgen festgelegt wurden, durch den Krieg nicht ipso jure als erloschen angesehen worden. Die Rechte der Minderheiten, die in Verträgen festgelegt wurden, entsprechen in hohem Maße denjenigen Forderungen, wie sie von den Siegermächten des zweiten Weltkriegs zum Schutz der allgemeinen Menschenrechte erhoben wurden. Diese

Rechte wurden zwanzig Jahre vor dem zweiten Weltkrieg statuiert und können durchaus als wohlverworbene Rechte in diesem Sinne angesehen werden.

So ist im Ergebnis dem Gutachten zuzustimmen, daß die Tatsache des Krieges für sich allein nicht ein Erlöschen der Minderheitenschutzverpflichtungen herbeiführen könne.

## **II. Der Wegfall des Völkerbundes**

### ***1. Die Deklarationen gegenüber dem Völkerbundsrat***

Das Gutachten geht davon aus, daß auch die Deklarationen ihrer eigentlichen Natur nach vertragliche Verpflichtungen seien. Die Auffassung, es handle sich um einseitige Verpflichtungen ohne Vertragscharakter, wird mit der Begründung abgelehnt, die Gegenseitigkeit der Verpflichtungen als das typische Vertragsmerkmal ergebe sich aus der Tatsache, daß diese Deklarationen eine Bedingung zur Aufnahme der verpflichteten Staaten in den Völkerbund gewesen seien.

Das Gutachten prüft dann, wer als Vertragspartner dieser Deklarationen anzusehen und welche Schlußfolgerung jeweils daraus zu ziehen sei. Drei Möglichkeiten kämen in Betracht: 1. der Völkerbund, 2. die einzelnen Mitglieder des Völkerbundes, 3. die Völkergemeinschaft, repräsentiert durch den Völkerbund.

Sehe man nur den Völkerbund als solchen als Vertragspartner an, so folge daraus zwingend, daß die Verpflichtungen aus den Deklarationen erloschen seien. Für diesen Fall nämlich ergebe sich, daß der eine Vertragspartner, der Völkerbund als juristische Person, nicht mehr existiere. Die Minderheiten selbst seien lediglich Begünstigte, forderungsberechtigt aus den Deklarationen aber nur der Völkerbund gewesen. Der Wegfall des Forderungsberechtigten bringe die korrespondierende Verpflichtung zum Erlöschen. Betrachte man jedoch den Völkerbund, demgegenüber die Deklarationen abgegeben seien, lediglich als Repräsentanten der hinter ihm stehenden Mitglieder oder ganz allgemein der Völkergemeinschaft, so brauche diese Folgerung nicht gezogen zu werden.

Das Gutachten lehnt allerdings die Annahme ab, mit den Deklarationen sei eine vertragliche Bindung gegenüber jedem einzelnen Mitgliedstaat des Völkerbundes eingegangen worden. Adressat der Deklarationen sei nun einmal der Völkerbund, vertreten durch den Völkerbundsrat, gewesen und nicht jeder Mitgliedstaat gesondert; die Verpflichtung gegenüber einer juristischen Person unterscheide sich grundsätzlich von der Verpflichtung gegenüber jedem einzelnen Mitglied dieser juristischen Person, insbesondere da letztere der Möglichkeit eines Mitgliederwechsels unterliege.

Das Gutachten entscheidet sich vielmehr für die Annahme, daß die Deklarationen gegenüber dem Völkerbund als dem Repräsentanten der Völkergemeinschaft abgegeben worden seien. Die Völkergemeinschaft als solche, repräsentiert durch den Völkerbund, sei die wirkliche „Gläubigerin“ der Schutzverpflichtungen gewesen, und diese Völkergemeinschaft bestehe auch heute noch. Der Wegfall der Völkergemeinschaft bei Entgegennahme der Deklarationen repräsentierenden Völkerbundes könne auf die Rechtsbeständigkeit der Verpflichtungen keinen Einfluß haben. Die Verpflichtungen seien insoweit nur als suspendiert anzusehen, bis die

Vereinten Nationen als neuer Repräsentant der Völkergemeinschaft die Rechte aus den Deklarationen in Anspruch nähmen.

Diese Schlußfolgerung des Gutachtens verdient im Ergebnis Zustimmung. Zweifel könnten sich erheben, ob es auf einem rechtlich unangreifbaren Wege gewonnen wurde. Man könnte der Argumentation des Gutachtens entgegensetzen, die Völkergemeinschaft als solche sei ungeeignet, als Forderungsberechtigte aus konkreten Vertragsverpflichtungen angesehen zu werden; das Vertragsrecht verlange genügende Bestimmbarkeit der Partner. Weiterhin ließe sich einwenden, bei nicht genügender Bestimmbarkeit des Vertragspartners liege eben doch nur eine einseitige Erklärung ohne Vertragscharakter vor. Diese Einwände sind, auch wenn sie begründet wären, nicht geeignet, die Fortgeltung der Schutzverpflichtungen aus den Deklarationen in Frage zu stellen. Auch wenn man aus den soeben genannten Gründen die Annahme einer vertraglichen Verpflichtung gegenüber der Völkergemeinschaft für unhaltbar ansieht, so folgt daraus noch nicht, daß die Deklarationen nach dem Wegfall des Völkerbundes jeder rechtsbeständigen Verpflichtung entbehrten. Zur Entgegennahme einer einseitig verpflichtenden Erklärung erscheint die Völkergemeinschaft, repräsentiert durch den Völkerbund, als ein geeigneter Adressat, da der Empfangsbedürftigkeit einer solchen Erklärung dadurch Genüge getan ist, daß sie der Völkerbundsrat entgegennahm. Folgt man dieser Auffassung, so handelt es sich bei den Erklärungen zwar nicht um Verträge, wohl aber um einseitige empfangsbedürftige Rechtsgeschäfte verpflichtender Art.

Im Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 11. Juli 1950 über die Rechtslage Süd-West-Afrikas ist ausgeführt, daß jedenfalls der Wegfall des Völkerbundes an dem einmal gewonnenen Status des Territoriums und seiner Einwohner nichts ändern könne:

“... The Mandat was created, in the interest of the inhabitants of the territory, and of humanity in general, as an international institution with an international object – a sacred trust of civilisation. ...”

Es sei auch auf die Ausführungen des Gerichtshofs hingewiesen, die sich mit den von der Südafrikanischen Union übernommenen Verpflichtungen im einzelnen befassen:

“... These obligations represent the very essence of sacred trust of civilisation. Their ‘raison d’être’ and original object remain. Since their fulfilment did not depend on the existence of the League of Nations, they could not be brought to an end merely because this supervisory organ ceased to exist. Nor could the right of the population to have the Territory administered in accordance with these rules depend thereon. ....”

Die Parallelen, die sich hier zur Rechtsnatur der Minderheitenschutzverpflichtungen ergeben, sind vielfältig. In beiden Fällen handelt es sich darum, ob die für die Bevölkerung bzw. Teile derselben einmal übernommenen Verpflichtungen und der dieser Bevölkerung einmal zuerkannte Status durch den Wegfall des Völkerbundes berührt werden, was der Internationale Gerichtshof verneint.

Noch eine andere, vom Gutachten des Generalsekretärs nicht verwandte rechtliche Konstruktion könnte geeignet sein, das gewonnene Ergebnis zu stützen. Es ist dies

die Annahme eines Vertrages zugunsten Dritter. Auch das Völkerrecht kennt derartige Verträge, sowohl echte als auch unechte. Handelt es sich um einen echten Vertrag zugunsten eines Dritten, so wird der Dritte unmittelbar berechtigt; ein Wegfall desjenigen Vertragspartners, der den Vertrag zugunsten eines Dritten begründet hatte, hat nicht ohne weiteres die Folge, daß die Verpflichtung gegenüber diesem Dritten erlischt. Der begünstigte Dritte bleibt in der Regel weiterhin berechtigt, Ansprüche aus dem Verträge geltend zu machen. Handelt es sich hingegen um einen unechten Vertrag zugunsten eines Dritten, so erwächst allerdings für den Dritten kein selbständig verfolgbares Recht, und der Wegfall des Versprechensempfängers hat das Erlöschen der Verpflichtung zur Folge. Ist es nun gerechtfertigt, die Minderheitenschutzverpflichtungen als echte Verträge zugunsten Dritter zu werten, insbesondere wer könnte gegebenenfalls als Dritter, also Berechtigter, angesehen werden? Echte Verträge zugunsten Dritter sind nun nicht nur solche, die einem bereits anerkannten dritten Völkerrechtssubjekt Rechte einräumen, sondern auch diejenigen Verträge, in denen zwei oder mehrere Völkerrechtssubjekte einem Dritten, bisher nicht als Völkerrechtssubjekt anerkannten Personenverband subjektive Rechte zuerkennen und diesen jedenfalls insoweit als Völkerrechtssubjekt behandeln. Es liegt nahe, die geschützten Minderheiten, sei es als Gesamtheit oder als Summe von Einzelpersonen, als berechtigte Dritte anzusehen. Die Ansicht, daß diese auf Grund der Minderheitendeklarationen Völkerrechtssubjekte geworden seien, ist zwar vertreten worden, wobei auf das Petitionsrecht verwiesen wird. Dieses Argument ist allerdings nicht sehr überzeugend, da der Völkerbundsrat auf Grund der von den Minderheiten ausgehenden Petitionen nicht verpflichtet war, tätig zu werden. Angesichts dieser schwachen Rechtsposition, die den Minderheiten keinen selbständig verfolgbaren Rechtsanspruch gewährte, und des Umstandes, daß zur Zeit der Vertragsschlüsse der Begriff Völkerrechtssubjekt weit restriktiver ausgelegt wurde, als es sich neuerdings anbahnt, scheint die Annahme eines echten subjektiven Rechts der Minderheiten auf Schwierigkeiten zu stoßen. Immerhin hätte das Gutachten diesen Punkt im Hinblick auf die Wandlung der Rechtsauffassungen zur Stellung des Einzelmenschen im Völkerrecht überprüfen müssen.

Es sei noch darauf hingewiesen, daß auch die Auffassung vertreten wurde, ein echter Vertrag zugunsten Dritter liege deshalb vor, weil den Ratsmitgliedern des Völkerbundes, und zwar auch denjenigen, die am Abschluß der Minderheitenschutzverträge nicht beteiligt waren, das selbständige Recht erwachse, die Tätigkeit des Völkerbundes und des Ständigen Internationalen Gerichtshofs herbeizuführen. Ob diese rechtliche Konstruktion nach Wegfall des Völkerbundes die Ansicht zu stützen vermag, es liege ein Vertrag zugunsten Dritter vor, erscheint zweifelhaft, wenn angenommen wird, die betreffenden Staaten sollten und durften diese Rechte gerade in ihrer Eigenschaft als Ratsmitglieder ausüben. Auch hier wäre eine Untersuchung des Gutachtens aufschlußreich gewesen.

## ***2. Die Verträge unter der Garantie des Völkerbundes***

Bei den Minderheitenschutzverpflichtungen, die nicht in den Deklarationen, sondern in Verträgen niedergelegt waren, war der Völkerbund lediglich Garant des Minderheitenschutzes. Eine Definition dieser Garantie findet sich im Tittoni-Bericht und wurde vom Völkerbundsrat am 22. Oktober 1920 bestätigt. Sie lautet:

„... signifie avant tout que les dispositions concernant les minorités intangibles; c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas être modifiées dans le de sens porter atteinte

quelconque aux droits actuellement reconnus, et sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations. En second lieu, cette stipulation signifie que la Société des Nations doit s'assurer que les dispositions relatives à la protection des minorités sont constamment exécutées...`´.

Es ist noch darauf hinzuweisen, daß die Garantie des Völkerbundes nicht automatisch mit dem Abschluß der Minderheitenschutzverträge einsetzte sondern z. B. im Falle Polens erst 1920, also im Jahre darauf, durch Ratsbeschluß gegeben wurde.

Das Gutachten geht davon aus, daß der Wegfall des Garanten durchaus geeignet sein könne, das Erlöschen des Vertrages herbeizuführen. Die „Garantie“ sei nämlich nicht nur eine Verstärkung der Position des aus dem Vertrage Berechtigten gewesen, sondern habe auch den verpflichteten Teil dadurch begünstigt, daß jede Intervention zur Durchsetzung der Verpflichtungen nur noch über den Völkerbund hätte vorgenommen werden dürfen. Demnach habe die „Garantie“ nicht nur die Durchsetzbarkeit des Vertrages modifiziert, sondern der Vertrag habe nach Wegfall der „Garantie“ überhaupt einen anderen Inhalt; der verpflichtete Staat müsse jetzt befürchten, unmittelbar Interventionen einzelner Staaten ausgesetzt zu sein. Das Gutachten hält jedoch diesen Gesichtspunkt hier nicht für durchschlagend. Die Vereinten Nationen hätten in der Völkergemeinschaft ganz allgemein die Stelle des Völkerbundes eingenommen, und zwar gerade im Hinblick auf die Friedenssicherung bei der Regelung von Streitigkeiten. Die Intervention eines einzelnen Staates sei demnach auch heute nicht in höherem Maße zu befürchten, als zu Zeiten des Völkerbundes. Infolgedessen seien die Minderheitenschutzverträge, trotz Wegfall des Völkerbundes als Garanten, nicht erloschen, weil – wie das Gutachten anzunehmen scheint – das Vertragsverhältnis durch den Wegfall der Völkerbundsgarantie in seinem Inhalt nicht so verändert worden sei, daß ein Festhalten am Vertrage dem verpflichteten Staat nicht mehr zugemutet werden könne.

Dieser Schlußfolgerung des Gutachtens ist zuzustimmen, auch wenn man die Funktionen und Befugnisse der Vereinten Nationen nicht als einen ausreichenden Ersatz für die „Garantie“ des Völkerbundes ansieht. Die Möglichkeit, daß der Völkerbund einmal aktionsunfähig werden oder wegfallen könnte, hat bei der Beurteilung der Rechtsnatur der garantierten Minderheitenschutzverträge durchaus auch früher Beachtung gefunden. Würdigt man die Rechtsnatur der Garantie, so ergibt sich, daß zwischen dieser und dem zugrunde liegenden Vertragsverhältnis unterschieden werden muß. Wie das Gutachten richtig in Erwägung zieht, berührt im Regelfall der Wegfall des Garanten das vertragliche Grundverhältnis nicht, was sich aus der akzessorischen Natur der Garantie ergibt. Das ist auch im vorliegenden Fall trotz seiner speziellen Eigenart nicht anders. Auch hier zeigt sich wieder der enge materielle Zusammenhang zwischen Gebietsabtretung und Schutzversprechen. So ergibt sich z. B. in Ansehung der polnischen Verpflichtung, die letztlich auf Art. 93 des Versailler Friedensvertrags zurückgeht, daß die Alliierten und Assoziierten Mächte in Vertretung deutscher Interessen, verpflichtet ihrerseits durch den Friedensvertrag, die Erfüllung der Schutzverpflichtung verlangen konnten. Es war ursprünglich gar nicht sicher, daß der Völkerbund die Garantie übernehmen würde. Es ist ausdrücklich festgestellt worden, daß eine solche Übernahmepflicht nicht bestand. Durch die Garantieübernahme wurde nun nicht der Anspruch der Alliierten und Assoziierten Mächte an den Völkerbund abgetreten – dann wäre er mit Wegfall des Völkerbundes erloschen –, sondern die Berechtigten begaben sich lediglich in

Übereinstimmung mit den Zielen des Völkerbundes des Rechts zur Selbstdurchsetzung zugunsten des Völkerbundsverfahrens, ohne damit ihre Rechte aus den Verträgen an den Völkerbund übertragen zu wollen. Der verpflichtete Staat hatte dabei allerdings den Vorteil erhalten, daß der aus dem Verträge forderungsberechtigte Staat sich seines individuellen Interventionsrechts begab. Gerade auf diesen Vorteil aber hatte der verpflichtete Staat keinen Anspruch, denn die eigentliche Verpflichtung lag, wie der Fall Polens zeigt, in der Gegenleistung für die Gebietszession, wobei die Garantieübernahme des Völkerbundes bei Vertragsschluß keine Gewißheit, sondern, wie dargelegt, nicht mehr als eine Möglichkeit war. Durch den Wegfall des Völkerbundes ist die Beschränkung des aus dem Verträge forderungsberechtigten Staates in der selbständigen Durchsetzung seiner Rechte wieder weggefallen.

Auch hier sei nochmals auf das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs über den Status Süd-West-Afrikas hingewiesen, wo ausgeführt ist, daß der Wegfall des Völkerbundes als Überwachungsorgan nicht den Wegfall der Verpflichtung bedeuten könne.

### **III. Die Bedeutung der Charta der Vereinten Nationen und der nach dem zweiten Weltkrieg geschlossenen Friedensverträge**

Das Gutachten verweist zunächst darauf, daß die Charta den Minderheitenschutz nicht erwähne. Das bedeute jedoch nicht, daß die Charta einen Minderheitenschutz nicht mehr anerkennen wolle, denn auch die Völkerbundssatzung habe ihn nicht erwähnt. Man habe in den Vereinten Nationen durchaus an diesen Fragenkreis gedacht, denn in einer Resolution der Generalversammlung sei erklärt worden, man könne in der Frage der Minderheiten nicht indifferent bleiben. Der Schutz der Menschenrechte sei zwar wesentlicher Bestandteil des Minderheitenschutzes, jedoch kein voller Ersatz. Andererseits bestehe aber auch zwischen beiden kein Widerspruch. Aus diesen Gründen lehnt es das Gutachten ab, der Nichterwähnung des Minderheitenschutzes in der Charta eine derogierende Wirkung auf die Minderheitenschutzverpflichtungen zuzumessen.

Das Gutachten kommt jedoch bei der Prüfung der Frage, ob die nach dem zweiten Weltkrieg geschlossenen Friedensverträge vom 10. Februar 1947 mit Bulgarien, Rumänien und Ungarn, die vor dem Kriege mit einer Minderheitenschutzverpflichtung belastet waren, eine solche derogierende Wirkung gehabt hätten, zu einem anderen Ergebnis. Zwei Fragen werden hier untersucht:

1. Konnten die Vertragschließenden dieser Friedensverträge die Minderheitenschutzverpflichtungen annullieren?

2. Wollten die Vertragschließenden diese Verpflichtungen annullieren?

Zu 1. führt das Gutachten aus, daß die Vertragschließenden der früheren Minderheitenschutzverträge nicht völlig identisch seien mit den Vertragschließenden der neuen Friedensverträge; es scheine deshalb der Grundsatz einzugreifen, wonach ein völkerrechtlicher Vertrag nur mit Zustimmung aller Vertragspartner geändert oder aufgehoben werden könne. Dennoch entspreche es allgemeiner Übung, bei Kriegsende die Neuregelung weitläufiger internationaler Vertragsverhältnisse auch dann vorzunehmen, wenn nicht alle früheren Teilnehmer auch an der Neuregelung

aktiv beteiligt seien. In diesen Fällen pflege man sich des Einverständnisses der unmittelbar interessierten Staaten zu versichern, während andere, nicht interessierte Staaten übergangen würden. Bei Anerkennung ihres friedensichernden und den allgemeinen Interessen der Völkergemeinschaft dienenden Charakters seien nun die Schutzverträge nicht von speziellem Interesse für die formellen Kontrahenten, die Alliierten und Assoziierten Hauptmächte, gewesen. Aus diesen Gründen sei die Zuständigkeit der Teilnehmerstaaten der neuen Friedensverträge zu bejahen, die Schutzverträge, wenn sie dies gewollt hätten, außer Kraft zu setzen.

Es erscheint zweckmäßig, hier eine Betrachtung anzuschließen. Das Gutachten spricht selbst aus, daß die formellen Vertragspartner der Minderheitenverträge nicht die eigentlich Interessierten waren, nur zieht es, soweit ersichtlich, daraus nicht die notwendige Folgerung. Speziell interessiert waren vor allem die Staaten der Volkszugehörigkeit der Minderheiten, die seinerzeit in die Gebietsabtretungen eingewilligt hatten. Zwar waren diese Staaten (z. B. Deutschland, Österreich) am Abschluß der Minderheitenverträge nicht direkt beteiligt, jedoch war die Verpflichtung, Minderheitenverträge abzuschließen, ein Bestandteil der Friedensverträge nach dem ersten Weltkrieg. Aufschlußreich ist hier das Beispiel Rumäniens. Auch hier ging der Minderheitenschutzvertrag als gewollte Folge aus dem zuvor geschlossenen Friedensvertrag hervor. Die speziell interessierten Staaten im Sinne des Gutachtens waren die Staaten der Volkszugehörigkeit der Minderheiten. Der Zustimmung dieser Staaten hätten sich also, wenn man der Prämisse des Gutachtens folgen wollte, die neuen Vertragschließenden versichern müssen, wenn schon die formellen Vertragsteilnehmer der früheren und der neuen Verträge nicht identisch waren. Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich auch daraus, daß speziell interessierte Staaten, nämlich Deutschland und Österreich, außenpolitisch zur Zeit des Abschlusses der Friedensverträge von 1947 durch die Besatzungsmächte vertreten waren. Hätten die Besatzungsmächte durch Abschluß der Friedensverträge von 1947 die Minderheitenschutzverträge aufheben wollen, so hätten sie gleichzeitig ihre eigene Verpflichtung zum Minderheitenschutz, die sie nach dem ersten Weltkrieg eingegangen waren, annulliert. Ähnliche Fragen haben sich insbesondere bei den Mandats- und Treuhandverhältnissen gestellt. In den Erörterungen über die Wirkung von Staatsverträgen zwischen dem Mandatar und dritten Staaten für das Mandatsland ist vorwiegend der Standpunkt vertreten worden, daß eine solche über das Mandatsverhältnis hinaus nicht eintrete. Die Staatsverträge des Mandatars mit dritten Staaten sollten überhaupt für das Mandatsland ohne weiteres keine Wirkung haben. Auch aus diesem Grunde erscheint die Schlußfolgerung des Gutachtens, daß die Teilnehmerstaaten der Friedensverträge von 1947 aktiv legitimiert gewesen seien, die Schutzverträge aufzuheben, nicht überzeugend begründet.

Zu 2.: Die Frage, ob die Teilnehmerstaaten der Friedensverträge von 1947 mit diesen Verträgen die Minderheitenschutzverträge aufheben wollten, wird vom Gutachten verneint. Die Vertragschließenden hätten zwar die Kompetenz dazu gehabt, von ihr aber keinen Gebrauch gemacht, weil sie die genannten Verträge bereits als erloschen angesehen hätten. Hierfür gebe es mehrere Anzeichen: Einmal habe man die Menschenrechte und den Grundsatz der Nichtdiskriminierung in die Friedensverträge aufgenommen, die Minderheiten speziell jedoch nicht erwähnt. Zum anderen seien die Äußerungen mehrerer Delegationsmitglieder der Friedenskonferenzen unzweideutige Anzeichen für die vorwiegend herrschende Ansicht, den Verträgen sei keine Bedeutung mehr beizumessen.

Diese Schlußfolgerung des Gutachtens ist etwas überraschend, nachdem es vorher mit einiger Mühe die Kompetenz der Vertragschließenden der Friedensverträge zur Aufhebung der Minderheitenschutzverträge zu begründen gesucht hat. Wenn das Gutachten diese Kompetenz bejaht, so hätte es nahe gelegen, aus den dargelegten Umständen auf die stillschweigende Absicht zu schließen, mit der Neuregelung des politischen Status der betreffenden Staaten durch die Friedensverträge die Minderheitenschutzverträge außer Kraft zu setzen. Die Schlußfolgerung des Gutachtens führt jedenfalls rechtlich nicht weiter, denn man fragt sich, aus welchem anderen, dritten Grunde das vorherige Erlöschen der Schutzverträge angenommen werden müßte.

#### **IV. Die Wirkung der Bevölkerungsverschiebungen und Gebietsveränderungen**

Das Gutachten geht von der Hypothese aus, daß die Bevölkerungsverschiebungen und Gebietsveränderungen nach dem Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945 völkerrechtmäßig gewesen seien, ohne diese Frage zu entscheiden.

##### ***1. Die Wirkung der Gebietsveränderungen***

Zu der Frage der Gebietsveränderungen legt das Gutachten dar, teils seien Staaten, die sich seinerzeit zum Minderheitenschutz verpflichtet hatten, inzwischen anderen Staaten einverleibt worden, teils hätten die zum Minderheitenschutz verpflichteten Staaten Teile an andere Staaten abtreten müssen oder neues Territorium hinzugewonnen. Für alle genannten Fälle gelte, daß die Minderheitenschutzverpflichtungen „personelle Obligationen“ seien, d. h. der Staat als solcher, als Inhaber der Souveränität, sei sie eingegangen. Der Rechtsnachfolger bei Souveränitätswechsel „erbe“ solche Verpflichtungen nicht.

Das Gutachten folgert daraus, daß die Minderheitenschutzverpflichtungen im Falle des Unterganges der betreffenden Staaten durch Inkorporation in einen anderen Staat erloschen seien, in den anderen Fällen durch Gebietsveränderungen jedoch nicht berührt würden.

##### ***2. Die Wirkung der Bevölkerungsverschiebungen***

Zu diesem Punkt ist das Gutachten der Ansicht, daß dann, wenn bei Bevölkerungsverschiebungen die Minderheiten verschwunden seien, kein Schutzobjekt mehr vorhanden und die Minderheitenschutzverpflichtung infolge Wegfalls des Gegenstandes erloschen sei. Falls jedoch Reste der Minderheit zurückgeblieben seien, so sei dieses Verbleiben auf eigenen Wunsch geschehen. Wenn die ausweisenden Staaten zu einem „Mehr“, nämlich der Ausweisung, berechtigt gewesen seien, so auch zu einem „Weniger“, der Gestattung des Verbleibens ohne Verpflichtung, den bisherigen Minderheitenschutz weiter anzuwenden. Der in diesem Abschnitt berührte Fragenkreis ist ohne eine Prüfung, ob die Gebietsübertragungen und Ausweisungen rechtmäßig erfolgten, schlechthin nicht zu behandeln; es soll daher auch hier davon abgesehen werden.

#### **V. Die Anwendbarkeit der clausula rebus sic stantibus**

Das Gutachten hält sich nicht für kompetent, eine Definition der clausula rebus sic stantibus zu geben, die allen Anforderungen genügen könnte. Eindeutig wird jedoch

festgestellt, die *clausula rebus sic stantibus* sei restriktiv auszulegen. Eine Anwendung erscheine unter folgenden Voraussetzungen gerechtfertigt:

„... Il faut en premier lieu qu'aient disparu certaines conditions de fait existant au moment de la conclusion du traité en l'absence desquelles les parties n'auraient pas contracté. Il faut, en second lieu, que les circonstances nouvelles soient essentiellement différentes de celles qui existaient au moment où le traité avait été conclu de telle sorte qu'elles rendent moralement et politiquement impossible l'application du traité...“.

Insbesondere der Wegfall des Völkerbundes als Garant des Minderheitenschutzes gibt dem Gutachten Veranlassung, sich mit der Frage der Anwendbarkeit der *clausula rebus sic stantibus* auseinanderzusetzen. Es mißt diesem Umstand insofern Bedeutung bei, als diese Garantie mit dem System des Minderheitenschutzes so eng verbunden sei, daß ihr Fortfall diesem einen großen Teil seines Wertes nehme.

Dieser Ansicht kann folgendes entgegengehalten werden: Wie oben ausgeführt, bedeutet die Garantie nicht mehr als die Delegation der Vertragsdurchsetzung auf den Völkerbund. Daß eine Veränderung nur der Vollstreckungsmöglichkeiten den verpflichteten Staaten das Recht geben könnte, sich wegen veränderter Umstände vom Verträge zu lösen, kann nicht angenommen werden, da die Zumutbarkeit der Vertragserfüllung nicht an der Art der Sanktion bei Nichterfüllung gemessen werden kann. Gerade hier hätte das oben angeführte Argument des Gutachtens, nämlich daß die UN allgemein den Völkerbund ersetzen und damit die Intervention eines Einzelstaates nicht drohender sei als früher, seine Berechtigung gehabt, da es gerade hier geeignet ist darauf hinzuweisen, daß auch in den Folgen der Nichterfüllung keine wesentliche Änderung eingetreten sei.

Weiterhin komme die *clausula rebus sic stantibus* insofern in Betracht, führt das Gutachten aus, als die Verträge mit Einwilligung der Mehrheit des Völkerbundsrates hätten geändert werden können. Dies sei eine Begünstigung auch der Verpflichteten gewesen und daher entscheidende Vertragsgrundlage, die nun fortgefallen sei. Hätte der verpflichtete Staat im Laufe der Zeit seine Verpflichtung als zu schwer empfunden, so hätte er durch Anrufen des Völkerbundsrates dann eine Erleichterung schaffen können, wenn dieser seinen Standpunkt geteilt hätte.

Auch diese Ansicht erscheint angreifbar, denn wieder handelt es sich nicht um den eigentlichen Vertragsinhalt: Zwar hindert die Revisionsklausel der Schutzverträge nicht deren Erlöschen; ihre hervorragende Bedeutung lag aber doch nicht zuletzt darin, daß sie gerade mit der dadurch eröffneten Möglichkeit der Vertragsabänderung eine einseitige Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus* verhindern konnte. Wäre die Revisionsklausel in die Verträge nicht aufgenommen worden, so hätte das Auftauchen schwerwiegender Änderungen der Umstände die Berufung auf die *clausula* gerechtfertigt. Bei Vorhandensein der Revisionsklausel hätte bei gleichen Änderungen zunächst eine Revision versucht werden müssen. Fällt nun nur die vorgesehene Revisionsmöglichkeit fort, so bedürfte es als eigentlicher Grundlage zur Berufung auf die *clausula* immer noch der Darlegung einschneidender Änderungen; andernfalls käme man zu einer Formel: Mit Revisionsklausel keine Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus* – ohne Revisionsklausel Berufung auf die *clausula*, allein wegen Wegfalls der Revisionsklausel.

Schließlich wirft das Gutachten noch die Frage auf, ob dadurch, daß die Grundsätze des Schutzes der Menschenrechte und der Nichtdiskriminierung in die UN-Charta aufgenommen wurden, eine Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus* möglich werde. Ausgehend davon, daß der allgemeine Schutz der Menschenrechte sich insofern von dem Minderheitenschutz unterscheidet, als letzterer über die gleichen und garantierten Menschenrechte hinaus den Minderheitenangehörigen Sonderrechte gewährt, stellt das Gutachten fest, daß der sich auf alle Einwohner eines Staates erstreckende Menschenrechtsschutz das Minderheitenschutzsystem überlagere. Während das Minderheitenschutzsystem eine Ausnahmeregelung bilde, solle das System des Schutzes der allgemeinen Menschenrechte die Regel sein. Eine ausdrückliche Entscheidung des Gutachtens über das Verhältnis der beiden Systeme zueinander ist nicht ersichtlich.

Das Gutachten endet mit der Feststellung:

„... on est donc amené à conclure que de 1939 à 1947, l'ensemble des circonstances a changé dans une telle mesure que le système, d'une façon générale, doit être considéré comme ayant cessé d'être en vigueur. ...“

So zeigt sich, daß das Gutachten die Schutzverpflichtungen weitgehend nicht aus Gründen, wie sie regelmäßig die Vernichtung von Verträgen zur Folge haben, als erloschen ansieht, daß man sich jedoch auf den Standpunkt stellt, die *clausula rebus sic stantibus* sei in einem umfassenden Sinne hier anwendbar. Ob nun für den Fall, daß die Schutzstaaten aus den Verpflichtungen in Anspruch genommen würden, einer Berufung auf die *clausula* stattzugeben wäre, hängt doch wohl von Umständen ab, deren Bedeutung jeweils nur in dem Zeitpunkt endgültig geklärt werden könnte, in welchem eine solche Einwendung vorgebracht wird, da gerade der Zeitablauf und die in diesen Ablauf fallenden Ereignisse die Anwendbarkeit der *clausula* in wechselndem Licht erscheinen lassen. Diejenigen Änderungen der Umstände, die das Gutachten im einzelnen untersucht hat, scheinen für sich allein gesehen eine Berufung auf die *clausula* noch nicht zu rechtfertigen. Das Argument, das gesamte überkommene Schutzsystem sei wegen veränderter Umstände in toto nicht mehr anwendbar, wiegt schwerer. Auf sie soll hier jedoch nicht näher eingegangen werden.

## **VI. Ergebnisse des Gutachtens**

1. Die Verpflichtungen von Albanien, Litauen, Lettland, Estland und Irak seien – unbeschadet anderer Erlöschensgründe für die einzelnen genannten Staaten – als suspendiert anzusehen, falls und solange die Vereinten Nationen nicht in dieser Hinsicht ausdrücklich die Rechtsnachfolge des Völkerbundes angetreten hätten.
2. Die Verpflichtungen derjenigen Staaten, welche nach dem zweiten Weltkrieg Friedensverträge geschlossen und in diese weder Minderheitenschutzklauseln noch eine Erklärung über das Fortbestehen der früheren Verpflichtungen aufgenommen haben, seien erloschen; die Vertragschließenden der Friedensverträge seien davon ausgegangen, daß Minderheitenschutzverpflichtungen nicht mehr bestünden. Hierbei handelt es sich um Bulgarien, Ungarn und Rumänien.

3. Die Verpflichtungen derjenigen Staaten (Lettland, Estland, Litauen) seien ferner erloschen, welche in die UdSSR inkorporiert wurden, da eine Rechtsnachfolge in die Gesamtheit der Verpflichtungen nach sowjetischer Auffassung nicht stattgefunden habe und die Anwendbarkeit der *clausula rebus sic stantibus* bei einer derartigen Änderung der Umstände berechtigt erscheine. Das gleiche wird im Verhältnis von Danzig zu Polen angenommen.

4. Dort, wo auf Grund des Potsdamer Abkommens Bevölkerungsausweisungen vorgenommen sind (Ungarn, Polen, Tschechoslowakei), fehle es nunmehr am Schutzobjekt, und die Verpflichtungen seien aus diesem Grunde gegenstandslos geworden. Die Frage der Rechtmäßigkeit dieses Teils des Potsdamer Abkommens wird ausdrücklich offen gelassen.

5. Als in Kraft befindlich werden die Verpflichtungen der Türkei, Finnlands gegenüber Schweden und Griechenlands, soweit sie die Türkei betreffen, angesehen.

6. Für den weitaus größten Teil der untersuchten Verpflichtungen wird die Anwendbarkeit der *clausula rebus sic stantibus* bejaht.

Als rechtspolitischen Gesichtspunkt bringt das Gutachten zum Ausdruck, daß das mit so großen Erwartungen in Kraft gesetzte Schutzsystem nach dem ersten Weltkrieg sich bezüglich der nationalen Minderheiten nicht bewährt habe. Das Ziel der Befriedung und Stärkung des guten Einvernehmens unter den Beteiligten sei nicht erreicht worden. Man habe erwartet, daß die Minderheiten selbst sich mit ihrem Schicksal, der Trennung von dem Staat ihrer Volkszugehörigkeit, in diesem System leichter abfinden würden, wie auch andererseits, daß der „amputierte“ Staat sich über diesen Verlust bei den gegebenen Garantien beruhige. Beides sei nicht eingetreten, vielmehr seien gerade die Unruheherde konserviert worden. Das genannte Ziel werde besser und haltbarer durch Assimilation verwirklicht.

Hierzu sei bemerkt, daß die Frage, inwieweit eine solche Assimilation, unter Umständen begünstigt durch den allgemeinen Schutz der Menschenrechte, human durchführbar sei, nicht untersucht wird. Daß der Schutz durch die Minderheitenabkommen und der durch die Menschenrechte (seien sie verbindlich oder nur deklariert) nicht kongruent sind, wird im Gutachten nicht verkannt und kommt auch bereits in dem Memorandum des Generalsekretariats vom 1. Dezember 1949 bezüglich des Unterschiedes zwischen den Zielen der Nichtdiskriminierung und dem Minderheitenschutz zum Ausdruck. Dem ist auch insofern zuzustimmen, als völlige Gleichbehandlung der Individuen eines Staates gerade für die Angehörigen der Minderheiten zur Ungleichbehandlung werden kann, da diese, und nur sie, verhindert sein können, ihre echten Eigenarten zu entwickeln, was andererseits der Majorität unbenommen bleibt. Es handelt sich dabei um den dem Staatsrecht wohlbekannten Unterschied zwischen formaler und materialer Gleichheit.

Quelle: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 15 (1953/54), S. 521-540.