

71 215 36 20

# Nationale Minderheiten

und

# kulturelle Autonomien

mit besonderer Berücksichtigung des  
Estnischen Kultur-Autonomiegesetzes

vom 5. Februar 1925

---

## Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

bei der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität  
zu Breslau

††

43606

vorgelegt von

**Fritz Cohn**

aus Berlin.

---

Gedruckt mit Genehmigung  
der rechts- u. staatsw. Fakultät  
der Universität Breslau

Berichterstatter: Professor Dr. Helfritz.

---

ESTICA

A 215.

Est. A  
TARTU ÜLIKOOLI  
RAAMATUKOGU

31079

Meinen lieben Eltern  
in Dankbarkeit gewidmet.

---

## Abkürzungen

- Estn. Kult. Aut. Ges. = Estnisches Kultur-Autonomiegesetz vom 5. Februar 1925.
- Ausf. V. = Regierungsverordnung über die Organisation der Kulturselbstverwaltung der Minoritäten.
- Nat. Reg. V. = Regierungsverordnung über die Führung der Nationalregister.
- Kult. Kur. V. = Richtlinien für die Tätigkeit der Kulturkuratorien der Kulturselbstverwaltungen der Minoritäten.
- O. S. A. = Oberschlesienabkommen vom 25. Mai 1922.
- 

## Literatur

- Anschütz, Gerhard: Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Berlin 1926.
- Auerhan, Jan: Die sprachlichen Minderheiten in Europa, Berlin 1926.
- Bernatzik, Edmund: Ueber nationale Mariken, Wien 1910.
- Bordihn, Franz: Das positive Recht der nationalen Minderheiten, Berlin 1921.
- Epstein, Leo: Der nationale Minderheitenschutz als internationales Rechtsproblem, Berlin 1922.
- Freytag-Loringhoven, Frhr. v.: Die Satzung des Völkerbundes, Berlin 1926.
- Gerber, Hans: Kulturautonomie als Eigenart minderheitlicher Ordnung und ihre Verwirklichung nach der estnischen Verfassung. Abgedruckt in: Festschrift für Ludwig Traeger, Berlin 1926.
- Grunwald, Kurt: Das Recht der nationalen Minderheiten und der Völkerbund, M.-Gladbach 1926.
- Hatschek, Julius: Völkerrecht, Leipzig 1923.
- Helfritz, Hans: Allgemeines Staatsrecht, Berlin 1924.
- Herrnritt, v.: Nationalität und Recht, Wien 1899.
- Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, Berlin 1924.
- Jellinek, Georg: Das Recht der Minoritäten, Wien 1898.
- Koht, Halvdan: Avant project d'un traité général relatif aux droits des minorités nationales, La Haye 1917.
- Kraus, Herbert: Das Recht der Minderheiten, Berlin 1927.
- Kunz, Joseph L.: Die völkerrechtliche Option, Bd. I., Berlin 1925.
- Laserstein, M.: Staat, Souveränität, Minorität, Riga-Berlin 1927.
- Laun, Rudolph v.: Entwurf eines internationalen Vertrages über den Schutz nationaler Minderheiten, Berlin 1920.
- Maddison, Eugen: Die nationalen Minderheiten Estlands und ihre Rechte, Tallinn 1926.
- Mintz, R.: Die nationale Autonomie im System des Minderheitenrechts, Riga 1927.
- Neumann, A.: Volk und Nation, Leipzig 1888.
- Nieborowski, Paul: Oberschlesien und Polen in Hinsicht auf Kultur und Religion, Berlin 1922.
- Nippold, Offried: Die Gestaltung des Völkerrechts nach dem Weltkriege, Zürich 1917.

- Plettner, Hermann: Das Problem des Schutzes nationaler Minderheiten, Berlin 1927.
- Quidde, Ludwig: Die Minderheitenfrage für Deutschland, Berlin 1926.
- Rauchberg, Heinrich: Der internationale Schutz der nationalen Minderheiten. Sonderabdruck in: „Prager Juristische Zeitschrift“ Nr. 7/8.
- Ruckser, U.: Die Rechtsstellung der Deutschen in Polen, Berlin-Leipzig 1921.
- Rühlmann, Paul: Das Schulrecht der deutschen Minderheiten in Europa, Breslau 1926.
- Schätzel, Walter: Der Wechsel der Staatsangehörigkeit, Bd. II, Berlin 1922.
- Schmid, Edmund: Wie können nationale Minderheiten geschützt werden? Berlin 1920.
- Schücking, Walter: und Wehberg, Hans: Die Satzung des Völkerbundes, Berlin 1924.
- Skala-Luzican, Jan: Kulturautonomie. Abgedruckt in: Kulturwehr, 2. Jahrg. Heft 2, Februar 1926.
- Skala-Luzican, Jan: Die Kulturautonomie der nationalen Minderheiten Estlands. Abgedruckt in: Kulturwille, 1. Jahrg. 3. Heft, Juli 1925.
- Spindler, Dr.: Einzelfragen betr. die deutsche Kulturselbstverwaltung, Abgedruckt in: „Revaler Bote“ vom 5. August 1925 Nr. 173.
- Steinmetz, S. R.: Die Nationalitäten in Europa, Berlin 1927.
- Stellungnahmen des Präsidenten der Gemischten Kommission. Dem Verfasser zur Einsichtnahme in liebenswürdiger Weise überlassen.
- Szagunn, Walter: Von den Arten der nationalen Minderheiten. Aufsatz in: „Deutsche Arbeit“. 22. Jahrg. Heft 2, November 1922.
- Szagunn, Walter: Forderungen und Anklagen völkischer Minderheiten im neuen Europa, Berlin 1923.
- Der Völkerbund und der Schutz der Minderheiten. Herausgegeben von der Nachrichten-Abteilung des Sekretariats des Völkerbundes, Genf 1923.
- Wertheimer, Fritz: Deutschland, die Minderheiten und der Völkerbund, Berlin 1926.
- Winkler, Wilhelm: Die Bedeutung der Statistik für den Schutz der nationalen Minderheiten. Wien 1923.
- Wolzendorff, Kurt: Grundgedanken des Rechts der Minoritäten, Berlin 1921.

## Zeitungen und Zeitschriften

- Auslandsware, Organ des Bundes der Auslandsdeutschen e. V., Berlin.
- Deutsche Arbeit, Zeitschrift des Vereins für das Deutschtum im Ausland, Berlin.
- Deutschlands Erneuerung, Monatsschrift für das Deutsche Volk, München.
- Kulturwehr (früher Kulturwille), Zeitschrift für Minderheitenkultur und -politik, Organ des Verbandes der nationalen Minderheiten Deutschlands, Berlin.
- Revaler Bote, Tageszeitung der Deutschen in Estland, Reval.
- Zeitschrift für Politik, Berlin.

## Gesetze und Verordnungen

- „Das Gesetz über die Kulturselbstverwaltung der völkischen Minoritäten“ vom 5. Februar 1925. Abgedruckt und in seiner Entstehung und Bedeutung gewürdigt in der Sonderausgabe des „Revaler Boten“, vom 23. Februar 1925.
- „Verordnung über die Organisation der Kulturselbstverwaltung der Minderheiten“. Abgedruckt in: „Revaler Bote“ vom 20. Juni 1925.
- „Verordnung über die Wahlen in den estnischen deutschen Kulturrat“. Abgedruckt in: „Revaler Bote“ vom 20. Juni 1925.
- „Verordnung über die Führung der Nationalregister“. Abgedruckt in: „Revaler Bote“ vom 20. Juni 1925.
- „Gesetze und Verordnungen betreffend die deutsche Kulturselbstverwaltung“, Reval 1926. (Sammlung sämtlicher maßgebenden Verordnungen und Gesetze).

# Einteilung

	Seite
<b>A. Allgemeiner Teil</b>	<b>11—40</b>
I. Einleitung: Die gegenwärtige Lage der deutschen Minderheiten in den Nachbarstaaten . . . . .	11—14
II. Ueber den Begriff der Nation . . . . .	14—22
1. „Staat“ und „Nation“ . . . . .	14—15
a) Nation als politischer Oberbegriff . . . . .	15
b) Nation als Begriff völkischer Einheit . . . . .	15
2. Bestimmung des Begriffes der Nation nach . . . . .	15—21
a) Objektiven Merkmalen . . . . .	15—19
aa) Abstammung . . . . .	16
bb) Sprache . . . . .	16—19
1)1) Muttersprache (Sprache der Mutter, des Vaters und der Eltern) . . . . .	17
2)2) Sprache der Kindheit und bestbeherrschte Sprache . . . . .	17
3)3) Die am liebsten gesprochene und die Denksprache . . . . .	17
4)4) Familien- und Haushaltssprache . . . . .	18
5)5) Umgangssprache und Sprachkenntnis . . . . .	18
cc) Religion . . . . .	19
b) Subjektiven Merkmalen . . . . .	19—21
aa) Bewußtsein nationaler Zugehörigkeit . . . . .	20
bb) Wille nationaler Zugehörigkeit . . . . .	20
3. Warum erhält sich kulturelle Eigenart bei Unterdrückten Nationen? . . . . .	21—22
III. Ueber den Begriff und die Arten der Nationalen Minderheiten. . . . .	22—28
1. Begriff der nationalen Minderheiten . . . . .	23—24
2. Die Arten der nationalen Minderheiten . . . . .	24—28
a) Echte und unechte Minderheiten . . . . .	24—25
Als Unterart der unechten Minderheiten:	
aa) Relative Minderheiten . . . . .	26
bb) Absolute Minderheiten . . . . .	27
b) Geschützte und ungeschützte Minderheiten . . . . .	25—26
c) Eingessene und nicht eingessene Minderheiten . . . . .	28
IV. Option und Plebiszit . . . . .	29—31

	Seite
V. Selbstverwaltung und Autonomie . . . . .	31—40
1. Selbstverwaltung . . . . .	31—33
a) Ihr öffentlich-rechtlicher Charakter . . . . .	32
b) Ihr Wirkungskreis . . . . .	32
2. Durch Einführung der Legislative: Entwicklung zur kulturellen Autonomie . . . . .	33—38
a) Prinzipien der kulturellen Autonomie . . . . .	33—35
aa) Territorialprinzip . . . . .	34
bb) Personalprinzip . . . . .	35
b) Umfang der kulturellen Autonomie . . . . .	35—38
aa) Schulwesen . . . . .	37
bb) Sonstiges Bildungswesen (Theater, Museen, Bibliotheken) . . . . .	37
cc) Selbstbesteuerung . . . . .	37
dd) Fürsorge . . . . .	37
3. Welche Staaten schützen ihre Minderheiten? . . . . .	38—40
a) Deutschland . . . . .	38
b) Polen . . . . .	38
c) Finnland . . . . .	39
d) Lettland . . . . .	39
e) Estland . . . . .	39

## B. Besonderer Teil

41—81

I. Die Rechte der nationalen Minderheiten Estlands im Grundgesetz (= Verfassung) und anderen wichtigen Landesgesetzen . . . . .	41—44
II. Die Entstehungsgeschichte des estnischen Kulturautonomiegengesetzes . . . . .	45—46
III. Der Motivenbericht zum estnischen Kulturautonomiegesetz . . . . .	46—51
IV. Das estnische Kulturautonomiegesetz und seine Ausführungsverordnungen . . . . .	52—81
1. Die Organe der kulturellen Selbstverwaltung . . . . .	52—65
a) Der Kulturrat . . . . .	53—60
aa) Seine Stellung gegenüber den anderen Organen . . . . .	53
bb) Die Pflichten seiner Mitglieder . . . . .	54
cc) Tagesordnung . . . . .	54
dd) Mehrheitsverhältnisse . . . . .	54
ee) Seine Stellung gegenüber der Regierung . . . . .	55
ff) Anträge auf Errichtung der Kulturautonomie . . . . .	55—57
gg) Die Durchführung der Wahlen zum ersten Kulturrat . . . . .	57—58
hh) Die Konstituierung . . . . .	58—59
ii) Beendigung der Tätigkeit des Kulturrates . . . . .	59—60

	Seite
b) Die Kulturverwaltung . . . . .	60—63
aa) Amtsdauer . . . . .	61
bb) Arbeitseinteilung . . . . .	61
cc) Ernennung der Beamten . . . . .	61
dd) Selbständiges Handeln des Präsidenten . . . . .	61
ee) Stellung der Mitglieder der Kulturverw. . . . .	62
ff) Das Verhältnis zu den Staats- und Kommunalbehörden . . . . .	62
gg) Allgemeine Ueberwachung . . . . .	62
c) Die örtlichen Kulturkuratorien . . . . .	63—65
aa) Ihr Umfang . . . . .	63
bb) Ihre Befugnisse . . . . .	63—64
cc) Ihr Recht auf Antragstellung . . . . .	64—65
2. Ueber die Zugehörigkeit zur Kulturellen Selbstverwaltung und über die Pflichten gegenüber dem Staate	65—70
a) Bestimmung der Zugehörigkeit . . . . .	65
b) Das Nationalregister . . . . .	65—69
c) Die Pflichten gegenüber dem Staate . . . . .	69—70
3. Ueber den Kompetenzenkreis und die Aufgaben der kulturellen Selbstverwaltung . . . . .	70—75
a) Das Schulwesen . . . . .	71—73
b) Andere kulturelle Einrichtungen (Theater, Museen, Bibliotheken) . . . . .	73
c) Zeitungswesen . . . . .	73
d) Staatsbeihilfen . . . . .	73—74
e) Selbstbesteuerung . . . . .	74
4. Ueber die Aufsichtspflicht der Revisionskommission gegenüber den Organen der Kulturselbstverwaltung und über die Aufsichtspflicht des Staates gegenüber den Kulturselbstverwaltungen . . . . .	75—77
a) Die Tätigkeit der Revisionskommission . . . . .	75—76
b) Ueberwachung der Kulturselbstverwaltung durch den Staat . . . . .	76
aa) Die Befugnisse des Innenministers . . . . .	76
bb) Auflösung des Kulturrats durch das Staatsministerium . . . . .	76
c) Beseitigung ungesetzlicher Beschlüsse . . . . .	76—77
d) Prüfung der Zweckmäßigkeit von Anordnungen der Kulturverwaltung . . . . .	77
5. Das Verordnungsrecht der Staatsregierung zur Durchführung der kulturellen Autonomie . . . . .	78—79
6. Kritik . . . . .	79—81

## C. Schluß

Die Auswirkungen des Estn. Kult. Aut. Ges. auf die deutsche Minderheit in Estland . . . . .	81—84
a) Die Wahlen zum ersten deutschen Kulturrat . . . . .	81—82
b) Die ersten Folgen . . . . .	82—83
c) Ausblick . . . . .	83—84

# A. Allgemeiner Teil

## I. Einleitung

### Die gegenwärtige Lage der deutschen Minderheiten in den Nachbarstaaten

Wenn man heute einen Blick auf die Weltkarte und insbesondere auf die Karte der europäischen Staaten wirft, so wird man mit Erstaunen feststellen müssen, daß die Zahl der Staaten seit dem Weltkriege nicht etwa gesunken ist, vielmehr ist das Bild ein viel verworreneres als vor dem Jahre 1914. Zwar hatten die All. und Ass. Mächte s. Z. in Versailles die Devise ausgegeben, daß künftig die nationalen Minoritäten nach Möglichkeit ganz verschwinden sollten, indem sie politisch wieder zum Mutterlande geschlagen werden sollten, aber wenn heute ca. 10 Millionen Deutsche losgelöst vom Mutterlande sind, so beweist diese Zahl wohl am besten, wie einseitig und nichtssagend die Parole der All. und Ass. Mächte aufzufassen ist. Gewiß hat man einzelnen kleinen Nationen eigenen Staat gegeben, — es sind dies z. B. die baltischen Länder, die Tschecho-Slowakei und Polen, — aber wenn man sich heute das Gesamtbild der Staatenkarte Europas vor Augen hält, so wird man die Feststellung machen können, daß zu keiner Zeit so viele nationale Minderheiten in fast allen Ländern wohnen, wie es seit dem Versailler ~~Diktat~~ und allen folgenden Friedensschlüssen der Fall war. — Betrachtet man einmal kurz die Länder, in denen Deutsche vom Mutterlande getrennt wohnen, wobei diejenigen Länder, bei denen eine Vereinigung der deutschen Minderheit mit dem Mutterlande infolge des zu großen räumlichen Abstandes — z. B. Siebenbürgen, Südrußland — nicht mitgezählt werden sollen. Ebenso sollen Danzig und Deutsch-Österreich außerhalb des Kreises dieser Betrachtungen gestellt werden.

Dänemark weist infolge der Abtrennung eines Teiles von Schleswig ca. 40 000 Deutsche auf<sup>1)</sup>. — Die 3 neu gegründeten baltischen Staaten Estland, Lettland und Li-

<sup>1)</sup> Die statistischen Angaben entstammen dem Werke von Fr. Wertheimer a. a. O.

tauen weisen zusammen ca. 125 000 Staatsbürger deutscher Nationalität auf, und es wären noch viel mehr gewesen, wenn nicht viele Deutsche, insbesondere die deutschen Grundbesitzer, nach Einführung der Agrarreform, die eine Aufteilung des Großgrundbesitzes zur Folge hatte, es vorzogen, nach Deutschland zurückzuwandern.<sup>2)</sup> Gerade diese Staaten müßten es sich zur Aufgabe machen, die Stellung der Deutschen zu sichern, weil diese ihren Ländern in jahrhundertelanger Arbeit Kultur und eigenes Gepräge gaben. Tatsächlich ist es Estland gewesen, das durch ein großzügig angelegtes Gesetzeswerk als erster Staat der Welt für seine Minderheiten, insbesondere für die Deutschen, gesorgt hat. Dies Gesetz wird den Kernpunkt des zweiten Teiles der vorliegenden Abhandlung bilden. — In einer besonders schwierigen Lage befinden sich die ca. 120 000 Deutschen im Memelgebiet. Zwar ist ihnen durch das Memelstatut eine gewisse Freiheit in der Selbstverwaltung gewährt worden, in Wirklichkeit waren sie aber bis in die jüngste Zeit hinein nicht einmal berechtigt, an den Wahlen zum Litauischen Sejm teilzunehmen, obgleich man das Memelgebiet zu Litauen geschlagen hatte. Hier haben wir es mit einem rein deutschen Gebiet zu tun, denn den 120 000 Deutschen stehen nur etwa 15 000 Litauer gegenüber. Man hat also durch einen Akt der Willkür ein zu fast 90% deutsches Gebiet vom Mutterlande losgerissen. — Sehr schwer ist die Lage der Deutschen in Polen. Durch die Abtretung von Ostoberschlesien, das innerhalb des polnischen Staates eine gewisse Autonomie besitzt, sind fast 2 Millionen Deutscher vom Heimatlande losgerissen. Die Entwicklung der letzten Jahre, die einen einzigen Kampf der Deutschen in Polen gegen den Machtwillen ihrer Bedrücker darstellt, zeigt, daß trotz des O. S. A. die Polen nicht gewillt sind, den Deutschen die Rechte einzuräumen, die sie als starke nationale Minderheit beanspruchen können. Der Kampf um die Erhaltung der deutschen Kultur, insbesondere die Versuche der Polen, die deutschen Minderheitsschulen zu schließen und ihnen so das wichtigste Element zur Erhaltung ihrer nationalen Eigenart zu rauben, nimmt leider kein Ende. Fast jeder Tag bringt neue Verfehlungen der Polen, und es ist für die deutsche Minderheit ein glücklicher Zufall, daß ein Mann von der entschiedenen Gerechtigkeit eines Calonder an der Spitze der Gemischten Kommission steht<sup>3)</sup>. — Eigenartig und schwierig ist

2) Spindler: Artikel im „Revaler Boten“ 7 Jahrg. Nr. 173, 5. Aug. 25.

3) Zu ersehen aus den Stellungnahmen des Präsidenten der Gemischten Kommission.

auch die Lage der 3 Millionen Deutschen in der Tschecho-Slowakei. Man findet in der Verfassung der Tschecho-Slovakischen Republik Vorschriften, die eine gewisse Gewährleistung des freien Gebrauches der Sprache, der Errichtung eigener Schulen und der Erhaltung anderer kultureller Eigenarten bestimmen, jedoch hat es sich auch hier gezeigt, daß die Deutschen, die einen beträchtlichen Teil der Gesamtbevölkerung ausmachen — die Zahl der Wahlberechtigten beträgt ca. 25 %<sup>4)</sup>, — auf die Dauer nicht mit diesen Konzessionen zufrieden sind. Bedauerlicherweise leidet die Einigkeit der Sudetendeutschen daran, daß sie in ihrem Handeln nicht gemeinsam vorgehen. Während die Mehrzahl sich zu politischer Mitarbeit dem neuen Staate zur Verfügung stellt, lehnt die Minderheit dies ab und verneint den Bestand des Staates als solchen. Es ist zu befürchten, daß diese negative Einstellung zum Staat den Deutschen nur schaden muß, denn nur durch Mitarbeit und Beteiligung am staatlichen Organismus können die Deutschen in der Tschecho-Slowakei das erreichen, was ihnen als Endziel ihrer Wünsche vorschwebt: Die Erlangung der kulturellen Autonomie im Rahmen des Tschecho-Slovakischen Staates. Die Erkenntnis dieser Notwendigkeit sollte endlich alle Deutschen zu gemeinsamer Arbeit zusammenführen. — Traurig ist die Lage der deutschen Minderheit in Südtirol. Die dort lebenden 250 000 Deutschen sind täglich einem Angriff auf ihre nationale Eigenart ausgesetzt, und die Art, wie der Faschismus seinen Kampf führt, wird leider die Folge haben, daß das Deutschtum in Südtirol immer weiter in den Hintergrund gedrängt wird oder ganz verschwindet, wenn nicht bald an maßgebender Stelle Schritte zur Rettung der Deutschen unternommen werden. Möglich ist dies nur durch staatsrechtliche Garantien für die Erhaltung der deutschen Kultur in Südtirol seitens der italienischen Regierung. — Auch die im Westen von Deutschland losgelösten Teile, die Elsaß-Lothringischen Reichslande sowie Eupen-Malmédy, tragen dazu bei, daß die Zahl der außerhalb Deutschlands wohnenden Deutschen sich so außerordentlich stark vergrößert hat. Wenn trotzdem alle deutschen Minderheiten mit der einzigen Ausnahme eines Teiles der Deutschen in der Tschecho-Slowakei sich zu den Staaten, in denen sie als Staatsbürger heute Heimatrecht genießen, bekannt haben, so ist dies ein Umstand, der von dem hohen Gerechtigkeitsinn der Deutschen spricht. Dabei darf man nicht vergessen, daß es den deutschen Minderheiten vielfach wirklich schwer gemacht wird, sich in ihrer neuen

4) Auerhan a. a. O. Seite 44.

Heimat durchzusetzen. Um so höher wird man die staatsbürgerliche Gesinnung der deutschen Minderheiten zu beurteilen haben, und man wird es verstehen können, wenn ihr ganzes Trachten dahin geht, zur Erhaltung ihrer Kultur sich in den einzelnen Ländern die kulturelle Autonomie zu erringen. Den Nutzen daraus werden beide Teile — Staat und Minderheit — haben, denn im Augenblick, wo die kulturelle Autonomie besteht, werden die Minderheiten, die ihre Kräfte bisher dem Kampf um ihre eigene Kultur gewidmet haben, sich mit aller Macht dem Staate und seinen Pflichten zuwenden können, da ihr Dasein nicht mehr bedroht erscheint.

## II.

### Ueber den Begriff der Nation

1) Wenn das Staatsrecht der Gegenwart als den Inbegriff der menschlichen Gemeinschaft die beiden Merkmale „Staat“ und „Nation“ kennt, so liegt in der Verbindung dieser Begriffe der Kernpunkt der Streitfrage, ob und inwieweit sich diese beiden Faktoren decken. Nur in ganz seltenen Fällen wird man finden, daß Staat und Nation identisch sind<sup>5)</sup>. Da, wo man diesen Zustand findet, wird von einer „nationalen Frage“ nicht mehr die Rede sein können. — Die moderne Staatenbildung weist fast überall die Tatsache auf, daß die innerhalb des Staates wohnenden Staatsbürger nicht einer Nation angehören, man wird meist eine Nation finden, die die Mehrheit der Staatsbürger ausmacht, und eine oder mehrere Nationen, die sich der Mehrheitsnation gegenüber in der Minderheit befinden. Ja, es gibt sogar Staaten, bei denen man von keiner Mehrheitsnation sprechen kann, weil keine der in ihm wohnenden Nationen eine absolute Mehrheit bildet. Das typische Beispiel dieses „nationalgemischten“ Staates war bis zum Jahre 1918 die österreichisch-ungarische Doppelmonarchie, in der weder die Deutschen, noch die Tschechen, noch die Ungarn oder eine andere Nation eine absolute Mehrheit bildeten<sup>6)</sup>. — Diese Divergenz zwischen Staat und Nation hat zur Folge, daß Glieder einer Nation häufig in mehreren Staaten leben. Während sie also in dem einen Staate die Mehrheit des Staatsvolkes bilden, können sie in einem oder mehreren anderen Staaten als Minderheiten auftauchen. —

5) Helfritz a. a. O. Seite 27, Jelinek a. a. O. Seite 119.

6) Wertheimer a. a. O. Seite 1.

Bevor wir uns der Frage über die Rechte der nationalen Minderheiten zuwenden, wird es notwendig sein, nachzuforschen, ob es bestimmte objektive oder subjektive Gesichtspunkte gibt, die ein Bild des Begriffes der Nation wiedergeben. — Wenn man die Staatsverfassungen und Staatsverträge der Gegenwart auf den Begriff „Nation“ hin untersucht, so wird man zu der Erkenntnis kommen, daß man es fast stets vermieden hat, mit diesem Begriff zu operieren. Offenbar hat man diesen Ausdruck ungern gebraucht, weil er in seiner Auslegung denkbar verschieden aufgefaßt wird, und weil die Merkmale — zumindest die objektiven — keinen sicheren Anhalt für eine allgemein gültige Auffassung zu bieten vermögen. — Es lassen sich für das Wort „Nation“ folgende beiden Terminologien herleiten:<sup>7)</sup>

a) Das Staatsvolk, d. h. die Gesamtheit der Glieder eines Staates. Es handelt sich hier also um eine politische Einteilung. Diese findet sich heute nur in wenigen Ländern, vorwiegend in den romanischen Ländern. Frankreich versteht unter dem Begriff „nation“ das französische Staatsvolk.

b) Die Volksgemeinschaft, d. h. der Inbegriff von Menschen, die miteinander durch die völkische Einheit verknüpft sind. Hier ist also die staatliche Einheit nicht erforderlich, die völkische Einheit ist unabhängig von Staatsgrenzen. — Die Bedeutung des Wortes „Nation“ im völkischen Sinne ist die bei der Mehrzahl der Staaten anerkannte, und auch wir Deutschen pflegen das Wort Nation im Sinne der völkischen Einheit anzuwenden. Wenn also künftig von dem Begriffe „Nation“ gesprochen wird, so soll damit die völkische Einheit gemeint sein.

2) In der gesamten Literatur ist die Frage nach maßgebenden Merkmalen, die Anspruch auf Allgemeinanzuwendung und Sicherheit bieten, vielfach behandelt worden, jedoch ist eine Einigung bisher nicht erzielt worden. Immerhin ist man sich darüber im klaren, daß man den Begriff „Nation“ von zwei Seiten untersuchen kann:

1. Nation, gekennzeichnet durch objektive d. h. äußere Merkmale.
2. Nation, gekennzeichnet durch subjektive d. h. auf die Willensbestimmung der Glieder gerichtete Merkmale.

a) Wird man der Frage nach den wichtigsten objektiven Merkmalen, die eine Nation aufweisen kann, näher treten, so heben sich hier drei Momente als besonders

7) Neumann a. a. O. Seite 132.

wesentlich hervor. Es sind dies: Abstammung, Sprache und Religion.

aa) Gewiß ist es möglich, die Rassen klar voneinander zu unterscheiden. Man kann hier gewisse Unterschiede zwischen den verschiedenen Rassen äußerlich wahrnehmen z. B. Farbe der Haut, Gesichtsbildung. Diese Merkmale lassen wohl eine Unterscheidung zwischen den Rassen zu, schwierig wird aber schon die Frage der Abstammung, wenn man sich eine der Rassen genauer anschaut, um zu erkennen, welche Völker ihr angehören. Gewiß wird man annehmen müssen, daß die Völker von Natur aus rein und unvermischt gewesen sind, doch hat sich dies immer mehr geändert, je mehr die Völker miteinander in Berührung traten. Man denkt unwillkürlich an die Römer, die, ausgehend von einer kleinen Volksgemeinschaft, sich einen für die Begriffe unserer Zeit unerhört großen Gebietskomplex zueroberten. Die Einführung von Angehörigen aller eroberten Länder als Sklaven brachte es mit sich, daß von dem eigentlichen römischen Volk schon zu Beginn der Kaiserzeit nicht mehr viel zu erkennen war. Wohl war die Macht Roms so stark, daß sie sich noch mehrere Jahrhunderte lang erhalten konnte, aber der Prozeß der Völkervermischung schritt immer weiter vorwärts, bis aus dem Erobervolk ein Mischvolk von Römern, Griechen, Germanen und anderen Völkern geworden war<sup>8)</sup>. Gerade das Beispiel Roms zeigt, daß selbst der Sieger sein Volk nicht unvermischt erhalten kann, vielmehr hat sich eine starke Vermischung der Sieger mit den Besiegten ergeben. Daß auch die Völkerwanderung kein Mittel war, um die siegreichen Germanenstämme rein und unvermischt zu erhalten, dürfte kaum zweifelhaft sein. Heute wird man kaum von einem Volke Europas sagen können, daß es sich als reiner Volkstypus darstellt. Die Karte der Völker Europas weist ein derart buntes Gemisch auf, daß man es sich verragen muß, die Begriffsbestimmung der Nation durch das Merkmal der Abstammung zu skizzieren, obgleich es nicht an Schriftstellern fehlt, die einen entgegengesetzten Standpunkt vertreten<sup>9)</sup>, jedoch hat die überwiegende Mehrzahl sich gegen die Abstammung als Kennzeichen der Nation ausgesprochen<sup>10)</sup>.

bb) Im engen Zusammenhang mit der Abstammung steht die Sprache, weil man sagen kann, daß ursprünglich Ab-

stammung und Sprache zueinander gehörten. Man möchte versucht sein, zu sagen, daß die Sprache dasjenige Merkmal ist, das allen Volksgenossen gemeinsam ist, also allgemein gültiges Kennzeichen des Begriffes der Nation gelten kann. Man wird dies um so eher glauben können, weil man in den völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Verträgen immer wieder Bestimmungen findet, die den Schutz der Muttersprache d. h. hier der Nationalsprache gewährleisten. Die Erfahrung zeigt aber, daß dem nicht so ist, denn auf die Frage, welches denn eigentlich die Sprache der Volksgenossen sei, wird man schwerlich eine befriedigende Antwort erteilen können.

1)1) Am naheliegendsten ist es, die Muttersprache als die Sprache der Gesamtheit der Volksgenossen anzusehen. Welches ist nun aber die Muttersprache? Bei engster Auslegung kommt man dazu, die Sprache der Mutter als solche anzusehen, wenn man jedoch etwas weiter in der Auslegung des Begriffes der Muttersprache geht, so wird man auch die Sprache des Vaters und die Sprache der Eltern als Muttersprache ansehen können<sup>11)</sup>. Schon hier kann man zweifeln, welcher der drei Sprachen der Vorrang als Muttersprache gebührt. Geht man über diese Auslegung hinaus, so wird man noch andere Auslegungsmöglichkeiten für den Begriff der Muttersprache finden.

2)2) Die Ansicht, daß die Sprache der Kindheit oder die best-beherrschte Sprache ein entscheidendes Merkmal für die Muttersprache sein soll, wird von vornherein abgelehnt werden müssen, weil die Sprache der Kindheit oft garnicht genau zu bestimmen ist — z. B. wo das Kind mehrere Sprachen spricht — und weil hier Zufälle eine ausschlaggebende Bedeutung haben können. Die best-beherrschte Sprache kann ebensowenig maßgebend sein, weil auch hier Zufälle eine große Rolle spielen, und man in Ländern, in denen Minderheiten unterdrückt werden, häufig die Erfahrung macht, daß man durch Unterdrückung der Nationalsprache den Erfolg erzielt, die Sprache der Mehrheit als best-beherrschte Sprache anzutreffen.

3)3) Die weiteren Arten der Muttersprache, die am liebsten gesprochen und die Denksprache, werden sich wohl im wesentlichen miteinander decken. Die Denksprache wird man aber zur Beurteilung der Muttersprache ganz unberücksichtigt lassen, weil sie sich auf den Standpunkt der Gegenwart stellt, also jedes Band der Abstammung vermissen läßt. Winkler sagt in diesem Zusammenhange sehr treffend: <sup>12)</sup>

8) Jellinek a. a. O. Seite 118.

9) Freytag-Loringhoven a. a. O. Seite 450.

10) Winkler a. a. O. Seite 15, Grunwald a. a. O. S. 12, Jellinek a. a. O. Seite 118, Wolzendorf a. a. O. Seite 20.

11) Plettner a. a. O. Seite 56, Winkler a. a. O. Seite 34.

12) Winkler a. a. O. Seite 35.

„Die Sprache der Abstammung kann man nicht wechseln, wohl aber die Sprache des Denkens.“ Alle diese hier aufgezählten Bedeutungen der Muttersprache können, selbst wenn man sich rein gefühlsmäßig der Elternsprache als Muttersprache zuneigen möchte, nicht so starke Argumente sein, um als rechtlicher Maßstab zur Beurteilung des Begriffes der Nation gelten zu können. Man hat versucht, außer der Muttersprache noch andere Fassungsmerkmale als Kennzeichen der Nation zu konstruieren.

4)4) Zunächst ist dies die Familiensprache. Darunter ist die Sprache zu verstehen, deren sich die Eltern im Verkehr untereinander und gegenüber den Kindern bedienen. Diese Familiensprache wird da, wo die Eltern und die Kinder dieselbe Sprache sprechen, von gewisser Bedeutung sein können, in Grenzgebieten jedoch, wo Ehen zwischen Eltern verschiedener Nationalität keine Seltenheit sind, und wo die Familiensprache einer gewissen Willkür unterworfen ist, kann die Familiensprache unmöglich als Maßstab für den Begriff der Nation anzusehen sein. Man muß auch diesen Versuch zur Deutung des Nationalbegriffes ablehnen. — Man hat außerdem den Begriff der Familiensprache variiert und den Begriff der Haushaltssprache geprägt. Darunter ist nicht nur die Sprache zu verstehen, die die Eltern untereinander und mit ihren Kindern sprechen, sondern auch die Sprache zwischen allen Verwandten und zwischen der Gesamtheit der häuslichen Angestellten. Diese Haushaltssprache ist noch eher zu verurteilen, denn man kann nicht Mitglieder des Haushaltes zwingen, eine Sprache als Nationalsprache anzuerkennen, die nur durch den zufälligen Aufenthalt innerhalb eines bestimmten Haushaltes bedingt ist.

5)5) Noch allgemeiner ist der Begriff der Umgangssprache, wobei hier nicht etwa eine Abart der Familien- oder Haushaltssprache zu verstehen ist, vielmehr ist die Umgangssprache gerade die Sprache, die außerhalb der Familie im Verkehr mit der Umwelt gesprochen wird. Hier scheint eine Quelle der Unterdrückung der Minderheitensprache zu liegen. Man vergegenwärtige sich, daß die nationalen Minderheiten im Umgange mit der Außenwelt d. h. also zu einem wesentlichen Teile mit den Gliedern der Staatsmehrheit, gezwungen sind, sich deren Sprache anzueignen und sich ihrer zu bedienen. Es würde dann dahin kommen, daß sich die Minderheiten entweder vollkommen von jedem Verkehr mit den Gliedern der Staatsmehrheit abriegeln müßten, damit sie zu erkennen geben können, daß sie nicht die Sprache der Mehrheit als Umgangssprache anerkennen, oder sie müßten ihre

eigene Nationalität langsam verlieren, sie würden also im Staatsvolke aufgehen, weil nur die Umgangssprache ein Zeichen der Nationalität darstellt. Man sieht aus dieser Tatsache, daß auch die Umgangssprache als Merkmal der Nationalität abzulehnen ist. — Daß der Begriff der Sprachkenntnis kein entscheidendes Merkmal ist, läßt sich ohne weiteres beweisen. Es gibt in vielen Ländern Gegenden, in denen das Staatsvolk nur eine Minderheit bildet, während die Angehörigen einer Minderheit in diesen Gegenden die Mehrheit bildet — z. B. die Litauer im Memelgebiet. — Die Angehörigen des Staatsvolkes werden nun die Sprache der Minderheit erlernen und häufig gebrauchen müssen, wenn sie sich in einem solchen Gebietsteil durchsetzen wollen. Sie werden dazu nicht selten schon auf Grund der wirtschaftlichen Notwendigkeit gezwungen sein. Aus dem Umstande, daß diese Angehörigen des Staatsvolkes die Sprachkenntnis der Minderheitensprache aufweisen, wird man niemals zu dem Ergebnis kommen können, daß sie nun zur Nationalität der Minderheit zuzurechnen sind. — Man sieht gerade aus diesem Beispiel, wie weit man auf der Suche nach passenden Definitionen der Nation gegangen ist, und zu welchen geradezu grotesken Folgerungen man kommen kann.

c) Ein anderes Merkmal, welches den Begriff der Nation definieren könnte, ist vielleicht die Religion. Möglich wäre dies, wenn es für jede Nation eine eigene Religion gäbe, die nur diese eine Nation aufzuweisen hat. Es gibt heute in keinem Staate der Welt eine eigene Nationalreligion. Man findet sogar nicht wenige Länder, bei denen die Mehrheit der Staatsbürger sich zu keiner bestimmten Religion bekennt. Vielmehr finden sich vielfach mehrere Religionen nebeneinander, ohne daß man nun sagen kann, daß die Verschiedenartigkeit des Religionsbekenntnisses die Gemeinsamkeit der Nationalität zerstört. — Gewiß wird man nicht verkennen können, daß die Religion ein sehr starker Faktor zur Einigung der Nation in sich ist, ihr aber deshalb die Stellung als objektiv erkennbares Merkmal der Nation einzuräumen, wäre zu weit gegangen. Man wird daher auch die Religion für die Begriffsbestimmung der Nation ablehnen müssen.

b) Das Ergebnis dieser Betrachtungen lehrt, daß man mit Hilfe der drei wesentlichsten objektiven Merkmale, Abstammung, Sprache und Religion, nicht dazu gelangen kann, eine einwandfreie Kennzeichnung des Begriffes der Nation zu schaffen. Man wird sich der Tatsache nicht verschließen können, daß andere, subjektive Momente erst die rechtliche Fixierung des Wesens der Nation ausmachen.

Wohl wird man sagen können, daß die Gemeinsamkeit von Abstammung, Sprache und Religion oder wenigstens das Auftreten einzelner dieser Merkmale starke Bindungen hervorrufen kann, jedoch muß ein Moment hinzutreten, ohne welches man sich heute die Nation nicht vorstellen kann: Der Wille und das Bewußtsein der Gemeinsamkeit. Es ist das Bekenntnis des Individuums, der nationalen Gemeinschaft angehören zu wollen. Fast die gesamte moderne Wissenschaft hat sich auf den Standpunkt gestellt, daß erst dieses Bekenntnis der Nationszugehörigkeit der entscheidende Faktor für den Begriff der Nation ist<sup>13)</sup>. Man wird sich nun nicht einzig und allein diesem subjektiven Momente anschließen können; zwar wird man darin ein entscheidendes Kriterium zu erblicken haben, aber es liegt nicht im Wesen des subjektiven Momentes, nun jeden objektiven Gesichtspunkt bei der Beurteilung der Frage der nationalen Zugehörigkeit völlig in den Hintergrund zu schieben. Vielmehr kann man der Lösung der Frage am besten so beikommen, wenn man sagt: Das subjektive Moment der Bekenntnisfreiheit soll eine Ergänzung der objektiven Merkmale darstellen, denn nur der Wille, einer Nation anzugehören, genügt nicht, es müssen auch gewisse objektive Kennzeichen vorhanden sein, die diesen Willen rechtfertigen. Dabei ist es nicht erforderlich, daß der Einzelne alle drei maßgebenden objektiven Merkmale aufweist, vielmehr wird es schon genügen, wenn er eins dieser Merkmale besitzt.

a) Man hat heute erkannt, daß die Voraussetzung für das Bewußtsein der Nationszugehörigkeit in dem Vorhandensein einer gewissen Kulturhöhe der Glieder der Nation zu suchen ist. Das Nationalbewußtsein setzt erst in dem Augenblick ein, wo die Erkenntnis vom Werte der Nation sich durchzusetzen begonnen hat<sup>14)</sup>. Auf dieser Erkenntnis der nationalen Gemeinschaft beruht das Wesen der Nation.

bb) Zu dem Bewußtsein der Nationszugehörigkeit kommt noch der Wille hinzu. Ein Volk, welches nicht imstande ist, sich aus dem Stadium der Gleichgültigkeit zu einem festen Nationalwillen aufzuraffen, kann niemals eine Nation werden. Und wie sich die Nationsbildung einer Bevölkerungseinheit gestaltet, so ergibt sich diese Entwicklung auch bei der einzelnen Persönlichkeit. Wer zwar einer bestimmten Nation kraft objektiver Merkmale

angehören könnte, es aber an dem Willen zum Nationalbekenntnis — z. B. durch Naturalisierung, Option oder Eintragung in ein Nationalregister — fehlen läßt, der ist eben nicht als Glied der betreffenden Nation anzusehen. — Hinzutreten muß zu Willen und Bewußtsein noch die Möglichkeit zur Erlangung der Selbständigkeit, die schließlich das Endziel aller Nationen sein muß. Oft werden wir den Fall erleben, daß die Uebermacht eines Volksteiles es dem anderen nach Selbständigkeit sterbenden Volksteile, der anderer Nationalität ist, gewaltsam unmöglich macht, sich loszulösen und einen eigenen Nationalstaat zu gründen. Man findet gerade nach Beendigung des Weltkrieges ganz bezeichnende Beispiele für diese Loslösungsbestrebungen, die in dem Ermessen einzelner Staaten, in diesem Falle der All. und Ass. Mächte stehen. Während man Polen, die Tschechoslowakei und andere Länder zu selbständigen Staaten machte, die weder ihren eigenen Bestand gefährdeten, noch irgend welche Gebietsverluste für sie bedeuten, übergang man die Tatsache, daß in ihren eigenen Landesteilen zahlreiche nationalbewußte Volksteile wohnen, einfach mit Stillschweigen. Man erinnere sich der Buren, der Iren und der Inder, deren Schicksal ständig die Besorgnis der Engländer erregt, und nur die jedes Nationalbewußtsein der erwähnten Nationen unterdrückende Politik hält diese Nationen nach an das englische Weltreich. Es ist leichter, ohne großen Schaden die nationalen Minderheiten seiner Gegner zu eigenen Staatsgebilden zu machen, als dies Werk im eigenen Lager durchzuführen.

Will man abschließend zu einer möglichst umfassenden Bestimmung des Begriffes der Nation gelangen, so werden sich gewisse Abweichungen nicht vermeiden lassen; denn es fragt sich, ob man die Untersuchung vom Gesichtspunkte des Statistikers, des Ethnologen oder des Soziologen führt. Auf Grund der vorausgehenden Untersuchungen wird man den Begriff der Nation folgendermaßen definieren können:

Nation ist die Gesamtheit von Individuen, die im Bewußtsein ihrer Zusammengehörigkeit — hervorgerufen durch gemeinsame Merkmale der Abstammung, Sprache oder Religion — gewillt ist, sich zu gemeinsamer Arbeit in Gegenwart und Zukunft zusammen zu finden.

3) Es sei noch im Anschluß an die Betrachtungen über das Wesen der Nation mit einigen Worten auf die eigentümliche Tatsache hingewiesen, wie es möglich ist,

13) Grunwald a. a. O. Seite 20, Plettner a. a. O. Seite 58, Wolzendorff a. a. O. Seite 22, Bernatzik a. a. O. Seite 86.

14) Jellinek a. a. O. Seite 119, Steinmetz a. a. O. Seite 5.

daß bestimmte Nationen sich trotz jahrhundertelanger Kämpfe um die Erhaltung der kulturellen Eigenart behauptet haben und nicht doch schließlich unterlegen sind. Dies wird auf zwei Ursachen zurückzuführen sein. Einerseits ist die innerhalb eines fremden Staates oder Staatsvolkes lebende Nation stark isoliert. Man wird sie von Aemtern und Berufen ausschließen und in jeder Weise gegenüber dem Mehrheitsvolke zurücksetzen. Der Staat sieht in ihnen einen Fremdkörper und stellt sich daher in allen Dingen in den bewußten Gegensatz zu dieser Nation. Auf diese Weise wird erreicht, daß sich die unterdrückte Nation vom Staate und dem Mehrheitsvolke zurückzieht, daß sie nur noch, soweit es irgend möglich ist, mit den eigenen Stammesgenossen Umgang pflegt, und daß eine Verschmelzung mit dem Mehrheitsvolke unmöglich gemacht wird. So finden wir gerade bei jahrhundertlang unterdrückten Nationen, daß Eigenkultur und Sprache erhalten geblieben sind — z. B. bei den Basken —. Auf der anderen Seite kann man eine gegenseitige Abneigung wahrnehmen, die ebenfalls zu einer völligen Entfremdung beider Teile, des Mehrheitsvolkes und der betreffenden Nation, führt. Auch hier werden die Folgen dieselben sein wie im ersten Falle. — Gerade in Europa findet man zahlreiche Nationen, deren Schicksal in Bezug auf ihre Selbständigkeit ein schwankendes gewesen ist. Die kleinen Völker, wie Esten, Letten, Iren und Kroaten, sind mannigfachen Schicksalen unterworfen gewesen, und keine Zeit konnte zur Stärkung des Nationalbewußtseins so stark beitragen wie die Zeit der Abhängigkeit und Bedrückung.

### III.

## Ueber den Begriff und die Arten der nationalen Minderheiten

Es ist bereits im letzten Kapitel gesagt worden, daß mit dem Frieden von Versailles sich die Völkerkarte erneut verwirrt hat. Man hat insbesondere von Deutschland große Teile des Landes abgetrennt und viele Millionen Deutscher fremden Staaten untergeordnet. Daß damit die Frage der Rechtsstellung der deutschen Minderheiten im besonderen und der nationalen Minderheiten im allgemeinen wieder besonders akut wurde, ist verständlich. — Gewiß unterscheidet man verschiedene Arten von Minderheiten, aber nicht allen werden gleicher Schutz und gleiche Rechte einzuräumen sein.

1) Bevor man der Frage nach den Arten der Minderheiten nähertritt, wird zu untersuchen sein, ob man schlechtweg jede Minderheit als nationale Minderheit im Sinne staatsrechtlicher Sonderregelung anzusehen hat. — Hier läßt sich in ziemlicher Kürze eine Antwort geben. Nicht jede nationale Minderheit wird man als solche bezeichnen können. Es gibt Staaten, wo eine oder mehrere Minderheiten einer nationalen Mehrheit gegenüber stehen. Wo es nun der Mehrheit gelungen ist, die Minderheit zu positiver Mitarbeit am Staate durch völlige Gleichberechtigung auf allen Gebieten des öffentlichen und privaten Lebens zu gewinnen, da wird diesen Minderheiten jedes Gefühl des Isoliertseins und der mangelnden Gleichberechtigung im Laufe der Zeiten völlig abhanden kommen. Als Beispiel diene hier die Schweiz<sup>15)</sup>, die eine starke französische und eine italienische Minderheit innerhalb ihrer Grenzen beherbergt. Aber wer wollte sagen, daß die französischen und italienischen Schweizer Glieder von Minderheitennationen sind? Ihnen fehlt eben das Gefühl, Minderheit im nationalen Sinne zu sein, sie wollen garnicht irgend eine Aenderung ihrer Lage herbeiführen, weil sie in völliger politischer u. sozialer Gleichberechtigung leben. Dabei entsagen sie nicht etwa ihrer nationalen Eigentümlichkeiten, sie erhalten sich ihre eigene Sprache und Kultur. Diese nationalen Gruppen sind vor allen Dingen aus dem Komplex der nationalen Minderheiten auszusondern, da man es hier mit gleichberechtigten Nationen innerhalb eines Staates zu tun hat. Es fehlt an den beiden maßgebenden Faktoren, die Mehrheit und Minderheit voneinander trennen: Bevorrechtigung und Minderberechtigung. — Was dem Wesen der nationalen Minderheit Gepräge und Eigenart verleiht, das ist der Wille und das Bekenntnis, der nationalen Minderheit zugerechnet zu werden und auf eine möglichst selbständige Gestaltung der Schicksale der Minderheit hinzustreben. Daß der Ausdruck „nationale Minderheit“ auf bestimmte Kennzeichen der Nationalität verweist, liegt auf der Hand. Schließlich ist es natürlich, daß die Glieder einer nationalen Minderheit auch die Staatsangehörigkeit der Mehrheit besitzen müssen. Wo dies nicht der Fall ist, da sind sie als Ausländer anzusehen. Man wird daher zu folgender Begriffsbestimmung der nationalen Minderheit gelangen:

Nationale Minderheit ist die Gesamtheit derjenigen Staatsbürger eines bestimmten Staates, die im Bewußtsein ihrer Zusammengehörigkeit — hervorge-

15) Plettner a. a. O. Seite 22.

rufen durch gemeinsame Merkmale der Abstammung, Sprache und Religion — gewillt ist, alles zu tun, um im Rahmen des Staatsverbandes nach einer möglichst freien Ausgestaltung des kulturellen und nationalen Eigenlebens zu streben.

2) Der Begriff der nationalen Minderheit ist nun so weit klargestellt, daß man sich einer Frage zuwenden kann, die in der gesamten Literatur Anlaß zu sehr verschiedenartigen Deutungen gegeben hat, es ist die Frage nach den Arten der nationalen Minderheiten.

a) Es ist bereits früher gezeigt worden<sup>16)</sup>, daß sich nur in den seltensten Fällen die Begriffe Nation und Staat decken. Die Tatsache, daß sich die Grenzen der Staaten auf Grund machtpolitischer Momente von Zeit zu Zeit verschieben, brachte es mit sich, daß Teile des einen Volkes unter die Staatshoheit eines anderen Volkes kamen. Gerade die neuen Staatsgrenzen, die durch den Versailler Friedensvertrag ihre Wirkung erhalten haben, sind ein beredtes Zeugnis dafür, mit welcher Willkür man große Teile des deutschen Volkes vom Mutterlande getrennt hat, ohne irgend wie auf die von den All. und Ass. Mächten ausgegebene Parole des Selbstbestimmungsrechtes der Völker Rücksicht zu nehmen. — Die vom Mutterlande abgetrennten Gebiete sind bei derartigen Absplitterungen wohl staatspolitisch durch die Grenzen getrennt, die abgetrennte Minderheit wohnt aber räumlich in einem dem Mutterlande unmittelbar benachbarten und durch kein anderes Siedlungsgebiet eines fremden Volkes getrennten Gebiet. Das Siedlungsgebiet von Mutterland und Minderheit bildet trotz politischer Grenzen einen räumlich geschlossenen Zusammenhang. Die politischen Grenzen sind meist keine freiwilligen, sondern sie sind auf Grund von staatlichen Zwangsvereinbarungen gebildet. Diese Minderheiten sind also keine natürlichen, man nennt sie daher *unechte Minderheiten*<sup>17)</sup>. Als Beispiel für diese *unechten Minderheiten* dienen die deutschen Minderheiten in den Grenzstaaten Polen, Tschechoslowakei usw. Winkler, der sich besonders eingehend mit den Arten der Minderheiten befaßt hat, bezeichnet diese *unechten Minderheiten* mit „Grenzlandminderheiten“ und trifft damit sehr richtig diese Art der Minderheiten<sup>18)</sup>. — Im Gegensatz zu dieser Art der Minderheiten, stehen die *echten Minderheiten*. Diese finden sich da, wo ein Volkssplitter

auf einem fremden Staatsgebiete angesiedelt ist und allseits von Gliedern des Staatsvolkes oder einer anderen Minderheit eingeschlossen lebt. Sie sind also räumlich von dem Siedlungsgebiet ihres Volkes getrennt. Sie wissen auf Grund ihres weit vom Mutterlande abliegenden Wohnens sehr wohl, daß es ihnen niemals gelingen wird, sich mit ihren Volksgenossen jemals wieder vereinigen zu können, vielmehr wird ihr Streben in erster Linie darauf gerichtet sein, im Sinne der Tradition des eigenen Volkes zu wirken und alles daran zu setzen, um sich ihre kulturelle Eigenart stets lebendig zu halten. Andererseits werden sie, wenn ihnen der Staat, in dem sie leben, Gewährung dieser ihrer Wünsche garantiert, diesen bejahen und ihn als ihren eigenen anerkennen. Beispiele für die *echten Minderheiten* sind die Deutschen im Wolgagebiet und die Sachsen in Siebenbürgen. — Winkler kennt eine ganz ähnliche Einteilung<sup>19)</sup>. — Während Szagunn diese *Minderheiten* in *echte* und *unechte Minderheiten* einteilt, nennt Winkler sie *natürliche* und *künstliche Minderheiten*. — Ungefähr ebenso teilt Auerhan die *Minderheiten* ein<sup>20)</sup>. Er unterscheidet drei Kategorien von *Minderheiten*, von denen sich die beiden ersten mit den genannten Fixierungen der *echten* und *unechten Minderheiten* decken. Nur fügt er noch eine dritte Gruppe von *Minderheiten* zu, das sind diejenigen *Minderheiten*, die sich nach einem Anschluß in dem Staate sehnen, dem sie gegenwärtig angehören. Diese *Minderheiten* möchten ein völliges Aufgehen in dem Staatsvolk, dem sie noch als *Minderheit* gegenüberstehen. Als Beispiel für diese *Minderheit* führt Auerhan die Elsässer an, die nach seiner Ansicht diese Anschlußbestrebungen begrüßen. Man wird aber dieser Ansicht keineswegs großes Vertrauen schenken dürfen, insbesondere wenn man bedenkt, daß Auerhan als Tscheche einen den Franzosen freundlichen Standpunkt vertritt. Man wird im Gegenteil derartige Bestrebungen seitens des deutschen Teiles der Elsässer bezweifeln müssen. Beweis hierfür ist die letzte Volkszählung im Elsaß,<sup>21)</sup> bei der es die Franzosen wohlweislich vermieden haben, die Zahl der deutschsprachigen Bevölkerung anzugeben, was sie aus Furcht vor der großen Anzahl von Bekennern des Deutschtums taten.

b) Daneben unterscheidet man auf Grund einer anderen Klassifizierung *geschützte* und *ungeschützte*

16) Vgl. Seite 14.

17) Szagunn (Aufsatz) Seite 30, Auerhan a. a. O. Seite 132.

18) Winkler a. a. O. Seite 32.

19) Winkler a. a. O. Seite 25.

20) Auerhan a. a. O. Seite 132.

21) von 1924.

Minderheiten<sup>22)</sup>. Diese Art der Einteilung soll hier nur kurz gestreift werden, weil ihr nur in völkerrechtlicher Beziehung Bedeutung beizumessen ist. Geschützte Minderheiten sind solche, die durch wechselseitige Verträge zwischen zwei oder mehreren Staaten einen gewissen Schutz genießen. Diese geschützten Minderheiten genießen auf Grund von Garantieverträgen zwischen dem Mutterlande und dem Staate, in dem sie wohnen, gewisse Sicherungen ihres nationalen Eigenlebens. Werden die ihnen zugesagten Forderungen nicht erfüllt, so steht ihnen die Beschwerde beim Völkerbund zu<sup>23)</sup>. Beispiel der geschützten Minderheit bilden die Deutschen in Polnisch-Oberschlesien auf Grund des O. S. A. Die Wirklichkeit zeigt aber, wie geringe Hoffnungen die Deutschen in Polnisch-Oberschlesien auf ihre Zukunft setzen können. — Im Gegensatz zu den geschützten Minderheiten stehen die ungeschützten Minderheiten, wie es heute z. B. die Deutschen in Südtirol und im Elsaß sind. Diese Minderheiten dürften zwar auf Grund ihrer nationalen Zugehörigkeit denselben Anspruch auf Pflege ihrer kulturellen Eigenart beanspruchen, gewährt wird dies ihnen aber nicht, und irgend eine Appellation an den Völkerbund steht ihnen nur im Petitionswege offen<sup>24)</sup>. Man sieht schon aus diesen ganz kurzen Ausführungen, daß die völkerrechtliche Regelung der Frage, wie die nationalen Minderheiten zu schützen sind, die denkbar ungünstigste ist, daß die nationalen Minderheiten vielmehr nur dann auf Besserung hoffen können, wenn die Staaten von sich aus Schritte zur Verbesserung der Lage der innerhalb ihres Landes wohnenden Minoritäten unternehmen.

aa) Wendet man sich nochmals den unechten, d. h. gewaltsam in ein fremdes Staatsgebiet gelangten Minderheiten zu — man kann diese Minderheiten auch mit Grenzlandminderheiten bezeichnen, — so wird man innerhalb dieser Minderheiten eine weitere Einteilung vornehmen können. Man wird nämlich häufig die Beobachtung machen können, daß die Glieder einer nationalen Minderheit innerhalb bestimmter Teilgebiete — dies können sein: Gemeinde, Kreise oder Provinzen — so dicht siedeln, daß sie innerhalb dieses bestimmten Gebietes gegenüber den Gliedern des Staatsvolkes in der Mehrheit sind. Minderheiten, die so eine Mehrheit in bestimmten Gebieten ausmachen, kann man mit relativen Minder-

heiten bezeichnen. Selbstverständlich befindet sich die Gesamtheit der Glieder der nationalen Minderheit gegenüber dem Staatsvolke in seiner Gesamtheit in der Minderheit.

bb) Im Gegensatz zu diesen Minderheiten seien die absoluten Minderheiten genannt. Es fehlt diesen Minderheiten an jeglicher partieller Mehrheit gegenüber dem Staatsvolk, ihnen ist es nicht möglich, irgendwie eine Mehrheit innerhalb eines bestimmten Gebietes aufzuweisen. Diese Minderheiten wohnen eben weit über das ganze Land zerstreut. — Szagunn macht den Vorschlag<sup>25)</sup>, den relativen Minderheiten im Gegensatz zu den absoluten Minderheiten größere Selbständigkeit in den Autonomiefragen zu gewähren. Er spricht sich für territoriale Autonomie aus und wünscht eigene Verwaltung in allen Fragen des Gerichtswesens, der Steuererhebung, des Polizeiwesens und der militärischen Gewalt. Den absoluten Minderheiten dagegen will er gewisse allgemeine Minderheitenrechte einräumen. Dieser Standpunkt ist aus folgenden Gründen abzulehnen: Es ist unbillig, Volksgenossen, die innerhalb eines Staates als Minderheit auftreten, in den verschiedenen Teilen nach der Stärke ihres Auftretens verschiedene Arten autonomer Rechte einzuräumen. Man kann nicht einen Teil derselben Minderheit gegenüber dem anderen zurücksetzen, weil er dünner über das Land zerstreut wohnt als der andere Teil. Wie wäre es z. B. mit den Deutschen in Polen bestellt, die in sehr beträchtlichen Teilen des Grenzgebietes eine relative Minderheit darstellen, während ein anderer Teil der deutschen Minderheit, besonders der auf dem flachen Lande wohnende, viel zerstreuter wohnt? Sollte man nun dem einen Teil der deutschen Minderheit größere autonome Rechte einräumen, als denen, die nicht innerhalb des Gebietes einer relativen Minderheit wohnen? Man wird kaum für den einen Teil derselben Minderheit größere Rechte einräumen können als für den anderen. — Noch eine zweite Schwierigkeit ergibt sich aus der Ansicht von Szaguna. Die Einführung eigener Gerichtsbarkeit und eigener Militärgewalt für die Minderheit würde für jeden Staat eine außerordentlich hohe Belastung ja vielleicht sogar eine Gefährdung bilden. Man wird sagen müssen, daß hierdurch alles getan wird, um einen Staat im Staate zu bilden, und das soll, wie wir noch später sehen werden, die Autonomie der Minderheit niemals sein. Eine Entziehung der Militärgewalt des Staates und die Einführung eigener Gerichtsbarkeit für die Minderheit würde den Staat seiner wichtigsten Machtinstrumente gegenüber den Staatsbürgern berauben. Damit kann kein Staat einver-

22) Szagunn (Aufsatz) Seite 31.

23) Rauchberg a. a. O. S. 6, Bordihn a. a. O. Seite 65, Nippold a. a. O. Seite 18.

24) Der Völkerbund und der Schutz der Minderheiten S. 26.

25) Szagunn (Aufsatz) Seite 31.

standen sein, und das mit Recht. Die Einführung so weit gehender Sonderrechte für die Minderheiten kann man daher keinem Staate zumuten. — Aus diesen beiden Gründen wird man zu einer Ablehnung der Differenzierung zwischen relativen und absoluten Minderheiten im Sinne der Ansicht Szagunns kommen.

c) Wenn Szagunn schließlich zu einer Gliederung der Minderheiten in eingessene und nicht eingessene Minderheiten Stellung nimmt<sup>26)</sup>, so geschieht dies wohl in erster Reihe aus dem Grunde, weil man in den nichteingessenen Minderheiten meist gar keine Minderheiten im Sinne der definierten Begriffe zu sehen hat. Echte wie unechte, geschützte wie ungeschützte Minderheiten werden meist zu den eingessenen Minderheiten zu rechnen sein, weil sie seit langer Zeit mit dem Boden und dem Siedlungsgebiete auf dem sie wohnen verbunden sind. Diese Minderheiten fußen mit ihrer ganzen geschichtlichen Entwicklung auf der Scholle. — Nicht eingessene Minderheiten dagegen sind gar keine Minderheiten, weil ihnen das historische Moment fehlt, und weil sie meist garnicht den Willen zur Zusammengehörigkeit offenbaren. Die polnischen Arbeiter (Sachsengänger), die für einen Teil des Jahres in Deutschland Arbeit nehmen, wird man daher nicht als Minderheiten bezeichnen können, zumal sie im allgemeinen nicht einmal die Staatsangehörigkeit des Landes, in dem sie Arbeit nehmen, annehmen werden. Sie bilden also gegenüber dem Staatsvolke keine Minderheiten, sodaß ein besonderer Schutz ihrer kulturellen Interessen nicht in Frage kommt. — Auch Winkler lehnt es ab, die, wie er sie nennt, „zugezogenen Minderheiten“ als Minderheiten anzuerkennen, da ihre Anwesenheit dem Gepräge des Landesteiles in dem sie sich gerade aufhalten, keinen Stempel aufdrücken<sup>27)</sup>.

Man sieht demnach, daß man die Arten der Minderheiten nach verschiedenen Gesichtspunkten einteilen kann. Während die Scheidung zwischen echten und unechten Minderheiten den Zweck verfolgt, zu zeigen, welche Minderheiten überhaupt noch mit einem Anschluß an das Mutterland rechnen können, bez. welche Minderheiten ganz auf sich selbst gestellt sind, will die Unterscheidung zwischen geschützten und ungeschützten Minderheiten andeuten, wo Hilfe zur Erhaltung nationaler Minderheiten besonders notwendig ist. Hier hat also die Tätigkeit der einzelnen Staaten ihren Minderheiten gegenüber einzusetzen.

26) Szagunn (Aufsatz) Seite 31.

27) Winkler a. a. O. Seite 31.

## IV.

### Option und Plebiszit

Die Tatsache, daß mit dem freien Bekenntnis der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit auch gewisse Rechte zur Erhaltung und Förderung dieser Minderheiten gegeben sein müssen, hat sich in den letzten Jahren in überraschendem Umfange durchgesetzt. Es sei hier eine Definition des Kieler Generalstaatsanwalts Dr. Hansen wiedergegeben, die das Recht auf Anerkennung des nationalen Bekenntnisses der Minderheiten treffend skizziert:<sup>28)</sup>

Entscheidend für das Zugehörigkeitsverhältnis zu einer nationalen Minderheit ist die Ueberzeugung, dieser Minderheit anzugehören, das nationale Bekenntnis, und als Folge daraus der Wunsch, aus diesem Bekenntnis Rechte abzuleiten.

Fast allgemeine Anerkennung findet heute diese These von der Ableitung von Rechten auf Grund der nationalen Zugehörigkeit: es ist ein Grundrecht des einzelnen wie der Gesamtheit der Glieder geworden und beansprucht Anerkennung durch das Völker- wie das Staatsrecht<sup>29)</sup>. Um zu erreichen, daß das Nationalbewußtsein so stark wie möglich geschützt wird, hatte man zunächst zwei Formen erwählt, die eine möglichst gerechte Verteilung strittiger Fragen des nationalen Bekenntnisses herbeizuführen in der Lage sein sollten: Option und Plebiszit. —

Unter Option versteht man die Berechtigung von Staatsbürgern, deren Scholle einem fremden Gebiet zugeschlagen werden soll, nach Uebergang des betreffenden Gebietes nicht die Staatsangehörigkeit des neuen Staates anzunehmen, sondern die alte Staatsangehörigkeit weiter zu behalten<sup>30)</sup>. Dieser Standpunkt, daß der Wohnsitz des

28) Zitiert bei Wertheimer a. a. O. Seite 25.

29) Wolzendorf a. a. O. Seite 22, Pletiner a. a. O. Seite 58, Grunwald a. a. O. Seite 23, Mintz a. a. O. Seite 55.

30) Aehnlich auch Kunz a. a. O. Seite 83/84.

einzelnen Optanten maßgebend ist, kann als der gegenwärtig herrschende angesehen werden. Ein zweiter Standpunkt, der besagt, daß der Geburtsort maßgebend für den Optanten sein soll, findet nur in wenigen Staaten Anhänger. — Zweck der Option ist es, den Zwang des Staatsangehörigkeitswechsels zu mildern und so jedem Individuum die Möglichkeit der freien Bestimmung seiner Staatsangehörigkeit zu geben<sup>31</sup>). Gleichzeitig wollen die Staaten damit erreichen, daß sie keine Minderheiten in ihren Staatsverband aufnehmen, die nur dem Zwange weichen, da hierin der Keim zu schweren Konflikten zu erblicken ist. — Leider ist das Mittel der Option nur eine schöne Geste, denn der siegreiche Staat wird sehr selten von diesem Selbstbestimmungsrecht Gebrauch machen, und wenn er dies tut, das Ergebnis der Option für seine Zwecke günstig gestalten.

Im Gegensatz zur Option steht das Plebiszit und zwar deshalb, weil das Plebiszit die Auswirkung des Kollektivwillens eines ganzen Landesteiles darstellt, während die Option das Selbstbestimmungsrecht des Individuums schützen will. Das Plebiszit steht also im bewußten Gegensatz zur Option, und hierin wird man eine große Gefahr sehen müssen. Die Entscheidung durch das Plebiszit bedeutet in seiner Auswirkung eine Majorisierung der Minderheit und damit auch des Individuums. Was für die Mehrheit der Bevölkerung als glücklich erscheint, kann für den Einzelnen oder eine Minderheit das Gegenteil bedeuten. Das Plebiszit steht also der Idee der Gleichberechtigung hindernd gegenüber. Dies ist auch beim Abschluß des Versailler Friedensvertrages erkannt worden, und man hat für die Landesteile, für die ein Plebiszit angeordnet wurde — es waren Ost- und Westpreußen, Oberschlesien und Schleswig-Holstein, bestimmt, daß der bei der Abstimmung in der Minderheit verbleibende Volksteil im Anschluß an das Plebiszit seine Staatszugehörigkeit selbst bestimmen könne<sup>32</sup>). —

Es ist in diesem Abschnitt absichtlich nur in aller Kürze auf die Bedeutung der Option und des Plebiszits eingegangen worden, weil die beiden Formen des Selbstbestimmungsrechtes nicht geeignet sind, für alle Minderheiten Anwendung zu finden, vielmehr werden Option und Plebiszit da akut werden, wo ein bestimmtes Gebiet eines Staates von einem anderen, meist dem Nachbarstaat, über-

nommen wird. Option und Plebiszit werden also nur für solche Grenzlandgebiete in Frage kommen, die künftig an ein anderes Land fallen sollen. Dagegen haben Option und Plebiszit keinen Einfluß auf alle anderen, oft schon seit Jahrhunderten in fremdem Staatsgebiet lebenden Minderheiten, insbesondere sind dies also die echten Minderheiten. — Option und Plebiszit sind schließlich nur Mittel, um das Vorhandensein unechter Minderheiten nach Möglichkeit zu verhindern, sind diese aber einmal da — z. B. wenn keine Option oder Plebiszit stattfindet, so wird man nach einem anderen Schutz für die Minderheiten suchen müssen. Dieser Schutz der nationalen Minderheiten wird vor allen Dingen darauf gerichtet sein, nicht völlig in dem Mehrheitsvolk aufzugehen, zumal dieses meist bestrebt sein wird, seinen Minderheiten die Entfaltung eigenkulturellen Lebens zu erschweren. Zweck des modernen Staatsrechts muß es daher sein, einen Ausgleich zwischen den allgemeinen Staatsinteressen und den Interessen seiner Minderheiten zu schaffen. Wo dies gelingt, wird die Minderheit stets ein durchaus aktiver Bevölkerungsteil des Staates werden. So ergibt sich also die Frage, welchen Weg der Staat einschlagen muß, um seinen Minderheiten im Sinne einer freien Entfaltung nationaler Eigentümlichkeiten gerecht zu werden.

## V.

### Selbstverwaltung und Autonomie

Der Versuch, nationale Minderheiten durch Option und Plebiszit zu verhindern bzw. einzuschränken, hat nur vom völkerrechtlichen Standpunkt Interesse und ist überhaupt nur als provisorische und auf bestimmte Grenzstaaten anwendbare Regelung denkbar.

1) Notwendig ist aber die Erörterung der Frage, ob und inwieweit jeder Staat von sich aus die Pflicht hat, den Bestrebungen seiner Minderheit entgegenzukommen, und welche Ausdrucksformen des Willens der nationalen Minderheiten denkbar sind. Man wird zunächst feststellen müssen, daß der nationale Wille, d. h. das Bedürfnis nationaler Zusammengehörigkeit, nicht der Ausfluß eines individuellen Willens ist, daß vielmehr der Wille der nationalen Minderheit ein in sich geschlossener Kollektivwille ist. Pflicht des Staates ist es, diesem Kollektivwillen Aus-

31) Schätzel a. a. O. Seite 133.

32) Plettner a. a. O. Seite 20.

druck zu verleihen und auf die Wahrung der Kollektivinteressen zu achten. Dabei hat der Staat sich ausgleichend und allen Teilen gerecht werdend zu verhalten. Um dies zu erreichen, ist es notwendig, daß der Staat über den Interessen seiner Nationen steht, daß er zunächst das Staatswohl d. h. also das Wohl aller Staatsbürger im Auge hat, und daß sich als Folge die gerechte Behandlung aller nationalen Minderheiten ergibt. Tut der Staat dies nicht, sondern gleitet er zum Sprachrohr eines bestimmten Teiles des Staates herab, so ist es mit der notwendigen Neutralität zu Ende. Diese Neutralität wird nur sehr schwer möglich sein, denn es wird sich nicht vermeiden lassen, daß die Executivorgane sich durch subjektive Einstellung in einer bestimmten Richtung beeinflussen lassen. Hierin liegt meist eine große Gefahr für die nationalen Minderheiten. Um ihr zu begegnen, wird es notwendig sein, den Interessenkreis der nationalen Minderheit dem staatlichen Organismus zu entziehen, und ihn zu einem selbständigen Gebilde zu machen. Natürlich darf dieses neue Gebilde nicht etwa außerhalb des Staatsganzen stehen, denn es würde dies einen Staat im Staate bedeuten; vielmehr wird es in den Rahmen des Staates in geeigneter Weise hineinzu bauen sein.

a) Die Form, in die das Interessengebiet der nationalen Minderheit einzugliedern sein wird, ist die des Selbstverwaltungskörpers. Dieser Selbstverwaltungskörper muß mit Mitteln ausgestattet sein, die es ihm ermöglichen, seinen Willen auch durchzusetzen. Die Selbstverwaltungskörper werden daher juristische Personen des öffentlichen Rechtes sein müssen.

b) Welches der Interessenkreis dieser öffentlich-rechtlichen Körperschaft ist, wird zu untersuchen sein. Man erkennt dies sofort, wenn man das Wesen der Minderheit sich vor Augen führt. Die nationale Minderheit will eine Vereinigung aller derjenigen anstreben, die sich durch Bande der Abstammung, Sprache und Religion in Verbindung mit dem Gemeinschaftswillen zueinander hingezogen fühlen. Das Motiv der nationalen Minderheit ist also ein ausgesprochen kulturelles. Gemeinsame Merkmale der Kultur und ihre Erhaltung bilden das typische Moment. So wird man also alle Fragen, die für die Erhaltung der Minderheiten von ausschlaggebender Bedeutung sind, als zur Selbstverwaltung gehörig ansehen müssen. Man kann daher die Selbstverwaltung als eine kulturelle Selbstverwaltung ansehen. Im Widerspruch steht, wie schon früher (Seite 27) angedeutet, Szagunn<sup>33)</sup>, der

auch die militärische Gewalt und das Gerichtswesen in den Aufgabenkreis der Selbstverwaltung hinein beziehen möchte. Die Gründe, die man gegen diese Differenzierung der kulturellen Selbstverwaltung anführen kann und die für die Ablehnung der Zuziehung von Militärwesen und Gerichtsbarkeit sprechen, sind bereits früher behandelt worden (Seite 27). — Abzulehnen ist jede Beimengung politischer Faktoren für die kulturelle Selbstverwaltung, sie hat sich vielmehr nur den Aufgaben zu widmen, die der Rahmen der kulturellen Selbstverwaltung vorschreibt. Geht sie darüber hinaus, so kann und muß der Staat dagegen einschreiten, er braucht es nicht mit anzusehen, daß sich die kulturelle Selbstverwaltung in Angelegenheiten einmischet, die über ihren Wirkungskreis hinausgehen. Wie weit nun dieser Wirkungskreis im einzelnen geht, ist schwer für die Gesamtheit der kulturellen Selbstverwaltungen zu sagen. Es ergibt sich dies auf Grund jeweiliger Vereinbarungen zwischen Staat und Minderheit.

2) Was aber für jede kulturelle Selbstverwaltung Ziel und höchstes Streben ist, das ist die Frage, ob sich die kulturelle Selbstverwaltung im Rahmen ihrer Tätigkeit selbst Gesetze geben kann. Dies ist die Kernfrage der kulturellen Selbstverwaltung. Man muß die nationale Minderheit als eine derart stark hart in sich gefestigte und nach Ausdrucksformen strebende Einheit ansehen, daß ihr ohne Bedenken die Freiheit eigener Gesetzgebung im Rahmen der kulturellen Selbstverwaltung zuzubilligen sein wird. Kulturelle Selbstverwaltungen mit einer Eigengesetzgebung nennt man kulturelle Autonomie. Mit der Errichtung der kulturellen Autonomie hat die nationale Minderheit das erreicht, was ihr stets als Ziel vor Augen stehen muß. Damit ist die staatsrechtliche Lösung des Minderheitenproblems generell gegeben. — Aufgabe des Staates ist es, die kulturelle Autonomie dahin zu überwachen, daß die Gesetze sich einerseits im Rahmen der kulturellen Selbstverwaltung halten, und daß sie andererseits mit den geltenden Landesgesetzen nicht in Kollision kommen. Ist dies aber der Fall, so müssen natürlich die Gesetze der kulturellen Autonomie den Landesgesetzen weichen, denn stets muß der Staat oberstes Organ bleiben, und die kulturelle Autonomie muß bestrebt sein, sich dem Rahmen des Staates und seiner Gesetzgebung einzuordnen.

a) War bisher von dem Umfang der kulturellen Autonomie die Rede, so wird nunmehr davon zu sprechen sein, welche Gebiete der Selbstverwaltung von der kulturellen

<sup>33)</sup> Szagunn (Aufsatz) Seite 31.

Autonomie erfaßt werden. Es ist zunächst die Frage zu erörtern, ob man die kulturelle Autonomie als Territorial- oder Personalkörperschaft aufbauen will. Es sei daher kurz auf den Unterschied zwischen Territorial- und Personalprinzip eingegangen.

aa) Das Territorialsystem beruht darauf, daß die nationalen Minderheiten innerhalb der Staatsgrenzen bestimmte Landesteile zur Verwaltung erhalten. Hierbei ergibt sich aber, daß nicht jeder Minorität derartige Kompetenzen zugewiesen werden können, weil man im Prinzip nur solchen Minderheiten Anspruch auf derartige Hoheitsrechte einräumen kann, die sich durch ihre geschichtliche Entwicklung dem Wohnsitze verbunden fühlen. Denkbar ist es natürlich auch, daß lediglich das Vorhandensein der Minderheit dieser das Recht auf nationale Autonomie sichert, ohne daß eine historische Entwicklung innerhalb des betreffenden Gebietsteiles vorgegangen ist. — Daß dies System heute als Grundlage für die kulturelle Selbstverwaltung nicht mehr in Frage kommt, hat verschiedene Ursachen. Einerseits weist die Möglichkeit der leichten Verständigung zwischen entfernt wohnenden Volkssplittern heute keine großen Schwierigkeiten mehr auf, denn sowohl die modernen Verkehrsmittel wie die Verständigung durch Zeitungen ist für Teile nationaler Minderheiten eine Brücke der Vermittlung. Die einzelne Minderheit ist daher nicht mehr so stark wie früher an die Scholle gebunden. Andererseits würden alle diejenigen Personen, die innerhalb des einer bestimmten nationalen Minderheit zur Verwaltung übertragenen Gebietes wohnen, sich deren Hoheit anpassen müssen. Dies darf aber nicht das Wesen der kulturellen Selbstverwaltung sein, da es dem Prinzip der Gleichberechtigung zuwiderlaufen würde. Es muß das Bestreben des Staates sein, daß alle innerhalb seiner Grenzen wohnenden Nationalitäten nebeneinander ohne jede Schmälerung ihre kulturelle Eigenart pflegen sollen. Außerdem ist hier der Trennungsstrich für die Kompetenz jeder Nationalität sehr schwer zu ziehen, weil die wirtschaftlichen Momente heute eine viel stärkere Bindung als jede andere Bewegung bedingen. Jedes Gebiet ist auf wirtschaftliche Verhältnisse des Nachbargebietes angewiesen, und es ist nur im Interesse jedes Staates zu wünschen, daß ein möglichst starker Ausgleich zwischen den verschiedenen Gebieten innerhalb des Staates erfolgt. Tritt diese Tatsache auf dem flachen Lande vielleicht auch nicht so klar zu Tage, so ist es in den Städten überhaupt nicht mehr möglich, aus wirtschaftlichen Gründen scharfe Scheidungen vorzunehmen. — Aber nicht nur das wirtschaftliche

Leben würde zu einer Schädigung der Interessen der Gebietsminorität führen, auch der kulturellen Entwicklung muß dies zum Nachteil sein. Denn welche Interessen hat die Gebietsmajorität an der Entwicklung des kulturellen Eigenlebens der Gebietsminorität? Es würde schließlich dahin kommen, daß die Gebietsmajorität die Minoritäten ihrem Dienste gefügig machen würde, und daß sie andererseits die außerhalb ihres eigenen Verwaltungskörpers wohnenden Stammesgenossen vernachlässigen würde und womöglich deren völligen Untergang nicht aufhalten könnte. Es würde also zu einer vollkommenen Zersplitterung des Staates führen, was keineswegs der Sinn der kulturellen Autonomie sein kann. Man muß daher zu dem Schluß kommen, daß das Territorialsystem für den Staat und seine Glieder schädlich, daher abzulehnen ist.

bb) Personalprinzip: Grundlegend ist zunächst die Feststellung, daß für die Glieder der einzelnen Nationalitäten lediglich die Grenzen des Staates als Abgrenzung für ihre Tätigkeit gezogen sind. Das trennende Element für die einzelnen Glieder ist der Wille, rechtlich einer bestimmten Nationalität zugerechnet zu werden. — Freilich ist es vollkommen unmöglich vom Grundsatz der Territorialität ganz abzuweichen, was mit dem über das Territorialprinzip Gesagten nichts zu tun hat. Denn da jede nationale Gruppe nach möglichst freier Ausgestaltung ihres nationalen Eigenlebens trachtet, so wird der Staat damit rechnen müssen, daß weite Teile des Gemeinlebens durch die Handlungen der nationalen Minderheiten ergriffen werden.

Aus der Gegenüberstellung beider Systeme kommt man zu dem folgenden Ergebnis: zur Wahrung der Interessen und Bedürfnisse jeder nationalen Minderheit sowie zur Erhaltung völkischer Eigenart ist das Personalprinzip das richtige. Grundlage des Personalprinzips, dessen Befürwortung in den verschiedenen Verfassungen und Sondergesetzen ihren Ausdruck findet — estn. Kult. Aut. Gesetz —, ist die Einführung eines Nationalkatasters (Nationalregister), für welches sich mit besonderer Ausführlichkeit u. a. Wolzendorf einsetzt<sup>34</sup>).

b) Laun<sup>35</sup>) und Schmidt<sup>36</sup>), beide Anhänger des Personalprinzips, welches man, wie erwähnt, als das den Minder-

34) Wolzendorf a. a. O. Seite 36 und 38 ff., ähnlich Bernatzik a. a. O. Seite 85 ff., anderer Meinung Skala-Luzican a. a. O. Seite 52.

35) Laun: „Entwurf eines internationalen Vertrages über den Schutz nationaler Minderheiten“.

36) Schmid: „Wie können nationale Minderheiten geschützt werden?“.

heiten günstige bezeichnen muß, haben sich über den Umfang der kulturellen Autonomie in ihren Entwürfen sehr ausführlich und klar ausgesprochen. Laun<sup>37)</sup> sagt wörtlich:

Wenn in einer Gemeinde oder in einem kleinsten Verwaltungsbezirk eine nationale Minderheit besteht, welche in einem nationalen Kataster evident geführt wird, so bilden alle Personen, welche in dem nationalen Kataster eingetragen sind, eine öffentliche Körperschaft. Diese Körperschaft ist berechtigt, im Rahmen der allgemeinen gesetzlichen Vorschriften die folgenden Angelegenheiten durch selbstgewählte Organe zu besorgen: 1) ..... 2) Schulen und Unterrichtsanstalten zu errichten, in welchen der Unterricht in der Sprache der nationalen Minderheit durch von ihr bestellte Lehrkräfte erfolgt. 3) Nationale Kulturorganisationen zu bilden und nationale Kultuseinrichtungen zu schaffen. 4)... 5) durch Errichtung von Wohltätigkeits- und Fürsorgeanstalten, wirtschaftlichen Unternehmungen, Konsumentenorganisationen, von Theatern, Museen, Sammlungen und durch sonstige auf freiwillige Teilnahme oder Inanspruchnahme berechnete Veranstaltungen nicht obrigkeitlichen Charakters für die wirtschaftlichen oder ideellen Bedürfnisse der Volksgenossen zu sorgen. 6) Zu den genannten Zwecken nationale Angaben nach Art direkter Steuern von den Personen, welche auf Grund des Katasters zur nationalen Minderheit gehören, einzuheben, und falls die Einzahlung nicht freiwillig erfolgt, bis zu einem Höchstmaß von 200 % der allgemeinen staatlichen, kommunalen und sonstigen direkten öffentlichen Angaben zwangsweise einzuheben.

Es wird sich bei Erörterung des estn. Kult. Aut. Ges. später erweisen, daß der Estnische Staat sich bei Abfassung dieses Gesetzes eng an den Laun'schen Entwurf gehalten hat. Schmidt äußert sich zu dem Umfange der nationalen Autonomie wie folgt:<sup>38)</sup>

Die Volksgemeinschaften<sup>39)</sup> ordnen ihre kirchlichen und Schulangelegenheiten sowie die Wohlfahrts- und Gesundheitspflege und die ihnen angeschlossenen Bildungs-, Pflege und Fürsorgeanstalten selbständig. Alle Kultus- und religiösen Angelegenheiten werden

von der Volksgemeinschaft selbständig verwaltet. Ihre oberste Kultusverwaltung hat das Recht, mit der obersten Kirchenverwaltung des Mutterstaates in Beziehung zu treten. Sämtliche Schulanstalten der Volksgemeinschaften haben die Eigenschaft der Staatsschulen und die mit ihnen verbundenen Rechte, insbesondere auch das Recht der Anstellung von Leitern und Lehrern des eigenen Volkes, sowie die Prüfung und Ausstellung von Diplomen. Die Schulen und Anstalten der Volksgemeinschaften haben das Recht, auch Schüler und Personen aufzunehmen, die nicht ihrer Volksgemeinschaft, wohl aber ihrem Volke angehören.

aa) Beide Entwürfe sind im wesentlichen über den Inhalt der Autonomie einig. An der Spitze geht natürlich das Schulwesen, welches für jede nationale Gemeinschaft die Grundlage zur Erhaltung eigener Kultur bildet.

bb) Aber nicht nur das Schulwesen bedarf der besonderen Pflege seitens der Kulturselbstverwaltungen, vielmehr dehnt sich das Interesse auch auf das sonstige Bildungswesen, wie Theater eigensprachige Bibliotheken, Museen und besonders das Zeitungswesen aus. Gerade die Zeitung ist der beste Faktor zur gleichmäßigen Erfassung möglichst weiter Kreise der nationalen Minderheiten, besonders unter dem Gesichtspunkte, daß sie ein Sprachrohr für die Beziehungen zum Mutterlande darstellen und so einen lebendigen Mittler für die Sorgen und Zweifel der Minderheiten bilden.

cc) Wichtig ist auch die Steuererhebung, die es den Minderheitenselbstverwaltungen ermöglicht, die Mittel aufzubringen, die für eine ausreichende finanzielle Unterstützung der kulturellen Einrichtungen erforderlich sind.

dd) Schließlich gilt auch die Fürsorge als Schutzgebiet der Kulturselbstverwaltungen, gleichgültig, ob sich diese auf Unterstützungen Unbemittelter, Nachweis von Anstellungen oder die Krankenpflege bezieht.

Man sieht, die Aufgaben der Kulturselbstverwaltungen sind außerordentlich umfangreicher Art, und es ist zu hoffen, daß die kulturelle Autonomie in allen Ländern, die eines Minderheitenschutzes bedürfen, ihren Eingang findet. Daß die kulturelle Autonomie für viele Minderheiten nur einen Uebergang bedeutet, liegt auf der Hand. Denn alle Grenzlandminderheiten, also die gewaltsam vom Mutterlande losgerissenen, erstreben über die Autonomie hinaus den Anschluß an das Mutterland. Hier soll die Autonomie die Lage der Minderheiten nur für die Zeit der Trennung vom Mutterlande mildern. Und das wird sie bestimmt,

37) Laun a. a. O. Seite 9.

38) Schmid a. a. O. Seite 19.

39) Gemeint ist die kulturelle Autonomie.

wenn sie so durchgeführt wird, wie sie gedacht war. Allen anderen Minderheiten besonders also den echten Minderheiten wird die kulturelle Autonomie endlich das bieten, was ihnen zur Erhaltung völkischer Eigenart erforderlich ist.

3) Wirft man zum Schluß noch einen Blick auf den verfassungsrechtlichen Schutz, der den Minderheiten gewährt wird, so ergibt sich folgendes Bild:

a) Das Deutsche Reich hat in die Reichsverfassung zum Schutze seiner fremdsprachlichen Volksteile den § 113 aufgenommen, in dem für freie, volkstümliche Entwicklung insbesondere für den Gebrauch der Muttersprache als Schulsprache eingetreten wird<sup>40)</sup>. — Es sind auch bereits Bestrebungen im Gange, die den innerhalb des Deutschen Reiches wohnenden nationalen Minderheiten — sie sind zwar sehr gering — Regelung des kulturellen Eigenlebens gewähren sollen. Darauf deuten besonders mehrere Reden des Reichsministeriums des Äußeren Dr. Stresemann hin, der am 9. Februar 1926 u. a. sagte:<sup>41)</sup>

Wir können für deutsche Minderheiten im Auslande nur mit voller Ueberzeugung und aus gutem Gewissen eintreten, wenn wir das, was wir für Deutsche im Auslande verlangen, auch denjenigen geben, die Minderheiten in unserem deutschen Vaterlande darstellen.

Und in einer anderen Rede führte Stresemann aus:<sup>42)</sup>

.....wir müssen dahin streben, mit allem Einfluß und allen Gremien, die in Betracht kommen, diese kulturelle Autonomie für unser Deutschtum draußen zu erhalten; eine Aufgabe, die aber auch an die deutschen Ländervertretungen sich richtet mit der Formel, in deutschen Ländern zu tun, war wir für das Deutschtum draußen verlangen.

b) Besondere Bedeutung hat das O. S. A. vom 15. Mai 1922, welche einen Minderheitenschutzvertrag zwischen Deutschland und Polen darstellt und die beiderseitigen Minderheiten schützen soll<sup>43)</sup>. Leider sind die Wirkungen dieses Vertrages keineswegs günstig, denn die deutsche Bevölkerung Polens durchlebt eine Leidenszeit, wie sie schlimmer kaum gedacht werden kann<sup>44)</sup>. Gerade dort

40) Anschütz a. a. O. Seite 211.

41) Kraus a. a. O. Seite 265.

42) Kraus a. a. O. Seite 266, ausführlich: Kulturwille 1. Jahrg. Heft 2, Juni 1925.

43) Kraus a. a. O. Seite 129 ff., besonders Artikel 109 und 110 poln. Verfassung.

44) Ruckser: Die Rechtsstellung der Deutschen in Polen.

setzen die Polen mit ihren Schikanen ein, wo das Deutschtum an seiner empfindlichsten Stelle zu treffen ist, nämlich im Schulwesen. Blättert man die Stellungnahme der Gemischten Kommission durch<sup>45)</sup>, so wird man finden, daß fast alle Entscheidungen ihres Präsidenten Calonder Schulfragen betreffen, und zwar handelt es sich stets um Verstöße der Polen gegen die Bestimmungen des O.S.A.

Blickt man die Verträge der anderen europäischen Länder hinsichtlich der Minderheitenschutzverträge durch, so findet man bei den meisten Staaten gewisse Schutzbestimmungen, jedoch sind diese meist loserer Art. Der Völkerbund hat die Aufnahme der neuen Staaten in den Völkerbund von einer Erklärung ihrer Regierungen abhängig gemacht, die besagt, daß sich die neu eintretenden Mächte verpflichten, den in ihren Grenzen wohnenden Minderheiten besonderen Schutz kulturellen Eigenlebens zu gewähren. Aber nur ganz wenige Staaten sind bisher diesem Verlangen nachgekommen, die meisten Staaten haben sich damit begnügt, in ihre Verfassungen allgemein gehaltene und wenig sagende Bestimmungen aufzunehmen. Nur wenige Ausnahmen gibt es.

c) Finnland hat mit Schweden einen sehr loyalen Minderheitenvertrag abgeschlossen, durch den die schwedische Minderheit in Finnland autonome Rechte erhält<sup>46)</sup>.

d) Lettland hat wenigstens den Versuch gemacht, eine Verwirklichung des Schutzes der Minderheitenkultur herbeizuführen. Das „Spezialgesetz“ der Minderheiten vom 8. Dezember 1919<sup>47)</sup> schafft den nationalen Minderheiten das Recht, die kulturelle Autonomie auf dem Gebiete des Schulwesens auszuüben. Hier liegt wenigstens ein bedeutender und begrüßenswerter Aufakt vor. Außerdem liegt ein „Gesetzentwurf über die national-kulturellen Selbstverwaltung der deutschen Volksgemeinschaft und den Gebrauch der deutschen Sprache in Lettland“ vor. Hoffen wir, daß den Deutschen Lettlands bald das Recht der kulturellen Autonomie gesichert sein wird.

e) Damit ist aber die Reihe der Bestrebungen zur Herbeiführung der kulturellen Autonomie leider fast erschöpft. Bei manchen Staaten liegen die Dinge besonders schlimm, z. B. in Südtirol, das gänzlich ungeschützt der Willkür Italiens preisgegeben ist.

Mit gutem Grund ist bisher Estland aus dem Kreise dieser Betrachtungen weggelassen worden. Dies kleine

45) vgl. S. 8.

46) Aalandabkommen vom 27. Juni 1921 s. Kraus a. a. O. Seite 116; ferner Quidde a. a. O. Seite 19.

47) Rühlmann a. a. O. Seite 219 ff, Bordihn a. a. O. Seite 15.

Land hat mit dem estnischen Kulturautonomiegesezt<sup>48)</sup> vom 5. Februar 1925 eine Tat von bahnbrechender Bedeutung auf dem Gebiete der staatlichen Minderheitenschutzgesetzgebung vollbracht. Estland ist der erste Staat, der eine Grundlage für seine Minderheiten geschaffen hat, die es verdient, den Beifall und die Nachahmung der anderen Staaten zu finden. Wenn auch Schwächen in diesem Gesetz auftauchen, so wird man sich der Tatsache nicht verschließen können, daß hier wenigstens ein Anfang zur Besserung der Lage der Minderheiten gemacht worden ist. Da das estnische Kulturautonomiegesezt für die gesamte Minderheitenschutzgesetzgebung von grundlegender Bedeutung ist, wird es notwendig sein, dies Gesetz auf seine Vorzüge und Schwächen hin mit aller Sorgfalt zu untersuchen.

48) Kraus a. a. O. Seite 191 ff.

## B. Besonderer Teil

### I.

#### Die Rechte der nationalen Minderheiten Estlands im Grundgesetz (= Verfassung) und anderen wichtigen Landesgesetzen.

Kaum ein Land ist vom Tage seiner Gründung so stark vom Prinzip der kulturellen Autonomie für die innerhalb seiner Staatsgrenzen wohnenden nationalen Minderheiten durchdrungen gewesen wie der junge Estnische Staat. Bereits im Februar 1918 heißt es in einem Erlaß der temporären Regierung an die Bevölkerung Estlands:<sup>1)</sup>

Den in den Grenzen des Freistaats lebenden nationalen Minderheiten, den Russen, Deutschen, Schweden etc. werden ihre Rechte auf national-kulturelle Autonomie gewährleistet.

Kurze Zeit ruhten diese Bemühungen der Regierung und zwar z. Z. der Okkupation durch die deutschen Truppen. Aber schon im November desselben Jahres wird erneut die Versicherung an die nationalen Minderheiten zur Wahrung ihrer Rechte gegeben. Von grundsätzlicher Bedeutung für die Stellung der temporären Regierung gegenüber den nationalen Minderheiten ist ein Erlaß, der sich betreffs der Schulen wie folgt äußert (vom 2. Dezember 1918)<sup>2)</sup>:

Die Muttersprache der Schüler wird als Unterrichtssprache in allen in den Grenzen des Estnischen Freistaates befindlichen Schulen anerkannt und gelangt sofort zur Anwendung.

In demselben Erlaß wird weiter bestimmt, daß bei entsprechender Anzahl von Schülern der nationalen Minderheit entweder eigene Schulen oder Parallelklassen errichtet werden sollen. — Ferner sieht die erste Estnische

1) Maddison a. a. O. Seite 3.

2) Maddison a. a. O. Seite 4.

Verfassung — die Verfassung der temporären Regierung — die Schaffung von Kulturdezernaten beim Bildungsministerium vor, an deren Spitze Volkssekretäre, die die Interessen der Minderheiten wahrnehmen, stehen sollen. — Interessant ist auch ein Gesetz der konstituierenden Versammlung vom 7. Mai 1920 betreffs der „Öffentlichen Elementarschulen.“ § 4 dieses Gesetzes sagt, daß

nach der Muttersprache des Schülers die Elementarschulen in estnische, deutsche, russische, schwedische und sonstige zerfallen<sup>3)</sup>, wo sich die Muttersprache nach der Nationalität richtet. Die Elementarschule ist obligatorisch und kostenfrei<sup>4)</sup>, ganz gleich, ob es sich um eine Schule der Mehrheit oder der Minderheit handelt.

Entscheidend verankert werden alle vorstehenden vorläufigen Gesetze im Grundgesetz (Verfassung) des estnischen Freistaates vom 9. August 1920<sup>5)</sup>. Bereits der § 6 bestätigt den Grundsatz der öffentlich-rechtlichen Gleichberechtigung der Nationalitäten und beginnt mit dem heute fast allen modernen Verfassungen eigenen Grundgedanken.

Alle Bürger Estlands sind vor dem Gesetz gleich. Auch der § 12 schützt in klarer und eindeutiger Weise die nationalen Minderheiten:

Den nationalen Minderheiten wird der Unterricht in der Muttersprache gewährleistet.

Gekrönt werden diese Bestimmungen durch die §§ 20—22, welche die Grundlage für das später geschaffene Estn. Kult. Aut. Ges. bilden. § 21 gewährt den Mitgliedern der nationalen Minderheiten das Recht, sich zur Wahrnehmung und Erhaltung ihrer Kultur und Fürsorge eine autonome Selbstverwaltung zu schaffen. Auch über den Gebrauch der Minderheitensprache findet man eingehende Bestimmungen im § 22, insbesondere über den Verkehr mit den staatlichen und kommunalen Institutionen. Eine besonders günstige Regelung bringt § 23 bezüglich des Sprachengebrauchs der deutschen, russischen und schwedischen Minderheiten gegenüber den Staatsbehörden und vor Gericht.

Ueber alle diese im Grundgesetz verankerten maßgebenden Bestimmungen wird noch später bei Behandlung des Motivenrichtes ausführlich zu sprechen sein. — So-

3) Rühlmann a. a. O. Seite 41.

4) Rühlmann a. a. O. Seite 41.

5) Kraus a. a. O. Seite 199 ff.

viel sei hier bereits gesagt, daß die Gesetzesbestimmungen der Verfassung nicht durch Spezialgesetze beschränkt oder abgeändert werden können, daß vielmehr die Verfassung die feste Grundlage für eine gesetzmäßige Entwicklung der Rechte der nationalen Minderheiten bilden<sup>6)</sup>. Heute kann die Rechtmäßigkeit der Verfassung lediglich durch Abänderung der Verfassung im Wege der Volksabstimmung beschränkt oder erweitert werden. Auch dies ist ausdrücklich in der Verfassung festgelegt worden (§§ 87 u. 88)<sup>7)</sup>. — Schließlich bestimmt die Verfassung noch, daß die Vereine der nationalen Minderheiten das Recht haben, ohne jede Einschränkung sich in Zusammenkünften ihrer Muttersprache zu bedienen, und daß es ihnen gestattet ist, zur Pflege ihrer Gemeinschaft sich Einrichtungen kultureller und fürsorglicher Art zu schaffen<sup>8)</sup>. — Besondere Bedeutung ist der Frage entgegenzubringen, welche Minderheiten vom Standpunkt der Estnischen Gesetzgebung als nationale Minderheiten anzusehen sind, und welche Bürger einer bestimmten Nationalität zuzurechnen sind.

Im „Manifest vom 24. Februar 1918“ spricht die temporäre Regierung bei Behandlung der Frage, welche Nationalitäten als nationale Minderheiten anzusehen sind, von Russen, Deutschen, Schweden etc.<sup>9)</sup>. Man kann daraus folgern, daß sie jede in ihren Grenzen wohnende Nationalität im Gegensatz zum estnischen Volke als nationale Minderheit ansehen will. Damit wäre also, wenn man jeder Minderheit das Recht auf kulturelle Selbstverwaltung einräumen wollte, jedem noch so kleinen fremdem Volkssplitter die Möglichkeit gegeben, das Recht kultureller Autonomie für sich in Anspruch zu nehmen. — Diese allzu weitgehende Lösung der Frage, ob jeder kleinste Volkssplitter als nationale Minderheit anzusehen ist, muß man schon im Interesse der Staatseinheit ablehnen. Daß auch der Gesetzgeber dies erkannt hat, beweist die Stellungnahme des Grundgesetzes zu dieser Frage<sup>10)</sup>. Hier heißt es, daß unter nationalen Minderheiten, diejenigen Minderheiten zu verstehen sind, die durch die geschichtliche Entwicklung mit dem Lande verbunden sind, nämlich die Deutschen, Schweden und Russen. Auch diese Fixierung ist vom Standpunkte des modernen Minderheitenrechts

6) vergl. § 86 des Grundgesetzes.

7) Maddison a. a. O. Seite 6.

8) Dies geht aus der Verfassung und den sonstigen allgemeinen Landesgesetzen hervor; vergl. Maddison a. a. O. Seite 7.

9) Maddison a. a. O. Seite 7.

10) Rühlmann a. a. O. Seite 33.

nicht als glücklich zu bezeichnen, da man damit für bestimmte nationale Minderheiten Vorrechte gegenüber anderen jüngeren und vielleicht größeren nationalen Minderheiten schaffen würde. Als beste Lösung der Frage ist die Fassung anzusehen, die sich im Estn. Aut. Ges. findet. Denn einerseits werden die drei auf Grund ihrer historischen Entwicklung bedeutendsten nationalen Minderheiten Deutsche, Russen und Schweden — nochmals ausdrücklich als solche bestätigt, andererseits werden allen übrigen Minderheiten, sofern sie eine bestimmte Anzahl von Gliedern nachweisen können, dieselben Rechte wie den drei vorerwähnten Minoritäten gegeben (§ 8 Kult. Aut. Ges.)<sup>11)</sup>. Auf diese Weise wird eine allzu große Zersplitterung vermieden.

Zur Beantwortung der Frage, welche Staatsbürger einer bestimmten Nationalität zuzurechnen sind, ist ein Blick auf den § 20 des Grundgesetzes erforderlich. Dieser schreibt ausdrücklich vor, daß es jedem Bürger freisteht, seine Nationalität selbst zu bestimmen. In Fällen, wo dies nicht möglich ist, z. B. bei Kindern, sollen Eltern bez. Vormünder entsprechend entscheiden. Wie man sieht, gibt das Grundgesetz jedem Bürger völlige Freiheit bei der Bestimmung der Zugehörigkeit zu einer Nationalität. Entscheidend ist also lediglich der Wille des einzelnen Bürgers. Demnach können einer Minderheit sowohl Bürger angehören, die auf Grund bestimmter objektiver Merkmale der Abstammung, Sprache oder Religion der betreffenden Minderheit angehören und dies zum Ausdruck bringen, als auch solche, die nur den Willen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Nationalität bekunden.

11) Kraus a. a. O. Seite 194.

## II.

### Die Entstehungsgeschichte des estnischen Kulturautonomiegesetzes

Es hat eines fast fünfjährigen Kampfes seitens der nationalen Minderheiten, insbesondere der deutschen Vertreter bedurft, ehe das Estn. Kult. Aut. Ges. in der heute gültigen Form zur Annahme gelangte. Daß die Minderheiten bei diesem Kampfe um ihre Rechte manche Konzession machen mußten, daß sie noch in letzter Minute einen der Kernpunkte ihrer Wünsche, die Fürsorgeautonomie fallen mußten, davon soll hier kurz gesprochen werden. — Der erste im Frühjahr 1921 von den Minderheitenvertretern vorgelegte Entwurf, der von E. v. Bodisco stammt, wurde nach Beratungen in der Allgemeinen Kommission in erster Lesung angenommen, dann aber den Minderheitenvertreter zur Umarbeitung zurückgegeben. Diese reichten den veränderten Entwurf im März 1922 erneut der Allgemeinen Kommission ein, aber auch so konnte er keinen Beifall finden, so daß er einer Subkommission zur weiteren Beratung überwiesen wurde. Hier kam man nun zu der Erkenntnis, daß es in Anbetracht der Tatsache, daß das zu schaffende Autonomiegesetz auf gesetzgeberischem Gebiete ein Novum darstellt, ratsam sei, am besten ein temporäres Rahmengesetz zu schaffen. Eine besondere Subkommission beschäftigte sich eingehend mit der Ausarbeitung des Rahmengesetzes und übergab es dem Plenum des Parlaments am 6. März 1923 erstmalig zur Beratung. Hier zeigte es sich nun, daß die in der Subkommission erzielte Einigkeit keineswegs auch im Parlament vorhanden war. Denn Bedenken verschiedenster Art wurden laut, wie z. B. man schaffe mit diesem Gesetz eine nationale Irredenta und man dürfe den Minderheiten lediglich eine gewisse Autonomie in den Grenzen der lokalen Selbstverwaltungen einräumen, die aber der Aufsicht der lokalen Selbstverwaltungen unterstehen sollten. Trotzdem wurde der Entwurf in 2. Lesung einstimmig angenommen, was aber praktisch ohne jede Bedeutung war, weil das Parlament vor der Auflösung stand, die Beratung also im neuen Parlament wieder von vorn beginnen mußte. — Der

Gesetzentwurf wurde im Juli 1923 von den Parteien der Minderheiten dem neuen Parlament in fast unveränderter Form vorgelegt. Wiederum wurde das Gesetzprojekt der Allgemeinen Kommission zur Beratung überwiesen. Nun gab es erneut monatelange, immer wieder erschwerte Einzelberatungen, bis endlich im Dezember 1923 die Regierung auf der Grundlage des alten Entwurfs ein Autonomieprojekt einbrachte. Aber immer wieder gab es neue Verschleppungen, zumal die größte Partei des Parlamentes, die Volkspartei, einen für die Minderheiten durchaus ungünstigen Standpunkt einnahm, nämlich die Anschauung bezüglich der lokalen Einzelselbstverwaltungen. — Endlich, nachdem auch in dieser Frage eine Einigung zustande gekommen war, wurde im Juni 1924 der Entwurf in 1. Lesung angenommen; kurz darauf wurde die 2. Lesung begonnen, aber ganz unerwartet verzögerte sich die Beratung bis zum Oktober 1924, und wiederum suchte und fand man eine Möglichkeit, um die Annahme des Gesetzes zu hintertreiben. Erneute Kommissionsberatungen folgten, und nach ganz unwesentlichen Abänderungen wurde das im Januar 1925 in 2. Lesung angenommen und eine Woche später wurde es endgültig verabschiedet.

Der 5. Februar 1925 ist für die Geschichte des Minderheitenrechts ein Markstein, weil zum ersten Male auf der Welt ein Land seinen Minderheiten ein Autonomiegesetz geschaffen hat.

### III.

#### Der Motivenbericht

##### zum estnischen Kulturautonomiegesetz

An der Spitze des Motivenberichtes<sup>12)</sup> zum Estn. Kult. Aut. Ges. steht eine kurze Darlegung der Notwendigkeit, daß ein staatsrechtlicher Schutz jeder Nationalität und seine feste Verankerung der Forderungen der Minoritäten sich aus rechtspolitischen Gründen als unbedingt notwendig erwiesen hat. Als wichtigstes Gebiet, welches durch das Estn. Kult. Aut. Ges. geregelt werden soll, ist die Frage der Sicherung eines ungestörten kulturellen Eigenlebens anzusehen. Dabei geht der Gesetzgeber von dem Gesichtspunkt aus, daß auf Grund der heute allgemein anerkannten Gleichberechtigung aller Staatsbürger auch die Gruppen von Staatsbürgern geschützt und ihre

12) Kraus a. a. O. Seite 199 ff.

kulturellen Eigenarten gefördert werden müssen, die nicht der Mehrheit des Staatsvolkes angehören. Als wirkungsvollstes Ziel zur Befriedigung der kulturellen Bedürfnisse muß aber die Verwaltung der Angelegenheiten der Minderheiten durch sich selbst angesehen werden. — Bei der Verwirklichung dieses Grundgedankens konnte sich die Kommission, der die Ausarbeitung des Estn. Kult. Aut. Ges. oblag, auf eine Anzahl bereits erwähnter Bestimmungen des Grundgesetzes<sup>13)</sup> stützen, welche in einwandfrei klarer und bestimmter Form für die kulturelle Autonomie eintraten. Grundlegend ist für die Ausarbeitung des Estn. Aut. Ges. der § 21 gewesen, dessen Wortlaut hier zitiert sei<sup>14)</sup>.

Die Angehörigen der innerhalb der Grenzen Estlands wohnenden völkischen Minderheiten können zur Wahrung ihrer völkischen Kultur- und Fürsorgeinteressen diesbezügliche autonome Institutionen ins Leben rufen, soweit diese den Staatsinteressen nicht zuwider laufen.

Das Gesetz spricht also, wie man aus dem Wortlaut ersieht, ausdrücklich von kulturellen und Fürsorgeinteressen. Bei der Beratung des Regierungsentwurfes, der von der Allgemeinen Kommission als Ausgangspunkt für das Estn. Kult. Aut. Ges. gewählt wurde, stellen sich lebhaft Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Frage der Fürsorgeinteressen heraus. Allgemein war man ursprünglich der Meinung, daß auch die Regelung der Fürsorgeangelegenheiten Sache der Selbstverwaltung sein sollte. Nach mehrfachen Rückverweisungen an die Allgemeine Kommission wurde man sich schließlich in dem Sinne einig, daß die Fragen der Fürsorge durch ein Spezialgesetz ihre Regelung finden sollten. Damit war natürlich der Grundgedanke des Gesetzes ein ganz anderer geworden; denn aus einem „Gesetz über die Selbstverwaltung der nationalen Minderheiten“ wurde ein „Gesetz über die kulturelle Selbstverwaltung der nationalen Minderheiten.“ Leider harret die Frage der Fürsorgeregelung bis heute noch ihrer Entscheidung.

Im zweiten Teil des Motivenberichtes setzt sich der Gesetzgeber mit den Richtlinien, die ihm bei der Ausarbeitung des Gesetzes vor Augen standen, auseinander. Die Tatsache, daß er sich mit diesem Gesetz auf staatsrechtliches Neuland begibt, veranlaßt ihn, dem Gesetz den Charakter eines Rahmengesetzes zu geben. Er ist also bestrebt, lediglich die Grundlagen, auf denen durch

13) vergl. S. 43.

14) Kraus a. a. O. Seite 200.

Regierungsverfügungen die kulturelle Autonomie zu schaffen ist, sowie die Richtlinien für Errichtung der Selbstverwaltung ins Leben zu rufen. Als zweiten wichtigen Grundgedanken hat man den zeitweiligen Charakter, der dem Gesetz ausdrücklich in seiner Präambel gegeben ist, anzusehen. Es lag dem Gesetzgeber daran, zu betonen, daß das Estn. Kult. Aut. Ges. einen ersten Versuch einer staatsrechtlichen Regelung der Minderheitenverhältnisse bringen sollte, daß er sich aber bei Erkennung von Mängeln die Abänderung des Gesetzes bez. den Erlaß neue Gesetzesbestimmungen vorbehält. — Sodann nimmt der Motivenbericht zu der Frage, ob die Selbstverwaltung auf dem Personal- oder Territorialrecht beruhen müsse Stellung und entscheidet sich für das Personalsystem<sup>15)</sup>, da als Grundlage der Selbstverwaltung nur völkische, nicht aber politische Momente maßgebend sein dürfen.

Daß der Staat gewillt ist, nicht nur die kulturellen Rechte der Minderheiten zu schützen, sondern auch sich selbst vor politischen Uebergriffen der Minderheiten zu bewahren, beweist das Recht, das er sich für den Fall der Kompetenzüberschreitung durch die Selbstverwaltungen gegeben hat, nämlich Auflösung der Kulturrates und Ausschreibung von Neuwahlen. Es ist verständlich, wenn der Staat sich nicht Uebergriffen einer Minderheit aussetzen will, da der Grundgedanke der kulturellen Selbstverwaltung lediglich der ist, das nationale Eigenleben der Minderheit zu schützen und zu fördern, nicht aber das politische Leben der Allgemeinheit zu beeinflussen. Ein Staat, der solche Gefahren, die ihm von innen heraus drohen, nicht an der Wurzel zu bekämpfen versteht, ist nach außen hin zu politischer Ohnmacht verurteilt. — Die Stellung der vorbereitenden Kommission zu der Frage, wer einer bestimmten Nationalität angehört, ist einfach gelöst worden. Während die Wissenschaft in zahlreichen Theorien — hierüber ist im Allgemeinen Teil gesprochen worden<sup>16)</sup> — diese Frage von den verschiedensten Gesichtspunkten aus betrachtet, stellt sich die Kommission auf den Standpunkt, daß für die Feststellung der Nationalität des einzelnen Staatsbürgers lediglich der Wille einer bestimmten nationalen Gemeinschaft anzugehören, erforderlich ist. Die nationale Minderheit umfaßt die Gesamtheit der Staatsbürger, die durch ihre Aufnahme in das Nationalregister (Nationalkataster) den Willen, der betreffenden Minderheit anzugehören, kundgetan hat. Der Gesetzgeber hat hier

15) Vergl. Seite 33—35.

16) Vgl. Seite 22 ff.

also in denkbar weitgehender Weise zu Gunsten der Nationalen Minderheiten Stellung genommen.

Das Grundgesetz ist in 5 Abschnitte gegliedert:

1. Die allgemeinen Grundbestimmungen (§§ 1—8)
2. Das Nationalregister und die Unterordnung der Staatsbürger unter die völkische Selbstverwaltung (§§ 9—12)
3. Auflösung des Kulturrates und Beendigung der Tätigkeit der Selbstverwaltung (§§ 14 und 15)
4. Die Wahlen und der Zusammentritt des ersten Kulturrates. (§§ 16—28)
5. Die Verordnungen der Staatsregierung (§§ 29 bis 31)

Anschließend befaßt sich der Motivenbericht mit der Frage, welche Art der Selbstverwaltungsformen die für die nationalen Minderheiten geeigneteste ist und ob die Selbstverwaltungskörper öffentlich-rechtliche Institutionen sind. Da die Selbstverwaltungen ihrem Umfange nach meist bestimmten territorialen Umfang zur Organisation der kulturellen Gemeinschaften haben, so hat man sich für die Form der Kreiselbstverwaltungen entschieden, da hiermit eine leichtere Anpassungsfähigkeit an die umliegenden Kreisverwaltungen gegeben ist. Da auch die kulturellen Selbstverwaltungen staatliche Aufgaben gleich den anderen Selbstverwaltungen zu erfüllen haben, so hat man diese als öffentlich-rechtliche Körperschaften anzusehen. Der Aufbau sowie das Interessengebiet der völkischen Selbstverwaltungen wurden daher entsprechend angelegt, insbesondere auch im Hinblick auf ihren Verkehr mit der Regierung und den sonstigen staatlichen Organen. — Die Folge dieser öffentlich-rechtlichen Stellung der völkischen Minderheiten ist die, daß sie sich innerhalb ihres Aufgabenkreises frei bewegen können und Verordnungen erlassen können. Die Regierung ist in Bezug auf die kulturellen Selbstverwaltungen lediglich Aufsichtsbehörde, nicht aber vorgesetzte Behörde. — Die Organisation der kulturellen Selbstverwaltungen als Kreiselbstverwaltungen bringt es mit sich, daß sie alle Rechte haben, die die juristischen Personen besitzen wie z. B. Organschaftsbildung, Wahl von Beamten. Man sieht also, daß der Kompetenzenkreis der Selbstverwaltungen sehr weit gezogen ist, sodaß sich hier das Eigenleben der Minderheit ungehemmt entfalten kann. — Es ist selbstverständlich, daß man die früher den lokalen Selbstverwaltungen zustehenden Rechte bezüglich des Schulwesens jetzt den kulturellen Selbstverwaltungen übertragen hat. Damit ist

den Minderheiten ein Mittel zur Erhaltung ihrer Eigenart in die Hand gegeben, das an Wichtigkeit alle anderen übertrifft. Der Schulverwaltung der Minderheiten sind alle muttersprachlichen Schulen nach § 12 des Grundgesetzes untergeordnet. Dagegen gehören ihrer Verwaltung nicht diejenigen Schulen an, bei denen nur einzelne Klassen für Kinder nationaler Minderheiten eingerichtet sind. Neben der Organisation des Schulwesens bleibt der völkischen Minderheit auch die Sorge um ihre sonstigen Einrichtungen vorbehalten z. B. die Pflege eigener Theater, die Einrichtung von Bibliotheken. Daß die Einrichtung der Wohlfahrtspflege nicht mit in das Organisationsgebiet der kulturellen Selbstverwaltungen einbezogen ist, kann nur bedauert werden. Aber, wie schon gesagt, hat man diesen Teil einem Spezialgesetz vorbehalten, welches noch immer seiner Verwirklichung harret. — Von großer Bedeutung war bei der Frage, wie die obersten Organe aussehen sollten, die Tatsache, daß man nicht allzusehr auf Kosten der einzelnen Landesteile zentralisieren wollte. Man sagte sich ganz richtig, daß bei der Zerstreutheit der Minderheiten über das gesamte Staatsgebiet leicht die lokalen Interessen leiden würden. Man hat daher den Mittelweg beschritten und hat es dem Kulturrat, der sich aus den gewählten Vertretern der territorialen Wahlkreise zusammensetzt, überlassen, örtliche Kulturkuratorien einzurichten, die vor allem mit den zum Kulturrat gewählten Mitgliedern besetzt werden sollten. Damit wollte man einerseits erreichen, daß auf zentraler Grundlage (Kulturrat) doch die Beziehungen zu den einzelnen territorialen Gruppen (durch die Vertreter der territorialen Wahlkreise) aufrecht erhalten werden, andererseits wird aber den einzelnen Gruppen Gelegenheit durch die Errichtung der Kulturkuratorien gegeben, ihre Sonderinteressen innerhalb ihres Gebietes wahrzunehmen. Wie sich diese Sonderinteressen mit denen der Gesamtheit der nationalen Minderheit decken werden, ist nicht vom Gesetzgeber entschieden worden, da dieser sich auf den Standpunkt stellt, daß diese Frage bereits in den Aufgabenkreis der inneren Organisation der kulturellen Selbstverwaltung gehört. — Ueber die Schwierigkeiten, welche sich der Beantwortung der Frage, welche Minderheiten als völkische Minderheiten das Recht auf kulturelle Selbstverwaltung erhalten sollten, ist bereits gesprochen worden<sup>17)</sup> Man entschied sich dahin, daß außer den in § 23 des Grundgesetzes aufgeführten nationalen Minderheiten nur solche Minderheiten Anspruch auf kulturelle Selbstverwaltung erhalten sollten,

17) Vgl. Seite 22 ff.

die mindestens 3000 Stimmen im Nationalregister aufweisen könnten. — Die Eintragung in das Nationalregister steht jedem Staatsangehörigen frei, ebenso der jederzeitige Austritt. Dabei ging man von dem Gesichtspunkt aus, daß es mit dem Grundgedanken der freien Wahl der Nationalität unvereinbar sei, wenn man dem Einzelnen irgendwie Schwierigkeiten bei der Bestimmung seiner Nationalität, auch seines Austrittes, machen würde. Um jedoch einen allzu häufigen Wechsel der Nationalität zu verhindern, wurde es in das Ermessen der kulturellen Selbstverwaltungen gestellt, solchen Bürgern die Möglichkeit der Neueintragung zu verweigern. — Mit der Aufnahme in das Nationalregister erlöschen keineswegs die Verpflichtungen der einzelnen Glieder der betreffenden Minderheit gegenüber dem Staate. Sowohl jedes Mitglied einer nationalen Minderheit wie die kulturellen Selbstverwaltungen haben weiter in vollem Umfange ihre Staatsbürgerpflichten zu erfüllen. Daß auch der Staat seinerseits einen Druck auf die kulturellen Selbstverwaltungen ausüben kann, falls diese ihre staatlichen Aufgaben nicht erfüllen, liegt in der Tatsache begründet, daß der Staat den Kulturrat auflösen und Neuwahlen vornehmen kann. — Was der Motivenbericht im Folgenden über das Wahlregister und den Gang der Wahl sagt, hat keine entscheidende Bedeutung. — Der Schlußabsatz spricht von dem Verordnungsrecht der Regierung. Allzuviel bleibt für die Regierung freilich nicht zu tun, weil das Gesetz, trotzdem es nur Rahmengesetz ist, nach verschiedenen Seiten die wichtigsten Grundgedanken festlegt und sich insbesondere auf das Kreisverwaltungsgesetz stützt. Es verbleiben also für die Regierung lediglich die Verordnungen über das Aufstellen der Nationalregister sowie der Erlaß von Ergänzungsgesetzen und die Ueberwachung der Tätigkeit der kulturellen Selbstverwaltungen. Daß dies nicht immer leicht ist, ergibt sich aus der Struktur des Landes, da es Minderheiten gibt, die an bestimmten Stellen lokale Mehrheiten bilden, und andere, die stets in der Minderheit bleiben. Es wird daher häufig notwendig sein, für jede Minderheit getrennt eigene Verordnungen zu erlassen. Schließlich liegt es der Regierung ob, in den Gebieten, wo die Staatsbürger estnischer Nationalität in der Minderheit bleiben, Vorsorge zu treffen, daß deren Interessen und kulturelle Bedürfnisse ebenso geschützt werden, wie dies durch das vorliegende Gesetz bezüglich der nationalen Minderheiten der Fall ist.

#### IV.

### Das estnische Kulturautonomiegesetz und seine Ausführungsverordnungen

#### 1. Die Organe der kulturellen Selbstverwaltung

§ 5 des Estn. Kult. Aut. Ges. regelt die Frage nach den Organen der kulturellen Selbstverwaltung und spricht hier von Kulturrat und Kulturverwaltung mit der Hauptstadt als Sitz beider Organe.

Als Hauptorgane im Sinne des Gesetzes sind die Kulturrat und die Kulturverwaltung anzusehen. Der Kulturrat ist das gesetzgebende Organ, dessen Ausführung von der Kulturverwaltung besorgt wird. Rein organisch betrachtet gleicht der Kulturrat etwa dem Kreisrat und die Kulturverwaltung dem Kreis Ausschuß. — Daß Kulturrat und Kulturverwaltung in engster Fühlungnahme miteinander arbeiten sollen und müssen, beweist die Tatsache, daß das Präsidium beider Organe in einer Hand liegt<sup>18)</sup>. Außerdem werden Mitglieder der Kulturverwaltung stets vom Kulturrate gewählt, wodurch eine starke Harmonie zwischen beiden Organen gewährleistet wird. Ueber die Zusammensetzung und die Tätigkeit der Kulturverwaltung wird noch später zu sprechen sein. Das eine sei hier bereits hervorgehoben, daß die Tätigkeit der Kulturverwaltung sich auf die Vorbereitung und die Ausführung derjenigen Beschlüsse erstreckt, die vom Kulturrat genehmigt werden. — Alle auf Grund des § 11 des Kult. Aut. Ges. in das Nationalregister eingetragenen Staatsbürger einer bestimmten Nationalität haben das Recht, analog ihrer Wahlberechtigung zu den allgemeinen Kommunalwahlen sich auch an den Wahlen zum Kulturrat zu beteiligen. Der Kulturrat geht also aus den allgemeinen Wahlen aller stimmberechtigten Mitglieder der betreffenden nationalen Gemeinschaft hervor. Die Wahlen selbst erfolgen auf Grund des § 76 des Grundgesetzes in gleicher, geheimer, direkter Wahl.

Um nun den Bedürfnissen nach einer möglichst individuellen Regelung der Interessen aller Glieder der nationalen Gemeinschaft herbeizuführen, hat man die Schaf-

fung von örtlichen Kulturkuratorien vorgesehen, deren Tätigkeitsgebiet sich mit dem der Kreise und der darin liegenden Städte deckt. Man will damit erreichen, daß bei weit über das Staatsgebiet sich verstreuten nationalen Minderheiten nicht nur das nationale Eigenleben gewahrt wird, sondern daß auch die häufig stark divergierenden lokalen Interessen von den örtlichen Kulturkuratorien vertreten werden können. Um aber in steter Fühlung mit dem Kulturrate, also mit der obersten Vertretung der kulturellen Selbstverwaltung zu bleiben, sollen die im Kulturrat sitzenden Vertreter der einzelnen Landesteile möglichst auch in den örtlichen Kulturkuratorien vertreten sein, damit eine gegenseitige Berichterstattung und eine Wahrung der Gesamtinteressen gewährleistet wird. Da, wo in einem Kreise nur wenige Angehörige einer nationalen Minderheit wohnen, kann durch Bestätigung der Staatsregierung die Zusammenlegung mehrerer benachbarter Kreise zu einem Kulturkuratorium erfolgen. Damit wird auch eine Verbilligung des Spesenapparates erreicht, da bei Kulturkuratorien mit wenigen Mitgliedern dem Einzelnen ungewöhnlich hohe Kosten zur Erhaltung eines eigenen örtlichen Kulturkuratoriums erwachsen würden.

a) Der Kulturrat. Das oberste Organ, die Legislative, ist der Kulturrat. Ueber die wichtigsten Einrichtungen und Bestimmungen des Kulturrates gibt die „Regierungsverordnung über die Organisation der Kulturselbstverwaltung der Minoritäten“ vom 20. Juni 1925 Auskunft<sup>19)</sup>.

aa) Während die Bestimmungen des Estn. Kult. Aut. Ges. sich bei Behandlung der Fragen über die Tätigkeit des Kulturrates darauf beschränken, über die Wahlen, die Amtsdauer und die ersten Amtshandlungen dieses Organes Anordnungen zu treffen, bemüht sich die Ausf. V., nachdem sie diese Fragen ebenfalls kurz gestreift hat, sich mit der Tätigkeit des Kulturrates im einzelnen, insbesondere seiner Stellung gegenüber den anderen Organen der Kulturselbstverwaltung — Kulturverwaltung und Kulturkuratorien, auseinandersetzen. Dabei fällt zunächst der § 16 auf, der es den Gliedern des Kulturrates untersagt, gleichzeitig als Beamte der Kulturverwaltung tätig zu sein oder mit dieser Verträge abzuschließen. Es liegt nur zu nahe, warum man diesen Passus in die Ausf. V. eingliedert hat. Man wollte unter allen Umständen die objektive Stellung der Glieder des Kulturrates gewahrt wissen und jedes persönliche Interesse, das ein Beamter der Kulturverwaltung haben könnte, von vornherein ausschalten. Freilich schließt dieses

18) Vergl. § 30 Ausf. V.

19) Vergl. Gesetzessammlung a. a. O. Seite 29 ff.

Verbot nicht die Mitgliedschaft eines Kulturratsmitgliedes von der Kulturverwaltung aus. Im Gegenteil, aus dem § 44 Abs. 2 Auf. V. geht hervor, daß die Glieder der Kulturverwaltung im allgemeinen aus den Reihen der Glieder des Kulturrates gewählt werden. Die im § 15 ausgesprochenen Entschädigungen für Ausübung von Amtspflichten entsprechen den parlamentarischen Gewohnheiten in Bezug auf die Zahlung von Diätengeldern.

bb) Dagegen steht der § 17 Auf. V. im krassen Gegensatz zu den allgemeinen parlamentarischen Bräuchen. Hier wird bestimmt, daß jedes Mitglied des Kulturrates, welches an drei aufeinanderfolgenden Sitzungen nicht teilnimmt, aus dem Kulturrat ausscheidet und durch den auf dem Wahlvorschlag folgenden Kandidaten besetzt wird. Obgleich im § 23 Auf. V. gesagt wird, daß zur Beschlußfassung die Anwesenheit der Hälfte der Glieder ausreicht, soll die Bestimmung des § 17 doch eine starke Bindung für alle Mitglieder des Kulturrates darstellen. Man will im Interesse der nationalen Minderheiten erreichen, daß die Beschlüsse des Kulturrates auch von der Gesamtheit seiner Mitglieder sanktioniert werden, und daß sie sich ihrer Pflichten als Abgeordnete bewußt sind. — Auch die sonstigen Bestimmungen ergeben kein Abweichen von den allgemeinen parlamentarischen Regeln. Das Prinzip der Oeffentlichkeit ist ebenfalls gewahrt, jedoch kann durch qualifizierten Mehrheitsbeschluß ( $\frac{3}{4}$  Mehrheit aller Anwesenden) die Sitzung für geschlossen erklärt werden (§ 24).

cc) Ueber die Tagesordnung des Kulturrates entscheidet die Kulturverwaltung. Diese ähnelt in ihrer Funktion dem Aeltestenrat des Deutschen Reichstages. Das Recht, Anträge auf Behandlung im Kulturrat zu stellen, steht außer der Kulturverwaltung auch den einzelnen Mitgliedern des Kulturrates, Privatpersonen, Organisationen und den örtlichen Kulturkuratorien zu. Die Kulturverwaltung muß stets solche Anträge zur Verhandlung auf die Tagesordnung setzen, die vom Innen- oder Unterrichtsministerium gestellt werden (§ 27).

dd) Die einfache Mehrheit im Plenum entscheidet bei Abstimmungen (§ 28 Ausf. V.), jedoch sind für bestimmte Beschlüsse, wie Errichtung und Beendigung der Kulturautonomie sowie für Aufhebung der Immunität qualifizierte Mehrheiten ( $\frac{2}{3}$  Mehrheit) erforderlich. — Im allgemeinen finden alle Abstimmungen in öffentlicher Entscheidung statt, Ausnahmen bilden die Wahl des Präsidiums und der Glieder der Kulturverwaltung, Festsetzung der Gehälter und Belangung von Beamten. — Das Prinzip

der Oeffentlichkeit der Abstimmung kann auf Antrag von mindestens  $\frac{1}{4}$  der anwesenden Mitglieder durchbrochen werden (§ 29 Ausf. V.).

ee) Der § 14 des Estn. Kult. Aut. Ges. spricht von der Machtstellung der Staatsregierung gegenüber dem Kulturrat, d. h. von der Möglichkeit diesen aufzulösen. Da im Gesetze keine Vorschriften vorhanden sind, wann und unter welchen Voraussetzungen dies schärfste Mittel zur Anwendung kommen kann, so wird man geneigt sein, anzunehmen, daß es dem freien Ermessen der Staatsregierung anheim steht, zur Auflösung zu schreiten, wann es ihr richtig erscheint. Es bedeutet dies eine außerordentlich starke Machtbefugnis, die in den Händen der Staatsregierung geblieben ist, und jede kulturelle Selbstverwaltung wird gut tun, strengstens auf Innehaltung ihres Kompetenzenkreises und beste Durchführung in allen ihr anvertrauten Verwaltungszweigen zu achten, wenn sie nicht der Auflösung anheimfallen will. Im Falle einer Auflösung ist der Kulturstaat verpflichtet, durch seine Exekutivorgane die Geschäfte bis zu den Neuwahlen weiter zu führen. Diese Neuwahlen haben vom Tage der Auflösungserklärung an gerechnet innerhalb dreier Monate zu erfolgen.

ff) Im Folgenden sollen die Schritte erwähnt werden, die zu tun sind, um die kulturelle Selbstverwaltung ins Leben zu rufen. Hierüber äußern sich die §§ 16—21 Estn. Kult. Aut. Ges.

Der Antrag auf Schaffung von kulturellen Selbstverwaltungen kann zunächst von den parlamentarischen Vertretern der betreffenden Nationalität ausgehen. Sehr häufig aber wird es vorkommen, daß einzelne nationale Minderheiten keinen eigenen Vertreter im Parlament haben. Für diesen Fall sieht das Gesetz auch die Beantragung einer kulturellen Autonomie durch die kulturellen Organisationen der Minderheiten vor. Wohl jede Minderheit hat, auch wenn nur eine schwache Bindung ihrer Glieder vorhanden ist, doch eine oder einzelne Organisationen kultureller Art; meistens ist es der Schulverein oder der Kulturverein, der, soweit dies auf privatrechtlicher Basis möglich ist, für die Interessen seiner Mitglieder und die Erhaltung wenigstens einzelner nationaler Eigenarten z. B. durch Errichtung von Schulen eintritt. — Diese Anträge sind der Staatsregierung zu unterbreiten. In kürzester Frist — die Höchstzeit beträgt zwei Wochen — erläßt diese an alle staatlichen und kommunalen Selbstverwaltungsinstitutionen, die im Besitze der Listen der stimm-

berechtigten Staatsbürger sind, eine Verfügung, ihr binnen eines Monats auf Grund dieser Listen genaue Auszüge mit den Namen aller stimmberechtigter Glieder der beantragenden nationalen Minderheit unter Angabe der genauen Daten auszufertigen. Je nach der mutmaßlichen Dichte der Bevölkerung der betreffenden Minderheit werden die Gemeinde- oder Kreisverwaltungen diese Aufgaben zu erfüllen haben. Seitens der Regierung können zur sorgfältigen Prüfung und Ausarbeitung der Listen für jeden Listenbezirk eigene Vertreter ernannt werden. Damit soll den nationalen Minderheiten eine Gewähr geboten werden, daß man ihren Anträgen mit der notwendigen Genauigkeit seitens der Staatsregierung gegenübertritt. — Sobald die Regierung sämtliche Listen von den Gemeinden erhalten hat, stellt sie alle zu einem gemeinsamen „Wahlregister“ zusammen, welches veröffentlicht wird. Innerhalb von zwei Monaten vom Tage der Veröffentlichung an, steht es jedem Eingetragenen zu, sich aus dem Wahlregister streichen zu lassen (§ 18 Estn. Kult. Aut. Ges.). Ob auch nachträgliche Eintragung im Falle des Fehlens von Namen möglich ist, wird zwar nicht erwähnt, man wird dies aber analog ähnlichen Gepflogenheiten annehmen dürfen. — Sobald die zweimonatige Frist zur eventuellen Streichung abgelaufen ist, werden die in der Liste verbliebenen Namen in das Nationalregister eingetragen, und die Wahl könnte beginnen. Aber nunmehr tritt eine Erschwerung im Sinne des § 8 des Estn. Kult. Aut. Ges. ein, die sehr leicht die Hoffnungen der nationalen Minderheiten zunichte machen kann. Wenn sich nämlich herausstellt, daß nach Ablauf der zweimonatlichen Frist weniger als die Hälfte derjenigen Glieder stehen geblieben ist, die in der letzten Volkszählung festgestellt waren, so wird der Wahlakt nicht vorgenommen. Um zu verhindern, daß derartige Anträge auf Gewährung einer kulturellen Selbstverwaltung zu häufig gestellt werden, hat man bestimmt, daß für den Fall des Herabsinkens der Zahl der volljährigen Angehörigen der betreffenden Minderheit ein neuer Antrag auf Grund des § 16 des Estn. Kult. Aut. Ges. nicht vor Ablauf von drei Jahren gestellt werden darf. Es soll damit erreicht werden, daß die beantragenden Minderheiten sich mit aller Macht für ihre Angelegenheiten einsetzen sollen, und jedes einzelne Mitglied sich der Schwere der Verantwortung bewußt sein soll. Wenn der Staat seinen Minderheiten Freiheiten, wie sie das Recht auf kulturelle Selbstverwaltung darstellen, gewährt, so kann er auch verlangen, daß die Glieder der nationalen Minderheiten mit dem nötigen Ernst ihren Pflichten als Staatsbürger nachkommen. — Eine Be-

schwerde gegen die Zusammenstellung der Wählerlisten ist zulässig. Die Beschwerde erfolgt entsprechend den Klagen, wie sie sonst gegen die Listen der stimmberechtigten Bürger geführt zu werden pflegen.

gg) Um eine ordnungsgemäße Durchführung der Wahlen zum ersten Kulturrat in Bezug auf Ausschreibung, Aufsicht über die zu den Wahlen hinzuziehenden Beamten und Ordnung herbeizuführen, wird für jede Nationalität, welche den Antrag auf Errichtung einer kulturellen Selbstverwaltung stellt, ein Hauptkomitee gebildet. Der Vorsitzende dieses Hauptkomitees wird aus dem Kreise der Glieder der betreffenden nationalen Minderheit gewählt, bedarf aber der Bestätigung der Staatsregierung. Die Nominierung des Vorsitzenden hat gleichzeitig mit dem Antrag auf Errichtung der Kulturautonomie zu erfolgen. Außer dem Vorsitzenden besteht der Hauptkomitee aus zwei weiteren Mitgliedern, deren eines von der Staatsregierung bestimmt wird, das meist ein hoher Staatsbeamter sein wird. Das dritte Mitglied ist ein Richter, der von den Gerichtspalaten bestellt wird. Dieses dreigliedrige Komitee nimmt alle maßgebenden Handlungen, die für die Wahlen zum Kulturrat zu erfolgen haben, in die Hand. Es beschäftigt sich auch mit der Anzahl der zu wählenden Glieder des Kulturrates. Der Modus, nach dem die Zahl ermittelt wird, dürfte auf Grund der Gesamtzahlen der in das Nationalregister eingetragenen Glieder der betreffenden Minderheit ermittelt werden. Lediglich die Mindest- und Höchstzahlen der Mitglieder werden durch den § 22 Estn. Kult. Aut. Ges. bestimmt. Die Zahl darf zwischen 20 und 60 schwanken. Die vom Hauptkomitee für richtig befundene Zahl wird dem Staatsministerium unterbreitet und von diesem endgültig festgestellt. — Ferner befaßt sich das Hauptkomitee mit der Einteilung der Wahlkreise, was ihm auf Grund der vorliegenden speziellen Listen der betreffenden Minderheit möglich sein wird. Der Kopffzahl der in jedem Wahlkreis wohnenden Glieder entsprechend, wird dann vom Hauptkomitee die Anzahl der auf jeden Wahlkreis fallenden Abgeordneten zum Kulturrat bestimmt. Schließlich werden auch die Wahlbehörden selbst vom Hauptkomitee vorbereitet. Sind nun alle diese Handlungen erfolgt, so werden sie auf Antrag des Innenministers dem Staatsministerium zur Bestätigung unterbreitet. Ergeben sich hier keine Schwierigkeiten, so erfolgt seitens des Staatsministeriums die endgültige Bestätigung, und nunmehr können die Wahlen ausgeschrieben werden. — Als Wahlsystem hat man für die einzelnen Wahlkreise die Wahlmethoden zur Grundalge bestimmt, wie sie für die Kreis-

räte festgesetzt sind. Ebenso bestimmen sich alle Klagen, die sich auf die Wahlen beziehen, nach den Klagen, wie bei den Wahlen der Kreisräte. Die Publikation der Wahlergebnisse erfolgt durch das Hauptkomitee, welches sich dabei des Staatsanzeigers zur Veröffentlichung bedient.

Man dürfte meinen, daß mit dieser Veröffentlichung der Wahlergebnisse die Kulturautonomie für die betreffende Minderheit in die Wirklichkeit umgesetzt ist. Dem ist aber nicht so. Denn die Vorbehalte, die § 25 Estn. Kult. Aut. Ges. schafft, können alles bisher Geleistete in Frage stellen. Die Wahlen selbst sollen in ihrem Ergebnis den Willen der Gesamtheit der Glieder der nationalen Minderheit darstellen, da ja der Antrag auf Errichtung einer kulturellen Selbstverwaltung nur von den einzelnen Abgeordneten bez. bestimmten Organisationen ausgeht. Stellt es sich nun bei den Wahlen heraus, daß weniger als die Hälfte der in die Wahllisten der betreffenden Minderheit aufgenommenen Staatsbürger sich an den Wahlen nicht beteiligt hat, so wird der Kulturrat nicht zusammenberufen, es wird also auf Grund des Wahlergebnisses angenommen, daß die Mehrheit der Angehörigen der betreffenden nationalen Minderheit keinen Wert auf die Errichtung einer kulturellen Selbstverwaltung legt. Eine neue Beantragung auf Errichtung einer Kulturautonomie kann erst nach Ablauf von drei Jahren erneut festgestellt werden. Für die Mitglieder der nationalen Gemeinschaft ergibt sich daher gerade aus dieser Auslegung des Wahlergebnisses die Pflicht, sich dieser Sonderrechte voll bewußt zu sein. Zeigen müssen sie dies, indem sie sich geschlossen an den Wahlen beteiligen. Tun sie dies nicht, so setzen sie alle Bemühungen, die sich ihre Führer um die Errichtung der kulturellen Autonomie geben, aufs Spiel.

hh) Haben an den Wahlen mehr als die Hälfte aller stimmberechtigten Glieder (entsprechend dem § 11 des Estn. Kult. Aut. Ges.) teilgenommen, so wird der erste Kulturrat innerhalb von zwei Wochen nach Veröffentlichung des Wahlergebnisses vom Vorsitzenden des Hauptkomitees einberufen. Die Eröffnung und Leitung des ersten Kulturrates bis zur Wahl des Präsidiums liegt in den Händen des Vorsitzenden des Hauptkomitees. Mit der Wahl des Präsidiums des Kulturrates hat das Hauptkomitee seine Funktionen als vorbereitendes Organ verrichtet, es hat in diesem Augenblick zu bestehen aufgehört.

Bis zum Augenblick der Konstituierung des Kulturrates lag die letzte entscheidende Gewalt über das Bestehen bez. Nichtbestehen der kulturellen Selbstverwaltung bei den Wählern. Dies ändert sich mit der Eröffnung des

Kulturrates. Denn bevor der Kulturrat zu positiven Handlungen übergeht, hat er sich mit qualifizierter Mehrheit ( $\frac{2}{3}$  Majorität) darüber schlüssig zu werden, ob die kulturelle Selbstverwaltung verwirklicht werden soll oder nicht. Hier liegt also die letzte Entscheidung, und man sieht erst jetzt, wie viele Gefahrquellen bis zur endgültigen Erlangung der Kulturautonomie zu überwinden sind. Selbst wenn also die Glieder der nationalen Gemeinschaft sich überwiegend an den Wahlen zum Kulturrat beteiligen, liegt doch das letzte Wort beim Kulturrat. Findet sich hier eine Mehrheit von mindestens  $\frac{2}{3}$  der gewählten Mitglieder des Kulturrates, die für die Errichtung der kulturellen Selbstverwaltung eintritt, so wird hiervon der Staatsregierung Mitteilung gemacht. Diese erklärt nunmehr auf Grund des Votums des Kulturrates die kulturelle Selbstverwaltung für eröffnet. — Wird jedoch die Mehrheit von  $\frac{2}{3}$  der Mitglieder nicht erreicht oder infolge Ablehnung die Errichtung der Kulturautonomie nicht gewünscht, so löst sich der Kulturrat wieder auf. Ein erneuter Antrag auf Gewährung der Kulturautonomie kann dann erst wieder nach Ablauf von drei Jahren gestellt werden. Es ist dieselbe Bestimmung, die wir bereits in diesem Abschnitt kennen gelernt haben. Vor allen Dingen soll dem Staat ein Schutz gewährt werden, denn jeder Antrag auf Errichtung einer kulturellen Selbstverwaltung verursacht ihm große Ausgaben an Mitteln für die Organisation und Durchführung der Wahlen. Hierüber gibt § 28 des Estn. Kult. Aut. Ges. Auskunft: Die Kosten, die sich an die Zusammenstellung und Führung der Wählerlisten knüpfen, hat stets die betreffende Selbstverwaltungsinstitution zu tragen. Vom Augenblick an, wo die Wahlen auf Grund der Wahllisten ausgeschrieben werden, bis zum Zusammentritt des ersten Kulturrates hat der Staat sämtliche Unkosten, die sich aus der Organisation und der Durchführung der Wahlen ergeben, selbst zu tragen. — Alle weiteren Wahlen sowie Neuwahlen hat jedoch jede kulturelle Selbstverwaltung für sich selbst zu bezahlen, zumal ihr im Augenblick der Errichtung das Recht auf Erhebung von Steuern etc. zusteht, sodaß ihr jetzt die Mittel für Neuwahlen zur Verfügung stehen. Ueber das Recht der Revision des Kulturrates gegenüber der Kulturverwaltung und den Kulturkuratorien wird später noch zu sprechen sein.

ii) Außer dem ordnungsgemäßen Ablauf der Legislaturperiode und der erwähnten zwangsweisen Beendigung der Tätigkeit des Kulturrates kann dieser seine Tätigkeit auch durch Auflösung beenden. Dies wird dann der Fall sein, wenn sich zwischen den einzelnen Mitgliedern des Kulturrates derart starke Differenzen ergeben, daß es der

Gesamtheit nicht zugemutet werden kann, weiter eine in sich uneinige Vertretung an ihrer Spitze zu sehen. Ferner ist es denkbar, daß innerhalb der Legislaturperiode sich derart starke Abweichungen der Ansichten zwischen der Gesamtheit der Wähler und den gewählten Vertretern herausstellen, daß diese es vorziehen, vorzeitig die Konsequenzen aus dieser Divergenz zu ziehen und sich aufzulösen, um so ihren Wählern die Möglichkeit zu geben, erneut ihren Willen kundzutun. Für beide Fälle ist eine Majorität von  $\frac{2}{3}$  der gesetzlichen Anzahl der Vertreter erforderlich. — Schließlich sieht das Gesetz im § 15 b die folgenden Möglichkeiten einer Auflösung des Kulturrates vor: Da man unter allen Umständen an der im § 8 des Estn. Kult Aut. Ges. festgesetzten Zahl von mindestens 3000 Mitgliedern einer bestimmten nationalen Minderheit festhalten will, so soll die Auflösung auch dann erfolgen, wenn nach dem ersten Zusammentritt des Kulturrates die Zahl der in das Nationalregister eingeschriebenen Glieder unter 3000 herabsinkt, aber auch dann soll zur Auflösung geschritten werden, wenn seit der letzten Volkszählung die Zahl der in das Nationalregister aufgenommenen volljährigen Glieder um mehr als die Hälfte gesunken ist. Damit soll einerseits etwaigen Wahlmanövern von seiten einzelner Minderheiten vorgebeugt werden, die zur Erreichung der vorgeschriebenen Zahl irgendwie Leute sich zu gewinnen suchen, andererseits will man den einzelnen Gliedern mit aller Deutlichkeit ins Gedächtnis rufen, welche Verantwortung auf ihren Schultern liegt, und wieviel davon abhängt, daß jeder die einmal übernommenen Pflichten und Rechte als Angehöriger einer kulturellen Selbstverwaltung trägt. Mag es vielleicht auch den nationalen Minderheiten gegenüber als unbillig erscheinen, wenn man solche Bestimmungen in das Gesetz aufgenommen hat, zur Stärkung des Nationalbewußtseins jeder Minderheit ist diese Regelung zu begrüßen. Auf der anderen Seite wird die Klausel deshalb schwer auf den nationalen Minderheiten lasten, weil sie bei jeder Volkszählung Gefahr laufen, der Auflösung ihrer Selbstverwaltung zu verfallen, wenn die Zahl ihrer Glieder unter die Hälfte herabsinkt.

b) Die Kulturverwaltung: Das Exekutivorgan der kulturellen Selbstverwaltung ist die Kulturverwaltung. Die Ausf. V. befaßt sich eingehend mit der Zusammensetzung und der Machtstellung der Kulturverwaltung. Daß die Kulturverwaltung aus mindestens 3 Mitgliedern zu bestehen hat, die der Kulturrat auf seiner ersten ordentlichen Tagung wählt (44 Abs. 1 Ausf. V.), ist bereits gesagt worden. Wesentlich ist dabei, daß nicht nur Glieder des

Kulturrates, sondern jedes stimmberechtigte Mitglied der betreffenden nationalen Minderheit Mitglied der Kulturverwaltung werden kann. Um ein gutes und übersichtliches Arbeiten zwischen Legislative und Exekutive zu ermöglichen, hat man denjenigen Mitgliedern der Kulturverwaltung, die nicht zugleich dem Kulturrate angehören, das Recht eingeräumt, mit beratender Stimme an den Sitzungen des Kulturrates teilzunehmen (§ 44 Abs. 2 Ausf. V.)

aa) Die Kongruenz zwischen Kulturverwaltung und Kulturrat wird dadurch gewahrt, daß die Amtsdauer der Kulturverwaltung mit der des Kulturrates übereinstimmt, d. h. seine Amtsdauer beträgt ebenfalls 3 Jahre. Wird der Kulturrat früher aufgelöst, so scheidet auch die Kulturverwaltung aus dem Amte, jedoch hat sie bis zur Wahl einer neuen Kulturverwaltung ihre Aufgaben weiter zu erfüllen (§ 45 Ausf. V.). — In der Tatsache, daß der Präsident der Kulturverwaltung vom Kulturrat aus der Zahl seiner Mitglieder gewählt wird, liegt ein weiterer Beweis für den Willen, günstige Voraussetzungen für eine gute Zusammenarbeit zu schaffen, da naturgemäß derjenige zum Präsidenten gewählt wird, der kraft seines Ansehens sich des allgemeinen Vertrauens erfreut (§ 46 Ausf. V.)

bb) Die Arbeitseinteilung über die einzelnen Zweige der Kulturverwaltung erfolgt nach Maßgabe der Notwendigkeit in verschiedenen Abteilungen, die also gewissermaßen den einzelnen Ressorts eines Kabinetts entsprechen. An der Spitze jeder Abteilung steht ein Mitglied der Kulturverwaltung (§ 47 Ausf. V.).

cc) Das Recht auf Ernennung der im Rahmen der Kulturselbstverwaltung tätigen Beamenschaft steht der Kulturverwaltung zu. Formell liegt hier also eine starke Machtstellung der Kulturverwaltung begründet. Jedoch wird diese bedeutend durch eine Bestimmung des § 48 der Ausf. V. eingeschränkt. Hier wird gesagt, daß die Beamtengehälter auf Vorschlag der Kulturverwaltung vom Kulturrate festgesetzt werden. Damit hat also der Kulturrat immer das letzte Wort und er kann durch Versagung von Gehältern einen Druck auf die Anstellung bez. Ablehnung von Beamten ausüben.

dd) Die im § 49 Ausf. V. angeordneten Sitzungen zur Erledigung der laufenden Amtsgeschäfte haben mindestens allmonatlich stattzufinden. In dringenden Fällen, d. h. da, wo dem Präsidenten der Kulturverwaltung nicht mehr der Weg einer ordnungsgemäßen Einberufung offen steht, kann dieser nach eigenem Ermessen entscheiden, wobei er verpflichtet ist, auf der nächsten ordentlichen Sitzung der Kulturverwaltung deren Genehmigung nachträglich einzuholen. Dasselbe Recht auf eigenverant-

wortliche Entscheidung steht in besonderen Fällen auch den Leitern der einzelnen Abteilungen zu. — Daraus ergibt sich für die Praxis, daß dem Präsidenten sowie den Abteilungsleitern besondere Vorrechtsstellungen eingeräumt sind, und daß die Bestätigung lediglich eine Formsache ist. Denn ein einmal ergangener Erlaß wird, wenn er nicht gerade völlig unsinnig ist, kaum ohne Bestätigung seitens der Kulturverwaltung bleiben können. — Interessant ist eine Bestimmung des § 51 Abs. Ausf. V. Hier heißt es, daß im Einverständnis und auf Aufforderung der Kulturverwaltung auch Beamte und Sachverständige mit beratender Stimme an den Sitzungen teilnehmen können. Gemeint sind damit wohl in erster Reihe die Referenten der einzelnen Abteilungen, die man bei den Spezialberatungen hinzuziehen und um ihre Meinungen befragen will.

ee) Die Stellung der Mitglieder der Kulturverwaltung ist keine Beamtenstellung. Dies ergibt sich aus dem § 53 Ausf. V. Denn die Tätigkeit als Mitglied der Kulturverwaltung wird als ein Ehrenamt bezeichnet, eine Besoldung wie die eines Beamten erfolgt nicht, natürlich fehlt auch jeglicher Pensionsanspruch. Dagegen kann der Kulturrat den Mitgliedern der Kulturverwaltung für jede Sitzung eine Arbeitsentschädigung bewilligen (entsprechend den Diäten des Parlaments). — Die Leitung der Beamtenschaft der Kulturverwaltung steht dem Sekretär der Kulturverwaltung zu. Dieser ist Beamter. Er hat auch die Protokolle der Sitzungen der Kulturverwaltung zu führen (§ 54 der Ausf. V.). Zwecks Vereinfachung des Beamtenapparates findet sich im § 32 Anm. der Ausf. V. eine Bestimmung, daß der Sekretär der Kulturverwaltung gleichzeitig Sekretär des Kulturrates sein kann.

ff) Die folgenden §§<sup>20)</sup> umfassen das Verhältnis der Kulturverwaltung zu den staatlichen und kommunalen Organen einerseits und zu den eigenen Organen andererseits. Im Verkehr mit sämtlichen staatlichen und kommunalen Behörden wie z. B. Regierung, Gerichten, aber auch im Verkehr mit allen sonstigen Körperschaften, Vereinen und Einzelpersonen gilt als Vertreter der gesamten kulturellen Selbstverwaltung die Kulturverwaltung (§ 55 Ausf. V.). Sie führt nicht nur die Verhandlungen mit allen diesen Organen und Personen, die das Gebiet der Kulturverwaltung umfaßt, sondern sie hat auch alle Wünsche, die der Kulturrat äußert, an die entsprechenden Stellen weiterzuleiten.

gg) Während der Sekretär der Kulturverwaltung die Ueberwachung des Innendienstes, d. h. der Kanzlei, aus-

führt, liegt die allgemeine Ueberwachung über die Geschäftsgebarung der Kulturverwaltung der Institutionen sowie der örtlichen Kulturkuratorien in den Händen des Präsidenten der Kulturverwaltung. Die Fäden der kulturellen Selbstverwaltung laufen also bei dieser Persönlichkeit zusammen, sodaß eine starke zentralisierende Gewalt über den einzelnen Teilen steht (§ 56 Ausf. V.). Immerhin hat man dem Kulturrat die Möglichkeit gegeben, in die inneren Geschäftsbeziehungen der Kulturverwaltung einzugreifen und hierfür besondere Instruktionen zu erlassen. Insbesondere bewacht der Kulturrat die Verwaltung der Finanzen und sonstigen Vermögensobjekte der Kulturselbstverwaltung (§ 57 Ausf. V.). Die Verwendung der Gelder, die der Kulturrat für die Kulturselbstverwaltung im Budget festsetzt, bestimmt die Kulturverwaltung (§ 58 Ausf. V.).

c) Die örtlichen Kulturkuratorien: Um den Bedürfnissen nach einer möglichst individuellen Regelung der Beziehungen der Glieder der nationalen Gemeinschaft Rechnung tragen, hat man die Schaffung von örtlichen Kulturkuratorien vorgesehen, deren Tätigkeitsgebiet sich mit den Kreisen und den darin liegenden Städten deckt.

aa) Fußend auf diesen Bestimmungen des § 5 Abs. 2 und 3 Estn. Kult. Aut. Ges.<sup>21)</sup> sollen zur individuellen Regelung bestimmter lokaler Fragen Kulturkuratorien ins Leben gerufen werden, die sich in ihrem Umfang mit den Kreisen einschließlich der darin liegenden Städte decken. Ueber die Zusammensetzung der örtlichen Kulturkuratorien spricht § 37 Ausf. V. Zunächst sollen die in dem betreffenden Gebiet wohnenden Glieder des Kulturrats den örtlichen Kulturkuratorien angehören. Ist deren Zahl geringer als drei, so ergänzen sie sich aus sich heraus bis zu dieser Zahl, und zwar können sie jedes innerhalb des fraglichen Gebietes wohnenden stimmberechtigte Mitglied der kulturellen Selbstverwaltung hinzuziehen. Sodann wählt die Gesamtheit der Kulturkuratorienmitglieder aus ihrer Mitte den Vorsitzenden bzw. ein Präsidium. —

Ueber die Tätigkeit und den Kompetenzkreis der Kulturkuratorien berichtet eine besondere Regierungsverordnung, die im Folgenden kurz besprochen werden soll<sup>22)</sup>

bb) Diese Regierungsverordnung geht von dem § 38 Ausf. V. aus. Als Sitz der Kulturkuratorien hat die entsprechende Kreistadt zu gelten. Diese wird sich aber nicht ohne weiteres bestimmen lassen, da in Gegenden mit nur

21) Kraus a. a. O. Seite 193.

22) Richtlinien für die Tätigkeit der Kulturkurationen der Kulturselbstverwaltungen der Minoritäten vom 29. Dezember 1925 (Staatsanzeiger Nr. 199/200).

geringer Bevölkerungsdichte der betreffenden Minderheit mehrere Kreise ein gemeinsames Kulturkuratorium bilden können. In diesem Falle entscheidet der Kulturrat über den Sitz des Kulturkuratoriums (§ 1 Kult. Kur. V.) Nach außen hin, insbesondere auch gegenüber der Kulturverwaltung, gelten der Vorsitzende oder das Präsidium der Kulturkuratorien als Vertreter. Alle Aemter, die im Rahmen der Kulturkuratorien bestehen, sind ehrenamtliche (§ 3 Kult. Kur. V.). Ausgenommen sind die örtlichen Beamten, die der Bestätigung durch die Kulturverwaltung bedürfen und auch als Beamte der Kulturverwaltung gelten. (§ 4 Kult. Kur. V.). — Bestimmte Tagungstermine sieht die Kult. Kur. V. nicht vor, es wird dem Vorsitzenden überlassen, bei Eintritt der Notwendigkeit das Kulturkuratorium einzuberufen (§ 6 Kult. Kur. V.). — Im übrigen sind für Beschlußfähigkeit und Abstimmungen dieselben Stimmverhältnisse, wie sie der Kulturrat verlangt, maßgebend, nur entscheidet bei Stimmgleichheit die Stimme des Vorsitzenden. — Wichtig ist, daß alle Protokolle über Verhandlungen des Kulturkuratoriums innerhalb zweier Wochen durch den Vorsitzenden an die Kulturverwaltung weitergeleitet werden müssen (§ 10 Kult. Aut. V.). — Hier zeigt sich wieder die zentralisierende Gewalt des Kulturrates. Der Vorsitzende der Kulturverwaltung muß die Protokolle binnen 7 Tagen nach Erhalt dem Kulturrat vorlegen. Erst wenn dieser keinen Protest einlegt, treten die Anordnungen der Kulturkuratorien in Kraft (§ 11 Kult. Kur. V.). Da nun für den Fall der Ablehnung oder des Einspruches seitens des Kulturrates keine Bestimmungen enthalten sind, ob eine Beschwerde von seiten der Kulturkuratorien möglich ist, so wird man daraus folgern müssen, daß bei Ablehnung durch den Kulturrat die Vorlage des Kulturkuratoriums endgültig gefallen ist. — Auch in finanzieller Beziehung besteht eine starke Abhängigkeit von der Kulturverwaltung. Die Kulturkuratorien müssen die Voranschläge ihres Budgets der Kulturverwaltung zur Begutachtung einreichen. Aber auch alle anderen Abrechnungen über Ausgaben, die auf Grund der Voranschläge für das Budget gemacht worden sind, sowie die Rechenschaftsberichte über die Tätigkeit des Kulturkuratoriums im abgelaufenen Rechnungsjahr sind von den Kulturkuratorien dem Kulturrate zu einem bestimmten Termine zur Entlastung einzureichen (§ 12 Kult. Kur. V.). — Alle diese Bestimmungen zeigen, daß die letzte Instanz und die Kontrolle über alles, was in den einzelnen Kuratorien vorgeht, einzig beim Kulturrat bzw. der Kulturverwaltung liegt.

cc) Den örtlichen Kulturkuratorien steht das Recht zu, Anträge über Angelegenheiten, die zum Kompetenzkreis

der Kulturkuratorien gehören, durch Vermittlung der Kulturverwaltung beim Kulturrat zu stellen. Diese Anträge haben mindestens 14 Tage vor der Sitzung des Kulturrates vorzuliegen. Diese Bestimmung des § 13 Kult. Kur. V. erscheint einigermaßen überflüssig, da stets mehrere Mitglieder der örtlichen Kulturkuratorien gleichzeitig Mitglieder des Kulturrates sind. Bekanntlich steht aber jedem Mitglied des Kulturrates das Recht auf Antragsstellung im Plenum zu. Wenn also das Interesse eines bestimmten Gebietes einen Antrag im Plenum erfordert, so wären ihre Vertreter im Kulturrat die berufenen Antragsteller, zumal diese infolge der Mitwirkung in den örtlichen Kulturkuratorien stets über alle laufenden Angelegenheiten unterrichtet sein werden. Aus diesem Grunde erscheint der Inhalt des § 13 Kult. Kur. V. überflüssig.

## 2. Ueber die Zugehörigkeit zur kulturellen Selbstverwaltung und über die Pflichten gegenüber dem Staate

a) Es war dem Gesetzgeber, wie bereits im Motivenbericht ausgeführt worden ist, nicht leicht, eine umfassende Bestimmung für diejenigen Staatsbürger zu geben, die einer Nationalität zugerechnet werden können. Er ging dabei von der historischen Entwicklung aus und bezeichnet vor allen Dingen als Minderheiten im Sinne des Gesetzes das deutsche, russische und schwedische Volk, womit er sagen will, daß gerade diese Völker durch ihre Entwicklung und staatsbürgerliche Tätigkeit einen besonderen Anspruch auf die Rechte der kulturellen Selbstverwaltung genießen sollen. Jedoch gibt er auch anderen auf estnischem Boden lebenden Minderheiten die Kraft des Prinzips der Gleichberechtigung ihnen zustehenden Rechte auf kulturelle Autonomie, falls sie mindestens 3 000 im Staatsgebiet wohnende Mitglieder nachweisen können. Damit soll verhütet werden, daß zu kleine Minderheiten eigene Selbstverwaltungskörper schaffen können, da sonst eine zu große Zersplitterung eintreten würde. Wir werden später noch sehen, daß diese Zahl von 3 000 nur als ursprüngliches Maß angesehen werden kann, und daß in bestimmten Fällen auch wesentlich größere Minderheiten ohne eigene Kulturselbstverwaltung bleiben können.

b) Welches sind die faktischen Grundlagen, auf die sich eine Minderheit zur Erreichung der kulturellen Selbstverwaltung stützen kann. Dabei ist von maßgebender Bedeutung das Nationalregister<sup>23)</sup>. Wer die Zugehörigkeit

23) Wolzendorff a. a. O. Seite 44.

zu einer nationalen Gemeinschaft dokumentieren will, muß sich in das Nationalregister aufnehmen lassen. Voraussetzung ist dabei, daß der Betreffende mindestens 18 Jahre alt ist. Bei Kindern unter 18 Jahren ist die Nationalität der Eltern maßgebend, jedoch ist da, wo die Eltern von verschiedener Nationalität sind, diejenige Nationalität als die des Kindes anzunehmen, die die Eltern bestimmen. Ist zwischen den Eltern keine Einigkeit zu erzielen, so entscheidet die Nationalität des Vaters (§ 9 Estn. Kult. Aut. Ges.). — Das Ausscheiden aus dem Nationalregister erfolgt durch den Tod des betreffenden Mitgliedes oder mit dem Erlöschen der estnischen Staatsangehörigkeit. Dies sind die natürlichen Ursachen. Da aber jeder Staatsbürger jederzeit in der Bestimmung seiner Nationalität frei entscheiden soll, so wird es jedem Mitglied einer Nationalität anheimgestellt, jederzeit die Streichung aus dem Nationalregister zu verlangen. Der Austritt ist mindestens ein halbes Jahr vorher schriftlich anzumelden. Damit soll erreicht werden, daß die Mitglieder sich nicht unüberlegter Weise zu dieser Handlung hinreißen lassen. Daß mit dem Ausscheiden noch nicht alle Verpflichtungen gegenüber der kulturellen Selbstverwaltung erfüllt sind, beweist die Anmerkung 1 des § 10 Estn. Kult. Aut. Ges. Denn der Ausscheidende hat alle auf ihm als Mitglied der betreffenden kulturellen Selbstverwaltung ruhenden Lasten finanzieller Art bis zum Ende des Rechnungsjahres weiter zu erfüllen. Ein weiteres Mittel, um einem etwaigen wiederholten Ausscheiden und Neuregistrieren Einhalt zu tun, ist das Recht der kulturellen Selbstverwaltungen (Amn. 2) einmal ausgeschiedenen Mitgliedern die erneute Registrierung zu verweigern. Auf diese Weise wird eine gewisse Stetigkeit bei der Registrierung erreicht, welche den kulturellen Selbstverwaltungen ein ruhigeres und gesicherteres Arbeiten ermöglicht.

Im Anschluß an die Bestimmungen der §§ 9 und 10 Estn. Kult. Aut. Ges. erließ die Staatsregierung eine Regierungsverordnung zur Führung der Nationalregister<sup>24)</sup>. Es wird nunmehr in kurzen Strichen der Gedankengang dieser Verordnung zu besprechen sein. — Grundsätzlich sind 2 Arten der Nationalregister zu unterscheiden: zunächst das allgemeine Nationalregister, welches von der Kulturverwaltung geführt wird. In dieses wird die Gesamtheit der der betreffenden kulturellen Selbstverwaltung angehöriger Mitglieder eingetragen; nach ihm werden die Wahllisten ausgearbeitet und alle Maßnahmen getroffen, die die Allgemeinheit betreffen. Die zweite Art des Nationalre-

gisters wird von den einzelnen örtlichen Kulturkuratorien geführt und zwar wird in jedem Kulturkuratorium ein Register über alle innerhalb ihres Tätigkeitsgebietes wohnenden Glieder der kulturellen Selbstverwaltung getrennt geführt (§ 2 Nat. Reg. V.). — Diese Register der örtlichen Kulturkuratorien erleichtern die Tätigkeit der Kulturverwaltung außerordentlich, zumal sie über die in ihrem Gebiet wohnenden Glieder besser und schneller unterrichtet sind als die Kulturverwaltung.

Fünf verschiedene Personenkreise unterscheidet die Nat.-Reg. V. Außer den in die Listen für die Wahlen zum ersten Kulturrat Eingetragenen (§ 3 Nat.-Reg. V.) kann sich jeder estnische Bürger, der der betreffenden Nationalität angehört und das 18. Lebensjahr vollendet hat, in das Nationalregister eintragen. Erforderlich ist ein schriftlicher Antrag, der an die Kulturverwaltung bzw. das örtliche Kulturkuratorium zu richten ist. Eingetragen werden können ferner alle Kinder unter 18 Jahren, sofern entweder beide Eltern ins Nationalregister eingetragen sind, oder der eine Elternteil, sofern der andere Elternteil seine Zustimmung zur Eintragung des Kindes erteilt hat. Die Zustimmung bedarf der Schriftform. Da, wo die Eltern über die Nationalität des Kindes sich nicht einigen können, entscheidet, wie bereits früher erwähnt, die Nationalität des Vaters. Falls dieser also der betreffenden Minderheit angehört, kann er auch ohne Einwilligung seiner Ehefrau die Eintragung des Kindes in das Nationalregister vornehmen lassen (§ 4 Nat.-Reg. V.). Die bei einem örtlichen Kulturkuratorium eingereichten Anträge auf Eintragung in das Nationalregister sind binnen zweier Wochen zu prüfen, und der Antragsteller bis zu diesem Termine in das Nationalregister aufzunehmen. Zur Beglaubigung der Zugehörigkeit der betreffenden Minderheit sind entsprechende Legitimationspapiere beizubringen (§ 5 Nat.-Reg. V.). — Weisen diese Papiere Unklarheiten oder Fehler auf, so hat der Antragsteller sich an das Innenministerium zwecks Verbesserung oder Abänderung der Papiere zu wenden (§ 6 Nat.-Reg. V.). Die im § 7 genannten Bestimmungen bezgl. des Ausscheidens von Gliedern der kulturellen Selbstverwaltung aus dem Nationalregister entsprechen den im § 10 des Estn. Kult. Aut. Ges. erwähnten Motiven. — Ueber die Einteilung des Nationalregisters gibt der § 8 Auskunft. Es ist hier eine Divergenz zu den Bestimmungen des § 9 des Kult. Aut. Ges. festzustellen. Während § 9 Kult. Aut. Ges. zur Aufnahme in das Nationalregister alle diejenigen Mitglieder der betreffenden Minderheit, die das 18. Lebensjahr vollendet haben sowie deren minderjährige Kinder vorsieht, macht § 3

24) Veröffentlicht im Staatsanzeiger Nr. 101/102, 1925.

Nat.-Reg. V. eine andere Einteilung. Hier werden die im § 9 estn. Kult. Aut. Ges. Genannten in den ersten Teil des Registers aufgenommen (Register A), während in einem zweiten Teil (Register B) die Jugendlichen, die auf Grund der Anmeldungen ihrer gesetzlichen Vertreter ebenfalls der betreffenden Minderheit angehören, registriert werden. Mithin ergibt sich als Grenze zwischen den beiden Teilen die Vollendung des 18. Lebensjahres, d. h. der Augenblick von dem an das Mitglied der kulturellen Selbstverwaltung über seine Zugehörigkeit selbst bestimmen kann. Die Umschreibung eines Gliedes vom Register B auf das Register A ergibt sich sehr einfach aus der Bestimmung des § 9 Abs. 3. estn. Kult. Aut. Ges. Denn die Jugendlichen, welche sich nach Vollendung des 18. Lebensjahres nicht in das Nationalregister erneut eintragen, d. h. also diesmal in den Registerteil A gelten als aus den Reihen der Glieder der betreffenden kulturellen Selbstverwaltung ausgeschieden, sie werden also im Register B gestrichen. — Die Einteilung der Nat.-Reg. V. ist eine umfassendere, denn hier findet auch der Fall des § 4 Ziff. 3 Anwendung. Ist z. B. das minderjährige Kind Sprößling eines estnischen Vaters und einer deutschen Mutter, die als Mitglied in das National-Register eingetragen ist, und haben sich die Eltern dahin geeinigt, daß das Kind nach deutschen Erziehungsmethoden und deutschsprachig erzogen werden soll, so kann es ebenfalls in das Nationalregister eingetragen werden, während dies nach den Bestimmungen des § 9 Estn. Kult. Aut. Ges. nicht möglich wäre. Tatsächlich ist also in der Nat.-Reg. V. eine weitere Fassung gewählt worden. — Die Eintragungen in das Nationalregister haben bei den örtlichen Kulturkuratorien zu erfolgen, welche sie allmonatlich an die Kulturverwaltungen weiterleiten. Ebenso müssen die aus dem Nationalregister Ausgeschiedenen regelmäßig von den Kulturkuratorien an die Kulturverwaltung vermeldet werden. Weiterhin sind die örtlichen Kulturkuratorien verpflichtet, die Neueingetragenen dem Innenministerium unter Beifügung der notwendigen Ausweispapiere anzuzeigen (§ 10 Nat.-Reg. V.). — § 12 Nat.-Reg. V. führt den Rechtsweg an, den der Innenminister bei Prüfung dieser Dokumente, aber auch aller anderen Daten, die er über die Verletzung der allgemeinen Gesetze bei der Führung der Nationalregister findet, beschreiten kann. Zunächst kann er sich beschwerdeführend an die Kulturverwaltung wenden und einen Termin zur Beseitigung der Ungesetzmäßigkeiten vorschreiben. Erfolgt hierauf von Seiten der Kulturverwaltung kein Schritt zur Beseitigung der Gesetzesverletzung, so kann der Innenminister im Wege des Administrativverfahrens protestieren. Dieser Schritt hat

binnen zweier Wochen nach Ablauf des der Kulturverwaltung gestellten Termines zu erfolgen. Die protestierte Tätigkeit kann bis zur administrativen Entscheidung gesperrt werden. — Außer der im § 12 erwähnten außerordentlichen Beaufsichtigung des Innenministers über die Führung der Nationalregister findet sich noch die regelmäßige Revision der Nationalregister durch die Kulturverwaltung, die mindestens einmal jährlich stattfinden muß. Die sich aus diesen Revisionen ergebende Lage der Nationalregister, d. h. der Bestand und die Veränderungen, müssen in ein besonderes Protokoll aufgenommen werden, dessen Abschrift dem Innenminister einzureichen ist (§ 13 Nat.-Reg. V.). Dieser sowohl, wie sämtliche anderen Staats- und Verwaltungsbehörden haben das Recht, Anfragen über bestimmte im Nationalregister enthaltene Daten von der Kulturverwaltung und den Kulturkuratorien einzufordern. Diese haben die Pflicht der Auskunftserstattung. — Andererseits können auch Kulturverwaltung und Kulturkuratorien von den Staats- und Verwaltungsbehörden solche Daten, die zur ordnungsgemäßen Führung der Nationalregister notwendig sind, anfordern (§ 14 Nat.-Reg. V.). Alle in das Nationalregister eingetragenen Glieder einer nationalen Gemeinschaft erwerben mit ihrer Volljährigkeit das Recht, entsprechend ihrer Wahlberechtigung zu den allgemeinen Kommunalwahlen auch an allen Wahlen, die sich auf den Apparat der kulturellen Selbstverwaltung beziehen, teilzunehmen. — Nicht gelöst wird die Frage, ob auch jeder volljährige Angehörige einer nationalen Minderheit, sofern er in das Nationalregister eingetragen ist, zu einem Amte gewählt werden und dieses bekleiden kann. Im Gesetz findet sich zwar kein Passus darüber, jedoch wird man annehmen dürfen, daß auch hier die Praxis der allgemeinen Kommunalwahlen maßgebend sein wird.

c) Von besonderer Bedeutung ist der § 12 Estn. Kult. Aut. Ges., da hier die Stellungnahme der Glieder der kulturellen Selbstverwaltungen gegenüber dem Staat und den lokalen Selbstverwaltungen geregelt wird. Da das Ziel der kulturellen Selbstverwaltungen lediglich darin zu sehen ist, für ihre Glieder die Wahrung und Pflege kultureller Eigenart zu besorgen, so ergibt sich aus dieser Tatsache nicht etwa eine Vernachlässigung der allgemeinen Staatsbürgerpflichten. Im Gegenteil, das Sonderrecht der Kulturautonomie, welches der Staat seinen Minderheiten gegeben hat, soll sie ganz besonders auf ihre Pflichten dem Staate und den Kommunen gegenüber hinweisen. Die Glieder der nationalen Gemeinschaften sind in nichts von ihren allgemeinen Staatsbürgerpflichten befreit. Sie haben also in gleicher Weise wie alle anderen Bürger Steuern und

Abgaben dem Staate und den kommunalen Institutionen zu leisten, genießen aber andererseits auch das Recht, zu öffentlichen Aemtern gewählt zu werden. — Da, wo es aus zwingenden Gründen nicht möglich ist, daß einzelne Glieder nationaler Gemeinschaften trotz Bestehens eigener Anstalten diese benutzen, ist mit Genehmigung des Kulturrats die Benutzung der allgemeinen Staats- und Kommunaleinrichtungen zu gestatten (§ 13 Estn. Kult. Aut. Ges.). Dies kann z. B. der Fall sein, wo infolge zu geringer Bevölkerungsdichte einzelne Glieder der nationalen Gemeinschaften gezwungen sind, ihre Kinder in andere als muttersprachliche Schulen, also in staatliche Schulen zu schicken. Für diese Fälle erfolgt dann eine finanzielle Auseinandersetzung des Staates bzw. der Kommunen mit den kulturellen Selbstverwaltungen, soweit diese für ihre eigenen Einrichtungen (wie z. B. im Schulwesen) vom Staate bzw. den kommunalen Selbstverwaltungen unterstützt werden.

### 3. Ueber den Kompetenzkreis und die Aufgaben der kulturellen Selbstverwaltung.

Um den ihre Kompetenz umfassenden Aufgabenkreis auch in die Wirklichkeit umzusetzen und um der kulturellen Selbstverwaltung die Rechte einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft zu geben (als eine solche ist sie, wie wir bereits gesehen haben, anzusehen), hat der Gesetzgeber dem Kulturrat die Befugnis zuerkannt, daß er für seine Mitglieder verbindliche Verordnungen erlassen kann (§ 41 Ausf. V.). Voraussetzung ist dabei, daß die Verordnungen sich auf den der Selbstverwaltung eingeräumten Aufgabenkreis beschränken. Ist dies nicht der Fall, so kann, wie sich später noch zeigen wird, die Staatsregierung einschreiten. Bevor eine Verordnung des Kulturrats für die Glieder der nationalen Minderheit rechtsverbindlich wird, ist sie dem Innenminister zur Kontrolle einzureichen. Dieser hat sie jedoch nur in der Richtung zu prüfen, ob sie mit den geltenden Landesgesetzen in Widerspruch steht. Ist dies nicht der Fall, so überweist er sie an das Justizministerium, welches die Veröffentlichung im Staatsanzeiger vornimmt, womit die Verordnung Rechtsverbindlichkeit erlangt (§ 41 Abs. 2 Ausf. V.). — Jedenfalls bedeutet das Verfügungsrecht des Kulturrats eine außerordentlich starke Handhabe zur Durchführung der kulturellen Autonomie. Es sei nochmals betont, daß das Recht, verbindliche Verordnungen zu erlassen, allein dem Kulturrat zusteht, daß also die anderen Organe, wie Kulturverwaltung und Kulturkuratorien, dazu nicht befugt sind.

a) Der § 2 Estn. Kult. Aut. Ges. spricht von den Kompetenzgrenzen, die den kulturellen Selbstverwaltungen gesteckt sind. Als wichtiges und für die Erhaltung der nationalen Eigenart markantestes Aufgabengebiet ist der kulturellen Selbstverwaltung die Organisation, Verwaltung und Ueberwachung des gesamten öffentlichen und privaten Schulwesens, soweit es die betreffende Minderheit betrifft, übertragen. Hier bieten sich den einzelnen Nationalitäten die besten Möglichkeiten, alles das für die Erhaltung der Eigenart und Pflege von Geschichte und Kultur zu tun, was ihnen als das beste erscheint, und tatsächlich wird jede nationale Minderheit, die den festen Willen hat, ihr nationales Gepräge zu bewahren, hier mit ihrer Kulturarbeit beginnen.

Der § 4 Estn. Aut. Ges. ist der Errichtung und Verwaltung des öffentlichen Schulnetzes gewidmet. Der Grundplan zum Ausbau der Minderheitsschulen wird gemeinsam von der kulturellen Selbstverwaltung und der Kreis- bzw. Stadtselbstverwaltung vorgenommen. Das Ergebnis dieser Uebereinkunft soll dann durch Vermittelung des Unterrichtsministers von der Staatsregierung sanktioniert werden. Sollte dennoch zwischen den kulturellen Selbstverwaltungen und den Kreis- bzw. Staatsselbstverwaltungen eine gemeinsame Lösung nicht erzielt werden, so liegt die endgültige Entscheidung bei der Staatsregierung.

Die Schulaufsicht selbst wird dem Aufgabenkreis der kulturellen Selbstverwaltungen zuzurechnen sein, da dies zu den Aufgaben der kulturellen Selbstverwaltungen im Sinne des § 3 Estn. Kult. Aut. Ges. gehört, jedoch wird man zunächst hierüber Zweifel hegen können. Denn es würden sich Gegensätze zu den geltenden allgemeinen Schulgesetzen ergeben, wie z. B. bezgl. des Geschichtsunterrichts, der in der allgemeinen Schule anders aussehen wird als in der Minderheitsschule. Man darf nun nicht etwa aus dem Inhalt des § 3 der Ausf. V. folgern, daß damit die geltenden Landesgesetze verletzt werden, wenn sich Abweichungen in der Abhaltung des Unterrichts ergeben. Man wird hier am besten so entscheiden können, daß für den Fall eines Abweichens der allgemeinen Landesgesetze von den Minderheitenverordnungen der § 3 Ausf. V. weiter auszulegen ist, und wird sagen müssen, daß in einem solchen Falle, wo das Wesen des Unterrichts entscheidend durch allgemeine Gesetze leiden und die Eigenart der Minderheitenschule beeinträchtigt würde, die allgemeinen Landesgesetze keine Geltung für die Verwaltung der nationalen Minderheiten haben sollen.

Außerhalb jedes Einflusses seitens des Unterrichtsministeriums bzw. Staatsministeriums steht die Regelung

der Schulsprache. Man hat im § 23 des Grundgesetzes (Verfassung) grundsätzlich festgelegt, daß der Gebrauch der Muttersprache den staatlichen Institutionen gegenüber gestattet ist. Uebereinstimmend mit § 23 sprechen sich die besonderen Bestimmungen über das Schulwesen eingehender über diese Frage aus. So sagt das „Gesetz der öffentlichen Elementarschulen“ vom 7. Mai 1920<sup>25)</sup> im § 2:

*„Die Elementarschule ist muttersprachig.“*

In ganz ähnlichem Sinne spricht sich das Mittelschulgesetz vom 27. Dezember 1922<sup>26)</sup>, dessen § 3 wie folgt lautet.

*„Die öffentliche Mittelschule ist muttersprachig, die Muttersprache der Schüler wird nach ihrer Nationalität bestimmt.“*

Von Interesse ist besonders die Erfassung des Begriffes der Muttersprache im Sinne des Estn. Kult. Aut. Ges., und, wo diese nicht festzustellen ist, die Erwägung der Frage, welche Sprache anstelle der Muttersprache zu treten hat. § 4 des „Gesetzes der öffentlichen Elementarschulen“ spricht von estnischer, deutscher, russischer, schwedischer oder anderer Muttersprache. Man hat also einfach die wichtigsten Sprachen aufgezählt. — Es bleiben hier starke Bedenken bestehen, welche Sprache die Muttersprache darstellt. Wenn das Gesetz in der Anmerkung zum § 4 Estn. Kult. Aut. Ges. sagt, daß sich die Muttersprache nach der Nationalität der Schüler richtet, so ist dies nicht immer der Fall, z. B. wird bei Verschiedenartigkeit der Nationalität der Eltern nicht etwa die Nationalität des Vaters entscheiden; wie wir an anderer Stelle gesehen haben, kann auch mit Einwilligung des Vaters die Nationalität der Mutter für die Erziehung des Kindes maßgebend sein. Ist etwa die Muttersprache eines Kindes, dessen Vater Este und dessen Mutter deutscher Nationalität ist, die deutsche Sprache, weil das Kind deutsch erzogen werden soll, während im Hausgebrauch die estnische Sprache vorherrscht? Man sieht aus diesem Beispiel, daß man es bei der Begriffsbestimmung der Muttersprache in diesem Gesetz mit ganz vagen Auslegungen zu tun hat. Es fehlt, wie sich bereits im allgemeinen Teil dieser Abhandlung gezeigt hat, an einer genauen Erfassung des Begriffes der Muttersprache im Sinne der Minderheitengesetzgebung. Hier begnügt sich der Gesetzgeber mit der Aufzählung der einzelnen Sprachen und gibt über einzelne Sonderfälle Auskunft, wie z. B. für die Kinder, deren Eltern bei Angabe der Nationalität des Kindes nicht mit-

einander übereinstimmen, gilt als Muttersprache des Kindes die häusliche Sprache, welche es am besten beherrscht. Ferner bestimmt der § 4 des Estn. Kult. Aut. Ges., daß die bereits bestehenden öffentlichen muttersprachlichen Schulen den kulturellen Selbstverwaltungen zu übergeben sind, wobei alle Rechte sowie Eigenheiten der Schulen weiter zu berücksichtigen und zu erhalten sind. Auch bleiben die Verpflichtungen der Staatsregierung zum Unterhalte dieser Schulen und die sonstigen von den lokalen Selbstverwaltungen zu tragenden Pflichten rechtsverbindlich bestehen. Es wird dadurch den nationalen Selbstverwaltungen eine außerordentliche finanzielle Entlastung gewährt.

b) Außer dem Schulwesen gilt die Sorge der Kulturselbstverwaltungen noch anderen Einrichtungen auf dem Gebiete der Volksbildung. Hierzu gehören z. B. die Errichtung von Bibliotheken mit Werken der Nationaldichter in der Muttersprache, ferner die Errichtung und Erhaltung von Theatern zur Pflege heimatlicher Dichtung und Musik, die Museumspflege, die der Aufbewahrung geschichtlicher und kulturell wichtiger Dokumente der Nation dienen soll.

c) Schließlich ist von ganz besonderer Bedeutung die Unterhaltung von Zeitungen und Zeitschriften, da auf diese Weise nicht nur der enge Konnex zwischen den häufig weit verstreut wohnenden Gliedern der betreffenden Nationalität innerhalb der Staatsgrenzen gefördert wird, sondern vor allen Dingen auch in das Mutterland der betreffenden Minderheit Kunde von der Arbeit und dem Gedeihen bez. den Nöten ihrer Stammesgenossen dringt.

So ergibt sich für jede Minderheit ein umfangreiches Arbeitsgebiet, dessen Ziel es ist, die nationale Eigenart zu bewahren und weiter auszubauen.

Leider ist die außerordentlich wichtige Frage der Wohlfahrtsselbstverwaltung noch nicht geregelt, die Anmerkung zu § 2 Estn. Kult. Aut. Ges. sagt, daß hierüber ein Sondergesetz entscheiden solle. Bis zur Stunde ist aber etwas Positives in dieser wichtigen Angelegenheit noch nicht geschehen.

d) Da sich das Estn. Grundgesetz (Verfassung) auf den Standpunkt stellt, daß die kulturellen Selbstverwaltungen kraft ihrer Mission als öffentlich-rechtliche Körperschaften anzusehen sind, hat es der Gesetzgeber für notwendig gehalten, den kulturellen Selbstverwaltungen für bestimmte Einrichtungen finanzielle Unterstützungen zu gewähren. Vor allen Dingen trifft dies für das Elementar- und Mittelschulwesen zu, soweit dies durch Gesetz von den kulturellen Selbstverwaltungen übernommen war. Ferner gibt der

25) Rühlmann a. a. O. Seite 41.

26) Rühlmann a. a. O. Seite 44.

Staat aus seinen Mitteln für andere Kulturzwecke bestimmte Unterstützungssummen.

Aber auch die lokalen Selbstverwaltungen müssen sich an diesen Beihilfen sowohl, wie auch an der Erhaltung der öffentlichen Elementar- und Mittelschulen beteiligen. Im wesentlichen wird es sich bei Staats- und lokalen Selbstverwaltungen um solche Beihilfen handeln, die ohne Errichtung von kulturellen Selbstverwaltungen für die Glieder der nationalen Minderheiten kraft Gesetzes ohnehin zu leisten wären. Außerdem haben alle Staatsbürger in gleicher Weise Anspruch darauf, daß ihnen der Staat aus seinen Mitteln Zuwendungen macht, da die allgemeinen Steuern ja auch von allen Bürgern gleichmäßig zu tragen sind. Die nationalen Minderheiten können daher verlangen, daß die Geldmittel, die der Staat durch die Errichtung der kulturellen Selbstverwaltungen erspart, diesen als Beihilfe zur Bestreitung ihrer Ausgaben überwiesen werden.

e) Als weitere Geldquelle dient der kulturellen Selbstverwaltung die Einziehung von Steuern, die der Kulturrat von seinen Gliedern erheben kann. Freilich bedarf es eines Voranschlages, der die Höhe und die Grundlagen zur Erhebung der Steuern zu enthalten hat. Dieser Voranschlag muß auf gemeinsamen Vorschlag des Finanzministers und des Unterrichtsministers von der Staatsregierung bestätigt werden. Die Auswirkungen, die diese Selbstbesteuerung auf die nationalen Gemeinschaften ausübt, sind zwiefacher Art. Denn so sehr es zu begrüßen ist, daß den nationalen Minderheiten auf diese Weise eine gewisse Selbständigkeit gegenüber dem Staate gegeben wird, um so unangenehmere Folgen kann diese Selbstbesteuerung auf viele Glieder der nationalen Gemeinschaft haben. Denn sobald die Steuern zu stark anschwellen, kann es sich ereignen, daß finanziell schwach gestellte Glieder sowie solche, die vor allzu großen Ausgaben scheuen, es vorziehen, aus diesem Grunde der nationalen Gemeinschaft durch Ausscheiden aus dem Nationalregister den Rücken zu kehren. Die kulturelle Selbstverwaltung wird also in ihrem eigenen Interesse darauf bedacht sein müssen, die Steuerschraube niemals zu stark anzuziehen.

Schließlich sind noch Schenkungen, Sammlungen, Stiftungen, Erbschaften und Einkommen aus eigenem Vermögen oder Unternehmungen als Einnahmequelle der kulturellen Selbstverwaltungen zu erwähnen, was im Hinblick auf die Tatsache, daß die kulturellen Selbstverwaltungen als öffentlich-rechtliche Institutionen anzusehen sind, nicht weiter verwunderlich ist. Wenn man den nationalen Selbstverwaltungen das Recht zugebilligt hat, Sammlungen zu veranstalten, so geht diese Befugnis über die Rechte der

lokalen Selbstverwaltungen hinaus, die nicht das Recht, Sammlungen zu veranstalten, haben.

#### **4. Ueber die Aufsichtspflicht der Revisionskommission gegenüber den Organen der Kulturselbstverwaltung und über die Aufsichtspflicht des Staates gegenüber den Kulturselbstverwaltungen.**

a) Die im § 40 der Ausf. V. behandelte Einrichtung der Revisionskommission ist für die Tätigkeit der Kulturverwaltungen und der Kulturkuratorien von gewisser Bedeutung. An und für sich steht das Kontrollrecht über alle Amtshandlungen dieser Organe dem Kulturrat zu. Da sich aber damit ein viel zu ausgedehntes Tätigkeitsfeld für die Gesamtheit der Kulturratsmitglieder ergeben würde, hat man eine besondere Revisionskommission eingerichtet, deren Aufgabe in der Kontrolle der Tätigkeit und der Geschäftsführung der Kulturverwaltung sowie der Kulturkuratorien besteht. Ihre Mitglieder werden vom Kulturrat aus seinen Reihen gewählt. Ueber die Länge der Amtsdauer dieser Kommission ist im Gesetze zwar nichts gesagt, man wird aber analog der Wahlperiode der Kulturverwaltungen, die sich mit der des Kulturrates deckt, annehmen müssen, daß auch die Revisionskommission ihre Tätigkeit mit dem Ablauf der Amtszeit des Kulturrates, d. h. also unter gewöhnlichen Umständen nach 3 Jahren, beendigt. — Die Zahl der Mitglieder schwankt und wird jeweils vom Kulturrate festgesetzt. Von besonderer Wichtigkeit ist die Befugnis, daß die Revisionskommission zu ihren Arbeiten auch Experten heranziehen kann, sie kann also stets das Urteil von Fachleuten über bestimmte Fragen einholen. Auch kann die Kommission von sich aus einzelne ihrer Mitglieder zu besonderen Revisionen bestimmen. Dies wird meist für die Tätigkeit der Kulturkuratorien in Frage kommen, und zwar in den Fällen, in denen die Kenntnis von besonderen Eigenheiten des betreffenden Landstriches zur Beurteilung bestimmter Fragen notwendig ist. Schließlich ist der Revisionskommission die Möglichkeit zur Einberufung des Kulturrates zu außerordentlichen Sitzungen gegeben, um die Möglichkeit zu haben, in dringenden Fällen schnelle Entscheidungen herbeizuführen (§ 22 Ausf. V.). — Ueber die Bedeutung der Revisionskommission kann man sehr geteilter Meinung sein. Ihr Wesen liegt darin, daß sie auf die Kulturverwaltung einen gewissen Druck ausüben kann, der sich mit Hilfe des Kulturrates erzielen läßt. Da aber andererseits die Kulturverwaltung aus vom Kulturrat gewählten Mitgliedern besteht, so wird man grundsätzlich mit einer Uebereinstim-

mung zwischen Legislative und Exekutive rechnen müssen. Außerdem ist, wie es sich bereits gezeigt hat, die Stellung der Kulturverwaltung eine derart selbständige, daß es nur sehr schwer sein wird, maßgebend auf die Tätigkeit der Kulturverwaltung einzuwirken. Man wird daher gut tun, der Stellung der Revisionskommission nicht allzu große Bedeutung beizumessen, sie vielmehr als Ausgleichsorgan des politischen Spieles der Kräfte anzusehen.

b) Im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen des § 3 Ausf. V. spricht der Gesetzgeber von der Ueberwachung der Tätigkeit der Kulturselbstverwaltungen der Minoritäten und äußert sich darüber eingehend in den §§ 59—61 Ausf. V. Wenn der § 3 bereits als Ueberwachungsinstanz den Innenminister bezeichnet, so soll damit vor allen Dingen dem in demselben Paragraphen zitierten Umstände Rechnung getragen werden, daß das Kontrollrecht des Innenministers in erster Linie darauf gerichtet ist, daß die Grenzen der kulturellen Selbstverwaltung nicht überschritten werden, und daß insbesondere keine Kollision mit den geltenden Landesgesetzen und Regierungsordnungen erfolgt. Das Kontrollrecht selbst steht dem Innenminister persönlich oder einem von ihm selbst bestimmten Vertreter zu (§ 59 Ausf. V.).

aa) Der Innenminister kann zur Durchführung seiner Kontrollmaßnahmen alles tun, was ihm nach seinem Ermessen zur ordnungsgemäßen Klarstellung der Sachlage richtig erscheint. Es kann nicht nur sämtliche im Rahmen der kulturellen Selbstverwaltung tätigen Organe und Hilfsorgane revidieren und Berichte von ihnen einfordern, er kann vielmehr auch Einsicht in alle zur Erforschung der betreffenden Angelegenheit dienenden Dokumente verlangen und sich Abschriften geben lassen. Ebenso sind ihm innerhalb von sieben Tagen jeweils die Sitzungsprotokolle der Kulturverwaltung zur Kontrolle einzureichen, so daß er sich laufend über den Stand der Geschäftsführung unterrichten kann (§ 60 Ausf. V.).

bb) Wie bereits bei Besprechung des § 14 Estn. Kult. Aut. Ges. zu ersehen war, kann die Regierung den Kulturrat auflösen. Im § 61 Ausf. V. heißt es ergänzend, daß Herbeiführung des Auflösungsbeschlusses auf Veranlassung des Innenministers zu erfolgen hat, da dieser auf Grund seiner besonderen Kenntnisse über die betreffende kulturelle Selbstverwaltung wie kein Anderer über die Lage unterrichtet ist.

c) Zum Schluß sei noch die Frage gestreift, welche Möglichkeiten zur Beseitigung ungesetzlicher Beschlüsse

und Ausführungsverordnungen der Kulturselbstverwaltungen gegeben sind. Es fällt beim Betrachten der beiden in Frage kommenden §§ 63 und 64 der Ausf. V. zunächst die Verschiedenartigkeit im Wortlaut auf. — Während § 63 von „Beschlüssen des Kulturrates“ spricht, spricht § 64 von „Verordnungen der Kulturverwaltung.“ Außerdem findet sich im § 64 zunächst der Begriff „gesetzwidrig“ — gleichzustellen dem Begriff „ungesetzlich“ des § 63 —, so dann spricht § 64 von „allen anderen Klagen.“ — Es liegt im Falle des § 64 offenbar ein Redaktionsfehler in der Ausführungsverordnung vor. Das Recht, für die kulturellen Selbstverwaltungen verbindliche Verordnungen zu erlassen, liegt auf Grund der Bestimmungen des § 41 Ausf. V. lediglich beim Kulturrat. Jede Verordnung der Kulturverwaltung ist demnach ungesetzlich. Wenn also § 64 Ausf. V. von „gesetzwidrigen Verordnungen der Kulturverwaltung“ spricht, so darf man hieraus nicht schließen, daß die Kulturverwaltung tatsächlich ein Ordnungsrecht besitzt, vielmehr wird diese Gesetzesstelle so auszulegen sein, daß § 64 nur „Anordnungen der Kulturverwaltung“ meint. Es ergeben sich zwei Klagmöglichkeiten gemäß den §§ 63 und 64 Ausf. V.:

Erster Fall: Es liegt ein ungesetzlicher Beschluß des Kulturrates vor, der durch das Exekutivorgan, die Kulturverwaltung, aber ordnungsgemäß zur Ausführung gebracht worden ist, d. h. richtige Ausführungsverordnung auf Grund eines falschen Beschlusses. In diesem Falle kann gemäß § 63 Ausf. V. im Administrativverfahren gegen diesen zur Ausführung gebrachten Beschluß geklagt werden. Es genügt, wie bereits hervorgehoben, demnach nicht, wenn der bloße gesetzwidrige Beschluß vorliegt, das Gesetz schreibt für die Einreichung der Klage vor, daß der Beschluß auch zur Ausführung gebracht sein muß.

Zweiter Fall: Es ergeht ein Beschluß des Kulturrates zu Recht. Dagegen erfolgt eine gesetzwidrige Ausführungs-Anordnung durch die Kulturverwaltung. Für diesen Fall werden die Bestimmungen des § 64 Anwendung finden, d. h. Klage im Wege des Administrativverfahrens, denn nur so wird man sich überhaupt erklären können, warum dieser an und für sich unklare Paragraph in die Ausführungsordnung Aufnahme gefunden hat.

d) Dagegen ist die Frage, ob eine Anordnung der Kulturverwaltung zweckmäßig ist oder nicht, vor den Verwaltungsgerichtsbehörden nicht zum Austrag zu bringen. Man wird dies aus § 64 Satz 2 Ausf. V. schließen können. Derartige Klagen sind also an den Kulturrat zu richten.

## 5. Das Verordnungsrecht der Staatsregierung zur Durchführung der kulturellen Autonomie.

Die Bestimmungen der §§ 29—31 Estn. Kult. Aut. Ges. sind erfolgt, um zur Verwirklichung des Gesetzes diejenigen Uebergangs- und Ausführungsverordnungen ins Leben zu rufen, die geeignet sind, dem Gesetz einen realen Boden zu schaffen. — § 29 schreibt vor, daß die Staatsregierung innerhalb von 4 Monaten nach dem Inkrafttreten des Estn. Kult. Aut. Ges., das heißt also nach dem 3. März 1925, solche Verordnungen zu erlassen hat, die zur Durchführung der kulturellen Selbstverwaltungen der Minderheiten notwendig sind. Die Staatsregierung wird also an diesen Termin gebunden, damit die Minderheit auch tatsächlich die Ausführung ihrer Bestrebungen in die Wege leiten kann, und nicht zu lange warten muß, bis Ausführungsverordnungen erlassen werden.

Im einzelnen wird nicht gesagt, welche Verordnungen zur Errichtung der kulturellen Selbstverwaltung, zur Aufstellung der Listen über die Glieder der nationalen Gemeinschaften und in Ergänzung ihrer Gesetze und Ausgestaltung der auf ihnen beruhenden Grundlinien der Errichtung der kulturellen Selbstverwaltungen und der Kontrolle ihrer Tätigkeit notwendig sind. Es wird beabsichtigt, für alle nationalen Minderheiten über alle wesentlichen Institutionen zunächst gemeinsame Verordnungen herauszugeben, soweit sich das ermöglichen läßt. Man wird also Verordnungen über die Errichtung der Nationalregister, über die Funktionen des Kulturrates im einzelnen, soweit diese im Estn. Kult. Aut. Ges. nicht geregelt sind, ferner über die Errichtung der muttersprachigen Schulen, über die Funktionen der Kulturverwaltung, über deren Stellung zum Kulturrat und über viele andere maßgebende Fragen von der Staatsregierung erwarten müssen. Andere Fragen, die für alle Minderheiten nicht gemeinsam geregelt werden können, z. B. die Frage der Errichtung von Kulturkuratorien in einzelnen Gebieten des Landes, werden durch besondere Verordnungen, die nur für bestimmte Minderheiten zu erlassen sind, geregelt. Der Erlaß derartiger gesonderter Verordnungen für einzelne Minderheiten wird im § 30 Estn. Kult. Aut. Ges. ausdrücklich bestätigt. Wie man sieht, blieb der Staatsregierung also zur Durchführung der kulturellen Selbstverwaltungen eine Fülle von Verordnungen, die zum Teil auch tatsächlich ergangen sind<sup>27)</sup>. Welches die wichtigsten dieser Verordnungen sind, ist im Rahmen der vorliegenden Abhandlung nach verschiedenen Gesichtspunkten hin erörtert worden.

Interessant ist der letzte Paragraph des Estn. Kult. Aut. Ges. (§ 31), der so recht zeigt, daß der Gedanke der Gleichberechtigung, der der Schöpfer des Estn. Kult. Aut. Ges. ist und der sich trotz seiner Kompromissnatur überall durchsetzt, Mehrheits- wie Minderheitsvolk in gleicher Weise umfaßt. Da nämlich, wo die Staatsbürger estnischer Nationalität, also das Majoritätsvolk, in den Administrativgrenzen einzelner lokaler Selbstverwaltungen gegenüber Angehörigen einer nationalen Minderheit, die sich hier in der Mehrheit befindet, in der Minderheit bleibt, können für diese Bürger estnischer Nationalität seitens der Staatsregierung Verordnungen erlassen werden, die den Grundlagen des Estn. Kult. Aut. Ges. entsprechen. Mit anderen Worten: „Das Majoritätsvolk wird unter Minoritätenschutz gestellt“<sup>28)</sup>. Darin zeigt sich, wie schon gesagt, der Wille des Gesetzgebers, nicht für einzelne Teile der Staatsbürgerschaft Ausnahmebestimmungen erlassen zu wollen, sondern den Minderheiten zwar die Möglichkeit nationalkultureller Entwicklung zu geben, den eigenen Stammesgenossen aber da, wo sie selbst in der Minderheit sind, gleiches Recht wie den nationalen Minderheiten angedeihen zu lassen.

## 6. Kritik.

Wir sind am Ende der Besprechung des Estn. Kult. Aut. Ges., und seiner Ausführungsverordnungen.

Wenn der Gesetzgeber den Begriff „zeitweilig“ seiner Einleitung einfügt, so ist dies in der Unsicherheit zu begründen die den gesamten Fragenkomplex des Gesetzes erfüllt. Denn hier war es dem Gesetzgeber nicht möglich, sich an irgend welche Vorbilder bei Ausarbeitung und Begriffsbestimmung der einzelnen Gedankengänge zu halten. Er wollte daher die Möglichkeit einer späteren Abänderung des Gesetzes, falls sich Fehler für die Minderheit und Schaden für den Staat und die Gesamtheit seiner Einwohner herausstellen würden, vorbehalten.

Daß das Gesetz lediglich ein Rahmengesetz ist und nur ganz allgemeine Grundlagen für die zu schaffende Kulturautonomie geben will, beweisen die Worte „bis zur Einführung eines entsprechenden Spezialgesetzes<sup>29)</sup>.“ Der Staat will den Eigenarten jeder Minderheit durch starre Formen, die alle Minderheiten gemeinsam umfassen müßten, nicht vorgreifen.

Ueber die Neuerungen, die das Estn. Kult. Aut. Ges. den estnischen nationalen Minderheiten bringt, sowie über

27) Vergl. Gesetzessammlung a. a. O. S. 29, S. 57, S. 61.

28) Kraus a. a. O. Seite 199.

29) Kraus a. a. O. Seite 191 Präambel.

die Schwächen dieses Gesetzes ist im einzelnen ausführlich gesprochen worden. Gewiß ist dies Gesetz auf dem Gebiete der Minderheitenschutzgebung noch nicht als ein Ideal zu bezeichnen, zumal die Schwierigkeiten, welche jede nationale Minderheit bis zur Errichtung ihrer kulturellen Selbstverwaltung zu überwinden hat, ganz ungewöhnlich große sind, und vielfach Zufälle und mangelndes Verständnis den Verlust der kulturellen Selbstverwaltung bringen können. Aber es ist zu bedenken, daß das Estn. Kult. Aut. Ges. im Rahmen der Minderheitenschutzgesetzgebung ein Novum darstellt und Estland es als erster Staat der Welt unternommen hat, seinen Minderheiten die Möglichkeit freier Entfaltung kulturellen Eigenlebens zu gewähren. Daher ist es verständlich, wenn sich der Gesetzgeber den Vorbehalt gemacht hat, Aenderungen zur Verbesserung des Gesetzes vorzunehmen.

Jedenfalls ist mit dem vorliegenden Gesetz ein großer Schritt vorwärts getan, und wir Deutschen dürfen den Erlaß des Estn. Kult. Aut. Ges. mit besonderer Freude begrüßen, weil es die Deutschen Estlands waren, die sich im Bewußtsein ihrer geschichtlichen Entwicklung im Baltikum mit unermüdlicher Kraft für das Zustandekommen des Gesetzes einsetzten. Zu hoffen ist, daß das Beispiel des Estnischen Staates den Großen unter den Völkern ein Ansporn sein wird, um ihren nationalen Minderheiten ähnliche staatsrechtliche Garantien zu verschaffen. Daß dies niemals zum Schaden jedes Landes sein kann, ist verständlich; denn die Kräfte der Minderheiten, die bisher bestrebt waren, für das kulturelle Bedürfnis ihrer eigenen Stammesgenossen zu wirken und ihr nationales Eigenleben zu bewahren, werden jetzt frei und so in den Dienst des Staates, also der Gesamtheit gestellt. — So erweist sich das Estn. Kult. Aut. Ges. in doppelter Beziehung als segensbringend. Einerseits versucht es den Wünschen seiner nationalen Minderheiten zu genügen, andererseits schafft es sich dankbare und positiv wirkende Staatsbürger.

Noch aus einem anderen Grunde ist die Verwirklichung der kulturellen Selbstverwaltungen ein Gebot der Zeit. Seit dem Jahre 1919 hat sich das politische Bild der Weltkarte grundlegend geändert. Der Friedensvertrag von Versailles sowie die anderen auf ihn folgenden Friedensverträge haben zur Folge gehabt, daß circa 10 Millionen Deutscher vom Mutterlande losgerissen leben. Es muß daher alles getan werden, um den teilweise außerordentlich stark in den Nachbarländern auftretenden deutschen Minderheiten ihr Los zu erleichtern, damit der Segen der deutschen Kultur in den Randstaaten nicht gefährdet oder

gar vernichtet ist. Daß Estland als erster Staat hierfür das richtige Verständnis aufgebracht hat, sei ihm zum Danke angerechnet. Welches die Folgen der Einführung des Estn. Kult. Aut. Ges. für die deutsche Minderheit in Estland gewesen sind, und welche Früchte die Autonomie bisher gezeitigt hat, davon wird abschließend kurz zu sprechen sein.

## C. Schluß

### Die Auswirkungen des Estnischen Kultur-Autonomie-Gesetzes auf die deutsche Minderheit in Estland.

a) Die erste Minderheit, welche daran ging, die Verwirklichung der kulturellen Autonomie vorzunehmen, war die deutsche, und man wird es verständlich finden, wenn gerade die Deutschen mit der Ausführung begannen, weil sie diejenigen waren, die an hervorragender Stelle den Kampf um die Kulturautonomie in Estland führten.

Der Antrag an die Regierung zur Errichtung des ersten deutschen Kulturrates wurde von der deutsch-baltischen Partei gestellt. Am 17. April 1925 brachte die Regierung die Verordnung über die „Zusammenstellung der Wählerlisten“<sup>1)</sup> für die Wahlen zum ersten Kulturrat der Deutschen heraus, die am 23. April im Staatsanzeiger veröffentlicht wurde. Die Stadt-, Kreis- und Gemeindeverwaltungen legten die Listen der bei ihnen eingetragenen Glieder der deutschen Minderheit zwei Monate lang öffentlich aus. Wer nicht eingetragen war, konnte sich nachträglich einschreiben oder er konnte sich auch streichen lassen. — Am 8. Juni 1925 erfolgte der Erlaß der „Verordnung über die Wahlen in den ersten deutschen Kulturrat“<sup>2)</sup>, der zehn Wahlkreise vorsah. — Es bildete sich nun das Hauptwahlkomitee auf Grund des § 21 Kult. Aut. Ges., welches die weiteren Vorbereitungen für den Wahlakt vorzunehmen hatte. Es stellte sich heraus, daß sich circa 11 500 Deutsche registriert hatten,<sup>3)</sup> die Zahl von 3000 Gliedern war also bei weitem überschritten, außerdem betrug diese Zahl mehr als die Hälfte der in der letzten Volkszählung eingezeichneten volljährigen Staatsbürger deutscher Nationalität. Auf Grund dieses Ergebnisses wurden die Wahlen zum ersten deutschen Kulturrat auf den

1) Maddison a. a. O. Seite 19.

2) Gesetzessammlung a. a. O. Seite 42.

3) Die folgenden statistischen Angaben entstammen dem Werke von Maddison a. a. O. Seite 22 ff.

3.—5. Oktober 1925 ausgeschrieben. Die Zahl der Mitglieder des ersten Kulturrates wurde auf 41 festgesetzt. An den Wahlen nahmen von den insgesamt cirka 11500 Abstimmungsberechtigten cirka 7900 teil, d. h. also etwa 67%. Die Kulturautonomie war damit gesichert, vorausgesetzt, daß der erste Kulturrat ebenfalls zustimmte. Aber daran war nach Lage der Dinge nicht einen Augenblick zu zweifeln. Tatsächlich traten auch am 1. November 1925 die 41 gewählten Mitglieder zur ersten Sitzung zusammen und beschlossen einstimmig, daß die Kulturautonomie verwirklicht und durchgeführt werde. Drei Tage später wurde dieser Beschluß von der Staatsregierung sanktioniert, und die deutsche Kulturselbstverwaltung als eröffnet erklärt.

b) Nun folgten successive die Verordnungen der Regierung zur Durchführung der Kulturautonomie: Zunächst wurden die privaten deutschen Schulen der Kulturverwaltung, die sich ebenfalls schnellstens konstituiert hatte, übergeben. Die öffentlichen Schulen mit deutscher Unterrichtssprache wurden am 1. September 1926 der Kulturverwaltung übergeben, sodaß von diesem Termin an das gesamte deutsche Minderheitenschulwesen in einer Hand lag.

Auch die Behandlung der Sprachenfrage ist im Verfügungswege nochmals dahingehend bestätigt worden, daß nicht nur die estnischen Staatsbürger deutscher, schwedischer und russischer Nationalität im Verkehr mit den Behörden sich ihrer Muttersprache bedienen können — vergl. § 23 Grundgesetz — sondern künftig alle nationalen Minderheiten dies Recht für sich in Anspruch nehmen können. Eingaben an die Staatsbehörden können ebenfalls in der Muttersprache abgefaßt werden.

Die Frage der Besteuerung der deutschen Minderheiten durch die Kulturselbstverwaltung erforderte zahlreiche Verhandlungen mit der Staatsregierung, bis diese schließlich eine beiden Teilen günstige Steuerverordnung für die deutschen Kulturselbstverwaltungen erließ und im Staatsanzeiger Nr. 61 1926 veröffentlichte.

Ebenso schwierig waren die Verhandlungen über die Beihilfen zum Unterhalt der Elementar- und Mittelschulen durch die Staats- und Kommunalbehörden. Diese sind nach § 6a Estn. Kult. Aut. Ges. verpflichtet, den Minderheitenschulen entsprechende Zuschüsse zu ihrer Fortführung zu gewähren. Diese Bestimmung gab nun den Gemeinden Veranlassung, den berechtigten Wünschen der deutschen Minderheit Gegenvorschläge gegenüberzustellen, mit denen sich diese nicht einverstanden erklärte, und man sagte, man würde die öffentlichen Schulen nicht eher in eigene Verwaltung übernehmen, bis für ihren finanziellen Fortbe-

stand gesorgt sei. Schließlich einigte man sich, und die Uebergabe an die deutsche Kulturselbstverwaltung erfolgte.

Mit der Einführung der kulturellen Selbstverwaltung entstand für den Verband der deutschen Vereine, der bis dahin ausschließlich die Interessen der deutschen Minderheit wahrgenommen hatte, die Frage, ob ein Fortbestand unter den veränderten Verhältnissen überhaupt noch von Bedeutung sein könne, nachdem seine Funktion zum größten Teil an die Kulturselbstverwaltung übergegangen waren. Die Absicht des Verbandes, seine Tätigkeit zu liquidieren, wurde angesichts der Tatsache, daß das Estn. Kult. Aut. Ges. noch nicht in allen Teilen die Fortschritte, die man erstrebte, brachte, wieder fallen gelassen. Vor allen Dingen vertrat man den Standpunkt, daß durch die vorläufige Ausschaltung der Fürsorge zumindestens eine weitere Betätigung auf diesem Gebiete notwendig sei. Heute erstreckt sich die Tätigkeit des Verbandes der deutschen Vereine in erster Reihe auf die Zusammenfassung und richtige Einsetzung der Deutschen, sowie auf Berufsberatungen und charitative Tätigkeit. Dies wird noch solange notwendig sein, bis man den kulturellen Selbstverwaltungen auch die Fürsorgetätigkeit zur eigenen Verwaltung überlassen hat. Dies Moment wird es in erster Reihe sein, auf welches die deutschen Minderheiten immer wieder ihr Augenmerk richten müssen.

Gegenwärtig ist die Lage die, daß die deutsche Kulturselbstverwaltung große Schwierigkeiten hat, um die Beträge, die sie zur Aufrechterhaltung und zum weiteren Ausbau der bestehenden Institutionen benötigt, aufzubringen. Hierbei leistet ihr der Verband der deutschen Vereine wertvolle Hilfe, denn ein Teil der Mittel, die durch Sammlungen und Spenden diesem Verbands zur Verfügung gestellt werden, wird an die deutsche Kulturselbstverwaltung weitergeleitet.

Jedenfalls gewinnt man aus der Tätigkeit der deutschen Kulturselbstverwaltung in den ersten zwei Jahren seines Bestehens den Eindruck, daß das Est. Kult. Aut. Ges. bereits heute ersprießliche Erfolge zeitigt, und wer die Energie und den Willen zum Aufbau bei den Deutschen in Estland kennt, wird für die Folgezeit noch ganz andere Erfolge erwarten können.

c) Das kleine Estland hat durch die vorbildliche Tat des Estn. Kult. Aut. Ges. gezeigt, auf welchem Wege die Staaten ihren nationalen Minderheiten entgegenkommen müssen, um die Gesamtheit aller Staatsbürger an den Staat zu fesseln. Wenn, wie wir vorhin betonten, dieses Gesetz noch erhebliche Lücken aufweist, so bedeutet es doch einen großen Schritt vorwärts und wird den natio-

nen Minderheiten anderer Staaten ein Ansporn sein, auch in ihren Staaten das Prinzip der kulturellen Autonomie zur Durchführung zu bringen. Nicht vergessen werden aber soll es, daß gerade die Deutschen in Estland es waren, deren jahrelanger unermüdlicher Arbeit dieser erste Schritt auf dem Gebiete der Minderheitenschutzgesetzgebung zu verdanken ist.

---

## Lebenslauf

Ich, Fritz Cohn, wurde am 6. Juli 1902 zu Berlin als Sohn des Kaufmanns Siegmund Cohn geboren. Ich besuchte das Hohenzollern-Gymnasium zu Berlin-Schöneberg, welches ich im Herbst 1921 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Zunächst studierte ich 5 Semester an den Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultäten der Universitäten Berlin und Freiburg. Im Frühjahr 1924 wandte ich mich aus wirtschaftlichen Gründen einer kaufmännischen Tätigkeit zu. Diese übte ich bis zum Herbst 1926 aus. Ich setzte dann mein juristisches Studium im Wintersemester 1926/27 und im Sommersemester 1927 in Breslau fort. — Ein Staatsexamen habe ich nicht absolviert.

---