

Die rumänisch-jugoslawische Minderheitenkonvention und die Minderheitenschutzverträge.

Don Arpad Török.

Die „Konvention über die Ordnung der Minderheitenvolkschulen im Banat“¹, die von den Vertretern der rumänischen und jugoslawischen Regierung am 10. März 1933 unterzeichnet wurde, regelt die Volksschulordnung der rumänischen beziehungsweise jugoslawischen Minderheit nur in dem Gebiete des Banats. Sie hat keine Gültigkeit für die in anderen Gebieten siedelnden rumänischen beziehungsweise jugoslawischen Minderheiten. Die Konvention wurde von den meisten Kritikern mit Recht als mustergültig bezeichnet, nicht nur weil sie die Interessen der beiden Minderheiten weitgehend befriedigt, sondern auch deshalb, weil sie sehr genaue Einzelbestimmungen enthält, die kaum einen Anlaß zu verschiedenen Deutungen geben werden. Wenn auch geringe Abweichungen von den Minderheitenschutzverträgen vorhanden sind, so kann die Konvention immerhin als Durchführungsordnung für die Schulbestimmungen der Verträge gelten. Im Nachfolgenden wollen wir uns nur mit solchen Artikeln der Konvention befassen, die grundsätzliche Fragen des Minderheitenrechtes berühren.

Artikel 2 schreibt vor, daß die Unterrichtssprache in den Minderheitenschulen die serbokroatische im rumänischen und die rumänische im jugoslawischen Banat sein muß. Die Staatsprache ist vom dritten Schuljahr an zu unterrichten. Die Schutzverträge enthalten keine Vorschrift darüber, von welchem Schuljahr an die Staatsprache in den Minderheitenschulen zu unterrichten ist. Es widerspricht diesen Bestimmungen nicht, wenn dies schon vom ersten Schuljahr eingeführt wird. Die Banater Konvention hält sich nicht an die ungenaue Bestim-

¹ Der genaue Text der Konvention ist im „Deutschen Volksblatt“ Neusaß-Nowisad in den Nummern vom 30. Juni, 1. und 4. Juli 1933 abgedruckt. Siehe auch „Nation und Staat“, Juli-August 1933, S. 657—659 und S. 193 des gegenwärtigen Heftes.

mung der Verträge, sie ist von einer hohen pädagogischen Einsicht geleitet, indem sie die für die Schüler fremde Staatsprache erst im dritten Schuljahr einführt. Allerdings wird die Staatsprache nicht nur als Lehrgegenstand unterrichtet, es werden außerdem in der Staatsprache auch Geschichte und Geographie des Staates in drei Wochenstunden gelehrt. Diese letztere Bestimmung ist aus den Schutzverträgen nicht abzuleiten. Gestützt auf einen Bericht des Minderheitenausschusses des Völkerbundes meint Professor Balogh², daß die Staatsprache nur als Lehrgegenstand gelehrt werden darf.

Artikel 3 schreibt vor, daß die Lehrer demselben Religionsbekenntnisse und der gleichen Sprache angehören müssen wie die Mehrzahl der Schüler. Das heißt, die Lehrer der Minderheitsschulen müssen der minderheitlichen Volksgruppe angehören. Die gleiche Bestimmung ist auch im Oberschlesienabkommen enthalten³. Wenn diese Forderung in den Schutzverträgen auch nicht besonders angeführt ist, so ergibt sie sich aus ihrem Sinn. Die Minderheitenschulen sollen im Geiste der Kultur der Minderheit unterrichten, was nur von solchen Lehrern vorausgesetzt werden kann, die der Minderheit selbst angehören⁴. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Klage der Tschechoslowaken in Österreich, die behauptet, die Lehrbücher für tschechische Privatschulen (wo selbstverständlich tschechische Lehrer unterrichten) seien im Geiste der Kultur des Mehrheitsvolkes geschrieben. Diese Tendenz wird dahin gedeutet, daß „die Minderheit nicht ihre eigene, sondern die in ihre Sprache übersetzte Volkstumskultur der Mehrheit ihrem Nachwuchs vermitteln soll“⁵. Hier wird also die oben angeführte Forderung ebenfalls gestellt. Bezüglich der Lehrbücher enthält der Artikel 11 der Konvention Bestimmungen. Die Lehrbücher werden zwar von der eigenen Regierung herausgegeben, diese können aber Fachmänner zu Rate ziehen, die der minderheitlichen Kulturgemeinschaft angehören.

Der Religionsunterricht ist laut Artikel 4 in der Muttersprache zu erteilen. Eine Bestimmung, die nur zu selbstverständlich ist, ohne daß sie deshalb überall eingehalten würde.

Zur Errichtung einer Minderheitsschule sind laut Artikel 5 mindestens zwanzig Schulkinder erforderlich. Demgegenüber werden im Oberschlesienabkommen vierzig gefordert. Für die deutsche Minderheit in Jugoslawien ist die Mindestzahl dreißig. Die Konvention bedeutet daher einen erfreulichen Fortschritt, und es ist nicht gut denkbar, daß der jugoslawische Staat seine übrigen Minderheiten mit anderem Maße mißt als die rumänische.

² Siehe Dr. A. v. Balogh: Die Autonomie in Religions- und Schulfragen der jüdischen und sächsischen Gemeinschaften in Siebenbürgen. „Nation und Staat“, Mai 1932, S. 539.

³ Siehe Dr. Georg Erler: Das Recht der nationalen Minderheiten. Münster, Aschendorffsche Verlagsbuchhandlung, 1931, S. 150.

⁴ Siehe Carl Georg Bruns: Gesammelte Schriften zur Minderheitenfrage. C. Heymanns Verlag, Berlin 1933.

⁵ Siehe Die Nationalitäten in den Staaten Europas, Ergänzungen. W. Braumüller, Wien 1932, S. 56.

Die Bestimmung der Volkszugehörigkeit der Kinder liegt, wie das im gleichen Artikel im zweiten Absatz vorgeschrieben ist, in den Händen der Eltern. Eine Bestimmung, die auch im Oberschlesienabkommen enthalten ist, die aber auch zu einem selbstverständlichen Grundsatz des Minderheitenrechtes geworden ist.

Wie im Oberschlesienabkommen, ist auch in der Banater Konvention, im Artikel 6, die Möglichkeit geboten, Lehrer aus dem anderen Staate anzustellen, falls einheimische in genügender Anzahl nicht vorhanden sind.

Interessant ist, daß die Konvention neben dem Wort Muttersprache auch häufig den Ausdruck „Volkszugehörigkeit“ gebraucht. So in den Artikeln 5, 8, 10, 18. Damit ist eine genauere Terminologie angewendet. Bei den Rumänen wie auch bei den Serben ist durch die Muttersprache in Verbindung mit der Religion die Volkszugehörigkeit eindeutig festgelegt, weil Rumänen und Serben eine nationale Religion haben. Es ist aber immerhin zu begrüßen, wenn die Bezeichnung „Volkszugehörigkeit“ im Minderheitenrecht häufigeren Eingang findet, weil dadurch auch die willensmäßige Einstellung der Person gekennzeichnet ist. Es gibt Minderheitsgebiete, wo die Muttersprache mit der Volkszugehörigkeit nicht identisch ist. Hier kann der Geist der nationalen Kultur leicht sabotiert werden, wenn nur die Muttersprache beachtet wird. Lehrer, die sich zu einem anderen als dem Volkstum ihrer Muttersprache bekennen, sind nur zu oft bereit, im Geiste jenes Volkstums zu wirken, zu dem sie sich bekennen und nicht im Geiste des minderheitlichen Volkstums.

Sehr beachtenswert sind die Bestimmungen, die sich mit den Schulausschüssen für Minderheitenschulen befassen und in welchen man einen Ansatz zur kulturellen Selbstverwaltung erblicken kann. Artikel 13 gestattet die Errichtung von privaten Minderheitenvolksschulen. Im Artikel 14 wird vorgeschrieben, daß sich eine solche Gruppe zu einer Schulgemeinde umbilden soll, die einen Schulausschuß zu wählen hat, dessen Aufgabe die Verwaltung der Schule ist. Nun sind aber nicht nur für die Privatschulen der Minderheit, sondern auch für die staatlichen Minderheitenschulen Schulausschüsse vorgesehen. Die Schulausschüsse entsenden einen Delegierten in den Schulausschuß höherer Instanz, der in der gleichen Weise gewählt wird wie die Mitglieder des Schulausschusses. Aus dem Text der Konvention ist allerdings nicht eindeutig zu entnehmen, ob es sich dabei um einen Schulausschuß höherer Instanz nur für die Minderheitenschulen handelt, oder aber ob der Schulausschuß höherer Instanz eine Körperschaft für sämtliche Schulen des Staatsgebietes ist. In diesem Falle sind die Minderheitenschulen durch ihren Delegierten darin eben nur vertreten. Die letztere Annahme ist wahrscheinlicher, weil die Konvention sonst auch über die Zusammensetzung der höheren Instanz etwas bestimmt hätte, was jedoch unterblieben ist. Die Vertretung der Minderheitenschulen in einer gemischten staatlichen Körperschaft ist zwar noch lange keine kulturelle Selbstverwaltung, damit ist aber der Tatsache, daß die Minderheit

eine eigene kulturelle Größe ist, die sich von jener der Mehrheit unterscheidet, immerhin rechtlicher Ausdruck verliehen. Sollten aber die Schulgemeinden der Privatschulen den Anspruch erheben, sich eine öffentlich-rechtliche Zentralorganisation zu schaffen, obzwar diese in der Konvention nicht vorgesehen ist, so wäre dieser Wunsch mit Rücksicht auf den Minderheitenschutzvertrag kaum zu verweigern. Wohl haben die Schutzverträge solche Zentralorganisationen nicht vorgesehen, ihre Errichtung ist aber auch nicht verboten. Die Verträge sprechen nur im allgemeinen von dem Recht der Minderheiten, Schulen und andere Erziehungsanstalten zu errichten. Ob sich nun eine Minderheit im ganzen Staatsgebiet zusammenschließt, um von diesem Rechte Gebrauch zu machen, oder nur in einem Teilgebiet oder in einem Ort, ändert an dem Rechte nichts. Da keine Einschränkung vorgesehen ist, steht es den Minderheiten frei, sich so oder so zum Zwecke der Errichtung von Schulen zusammenzuschließen. Die Banater Konvention hat eine solche Gesamtorganisation — wenn wir die Schulausschüsse höherer Instanz nicht als solche ansehen — weder vorgeschrieben noch auch verboten. Selbst unter der Annahme, daß der zweiseitige Vertrag die Bestimmungen der Schutzverträge entkräftet, kann der freiwillige Zusammenschluß der Privatschulen nicht verhindert werden, weil in der Konvention kein diesbezügliches Verbot enthalten ist, während die Möglichkeit in den Schutzverträgen gegeben ist.

Die Errichtung von Privatschulen kann laut Artikel 13 durch die Minderheit auf ihre Kosten erfolgen. Der Staat ist durch diese Konvention also nicht verpflichtet, solche Schulen zu unterstützen. Wie verhält sich nun dieser Punkt zu den Bestimmungen der Minderheitenschutzverträge? Der Staat ist verpflichtet, dafür zu sorgen, daß im öffentlichen Unterricht den Kindern der Minderheiten, wo diese in beträchtlicher Anzahl wohnen, Unterricht in ihrer eigenen Sprache erteilt wird. Mit anderen Worten, der Staat muß für die Errichtung von Minderheitsschulen oder Klassen Sorge tragen. In einem anderen Artikel des Minderheitenschutzvertrages ist den Minderheiten das Recht eingeräumt, auf ihre Kosten Schulen und andere Erziehungsanstalten zu errichten. Des weiteren wird der Staat verhalten, einen gerechten Anteil der für Schulzwecke ausgeworfenen Summen den Minderheiten zur Verwendung (für den gleichen Zweck) zu überlassen. Nun könnte man daraus die Folgerung ziehen, daß der Staat, wenn er selbst für Minderheitsschulen Sorge trägt, den im gleichen Gebiete wirkenden Privatschulen keine Unterstützung gewähren muß. Ja man könnte auch den Standpunkt vertreten, daß die Unterstützung von Privatschulen eingestellt werden kann, wenn sich der Staat bereit erklärt, die Privatschulen selbst zu übernehmen, oder aber an Stelle von Privatschulen staatliche Schulen zu errichten. Die Unterstützungspflicht des Staates erlischt also mit dem Augenblick, wo er sich bereit erklärt, selbst Schulherr sein zu wollen. Ist diese Auffassung richtig?

Die Minderheitenschutzverträge statuieren objektive Rechtspflichten für die Staaten und verleihen subjektive Rechte den Minderheiten. Objektive

Rechtspflicht des Staates ist es, für den Unterricht in der Minderheitssprache Sorge zu tragen, subjektives Recht ist den Minderheiten dadurch eingeräumt, daß sie Privatschulen errichten können. Schließlich ist es ein subjektives Recht der Minderheiten, staatliche Unterstützung zu beanspruchen. Subjektiv ist ein Recht, wenn es geltend gemacht werden muß, um durchgeführt werden zu können. Die auf den gleichen Gegenstand bezogene objektive Rechtspflicht des Staates lautet: das subjektive Recht — wenn es geltend gemacht wird — zu gewähren. Nun fragt es sich: Erlischt das subjektive Recht der Minderheiten, Unterstützung für ihre Privatschulen zu beanspruchen, wenn der Staat seiner objektiven Rechtspflicht nachkommt und öffentliche Minderheitsschulen errichtet? Vor allem ist zu bemerken, daß der Staat nicht verpflichtet ist, überall öffentliche Schulen zu errichten, sondern nur dafür Sorge zu tragen, daß auf dem Gebiete des öffentlichen Unterrichtes die Minderheitssprache die Unterrichtssprache sei. Wo also bereits Privatschulen bestehen, die dieser Pflicht nachkommen, erlischt die weitere Pflicht des Staates zur Errichtung von Schulen und es tritt ganz automatisch die Pflicht zur Unterstützung ein. Man könnte das Problem allerdings auch anders stellen und sagen: die objektive Rechtspflicht des Staates für minderheitlichen Schulunterricht zu sorgen, ist vom Gesichtspunkt des Staates ein subjektives Recht, Minderheitsschulen zu errichten mit dem daraus sich ergebenden subjektiven Recht, die Unterstützung an die minderheitlichen Privatschulen zu verweigern. Bei einer solchen Einstellung des Problems müssen wir uns fragen: Kann der Staat der Minderheit gegenüber ein subjektives Recht haben und wenn ja, welchem gebührt der Vorrang?

Das subjektive Recht dient der Abgrenzung von Interessensphären. Nur wo bestimmte Interessen als rechtmäßig anerkannt und die Möglichkeit ihrer Gefährdung vorhanden ist, kann man sinngemäß von subjektiven Rechten sprechen. Denn „subjektives Recht“ ist keine besondere Rechtsform, es ist lediglich der Ausdruck für den Sinn gewisser Rechte. Das Privateigentum ist subjektives Recht, weil der materielle Besitz ständig gefährdet ist und weil der Eigentümer von den Staatsorganen beanspruchen kann, ihm gegen diese Gefahr Schutz zu gewähren. Die Abgrenzung von Interessensphären im innerstaatlichen Rechtsverhältnis, also die Gewährung subjektiver Rechte an Staatsbürger und ihr Schutz gegenüber innerstaatlichen Gefahren fällt in die Kompetenz des Staates. Das Völkerrecht regelt die Beziehungen von Völkerrechtssubjekten, also in erster Linie von Staaten. Die Beziehungen von Staatsunterworfenen können unmittelbar durch das Völkerrecht nicht geregelt werden. Wenn wir nun sagen, daß den Staatsunterworfenen im Wege des Völkerrechtes subjektive Rechte verliehen wurden, so ist das so zu verstehen, daß die Rechte des Staates seinen Unterworfenen gegenüber durch das Völkerrecht eingeschränkt wurden. Auf der Seite der Staatsunterworfenen tritt diese Rechtsverminderung des Staates als subjektives Recht in Erscheinung. Wo es sich also um völkerrechtlich verliehene subjektive Rechte von Staatsunterworfenen handelt, muß der eine Partner immer der eigene Staat sein.

Andererseits kann das Völkerrecht dem Staate kein subjektives Recht verleihen, welches dieser den Staatsunterworfenen gegenüber geltend zu machen hätte. Das würde bedeuten, daß die Staatsunterworfenen einer Rechtsordnung angehören, die der staatlichen mindestens gleichgestellt ist, daß sie selbst Völkerrechtssubjekte sind. Diese Voraussetzungen befinden sich aber mit den offenbaren Tatsachen im Widerspruch. Hätte der Staat den Staatsunterworfenen, sagen wir den Minderheiten gegenüber, ein subjektives Recht, so müßte das auch soviel bedeuten, daß die Minderheiten dem Staate gegenüber bestimmte Machtvollkommenheiten besitzen, die durch das Völkerrecht eingeschränkt werden. Auch das trifft nicht zu. Die Ausschließlichkeit der staatlichen Rechtsordnung in bezug auf die Staatsunterworfenen macht es unmöglich, daß letztere aus einer anderen als der staatlichen Rechtsquelle innerstaatliche Pflichten erhalten können. Das ist auch der Sinn der staatlichen Souveränität. Wenn aber die Staatsunterworfenen, die Minderheiten, dem Staate gegenüber keine völkerrechtlich abgeleiteten Pflichten haben können und der Staat ihnen gegenüber kein subjektives Recht geltend machen kann, so gibt es eben in der Beziehung Staat — Minderheit n u r a u f d e r e i n e n S e i t e s u b j e k t i v e s R e c h t, auf der Seite der Minderheit. Die Umstellung des Problems, wie wir es oben versuchten, ist somit hinfällig.

Es kann nur noch die eine Frage bestehen: Kann das subjektive Recht der Minderheit durch entgegengesetzte objektive (völkerrechtliche) Verpflichtung des Staates aufgehoben werden? Eine objektive Verpflichtung des Staates, welche sich auf der anderen Seite als subjektives Recht der Minderheit auswirkt und eine gleichzeitige objektive Verpflichtung des Staates, welche sich auf der Seite der Minderheit als A u f h e b u n g ihres subjektiven Rechtes auswirkt, ist ein innerer Widerspruch. Das Völkerrecht kann den Staatsunterworfenen subjektive Rechte verleihen, indem sich — wie ausgeführt — der Staat einem anderen Völkerrechtssubjekt gegenüber verpflichtet, diese Rechte seiner Unterworfenen zu respektieren. In diesem Falle hat der Staat den materiellen Inhalt seiner Souveränität freiwillig geschmälert. Kann nun umgekehrt im Wege des Völkerrechtes die staatliche Machtvollkommenheit seinen Unterworfenen gegenüber, also der materielle Inhalt der staatlichen Souveränität, erweitert werden? Praktisch kann die völkerrechtliche Verpflichtung jedweden Inhalt haben. Sinnvoll kann aber nur eine solche Verpflichtung sein, deren Gegenstand nicht selbstverständlich vorhanden ist. Die Verpflichtung kann sich auf Einschränkung vorhandener Machtvollkommenheit beziehen. Es hat aber gar keinen Sinn, die Machtvollkommenheit zu erweitern, wo sie ohnedies u n b e s c h r ä n k t ist, wo S o u v e r ä n i t ä t vorhanden ist. Die Verleihung subjektiven Rechtes an den Staat gegenüber seinen Unterworfenen würde soviel bedeuten, daß das Völkerrecht die Souveränität des Staates innerhalb dessen Machtbereiches ausweitet, was unsinnig wäre, da der Machtbereich ohnedies unbeschränkt ist. Daß es sich hier um einen Widerspruch handelt, ergibt sich übrigens auch daraus, daß Völkerrecht immer nur a u f K o s t e n staatlichen Souveränitätsinhaltes entstehen

kann, daß die Gegenstände, die das Völkerrecht zu regeln hat, innerhalb des staatlichen Souveränitätskreises liegen. Daraus ergibt sich aber, daß die objektiven Rechtspflichten, die dem Staate durch das Völkerrecht auferlegt werden, niemals einen Inhalt haben können, durch welchen staatliche Machtvollkommenheit den Unterworfenen gegenüber erweitert wird. Bestehen also auf der einen Seite bestimmte völkerrechtlich verliehene subjektive Rechte von Staatsunterworfenen, wird auf der anderen Seite der Staat zur Beobachtung gewisser Rechtspflichten verhalten, so kann es zwischen dem subjektiven Rechte der Staatsunterworfenen und der objektiven Rechtspflicht des Staates keine Kollision geben. Das subjektive Recht ist da und wirksam, solange es durch einen eindeutigen Rechtsakt nicht aufgehoben wird. Wird durch das subjektive Recht und die objektive Rechtspflicht der gleiche Gegenstand behandelt, so kann letztere Norm niemals so ausgelegt werden, als würde sie die erstere, das subjektive Recht, aufheben.

Daraus ergibt sich aber, daß die Bestimmung der Schutzverträge, wonach der Staat der Minderheit für Schulzwecke Unterstützung gewähren muß, ein subjektives Recht der Minderheit darstellt, welches uningeschränkte Wirksamkeit besitzt und in keinem Zusammenhange mit etwa errichteten staatlichen Minderheitenschulen steht. Die Minderheiten haben ein unbedingtes Recht auf die Errichtung von Privatschulen und einen gleichzeitigen Anspruch auf staatliche Unterstützung.

Die Banater Konvention hat keine staatliche Unterstützung für Privatschulen vorgesehen, die Unterstützung wird aber auch nicht ausdrücklich verweigert. Unter Annahme des in der Einleitung aufgestellten Grundsatzes, wonach der zweiseitige Vertrag die Bestimmungen der Schutzverträge entkräftet, bleibt — da keine ausdrückliche Verweigerung vorliegt — die Unterstützungspflicht weiterhin in Kraft. Das ist schon deshalb anzunehmen, weil nicht nur in der Konvention, sondern auch im Minderheitenschutzvertrag die Redewendung gebraucht wird, daß die Minderheiten „auf eigene Kosten“ Schulen errichten können. Dieser Ausdruck schließt es aber nicht aus, daß in einem anderen Artikel des Minderheitenvertrages von der staatlichen Unterstützungspflicht gesprochen wird.

Abschließend kann gesagt werden, daß, wenn auch das positive Völkerrecht noch keine Norm kennt, auf Grund welcher der Minderheitenschutzvertrag durch einen zweiseitigen Vertrag, wie die Banater Konvention, abgeändert werden könnte, so kommt einem solchen Vertrag politisch ungemein große Bedeutung zu. Es ist nicht gut denkbar, daß der Völkerbund seine Garantie im Gegensatze zu einem solchen Vertrag ausüben würde.