

Die jüdischen Petitionen an den Völkerbund gegen das ungarische Numerus clausus-Gesetz von 1920

Mit der Errichtung des Minderheitenschutzsystems nach dem Ende des Ersten Weltkrieges sollte unter der Ägide der Völkergemeinschaft der völlig veränderten Lage in Mittel- und Osteuropa Rechnung getragen werden. Die Lobby der Minderheiten, vor allem der jüdischen Gemeinschaften in den nach 1919 politisch neu entstandenen oder durch territoriale Veränderungen destabilisierten Staaten setzte sich auf der Pariser Friedenskonferenz erfolgreich für eine vertragliche Absicherung »rassischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten ein.«

Die ab 1920 geschlossenen Minderheitenschutzverträge wurden unter die Garantie des Völkerbundes gestellt, der mit der Überwachung betraut war. Die von den Schutzbestimmungen betroffenen Minderheiten hatten das Recht, sich direkt an den Völkerbund zu wenden, was eine Revolutionierung des Minderheitenrechts darstellte. Dieser direkte Zugang zu den Organen einer internationalen Institution, der keine vorherige Ausschöpfung der nationalen Rechtsmittel vorausgehen mußte, ist heute trotz des insgesamt verbesserten Schutzes von Minderheiten nicht mehr in dieser generellen Weise möglich. Nicht nur die von Diskriminierungen, also von »bestehenden oder drohenden Vertragsverletzungen« betroffenen Gruppierungen, sondern prinzipiell jede Person oder Organisation besaß das Recht, Mitteilungen, die meist den Charakter von Appellen oder Protesten trugen, einzureichen.

Diese Möglichkeit nutzten verschiedene jüdische Organisationen nach der Einführung des Numerus clausus-Gesetzes in Ungarn im Herbst 1920.

An erster Stelle der mit Lobbyarbeit zugunsten der jüdischen Minderheiten befaßten Organisationen sind das aus der Anglo-Jewish Association und dem Board of Deputies of British Jews gebildete Joint Foreign Committee mit Sitz in London und die in Paris ansässige Alliance Israélite Universelle zu nennen. Diese beiden westeuropäischen jüdischen Vereinigungen setzten sich unermüdlich für die Besserstellung ihrer Glaubensgenossen in Mittel- und Osteuropa ein.

Numerus clausus-Regelungen mit dem Ziel einer Reduzierung der Studentenzahlen beziehungsweise einer gerechten Verteilung der vorhandenen Studienplätze sind nicht ungewöhnlich. Solche Systeme wurden in Mittel- und Osteuropa jedoch bereits im 19. Jahrhundert und verstärkt in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg dazu benutzt, den jüdischen Anteil

an der Studentenschaft möglichst gering zu halten und antisemitischen Tendenzen innerhalb der jeweiligen Gesellschaft Genüge zu tun.¹

Das ungarische Numerus clausus-Gesetz von 1920 und dessen Behandlung durch die Organe des Völkerbundes fand während der zwanziger Jahre internationale Aufmerksamkeit. Mit Blick auf die jüdischen Minderheiten in Europa bildet diese Angelegenheit den einzigen vor dem Völkerbundsrat verhandelten Fall von eindeutiger Diskriminierung durch die Staatsgewalt. Das Ausmaß des Erfolgs, der dem Einsatz der jüdischen Organisationen beschieden war, kann als Maßstab für die Bewertung der Effektivität des gesamten Minderheitenschutzsystems gelten.

Zur Darstellung der Behandlung der Numerus clausus-Frage durch den Völkerbund dienten die im Genfer Völkerbundsarchiv aufbewahrten Unterlagen des Generalsekretariates, die in den beiden Arbeitssprachen Englisch und Französisch abgefaßt sind. Neben dem internen Schriftverkehr, der in den für die Öffentlichkeit bestimmten Abschnitten im Publikationsorgan des Völkerbundes, dem ‚Official Journal‘ (‚Journal Officiel‘), abgedruckt wurde, sind die Berichte der jüdischen Organisationen über ihre Tätigkeit in Genf sowie zeitgenössische Darstellungen des Tagesgeschehens von Interesse.

1. Die Lage in Ungarn nach Beendigung des Ersten Weltkriegs

Die Einführung des Numerus clausus-Gesetzes im Herbst 1920 muß im Zusammenhang mit der schwierigen Lage in Ungarn nach der Niederlage im Ersten Weltkrieg gesehen werden. Das Land hatte seinen multinationalen Charakter weitgehend eingebüßt: die überwiegende Mehrheit der verbleibenden knapp acht Millionen Bürger bekannte sich zur Nationalität des Staatsvolkes.²

Die Revolutionserfahrungen der Zeit der Räterepublik und der »rote Terror« bewirkten eine Traumatisierung der ungarischen Gesellschaft: in der Folgezeit genügte die Anschuldigung als »Kommunist«, um eine Person oder eine Personengruppe zu diskreditieren. Der »weiße Terror« der Gegenrevolution brachte die Verfolgung der mit dem gestürzten Regime

¹ Zu den verschiedenen Numerus clausus-Regelungen in europäischen Staaten, aber auch an amerikanischen Hochschulen: *The Universal Jewish Encyclopedia* VIII, 251-253; *Encyclopaedia Judaica* XII, 1263-1270; *Kreppel* 501-503.

² 1920 wurden 7.147.053 Magyaren, 551.211 Deutsche, 141.882 Slowaken, 23.760 Rumänen, 36.858 Kroaten, 17.131 Serben und 1.500 Ruthenen gezählt. Den Rest der Bevölkerung, gut 60.000, stellten kleinere ethnische Gruppierungen. Die 473.214 Bürger jüdischen Glaubens bekannten sich in den meisten Fällen zur magyarischen Nationalität (450.526), etliche zur deutschen (19.018). *Macartney* 447.

in Verbindung gebrachten Personen, so auch der jüdischen Gemeinschaft, mit sich.³

Am 19. Juli 1920 übernahm Graf Pál Teleki die Regierung; danach wurde den antijüdischen Ausschreitungen ein Ende bereitet. Die Tatsache, daß die »jüdische Frage« in Ungarn erneut thematisiert wurde, bereitete den Betroffenen eine herbe Enttäuschung, weil der assimilierte Teil der jüdischen Gemeinschaft sich als untrennbar mit der ungarischen Nation verbunden betrachtete. Bald jedoch sollte sich zeigen, daß es sich bei der öffentlichen Debatte um mehr als nur eine theoretische Auseinandersetzung handelte: In der Folge veränderte sie die Beziehungen zwischen den jüdischen Bürgern und ihrer Umgebung von Grund auf. Die verstärkte Konkurrenzsituation nach Kriegsende⁴ wurde bald als Konflikt zwischen den »wahren« Magyaren und den jüdischen Mittelschichten verstanden.

Die Regierung Teleki versuchte, Antisemitismus mit Rechtsstaatlichkeit zu vereinbaren und der antijüdischen Bewegung dadurch die Spitze zu nehmen.

2. Die Entstehung des Numerus clausus-Gesetzes

Unter dem Druck der öffentlichen Meinung begann das Parlament im Sommer 1920, gesetzliche Beschränkungen der Gleichberechtigung der jüdischen Gemeinschaft zu erwägen. Die Initiative hierzu ging von radikalen Elementen der Studentschaft aus.⁵

Die Gesetzesvorlage der Regierung war in Absprache mit den Universitätsbehörden erstellt worden. Unterrichtsminister István Haller stellte sie am 22. Juli 1920 der Nationalversammlung vor. Im August 1920 legten der Finanz- und der Erziehungsausschuß des Parlamentes ihren gemeinsamen

³ Braham 29.

⁴ Zehntausende von Beamten und Lehrern aus den abgetretenen Gebieten suchten im »Trianon-Ungarn« Arbeit; ebenso drängten viele ehemalige Armeeeoffiziere in zivile Berufe. Infolge verbesserter Bildungsmöglichkeiten hatte sich in den vergangenen Jahren eine neue Intelligenz gebildet, die aus der Landbevölkerung und dem christlichen Kleinbürgertum hervorgegangen war. Den Angaben der ungarischen Regierung zufolge waren 320.000 Personen aus den verlorenen Gebieten geflüchtet, darunter zu 80% Akademiker mit ihren Familien. Laut Volkszählung war die Zahl der Akademiker in Ungarn im Zeitraum von 1910 bis 1920 um 50% gestiegen. *Official Journal of the League of Nations* 7 (1926) Nr. 2, 149.

⁵ Zu Semesterbeginn im Herbst 1919 starteten diese Studenten eine gewalttätige Kampagne gegen ihre jüdischen Kommilitonen. Die Auseinandersetzung nahm bis zum Frühjahr 1920 solche Ausmaße an, daß zeitweilig die Universität von Budapest geschlossen werden mußte. Einige Angehörige des Lehrkörpers zeigten Verständnis für die »nationalistische« Haltung der radikalen Kräfte und übten gleichfalls Druck auf die Regierung aus, die Zahl der jüdischen Hochschulanwärter zu begrenzen. Der Unterrichtsminister versprach, deren Zahl zu senken. *Bulletin du Comité des Délégations Juives* 13. März 1920, 11.

Bericht vor, der die Grundlage für die Diskussion des Gesetzentwurfs bildete.⁶

Im Verlauf der Debatte über das sogenannte Numerus clausus-Gesetz waren kaum rechtliche Argumente zu hören: Stillschweigend wurde die »jüdische Frage« als Gegenstand der Auseinandersetzung verstanden. Ein Abgeordneter rechtfertigte diesen Umstand damit, daß die Überfüllung der Universitäten auf den großen Andrang jüdischer Studenten zurückzuführen sei, welche die ihnen zustehende Quote überschritten. Der Unterrichtsminister deutete in seinen Ausführungen an, daß die jüdischen Bürger am meisten unter der Neuregelung leiden würden.⁷

Den Abgeordneten war durchaus bewußt, daß sie im Begriff standen, einer ganzen Bevölkerungsgruppe gesetzlich zugesicherte Rechte zu entziehen und gegen den Gleichheitsgrundsatz zu verstoßen. Sie glaubten jedoch, sich bei ihrem Vorhaben auf die bestehende Ausnahmesituation berufen zu können und behaupteten, daß die Staatsraison über dem Interesse des einzelnen anzusiedeln sei.

Im Verlauf der Debatte, die den gesamten Herbst 1920⁸ über andauerte, waren alle bekannten Vorurteile gegenüber den jüdischen Mitbürgern zu vernehmen wie deren angebliche Unterstützung des kommunistischen Regimes und mangelnde Einsatzbereitschaft während des Krieges.

Professor Nándor Bernolák machte generell die akademische Elite für den verlorenen Krieg verantwortlich, meinte aber das Judentum. Er vertrat die Ansicht, daß ein solches Gesetz durch den Zusammenbruch nach Kriegsende erforderlich sei. Es solle den Notwendigkeiten einer kurzen Übergangsperiode Rechnung tragen und die Überbesetzung in den akademischen Berufen lösen.⁹

Auf Bernolák ging der zunächst nicht im Gesetzentwurf vorgesehene Zusatz zurück, der die Quotenregelung nach Volksgruppen enthielt und den eigentlichen Stein des Anstoßes bildete.¹⁰

Der Hinweis auf die vorübergehende Natur der angestrebten Numerus clausus-Regelung sollte in Zukunft noch öfter zu hören sein. Immer wieder betonten deren Verfechter, daß diese allein dazu gedacht sei, die große Zahl unbeschäftigter Akademiker zu reduzieren und die jüdischen Bürger vor dem Unmut der restlichen Bevölkerung zu schützen.

⁶ *Katzburg: Hungary and the Jews*, 60-61; Ratsdokument C.273.1925.I; Annex VII zur Petition von 1925, 10; Bericht des Sekretärs der Budapester Kultusgemeinde in: *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 20.

⁷ C.273.1925.I; Annex VII zur Petition von 1925, 10; Bericht des Sekretärs der Budapester Kultusgemeinde in: *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 20-21.

⁸ Die Vorlage wurde in der Nationalversammlung am 2., 3., 16.-18. und 20.-22. September 1920 debattiert. *Katzburg: Hungary and the Jews*, 61, Anm. 1.

⁹ *Spira* 117-118.

¹⁰ C.273.1925.I, 10: *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 20.

Gegenstimmen erhoben sich äußerst selten im Verlauf der Debatte um die gesetzliche Neuregelung der Hochschulzugangsberechtigung.¹¹ Am 21. September 1920 stimmten 57 Abgeordnete für den Entwurf, bei nur sieben Gegenstimmen.¹² Am 24. September 1920 wurde das Gesetz Nr. XXV des Jahres 1920 (Numerus clausus-Gesetz) durch Premierminister Teleki und Reichsverweser Horthy unterzeichnet und zwei Tage später im Gesetzesanzeiger veröffentlicht. Eine Verfügung des Unterrichtsministers vom 27. September 1920 setzte es in Kraft.¹³

3. Die Bestimmungen des Numerus clausus-Gesetzes

Nach offizieller Lesart handelte es sich bei dem Gesetzestext, der in vier Abschnitte gegliedert drei Klauseln enthielt, um eine allgemeine Neuregelung der Voraussetzungen für den Zugang zum Hochschulstudium.

Vom akademischen Jahr 1920/21 an sollten nur solche Bewerber zu den Hochschulen des Landes zugelassen werden, deren Loyalität gegenüber dem Staat und deren Integrität außer Frage stünden und denen man eine angemessene Ausbildung zusichern könne.¹⁴ Auch bereits immatrikulierte Studenten mußten sich einer Loyalitäts- und Moralprüfung unterwerfen.¹⁵

Die Kernbestimmung befand sich im dritten Abschnitt. Bei der Zulassung von Bewerbern sollte deren geistige Qualifizierung in Betracht gezogen sowie darauf geachtet werden, daß sich zukünftig die Studentenschaft aus Vertretern der verschiedenen »Nationalitäten« des Landes ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung entsprechend zusammensetze. Die Quote

¹¹ Der Abgeordnete György Vasadi Balogh bezweifelte in seiner Rede vom 3. September 1920 die Rechtmäßigkeit des Gesetzesantrags, da die Tagespolitik nicht die Richtlinien für das Bildungswesen des Landes bestimmen dürfe. Er sah in dem beabsichtigten Numerus clausus eine Verletzung des Artikel 26 des Gesetzes Nr. XXX von 1883, das jedem Gymnasialabgänger einen Hochschulplatz zusicherte. *Spira* 118.

¹² *Daily Telegraph* 27. September 1920.

¹³ Text des Gesetzes in englischer Übersetzung als Annex I der Petition von 1925: Ratsdokument C.273.1925.I; Französisch: *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 11.

¹⁴ Diese Bestimmung hatte sich nicht im ursprünglichen Entwurf befunden, sondern war erst im Verlauf der parlamentarischen Debatte hinzugefügt worden. Durch sie sollte eine Aufnahme der Kandidaten verhindert werden, die das kommunistische Regime unterstützt hatten.

¹⁵ Der Ministerialerlaß zur Durchführung des Gesetzes sah dafür unter anderem Bescheinigungen der Polizeipräfekten beziehungsweise der öffentlichen Verwaltung sowie des Direktors der höheren Schule über die Haltung des Antragstellers vor. Außerdem wurde ein Beleg über die Herkunft und Tätigkeit der Eltern verlangt. Erlaß des Unterrichtsministers Nr. 123.033.IV, in französischer Übersetzung als Anhang der Petition des Joint Foreign Committee 1921; Ratsdokument C.97.M52.1922.I.

jeder »Rasse«¹⁶ (*race*) oder ethnischen Minderheit (*nationality*) sollte mindestens neun Zehntel dieses Anteils betragen. Die Höchstzahlen wurden vom Unterrichtsminister nach Absprache mit den Fakultäten festgelegt. Die Entscheidung über die Aufnahme traf dagegen ein Gremium, das sich aus den Professoren der jeweiligen Fakultät zusammensetzte.

Die Verfechter der neuen Regelung hatten während der Parlamentsdebatte ihre Forderung nach deren gerechter Anwendung unterstrichen. Nach Ansicht der ungarischen Juden zeigten die Statistiken jedoch, daß die Vorschrift einseitig diskriminierend eingesetzt wurde. Die jüdischen Studenten, die unter den neuen Bedingungen antraten, sollten eine Quote von 6% entsprechend dem Anteil der jüdischen Minderheit an der Bevölkerung (5,9%) nicht überschreiten.

4. Die Bedeutung des neuen Gesetzes für die Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

Durch das Numerus clausus-Gesetz wurde der in Ungarn seit über fünfzig Jahren geltende Gleichheitsgrundsatz verletzt. Im Gesetz Nr. XLIV des Jahres 1868 war das Prinzip gleicher Rechte für alle Nationalitäten im Reich festgeschrieben worden, wobei für deren Definierung der Sprachgebrauch diente.¹⁷ Die jüdische Gemeinschaft in Ungarn befürchtete, das Numerus clausus-Prinzip könnte künftig auf alle Bereiche des öffentlichen Lebens ausgedehnt werden.¹⁸

Ein anderer schwerwiegender Aspekt lag in der Einordnung der jüdischen Bevölkerung unter die Begriffe der »Nationalität« und der »Rasse«, obwohl diese bisher allein als eine Religionsgemeinschaft betrachtet worden war. Im ungarischen Recht existierte keine Definition dieser beiden Begriffe, auch der Volkszählung waren sie fremd.¹⁹

Für die Definierung der ethnischen Minderheit war in Ungarn bisher als einziges Kriterium das der Sprache gebräuchlich. Wie sollten aber die jüdischen Bürger als eine solche Minderheit erfaßt werden können, da sie doch überwiegend Ungarisch sprachen und kein Angehöriger der assimilierten jüdischen Gemeinschaft darauf verfallen wäre, Hebräisch oder Jiddisch als seine Muttersprache anzugeben?

¹⁶ Vermutlich gilt in diesem Zusammenhang die Definition des Wortes »Rasse«, die sich aus den völkerrechtlichen Schriften der zwanziger Jahre ergibt: in den Minderheitenschutzverträgen und der hierzu verfaßten Literatur wird »Rasse« als Synonym für eine ethnische Minderheit verwendet ohne diskriminierenden Beigeschmack.

¹⁷ Eine deutsche Übersetzung der Präambel des sogenannten Nationalitäten-Gesetzes von 1868 findet sich bei *Marczali* 43-44.

¹⁸ Ratsdokument C.273.1925.I, 12; Bericht des Sekretärs der Budapester Kultusgemeinde: *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 23.

¹⁹ *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 28.

Das Numerus clausus-Gesetz sah keine religiösen, sondern allein ethnische Minderheiten vor. Aus diesem Grund mußte eine jüdische »Nationalität« konstruiert werden, obwohl dies der bisherigen Rechtslage zuwider lief und auch von den betroffenen Staatsangehörigen selbst abgelehnt wurde. Mit »Juden« waren auch Konvertiten und deren Nachkommen bis in die dritte Generation gemeint, obwohl diese nicht als Angehörige der Religionsgemeinschaft zu verstehen waren. Den Berechnungen der israelitischen Kultusgemeinde in Budapest zufolge machten diese einen Anteil von 40% an der Kategorie »Juden« aus.²⁰

Die Anwendung dieses Gesetzes Nr. XXV auf die jüdische Gemeinschaft war rechtswidrig, weil in seinem Wortlaut allein von »Nationalitäten«, nicht aber von religiösen Minderheiten die Rede war. Die übrigen religiösen Gruppierungen wurden keineswegs in die Quotenregelung miteinbezogen. Die Verwendung der Kategorie »Rasse« in dieser neuen Bedeutung hatte weitreichende ideologische Auswirkungen, weil hierdurch die von rechter Seite vertretene Überzeugung, daß es sich bei der jüdischen Gemeinschaft tatsächlich um eine ethnische Minderheit (Rasse) handele, kodifiziert wurde. Dieser Prozeß der Umorientierung spiegelte sich vor den Augen der Öffentlichkeit in den Parlamentsdebatten wider. Der alten Behauptung antisemitischer Kreise war somit Gesetzeskraft verliehen worden.

Erst später stellte die ungarische Regierung im Zusammenhang mit den Petitionsverfahren die religiöse Gemeinschaft der Juden in Ungarn in den Vordergrund und argumentierte mit einer sinngemäßen Anwendung des Gesetzes auf deren Angehörige.

Selbst nach Inkrafttreten des Gesetzes blieben die Spannungen an den Universitäten bestehen. Von Zeit zu Zeit kam es zu antijüdischen Demonstrationen und gewalttätigen Ausschreitungen, zumeist mit dem Vorwurf, daß die Bestimmungen des Gesetzes unterlaufen würden und die Zahl der jüdischen Studenten die erlaubte Quote übersteige.²¹

²⁰ Nach Verabschiedung des Numerus clausus-Gesetzes erließ der Unterrichtsminister eine geheime, rechtlich nicht abgesicherte Verordnung an die Behörden mit Instruktionen für die zukünftige Anwendung der Gesetzesvorschrift. Er stellte darin ausdrücklich fest, daß die jüdischen Bewerber als eine eigene ethnische Minderheit zu behandeln seien. Der Minister gab die Quoten für Magyaren, Deutsche, Rumänen, Kroaten, Serben und andere »Sprachen« an. Die Kategorie »Juden«, die er dieser Auflistung anfügte, entsprach als einzige nicht diesem Kriterium und erklärt somit vielleicht die Verwendung der beiden dem damaligen Verständnis nach gleichbedeutenden Begriffe der »Nationalität« und »Rasse« im Gesetzestext. C.273.1925.I, 12: *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 23-24; *The Method of applying the Law to the Jews, Annex VIII der Petition von 1925*, 28.

²¹ *Katzburg: Hungary and the Jews*, 64.

5. Die Reaktion der jüdischen Gemeinschaft in Ungarn auf das Numerus clausus-Gesetz

Die Ankündigung einer Quotenregelung traf die Glaubensgemeinschaft völlig unvorbereitet. Deren Angehörigen hatten wiederholt ihre Loyalität gegenüber dem Staat bekräftigt und betrachteten sich zumeist als integralen Bestandteil der Nation. Sie konnten daher nicht glauben, daß sie nun als eine der ethnischen Minderheiten des Landes klassifiziert werden sollten.

Unmittelbar nach dem Inkrafttreten der neuen Vorschrift begannen einige ungarische Juden – ebenso wie ihre Glaubensgenossen in anderen Staaten – eine Kampagne, um die Rücknahme des Gesetzes zu erreichen. Angeführt wurde diese Bewegung von Angehörigen der assimilierten jüdischen Elite. Verbündete fanden sich in den Sozialdemokraten und anderen oppositionellen Kräften, die allerdings kaum Einfluß ausübten. Dennoch zählt die Tatsache, daß durch diese Bemühungen das Augenmerk der Öffentlichkeit auf die Streitfrage gerichtet blieb.²²

Die jüdische Führungsschicht betonte – wie auch in den schwierigen Situationen der Vergangenheit – erneut den Patriotismus der religiösen Gemeinschaft und deren Zugehörigkeit zum ungarischen Staatsvolk. Nach den anfänglichen Protestaktionen zog sie es letztlich vor, in der Numerus clausus-Frage Stillschweigen zu bewahren.

Eine Ausnahme zum generell zurückhaltenden Verhalten der jüdischen Elite bildete ein von Vilmos Vázsonyi²³ im Jahre 1923 an Premierminister István Graf Bethlen gerichteter Appell. Darin fragte er, wie es komme, daß die ungarische Regierung den jüdischen Bürgern einerseits die magyarisches Volkszugehörigkeit abspräche, andererseits im Hinblick auf die verlorenen Gebiete die Juden für die Irredentapolitik als Magyaren reklamiere.²⁴

Viele Juden waren nach 1920 gezwungen, zum Studium ins Ausland zu gehen, und schrieben sich an Universitäten in Österreich, Deutschland, der Tschechoslowakei, Frankreich und Italien ein. Die größte Konzentration jüdischer Studenten aus Ungarn wiesen Wien und Prag auf.²⁵

Die Zahl der »Auslandsstudenten« wuchs beständig und mit ihr die Furcht des assimilierten Judentums, daß der Aufenthalt fern der Heimat die patriotische Gesinnung der Betroffenen schwächen könnte. Hinzu kam die Erkenntnis, daß diese Generation dem eigenen Land verloren gehen werde, wenn sich in Ungarn keine beruflichen Perspektiven eröffneten.

²² Ebenda, 62-63.

²³ Vázsonyi, während des Weltkriegs Justizminister, gehörte zu den wenigen prominenten Politikern jüdischer Herkunft, die nicht mit der politischen Linken identifiziert wurden.

²⁴ *Paix et Droit* 6. Juni 1923, 3-4.

²⁵ *Katzburg*: Hungary and the Jews, 63-64.

Die Argumentation lautete, daß die für den Unterhalt der Studenten aufgewendeten Summen der eigenen Volkswirtschaft verloren gingen. Zugleich würden häufig die Reserven für die Altersversorgung angegriffen, um den Söhnen das Studium zu ermöglichen, so daß in der Folge auch die Eltern zur Emigration gezwungen wären.²⁶

Die im Ausland erworbenen Abschlüsse wurden in Ungarn ohne große Schwierigkeiten anerkannt, so daß sich der Anteil jüdischer Bürger an den freien Berufen keineswegs dramatisch veränderte.²⁷

Das Numerus clausus-Gesetz nahm der jüdischen Gemeinschaft faktisch das Privileg, autonome Einrichtungen höherer Bildung zu unterhalten, welches sie bis zu diesem Zeitpunkt wie die übrigen anerkannten Religionsgemeinschaften besessen hatte. Alle diese Bildungseinrichtungen fielen nunmehr unter die neue Quotenregelung, so daß Juden an ihrer eigenen Hochschule in der gesetzlich vorgesehenen Minderzahl von 6% hätten sein müssen.²⁸

Das ungarische Beispiel gab der antijüdischen Agitation in anderen Staaten, die ebenfalls durch Minderheitenschutzverträge gebunden waren, Auftrieb, wo die Verabschiedung ähnlicher Gesetze gefordert wurde. Das Zögern des Völkerbundes, die ungarische Vorschrift als unvereinbar mit den Minderheitenschutzbestimmungen des Vertrags von Trianon zu erklären, bestärkte die Verfechter einer solchen diskriminierenden Regelung sicherlich in ihrem Vorhaben. Befürworter eines Numerus clausus für jüdische Hochschulwärter fanden sich in Österreich, Polen, Rumänien, Lettland und Deutschland. In allen diesen Staaten fanden sich antijüdische Organisationen, die auf die Universitätsbehörden Druck ausübten, auch ohne Zustimmung der jeweiligen Regierung einen inoffiziellen Numerus clausus einzuführen, obwohl es sich in den meisten Fällen um staatliche Ausbildungsstätten handelte.

Das Joint Foreign Committee machte die Entscheidungsschwäche des Völkerbundes für diese Zustände verantwortlich. Die betroffenen Regierungen, die in den meisten Fällen schwach seien, sähen daher keinerlei Veranlassung, die Minderheitenschutzbestimmungen strikter als der Völkerbund auszulegen. Viele jüdische Studenten seien zum Studium an auswärtigen Universitäten gezwungen.²⁹

Für die jüdischen Gemeinschaften bedeutete die Unterstützung der Studenten, die aufgrund von Numerus clausus-Maßnahmen zur Ausbildung ins Ausland gingen, eine zusätzliche Belastung. 1925 wurde die Zahl

²⁶ C.273.1925.I, 13, Annex VII zur Petition von 1925; *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 25.

²⁷ Im Zeitraum 1920-1930 sank der Anteil der jüdischen Rechtsanwälte von 57,0% auf 55,7%, der jüdischen Ärzte von 47,8% auf 40,2% und der jüdischen Journalisten von 39,5% auf 36,1%. *Janos* 226.

²⁸ C.273.1925.I, 13; *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 25.

²⁹ C.273.1925.I, 9; *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 19.

der auf Hilfe Angewiesenen auf 3.300 geschätzt. Insgesamt studierten über 10.000 junge Juden infolge des ungarischen Numerus clausus und seiner Auswirkungen in auswärtigen Universitätsstädten.³⁰

6. Das Petitionsverfahren des Völkerbundes

Die rechtliche Grundlage für alle an den Völkerbund gerichteten Petitionen bildeten die ab Sommer 1920 abgeschlossenen Minderheitenschutzverträge. Als Vorlage für die insgesamt 13 bis 1924 in Kraft getretenen Verträge dienten die Bestimmungen des mit Polen ausgehandelten Minderheitenschutzvertrages vom 28. Juni 1920.³¹

Die für den Minderheitenschutz in Ungarn relevanten Klauseln fanden sich in Teil III des Friedensvertrags von Trianon in Abteilung VI (Artikel 54-60). Der Vertrag trat am 26. Juli 1921 in Kraft;³² die Garantieübernahme durch den Völkerbund erfolgte am 30. August 1921.³³

Das Petitionsverfahren wurde in der Regel durch Mitteilungen von Staaten oder Einzelpersonen beziehungsweise Verbänden in Gang gesetzt. Die Prüfung durch das Völkerbundssekretariat orientierte sich an Regeln, die in Resolutionen des Völkerbundsrates und der Versammlung niedergelegt wurden (*procédure écrite*). Gelegentlich schaltete das Sekretariat eine informelle Kontaktaufnahme vor, um offenstehende Fragen mit dem Antragsteller zu klären. Erst durch die praktische Anwendung wurde das Verfahren durch das Völkerbundssekretariat erweitert (*procédure non-écrite*).

Sobald eine Petition der Untersuchung durch die Minderheitenabteilung des Sekretariats auf ihre »Annehmbarkeit« (*receivability*)³⁴ hin stand-

³⁰ Von den unterstützten Studenten hielten sich 1.000 in zwölf deutschen Städten auf, 800 lebten in Wien, 350 studierten in Brünn, 250 in Prag, 600 in Italien, 200 in Frankreich und 100 in der Schweiz. C.273.1925.I, 9; *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 19.

³¹ Die vertraglichen Regelungen finden sich – teilweise sinngemäß zusammengefaßt – in deutscher Übertragung bei *Truhart* 167-168.

³² Nach Unterzeichnung durch die alliierten und assoziierten Mächte und Ungarn – insgesamt 23 Parteien – wurde der Friedensvertrag von Trianon bis zum 26. Juli 1921 ratifiziert und am 24. August 1921 beim Völkerbund als Nr. 152 registriert. Der volle Wortlaut: *Martens* 423-565.

³³ *Truhart* 7.

³⁴ Dafür galten fünf Kriterien. Die Ratsresolution vom 5. September 1923 regelte: »1. Um zum Verfahren zugelassen zu werden, das durch die Resolutionen des Rates vom 22. und 25. Oktober 1921 festgesetzt worden ist, müssen die an den Völkerbund gerichteten Petitionen betreffend den Minderheitenschutz a) den Schutz von Minderheiten gemäß den Verträgen zum Gegenstand haben; b) sie dürfen nicht den Bruch der politischen Verbindung zwischen der betreffenden Minderheit und dem Staate, dem sie angehört, verlangen; c) sie dürfen nicht aus einer anonymen oder ungenügend begründeten Quelle stammen; d) sie müssen in einer

gehalten hatte, wurde sie den Mitgliedern des Völkerbundsrates zur Kenntnisnahme übermittelt und der »interessierten« Regierung für eventuelle »Bemerkungen« zugestellt. Gemäß der Ratsresolution vom 20. Oktober 1920 („Tittoni-Bericht“)³⁵ hatte der Präsident des Völkerbundsrates zwei seiner Kollegen zu benennen, die mit ihm gemeinsam in einer Art Vorausschuß die weitere Überprüfung der Bittschrift vornehmen sollten. Beschloß dieses sogenannte Dreierkomitee, daß die Möglichkeit einer tatsächlichen oder bevorstehenden Vertragsverletzung bestehe, wurde die Angelegenheit auf die Tagesordnung der nächsten Ratssitzung gesetzt, um im Plenum zur Verhandlung zu gelangen. Bei dieser Gelegenheit war üblicherweise ein Vertreter der »interessierten« Regierung anwesend.

Die Arbeit des Minderheitenkomitees wurde von der Minderheitenabteilung des Völkerbundssekretariates begleitet, die mit Informationen und Rechtsgutachten die Basis für die Entscheidungen schuf. Dazu mußte sie sich selbst über die zur Verhandlung anstehenden Fragen Klarheit verschaffen. Zu diesem Zweck wurden regelmäßig Zeitungsberichte ausgewertet³⁶ und sogar Reisen in das betreffende Land unternommen.

In den Dokumenten der Minderheitenabteilung des Völkerbundssekretariates und in zeitgenössischen Publikationen zu diesem Thema wurde immer wieder darauf hingewiesen, daß es sich bei den Petitionen um reine »Informationen« handele, die vor einer möglichen Behandlung durch den Völkerbundsrat sorgfältig geprüft werden müßten. Keineswegs stehe den betroffenen Minderheitengruppen oder den Organisationen, die in deren Namen handelten, ein wie auch immer geartetes Beschwerderecht zu. Die Petitionen dienten allein dazu, die Aufmerksamkeit des Rates auf mögliche bestehende oder drohende Verletzungen der Minderheitenschutzverträge, für die der Völkerbund die Garantie übernommen hatte, zu lenken. Ein Eingreifen oder auch nur die Auseinandersetzung mit der Problematik lag allein im Ermessen des Völkerbundsrates beziehungsweise seiner in den Dreierkomitees mit der Vorabentscheidung befaßten Mitglieder. Zur Einholung eines Rechtsgutachtens des Ständigen Internationalen Gerichtshofes in Den Haag zu einer Frage des Minderheiten-

nicht verletzenden Ausdrucksweise abgefaßt sein; e) sie müssen Informationen enthalten oder Tatsachen anführen, die nicht vor kurzem Gegenstand einer dem ordentlichen Verfahren unterworfenen Petition gewesen sind.« *Truhart* 171.

³⁵ Der sogenannte „Tittoni-Bericht“ war nach dem Berichtersteller des Rates, dem italienischen Botschafter Tommaso Tittoni, benannt. Deutsche Übersetzung: *Truhart* 167-169.

³⁶ Jedes Mitglied der mit Minderheitenfragen betrauten Abteilung des Völkerbundssekretariates hatte bestimmte Zeitungen und Publikationsorgane auf relevante Nachrichten hin zu untersuchen und dem Direktor eine wöchentliche Zusammenfassung vorzulegen. Zu den teilweise kostenlos bezogenen Presseorganen gehörten unter anderem der ‚The Jewish Guardian‘, ‚Pester Lloyd‘ sowie das Publikationsorgan der Alliance Israélite Universelle, ‚Paix et Droit‘. Vgl. die interne Diskussion über den Wert von Pressemitteilungen: Dossier 41/33232/33232.

schutzes bedurfte es der gleichen Prozedur – was letztendlich gleichbedeutend mit einer nahezu vollständigen Absage an die Einschaltung dieser Quelle der Rechtsprechung war.

Die Petitionen der jüdischen Organisationen gegen die Anwendung der im Numerus clausus-Gesetz vorgesehenen Quotenregelung bezogen sich in ihrer Argumentation auf die Artikel 56 bis 58 des Vertrages von Trianon. Die Antragsteller waren der Ansicht, daß das Auswahlverfahren eine Verletzung der hier niedergelegten Grundsätze darstelle. Laut Artikel 58 des Vertrages waren alle ungarischen Staatsangehörigen³⁷ gleichberechtigt vor dem Gesetz und hatten die gleichen politischen und staatsbürgerlichen Rechte ohne Unterschied der »Rasse«, Sprache oder Religion.

7. Reaktion der jüdischen Führung in Ungarn auf die Bemühungen der westeuropäischen Juden

Im Gegensatz zur politischen Opposition legten die von der gesetzlichen Neuregelung unmittelbar Betroffenen, die jüdischen Gemeindeverbände in Ungarn, keinen offiziellen Protest gegen die diskriminierende Anwendung des Numerus clausus-Gesetzes ein. Im Gegenteil: Als die Organisationen des westeuropäischen Judentums sich mit ihren Petitionen an den Völkerbund wandten, distanzieren sich die Sprecher der jüdischen Gemeinschaft in aller Form von diesen Bemühungen um eine Rücknahme der Gesetzesvorschrift.

Die Führer des ungarischen Judentums waren der Ansicht, daß eine Intervention von außen keine Hilfe darstellte, sondern eher Schaden anrichtete. Sie befürchteten, daß durch das Eingreifen der ausländischen Glaubensgenossen die Antisemiten im Lande sich in ihrer Anschuldigung einer gegen Ungarn gerichteten internationalen jüdischen Verschwörung bestätigt sehen könnten.³⁸

Die für den Minderheitenschutz relevanten Bestimmungen des Friedensvertrags mit Ungarn waren wie die übrigen Klauseln dem ungarischen Staat von den Siegermächten auferlegt worden. Schon aus Prinzip mußten die jüdischen Bürger als gute Patrioten, die wie die öffentliche Meinung in Ungarn insgesamt eine Revision eben dieses Vertrags forderten, eine Berufung auf die darin niedergelegten Grundsätze ablehnen.

Auf diese Weise kam es zu dem erstaunlichen Schauspiel, daß einerseits jüdische Vertreter in Genf sich für eine Abänderung des Gesetzes einsetzten, andererseits die Betroffenen öffentlich erklärten, die Intervention nicht erbeten zu haben und abzulehnen. Die ungarischen Delegierten beim

³⁷ Als Staatsangehörige galten alle jene Personen, die auf ungarischem Staatsgebiet geboren waren und keinem anderen Staat angehörten.

³⁸ Mendelsohn 109.

Völkerbund versäumten es nicht, die mit der Angelegenheit befaßten Mitglieder des Sekretariates auf diesen Umstand hinzuweisen.³⁹

Das Verhalten der jüdischen Elite Ungarns wurde von ihren nationalistisch gesinnten Glaubensgenossen in Osteuropa mit Verachtung registriert und ihre Zurückhaltung als Feigheit ausgelegt. Man beschuldigte sie, die Interessen der jüdischen Massen zu ignorieren.⁴⁰

Die Führer des assimilierten ungarischen Judentums, ob sie nun der neologen oder der orthodoxen Richtung angehörten, waren der Überzeugung, daß ihre einzige Hoffnung, im Kampf gegen die radikalen, rassistischen, antisemitischen Elemente innerhalb der Gesellschaft zu bestehen, in der Aufrechterhaltung des Bündnisses mit dem liberal-konservativen Regime läge. Aus diesem Grund zogen sie es vor, in der Angelegenheit des Numerus clausus-Gesetzes Stillschweigen zu bewahren. Mit dieser Haltung trieben sie jedoch ein gefährliches Spiel: Wo würden sie in Zukunft die Grenzen eines staatlich legitimierten Antisemitismus sehen? Was mußte geschehen, um die jüdische Elite ernsthaft zu beunruhigen und zu einer Reaktion und Gegenwehr zu veranlassen?

Wie aber hätte ein alternatives Verhalten aussehen können? Die jüdische Führung glaubte nicht an die Möglichkeit einer wirkungsvollen Intervention durch den Völkerbund. In Ungarn existierten keine starke Linke und keine wichtigen nationalen Minderheiten. Die geeignetsten Verbündeten waren daher nach wie vor die »moderaten Antisemiten«.

Ob nun die Leitung der jüdischen Gemeinschaft tatsächlich als feige zu bezeichnen war oder nicht, ihre Politik wurde in der Zwischenkriegszeit jedenfalls nie ernsthaft in Frage gestellt. Die jüdischen Massen waren durch die Oligarchie an der Spitze ihrer Gemeindeorganisationen nicht ausreichend repräsentiert, sie konnten jedoch auch mit keiner Alternative aufwarten. Es bildete sich keine nationaljüdische Opposition, um die »Feiglinge« eines Besseren zu belehren, wie sie sich in Polen, Rumänien und den baltischen Staaten formierte. Diejenigen unter den ungarischen Juden, die mit der etablierten Führung unzufrieden waren, verließen ihren Gefühlen nicht durch Beitritt zur zionistischen oder einer anderen nationaljüdischen Bewegung Ausdruck. Statt dessen wandten sie sich gegen die bürgerliche Klasse als solche und demonstrierten ihre Ablehnung des gesamten Systems durch Engagement in linken Gruppierungen. Unzufriedenheit mit der eigenen Führung brachte daher keine »Gegenführung« hervor, sondern stärkte wie bereits in der Vorkriegszeit den revolutionären Kräften im Lande den Rücken.⁴¹

³⁹ In seiner Petition von 1925 wies das Joint Foreign Committee ausdrücklich darauf hin, daß es kein Mandat der jüdischen Gemeinschaft in Ungarn besitze. Die internationalen Folgewirkungen des ungarischen Numerus clausus-Gesetzes zwängen jedoch zum Handeln. Ratsdokument C.273.1925.I, 3.

⁴⁰ *Katzburg*: The Jewish Question, 49.

⁴¹ *Mendelsohn* 110-111.

8. Die Petitionen der jüdischen Organisationen an den Völkerbund

Der erste Vorstoß erfolgte durch das Joint Foreign Committee noch vor dem Beitritt Ungarns zum Völkerbund. Als Reaktion auf eine Pressemitteilung, derzufolge die ungarische Regierung einen Antrag auf Aufnahme in den Völkerbund gestellt habe, wandte sich Lucien Wolf,⁴² der Sekretär und Sonderbeauftragte der britisch-jüdischen Organisation, am 18. November 1920, kurz nach Inkrafttreten des Gesetzes, an den Generalsekretär des Völkerbundes, Sir Eric Drummond.

Wolf protestierte, daß Ungarn aufgrund seiner Verletzung einiger Bestimmungen des Vertrags von Trianon nicht für die Aufnahme qualifiziert sei, und bat darum, diesen Vorbehalt der Generalversammlung vorzutragen. Die Klauseln des Friedensvertrags, die seiner Ansicht nach durch das Numerus clausus-Gesetz verletzt wurden, waren in den Artikeln 56 bis 58 niedergelegt.⁴³ An dieser Argumentation sollte sich in den kommenden Jahren nichts ändern.

In einer Unterredung mit dem Norweger Erik Colban, dem Leiter der Minderheitenabteilung des Sekretariates, erfuhr Wolf, daß die ungarische Regierung keineswegs einen Aufnahmeantrag gestellt hatte. Da der Völkerbund zu diesem Zeitpunkt noch nicht die Garantie für die Minderheitenschutzbestimmungen des Vertrags von Trianon übernommen hatte, fiel die mögliche Vertragsverletzung nicht in seinen Zuständigkeitsbereich.

Die Protestnote des Joint Foreign Committee wurde daher auf Wunsch seines Sekretärs Wolf nicht weitergeleitet. In seinem Bericht über die Bundesversammlung von 1920 versicherte dieser, daß die Angelegenheit nur vorübergehend zurückgestellt worden sei. Der Protest werde erneuert, sobald Ungarn sich tatsächlich beim Völkerbund um die Mitgliedschaft bewerben sollte, ohne die strittige Gesetzesvorschrift abgeändert zu haben.⁴⁴

Eine gleichfalls gegen das Numerus clausus-Gesetz gerichtete Protestnote adressierte am 6. Dezember 1920 die Züricher Geschäftsstelle der Union des Etudiants Juifs en Suisse an die Bundesversammlung und den Rat des Völkerbundes. Die Studenten erklärten die ihrer Ansicht nach dem alten russischen System nachempfundene Quotenregelung als unvereinbar mit den Rechten nationaler Minderheiten. Sie protestierten gegen die Ausschließung jüdischer Hochschulbewerber und argumentierten mit der Freiheit auf Bildung ohne Unterschied der Volkszugehörigkeit oder Religion. Die Schweizer Studenten beriefen sich dabei auf die vertraglich ab-

⁴² Lucien Wolf, seit 1917 Sekretär des Joint Foreign Committee, verkörperte bis zu seinem Tod im Jahre 1930 den jüdischen Einsatz auf internationaler Ebene für die Rechte diskriminierter Glaubensgenossen. Siehe noch unten Kapitel 17.

⁴³ Dossier 41/8661/8661: *Joint Foreign Committee, The League of Nations, 1920*, Nr. 22, 39.

⁴⁴ *Joint Foreign Committee, The League of Nations, 1920*, 12; Zwischenbericht vom 10. Dezember 1920: *The Jewish Chronicle* 17. Dezember 1920.

gesicherten Rechte ethnischer Minderheiten, ein Umstand, der ihre potentiellen jüdischen Kommilitonen in Ungarn sicher sehr verdrossen hätte. Unter Bezugnahme auf die humanitären Zielsetzungen der Völkerorganisation forderten sie, diese Ungerechtigkeit nicht zu dulden.⁴⁵

Die Minderheitenabteilung des Völkerbundssekretariates gelangte zu dem Schluß, daß tatsächlich eine Verletzung der Minderheitenklauseln des Vertrags von Trianon vorliege. Bis zur Garantieübernahme der Minderheitenschutzbestimmungen durch den Völkerbund⁴⁶ und der Aufnahme Ungarns in die Gemeinschaft erschien jedoch kein Eingreifen möglich.⁴⁷

9. Die Petitionen des Jahres 1921

Am 3. November 1921 richtete Lucien Wolf im Auftrag des Joint Foreign Committee einen offiziellen Aufruf an den Generalsekretär des Völkerbundes⁴⁸ und bat darum, dem Völkerbundsrat die Beschwerde zu übermitteln, die seiner Organisation im Namen der jüdischen Minderheit in Ungarn zugegangen sei.

In Anbetracht der Garantie des Völkerbundes für die Minderheitenschutzbestimmungen des Vertrags von Trianon sollte der Völkerbundsrat die ungarische Regierung auf die Unzulässigkeit des Gesetzes hinweisen und weitere, ihm angemessen erscheinende Schritte zum Schutz der jüdischen Minderheit in Ungarn unternehmen.⁴⁹

Am 11. November 1921 reichte die Alliance Israélite Universelle ebenfalls eine Petition ein.⁵⁰ Unter Bezugnahme auf den Abschnitt III des Gesetzes, worin die Zahl der Studenten verschiedener »Rassen« und

⁴⁵ 41/9313/8661 (Comité Central de l'Union des Etudiants Juifs en Suisse, 6. Dezember 1920); Empfangsbestätigung des Sekretariates vom 10. Dezember 1920. Das Schreiben an die Bundesversammlung: Sous-Dossier S 339.

⁴⁶ Diese Garantieübernahme erfolgte am 30. August 1921.

⁴⁷ Interner Kommentar von Helmer Rosting, einem Angehörigen der Minderheitenabteilung, 8. Dezember 1920: 41/9313/8661. Dieser Rechtsmeinung schloß sich der Generalsekretär des Völkerbundes, Sir Eric Drummond, gegenüber dem belgischen Präsidenten der Völkerbundsversammlung, Paul Hymans, an. Weder der Friedensvertrag selbst noch dessen Ratifikationsurkunde waren bis zu diesem Zeitpunkt beim Sekretariat hinterlegt worden. Drummond an Hymans, 10. Dezember 1920: Dossier 41/9313/8661 und Sous-Dossier S 339.

⁴⁸ 41/17190/17190, im Ratsdokument C.97.M.52.1922.I: *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 12-13.

⁴⁹ In einem Anhang zur eigentlichen Petition waren die französische Textfassung des Gesetzes Nr. XXV von 1920 sowie der ministerielle Erlaß Nr. 123.033.IV über die Einschreibung an den ungarischen Hochschulen beigelegt. Beide Texte wurden im Ratsdokument C.97.M.1922.I vom 31. Januar 1922, Teil 2, dem Völkerbundsrat zugänglich gemacht.

⁵⁰ Dossier 41/17356/1710. Teil 3 des Ratsdokumentes C.97.M.52.1922.I: *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 13-14.

»Nationalitäten« gemäß ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung festgelegt werde, argumentierte der Sekretär der Alliance, Jean Bigart, daß die jüdischen Bürger mit dieser Klassifizierung nicht gemeint sein könnten, da diese der magyarischen Nationalität angehörten und auch wenn sie eine religiöse Minderheit darstellten, dennoch die völlige staatsbürgerliche Gleichberechtigung genossen. Der Vertrag von Trianon bestätigte nach Ansicht der Alliance diese Feststellungen, die auch der ungarischen Gesetzgebung seit dem Jahre 1867 entsprächen. Das Numerus clausus-Gesetz sei dagegen in einem völlig anderen Geiste entworfen und angewendet worden. Ohne die ungarischen Juden direkt ins Visier zu nehmen, richte es sich in Wirklichkeit ausdrücklich gegen diese.

Die beiden Petitionen wurden am 14. und 16. November 1921 der ungarischen Regierung für die üblichen »Bemerkungen« (*Observations*) zuge stellt.⁵¹

In ihrer für den Völkerbundsrat gedachten Kommentierung der jüdischen Bittschriften vom 18. Januar 1922⁵² gab diese zwei Beweggründe für die Einführung des Gesetzes Nr. XXV des Jahres 1920 an. Hierdurch strebe man eine Verringerung des »intellektuellen Proletariates« an, sei zugleich um die Wahrung der Rechte der verschiedenen Minderheiten des Landes bemüht. Die ungarische Regierung behauptete, daß die Legislative bereits bei Verabschiedung des Numerus clausus-Gesetzes den Vertrag von Trianon und die darin enthaltenen Minderheitenschutzbestimmungen in Betracht gezogen und habe umsetzen wollen. Der Vorwurf, daß sich das Gesetz gegen die Rechte bestimmter »Rassen« und konkreter gegen die jüdischen Einwohner richte, sei aus juristischen Gesichtspunkten unhaltbar, da weder der Gesetzestext selbst noch die hierzu erlassene ministerielle Order eine bestimmte »Rasse«, »Nationalität« oder die konfessionelle Frage erwähnten. Die ungarische Regierung wies weiter darauf hin, daß sie selbst nicht am Auswahlprozeß beteiligt sei, sondern sich auf die Gewährleistung der Staatssicherheit und des Minderheitenschutzes beschränke. Eine Überwachung der Durchführung des Gesetzes habe jedoch ergeben, daß die verschiedenen Minderheiten entsprechend der ihnen zustehenden Quote berücksichtigt würden.

Den ungarischen Statistiken zufolge betrug der jüdische Anteil an den Hochschulen des Landes 11,3%. Die Verringerung der jüdischen Studentenzahlen sei weniger die Folge des Hochschulgesetzes, sondern vielmehr

⁵¹ Der Vertreter der ungarischen Regierung beim Völkerbund, Zoltán Baranyai, bestätigte am 20. November den Erhalt der Petition der Alliance Israélite Universelle wie auch zuvor den Empfang des Schreibens des Joint Foreign Committee. Er habe auch dieses Memorandum, in dem die französische Organisation »eine gesonderte und besonders begünstigende Behandlung der jüdischen Minderheit fordere«, seiner Regierung unverzüglich übermittelt. Am 6. Dezember 1921 kündigte Baranyai dem Generalsekretär brieflich die »Bemerkungen« der ungarischen Regierung an. Dossier 41/18660/1710.

⁵² 41/18660/1710; Ratsdokument C.97.M.52.1922.I., Teil 4.

im Zusammenhang mit deren Unterstützung für das kommunistische Regime zu sehen.

Die ungarische Staatsführung war in ihrer Antwort auf die jüdischen Petitionen bemüht, das umstrittene Gesetz in den Kontext der allgemeinen Reformen seit Kriegsende zu stellen. Die Bedeutung seiner diskriminierenden Implikationen wurde auf diese Weise heruntergespielt, weil die Zielsetzung des Reformwerkes insgesamt in der Erziehung zur richtigen staatsbürgerlichen Gesinnung gesehen wurde.

Die Behauptung, daß in Umsetzung des Vertrags von Trianon gehandelt worden sei, entsprach jedoch gewiß nicht den ungarischen Realitäten. Die einstimmige Ablehnung des Vertragswerkes durch die öffentliche Meinung in Ungarn und die Weigerung selbst der betroffenen jüdischen Minderheit, dieses als Rechtsquelle anzuerkennen, machte das geschilderte Vorgehen der Legislative äußerst unwahrscheinlich. Der Friedensvertrag war zum Zeitpunkt der Gesetzesinitiative noch nicht einmal in Kraft getreten, geschweige denn die Minderheitenschutzbestimmungen unter Völkerbundsgarantie gestellt worden.

Das Numerus clausus-Gesetz stellte einen politischen Eingriff in die Hochschulouveränität dar. Da sein Inhalt den Forderungen der radikalen Studentenschaft und Teilen der Hochschulverwaltung entsprach, konnte die Regierung die Durchführung der Regelung getrost den Hochschulbehörden überlassen.

Der Hinweis auf den relativ hohen Anteil von jüdischen Studenten an den Hochschulen des Landes war ohne eine Aufschlüsselung der neu immatrikulierten Erstjahrestudenten wertlos, da allein diese von der Numerus clausus-Regelung betroffen waren.

Mit dem Hinweis auf die Magyaren in den von Ungarn abgetrennten Gebieten und die Verpflichtung des Völkerbundes, deren Wohlergehen zu sichern, schuf die ungarische Regierung bereits zu diesem frühen Zeitpunkt das die Numerus clausus-Debatte begleitende Junktim zwischen den Rechten der magyarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten und den Minderheiten im eigenen Land.

Die Berufung auf die liberalen Traditionen und die Freiheitsliebe der ungarischen Nation grenzte die jüdische Minderheit, die mit den bolschewistischen Machthabern identifiziert wurde, aus dem Verband der Magyaren aus. Ironischerweise beriefen sich die Führer eben dieser Religionsgemeinschaft auf die alten ungarischen Ideale, dies in der Hoffnung, bei einer Wiederbelebung der ursprünglichen politischen Werte wieder vollständig in ihre staatsbürgerlichen Rechte eingesetzt zu werden.

Mit den »Bemerkungen« der ungarischen Staatsführung zu den jüdischen Petitionen des Jahres 1921 war die weitere Argumentation bereits vorgezeichnet. Die Ablehnung jeder Verantwortung für die eingeschränkte Gleichberechtigung der jüdischen Gemeinschaft, ebenso wie deren pauschale Verurteilung als Verfechter der kommunistischen Ideologie und die aufgeführten Beweggründe für die Gesetzesneuregelung bildeten

eine Konstante im Verlauf der Auseinandersetzung um das Numerus clausus-Gesetz.

Die Petitionen der beiden jüdischen Organisationen wurden am 31. Januar 1922 zusammen mit den »Bemerkungen« der »interessierten« Regierung durch den Generalsekretär den Ratsmitgliedern zugestellt.⁵³

Aufgabe der Minderheitenabteilung war es, die Arbeit der sogenannten Dreierkomitees des Völkerbundsrates vorzubereiten und zu begleiten. Im Fall des ungarischen Gesetzes mußte zunächst intern die Frage geklärt werden, ob dieses mit den Bestimmungen des Vertrags von Trianon vereinbar sei oder sie verletze.

Der Leiter der Rechtsabteilung des Völkerbundssekretariates, der Niederländer van Hamel, gelangte in seinem am 1. März 1922 der Minderheitenabteilung zu Händen Colbans übersandten Gutachten zu der Überzeugung, daß die fragliche Vorschrift rechtswidrig sei.⁵⁴

Der Direktor der Minderheitenabteilung, Erik Colban, kam nach einer Konsultation mit dem belgischen Ratspräsidenten Paul Hymans am 15. März 1922 in Brüssel zu dem Schluß, daß es nicht ratsam sei, das juristische Memorandum in seiner gegenwärtigen Form dem Völkerbundsrat oder der ungarischen Regierung zu übersenden. Er befürchtete, daß ein schlechter Eindruck entstehen könne, wenn die Frage einer möglichen Vertragsverletzung durch Ungarn allzu offen gestellt werde. Man einigte sich darauf, daß die dem Dreierkomitee angehörenden Ratsmitglieder nicht von ihrem Recht, den Rat auf mögliche Vertragsverletzungen aufmerksam zu machen, Gebrauch machen würden, sondern ihre Ratskollegen lediglich mit einem kurzen Bericht von der Angelegenheit in Kenntnis setzen sollten. Dennoch sollte nicht der Eindruck erweckt werden, daß das Minderheitenkomitee mit der ungarischen Antwort einverstanden wäre.⁵⁵

Aus Sorge, dem Fall eine unliebsame Publizität zu verleihen und dadurch die öffentliche Meinung in Ungarn aufzustacheln, wurde auf eine Verweisung der Fragestellung an den Ständigen Internationalen Gerichtshof verzichtet.

Bereits vor dem ersten Zusammentreffen des mit der Numerus clausus-Frage befaßten Minderheitenkomitees⁵⁶ war das weitere Vorgehen des Völkerbundes festgelegt. Aufgrund politischer Rücksichtnahme und der

⁵³ Ratsdokument C.97.M.52.1922.I.

⁵⁴ Dossier 41/18660/17190.

⁵⁵ Ebenda, interne Mitteilung Colbans, 21. März 1922.

⁵⁶ Am 26. März 1922 trafen sich die Mitglieder des Minderheitenkomitees – der belgische Vertreter im Völkerbundsrat, Paul Hymans, der zu diesem Zeitpunkt den Vorsitz in diesem Gremium führte, der Repräsentant Chinas, Wellington Koo, und der spanische Vertreter, Quiñones de León – in Paris. Der Leiter der Minderheitenabteilung, Colban, war ebenfalls anwesend. Der offizielle Sitzungsbericht vom 30. März 1922 wurde als Ratsdokument C.97.M.82.1922.I. veröffentlicht: Dossier 41/18660/17190.

Scheu, sich eindeutig auf eine klare Linie einzulassen, wurde letztlich jede wirkliche Entscheidung oder Verurteilung vermieden.

Ganz offensichtlich ließen sich die Verantwortlichen von der Aussage der ungarischen Regierung beeindrucken, daß der jüdische Anteil an den Hochschulen des Landes ohnehin über der vereinbarten Quote liege.

Das Dreierkomitee beauftragte Erik Colban damit, dem ungarischen Völkerbundsvertreter, Zoltán Baranyai, die Zweifel hinsichtlich der Rechtsnatur der umstrittenen Gesetzesvorschrift mündlich mitzuteilen.⁵⁷ Ein allzu offizieller Anstrich und mögliche diplomatische Verwicklungen sollten durch diese Vorgehensweise vermieden werden.

Dieses Treffen mit Zoltán Baranyai fand am 19. April im Beisein von Helmer Rosting, einem weiteren Mitglied der Minderheitenabteilung statt. Colban unterrichtete Baranyai von der Zusammenkunft des Minderheitenkomitees und der »interessanten juristischen Frage«, ob einer Person der Hochschulzugang aufgrund der Tatsache verweigert werden könne, daß sie einer bestimmten Volksgruppe angehöre, deren Kontingent bereits ausgeschöpft sei. Der Direktor der Minderheitenabteilung erbat weitere Informationen hinsichtlich der Anwendung des Gesetzes und wies den ungarischen Diplomaten ausdrücklich darauf hin, daß der Rat nicht mit der Angelegenheit befaßt sei.

Anläßlich dieser Unterredung erklärte Baranyai, daß die jüdische Religionsgemeinschaft mit der jüdischen Rasse gleichgesetzt werde – eine durchaus strittige Feststellung. Getaufte Juden fielen seiner Aussage nach nicht in diese Kategorie – ganz entgegen der tatsächlichen Anwendung der Gesetzesvorschrift. Der ungarische Völkerbundsvertreter betonte die liberale Handhabung des Gesetzes, gab jedoch zu, daß dessen Intention darin liege, die Juden an einer »nahezu vollständigen Monopolisierung der Universitäten« zu hindern. Damit wurde erstmals auch gegenüber einem Mitglied des Sekretariates die eigentliche Motivation des Numerus clausus-Gesetzes zugegeben, die angebliche Dominanz jüdischer Studenten an den ungarischen Hochschulen abzubauen.⁵⁸

Die ungarische Seite setzte in der Folge alles daran, den angeblich positiven Charakter der Vorschrift herauszustellen, ein Umstand, der eine Vertragsverletzung unmöglich mache.⁵⁹

In einem neuen Gutachten der Rechtsabteilung war die eindeutige Aussage zugunsten einer gegebenen Vertragsverletzung merklich abgeschwächt – dies vermutlich unter dem Eindruck der zu erwartenden di-

⁵⁷ Sitzungsprotokoll in den Akten der Minderheitenabteilung: 41/18660/17190, 2.

⁵⁸ 41/18660/17190, Bericht Colbans für den Generalsekretär, 19. Februar 1922.

⁵⁹ Am 14. Juli 1922 erhielt Colban von Baranyai die gewünschten Informationen über die Anwendung des Gesetzes. Dieses wurde von ihm als Schutzmaßnahme für die Juden gegenüber den radikalen antisemitischen Kräften innerhalb der Gesellschaft dargestellt, obwohl doch gerade diese an seiner Formulierung mitbestimmend gewesen waren. Bericht über das Treffen mit Baranyai vom 14. Juli 1922: 41/18660/17190.

plomatischen Verwicklungen. Deren Leiter van Hamel wollte sich der Argumentation der jüdischen Organisationen, wonach die Anwendung des Numerus clausus-Gesetzes auf die jüdische Minderheit als solche ungerechtfertigt sei, nicht anschließen. Er verwies auf die ungarische Interpretation einer Klassifizierung der jüdischen Religionsgemeinschaft als »Rasse«. Van Hamel verwies zwar weiterhin auf die seiner Ansicht nach bestehende Unvereinbarkeit der Vorschrift mit dem Minderheitenschutzsystem, behielt aber dem Völkerbund den Ausweg einer Berufung auf die realen Verhältnisse, das heißt die angeblich bevorzugte Behandlung der jüdischen Bewerber vor.⁶⁰

In dem vom Minderheitenkomitee dem Völkerbundsrat am 27. September 1922 vorgelegten Bericht⁶¹ beschränkte sich dessen Empfehlung darauf, die ungarische Regierung um weitere Informationen zur Anwendung des Gesetzes über einen gewissen Zeitraum hinweg zu bitten. Daraus sollte sich ergeben, ob in der Praxis die Minderheitenrechte verletzt würden.

Mit ihrer Absichtserklärung einer angestrebten Bestandsaufnahme und Beobachtung der weiteren Entwicklung wollten sich die Ratsmitglieder zunächst der Verpflichtung zu einer frühzeitigen eindeutigen Stellungnahme entledigen.

Bei einer Zusammenkunft des Rates am 30. September 1922, bei der sämtliche Mitglieder dieses Gremiums sowie der Generalsekretär des Völkerbundes, Sir Eric Drummond, und der ungarische Außenminister, Graf Bánffy, anwesend waren, wurde die durch die Petitionen der beiden jüdischen Organisationen aufgeworfene Frage des Numerus clausus-Gesetzes »abschließend« behandelt. Der Bericht des Dreierkomitees und damit die »diplomatische Lösung« der Frage wurde ohne weitere Einwände angenommen.⁶²

Miklós Graf Bánffy sagte die Bereitstellung des erwünschten Zahlenmaterials über die Anwendung des Gesetzes zu, wollte jedoch zugleich festgehalten wissen, daß die jüdischen Studenten das ihnen zustehende Kontingent von 6% überschritten und damit bevorzugt behandelt würden.

Die am 24. Januar 1924 übermittelten Statistiken deckten allein das akademische Jahr 1920/1921 ab.⁶³ Das Sekretariat erbat im Mai daher weitere Unterlagen.⁶⁴ Dem ungarischen Delegationsleiter versicherte man,

⁶⁰ Gutachten van Hamels, 7. August 1922: Dossier 41/18660/17190.

⁶¹ Ratsdokument C.674.1922.I: *Official Journal of the League of Nations* 3 (1922) Nr. 11, 1425-1426.

⁶² Protokoll der 21. Sitzung des Völkerbundsrates, 16. Zusammenkunft. Auszüge: *Official Journal of the League of Nations* 3 (1922) Nr. 11, 1204-1205.

⁶³ 41/15388/17190; Ratsdokument C.154.M.57.1923.I den Mitgliedern des Völkerbundsrates am 14. Februar durch den Generalsekretär übersandt. *Official Journal of the League of Nations* 4 (1923) Nr. 2, 161-168.

⁶⁴ Schreiben vom 9. Mai 1923 an Banyai: 41/35893/17190.

daß diese Unterlagen vertraulich behandelt werden könnten, also nicht zur Veröffentlichung im Official Journal freigegeben werden müßten.⁶⁵ Ende August 1924 übersandte die Regierung das erwünschte Material.⁶⁶

Den Aussagen Baranyais zufolge wurde die ungarische Regierung im eigenen Land wegen der liberalen Handhabung des Numerus clausus-Gesetzes angegriffen. In diesem Fall konnte man schwerlich von ihr verlangen, dem Völkerbund Material zukommen zu lassen, durch welches sich ihre politischen Gegner hinsichtlich einer Vorzugsbehandlung der jüdischen Bewerber bestätigt gesehen hätten.⁶⁷

Seit dem Herbst 1923 beschäftigte sich das Joint Foreign Committee mit dem Projekt einer Befragung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs in Den Haag hinsichtlich der Vereinbarkeit des Numerus clausus-Gesetzes mit den Minderheitenschutzbestimmungen des Vertrags von Trianon.⁶⁸

Eine juristische Unterkommision wurde mit der Klärung der Rechtsfragen beauftragt und kam zu dem Schluß, daß das Gesetz in direktem Widerspruch zu den Bestimmungen des Friedensvertrags stünde. Die Frage, ob die jüdischen Hochschulbewerber in Ungarn gerecht oder ungerecht behandelt würden, sei in diesem Zusammenhang letztlich bedeutungslos. Ausschlaggebend sei allein, ob die Anwendung des Numerus clausus-Gesetzes auf die jüdische Bevölkerung an sich rechtens sei.⁶⁹

Dem Joint Foreign Committee lag viel an der Klärung der rechtlichen Implikationen der Gesetzesvorschrift durch die Organe des Völkerbundes. Sein Sekretär Lucien Wolf stand in regelmäßigem Kontakt mit verschiedenen Angehörigen der Minderheitenabteilung. Ebenso suchte er immer wieder die Verbindung zur ungarischen Regierung – dies in der Hoffnung, eine alle Seiten zufriedenstellende Lösung des Problems ohne öffentliches Aufsehen zu finden. Diese Bemühungen blieben jedoch trotz aller Beteuerungen gegenseitigen Wohlwollens ergebnislos.

⁶⁵ Protokoll vom 12. Mai 1924 über die Unterredung von Colban und Baranyai vom 11. Mai: 41/3583/17190.

⁶⁶ Diese waren durch den ungarischen Völkerbundsvertreter am 15. August 1924 angekündigt worden, der darauf drang, das Material nicht zur Veröffentlichung freizugeben. Durch Baranyai am 27. August 1924 übersandt, erschien das neue Zahlenmaterial wie vereinbart nicht als Ratsdokument.

⁶⁷ 41/25868/17190.

⁶⁸ Dies erwähnte der Sekretär des Joint Foreign Committee gegenüber Helmer Rosting, einem Mitglied der Minderheitenabteilung. Dieser bestätigte, daß der Völkerbundsrat beschlossen habe, die Anwendung des Gesetzes über einen gewissen Zeitraum hinweg zu verfolgen. Das Verfahren sei daher weiterhin vor dem Rat anhängig und könne seiner Ansicht nach von jedem Ratsmitglied unter Bezugnahme auf die einschlägige Resolution erneut aufgebracht werden. Gedächtnisprotokoll Rostings, 1. September 1923: Dossier 41/30600/17190.

⁶⁹ Am 14. August 1924 legte der Londoner Jurist Dr. Hugh Bellot auf Ersuchen des Joint Foreign Committee seine Ansicht zur Rechtsnatur des umstrittenen Gesetzes vor. Anhang V der Petition von 1925: *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 16-18.

10. Die Petition des Jahres 1925

Am 1. Januar 1925 richtete die Organisation der britischen Juden erneut ein offizielles Schreiben zum Gesetz Nr. XXV des Jahres 1920 an den Generalsekretär des Völkerbundes.⁷⁰ Im Namen des Joint Foreign Committee machte Lucien Wolf den Vorschlag, daß der Völkerbundsrat die Streitfrage dem Ständigen Internationalen Gerichtshof vorlegen möge, um ein Rechtsgutachten gemäß den Bestimmungen des Artikels 14, Satz 3 des Völkerbundspaktes einzuholen.⁷¹ Er erinnerte daran, daß das Verfahren seit mehr als drei Jahren vor dem Völkerbundsrat anhängig sei und den Gegenstand der Ratsresolution vom 30. September 1922 bilde. Seit der Übermittlung des erbetenen Zahlenmaterials durch die ungarische Regierung am 24. Januar 1923 seien in dieser Angelegenheit keine weiteren Schritte mehr unternommen worden. Wolf wies darauf hin, kein ausdrückliches Mandat der betroffenen jüdischen Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit zu besitzen. Zahlreiche jüdische Vereine, sowie einzelne jüdische Bürger und betroffene Studenten hätten ihn jedoch um Hilfe gebeten. Er führte die generelle Zurückhaltung der ungarischen Juden auf die antijüdische Agitation in ihrem Land zurück und meinte, daß die internationalen Auswirkungen der umstrittenen Numerus clausus-Praxis derart gravierend seien, daß eine Entscheidung angestrebt werden müsse.

Der Text der jüdischen Petitionen richtete sich selbstverständlich nicht allein an den Völkerbundsrat beziehungsweise das Sekretariat, sondern wurde immer auch im Hinblick auf eine Veröffentlichung formuliert. Er diente somit der Publizierung der Aktionen und Ansichten der einreichenden Organisation.

Intern diskutierten die Angehörigen der Minderheitenabteilung, wie die Petition einzustufen sei.⁷² Letztlich wurde jedoch das normale Verfahren eingeleitet.

⁷⁰ Dossier 41/41456/17190, Ratsdokument C.273.1925.I: *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 9-10.

⁷¹ Hierin wurde bestimmt, daß der Ständige Internationale Gerichtshof »gutachtliche Äußerungen über jede ihm vom Rate oder der Bundesversammlung vorgelegte Streitfrage oder sonstige Angelegenheit« erstatten solle. *Kleines Handbuch des Völkerbundes* 27.

⁷² Die Numerus clausus-Frage konnte als weiterhin vor dem Völkerbundsrat anhängig betrachtet werden. In diesem Fall wäre der Rapporteur des Rates in Minderheitenfragen, der brasilianische Repräsentant Afranio de Mello Franco, der richtige Adressat für das Schreiben gewesen. Ihm oblag die Entscheidung darüber, ob die Angelegenheit erneut auf die Tagesordnung des Rates gehörte. Andererseits war es durchaus möglich, das Memorandum als eine eigenständige Petition zu klassifizieren, über deren Annahme ein neues Minderheitenkomitee zu befinden hatte. Dossier 41/41456/17190.

Die ungarische Regierung bekam den Wortlaut der Bittschrift zur Kommentierung übersandt. Die hierfür übliche zweimonatige Frist wurde von ihr mißachtet.

Inzwischen hatte ein Urteil des obersten ungarischen Gerichtshofes, der Kurie, ein neues Licht auf die Streitfrage geworfen, ob die jüdische Gemeinschaft als religiöse Minderheit oder als eine eigene Nationalität zu betrachten sei.⁷³ Die ungarische Judenschaft wurde hierin unmißverständlich als ausschließlich religiöse Gemeinschaft bezeichnet. Die Einbeziehung auch konvertierter Juden und ihrer Nachfahren bis in die dritte Generation in das jüdische Kontingent, wodurch dieses um bis zu 40% aufgestockt wurde, war nunmehr als eindeutig rechtswidrig erwiesen. Ebenso erschien die Anwendung der Numerus clausus-Vorschrift auf jüdische Bürger als solche in Frage gestellt.⁷⁴

In ihren »Bemerkungen«⁷⁵ ging die ungarische Regierung trotz dieser eindeutigen Aussage des höchsten Gerichtes nicht auf die eigentliche Problematik ein, nämlich die Frage, ob die jüdische Glaubensgemeinschaft in Ungarn als eine nationale Minderheit betrachtet werden dürfe.

Im Juni 1925 wurde unter Leitung des spanischen Ratspräsidenten Quiñones de León ein neues Minderheitenkomitee zur Prüfung der Bittschrift des Joint Foreign Committee gebildet.⁷⁶

Erneut erstellte die Rechtsabteilung des Generalsekretariates ein Gutachten. Dr. van Hamel bezog sich hierin auf die Argumentation der ungarischen Regierung zur Rechtfertigung des Gesetzesaktes, wonach dieser zum Erhalt der inneren Sicherheit erlassen worden sei und keineswegs eine Einschränkung von Minderheitenrechten darstelle.⁷⁷

Der Direktor der Minderheitenabteilung konnte dagegen das Argument nicht ohne Einschränkungen akzeptieren, daß die Numerus clausus-Vorschrift keine Verletzung des Vertrags von Trianon darstelle, weil die Regel der Proportionalität sowohl die magyarische Mehrheit als auch die

⁷³ Anlaß war die Verurteilung des ungarischen Journalisten Lehel Kádár, der sich der »Volksverhetzung« (Artikel 172 des Strafgesetzbuches) schuldig gemacht hatte. Ratsdokument C.273.1925.I, 16-18 (Anhang VIII der Petition von 1925, englische Übersetzung der im *Pester Lloyd* 10. Oktober 1924 abgedruckten Urteilsbegründung). Die französische, vom ungarischen Delegierten Baranyai Anfang Januar 1925 übersandte Fassung: 41/41852/17190. Abgedruckt in: *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 29-32.

⁷⁴ Dieser Ansicht war zumindest Pablo de Azcárate, ein Angehöriger der Minderheitenabteilung (26. Januar 1925, 3. Februar 1925: 41/41852/1710).

⁷⁵ Abgegeben von Außenminister Lajos Walko: 41/44164/17190, Ratsdokument C.273.1925.I, 19-21 und (statistisches Material) 22-26.

⁷⁶ Auf Anraten Colbans bat der Ratspräsident den belgischen Repräsentanten Paul Hymans und seinen japanischen Kollegen Vicomte Kikujiro Ishii, ihn bei der Prüfung der jüdischen Petition zu unterstützen. Briefwechsel Colban – Quiñones de León 9./10./11. Juni 1925: Dossier 41/41481/17190.

⁷⁷ Gutachten vom 26. Juni 1925: 41/44481/17190.

Minderheiten des Landes treffe. Für ihn bedeutete die Verwendung eines Auswahlkriteriums wie die Volkszugehörigkeit eine Vertragsverletzung.⁷⁸

Bei der Zusammenkunft des Minderheitenkomitees Anfang Juli 1925 einigten sich die Ratsvertreter auf Vorschlag Colbans hin darauf, der ungarischen Regierung einige Fragen zur weiteren Erhellung der Angelegenheit vorzulegen, da man unter den gegebenen Umständen schwer einschätzen könne, ob das Gesetz gegen eine Minderheit angewendet werde.⁷⁹ Mit diesem Entschluß stand fest, daß man trotz der offensichtlichen rechtlichen Implikationen lieber der Beteuerung der ungarischen Seite nachgehen wollte, daß die Gesetzesvorschrift des Numerus clausus keine Benachteiligung der Minderheiten im Lande zur Folge habe.

Im Auftrag des Komitees wandte Colban sich daher Mitte Juli 1925 an den ungarischen Vertreter beim Völkerbund.⁸⁰ Das Dreierkomitee erbat sich Aufklärung zu folgenden Punkten, die mit den Vorschlägen des Leiters der Minderheitenabteilung identisch waren: Ob nach der Rechtsprechung der ungarischen Kurie die ungarische Regierung vorhabe, die Art der Anwendung des Numerus clausus-Gesetzes zu verändern, und wenn, in welcher Weise; Ob es möglich sei, die Zahl all der Bewerber, die den verschiedenen Nationalitäten entstammten, zu ermitteln und sie den in Folge der Gesetzesvorschrift abgelehnten Kandidaten zuzuordnen; Welches genau die Kriterien seien, nach denen in der Anwendung des bewußten Gesetzes entschieden werde, ob eine Person Jude sei.

Am 18. August 1925 erfolgte die Antwort Nagys,⁸¹ des ungarischen Vertreters beim Völkerbund,⁸² der meinte, daß sich die Haltung des obersten ungarischen Gerichtshofes in völliger Übereinstimmung mit den »Bemerkungen« seiner Regierung vom 19. Mai 1925 befinde. Daher bestehe keine Veranlassung, aufgrund des fraglichen Rechtsurteils das Gesetz Nr. XXV von 1920 oder dessen Anwendung zu modifizieren.

Die Zulassung zum Hochschulstudium falle in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Fakultäten. Diese allein könnten die erwünschten Zahlenangaben bereitstellen. Da jedoch die Hochschulen alle wegen der Sommerferien geschlossen seien, könne er mit dieser Auskunft nicht aufwarten.

Die Hauptfrage ziele jedoch vermutlich darauf, ob infolge der Anwendung der Numerus clausus-Regelung ein überdurchschnittlicher Anteil an

⁷⁸ Dies erklärte er anläßlich des ersten Zusammentreffens des Minderheitenkomitees, das am 2. und 3. Juli 1925 in der spanischen Botschaft in Paris stattfand. Vertraulicher Bericht über das Treffen: Sous-Dossier S 340.

⁷⁹ Sous-Dossier S 340.

⁸⁰ 41/44481/17190, englische Übersetzung: *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 39.

⁸¹ Alexis Nagy de Versegh hatte zu diesem Zeitpunkt die Funktion eines Gesandten (*Ministre-Résident*) inne: Dossier 41/46685/17190.

⁸² Englische Übersetzung: *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 39-41.

jüdischen Bewerbern abgelehnt werde; dies sei sicherlich zutreffend. Nagy wies dabei erneut auf die Hintergründe des Gesetzes hin.

Die jüdischen Bürger, deren materielle Situation meist besser als die der übrigen Bevölkerung sei, strebten häufiger als andere eine mit hohem finanziellen Aufwand verbundene weiterführende Ausbildung an. Sie bildeten einen hohen Anteil der Bewerber zum Hochschulstudium und befänden sich daher auch in hoher Zahl unter den abgelehnten Kandidaten.

Die Statistiken im Anhang der Bemerkungen seiner Regierung belegten, daß die Zahl der zugelassenen jüdischen Studenten das Doppelte der vorgesehenen Quote betrage. Ein weiteres Ansteigen würde zu Lasten anderer Minderheiten gehen. Die Frage, ob jemand Jude sei, werde auf der Grundlage der Dokumente entschieden, welche die Herkunft der betreffenden Person belegten.

Die Angehörigen der Minderheitenabteilung waren sich bei der Analyse der ungarischen Antwort darin einig, daß diese in keinem Punkt zufriedenstellend gewesen sei. So war auf die wichtige Frage nach der Klassifizierung der Nachkommen konvertierter Juden mit keinem Wort eingegangen worden. Colban sah keine andere Möglichkeit für das Dreierkomitee, als die Angelegenheit vor den Völkerbundsrat zu bringen.⁸³

Dieses befaßte sich am 22. September 1925⁸⁴ mit den neuen »Bemerkungen« der ungarischen Regierung. Deren Erklärungen wurden allgemein als unzureichend empfunden und weitere Auskünfte zur Zahl der abgelehnten jüdischen Kandidaten als notwendig erachtet.

Die Komiteemitglieder entschieden sich dafür, die Frage erneut dem Rat vorzulegen, damit dieser die 1922 begonnene Untersuchung im Licht der verbesserten Informationslage fortsetzen könne. Sie billigten in diesem Zusammenhang den Vorschlag des belgischen Ratsvertreters Hymans, die ungarische Regierung durch den Generalsekretär aufzufordern, die bereits angebotenen Zusatzinformationen zu liefern.

Colban machte das Komitee auf die Rechtsmeinung Dr. van Hamels aufmerksam, wonach die im Trianoner Vertrag garantierte Gleichheitsforderung nicht wirklich verletzt werde. Hymans bemerkte daraufhin, daß nicht das Kollektiv, sondern die Individuen im Blickpunkt stehen müßten und jede Benachteiligung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Minderheit den Minderheitenschutzbestimmungen zuwiderliefe.

Man beschloß, die Angelegenheit auf die Tagesordnung der nächsten Sitzungsperiode des Rates zu setzen.⁸⁵

⁸³ Colban am 2. September 1925: Dossier 41/44481/17190.

⁸⁴ Protokoll vom 23. September 1925 (unterzeichnet von Pablo de Azcárate). Als spanischer Vertreter agierte bei dieser Zusammenkunft Huerta: 41/44481/17190.

⁸⁵ Der offizielle Kurzbericht über die Sitzung wurde von den Komiteemitgliedern (Paul Hymans, K. Ishii, Quiñones de León) am 23. September 1925 unterzeichnet und als Ratsdokument C.598.1925.I. vom 1. Oktober 1925 zirkuliert. (Hierin auch das Schreiben Colbans, in dem er die ungarische Regierung um Zusatzinformationen gebeten hatte, sowie die Antwort

Die Erwartung der jüdischen Organisationen, daß die Frage des Numerus clausus-Gesetzes bereits auf der Ratssitzung im September behandelt werden würde, erfüllte sich somit nicht. Um so größer waren daher die Hoffnungen auf eine baldige und eindeutige Lösung der Streitfrage vor dem internationalen Gerichtshof.⁸⁶

Der Leiter der Minderheitenabteilung teilte Wolf unter dem Siegel der Verschwiegenheit die neueste Entwicklung mit und betonte, daß eine Benachrichtigung der Presse in seinen Augen unklug sei.⁸⁷ Der Sekretär des Joint Foreign Committee konnte ihm nur beipflichten, daß es nicht wünschenswert sei, die öffentliche Meinung in Ungarn aufzustacheln, und drückte seine Zufriedenheit darüber aus, daß nun endlich Bewegung in die Angelegenheit geraten solle. Wolf hatte bereits durch Kontaktpersonen im britischen Außenministerium Einblick in die ungarischen »Bemerkungen« erhalten, deren Argumentation er als wenig stichhaltig empfand. Selbst wenn sein Komitee als Bittsteller die Möglichkeit zu einer Gegen Darstellung besäße, würde er persönlich davon abraten. Wolf stellte sich auf jeden Fall für Rückfragen durch die Minderheitenabteilung zur Verfügung. Die ungarischen Statistiken schienen ihm wertlos zu sein, solange nicht feststand, wie die Regierung »Juden« definiere.⁸⁸

11. Die Erklärungen der ungarischen Juden zur Intervention gegen das Numerus clausus-Gesetz

Rechtzeitig vor dem Treffen des Völkerbundsrates im Dezember 1925, auf dessen Tagesordnung die Frage des ungarischen Numerus clausus-Gesetzes stand, erfolgten offizielle Proteste der ungarischen Juden gegen jede Einmischung in innerungarische Angelegenheiten.

Die ungarische Delegation beim Völkerbund überreichte dem Sekretariat einen Zeitungsausschnitt mit einer Erklärung jüdischer Führungspersönlichkeiten. Diese lehnten zwar den Numerus clausus als »ein schweres Unrecht« und eine »gröbliche Verletzung des Prinzips der bürgerlichen Rechtsgleichheit« ab, betrachteten ihn zugleich aber als eine innere Angelegenheit, die zwischen den jüdischen Staatsbürgern und der ungarischen Staatsführung zu klären sei. Die »ungebetene Intervention des Herrn Wolf« wiesen sie »als einen unbegründeten Eingriff in die inneren Angele-

Nagys vom 18. August.) Dieser Bericht wurde dem ungarischen Völkerbundsvertreter Nagy durch Colban am 25. September zugesandt, der ihn zugleich bat, die vom Komitee erwünschten weiteren Statistiken zu besorgen und die Kriterien der Einordnung einer Person als Jude zu benennen. 41/46685/17190.

⁸⁶ *Joint Foreign Committee, The League of Nations, 1925, 10.*

⁸⁷ Colban an Wolf in einem Privatbrief, 7. Oktober 1925 (Antwort auf dessen Anfrage vom 5. Oktober 1925): Sous-Dossier S 339.

⁸⁸ Wolf an Colban, 12. Oktober 1925: S 339.

genheiten des ungarischen Staates zurück«. Sie erklärten, den Kampf gegen den Numerus clausus alleine führen zu wollen und bezogen entschieden »Stellung gegen den Gedanken, daß die Verletzung ihrer Rechte und Interessen durch eine Verletzung der unantastbaren Hoheitsrechte des ungarischen Staates gutgemacht werde.«⁸⁹

Die Nachrichtagentur Jewish Telegraphic Agency⁹⁰ berichtete aus Budapest, daß die ungarische Regierung große Besorgnis wegen der bevorstehenden Ratssitzung zeige und sich bemühe, die Juden zu einer öffentlichen Erklärung gegen die Petition des Joint Foreign Committee zu bewegen. Bei einem geheimen Treffen der Führungsschicht des ungarischen Judentums⁹¹ sei die Haltung in der Angelegenheit beraten worden. Dabei habe man beschlossen, die Aktion der jüdischen Organisation nicht zu unterstützen, jedoch nicht von der eigenen Position einer Ablehnung des Numerus clausus-Gesetzes abzuweichen. Es seien Schritte zu einer großangelegten Kampagne gegen die Regelung eingeleitet worden.⁹²

Das Joint Foreign Committee reagierte auf die Meldungen von den Abgrenzungsbestrebungen des ungarischen Judentums mit der Feststellung, daß sein eigenes Handeln weniger die Beschwerden der betroffenen Juden berücksichtigt habe, sondern vielmehr die internationalen Auswirkungen des Gesetzes. Vor allem der schädliche Effekt einer Ermutigung der Numerus clausus-Agitation in anderen Staaten und die Belastung, welche die Unterstützung von 3.000 bis 4.000 ärmeren Studenten für die jüdischen Gemeindekassen in Deutschland, Österreich, der Tschechoslowakei, Italien, der Schweiz und Frankreich bedeute, hätten hierbei eine Rolle gespielt. Wolf verwies auf seine Aussage im Text der Petition vom Januar 1925, kein Mandat der ungarischen Juden zu besitzen und betonte erneut die »freundliche« Korrespondenz mit Vertretern der interessierten Regierung. Unter den gegebenen Umständen schien es ihm opportun, darauf hinzuweisen, daß seine Organisation nicht für die eigentliche Intervention verantwortlich sei und nicht einmal als Partei in dem Fall auftrete.⁹³ So deutlich grenzte er selten seine Kompetenzen für Außenstehende ab.

Auf der Feier zum dreißigsten Jahrestag der rechtlichen Gleichstellung der jüdischen Religionsgemeinschaft mit den christlichen Kirchen und

⁸⁹ *Pester Lloyd* 3. November 1925.

⁹⁰ Sie hatte sich aus dem 1917 in Den Haag gegründeten Jewish Correspondence Bureau entwickelt. Seit 1919 in London ansässig, eröffnete sie Zweigniederlassungen in New York, Berlin, Paris, Warschau, Jerusalem und Prag und beschäftigte Korrespondenten in aller Welt. *The Universal Jewish Encyclopedia* VI, 142-143.

⁹¹ Gemeint waren sicher die neologen Führungspersönlichkeiten, die als Sprecher der jüdischen Gemeinschaft insgesamt galten.

⁹² Jewish Telegraphic Service, Budapest, 9. November 1925, Bulletin vom 14. November 1925: Dossier 41/479947/17190.

⁹³ Communiqué des Joint Foreign Committee, Wolf, London, 13. November 1925, Abschrift: 41/47947/17190.

zum 125jährigen Bestehen der Budapester Gemeinde erfolgten am 22. November weitere Erklärungen der ungarischen Judenschaft.⁹⁴

In Gegenwart des Ministers für Kultus und Unterricht, Kuno Graf Klebelsberg, wurde feierlich eine Resolution verabschiedet, in der die ungarischen Juden von neuem ihre Zugehörigkeit zum Staatsvolk beschworen und den Vertrag von Trianon als Rechtsquelle ablehnten. Sie bestanden darauf, die Angelegenheit des Numerus clausus intern und mit den ihnen im Lande zu Gebote stehenden Rechtsmitteln klären zu wollen und jede – auch gut gemeinte – Unterstützung von außen abzulehnen.⁹⁵

Eine Woche später erfolgte der »Schulterschuß« der organisierten orthodoxen Judenschaft in Ungarn mit den assimilierten Glaubensgenossen.⁹⁶

Minister Klebelsberg reiste Anfang Dezember 1925 nach Genf, um dort sein Land vor dem Völkerbundsrat in der Numerus clausus-Frage zu vertreten. Hier suchte er den Kontakt zum Generalsekretariat und den mit Minderheitenfragen befaßten Diplomaten.

In einer Unterredung mit Sir Drummond legte er die Interpretation seiner Regierung hinsichtlich der Proteste der organisierten jüdischen Gemeinschaft in Ungarn gegen die Petition des Joint Foreign Committee dar.⁹⁷ Die ungarischen Juden, so Klebelsberg, befürchteten ein Wiederaufblühen der antisemitischen Gewalt in ihrem Land. Durch die Einführung des Gesetzes habe man Schlimmeres verhindern können, die Juden wären ohne diese Regelung in sehr viel stärkerem Ausmaß diskriminiert worden.

Der Minister betonte, daß es sich ohnehin um eine vorübergehende Maßnahme handele, deren Erörterung vor dem Rat die Situation der Juden in Ungarn erneut verschlechtere und das von der Regierung Bethlen in Angriff genommene Werk der Versöhnung gefährde. Aus diesen politischen Erwägungen heraus hoffte Klebelsberg, daß der Völkerbund in seiner Eigenschaft als Instrument des Friedens und der Verständigung der ungarischen Regierung keine ernsthaften Schwierigkeiten bereiten werde.

Vor der öffentlichen Ratssitzung am 10. Dezember 1925 kamen die Komiteemitglieder und der Berichterstatter in Minderheitenfragen, der brasilianische Botschafter Afranio de Mello Franco, zusammen, um die Frage intern erneut zu erörtern. Dabei gelangten sie zu dem Schluß, daß die differenzierte Behandlung verschiedener »Rassen« und Religionsge-

⁹⁴ *The Jewish Chronicle* 27. November 1925.

⁹⁵ *Journal de Genève* 26. November 1925.

⁹⁶ Am 29. November 1925 richteten die orthodoxen ungarischen Juden ein Protestschreiben an die Völkerbundsversammlung, in dem sie sich ebenfalls gegen die »wohlmeinende, aber unberechtigte Einmischung« wandten: Dossier 41/48065/17190.

⁹⁷ Der Generalsekretär unterrichtete am 4. Dezember den Rapporteur vom Inhalt seines Gesprächs mit Klebelsberg vom Vormittag. Dieser beabsichtigte, den brasilianischen Botschafter ebenfalls aufzusuchen: Dossier 41/47947/17190.

meinschaften den Minderheitenverträgen zuwiderlaufe, zugleich aber die Situation im Lande berücksichtigt werden müsse.

Graf Klebelsberg hatte dem belgischen Ratsvertreter Hymans gegenüber erklärt, daß angesichts der augenblicklichen Machtverhältnisse im ungarischen Parlament eine erzwungene Rücknahme des Gesetzes den Sturz der Regierung von Graf Bethlen bedeuten würde. Dies wäre unweigerlich mit einem Rechtsruck und verschlechterten Bedingungen für die Juden im Lande verbunden. Die Ratsvertreter waren sich darin einig, daß die öffentliche Meinung in Ungarn von der Haltung des Völkerbundes in Fragen der magyarischen Minderheiten sehr enttäuscht war, man daher keine zu strengen Maßnahmen ergreifen dürfe. Eine Rolle bei ihren Überlegungen spielte die Tatsache, daß während der drei Jahre, die seit der ersten Petition zum Gesetz verstrichen waren, die ungarischen Juden sich nicht bemüht hätten, diese zu unterstützen. Sie hatten im Gegenteil ihre Ablehnung der auswärtigen Bestrebungen dokumentiert.

Man einigte sich darauf, daß der abschließende Bericht die Elemente einer kritischen Haltung gegenüber der Rechtsnatur der Vorschrift und die Beachtung der politischen Situation in Ungarn enthalten solle sowie die Feststellung, daß die ungarischen Juden die Initiative des Joint Foreign Committee offensichtlich ablehnten. Die ungarische Regierung sollte dazu aufgefordert werden, die Gesetzesvorschrift möglichst großzügig zu handhaben und auf deren baldige Abschaffung hinzuwirken.⁹⁸

Im Zeitraum zwischen dieser Zusammenkunft des Minderheitenkomitees und der öffentlichen Ratssitzung fand eine weitere Kontaktnahme mit dem ungarischen Regierungsvertreter statt, die zur Folge hatte, daß die für den abschließenden Bericht vorgesehene Verurteilung der Vertragswidrigkeit auch in ihrer abgeschwächten Form aus dem Text entfernt wurde. Über die getroffene Abmachung liegen keine Unterlagen vor; vermutlich sicherte Klebelsberg im Gegenzug für ein Stillschweigen des Völkerbundes in der Rechtsfrage die öffentliche Ankündigung einer baldigen Gesetzesänderung zu.

In seiner 7. öffentlichen Sitzung der 37. Sitzungsperiode nahm am 10. Dezember 1925 der Völkerbundsrat den von de Mello Franco verlesenen Bericht⁹⁹ an und ging auf dessen Vorschlag ein, den ungarischen Vertreter zu der anstehenden Frage zu hören. Mit dieser Geste wollten die Ratsmitglieder jeden Anschein vermeiden, über einen anderen Mitgliedsstaat zu Gericht zu sitzen. Graf Klebelsberg wiederholte in einer langen An-

⁹⁸ Als »vertraulich« eingestuftes Protokoll der Sitzung: 41/44481/17190 und S 340. Der nach diesen Richtlinien erstellte Bericht war bereits als Ratsdokument C.794.1925.I gedruckt, er wurde jedoch nach weiteren Verhandlungen mit dem ungarischen Repräsentanten nicht an die Ratsmitglieder weitergeleitet.

⁹⁹ Dieser Bericht enthielt keinerlei Hinweise auf eine Entscheidung des Rates. Aus diesem Grund hatte Drummond am 4. Dezember 1925 dem ungarischen Unterrichtsminister informationshalber ein Exemplar überreicht.

sprache alle Argumente, die der Rechtfertigung des umstrittenen Gesetzes dienen sollten, ohne wirklich auf die zur Debatte stehenden strittigen Punkte einzugehen.¹⁰⁰

Der Sekretär des Joint Foreign Committee glaubte, nach Durchsicht des Sitzungsprotokolls Colban darauf hinweisen zu müssen, daß Graf Klebelsberg mit seinen Aussagen nur frühere Erklärungen von Außenminister Bánffy ihm gegenüber¹⁰¹ wiederholt habe. Dies betreffe die Feststellung, daß die Gesetzesvorschrift nur vorübergehender Natur sei und ohnehin nicht auf die gegenwärtige Regierung zurückgehe. Zu diesem Zeitpunkt habe es das Gesetz bereits zwei Jahre gegeben, seit der erwähnten Unterredung sei es jedoch drei weitere Jahre unverändert in Kraft geblieben. Wie solle man daher Graf Klebelsberg verstehen, wenn er die Regelung als »provisorisch« bezeichne? Er befürchtete, daß sich einige Ratsmitglieder durch diese Zusicherung beeindrucken lassen könnten und fühlte sich an den Ausspruch eines französischen Staatsmannes erinnert: »En France c'est seulement le provisoire qui est définitif.«¹⁰²

In Anwesenheit der Ratsmitglieder, des Generalsekretärs und des ungarischen Repräsentanten wurde im Verlauf der 11. öffentlichen Sitzung des Rates am 12. Dezember 1925 die Angelegenheit des Numerus clausus-Gesetzes erneut behandelt. Afranio de Mello Franco in seiner Eigenschaft als Berichterstatter des Völkerbundsrates empfahl seinen Kollegen nach kurzer Zusammenfassung des Sachverhaltes und der Fragestellung, zunächst nichts zu unternehmen und die angekündigte baldige Abänderung des Gesetzes abzuwarten.¹⁰³

Graf Klebelsberg akzeptierte diese Darstellung und erklärte, daß die ungarische Regierung sich mit aller Kraft für die Einlösung der Zusage einsetzen werde, die er in ihrem Namen abgebe. Daraufhin nahm der Völkerbundsrat den Lösungsvorschlag des Rapporteurs zu einer »Interimsentscheidung« an. Der ungarische Minister hatte die Besserung der allgemeinen Lage im Lande zur Vorbedingung gemacht; die Formulierungen des Ratsbeschlusses, die Abänderung des Gesetzes für die nahe Zukunft zu erwarten, ließen dagegen keinen großen Spielraum.

Trotz der Ambivalenz dieser Entscheidung des Völkerbundsrates zeigte sich der Initiator der Debatte um das Numerus clausus-Gesetz, Lucien Wolf, überwiegend zufrieden. Er sah darin die Verpflichtung der un-

¹⁰⁰ Protokoll der öffentlichen Ratssitzung: *Official Journal of the League of Nations* 7 (1926) Nr. 2, 148-153 (Rede Klebelsbergs), abgedruckt auch in: *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 46-53.

¹⁰¹ Am 15. September 1922 hatte Graf Bánffy in Genf Wolf in dessen Eigenschaft als Journalist ein Interview gewährt.

¹⁰² Wolf an Colban, 11. Dezember 1925: Dossier 41/4481/17190. Colban ordnete an, auf das Schreiben nicht zu reagieren. In den Akten findet sich keine Empfangsbestätigung.

¹⁰³ Protokoll der Sitzung: *Official Journal of the League of Nations* 7 (1926) Nr. 2, 171; *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 54.

garischen Regierung, die vertragsverletzenden Bestimmungen des Gesetzes abzuändern, da sie sonst eine Entscheidung über den rechtlichen Charakter der Vorschrift durch den Völkerbund riskiere.¹⁰⁴

Die weitere Vorgehensweise der ungarischen Regierung deutete sich in einer Unterredung von Außenminister Lajos Walko mit dem Leiter der Minderheitenabteilung am 12. März 1926 an. Der Staatsmann hoffte, das Numerus clausus-Gesetz zum Zeitpunkt der nächsten Parlamentswahlen im Mai 1927 zurücknehmen zu können, war jedoch ein wenig besorgt, daß die Publizität, welche die Angelegenheit in Genf erfahren habe, die Abschaffung zu einem frühen Termin vereiteln könnte.¹⁰⁵

Die Ankündigung der jüdischen Organisationen im Herbst 1926, neue Schritte in der Numerus clausus-Frage unternehmen zu wollen, bewirkte den Erlaß gewisser »Konzessionen«¹⁰⁶ von ungarischer Seite für die jüdischen Bewerber.¹⁰⁷

Letztlich erschien Wolf jedoch ein offizieller Vorstoß zu diesem Zeitpunkt nicht ratsam, zumal ihm auch von Seiten der Minderheitenabteilung zu verstehen gegeben worden war, daß eine neue Petition sicher als »nicht-annehmbar« abgelehnt werden würde, da der Rat sich erst im De-

¹⁰⁴ *Joint Foreign Committee, The Jewish Minority* 7-8 (London, 23. Dezember 1925).

¹⁰⁵ Protokoll des Gesprächs: 41/48206/17190.

¹⁰⁶ Diese sahen vor, daß getaufte Juden künftig nicht mehr in das jüdische Kontingent miteinbezogen werden sollten und daß die jüdische Quote von nun an gemäß dem Anteil der Glaubensgemeinschaft an der Gesamtbevölkerung und nicht im Hinblick auf das zahlenmäßige Verhältnis der jüdischen zu den übrigen nicht-jüdischen Studenten zu berechnen sei. Durch diese Zugeständnisse wurde die eigentliche strittige Frage nicht berührt; dennoch waren sie auf eine leichte Anhebung der jüdischen Studentenzahlen gerichtet, da nunmehr die vollständige Ausschöpfung des Kontingents gewährleistet war. *Pester Lloyd* 15. September 1926. Die Berichte fanden eine späte Bestätigung im Schreiben des ungarischen Vertreters an den Generalsekretär vom 25. November 1927 im Zusammenhang mit den neuen Petitionen der jüdischen Organisationen. Dossier 41/48206/17190.

Die »Konzessionen« der ungarischen Regierung in der Numerus clausus-Frage riefen in Ungarn einen Sturm der Entrüstung unter der radikalen Studentenschaft hervor. Ihre Angehörigen überreichten Graf Klebelsberg ein Memorandum, in dem die neuen Direktiven als eine Schwächung des Numerus clausus-Systems bezeichnet wurden. Der Minister entgegnete, daß eine Außerkraftsetzung des Gesetzes keineswegs beabsichtigt sei und daß es nun Aufgabe der zuständigen universitären Gremien sei, die Authentizität getaufter Bewerber zu prüfen. *The Jewish Chronicle* 8. Oktober 1926.

¹⁰⁷ *The Jewish Chronicle* 27. August 1926. Graf Klebelsberg hatte dieser Meldung zufolge einer jüdischen Abordnung keine Hoffnung auf eine baldige Abänderung des Gesetzes machen wollen. Das Joint Foreign Committee erwog daher die Einreichung einer neuen Denkschrift in Abstimmung mit der Alliance Israélite Universelle und dem American Jewish Congress. Von diesem Vorhaben unterrichtete Wolf die Presse und die Minderheitenabteilung des Völkerbundssekretariates. *Joint Foreign Committee, The League of Nations*, 1926, 13-14.

zember 1925 mit der Frage befaßt habe.¹⁰⁸ Der Sekretär des Joint Foreign Committee ließ verlauten, daß ein weiteres Handeln lediglich aufgeschoben sei.

Die Ankündigung fortgesetzter Einsatzbereitschaft richtete sich gleichermaßen an die eigenen Mitglieder und an die aufmerksamen Beobachter im Völkerbundssekretariat: seine Zurückhaltung sollte als »Waffenstillstand« betrachtet und nicht als »Friedensangebot« oder als »Stillhalteabkommen« mißverstanden werden.

Vor dem Hintergrund der anstehenden Verhandlung des ungarischen Numerus clausus-Gesetzes vor dem Völkerbundsrat im Jahre 1925 hatte dieses eine große Publizität erfahren. Nicht nur jüdische Organisationen und Presseorgane, sondern auch generell mit Menschenrechten befaßte Vereinigungen richteten ihren Blick auf die Entwicklung in Genf und die Reaktion der ungarischen Regierung in Budapest. Eine Woge der Sympathie begleitete die Bemühungen um die Abschaffung der diskriminierenden Behandlung der jüdischen Hochschulbewerber.

12. Die Petitionen des Jahres 1927

Nachdem abzusehen war, daß die ungarische Regierung nicht daran dachte, das Gesetz in naher Zukunft abzuändern, erfolgten ab dem Jahresbeginn 1927 vermehrt pauschale Proteste der unterschiedlichsten Organisationen, zum Teil mit ihren verschiedenen Zweigniederlassungen, gegen den Numerus clausus in Ungarn, Polen und Rumänien. Die vagen Formulierungen der Schreiben machten jedoch die Aussichten auf Erfolg von vornherein zunichte. Vor allem jüdische Gemeinden in Nordafrika, die dortigen Zweigniederlassungen der Jüdischen Weltjugendorganisation, sowie verschiedene Sektionen der Sozialistischen Partei protestierten in zahlreichen Aufrufen und Telegrammen, begleitet von Unterschriftenaktionen, beim Völkerbund gegen die Numerus clausus-Praxis.¹⁰⁹ Es schien sich um eine »konzertierte Aktion« zu handeln; unklar bleibt jedoch, von welcher Seite der ursprüngliche Anstoß zu dieser Protestwelle ausging.

Anläßlich der gescheiterten Initiative des jüdischen Parlamentsabgeordneten Dr. Béla Fabián, der eine Rücknahme des Numerus clausus-Gesetzes erreichen wollte, wurde deutlich, daß die ungarische Regierung den Zeitpunkt für eine Abänderung noch nicht für gekommen erachtete.¹¹⁰

Die neuerlichen Erklärungen der jüdischen Führung in Ungarn gegen »inkompetente und widerrechtliche Vertretungsansprüche« auswärtiger

¹⁰⁸ Unterredung Colbans mit Wolf, 2. September 1926, Protokoll: 41/48206/17190.

¹⁰⁹ 41/36294/32344.

¹¹⁰ *Pester Lloyd* 15. Mai 1927. In diesem Zusammenhang wiesen Regierungsvertreter jede Verantwortung für die Diskriminierung jüdischer Bürger zurück und drohten erneut mit einem möglichen Rechtsruck in Ungarn.

Vereinigungen¹¹¹ hielten die westeuropäischen jüdischen Organisationen jedoch nicht davon ab, den einmal eingeschlagenen Weg konsequent weiterzugehen und erneut den Völkerbund zu adressieren.

Am 4. und 14. September 1927 reichten die Alliance Israélite und das Joint Foreign Committee neue Petitionen ein, da sich trotz der Zusage der ungarischen Regierung hinsichtlich des »provisorischen« Charakters in den vergangenen zwei Jahren nichts an der Regelung und deren Anwendung geändert habe.¹¹² Es stellte sich die Frage, ob diese als neue Bittschriften zu werten oder als ergänzende Dokumente zu den vorangegangenen Memoranden zu betrachten seien.¹¹³ Der Leiter der Minderheitenabteilung plädierte dafür, die Zuschrift Wolfs – die Petition der Alliance wurde als eine Art Anhängsel der Bittschrift des Joint Foreign Committee betrachtet – der ungarischen Regierung als eine eigenständige Petition zu übermitteln. Dieses Vorgehen fand die Billigung des Generalsekretärs.

13. Der Gesetzentwurf zur Abänderung des Numerus clausus-Gesetzes

Am 16. November 1927, zwei Monate nach der Übersendung der jüdischen Petitionen an den Völkerbund und lange vor der Abgabe ihrer »Bemerkungen«, veröffentlichte die ungarische Regierung ihren Gesetzentwurf zur Neuregelung der Zulassung zum Hochschulstudium.¹¹⁴

¹¹¹ Am 9. September 1927 richtete das Zentralbüro der orthodoxen ungarischen Juden ein Telegramm an den Völkerbund. Der Auslöser für diesen Protest war eine Nachricht über die bevorstehende Einrichtung eines Bureau Central des Minorités juives nationales in Genf gewesen, das sich angeblich zur Aufgabe gesetzt hatte, als Verteidiger des jüdischen Glaubens auch die ungarischen Juden zu vertreten. Bei diesem Büro handelte es sich höchstwahrscheinlich um den auf der Konferenz für den Schutz jüdischer Minderheiten (Zürich, 17.-30. August 1927) beschlossenen Council on the Rights of Jewish Minorities. 41/61857/1790.

¹¹² 41/61856X/17190, Ratsdokument C.33.1928.I.

¹¹³ Ein zehneitiges Exposé eines Angehörigen der Minderheitenabteilung ging auf sämtliche Aspekte einer möglichen Prüfung durch den Völkerbund ein. Céspedes an Colban, 23. September 1927: 41/1857X/17190.

¹¹⁴ Pester Lloyd 17. November 1927. Am 18. November 1927, kurz nach Veröffentlichung des Gesetzentwurfs, ersuchte der ungarische Vertreter Zoltán Baranyai den Leiter der Minderheitenabteilung um eine Unterredung, um die Hintergründe der geplanten Änderung des Numerus clausus -Gesetzes darstellen zu können. Außenminister Walko und Unterrichtsminister Klebelsberg seien sich in der Sache einig gewesen, worauf Premierminister Graf Bethlen seinen ganzen Einfluß geltend gemacht habe, um eine Klärung der Angelegenheit zu ermöglichen und einen Beschluß des Parlaments herbeizuführen. Hierzu habe er die Frage zu einer Parteiangelegenheit erklärt und seine Anhänger gebeten, für den Antrag zu stimmen. Unterredung Colbans mit Baranyai, 18. November 1927, Protokoll: 41/62624/17190.

Die umstrittene Klausel einer Einschränkung der Bewerber nach deren »nationaler«, »rassischer« oder konfessioneller Zugehörigkeit war durch völlig neue Kriterien ersetzt worden. Ausschlaggebend bei der Auswahl der Kandidaten sollte nun die Berücksichtigung der elterlichen Tätigkeit sein.¹¹⁵ Die Gesetzesnovelle sah außerdem eine gerechte Aufteilung der Studienplätze zwischen den verschiedenen politischen Einheiten des Landes, den Komitaten und städtischen Verwaltungsbezirken vor.¹¹⁶

Durch die Änderungen von Abschnitt III sollten die Bestimmungen, durch deren Interpretation und Anwendung bis zu diesem Zeitpunkt die ungarischen Bürger jüdischer Konfession ihrer verfassungsrechtlichen Gleichberechtigung beraubt worden waren, aus dem Numerus clausus-Gesetz entfernt werden: Den Kritikern der Regelung hatte man in formaler Hinsicht Genüge getan. Die Zulassung zum Hochschulstudium sollte nun nicht mehr von der Zugehörigkeit zu einer »Rasse« oder Religionsgemeinschaft abhängig sein; diese Kriterien wurden durch allgemeine gesellschaftsorientierte Kategorien ersetzt. Die vorgesehenen neuen Klassifikationsmerkmale machten jedoch jegliche Kalkulierbarkeit zunichte. Die Voraussetzungen der richtigen patriotischen Gesinnung und der entsprechenden vorherigen Schulleistungen waren bereits im alten Gesetzestext aufgeführt. Nun aber sollte die Berufswahl der Eltern über die Aussichten der Kinder entscheiden, einen Studienplatz an einer ungarischen Hochschule zu erhalten. Angesichts dieser Neuregelung stellte sich die Frage, ob nun die Tatsache, Abkömmling eines Beamten, oder besser noch eines »Kriegshelden« zu sein, vor der fachlichen Qualifikation die Bewerbungschancen beeinflussen würde. Die zahlenmäßige Vertretung und gesellschaftliche Bedeutung des elterlichen Berufs war zur Vorbedingung einer bevorzugten Behandlung gemacht worden. Unter welchen Gesichtspunkten sollten aber die Kinder von Akademikern, des schwächsten Bevölkerungsanteils, klassifiziert werden?

Für die jüdischen Kandidaten konnte sich die gesetzliche Neuregelung zum Vorteil oder zum gravierenden Nachteil auswirken, ihre Zulassung je nach Studienort oder Zeitpunkt der Bewerbung erfolgreich verlaufen oder aber in Ablehnung enden. Den universitären Gremien fiel die schwierige Aufgabe zu, die Rangordnung festzulegen. Das Gesetz enthielt diesbezüglich keinerlei Hinweise; die Gefahr einer nach Hochschule und den dortigen Entscheidungsträgern variierenden Klassifizierung bestand ohne je-

¹¹⁵ Kriegswaisen und die Kinder von Kriegsveteranen wurden an erster Stelle genannt; die Kinder von Beamten fanden ebenfalls Erwähnung. Die Hochschulbewerber sollten künftig proportional der Wichtigkeit des elterlichen Berufes für den ungarischen Staat zum Studium zugelassen werden.

¹¹⁶ Französische Übersetzung des im *Pester Lloyd* am 17. November 1927 veröffentlichten Gesetzentwurfs: 41/46685/17190, 41/62624/1790, 7-11. Auszug aus der offiziellen Dokumentation der Regierung: Ratsdokument C.33.1928.I.

den Zweifel. Gerade die Hochschulen waren als »Umschlagplätze« anti-semitischen Gedankengutes bekannt.

Die bisherige Fassung des Gesetzes war als rechtswidrig angefochten worden, hatte dabei jedoch einer bestimmten Anzahl von Bewerbern jüdischer Zugehörigkeit den Zugang zum Studium garantiert. Der Änderung konnte der Vorwurf, mit den Minderheitenschutzbestimmungen unvereinbar zu sein, nicht gemacht werden. Die zukünftige Unsicherheit gründete sich auf Legalität.

Die ungarische Regierung bat um Aufschub für die Einreichung ihrer »Bemerkungen« zu den jüdischen Petitionen. Als Begründung diente die bevorstehende Verhandlung des Änderungsantrags in der Nationalversammlung.¹¹⁷ Am 30. Januar 1928 erfolgte nach einer zweimonatigen Fristverlängerung die Antwort auf die beiden jüdischen Petitionen.¹¹⁸ Unter Hinweis auf die »Konzessionen« an die jüdischen Bewerber bestritt Zoltán Baranyai die »irrigere Annahme« der Bittsteller, daß sich in den vergangenen zwei Jahren nichts an den in ihrer Auffassung nachteiligen Bestimmungen des Numerus clausus-Gesetzes geändert habe. Der in die Nationalversammlung eingebrachte Gesetzentwurf beweise, daß die ungarische Regierung den einmal eingeschlagenen Weg konsequent weitergegangen sei. Die Kommission der Abgeordnetenversammlung für öffentliche Erziehung habe den Antrag gebilligt, dieser werde in der ersten Februarhälfte im Parlament debattiert – seine Annahme noch in dieser Sitzungsperiode sei absehbar.

Als das Minderheitenkomitee¹¹⁹ des Völkerbundsrates am 7.3.1928 anläßlich der März Sitzungsperiode des Rates die Petitionen der jüdischen Organisationen beriet, hatte nach Informationen der Minderheitenabteilung die Abgeordnetenversammlung der ungarischen Nationalversammlung den Gesetzentwurf zur Änderung der Numerus clausus-Regelung bereits gebilligt. Dieser mußte nunmehr die zweite Kammer passieren. Die Bittsteller hatten den Entwurf hinsichtlich des Minderheitenschutzes als zufriedenstellend bezeichnet, sich aber einen erneuten Appell an den Völkerbund vorbehalten. Das Komitee beschloß daher, die Prüfung der Angelegenheit als abgeschlossen zu betrachten und dem ungarischen Vertreter durch die Minderheitenabteilung mitteilen zu lassen, daß der Rat keine Initiative ergreifen werde. Eine Ablehnung oder Änderung des Gesetzentwurfs durch das Oberhaus ebenso wie eine ungerechte Behandlung

¹¹⁷ Diese Bitte hatte der ungarische Völkerbundsvertreter Baranyai bereits in einem Gespräch mit Erik Colban vom 18. November 1927 geäußert. Offiziell wurde die Fristverlängerung Ende November erbeten.

¹¹⁸ 41/62624/17190, Ratsdokument C.33.1928.I, 6-8 und (zwei Anhänge) 9-10. Der Text der Petitionen wurde daraufhin am 7. Februar wie üblich zusammen mit den ungarischen »Bemerkungen« den Ratsmitgliedern zur Kenntnisnahme zugestellt.

¹¹⁹ Dieses setzte sich aus den Vertretern Chinas, dem Ratspräsidenten Tcheng-Loh, Finnlands, Procope, und Frankreichs, Massigli, zusammen.

der jüdischen Minderheit bei der Anwendung des geänderten Gesetzes würden unter Umständen neue Petitionen rechtfertigen.¹²⁰

Der Gesetzentwurf wurde nach Annahme durch die Abgeordnetenkammer am 13. und 14. März 1928 im Magnatenhaus debattiert. Nach den Informationen des Joint Foreign Committee wurden zwar mehrere antisemitische Reden gehalten, die Angehörigen des Oberhauses sprachen sich jedoch überwiegend für religiöse Toleranz, bürgerliche Gleichberechtigung und Freiheit des Unterrichts aus. Letztlich wurde der Gesetzentwurf ohne nennenswerte Opposition angenommen: »It was clear that if the House could have had its way, it would have abolished the ›Numerus Clausus‹ system altogether. In the end it accepted the Amending Law without a division.«¹²¹

Das Joint Foreign Committee meinte in seinem Bericht, daß die neue Kategorisierung sich unter Umständen sogar zugunsten der im städtischen Bereich konzentrierten jüdischen Bevölkerung auswirken könne. Bei einer Anwendung des Gesetzes zum Schaden der jüdischen Studenten stehe einer neuerlichen Anrufung des Völkerbundes nichts im Wege.¹²²

Der ungarische Außenminister Walko teilte am 19. März 1928 dem Ausschuß des Oberhauses für auswärtige Angelegenheiten mit, daß das Minderheitenkomitee des Völkerbundsrates angesichts des Gesetzentwurfs die Angelegenheit als abgeschlossen erklärt habe, wodurch »die Frage auf einen Ruhepunkt gelangt sei«.¹²³

Die Versuche der antragstellenden jüdischen Organisationen, die Entscheidung des Minderheitenkomitees als unrechtmäßig hinzustellen und diese Proteste dem Rat vortragen zu lassen, scheiterten sämtlich.¹²⁴ Mit ihrer Mißbilligung sollte wohl weniger die Schließung der Numerus clausus-Frage als solche in Frage gestellt werden, als vielmehr die wenig zeremonielle Art, in der diese in den Akten zu verschwinden drohte. Die Absender der zahlreichen Bittschriften konnten nicht begreifen, daß der Beschluß des Prüfungsausschusses noch vor einer endgültigen Annahme des Gesetzesänderungsantrags durch die zweite Kammer des ungarischen Parlaments gefällt worden war.

¹²⁰ Notiz des Angehörigen der Minderheitenabteilung Haller, 8. März 1928: 41/1680/1680. Vertraulicher Bericht Hallers über die Sitzung des Komitees vom 13. März 1927, aufgezeichnet von Pablo de Azcárate, dem kommissarischen Leiter und späteren Direktor der Abteilung, 18. März 1927: S 340, Procès Verbaux des Comités de Minorités, Nr. 2, 1928-32.

¹²¹ *Joint Foreign Committee, Report on the Amended „Numerus Clausus“ Law 1.*

¹²² Das Sekretariat hob diese Aussage durch Unterstreichung hervor.

¹²³ Auszug: *Pester Lloyd* 20. März 1928.

¹²⁴ Sowohl Lucien Wolf als auch in seinem Gefolge die Alliance Israélite kritisierten die Arbeit des Minderheitenkomitees und zweifelten dessen Kompetenz an, die Frage einer möglichen Vertragsverletzung abschließend zu behandeln. *Joint Foreign Committee, Report on the Procedure*, 3. April 1928; Brief der Alliance, 7. Juni 1928: 4/3418/3418.

14. Die Politik des Völkerbundssekretariates

Die Angehörigen des Völkerbundssekretariates, die letztendlich die Minderheitenpolitik des Rates lenkten, handelten zunächst immer im Interesse der im Völkerbund vertretenen Staaten und somit deren Regierungen. Das Wohl der betroffenen Minderheiten wurde auf der internen »Prioritätenliste« hintangesetzt.

Dies geschah in dem Bewußtsein, daß eine Kooperation der jeweiligen Staatsführung für eine Verbesserung der Situation im Lande unabdingbar war. Bei einer öffentlichen Anklage könne man mehr verlieren als gewinnen, so die Überzeugung, da die Durchsetzung der Beschlüsse des Völkerbundsrates mit den vorhandenen Rechtsmitteln nicht zu erzwingen war. Folglich seien verstärkte Repressalien der gedemütigten Regierung zu befürchten, während den Minderheiten keineswegs geholfen wäre.

Der Leiter der Minderheitenabteilung Erik Colban zeichnete sich durch einen gewissen Pragmatismus aus; wenn sich die Gelegenheit bot, zeigte er sich entgegenkommend und versuchte, den Bittstellern Hilfestellung besonders in Verfahrensfragen zu geben. So sandte er teilweise die Ratsresolutionen zur »Annahmefähigkeit« von Petitionen zu oder gab prozedurale Hinweise.

Die Mitglieder der Minderheitenabteilung bevorzugten eine Einflußnahme und Verhandlungen hinter den Kulissen sowie Gespräche mit den Repräsentanten der betroffenen Staaten, die durchaus die erwünschten Ergebnisse erzielen konnten.

In dieser Präferenz verschwiegener, gleichsam geheimdiplomatischer Vermittlerdienste, in deren Verlauf niemals offen gegen einen Mitgliedsstaat Position bezogen wurde, spiegelte sich das Selbstverständnis des Generalsekretariates wider, dessen Angehörige sich als internationale Beamte im Dienste der Völkergemeinschaft sahen. Diese Mentalität diktierte jedoch auch ihre Loyalitäten, die klar auf der Seite der Regierungen lagen. Ein kompromißloses Eintreten für die übergeordneten, im Pakt niedergelegten Zielsetzungen und eine Durchsetzung der in der Nachkriegszeit übernommenen Garantien gehörte nach eigenem Verständnis nicht zu ihrem Aufgabenbereich. Sie verhielten sich als Sachwalter der von den Regierungen vorgegebenen Marschroute und als Bürokraten im Dienste einer möglichst engen Auslegung der zunächst großzügiger aufgefaßten Möglichkeiten zum Minderheitenschutz. Dies gilt nicht allein für die Minderheitenabteilung; auch die Rechtsabteilung richtete sich im Laufe der Jahre zunehmend nach politischen Vorgaben.

So verstanden die Angehörigen des Sekretariates zumindest ihren Beitrag zur eigentlichen Aufgabe des Völkerbundes, die in der Sicherung des prekären labilen Friedens im Nachkriegseuropa bestand.

Man mag bedauern, daß sich der Völkerbund nicht energischer für die Minderheiten einsetzte. Letztlich muß man aber akzeptieren, daß die in-

ternationale Organisation nicht stärker sein konnte als die Summe ihrer Mitgliedsstaaten und daß sie nicht unabhängig von deren politischem Willen handeln konnte.

15. Die ungarische Verhandlungstaktik gegenüber dem Völkerbund

Die ungarische Verhandlungstaktik war darauf ausgerichtet, das Numerus clausus-Gesetz möglichst unbeschadet zu erhalten. Die Regierung befaßte sich daher mit den jüdischen Petitionen nur notgedrungen und in einer wenig flexiblen Abwehrhaltung. Diese Position wurde von den jüdischen Organisationen in Ungarn wirksam unterstützt, wobei offenbleibt, ob tatsächliche Absprachen erfolgten.

Die ungarische Seite versuchte in ihren Stellungnahmen, die jüdischen Bittschriften in Detailfragen anzugreifen, ohne auf den Kern der Sache einzugehen. Auf diese Weise kamen wortreiche »Bemerkungen« zustande, die eine Rechtfertigung des Numerus clausus-Gesetzes beabsichtigten, jedoch wenig Aussagewert besaßen. Als politisches Druckmittel setzte die Regierung den Hinweis auf die labile Lage des Landes und einen drohenden Rechtsruck ein.

Die »Bemerkungen« wurden generell nur sehr zögerlich abgegeben; Budapest bat normalerweise um Fristverlängerung und hielt selbst das neue Abgabedatum nicht immer ein. Ein weiteres Mittel der Verzögerung war das Verlangen, Petitionen vor einer Stellungnahme auch in französischer Übersetzung zu erhalten: auf diese Weise mußte das Sekretariat Übersetzungen anfertigen, ehe überhaupt eine Frist in Lauf gesetzt war. Die mangelnde Qualität der Antworten führte zu Nachfragen des Völkerbundes, so daß ein weiterer Zeitgewinn für die ungarische Seite entstand. Angesichts der festen Termine der Ratstagungen (normalerweise viermal im Jahr) konnte die Regierung erfolgreich eine schnelle Befassung des Völkerbundsrates mit den jüdischen Petitionen verhindern.

Letztlich zeigte die ungarische Seite erst dann Entgegenkommen, wenn eine für sie negative Ratsentscheidung unmittelbar bevorzustehen schien.

16. Die Rolle Lucien Wolfs für die jüdische Verbandstätigkeit

Wolf war die führende Persönlichkeit beim Einsatz der westeuropäischen jüdischen Organisationen für die Rechte der Glaubensgenossen in Mittel- und Osteuropa; er trieb das Joint Foreign Committee, aber auch die assoziierte Alliance Israélite Universelle vorwärts. Seine Taktik bestand aus einer Mischung von Erzeugung öffentlichen Drucks und aus Geheimdiplomatie, indem er einerseits versuchte, ein Vertrauensverhältnis zur Minderheitenabteilung herzustellen, andererseits publizistische Offensiven startete. Auf diese Kampagnen dürften die massiven Proteste auch

nicht-jüdischer Organisationen gegen Numerus clausus-Praktiken zurückzuführen sein.

Auch mit der ungarischen Regierung suchte er das direkte Gespräch mit dem Ziel eines Ausgleichs, wobei eine wirkliche Verständigung sich jedoch als unmöglich erwies.

Wolf war in seinen Bemühungen im Rahmen des politisch Machbaren durchaus erfolgreich, er neigte allerdings dazu, seine Möglichkeiten zu überschätzen. Dies galt sowohl hinsichtlich seiner Verhandlungsführung mit der ungarischen Staatsleitung als auch im Hinblick auf seinen Einfluß auf die Sachbehandlung durch die Organe des Völkerbundes. Der Sekretär und Sonderbeauftragte des Joint Foreign Committee spielte zweifellos eine herausragende Rolle für die jüdische Verbands- und Lobbyarbeit. Die Tatsache, daß er in seinem Lebenswerk, dem Schutz der jüdischen Gemeinschaften in Mittel- und Osteuropa, letztlich scheiterte, ist nicht ihm, sondern den historisch-politischen Umständen zuzuschreiben. Im nachhinein betrachtet wurde Lucien Wolf zur tragischen Figur; außerhalb interessierter jüdischer Kreise geriet er nach seinem Tod schnell in Vergessenheit.¹²⁵

Die Gesamtzahlen der ungarischen Studentenschaft wurden durch das Numerus clausus-Gesetz nicht wesentlich beeinflußt; die vorgebliche Zielsetzung der Regelung, eine Reduzierung des akademischen Nachwuchses, wurde somit nicht erreicht. Hingegen erfüllte sich der unausgesprochene Wunsch der Initiatoren einer Verringerung der jüdischen Studentenzahlen. Der jüdische Anteil stieg erst wieder an, nachdem die entsprechende Klausel des Gesetzes abgeändert worden war. Dies zeigt sich an den konkreten Angaben für das Jahr 1932. Insoweit hatten die jüdischen Petitionen ihr Ziel erreicht: Es wurde nicht nur die Änderung des Gesetzes bewirkt, sondern auch in der praktischen Auswirkung des Numerus clausus auf die jüdischen Bewerber eine Trendwende herbeigeführt. Die gesetzliche Neuregelung scheint sich jedoch insgesamt vor allem zugunsten der »magyarischen« Bewerber ausgewirkt zu haben.¹²⁶

Letztlich waren allerdings negative Folgen des Rechtsrucks in der ungarischen Politik auf die Zusammensetzung der Studentenschaft nicht zu

¹²⁵ Die „Encyclopaedia Britannica“ (Ausgabe von 1973) würdigt ihn mit keiner Zeile.

¹²⁶ Im Jahre 1932, dem Zeitpunkt der Machtübergabe an die rechtsgerichtete Regierung unter Gömbös, lag der Prozentsatz der an ungarischen Hochschulen immatrikulierten jüdischen Studenten mit 14,3% weit über der in der ursprünglichen Gesetzesfassung vorgesehenen Quote von 6%. Gewalttätige Ausschreitungen gegen jüdische Studenten hatte es bereits im Herbst 1927 im Gefolge der Gesetzesänderung gegeben. Die Taktik als solche änderte sich ab diesem Zeitpunkt nicht mehr: die radikalen Studenten veranstalteten Krawalle in den Straßen, zwangen ihren jüdischen Kommilitonen Duelle auf und hinderten diese am Betreten der Hochschulgebäude. *Current History*, Januar 1928, 604. *Stillschweig* 109 vermerkte: »Da aber in der Hauptsache nur Bauern- und Beamten söhne zu den Universitäten zugelassen werden, ist der Numerus clausus für die Juden faktisch bestehen geblieben.« Allein für Schulabgänger mit Prädikatszeugnissen bestanden keinerlei Einschränkungen. *Stillschweig* 426.

verhindern. Die Regierung Gömbös verstand es, ohne selbst involviert zu sein, die jüdischen Studentenzahlen im Sinne der Politik des rechten Lagers zu verringern. Insoweit erfüllte sich die Befürchtung und indirekte Drohung, welche die Regierung Bethlen gegenüber dem Völkerbundssekretariat geäußert hatte.

Diese Verschlechterung der Lage der jüdischen Studentenschaft trat schon lange vor der endgültigen Katastrophe ein, die das ungarische Judentum durch den Einfluß der nationalsozialistischen Politik auf die eigene Staatsführung weitgehend auslöschte.

Die weiterführenden Petitionen des Jahres 1938 gegen die Diskriminierung der jüdischen Gehaltsempfänger in Ungarn konnten angesichts der geschichtlichen Entwicklung keine positiven Ergebnisse mehr erbringen.¹²⁷ Das Sekretariat unternahm keinerlei Anstrengungen, der Sache auf den Grund zu gehen.

Die Geschichte der Petitionen zugunsten der jüdischen Minderheit in Ungarn wurde von der politischen Entwicklung in Mitteleuropa überlagert. Diese fiel zusammen mit der Tatsache, daß die westeuropäischen jüdischen Organisationen nach dem Tode von Lucien Wolf im Jahre 1930 keine Persönlichkeit mehr hatten, die sich für die Belange der jüdischen Minderheiten in gleicher Weise einsetzte. Der erfolgreiche Kampf zur Aufhebung der antijüdischen Bestimmungen des Numerus clausus-Gesetzes im Jahre 1928 blieb ein Einzelerfolg, der den Gang der Geschichte nicht beeinflussen konnte.

Schrifttum

Ungedruckte Quellen

Archives de la Société des Nations. Genf

Ratsdokumente

C 97.M.52.1922.I, 31. Januar 1922 (Die jüdischen Petitionen von 1921 und die ungarische Antwort)

C.97.M.82.1922.I, 30. März 1922 (Bericht über die Sitzung des Dreierkomitees vom 26. März 1922)

C.674.1922.I., 27. September 1922 (Bericht des Dreierkomitees für den Völkerbundsrat)

C.154.M.57.1923.I., 24. Januar 1923 (Die ungarischen Statistiken über die Anwendung des Numerus clausus-Gesetzes für das akademische Jahr 1921/1922)

¹²⁷ Resolution des Internationalen Gewerkschaftsbundes gegen einen Gesetzentwurf zur Einführung eines Numerus clausus für jüdische Gehaltsempfänger, 29. April 1938: 4/33714/33714.

C.273.1923.I. und C.534.1923.I. (Jüdische Proteste gegen die geplante Numerus clausus-Regelung in Polen)

C.273.1925.I., 20. Mai 1925 (Petition des Joint Foreign Committee gegen das ungarische Numerus clausus-Gesetz und die ungarischen Bemerkungen)

C.598.1925.I., 1. Oktober 1925 (Bericht über die Sitzung des Dreierkomitees vom 22. September 1925)

C.33.1928.I., 7. Februar 1928 (Die jüdischen Petitionen von 1927 und die ungarische Antwort)

Dossiers

41/1680 (Numerus clausus-Frage, 1928)

41/17190 (Schutz der jüdischen Minderheiten in Ungarn)

41/32344 (Proteste gegen den Numerus clausus 1927)

41/33232 (Minderheitenabteilung intern)

41/8661 (Numerus clausus-Frage, 1920)

41/33714 (Protest von 1938)

41/3418 (Minderheitenschutz allgemein)

Sous-Dossiers

S 337, S 339, S 340

Gedruckte Quellen

The Joint Foreign Committee of the Board of Deputies of British Jews and the Anglo-Jewish Association. The League of Nations Geneva, 1920. Report of the Secretary and Special Delegate of the Joint Foreign Committee on Jewish Questions dealt with by the First Assembly of the League. London 1921.

The Joint Foreign Committee of the Board of Deputies of British Jews and the Anglo-Jewish Association. The League of Nations Geneva, 1925. Report of the Secretary and Special Delegate of the Joint Foreign Committee on Questions of Jewish Interest at the Sixth Assembly of the League. London 1921.

The Joint Foreign Committee of the Board of Deputies of British Jews and the Anglo-Jewish Association. The League of Nations Geneva, 1926. Report of the Secretary and Special Delegate of the Joint Foreign Committee on Questions of Jewish Interest at the Seventh Assembly of the League. London 1926.

The Joint Foreign Committee of the Board of Deputies of British Jews and the Anglo-Jewish Association. The Jewish Minority in Hungary. The Hungarian Law No. XXV of the Year 1920 („Numerus Clausus“) before the Council of the League of Nations, December 10 & 12, 1925. Report by the Secretary and Special Delegate of the Joint Foreign Committee, together with official correspondence and other documents presented to the Board of Deputies of British Jews and the Anglo-Jewish Association, January, 1926. London 1926.

The Joint Foreign Committee. Report on the Procedure of the Committees of Three of the League of Nations. London 1928.

The Joint Foreign Committee. Report on the amended „Numerus Clausus“ Law. London 1928.

Martens G. Fr. de: Nouveau Recueil Général de Traités et autres Actes relatifs aux rapports de Droit International. Herausgegeben von Heinrich Triepel. 3. Reihe, Band 12, Nr. 1. Leipzig 1923.

Truhart Herbert von: Völkerbund und Minderheitenpetitionen. Leipzig/Wien 1931.

Periodika

Bulletin. [Herausgegeben vom] *Comité des Délégations Juives* après de la Conférence de la Paix. Paris.

Current History. Philadelphia.

Daily Telegraph. London.

Jewish Telegraphic Agency Bulletin. London.

Journal de Genève. Genève.

Official Journal of the League of Nations. Geneva.

Paix et Droit. [Herausgegeben von der] Alliance Israélite Universelle. Paris.

Pester Lloyd. Budapest.

The Daily Telegraph. London.

The Jewish Chronicle. London.

Literatur

Braham Randolph: *The Politics of Genocide. The Holocaust in Hungary*. I. New York 1981.

Encyclopaedia Judaica. I-XVI. Jerusalem 1971-1972.

Janos Andrew C.: *The Politics of Backwardness in Hungary, 1825-1945*. Princeton/New Jersey 1982.

Katzburg Nathaniel: *The Jewish Question in Hungary during the Inter-War-Period – Jewish Attitudes*. In: *Jews and Non-Jews in Eastern-Europe 1919-1945*. Ed. Béla Vágó – George Lachmann Mosse. Jerusalem [u. a.] 1974, 113-124.

Katzburg Nathaniel: *Hungary and the Jews. Policy and Legislation 1920-1943*. Ramat-Gan 1981.

Kleines Handbuch des Völkerbundes. Genf 1939.

Kreppel Julius: *Juden und Judentum heute*. Zürich [u. a.] 1925.

Macartney C.[arlile] A.[ylmer]: *Hungary and her successors. The Treaty of Trianon and its Consequences 1919-1937*. London [u. a.] 1937 [Nachdrucke: Oxford 1965, 1968].

Marczali Heinrich: *Ungarisches Verfassungsrecht*. Tübingen 1911.

Mendelsohn Ezra: *The Jews of East Central Europe between the World Wars*. Bloomington 1983.

Spira Thomas: *Hungary's Numerus Clausus, the Jewish Minority, and the League of Nations*. In: *Ungarn-Jahrbuch 4 (1972)* 115-128.

Stillschweig Kurt: *Die Juden Osteuropas in den Minderheitenverträgen*. Berlin 1936.
The Universal Jewish Encyclopedia. I-X. New York 1939-1943.