

Dublin
473700

7 sept 5
410

DIE GRUNDGEDANKEN DES NATIONALITÄTEN-
PROBLEMS.

46
2448



Arvid v. Nottbeck.

Revised, by Karsten
Lundberg
1925.

DIE GRUNDGEDANKEN DES NATIONALITÄTEN-
PROBLEMS.

Vorwort	I.
I. Nation und nationale Minder- heit.	1 - 13.
II. Die Stellung einer Minder- heit überhaupt und der natio- nalen im Besonderen.	14 - 25.
III. Machtpolitische und recht- politische Lösung des Min- derheitenproblems.	26 - 38.
IV. Staatsrechtliche und inter- nationale Behandlung des Minderheitenproblems.	39 - 53.
V. Die Autonomie.	54 - 66.
Schluss	67 - 68.
Literaturangaben.	69 - 70.

V o r w o r t .

Die Grundgedanken des Nationalitätenproblems will ich in dieser Schrift auszuarbeiten versuchen. Wie schon der Titel sagt, kann die Arbeit nicht den Anspruch erheben, wesentlich Neues zu bringen. Ob die Problemstellung schon früher von diesem Gesichtswinkel aus betrachtet und die Grundgedanken des Nationalitätenproblems schon früher in dieser Folge und Kontinuität ausgearbeitet worden sind -- ist mir unbekannt. Jedenfalls ist mir dieses in der zahlreichen Literatur mehrerer Sprachen, die mir vorgelegen, nicht zu Gesicht gekommen. Vielleicht bietet sich diese Arbeit manches Interessante, gerade als Zusammenfassung oder Resümee der Meinungen von Vertretern mehrerer Nationen und vieler politischer und sozialer Schichten.

Es darf nicht auffallen, dass ich das positive Recht der nationalen Minderheiten und die praktischen Erfahrungen des politischen Lebens nur kurz streife; ersteres liegt bereits trefflich codifiziert vor -- über letztere mögen Praktiker aus der Praxis schreiben, sie entziehen sich meiner Beurteilung.

Eine politische Tendenz liegt der Arbeit nicht zu Grunde; wenn überhaupt eine vorhanden ist, so ist es die des Eintretens für das **R e c h t d e r M i n o r i t ä t e n .**

Ich versuche die Schrift sachlich und objektiv zu gestalten; wenn befunden wird, dass die Sprache manchmal aus dem Rahmen einer derartigen Arbeit fällt, so ist das an den Stellen der Fall, wo bei Erwähnung von ungeheurer Borniertheit oder Grausamkeit sich die Gedanken in erregten Worten Ausdruck suchen.

Wenn einige Gedanken mit übertriebener Schärfe hervorgestrichen scheinen, so geschieht das in Erkenntnis der deprimierenden Tatsache, dass die breite europäische Öffentlichkeit dem Nationalitätenproblem, das mit dem sozialen und wirtschaftlichen den Schwerpunkt der Schicksalsgestaltung Europas bildet, immer noch nicht das genügende Interesse entgegenbringt, dass die weiße Rasse, die auf dem Erdball selbst nur eine Minorität ist, umgeben von einer, gerade in unseren Tagen allenthalben erwachenden, an Zahl vielfach überlegenen Masse Farbiger, dem Recht der Minoritäten immer noch verständnislos gegenübersteht.

I. NATION UND NATIONALE MINDERHEIT.

Bevor wir der Frage, die uns in dieser Arbeit beschäftigen wird näher treten, welche Stellung nämlich der Nation und nationalen Minderheit im Staat zukommt, müssen wir uns über die begriffliche Ausprägung der hier genannten Ideen klar werden. Es muss gleich vorausgeschickt werden, dass diese ausserordentlich unscharf und widerspruchsvoll ist, obgleich sich seit Jahrzehnten eine zahlreiche Literatur in allen Kultursprachen mit dieser Frage befasst hat. Die Verhältnisse in den einzelnen Staaten aber auch innerhalb derselben liegen so eigentümlich -- man denke z.B. an den von Deutschen völlig abweichenden Begriff, den die Franzosen mit dem Wort "nation" verbinden¹⁾ und die Tatsache, dass die kämpfenden Parteien Ideen wie Volk, Volkstum, Nation, Nationalität in ihre Programme eingestellt und zu Schlagwörtern verarbeitet haben; hat derart zur Verwirrung der Begriffe beigetragen, dass eine allgemeingültige terminologische Vereinbarung ausgeschlossen erscheint. Zudem ist es ausserordentlich schwierig, gerade das Wesen einer Nation festzustellen, wie ja überhaupt das Fixieren von Erscheinungen, die in den ununterbrochenen Fluss des geschichtlichen Geschehens gestellt sind, zu den schwierigsten Aufgaben der Wissenschaft gehört.

Was ist eine Nation? Welches sind die Merkmale der Nation?

Alle wissenschaftlichen Untersuchungen der neuen Zeit haben die Erkenntnis immer mehr gefestigt, dass es kein feststehendes, allgemeingültiges Merkmal der Nation gibt. 2) Betrachten wir die Elemente, die eventuell als Unterscheidungsmerkmale der Nation dienen könnten, so kommen wir bald zum Resultat, dass keines von ihnen den Anspruch auf objektive Geltung erheben darf. Der erste Sinn des Wortes "Nation" ist -- wie schon der Stamm des Wortes selbst sagt -- ein ethnologischer. Unmöglich können wir aber die natürliche Stammesgemeinschaft als unterscheidendes Kennzeichen der Nation gelten lassen,

1) Anmerkung: cf. z.B. J.F. Duparc "La Protection Des Minorités": Les Allemands, pour traduire le mot français de nationalité, ont deux mots: le mot "Staatsbürger" signifie le lien qui rattache l'individu à l'Etat le mot "Nationalität" celui qui le rattache à sa nation"

2) Anmerkung: Hierzu E. Bernatzik über nationale Matriken (Inauguration des Rektors der Universität Wien 1910/11) sowie die Literaturangaben daselbst.

Renner, Selbstbestimmungsrecht der Nationen.

da ja alle modernen Nationen aus verschiedenen, ethnologisch oft weit auseinanderliegenden Stämmen zusammengesetzt sind. Wir können sogar ruhig behaupten, je entwickelter eine Nation ist, aus desto verschiedenartigen Bestandteilen setzt sie sich zusammen. So stammen, um nur einige Beispiele zu nennen, die heutigen Italiener ab von Etruscern, Römern, Kelten, Griechen, Germanen, Sarazenen; die Franzosen von Römern, Galliern, Briten, Germanen; denken wir ferner an die Amerikaner, denken wir auch an die Griechen, die heute kein Mensch für direkte Nachkommen der alten Hellenen erklären wird. Es liessen sich hier noch unzählige Beispiele anführen! Selbst wo die Stammesgemeinschaft unmittelbar national zu wirken scheint, ist es nicht diese natürliche Einheit selbst, sondern das Wissen um sie, bestimmte Gefühle und Vorstellungen, die national eingehend wirken.

Deutsche Wissenschaftler und Politiker unterscheiden einmütig die *S p r a c h e* als Kennzeichen der Nation, während dieses z.B. die Franzosen weit vorsichtiger tun. 3) Jedenfalls können wir die Sprache nicht als ein alleingültiges Unterscheidungsmerkmal der Nation anerkennen. Es gibt mehrere selbstständige Nationen, die dieselbe Sprache reden; Engländer und Iren-Amerikaner, Portugiesen und Brasilianer, Dänen und Norweger; um noch krassere Beispiele zu nennen: Engländer und Neger in Liberia, Franzosen und Neger in Haiti. Andererseits gibt es kleine Sprachstämme, die sich mit Anderssprachigen nicht nur als politische, sondern auch als nationale Einheit fühlen, so die Wallisen-Engländer, Bretonen-Franzosen u.a.m. Endlich denke man an die nicht mehr als mundartlich zu charakterisierenden Unterschiede in der Volkssprache innerhalb einer Nation mit einheitlicher Schriftsprache, so das Französische und Provenzalische, das Hoch- und Niederdeutsche.

Die Religion ist heute nicht mehr Nationalreligion; wenn häufig behauptet wird, die Russen und die Juden hätten ihre nationale Kirche und nationale Religion, so entspricht das heute offensichtlich nicht den Tatsachen. Natürlich kann man der Religion nicht ihre Bedeutung als Nationen konstituierendes und trennendes Element absprechen; ihr kommt aber heute, wo die religiöse Spannung nachgelassen und die confessionellen Gegensätze sich abgeschwächt haben, nicht mehr die Bedeutung zu, wie vor 2 - 300 Jahren. Wir sehen heute häufig die Angehörigen

3) Anmerkung. Funk-Brentano et Sorel. Précis de droit des Gents (Paris)

verschiedener Bekenntnisse in einer Nation zusammenwohnen und die Gläubigen verschiedener Nationen durch eine Religion geeint.

Eine gewichtige Rolle in der Entwicklung und Geschichte jeder Nation spielt ihre **D y n a s t i e**. Die Bedeutung dieser Rolle aber überschätzen, oder gar Dynastie und Nation identifizieren, ist falsch. Was die Capetinger und Bourbonen, Habsburger, Hohenstaufen, Hohenzollern, Rjurikowitschi und Romanoffs, Piasten und Jugellonen geleistet, galt in erster Linie ihrem Staate und kam erst durch diesen der Nation zu Gute. Wenn Renan (Qu'est qu'une nation? Paris 1882) konstatiert "dynastie et nationalités s'équivalent. Sans dynastie point de nationalité" und Johannet (Johannet de principe des nationalités) sagt "La cause d'une statue n'est pas le marbre, mais l'artiste. En fait de nationalité, cet artiste, c'est en premier lieu la dynastie..." "C'est par la dynastie que la nationalité voit, marche, se défend, se perpétue le mieux" so wurden diese Behauptungen schon durch die Geschichte widerlegt, die die Bildung mächtiger Nationen gesehen hat, welche nie der Segnungen einer nationalen Dynastie teilhaftig geworden sind. (z.B. die Amerikaner).

Keineswegs ist der Staat ein notwendiges oder bezeichnendes Merkmal der Nation. Dem widersprechen ja schon Begriffe, wie "Nationalitätenstaat" "Minderheitsnation" etc. Es gibt Nationen, die staatlich ungeeint sind und andere deren Glieder der Gebiets-hoheit mehrerer Staaten unterworfen sind. Wichtig ist die Bedeutung des Staates für die im Staat geeinte Nation bei Entwicklung von Kultur und Tradition, durch eine gemeinsame Geschichte und durch Zusammenfassung der Nation in einem **g e o g r a p h i s c h e n R a u m** .4). Treffend hat Renner die Grenze zwischen Staat und Nation charakterisiert: Der Staat souveräne Gebietskörperschaft, die Nation ist Kulturgemeinschaft.

Auf Grund ausgiebiger wissenschaftlicher Untersuchungen, die wir an dieser Stelle nur in ganz ungefähren Zügen andeuten können, kann die Erkenntnis heute als gesichert gelten, dass die Nation keine natürliche, sondern eine historisch-politisch-soziale Bildung ist. Die gleich Vergangenheit mit ihrer gemeinsamen Erinnerung an grosse und schwere Tage, die gleichen Traditionen, die gleiche Lebensauffassung und gemeinsame Kultur, der gleiche Lebenswille und das gemeinsa

4) Anmerkung: Die Bedeutung des geographischen Raumes betont A.Kirchhoff "Was ist national" pg. 14.

gemeinsame Interesse - das sind mehr die nationenbildenden und nationentrennenden Elemente gewesen, als Race, Sprache, Religion. So kommen wir denn zum Resultat, dass eine Nation eine Vielheit von Menschen ist, die durch gemeinsame, eigentümliche Kulturelemente, durch eine gemeinsame geschichtliche Vergangenheit, durch gemeinsamen Lebenswillen und gemeinsame Interessen sich geeinigt und von anderen unterschieden weiss.

Die verschiedenen Zweige der Wissenschaft beschäftigen sich mit den Tatsachen, die das nationale Problem bestimmen; Naturwissenschaft, Ethnologie und Sprachwissenschaft, Soziologie, juristische und politische Wissenschaft und alle bemühen sich um die Erforschung ihres Gegenstandes mit verschiedenen Mitteln und zu verschiedenen Zwecken. Der Naturforscher forscht die Lebensbedingungen und die Umwelt des Menschen, Fortpflanzung, Auslese, Vererbung; das Ergebnis seiner Beobachtung ist die Feststellung von verschiedenen Menschenrassen. Der Rassen und Stämme bemächtigt sich die Ethnologie, sie verfolgt sie auf ihrem Aufstieg zur menschlichen Gesellschaft bis zu dem Augenblick, wo sie sich anfangen zu einfachen Staatsformen zusammenzuschliessen. Hier übernimmt sie der Soziologe und führt sie auf der Bahn der Entwicklung vorwärts, bis er die staatlich konstituierten Völker der Recht- und politischen Wissenschaft übergibt.

Wir brauchen hier den Untersuchungen und Kontroversen der einzelnen Disziplinen, die sich mit dem nationalen Problem befassen, nicht nachzugehen und können uns damit begnügen, sie angedeutet zu haben, denn unser besonderer Gegenstand befasst sich mit den gewordenen, fertigen Nationen. Die Tatsache lässt sich ja jedenfalls nicht aus der Welt schaffen, dass es verschiedene Nationen gibt, und Recht und Politik müssen mit dieser Tatsache rechnen. In unserem Sinn ist Nation ein Begriff der politischen Wissenschaft, diese aber hat in erster Linie das Verhältnis der Nation zum Staat im Auge. Für uns ist die Nation da, uns interessiert hier das, was sie selbst zu wirken vermag, nicht das, wessen Wirkung sie ist. "Was Menschen wirken, ist ihre gewollte Tat, Schöpfung ihres Willens. Was die Nationen im Einzelnen nach ihrer geistl-

keit anstreben müssen, ist nationales Fortschritt und Ausfluss der nationalen Idee.)

Von der Nation in dem uns hier beschäftigenden Sinn des Wortes können wir erst sprechen, seit es eine nationale Idee, Willen und Selbstbewusstsein der Nationen gibt. Das Bewusstsein der Nationen ist aber erst spät erreicht. Bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts hat es ein nationales Bewusstsein und damit eine nationale Frage nicht gegeben. Widerspruchslos hatten sich bis dahin die Nationen zerteilen, zusammenschliessen und sich Herrscher geben lassen, wie dieses Heiraten und Erbverträge der Dynastien, die Entscheidungen des Schwertes oder der Schwächer der Diplomaten mit sich brachten. Ihre Geschichte machten sie nicht selbst, sondern Päpste und Kaiser, Fürsten, Stände und Städte. Die Herrschaftsgebiete der Fürsten vereinigten in bunter Mischung die verschiedensten nationalen Siedlungsgebiete und die grossen Begebenheiten des Mittelalters wie z.B. die Kreuzzüge oder der Zusammenschluss der Hanse waren das internationale Werk derselben Stände. Das erste zaghafte Sich Regen des nationalen Bewusstseins fällt mit dem Beginn der Neuzeit zusammen und vorsichtig kommt das Zusammengehörigkeitsgefühl in Volkslied und Dichtung zum Ausdruck. Erst unter dem Einfluss der Aufklärungsphilosophie, besonders der Forschungen Horders bricht sich die Erkenntnis des Wortes einer ungetrennten nationalen Zusammengehörigkeit Bahn, die französische Revolution greift die Idee auf und macht sie zum Allgemeingut der Masse. Noch im Jahre 1628 erscheint Bodins Werk über die "Souveränität" im Jahre 1651 Hobbes "Leviathan" - beide Schriftsteller erheben zum leitenden Gedanken der Staatswissenschaft die Souveränität des Herrschers und des Staates, ohne überhaupt den völkischen Bestand der Untertanenschaft zu erwähnen. Sogar Montesquieu, der alle den Staat bestimmenden Elemente zu untersuchen trachtet, weiss von dem staatsbildenden Einfluss der Nationen nichts!6). Im Jahre 1789 aber erklärt die grosse Revolution: **D e r T r ä g e r a l l e r S o u - v e r ä n i t ä t i s t d i e N a t i o n !** Das heisst: Nur die Nation allein hat das Recht und die Macht aus eigener Initiative in der Welt zu handeln, es gibt keine Macht über ihr und was unter ihr steht, hat seine Gewalt nur Kraft ihrer Verleihung oder Bildung. Seit so das

b) Anmerkung: Renner.

c) Anmerkung: De l'Esprit des lois I.XIX.

Volk, das bisher nur Objekt der Staatsgewalt war, zum Mittelpunkt des Staates erhoben wurde, lässt sich das Bestreben verzeichnen, eine absolute Einheit von Staat und Nation herzustellen. Jetzt erst wurde man sich der tieferen Bedeutung der Nation bewusst; man erkannte, dass jeder Nation eine besondere Begabung eigen ist, die ihr die Lösung besonderer Aufgaben innerhalb der Menschheit zuweist. Das Ideal des Einzelmenschen, seine Natur voll zu ihrer Bestimmung zu entfalten, wurde damit auch zum Ideal der Nationen. Dem Nationalitätenprinzip, dem Streben der Nation, ihr eigenes Staatswesen zu schaffen oder doch frei über ihr politisches Schicksal zu verfügen, war damit die Berechtigung gegeben. Denn nur im eigenen Staat, so meinte man, könne die Nation sich frei entfalten und ihre eigenen Fähigkeiten ihrer Bestimmung gemäss betätigen. Die Völker wurden darauf aufmerksam, dass Staatsgrenzen und Nationalgrenzen sich nicht deckten und in Konsequenz dieser Grundideen verkündete Mazzini um die Mitte des 19. Jahrhunderts das Nationalitätsprinzip mit seiner doppelten Forderung: Jede Nation ein Staat - die ganze Nation nur ein Staat.

Diese neue Auffassung vom Wesen des Staates und der Nation beschränkt sich nicht nur auf die Theorie: auf den Schlachtfeldern Mitteleuropas verschafft sie sich blutige Geltung auch in der realen Wirklichkeit. Wenn die Kriege des 17. Jahrhunderts Religionskriege waren und die des 18. Jahrhunderts im Zeichen dynastischer Kämpfe standen, so wurden die Schlachten des 19. Jahrhunderts in nationalen Kriegen geschlagen. Die Befreiungskriege sind von einer starken nationalen Begeisterung getragen und der Zusammenschluss Deutschlands und Italiens legt das beredteste Zeugnis ab für den Sieg des nationalen Gedankens. Auch die diplomatischen Verhandlungen dieser Zeit und vor allem die grossen Kongresse des 19. Jahrhunderts befassen sich mehrfach mit nationalen Fragen. Der Wiener Kongress dieser Horte der Reaktion und "Legalität" befasst sich eingehend mit der politischen Frage und sogar Zar Alexander I erklärt "que les souverains, sous le Dieu pour le bonheur des peuples, ne devaient pas partager les populations contre leur gré et leur intérêt;"⁷⁾. In den Jahren 1863 intervenieren die Weltmächte in Russland um eine Erleichterung der Lage der Polen herbeizuführen; das Prinzip vom Selbstbestimmungsrecht der

7). Anmerkung: J.F. Duparc. La protection des minorités pg. 114.

Völker, dieses Lieblingsgedenke Napoleons III, wird wiederholt in der Praxis angewandt und der Berliner Kongress anerkennt die Geltung des Nationalitätsprinzips an, indem er die "Hohe Pforte" verpflichtet, den Bulgaren und Armeniern gegenüber gewisse Rechts- und Sicherheitsgarantien zu übernehmen.

Der Nationalismus ist ein Kind der französischen Revolution; deshalb sind die nationalen Bestrebungen im Zeitalter ihres Erwachens so oft Hand in Hand gegangen mit den demokratischen. Beide entspringen sie dem gleichen Grundgedanken vom Selbstbestimmungsrecht der Menschen wie "zwei Zweige desselben Baum der Freiheit" (8). Die Demokratie hat den Boden vorbereitet, auf dem der Nationalismus wachsen und sich entwickeln konnte, denn im absoluten Fürstenstaat war die Nationalität eine staatlich ganz unerhebliche Angelegenheit und erst mit dem Eindringen des demokratischen Prinzips in das Staatssystem entstand und konnte der Nationalismus entstehen. Hat so die Demokratie seine Entwicklung wesentlich gefördert, wenn nicht gar überhaupt ermöglicht, so hat sie aber auch durch das Odium, das der Nationalismus durch dieses Bündnis auf sich lud, diesem viele Gegner und manche seine Führer zum Opfer des Absolutismus gemacht, weil dieser hinter jeder nationalen Bewegung eine Revolution witterte. Der Demokratie gebührt der Verdienst, sich als erste dem erwachenden Nationalismus angenommen und ihm unterstützt zu haben; sie hat auch - wenn auch hauptsächlich aus egoistischen Motiven - sich als erste gegen die Vergeltung nationaler Minderheiten gestäubt. Ein interessanter Wechsel innerhalb der Anschauungen der beteiligten Parteien hat sich in dieser Angelegenheit vollzogen. Es hat Zeiten gegeben, wo die Spitzen der Gesellschaft, der Adel, Künstler, Gelehrte, Dichter (Goethe, Grillparzer, Rüdiger, Gumplovicz) den nationalen Empfindungen kühl oder sogar feindselig gegenüberstanden, Zeiten, in denen Konservative und klerikale Kreise das Nationalgefühl als eine Folge der Sünde, des Hochmuts und der Strafe für den babylonischen Turmbau erklärten. (So das Konzil der im Jahre 1849 in Wien versammelten Erzbischöfe und Bischöfe.) Jetzt verschieren die konservativen Männer in allen Staaten unter der Fahne des Nationalismus und die socialdemokratischen Führer und Parteien werden nicht müde, das Wort "national" als Schimpf zu gebrauchen, das Nationalgefühl als eine kulturell rückständige, überwundene Empfindung zu bezeichnen, welche die Bourgeoisie in raffinierter Weise erfunden.

9) Anmerkung. Bernatzik.

Anmerkung: Вл.М.Гессен, Автономия, федерация и национальный вопрос.

erfunden habe, um die Arbeiter zu trennen. (Neben fast allen neuen Führern der Linksparteien Marx, Engels, früher auch Kautsky.) Die Anhänger der Internationalen versprechen ihren Völkern Friede und Freiheit, wenn erst die nationalen Grenzen und Gegensätze verschwunden seien; diese Grenzen seien angeblich schon im Verschwinden - ganz auslöschen könne sie nur das zur Herrschaft gelangte Proletariat. So sagte schon das kommunistische Manifest; "Die nationalen Absonderungen und Gegensätze der Völker verschwinden mehr und mehr.... Die Herrschaft des Proletariats wird sie noch mehr verschwinden machen.... Mit dem Gegensatz der Klassen im Inneren der Nation fällt die feindliche Stellung der Nationen gegenwärtig" und Kautsky spricht in seinem Erfurter Programm: "Die sogenannten (!) nationalen Gegensätze sind tatsächlich nicht mehr Gegensätze der Völker, sondern nur Gegensätze ihrer Ausbeuter". Es scheint jetzt, dass sich diese Anschauungen im letzten Jahrhundert unter dem Eindruck der sie verspottenden Tatsachen des Weltkrieges und der ihn beendenden Verträge geändert haben.10).

Der Weltkrieg, entstanden aus einer unheilvollen Verwicklung wirtschaftlicher und nationaler Gegensätze hat die Bedeutung der nationalen Frage auf eine Höhe gebracht, wie dieses bisher noch nicht der Fall gewesen und hat gezeigt, dass die nationale Idee Wirkungen hat, wie sie nur den religiösen des 16. und 17. Jahrhunderts eigen gewesen sind. Es ist falsch, wenn die materialistische Geschichtsauffassung behauptet, der Weltkrieg sei lediglich durch wirtschaftliche Umstände verursacht worden; für diesen, wie für die Kriege der jüngsten Vergangenheit alle hatte die Nationalitätenfrage, der Umstand, dass die staatliche Gliederung Europas sich vielfach ohne Rücksicht auf seine nationale Gliederung gestaltet hatte, mindestens dieselbe Bedeutung, wie die wirtschaftlichen Verhältnisse. Man denke doch bloß an die Parolen vom "Selbstbestimmungsrecht der Völker" und von der "Befreiung der kleinen Nationen" unter welchen die Entente in den Kampf gezogen ist und die ihrer Propaganda eine unleugbare moralische Wirkung verlieh! Renner sagt: "Der Weltkrieg des Imperialismus wurzelt in den wirtschaftlichen Gegensätzen der Zeit. Zugleich aber ruft er alle überlieferten nationalen Gegensätze Europas wach und der wirtschaftlich Kampf erscheint

10) Anmerkung: cf. z.B. Kautsky: Die Befreiung der Nationen 1918.
Renner, Bauer u.a.

erscheint zugleich als Rassenkrieg." Und in der Tat: Soweit der Gegensatz der Nationen nicht den Weltkrieg beeinflusst hat, ist er von ihm beeinflusst und entwickelt worden, denn "Krieg und Revolution sind zwei Methoden die Selbstbestimmung der Völker durchzusetzen".¹¹⁾ Als daher die Flammen des Weltkrieges im Verlöschen begriffen waren, erschienen vor den Vertretern der siegreichen Mächte, die in Gross-Paris den Frieden diktierten und die neue Ordnung der Welt in die Landkarten aller Erdteile einzeichneten aus allen Weltteilen die Vertreter von Nationen und Nationchen, von denen man bisher kaum etwas gewusst und deren nationales Selbstbewusstsein nun erwacht war; sie alle baten um Anerkennung auf Grund des "Selbstbestimmungsrechtes der Nationen."

Der Weltkrieg, der von den Weltmächten für die "Befreiung der Nationen" geführt und gewonnen wurde und der nationale Gegensätze und nationalen Hass bis zur Raserei geschürt, hat keine Lösung der geradezu brennenden nationalen Frage gebracht. Die Verträge von 1919 und 1920, die doch das Selbstbestimmungsrecht der Nationen und das präziseste Nationalitätenprinzip zum Leitmotiv ihrer Entscheidungen erhoben, haben den Völkern Europas nicht den dringend erheischten nationalen Frieden geben können. Wenn wir auf einer Nationalitätenkarte Europas die alten und neuen Staatsgrenzen miteinander vergleichen, sehen wir, dass die Nichtübereinstimmung der staatlichen Grenzen mit den nationalen nach dem Kriege vielleicht noch deutlicher zu Tage tritt, als vor ihm. Freilich das Bild der national am stärksten gemischten Staaten, Russland und Oesterreich, hat sich von Grund aus verändert; Nationen haben sich zu staatlicher Selbstständigkeit constituirt und Volkssplitter haben Anschluss an ihre Nationalstaaten gefunden. Allein die neuen Staaten die doch alle nur auf Grund des nationalen Zusammengehörigkeitsgefühls entstanden, sind nicht national einheitlich: die Tschechoslovakei (in der Z.B. die Tschechen nicht einmal die Hälfte der Staatsbevölkerung ausmachen) Polen, Südslavien, die Baltischen Staaten; starke Mischungsverhältnisse sind geblieben, so die Schweden in Finnland, die Jren in England und viele andere; alte Staaten lernen erst jetzt das Nationalitätenproblem kennen: Italien in Tirol und Istrien, Frankreich in Elsass-Lothringen, Dänemark in Schleswig, Rumänien in Siebenbürgen, in Bessarabien

11) Anmerkung: Kautsky.

und in der Bukowina; selbst die besiegten Staaten sind trotz vieler widernatürlicher Gebiets^{af}veränderungen nicht zu absolut ^{national} einheitlichen Staaten geworden: so enthält Oesterreich eine tschechische und slovenische, Deutschland eine serbo-wendische und polnische (in Westfalen!) Ungarn eine deutsche und slovakische, die Türkei u.a. eine grichische Minorität.

Dieses Resultat des Weltkrieges und Untersuchungen von Gelehrten und Politikern noch während des Krieges haben gezeigt, dass eine ideale Durchführung des Nationalitätenprinzips, in dem Sinne, dass jedes Volk seinen Staat bilde und jeder Staat national einheitlich sei, nie erreicht werden wird. 12).

Der rechenlosen Durchführung dieses Prinzips stellen sich zum viele Hindernisse in den Weg: Die nationalen Grenzen sind nicht fest und ändern sich im Lauf des geschichtlichen Werdens; sie sind vor allem nicht scharf. Je weiter wir nach dem Osten Europas kommen, desto häufiger stossen wir auf Sprachinseln und Mischgebiete, in denen der Gang der historischen Entwicklung die Völker nicht neben- sondern übereinander gelagert hat, so dass sich tatsächlich nicht feststellen lässt, welcher Nationalität dieses Gebiet angehört; desto häufiger stossen wir auch auf über das ganze Land verstreute nationale Minoritäten. Eine nicht minder grosse Schwierigkeit bei der Herstellung eines Nationalstaates kann sich dort bilden, wo die nationale Grenze des Staates sich nicht mit der Sprachgrenze deckt und wo die geographische Lage es gebieterisch verlangt, die Staatsgrenzen anders zu legen, als die Nationsgrenzen. Ein Anschluss der Schwedischen Küstengebiete Estlands und Finnlands an Schweden ist ausgeschlossen; die Wolgadeutschen und die Siebenbürger Sachsen können - weitab vom deutschen Sprachgebiet wohnend - nicht an eine Vereinigung mit Deutschland denken. Berücksichtigt werden müssen ferner die strategischen Grenzen und die wirtschaftlichen Verhältnisse: so erhielt Italien Tirol bis zum Brenner lediglich aus strategischen und Polen den Zugang zum Meer nur aus wirtschaftlichen

12) Anmerkung: Erwähnt sei hier die Schrift von H. Kraus, Nahvusa autonoma. Tartu 1917. Kraus weist darauf hin, dass durch Gründung von Staaten das Nationalitätenproblem nicht gelöst, sondern nur verschoben werde, denn in jedem von diesen Staaten müsse es wieder nationale Minderheiten geben.

Walden, im römischen Ostaben über die Völkerteile, wo gar keine auf die Durchführung des Nationalitätsprinzips abzielende Bestrebungen zu erwarten sind: so die Deutschen, Kroaten und Italiener in der Schweiz, die Polier in Galizien und Savoyen, vielleicht auch die Araber in Marokko und in Libanon. Ebenso unmöglich ist eine dem Nationalitätsprinzip entsprechende Entscheidung in den Fällen, wo keine Minderheitenverhältnisse vorliegen (Deutsche, Ungarn, Serben und Rumänen in Banat) oder wo Minderheiten im allgemeinen Sinn vorliegen sind (Deutsche in den Baltischen Staaten, Tschechen in Galizien, Juden in Russland und Polen).

Aus all diesem sehen wir, dass eine bestlose Durchführung des Nationalitätsprinzips eine Möglichkeit ist. Die exacteste und objectivste Lösung der Staatsgrenzen, die unparteiischste Verwirklichung des so hoch gerühmten und so schädlich missachteten Princips des Selbstbestimmungsrechts der Nationen kann an dieser Tatsache nichts ändern, kann höchstens die Zahl der nationalen Minderheiten herabsetzen, sie nie aus der Welt schaffen. Es gibt keine Lösung der nationalen Frage, die nicht mit dem Fortbestehen von nationalen Minderheiten rechnen muss. Hieraus folgt logischer Weise, dass die Versuche zur Lösung des nationalen Problems nicht beim Staat und der Nation ansetzen dürfen, sondern bei der nationalen Minderheit.

Vorgegenwärtigen wir uns nun noch zum Schluss dieses Capitels die nationale Minderheiten sind und wie sie entstanden sind. Analog der oben formulierten Definition der Nation können wir sagen: Nationale Minderheiten sind den Staatsverbände angehörige Personengruppen, die ihrer Volkseigenart und ihren Willensnach nicht dem in Staat vorherherrschenden Volke angehören. Diese von Schmid gegebene Definition dürfte wohl die kürzeste und einfachste sein, die den Fallstand vollkommen deckt.¹³⁾ Gewöhnlich unterscheidet man zwischen

13) Anmerkung: Edmund Schmid: Wir können nationale Minderheiten geschütt werden?

nationalen Minderheiten im weiteren und im engerem Sinn, oder un-
sichtbar und sichtbare Minderheiten. Zu letzteren rechnet man
die Minderheiten, die weitab vom geschlossenen Siedlungsgebiet ihres
Mutterlandes leben, innerhalb eines fremden Volkes und Staates in ge-
schlossenen Siedlungsgebiet oder als Diaspora über das Land zerstreut
sind, und keinerlei Hoffnung haben, mit ihrem Volk in einem Staat
vereint zu werden und die somit immer nationale Minderheiten bleiben.
Hierher rechnet man also nicht die Minderheiten, die mit ihrem Mutter-
volk in einem geschlossenen Sprachgebiet siedeln und nur durch die
Willkür von Kriegen und Verträgen künstlich von ihm abgetrennt sind.
Ihre Entstehung verdanken die nationalen Minderheiten, wenn
wir von den natürlich zu erklärenden Volksmischungen in den Grenzge-
bieten absehen, meistens mittelalterlicher Volksverschiebung und Kolo-
nisation, wobei die Kolonisatoren häufig ins Land gerufen wurden, um es
zu christianisieren, vor Angriffen raublustiger Nachbarn zu verteidigen
und die Krone zu stützen. (der Deutsche Orden in Preussen, die Sieben-
bürger Sachsen). Mehrfach hat eine wirtschaftlich oder politisch moti-
vierte Besiedelung noch in der neueren Zeit nationale Minderheiten er-
zeugt (die Volgadeutschen), seltener die moderne Industrialisierung
(die Polen in Westfalen). Mitunter sind die nationalen Minderheiten
Reste der ursprünglichen Bevölkerung, die ausnahmsweise ihre Nationa-
lität dem sonst im Sprachenkampf siegreich gebliebenen Eroberervolk
gegenüber zu bewahren wussten so die Leusitzer Wenden, die Dänen in
Süd-Schleswig.

Der bewusste Begriff des Wortes nationale Minderheit ist be-
deutend jünger als die Geschichte der Minderheiten selbst. Die erste
nationale Minderheit sind entschieden die Juden gewesen. Seit der Re-
formation hat sich Europa viel mit der dem nationalen Problem nah ver-
wandten Frage der religiösen Minderheiten beschäftigt. So haben sich in
den Friedensschlüssen von Oliva, Nimwegen, Ryswick, Nystadt, Breslau,
Versailles und Frederikshan jedesmal die ein Gebiet übernehmenden Staa-
ten dem Cedenten gegenüber verpflichtet, der Bevölkerung des abgetre-
tenen Gebietes die freie Religionsausübung zu gestatten. Mit die ersten
Verpflichtungen über den Schutz nationaler Minderheiten finden wir im
Frieden von Nystad, der den eroberten Provinzen Est- und Livland die
Landprivilegien und die Herrschaft der lutherischen Kirche garantiert
und im Manifest der Kaiserin Katharina II vom 22. Juli 1763, dass den

Deutschen weitgehende Wahrung ihrer Nationalität verspricht und ihnen Selbstverwaltung, eigene Gerichtsbarkeit, freie Religionsausübung und Beibehaltung der eigenen Sprache gewährt. Im 19. Jahrhundert wird mit dem Erwachen des nationalen Bewusstseins auch die Frage der nationalen Minderheiten angeschnitten und der Berliner Kongress wirft die Frage das erste Mal international auf, indem die Grossmächte der Türkei Vorschriften über ihr Verhalten ihrer nationalen Minderheiten gegenüber machen.

Heute steht die Frage der nationalen Minderheiten neben der wirtschaftlichen und socialen im Brennpunkt des europäischen Interesses; heute ist ihre Lösung ein dringendes, nicht länger aufschiebbares Postulat, eine der wichtigsten Aufgaben die sich Politik, Staats- und Rechtswissenschaft gestellt haben. Dem Traumideal des reinen Nationalstaates hat Europa nachgerade genug Opfer gebracht. Die Grenzen von Staat und Volk decken sich nicht und werden sich niemals decken. Die ungelöste, an Konfliktstoffen überreiche nationale Frage ist eine offene Wunde am Volkskörper Europas. Der Schlüssel zur Lösung dieser Frage aber liegt in der Lösung des Minderheitenproblems.

II. DIE STELLUNG EINER MINDERHEIT ÜBERHAUPT UND DER NATIONALEN
IM BESONDEREN.

In einer Zeit demokratisch aufgebauter Staatsordnungen lebend, sehen wir es häufig als selbstverständlich an, dass die Mehrheit überall da den Ausschlag gibt, wo es gilt Beschlüsse zu fassen. Und doch ist dieser Satz keineswegs immer selbstverständlich gewesen, er hat im Gegenteil - wie wohlwille Rechtsätze - seine lange Geschichte. Seinen Ursprung können wir dahin vermuten, dass er an die Stelle unangefochtenen Kampfes trat. Die Demokraten des Altertums haben die Geltung der Mehrheitsentscheidung gekannt, das Mittelalter hat sich diesem Satz nur zögernd angeschlossen. Dass zwei von vornherein mehr Wert sein sollten als einer, widersprach dem kraftvollen Individualitätsgefühl, das wesentlich die germanischen Völker auszeichnete. Wenn ein kühner Mann im offenen Kampf fünf überwinden konnte, warum sollte er sich im Rat der Mehrheit beugen? Zudem sagte das religiöse Gefühl, dass ein auserlesener mehr Wert sein könne, als zehntausend Verworfenen. 14). Daher finden wir in mittelalterlichen Ständeversammlungen häufig den Satz, die pars senior solle entscheiden, nicht die pars major, d.h. die Stimmen sollen gewogen, nicht gezählt werden. Auf welchem Wege sich das Majoritätsprinzip gebrochen, lässt sich schwer feststellen, offenbar hat es die Kirche eingeführt 15) und hat es der Staat von ihr übernommen. Zuerst sind es die romanischen Staaten gewesen, in denen ja das Verständnis für Minderheiten immer gering gewesen ist, unter dem Einfluss überkommener römischer Gedankengänge von der Omnipotenz des Staates; spät erst ist im Deutschen Reich das Prinzip zur Geltung gekommen.

Ebensowenig wie das Majoritätsprinzip ist der Gedanke, dass die Mehrheit nicht immer unbeschränkte Entscheidungsgewalt hat und dass dem Mehrheitswillen Schranken gesetzt sind. Die Gliederung der Völker in Classen, der Stände in Collegien, der Parlamente in zwei Häuser, die Berufung von Abgeordneten durch die Krone, die Sanction des Monarchen und das Veto des Präsidenten haben und hatten unter anderem den Zweck, die Willkür des reinen Mehrheitsentscheidens zu verhindern. Eine besondere Bedeutung für den Schutz der Minderheiten hat aber das Grundgesetz der Staaten gewonnen. Bereits gegen Ende des 16. Jahrhunderts taucht die Vorstellung auf,

14) Anmerkung: Dr. Jellinek. Das Recht der Minoritäten.

15) Anmerkung: Auf dem Wege der Fiktion, dass der Mehrheitswille identisch mit dem Gesamtwillen sei. (Jellinek)

dass es gewisse Grundgesetze gebe, *leges fundamentales*, deren Aufhebung den Staat zerstören und völlige Anarchie hervorrufen würde und deren Aenderung oder Aufhebung deshalb nicht dem König oder der Parlamentarität, sondern nur dem Volk zusteht. Das Grundgesetz ist in der ersten Vorstellung wohl nichts anderes als der Gesellschaftsvertrag, auf Grund dessen Hobbes, Locke und Rousseau den Staat entstehen lassen. Im 17. Jahrhundert beginnt man eingehend die Stellung der Minderheit gegenüber den Grundgesetzen zu untersuchen: Pufendorf, Wolff, de Vattel betonen, dass der Mehrheitswille am Grundgesetz eine unübersteigbare Schranke hat, letzterer erkennt in gewissen Fällen der Minderheit das Recht zu, unbehelligt den Staat zu verlassen. Am interessantesten sind wohl die Ausführungen von Rousseau: er stellt fest, dass die *volonté général*, die er von der *volonté de tous* scheidet, einheitlich und unteilbar sei und der Mehrheitswille stets den wahren Allgemeinwillen enthalte. Einen Minderheitenschutz erklärt er für nicht notwendig, da es doch undenkbar sei, dass die Allgemeinheit dem Einzelnen schaden wolle!

Diese Untersuchungen waren alle rein theoretischer Natur und zum Teil, soweit sie z.B. die Gleichheit aller Menschen zum Ausgangspunkt ihrer Betrachtung nahmen, sogar direkt weltfremd; zur praktischen Bedeutung gelangte die ganze Lehre zuerst in Amerika. In der ganzen Union wie in den einzelnen auf "Verträgen" aufgebauten Staaten bieten die starren, fast unabänderlichen Grundgesetze den besten Schutz der parlamentarischen Minorität. Diese Minoritätenrechte sind nun in der Tat so weitgehend, dass im vorigen Jahrhundert nur 4 Zusätze zur Verfassung angenommen worden sind und dass in den letzten 30 Jahren des Jahrhunderts keiner der zahlreichen auf eine Verfassungsänderung hinzielenden ^{Sonst wäre es in der Demokratie möglich ist haben} Vorschläge durchgedrungen ist, ^{haben die} Amerikaner dem reinen Majoritätsprinzip entgegen gearbeitet: in der Union und allen Einzelstaaten ist das Zweikammersystem durchgeführt, es ist dafür gesorgt, dass die Glieder der oberen Kammer gegenüber denen der unteren einer Minderheit angehören, dem Präsidenten resp. dem Gouverneur im Einzelstaat, steht ein wirksames suspensives Veto zu. Der amerikanische Gedanke des Minoritätenschutzes fand bald auch in Europa Wiederhall; es wurden Minderheitenschutzbestimmungen in die Grundgesetze aufgenommen oder den Minderheiten die Möglichkeit gegeben,

durch ihren Einspruch eine Abänderung des Grundgesetzes zu erschweren und ihr damit eine bedeutsame Waffe in die Hand gegeben, um einer rücksichtslosen Ausbeutung der Gesetzgebung durch die Mehrheit wirksame Schranken zu bereiten. Heute kennen vor allem alle neuen nach dem Kriege entstandenen Staaten Bestimmungen für den Minderheitenschutz, zu denen sie sich in den Verträgen von 1919 und 1920 haben verpflichten müssen.

Die Herrschaft der Majorität ist das formale Prinzip der Demokratie. Der Grundgedanke der Demokratie ist Herrschaft des Volkes, er lehnt sich auf gegen alle Unfreiheit, gegen alle Fremdherrschaft, -gegen das Beherrschwerden. Regieren soll das Volk selbst. Heutzutage glaubt aber kein Mensch mehr an eine durchgängige Einheit des ganzen Volkes oder seiner Vertretung; man muss mit Meinungsverschiedenheiten rechnen und, damit es nicht zur völligen Anarchie kommt, mit der Tatsache, dass ein Wille den Ausschlag gibt, und zwar ein Wille, der nicht der Wille des ganzen Volkes ist. Dieses ist der Wille der Mehrheit. Wir haben gesehen, dass der unbeschränkten Ausübung des Mehrheitswillens äussere Schranken aufgerichtet werden können; abgesehen von allen äusseren Schranken aber liegt im Wesen der Dinge selbst etwas, was der Mehrheit die Berechtigung zur schrankenlosen Herrschaft abspricht und zwar liegt die Beschränkung dieses demokratischen Prinzips im Grundgedanken der Demokratie selbst. Wo es sich um Dinge handelt, die alle etwas angehen, muss die Meinung aller berücksichtigt werden und da gibt die Majorität den Ausschlag; wo es sich aber um Dinge handelt, die nur einen Einzelnen oder eine Gruppe von Bürgern angeht, wird man die Ordnung dieser Dinge dem Einzelnen oder der betreffenden Gruppe überlassen. Das Verfügen einer Mehrheit in Dingen, die nur eine Minderheit etwas angehen, ist ein Unrecht; es widerspricht dem Grundgedanken des Mehrheitsprinzips selbst und wird von der Mehrheit immer als Vergewaltigung empfunden werden.¹⁶⁾

16) Anmerkung: Ueber das Thema: Demokratie und Mehrheitsherrschaft - vgl. die Studie von Dr. Spindler "Wähemusravuste" "autonomnia" Cap.I.

Wie und wann sind nun Minderheiten vor Uebergriffen der Mehrheit zu schützen? Gibt es Minoritäten, die ihrem Wesen nach einen gerechten Anspruch auf Anerkennung besonderer Rechte haben und worin sollen diese Rechte bestehen? Zahlreiche Schriftsteller haben sich mit dieser Frage beschäftigt, sie alle konstatieren, dass reine Majoritätsherrschaft Unterdrückung und Tyrannei bedeute und dass das Recht der Minorität so weit gehe, wie das Recht des Individuums. Zum Ausbau einer unübersteiglichen Schranke vor dem Bestande anerkannter Rechte des Einzelnen sowie einer einzelnen Gruppe, wurden empfohlen: Schutz durch das Grundgesetz, Unabhängigkeit der Justiz, Verwaltungsrechtspflege, Decentralisation der Verwaltung, Schaffung von Minderheitenvertretungen, Ausbildung territorialer oder personaler Autonomie.

Der naturrechtlich-demokratische Gedanke: Mehrheitsall herrschen, beruht auf der Vorstellung durchgängiger innerer Einheit des Volkes. Was aber für das absolut Gleiche gilt, kann nicht für das absolut Ungleich seine Geltung beanspruchen. Ein Volk, das nur politische Gegensätze kennt, kann in seinem Parlament, da ja jeder Abgeordneter in gleicher Weise als Vertreter des ganzen Volkes angesehen wird - den Mehrheitsprincip den breitesten Spielraum lassen und kann sich damit begnügen jene uns bereits bekannten Mittel des Minoritätenschutzes in Anwendung zu bringen. Denn alle politischen Parteien sind ihrem Wesen nach fluktuierend. Sie wechseln fortwährende an Zahl, Stärke, Bedeutung. Sie wachsen und vergehen. Daher kann bei rein politischer Parteigliederung die Minderheit der Gegenwart die Mehrheit der nächsten Zeit werden. Auf der Möglichkeit, fortwährend fluktuierende Elemente in sich aufzunehmen, ruht nicht zum geringsten Teil die Hoffnung der Parteien auf Sieg im politischen Kampf: das höchste Recht einer politischen Minorität besteht darin, dass sie versuchen kann, Majorität zu werden. Vor diesem Recht der Minorität ist keine Majorität sicher und alle neuen Parteien haben als Minorität begonnen. Diese Sätze ruhen auf der Voraussetzung, dass das Volk politisch eine innere Einheit sei, wo diese Einheit mangelt, kann auch das auf die reine Kopfzahl gegründete Mehrheitsprinzip nicht durchgeführt werden, besonders wo Gegensätze ein Volk ein für allemal derart scheiden, dass jene Voraussetzung der Gleichheit hinfällig wird.

17) Anmerkung: Näher ausgeführt bei Jellinek "Allgemeine Staatslehre" und "Das Recht der Minoritäten."

Solche Gegensätze waren früher in erster Linie die religiösen. Solange religiöse Fragen zu politischen gestempelt wurden ist immer auf das heftigste gegen das Mehrheitsprincip opponiert worden. Majorisierung in religiösen Dingen ist immer als unrechtmässig, als ein Ausdruck brutaler Gewalt empfunden worden. Murchbar viel Blut ist geflossen, bis man sie daran gewöhnte, dass man in religiösen Dingen keinen Menschen majorisieren dürfe, bis man das Princip der Glaubensfreiheit anerkannte.

Solche Gegensätze sind aber heute die nationalen. Jenes Fluctuieren und Wechseln, das die politischen Parteien auszeichnet, ist bei ihnen gänzlich ausgeschlossen. Der Deutsche von heute kann nicht der Slave von morgen sein. Die Lehre, dass wie in anderen, so auch in nationalen Fragen Mehrheit zu entscheiden hat, ist nicht anders, als eine Deduktion aus ungenügend fundierten Prämissen. Es wird nämlich die für das Majoritätsprincip notwendige innere Einheit des Volkes in einem Punkte vorausgesetzt, in dem sie nicht vorausgesetzt werden kann. 18). Wenn man Majorisierung in religiösen Fragen von je her als Brutalisierung und daher als eines Kulturstaates nicht würdig empfunden hat, so liegt das in nationalen Dingen ebenso. Frühere Jahrhunderte hielten es für eine selbstverständliche Aufgabe der Staatsgewalt, die Kirche vom Staat abhängig zu machen, für die Einheit des religiösen Lebens zu sorgen und den Satz *cujus regio, ejus religio* mit Gewalt zur Geltung zu bringen. Kirche und Staat haben sich jahrhundertlang bekämpft, bis man erkannte, dass Kirche und Staat keine Gegensätze sind und das Recht der Kirche nicht von dieser Welt sei. Die Anerkennung des Principes der Glaubensfreiheit und die Trennung von Kirche und Staat war das Resultat dieser Erkenntnis. Ebenso wie bei religiöser Unterdrückung, handelt es sich bei Anwendung des Mehrheitsprincipes in nationalen Dingen oder gar bei Entnationalisierungsversuchen, um ein Unrecht, die Verletzung eines inneren Gutes, das durch keine Staatsraison gerechtfertigt werden kann. Die Gründe, die den Satz: *cujus regio ejus religio* beseitigt haben, führen nicht minder zwingend zur Beseitigung des Satzes: *cujus regio, ejus natio*.

18) Anmerkung: Jellineck.

Wir haben gesehen, dass die nationale Minderheit eine Sonderstellung im Staat einnimmt und einnehmen muss. Wenn wir uns der im ersten Capitel gegebenen Definition der Nation erinnern, so sehen wir, dass es sich bei Schutzmassnahmen zum Besten nationaler Minderheiten darum handelt, die tief im Bewusstsein der Nation verankerten kulturellen Güter vor den willkürlichen Bestimmungen der jeweils im Staate herrschenden Mehrheit zu sichern. Weil die nationale Minderheit in den jeder Nation heiligen kulturellen Gütern ungleich viel leichter verletzt werden kann, als die Mehrheit des Staatsvolkes, ist sie auch besonders schutzbedürftig und es ist nicht unbillig, wenn sie eine besondere Rücksichtnahme für sich verlangt. Diese bringt schon Bluntschli 19) zum Ausdruck, wenn er sagt: "Jede Nation hat einen natürlichen Anspruch darauf, geschützt zu werden," und Jacques Fouques Duparc verlangt aus dieser Erwägung eine besondere Rücksichtnahme des Staates: "Il faut encore que l'Etat prenne en considération le caractère distinctif de la population minoritaire, adapté à la situation particulière de cette population ses principes législatifs et même ses services publics." 20).

Wenden wir uns nun den Forderungen zu, die die nationalen Minderheiten stellen, um ihre Nationalität vor Vergewaltigung zu schützen, so sehen wir dass es schwer fällt, allgemeinen-gültige Thesen über den Minderheitsschutz aufzustellen, die über ein gewisses Minimum an Rechten hinausgehen; zu verschiedenen ist dazu die Lage der einzelnen Minderheiten, ihre Anzahl, Siedlungsart, Stellung zur Mehrheitsbevölkerung, kulturelles Niveau und infolgedessen auch ihre Ansprüche. Die Forderungen der nationalen Minderheiten laufen in der letzten Zeit immer mehr darauf heraus wie geschlossene Siedlungsgebiete territoriale Autonomie zu verlangen, falls sie zerstreut unter anderen Nationen wohnen kulturelle Autonomie auf personalrechtlicher Grundlage. Die Höchstgrenze nationaler Ansprüche ist der Nationalitätenstaat, dessen technische Möglichkeit durch die Schriften vieler Politiker, die Verhältnisse im Oesterreich und vor allem die Praxis in ^{darüberhinaus} Sowjet-Russland diese Organisationsform kommt in erster Linie für

19). Anmerkung: Nation und Volk, Nationalitätsprincip" in Bluntschli-Braten Deutsches Staats-Wörterbuch 1862, IV 15a

20) Anmerkung: Vgl. J. F. Duparc.

den Nationalitätenstaat in Betracht, nicht für den Staat mit einer Hauptnation und Minderheitsnationen. Die Mindestgrenze nationaler Berechtigung ist die Forderung der Gleichstellung in den bürgerlichen Rechten, die in allen Kulturstaaten eine Selbstverständlichkeit ist.²¹⁾ Zwischen dieser Höchst- und Mindestgrenze gilt es im einzelnen Fall einen Ausgleich zu finden. Schutzgegenstand ist das ganze Eigenleben der Nation, mit Ausnahme des rein politischen, denn ein selbstständiges politisches Leben der Nation als Staat im Staate kann es nicht geben. Um aber der Nation die Möglichkeit zu geben, ihr kulturelles Leben nach eigenem Gutdünken zu pflegen und zu entwickeln muss sie rechtlich vom Staate getrennt werden. Wolzendorf teilt die Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Minderheitsnation in drei Gesichtspunkte:

a) F r e i h e i t v o m S t a a t: der Staat soll nur die notwendigen Aufgaben erfüllen, soll ordnen und rechten und den Minderheiten eine möglichst weite Freiheitssphäre lassen. b) L e i s t u n g e n d e s S t a a t e s: Unterstützung der Minderheiten in ihren kulturellen Bestrebungen. c) A n e r k e n n u n g s t a a t l i c h e r O r g a n s t e l l u n g - Aus letzterem muss in Konsequenz der bürgerlichen Gleichheit auch das Recht auf B e t e i l i g u n g a m S t a a t gefolgert werden.

Lassen wir neben diesen abstrakten Erörterungen jetzt einige Stimmen aus dem Kreise der Politiker, Staats- und Rechtswissenschaftler zur Geltung kommen, die sich mit der praktischen Lösung der vorliegenden Frage befasst haben. Bernatzik sagt: "Jede Nationalität will nur von Angehörigen der eigenen Nationalität regiert, gerichtet und verwaltet sein. Ein empfindlicher gewordenes Nationalgefühl begnügt sich eben nicht mehr damit, dass der Einzelne mit staatlichen Organen verkehrt, die ihn äusserlich verstehen, die er versteht." Dupanloup zählt zu den persönlichen Rechten: freie Religionsausübung; freien Gebrauch der Sprache, mündlich, schriftlich und vor Gericht; natürlich alle den übrigen Staatsbürgern zustehenden Rechte. Die Collectivrechte der Minderheit sind: Autonomie, freie Organisation der Kirche, Schule, Wohltätigkeitsanstalten und aller Institutionen, die einen nationalen oder religiösen Character tragen; Verteidigung ihrer öconomischen und socialen Stellung; Anerkennung als Körperschaft mit dem Recht Steuern zu erheben, Mitarbeit am Staat und zahlenmässige Repräsentation in der Volksvertretung. Zugleich verlangt er nachträglich W i e d e r g u t -

21) AnmerkVgl. zu diesem Thema Wolzendorf: Grundgedanken des Rechtes der nationalen Minderheiten.

m a o h u n g aller während Krieg und Verfolgung begangenen Schäden. In seinem - in der "Reichspost" erschienenen Artikel sagt Bundeskanzler Dr. J. Seipel: "Zur wahren Befriedigung der Welt wäre notwendig, den Staatsbegriff überhaupt der Revision zu unterziehen und nach einem System zu suchen, das irgendwann einmal die nationale Gemeinschaft und die natürliche Wirtschaftseinheit von der politischen Gemeinschaft, dem Staate unabhängig macht." Also: Trennung von Staat und Nation! Von den zahlreichen neueren Arbeiten und Entwürfen, die sich mit der Frage des Minderheitenschutzes befassen und die fast einstimmig eine internationale Regelung derselben verlangen, seien nur die wichtigsten erwähnt: Die bereits mehrfach erwähnte Schrift von Wolzendorff; eine Arbeit von Eduard Schmid ("Wie können nationale Minderheiten geschützt werden?"); der bekannte Entwurf den der norwegische Professor M. Halvdan Koht der Organisation Centrale pour une paix durable einreichte (Avant-projet d'une traité général relatif aux droits des minorités nationales) der u.a. die Einsetzung internationaler Kontrollkommissionen und eines Nationalitätengerichtshofs verlangt; der ebenda eingereichte Entwurf von Baron Adelswärd; der der Internationalen Völkerbundkonferenz in Bern und später der Pariser Friedenskonferenz unterbreitete Entwurf eines internationalen Vertrages über den Schutz internationaler Minderheiten im Staat von Professor Dr. Sobernheim und viele andere. Auf Grund dieser zahlreichen wissenschaftlichen Arbeiten in allen Sprachen und der noch eindrucksvolleren Sprache der politischen Wirklichkeit, wird heute wohl auch der begeistertste Verfechter des Mehrheitsprinzips nicht dem Satz widersprechen, dass es Pflicht jedes Kulturstaates ist, seine nationalen Minderheiten zu schützen und in ihren kulturellen Bestrebungen zu unterstützen. Um das Wie? dieses Schutzes finden noch die heftigsten Kämpfe statt.

Welche sociale Gruppen sind nun als Nationen anzusprechen? Welche Gruppen geniessen einen besonderen Schutz als nationale Minderheiten? In der Praxis ist eine gesetzliche Begriffsbestimmung der Nationalitäten im objektiven Sinn nicht gut möglich, es müssen also die Nationalitäten im Gesetz genannt und der ihnen zuteilwerdende Schutz von einem gewissen zahlenmässigen Minimum

abhängig gemacht werden. Welche Personen sind aber als Glieder einer bestimmten Nationalität zu rechnen? Ebenso schwer, wie das Wesen der Nation objektiv zu fixieren, ist es die Nationalität des Einzelnen objektiv festzustellen. Es ist ein in der Literatur vielbesprochenes Problem, die Nationalität des Einzelnen in objektivem Sinn zu bestimmen, d.h. festzustellen, von wofür Merkmalen die Angehörigkeit an eine Nationalität in einer rechtlich fassbaren Weise abhängt. Die wissenschaftlichen Untersuchungen der neueren Zeit haben ergeben, dass es allgemeingültige, objektive Merkmale der Nationalität nicht gibt. Das Wesen der Nationalität kann daher in nichts anderem gesehen werden, als ~~in~~ ^{im} nur im Bewusstsein aller ihrer Glieder bestehenden Kulturgemeinschaft. Bestimmend für die Nationalität ist daher nur das Zugehörigkeitsbewusstsein des Einzelnen. In Ermangelung einer objektiven Bestimmung der Nationalität, glaubt man vielfach zu Surrogaten greifen zu müssen; genannt werden Religion, Race, Sprache. Dass die Religion keineswegs ein Merkmal der Nationalität darstellt, geschweige denn mit ihr zu identifizieren ist, haben wir bereits im ersten Capitel gesehen. Ebenso die Race; hinzu kommt, dass die Bestimmung der Abstammung des Einzelnen fast unmöglich und in der Praxis diese Bestimmung garnicht anwendbar ist. Wie liesse sich die Rechtsfrage, ob an einem Ort die für eine Minderheitenschule erforderliche Anzahl von Angehörigen der anderen Nationalität vorhanden ist, nach ethnologischen Merkmalen entschieden, sollte eine ärztliche Kommission Schädelmessungen vornehmen? fragt Renner ironisch. Viele Schriftsteller glauben das beste Mittel für Bestimmung der Nationalität in der Sprache gefunden zu haben, dabei gehen aber die Ansichten auseinander, ob die Muttersprache, die Umgangssprache, die Haushaltssprache (Schweiz) oder die Familiensprache zu entscheiden habe. Dass die Umgangssprache ein völlig ungeeignetes Mittel ist, ergibt sich aus der Tatsache, dass die Glieder völkischer Minderheiten zu einem grossen Prozentsatz zwei oder mehrere Umgangssprachen haben. Dasselbe Bedenken bezieht sich auch auf die Haushalts- und Familiensprache; diese beiden, wie die Muttersprache, lassen sich sehr schwer bestimmen und ist dieses eigentlich nur durch das Bekenntnis des Einzelnen möglich. (Volks-

zählung in Ungarn). Es gibt also zur Feststellung der Nationalität keine andere praktisch durchführbare Art, als das Bekenntnis des Einzelnen zu seiner Nation. Alle Schriftsteller, die das Kennzeichen der Nationalität lediglich auf die Sprachgemeinschaft abstellen und dabei betonen, dass die moralischen Elemente der Erinnerung, der Kultur und des Lebenswillens, an deren Wesentlichkeit für die Annahme des nationalen Charakters einer Menge an und für sich nicht zu zweifeln ist, nicht berücksichtigt werden können, da ihre Feststellung nicht mit derjenigen Bestimmtheit erfolgen kann, wie sie für eine rechtlich zu wertende Erscheinung erforderlich ist.²²⁾ - sie vergessen, dass gerade das freiwillige Bekenntnis des Einzelnen zu diesen Elementen eine rechtlich erhebliche Tatsache ist, wie sie präziser der Staat durch seine Feststellung von Sprache, Religion oder Abstammung nie erreichen kann. Die Nationalität im älteren Sinn dieses Wortes, der nur die Abstammung als gültig anerkennt - das Wort kommt ja von "natus" her - wird sich freilich nie nachweisen lassen; die Nationalität im neueren Sinn des Wortes lässt sich durch das Bekenntnis äusserst leicht nachweisen. Im neueren Sinn bedeutet die Nationalität nämlich ein Gefühl der Sympathie, ein Sich-eins-wissen mit der Geschichte und der Zukunft wie mit der Gegenwart eines Volkes, mit seiner Kultur.²³⁾

Da das Bekenntnis das einzige gültige Kennzeichen der Nationalität ist, muss auch die Frage beantwortet werden, ob man sich auch zu mehreren Nationen bekennen kann und ob man sich überhaupt zu einer bekennen muss. Die erste Frage ist entschieden zu verneinen, die zweite zu bejahen, doch ist dabei anzunehmen, dass ein Mensch, der sich als "nationales" erklärt, sich jener Nationalität anschliesst, die an seinem Wohnort die Mehrheit der ansässigen Bekenner bildet.

Zum Schluss sei noch ganz kurz die viel unstrittene Frage des Nationalkatasters gestreift. Wenn von vielen Seiten darauf hingewiesen worden ist, dass der Staat, wie die nationalt Minderheit unbedingt Wert auf ein öffentliches Bestandverzeichnis ihrer

22) Anmerkung: z. B. Opet.

23) Anmerkung: Benatzick.

sich zu ihr bekennender Mitglieder legen müsse, so ist ebenso oft erwiedert worden, dass ein Nationalkataster nur ein Mittel zur zwangsweisen Entnationalisierung sei. Es würde nämlich ein nicht unbedeutender Teil der Minderheitsangehörigen durch Drohungen und Terrorakte, wie auch infolge gerechtfertigter oder ungerechtfertigter Furcht die Anmeldung zum Kataster unterlassen. Wenn auch vieles gegen die Anlegung von Nationalkatastern ins Feld geführt werden mag, so scheint es doch unumgänglich notwendig, den Personenkreis einer Minderheit durch öffentliche und öffentlichen Glauben geniesende Bücher festzulegen, wobei allerdings das Prinzip der freien Bestimmung der Nationalität im Gegensatz zum System der sog. Zwangskatastrierung gewahrt werden muss.

In seiner im Jahr 1910 in Wien gehaltenen Rektoralkrede sagt Edmund Bernatzik, dass den Menschen die höchste Kultur nur durch sorgsamste Pflege ihrer nationalen Empfindungen vermittelt werden kann und schliesst seine Ansprache - den bekannten Ausspruch Grillparzers variierend - mit den Worten: V o n d e r N a t i o n a l i t ä t d u r c h d i e H u m a n i t ä t - z u r h ö c h s t e n K u l t u r ! Der berühmte Staatsrechtslehrer Georg Jellinek aber tritt in einem von der juristischen Gesellschaft zu Wien 1898 gehaltenen Vortrag glühend für das R e c h t d e r M i n o r i t ä t e n ein. Er eröffnet die Aussicht in eine furchtbare Gefahr, die der ganzen Civilisation drohe, wenn mit der zunehmenden Demokratisierung der Gesellschaft das Majoritätsprinzip zur unumschränkten Herrschaft gelange. Wenn die in der demokratischen Gesellschaft vorhandene Tendenz zur Gleichmachung und Nivellierung auch auf die freie Entwicklung der Individualität und Minorität ausgedehnt werde, so müsse die Gesellschaft in öde geistige und sittliche Verflachung und Versumpfung verfallen, denn aller Fortschritt in der Geschichte ist seinem Ursprung nach das Werk von Minoritäten gewesen.24). S o k o n z e n t r i e r t s i c h b e i d e n n a t i o n a l e n M i n d e r h e i t e n d e r d o p p e l t e A n s p r u c h a u f S c h u t z a l s N a t i o n u n d S c h u t z a l s M i n o r i t ä t . G e l i n g t die Lösung dieses Problems nicht, so droht eine Stockung in der Entwicklung von Kultur und Civilisation und das Blutvergiessen des Welt-

24) Anmerkung: Vergl. hierzu auch Schillers Wort: "Was ist die Mehrheit? - Mehrheit ist der Unsinn! Verstand ist stets bei wenigen nur gewesen."

✓ krieges war nicht das letzte. Daher lautet eine der wichtigsten Forderungen der Gegenwart: **Schutz der Minderheiten, besonders der nationalen!**

Der Gedanke des Minderheitenschutzes ist kein Postulat der Tagespolitik, er ist eine mächtige Idee, die mit den Worten: "Selbstbestimmungsrecht, Freiheit der Nationen, Autonomie" in die Welt geworfen worden ist und sich nun nicht mehr aus dem Bewusstsein der Menschen auslöschen lässt. Die Weltgeschichte lehrt, dass jede neue grosse Idee sich gegen scharfe Widersprüche hat machtvoll durchsetzen müssen, dass sie nie hat durch Mittel äusseren Zwanges unterdrückt werden können. Die Nationen und Staaten haben es am leichtesten in der Geschichte gehabt, die diese neuen Ideen am frühesten verstanden und sich zu eigen gemacht haben. Wehe aber den Staaten, die kurzzeitig die Forderungen der Gegenwart - auch wenn sie von Minoritäten vertreten werden - nicht verstehen und versuchen, sich dem Gang der Weltgeschichte entgegenzustellen.

"Der Staat muss untergehen früh oder spät,

Wo Mehrheit siegt und Unverstand entscheidet."

III. MACHTPOLITISCHE UND RECHTPOLITISCHE LÖSUNG DES
MINDERHEITENPROBLEMS.

Ebenso alt wie die Geschichte der nationalen Minderheiten ist die Geschichte ihrer Verfolgungen. Nicht weniger interessant, nicht weniger blutig, grausam und heldenhaft aber geringer in seinem Ausmass und seinen Folgen als andere Ereignisse der Weltgeschichte, ist dieser Teil derselben bisher stiefmütterlich in der Geschichtsschreibung behandelt worden; nicht nur weil ihm die Bestimmung von Völkerschicksalen, gewaltige Schlachten und lärmendes Heldentum meist nicht eigen sind, sondern vor allem, weil es der Mehrheit, die immer mit unendlicher Ueberlegenheit den Kampf geführt hat, auch anheimgestanden hat, diesen Kampf still zu führen, Mitteilungen über denselben und über die in ihm angewandten Kampfmittel nicht an die Oeffentlichkeit gelangen zu lassen und die Geschichte zu ihrem Besten zu fälschen. Auf der einen Seite die absolute Ueberlegenheit an Zahl und Mitteln, brutaler Vernichtungswille, Verständnislosigkeit, häufig Missgunst und rein materielle Motive - auf der anderen zähe Verteidigung überkommener kultureller Güter durch eine Handvoll Menschen, die ohne Aussicht auf einen Sieg, auch ohne Aussicht auf dauerhaften Frieden nur die Hoffnung haben durch zähes Durchhalten ihre Existenz zu fristen - so ist dieser ungleiche Kampf geführt worden, so lang es nationale Minderheiten gibt. Die Geschichte derselben ist eine Leidensgeschichte. -

Die Motive, denen die nationale Unterdrückungspolitik ihre Entstehung verdankt, sind zu allen Zeiten und in allen Ländern verschiedene gewesen: Unduldsamkeit oder Verständnislosigkeit, uralte oder neue, künstlich aufgepeitschte völkische Gegensätze, Hass oder Verachtung, Missgunst und Habgier, Rachsucht, Unfähigkeit einen mehrsprachigen Staat zu regieren und ein System zu begründen, das den "lästigen" Minderheiten eine rechtliche Stellung sichert, und nicht zuletzt kalte politische Berechnung, wenn ein morsches Staatssystem durch Entfachung chauvinistischer Leidenschaften gestützt, das Auge der Bürger von bestehenden Mängeln abgelenkt oder die Schuld an diesen anderen zugeschoben werden soll, wenn durch das Princip "divide et impera" das staatliche Interesse auf Kosten des nationalen gestützt werden muss - es sind keine klugen, keine edlen

Motive, von denen der nationale Chauvinismus sich leiten lässt! Nicht nur mit allen Hilfsmitteln von Verwaltung, Gesetzgebung und "Recht"sprechung ist gearbeitet worden, man ist in diesem Kampf gegen nationale Minderheiten selbst nicht vor Verbrechen zurückgeschreckt und Verfassungsbruch, Meineid, Betrug, Verrat und politischer Mord sind oft genug willkommene Waffen gewesen. Die nationalen Minderheiten haben ihren Geschichtsschreiber noch nicht gefunden; das Material ist gross und Vorarbeiten kaum vorhanden; vielleicht sind auch die Erinnerungen an alte Schrecknisse durch den Eindruck neuer, schlimmerer immer wieder verwischt worden. Es könnte Bände füllen, was die christlichen Völkerschaften in der Türkei erlitten, was für grausamen Quälereien und Massacres sie ausgesetzt gewesen sind; was die Juden im Ghetto, durch Ausweisungen und Pogrome erlitten; was die Franzosen im Elsass und Belgien getan, wem die Nationalitäten in Oesterreich ausgesetzt gewesen; was die Engländer in Irland verbrochen, die bereits jahrhundertlang brutal aber fruchtlos das Jrentum bekämpft hatten, als überhaupt die breitere europäische Öffentlichkeit auf diese Wunde im Körper Grossbritanniens aufmerksam wurde und erkannte, dass hier eine an zäher Planmässigkeit weder von Russland, noch von der Türkei übertroffene Ausrottungspolitik betrieben wurde; was Russland durch seine ebenso harte, wie kurzsichtige und plumpe Russifizierungspolitik, durch Verfassungs- und Wortbruch in Finnland, dem Baltikum, Litauen, Polen und Kleinrussland gesündigt! Es könnte Bände füllen, was noch im zwanzigsten Jahrhundert, während dem Kriege von Kulturstaaten an ihren nationalen Minderheiten "feindlicher" Nationalität, deren besten Söhne im Kampf für ihren Staat und gegen ihre Volksgenossen an der Front standen, verbrochen wurde; was auch heute noch, nachdem ein Weltkrieg für die Befreiung der Nationen geschlagen wurde und die Worte "Freiheit und Selbstbestimmung der Nationen" zum Heiligtum aller Völker geworden sind, in Italien, Polen, der Tschechoslovakei, Rumänien und vielen anderen Staaten mit den nationalen Minderheiten gemacht wird!

Die ersten Staaten, die verfassungsmässig die Gleichberechtigung aller Nationalitäten anerkannten, waren die Schweiz und Oesterreich. Der internationalen Sozialdemokratie aber gebührt

die Ehre, als erste bewusst gegen die Vergewaltigung nationaler Minderheiten aufgetreten zu sein. Schon der IV. internationale socialdemokratische Kongress beschliesst im Jahre 1905, dass jede kulturelle Angelegenheit aus den Händen des Staates und seiner Organe in die Hände der betreffenden nationalen Minderheit übergehen soll. Hessen brandmarkt die absurde und aussichtslose Russifizierungspolitik der russischen Regierung und verlangt das Recht der kulturellen Selbstbestimmung für alle Nationalitäten. Bauer und Renner betonen den Wert der nationalen Gemeinschaft im kulturellen Leben. Jede Nation repräsentiere eine besondere Kultur. Kultur Mensch wird man nur durch Aufstieg in die nationale Kulturgemeinschaft. "Die Arbeiterklasse weiss, dass sie... in der kapitalistischen Gesellschaft doch nie in den vollen Besitz der nationalen Kultur gelangen kann. Erst die socialistische Gesellschaft wird die nationale Kultur zum Besitz des ganzen Volkes und dadurch das ganze Volk zur Nation machen" (25).

"Internationalität bedeutet, dass ich anderen Nationen die gleichen Rechte zubillige, die ich für die eigene verlange"... Eine Unterscheidung der Völker in höhere berechnigte grosse und minderberechnigte kleine... ist unvereinbar mit internationalem Denken... Einen Teil des Kampfes der aufstrebenden Demokratie gegen die Burokratie bildet der Kampf gegen deren Methoden gewaltsamer nationaler Uniformierung... Wir müssen gegen die Vergewaltigung der nationalen Minoritäten auftreten, weil wir uns als Socialisten und Demokraten gegen jede Vergewaltigung einer Volksschicht im Staate und in der Gesellschaft wenden müssen"... (26). Dass die Socialdemokratie allerdings ihr Programm nicht nur aus altroistischen Gründen mit der Last des Minderheitenschutzes beladen, bringt Kautsky klar zum Ausdruck, wenn er sagt: "Nicht aus Interesse für die Nationalität, sondern nur aus Interesse für die Demokratie sind wir gegen jede Vergewaltigung nationaler Minderheiten." - Die inzwischen in vielen Staaten zur Herrschaft gelangte Demokratie hat genau ebensowenig wie ihre Vorgänger, die so verrufenen absolutistisch regierten Staaten, daran gedacht, diese guten Vorsätze aus den Kindheitstagen ihrer Geschichte der Erfüllung näher zu bringen! -

Ein Charakteristikum, das den nationalen Verfolgungen überall und jederzeit eigen war und das sie mit den religiösen gemeinsam haben, das ist - ihre Erfolglosigkeit. Die Geschichte aller unterdrückten Völker lehrt es, dass nationale Unterdrückung fast stets ihr Ziel verfehlt hat. Abgesehen von den Fällen, wo eine kulturell niedriger stehende Minderheit von der kulturell höher stehenden Mehrheit aufgesogen wurde, ist die Entnationalisierung eines Volkstammes nur äusserst selten und nur unter Anwendung grausamster Härte gelungen. Heute erscheint ein derartiges Vorhaben ausgeschlossen, weil alle auf einer höheren Kulturstufe stehenden Nationalitäten eine eigene Schriftsprache und Literatur besitzen, weil das Zusammengehörigkeitsgefühl bei ihnen stark ausgeprägt ist und keine Nationalität der anderen kulturell so weit überlegen ist, dass ihr diese Tatsache allein von vorn herein ein bedeutendes Übergewicht zu geben vermöchte. Heute, mehr als früher, hat die nationale Idee eine Kraft und Tragweite und zeitigt Wirkungen, wie sie nur die religiösen des 16. und 17. Jahrhunderts hatten. Auch ihr ist mit Gewalt nicht beizukommen. Das gepeinigete Volk wird bloß härter, hasserfüllter, opfermutiger. Zum starken Band der Liebe für das eigene Volkstum tritt als ebenso starker der Hass gegen seine Unterdrücker. Männer stehen auf, die ihre Arbeit und ihr Leben für ihr Volkstum in die Wagschale werfen und ihm noch nach ihrem Tode als Märtyrer voranleuchten. Ein Gedanke aber gibt den Unterdrückten immer neue Kraft zum Aushalten: Die Erwartung des Tages der Vergeltung!

Alle Versuche, die Frage der nationalen Minderheiten auf dem Wege machtpolitischer Eingriffe zu lösen, sind zum Scheitern verurteilt, weil Druck immer Gegendruck erzeugt. Aber abgesehen von seiner Erfolglosigkeit ist ein derartiges Unterfangen psychologisch wie politisch grundfalsch! Man verlangt von den nationalen Minderheiten Loyalität, brutalisiert sie dabei und stösst sie zurück; man wirft ihnen irredent^{ist}ische Bestrebungen vor und treibt sie geradezu dem Irredentismus in die Arme; man verlangt von ihnen Patriotismus und will die Liebe zum heimatlichen Staat mit der Peitsche erzwingen; man wirft ihnen revolutionäre Uatriebe vor und eröffnet ihnen nur den einen Weg zur Befreiung, der Hand in Hand mit den radikalsten Zeitströmungen geht!

Häufig wird die Befürchtung ausgesprochen, dass eine zu

grosse Selbstständigkeit der nationalen Minderheiten der Bildung einer Irredenta in ihrem Lager Vorschub leisten müsse, dass ihre Selbstverwaltungsorgane dazu verleitet würden, Anschluss an den Staat zu suchen, in dem ihre Nation die Mehrheit bildet. Tatsächlich sehen wir das gerade Gegenteil: wenn eine Minderheitennation sich in ihrem Staate wirklich "zu Hause" fühlen kann, wenn sie sich frei und allen anderen gleichberechtigt weiss, so fällt für sie jedes Motiv fort, sich nach Anschluss an irgendeinen anderen Staat zu sehnen. Es bestätigt sich hier der alte Erfahrungssatz: ubi bene - ibi patria und es entwickelt sich bei der Minderheit neben dem nationalen Stammesbewusstsein Anhänglichkeit und Liebe zum Staat, dem sie nun einmal angehört. Das typischste Beispiel für diesen Fall bildet die Schweiz, wo es weder den Deutschen noch den Franzosen oder Italienern einfällt, Anschluss an ihre grossen Nationalstaaten zu suchen. Neben vielen anderen Beispielen kann man hier auch die Deutsch-Balten nennen, die nicht an eine Vereinigung mit dem Deutschen Reich gedacht haben, solange ihre Stellung im russischen Staat eine befriedigende war, wobei diese Tatsache ihrem Stammesbewusstsein keinen Abbruch getan hat. - Jede Unterdrückungspolitik muss nicht nur die Loslösungsbestrebungen innerhalb der nationalen Minderheit^{Gestärken}, sondern auch den Irredentismus in den benachbarten Nationalstaat verpflanzen, wo die hier unterdrückte Minderheit die Mehrheit des Staatsvolkes bildet. Dieser wird seine Eroberungsabsichten - mit Recht oder Unrecht - immer mit dem Mantel der sittlichen Pflicht gegenüber den Unerlösten bekleiden und unter diesem Vorwand immer wieder den Frieden der Welt gefährden können. Ist hingegen die Lage einer nationalen Minderheit in jeder Hinsicht eine befriedigende, so wird dieses auch die Eroberungsgelüste der Nachbarn wesentlich herabdrücken.

Recht und billig ist es, wenn der Staat von allen Bürgern, auch von denen, die einer nationalen Minderheit angehören, Patriotismus verlangt, Liebe zum heimatlichen Staat. Liebe lässt sich aber nicht erzwingen. Daher werden die schlechtesten Patrioten in den Ländern erzeugt, wo der Staat einen Druck in nationaler Hinsicht ausübt. Andererseits werden in den Staaten, wo nationale Freiheit herrscht, die Angehörigen der Minderheitsnationen ebenso patriotisch empfinden, wie die der Mehrheitsnation. 25).

25) Anmerkung: Dr. Spindler.

Ist es nicht unmenschlich, Loyalität und Liebe zu verlangen, wenn man nichts als Unduldsamkeit und Hass zu geben vermag? Ist es nicht eine Barbarei, wenn den Söhnen einer nationalen Minderheit, die im Kampf für den Staat an der Front stehen, ihr Hab und Gut geraubt wird und man ihre Angehörigen den schlimmsten Unterdrückungen aussetzt - alles nur aus "Patriotismus"! Selten ist ein erhabener Begriff so missdeutet, so missbraucht worden, wie dieser! Der falsche Patriotismus, meistens ein Zeichen engen Horizontes, sittlicher Mangelhaftigkeit oder rückständiger Entwicklung, offenbart sich in kritiklosem Anpreisen von allem, was dem eigenen Volkstum eigentümlich ist, in der Verachtung alles Fremdländischen. Wohin diese Ueberhebung des eigenen Volkstums und der eigenen Kultur, das Pochen auf eine von fremden Einflüssen unberührte Urkultur, die Verachtung alles fremden führen kann, das sehen wir im alten Chinesenreich, das in Schmutz und Verkommen^{erhalt} ~~is~~ erstickte, sich aber nichtdestoweniger für göttlich und die übrige Menschheit für barbarisch hielt! Ist es nicht ein typisches Charakteristikum aller wilden Völker, dass sie alles Fremdländische verachten und ihre selbstgeschaffenen Einrichtungen und ihre Sitten für den Gipfel der Vollendung halten? Der wahre Patriotismus hat mit dem Geist der Verneinung und Verfolgung ebensowenig gemein, wie die Liebe mit dem Hass. Die Angehörigen jeder Mehrheitsnation sollten aus ihrem Patriotismus diesen Geist der Verneinung und des Chauvinismus ausschalten, sie sollten sich sagen, dass "salus rei publicae suprema lex esto;" sie sollten zum Bewusstsein kommen, dass die "Bürgerpflicht nicht in der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Glaubensbekenntnis oder einem bestimmten Volkstum, sondern in der gewissenhaften Identifizierung des Einzelnen mit den Interessen des Staates besteht" - und sie sollten es den Angehörigen der Minderheitsnationen nicht so furchtbar schwer machen, patriotisch zu empfinden!

Wohl der folgenschwerste Fehler nationaler Unterdrückungspolitik ist in der Tatsache zu suchen, dass die missachteten Bestrebungen der Minderheiten sich leicht mit den radikalsten Zeitströmungen verquicken. Wir sahen bereits, dass der Nationalismus im 19. Jahrhundert einen starken Rückhalt bei der Demokratie fand;

heute ist es aber nicht mehr die Demokratis, bei welcher der Nationalismus Zuflucht sucht und findet, ^{sondern} der Kommunismus. Es liegt auf der Hand, das die Verquickung dieser beiden Ideen für die Welt eine ungeheure Gefahr bedeutet. Es ist Tatsache, dass in immer steigendem Masse sich kommunistische Propaganda und Agitation gegen nationale Unterdrückung zu vermengen beginnen. Bei allen unterdrückten Völkern, in den polnischen Ostmarken, wie in der Bulgarischen Irredenta, in Indien wie im Ruhrgebiet - findet die kommunistische Propaganda einen aufnahmefähigen Boden. Nicht nur, weil sie an die in solchen Fällen immer vorhandenen staatsfeindlichen, negierenden Elemente appelliert, sondern weil sie als praktisches Beispiel die Lösung der nationalen Frage im kommunistischen Russland jedermann vor Augen führen kann. Die "Декларация прав народов России" vom 2. XI. 1917 nimmt zur nationalen Frage folgendermassen Stellung: 26) Совет Народных Комиссаров решил положить в основу своей деятельности по вопросу о национальностях России следующие начала:

- 1/ Равенство и суверенность народов России,
- 2/ Право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства,
- 3/ Отмена всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений,
- 4/ Свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России.

Auch die ausserordentlich konziliannten Bestimmungen des Komissariat по делам национальностей /Постановление о Культурно-Просветительной Комиссии при Народном Комиссариате по делам Национальностей 5. VI. 1918, о национальных школах 7, 13, 20. VII. 1918, / haben dazu beigetragen, die nationalen Gegensätze in Russland zu entspannen und die Frage ihrer theoretischen Lösung entgegenzuführen. De Vries beschäftigt sich in seinem interessanten Buch über die Ssovetunion 27) eingehend mit der Nationalitätenfrage:

26) Anmerkung: Политика советской власти по национальному вопросу за эти годы, 1917-XI-1920.
27) Anmerkung: Die Ssovetunion nach dem Tode Lenins. A. de Vries.

daselbst:" So wie die Dinge heute liegen hat die kommunistische Partei in Ssowjetrussland die nationale Frage theoretische gelöst. In der Theorie existiert in der Ssowjetunion heute keine nationale Frage mehr. Denn in der Ssowjetunion wird heute ein jeder von eigenen Volksgenossen verwaltet, gerichtet und unterrichtet..... Die Muttersprache gelangt heute in der Ssowjetunion zu einem ^{ihrem} Recht, und zwar nicht nur in den Schulen, sondern auch im ganzen staatlichen Apparat." Auf das nachdrücklichste weist de Vries auf die Gefahr hin, die allen Staaten mit unzufriedenen nationalen Minderheiten, durch die kommunistische Propaganda droht:" Die Nationalitätenpolitik Ssowjetrusslands hat zwei Gesichter: einerseits will die kommunistische Partei die Spannung innerhalb der Ssowjetunion vermindern, andererseits sollen durch die Unterstützung der nationalen Bewegung die Feinde Ssowjetrusslands an der Westgrenze geschwächt und womöglich vernichtet werden.... So sehen wir, dass vom Interesse der Weltrevolution und der kommunistischen Partei ausgehend die Ssowjetregierung an ihrer Westgrenze die nationale Bewegung schürt und unterhält....dass die gewältige Kraft...ihres.. Propaganda in nationaler Hinsicht sich bis weit nach Mitteleuropa hinein ausgebreitet hat....Darum bedeutet die Politik der nationalen Unterdrückung nicht nur ein Verbrechen gegen das Recht der politischen oder kulturellen Selbstbestimmung der Völker, sondern auch ein Verbrechen gegen Europa, ^{ja die Welt} weil durch diese kurz-sichtige Politik...der kommunistischen Partei die Möglichkeit gegeben wird, ihre alle Kultur und Civilisation vernichtenden Methoden immer weiter nach Europa hineinzutragen...Man sollte sich endlich darüber klar werden, dass jeder Tag, den man verstreichen lässt, ohne das nationale Problem einer Lösung zuzuführen, einen Schritt weiter auf dem Wege zur Bolschewesierung Europas und der Welt bedeutet." Fürwahr - eine ernste und eindringliche Sprache!

Innerhalb der Bestrebungen vieler Staaten die nationale Frageunter Uebergang von Recht und Billigkeit durch machtpolitischen Eingriff zu lösen, können wir zwei Systeme unterscheiden: beiden ist das Bestreben gemeinsam, sich ihrer nationalen Minderheiten gänzlich zu entledigen. Zum ersten System gehören die ^{unter} dem Namen "Entnationalisierungspolitik" bekannten Versuche vieler Staaten ihre nationalen Minderheiten durch einen schonungslosen Vernichtungskampf auszurotten, d.h. sie in die Mehrheitsnation

aufzunehmen oder durch Chikenen und Verfolgungen zur Abwanderung zu bewegen. Zum zweiten System rechnen wir Versuche und Vorschläge, die darauf hinauslaufen, auf einem friedlichen und weniger brutalen Wege, ohne offenen Kampf aber ebenfalls durch machtpolitischen Eingriff, die Minderheitenfrage zu lösen. Wir können diese Versuche als die machtpolitische Lösung im engeren Sinn bezeichnen.

Auf das häufig niederträchtige System der Entnationalisierung näher einzugehen, erübrigt sich hier; wir verweisen kurz auf die Hauptpunkte, an denen die Entnationalisierungsversuche ansetzen; die Minderheitssprache wird systematisch aus Schule, Kirche, Verkehr und Verwaltung verdrängt; die Anstellung im Staats- und Gemeindedienst den Minderheitsangehörigen untersagt und sie gewerblicher Zurücksetzung und polizeilichen Chikenen unterworfen; die Gerichte in den Nationalitätenkampf hineingezogen; durch Wahlkreisgeometrie den Minderheiten die parlamentarische Vertretung genommen oder doch beschnitten und sie jeglicher parlamentarischer Majorisierung ausgesetzt; die freie Religionsausübung wird verhindert; am heftigsten richten sich natürlich alle Entnationalisierungsversuche gegen die Schule und das Bildungswesen, wie auch hier der schärfste Widerstand der Minderheiten zu Tage tritt. Der Presse liegt eine wichtige Aufgabe in diesem Kampf ob; wo die nationale Presse des Mehrheitsvolkes nicht ausreicht, werden häufig officiöse Organe der Regierung in der Sprache der Minderheit herausgegeben. Schulen, Kirchen Theater, Vereinslocale werden geraubt; eine besonders tückische, weil mit dem Schein des Rechts umkleidete Massnahme, sind die Enteignungen von Grund und Boden, besonders die sogenannten Agrarreformen. Das brutalste Mittel aber sich seiner nationalen Minderheiten zu entledigen ist die Ausweisung des lästigen Volkselements und seine Ersetzung durch Zuwanderer der eigenen Nationalität. Es sind in den letzten Jahren Massenausweisungen und Umsiedelungen vorgenommen worden, gegen die selbst die Zahlen der Völkerwanderung verblassen. Einige hunderttausend Griechen, fast eine halbe Million Bulgaren, zahlreiche Magyaren, im Ganzen weit über eine Million Deutsche haben wegen der Unleidlichkeit der Zustände ihre Heimat verlassen müssen oder sind direkt aus ihr vertrieben worden. So sind in Polen allein aus Westpreussen und Posen etwa 800.000 Deutsche

durch Chikanen oder direkte Ausweisung zur Abwanderung gezwungen worden;28). erschreckend gross ist auch die Zahl der aus der Tschechoslovakei und Frankreich ausgewiesenen Angehöriger anderer Nationalitäten.

Wenden wir uns nun denjenigen Versuchen und Vorschlägen zu, die ebenfalls das Minderheitenproblem auf dem Wege machtpolitischen Eingriffs lösen und den Staat von seinen Minderheiten befreien wollen, die aber nicht mit den brutalen Mitteln der Entnationalisierung, mit offenem Kampf rechnen, sondern Vertrag oder formales Recht gelten lassen. Ein grosser Teil von ihnen stösst in praxi auf so grosse Schwierigkeiten und hat vor allem so viel Härte und Unbilligkeit im Gefolge, dass er ein kaum minder verdammenswertes Urteil verdient, als die Entnationalisierungsversuche. Dieses gilt z.B. von dem vielerorts durchgeführten Vorschlag, die nationalen Minderheiten ihres Grundbesitzes zu enteignen. Da der Grundbesitz zweifellos den Lebenswillen einer nationalen Minderheit stärkt und seine Enteignung mithin die die nationale Eigenart der Minderheit auflösenden Tendenzen unterstützt, scheint sie im Interesse eines national einheitlichen Staates sich rechtfertigen zu lassen. Da zudem die Enteignung nur gegen vollen Ersatz des Wertes des enteigneten Grundbesitzes erfolgen kann, so fügt sie dem Einzelnen keinen direkten materiellen Schaden zu, und scheint somit keine Ungerechtigkeit gegen die nationale Minderheit zu enthalten. Diese Bewertung der Grundbesitzenteignung haftet aber am äusseren Schein. Sie verkennt, dass die grosszügigste Entschädigung immer nur den einzelnen Betroffenen des materiellen Schadens entheben kann. Die Entschädigung des Deposierten nutzt dem keinen Grund besitzenden Nationsgenossen, der indirekt auch durch die Enteignung getroffen wird, gar nichts und hebt daher den materiellen Schaden, den die Gesamtheit erleidet, nicht auf. Erst recht kann die Entschädigung nicht den ideellen Schaden gut machen, den die Gesamtheit durch Verlust ihrer Bodenständigkeit und aller an diese anschliessenden Werte erleidet. Eine ausschliesslich aus national-politischen Motiven vorgenommene Enteignung des Grundbesitzes einer nationalen Minderheit kann

28) Anmerkung: Boem. Europa irredenta.

daher niemals den Makel der Ungerechtigkeit abstreifen.

Ein auf den ersten Blick liberales und entgegenkommendes Princip scheint das sogenannte *O p t i o n s r e c h t* zu sein. Erwirbt ein Staat ein neues Gebiet, so verpflichtet er sich häufig im Abtretungsvertrage, den Einwohnern des Gebiets freizustellen, ob sie in seinen Untertanenverband eintreten oder weiterhin Untertanen des abtretenden Staates bleiben wollen. Treten sie in den Untertanenverband des erwerbenden Staates, so verlieren sie meistens auch die Berechtigung, als Bürger anderer Nationalität behandelt zu werden und man erwarten von ihnen ein Aufgehen im Mehrheitsvolk des neuen Staates. Erklären sie, weiterhin Untertanen des abtretenden Staates verbleiben zu wollen, so müssen sie ihre Heimat verlassen und in das Gebiet dieses Staates übersiedeln. In dieser Alternative zwischen Heimat und Volkstum besteht die Härte des rücksichtslos zur Anwendung gebrachten Optionsprincip. (Vergl. das Vorgehen Polens, das im August 1925 in 48-stündiger Frist 30.000 deutsche Optanten aus Polen auswies und die Vergeltungsmassnahmen der deutschen Regierung!) Diese Härte erfährt höchstens darin eine gelinde Abschwächung, wenn der Staat, den der Optierende verlässt, ihm die Mitnahme seiner Mobilien gestattet und ihn beim Verkauf seiner Immobilien unterstützt. Ein feindseliges Verhalten des Staates in dieser Hinsicht kann den Optierenden materiell schwer schädigen. Das Optionsprincip hat in den Verträgen von 1919 und 1920 weitgehende Anwendung gefunden, so im Vertrag der Alliierten und Associierten Mächte mit Oesterreich, Ungarn, Bulgarien, der Türkei und einigen von den neuentstandenen Staaten. Der betreffende Passus in diesen Verträgen besagt, dass die Optierenden "devront dans les douze mois qui suivront, transporter leur domicile dans l'Etat en faveur duquel elles auront opté." Nur der Vertrag von Brünn bemüht sich die Frage in liberalerem Geist zu lösen und prolongiert den Termin - besonders in Berücksichtigung der allgemeinen Wohnungsnot - auf 3 Jahre.

Als letzten in der Reihe dieser Vorschläge nennen wir den Gedanken des gegenseitigen *B e v ö l k e r u n g s a u s t a u s c h e s*. Er setzt das Bestehen zweier national gemischter Staaten voraus, so dass wechselseitig die nationale Mehrheit des einen, die nationale Minderheit des anderen Staates bildet. Beide Staaten sollen sich nun in national einheitliche verwandeln, indem jeder

Staat die nationale Minderheit des anderen in sich aufnimmt und auf dem durch den Abzug der bisherigen Minderheit frei gewordenen Gebiet ansiedelt. Ein in die Augen fallender Fehler bei dieser Erwägung ist der, dass die Frage mit einem einmaligen Austausch nicht ein für alle Mal gelöst ist; kein Staat kann seine Grenzen gegen den Zuzug andersnationaler Elemente sperren und nach menschlichem Ermessen wird der durch einen Austausch national einheitlich gewordene Staat, nach einer Reihe von Jahren wieder eine nationale Minderheit besitzen. Der Austausch müsste also in regelmäßigen Zeitabständen wiederholt werden. - Vor allem aber enthält das Princip des zwangweisen Austausches unglaubliche Härten. Zudem widerspricht es der menschlichen Würde, das Glied einer nationalen Minderheit, das mit seinem Geburtsland durch die mannigfaltigsten Beziehungen verknüpft ist, in die Zwangslage zu versetzen sich entweder als Austauschobjekt behandeln zu lassen oder auf seine nationale Eigenart zu verzichten! Im Erkenntnis dieses sieht der Vertrag von Neuilly eine gegenseitige aber freiwillige Emigration vor. Die Emigration muss gegenseitig sein, weil eine einseitige Emigration in grossem Still den Staat ruinieren kann; sie muss freiwillig sein, weil ein zwangsweiser Austausch der elementarsten Menschen- und Bürgerrechte spottet. Dass eine freiwillige Emigration - abgesehen von der Härte, die auch sie im Gefolge hat - am Nichtwollen der Minderheiten scheitern kann, liegt auf der Hand. Jedenfalls müssen die Staaten bestrebt sein, den Emigranten bei der Abwicklung ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse zu helfen. Die Proposition, dass der Staat ihnen den Grundbesitz abkaufen soll, wird wohl zu verwerfen sein: nicht nur dass es dem Staat als alleinigem Käufer freisteht, die Preise nach Belieben zu drücken - er kann auch in die Zwangslage kommen, mehr Grundbesitz zu nationalisieren und mehr Geld hineinzustecken, als dieses sich mit seinem wirtschaftlichen Gedeihen verträgt. Der erste Vertrag dieser Art war ^{der} zwischen Bulgarien und Griechenland vom 27. November 1919. Der Beitritt zum Vertrag stand allen angrenzenden Staaten - ursprünglich mit Ausnahme der Türkei - frei; später ist ein ähnlicher Vertrag zwischen Griechenland und der Türkei geschlossen worden. Der bulgarisch-griechische Vertrag sieht eine gegenseitige und freiwillige Emigration der Minderheiten von Race,

Sprache und Religion vor; die Staaten verpflichten sich, ihren Untertanen keinerlei Schwierigkeiten bei der Emigration in den Weg zu legen; wenn der Option die Umsiedelung auf dem Fuss folgen muss, so folgt hier der Emigration die Aenderung der Untertanenschaft; sie wird mit der Ankunft im neuen Staat perfekt; für die Frage der Immobilien wird eine unparteiische Kommission unter dem Vorsitz eines Neutralen eingesetzt.

Wir sehen, dass all diese Mittel, den national gemischten Staat in einen national einheitlichen zu verwandeln, nicht nur sehr schwer durchzuführen, sondern auch unmenschlich und mit wahrer Gerechtigkeit unvereinbar sind. Mit der Lösung der nationalen Frage ist nachgerade genug gezaudert worden; genug hat man auch an ihr gesündigt. Es darf heute keine neue Schuld mehr zu der alten gehäuft werden. Durch bittere Erfahrung müsste Europa gelernt haben, dass alle Versuche, das nationale Problem durch Konstruktion des nationalen Einheitsstaates zu lösen, zur Erfolglosigkeit verurteilt sind. Die Lösung des Problems ist nicht auf dem Wege des Kampfes und Hasses, sondern nur auf dem Wege der Versöhnung zu erreichen. Die Unterscheidung der Staatsbürger nach ihrer Nationalität in solche erster und zweiter Kategorie muss aufhören; es darf keinem Menschen nur deshalb die Berechtigung abgesprochen werden, sich einen guten Staatsbürger zu nennen, weil er anders spricht, anders zu Gott betet und vielleicht einem anderen Kulturkreise angehört, als das Mehrheitsvolk im Staat, ... Das unsittliche System der machtpolitischen Eingriffe in das nationale Leben muss der rechtpolitischen Behandlung dieser Frage weichen. Der Staat muss die Angehörigen aller seiner Nationalitäten als gleichberechtigt behandeln; er muss ihnen diese Sicherheit auch im Grundgesetz verbürgen und für die Ausgestaltung eines Verhältnisses Sorge tragen, das seinen nationalen Minderheiten den ihnen als Nation und Minderheit zustehenden Schutz sicherstellt.

IV. STAATSRECHTLICHE UND INTERNATIONALE
BEHANDLUNG DES MINDERHEITENPROBLEMS.

Wir versuchten im vorigen Capitel darzulegen, dass ein jeder Versuch, das Problem der nationalen Minderheiten auf dem Wege machtpolitischer Entscheidungen zu lösen, zu verwerfen sei, nicht nur, weil er zur Erfolglosigkeit verurteilt ist, sondern weil er auch der Gerechtigkeit widerspricht. Welches ist aber nun der Weg einer rechtpolitischen Lösung? Das Natürlichste ist, dass der Staat schon im Grundgesetz seinen nationalen Minderheiten absolute Gleichstellung in allen bürgerlichen Rechten garantiert und sich verpflichtet, in seiner Verwaltung ein System zur Anwendung zu bringen, das den Minderheiten die Freiheit ihrer kulturellen Entwicklung verbürgt. Freilich darf die Tragweite derartiger Erklärungen nicht überschätzt werden; die Erfahrung hat gelehrt, dass das Aussprechen womöglich wager und vieldeutiger Principien den erhofften Frieden unter den Nationalitäten keineswegs herbeizuführen geeignet ist. Alle Versprechungen im Grundgesetz werden nur zu leicht zu einem blendenden Feuerwerk, zu einer schönen Geste, ohne jede praktische Bedeutung, wenn nicht auch die Gesetzgebung und die Massnahmen der Verwaltung vom Geist der Versöhnung getragen sind. Der bekannte § 19 des alten Oesterreichischen Staatsgrundgesetzes z.B. formuliert ein geradezu ideales Recht der nationalen Freiheit und Gleichheit: "Alle Volksstämme des Staates sind gleichberechtigt, und jeder Volksstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität und Sprache. Die Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben wird vom Staate anerkannt." Und doch ist es bekannt, dass vor dem Kriege der Nationalitätenhader nirgends so gross war, wie im Habsburgerreich, und das die Deutschen in Oesterreich, die Magyaren in Ungarn den Angehörigen anderer Nationalitäten gegenüber bevorzugt wurden. Und wenn schon die Staatsgewalt häufig gar nicht gewillt ist, die von ihr den Minderheiten gemachten Zusagen in lojalem Sinn zu verwirklichen und sich oft auch nicht entblödet, sich scrupellos über derartige Versprechungen hinwegzusetzen, so ist sie erst recht nicht in der Lage oder nicht gewillt, jener irrregularen Faktoren Herr zu werden, die den Kampf gegen

die nationale Minderheit auf eigene Faust führen. Den Ausdrücken des Nationalhasses und Vernichtungswillens von Seiten des Mehrheitsvolkes hat die Regierung immer passiv oder wohlwollend-neutral gegenübergestanden, wenn sie sie sogar nicht direkt unterstützt hat. Wahl- und Bandenterror, wirtschaftlicher Boykott, politischer Mord, die Tätigkeit irregulärer Militärabteilungen - das sind Kampfmittel, denen keine Deklaration, kein Grundgesetz steuern kann.

Ein Versprechen, ein Rechtsatz für dessen Verwirklichung keinerlei Garantien bestehen ist praktisch wertlos. Die weitgehenden Schutzbestimmungen nützen einer nationalen Minderheit nichts, wenn sie nicht deren korrekte Befolgung von Seiten des Staates erwarten oder durchsetzen kann. Hierzu aber braucht sie, wenn ihr der eigene Staat die nötige Garantie nicht bietet, die Möglichkeit, sich an ein Forum wenden zu können, das über dem Staat steht. So ist denn die Forderung entstanden, das Minderheitenproblem müsse und könne nur *i n t e r n a t i o n a l* gelöst werden. Dem ersten Versuch einer internationalen Behandlung der Frage des nationalen Minderheitenschutzes finden wir im Art. 1 der Finalakte des Wiener Kongresses, der die Polenfrage betrifft. Auch der Notenwechsel der Westmächte mit Russland in der polnischen Frage 1863, sowie die Minderheitenschutzbestimmungen des Berliner Kongresses zeigen uns, dass der Gedanke einer internationalen Lösung bereits vor dem Kriege in der Politik Beachtung gefunden hat. Wenn aber die Minderheitenfrage bisher ausschliesslich eine interne Angelegenheit des Staates gewesen war, so machte sie der Weltkrieg zu einer Frage von internationaler Bedeutung. Da diese Frage, wie fast alle Probleme des Kulturlebens, in den Dienst der Kriegsführung gestellt worden war, so konnte man ihre Ordnung nach dem Kriege nicht ausschliesslich dem Gutdünken der einzelnen Staaten überlassen. Die Nationalitätenfrage, im Kriege zu einer internationalen geworden, verlangte nach dem Kriege ihre internationale Lösung. Die Alliierten und Assoziierten Mächte, die in Paris der Welt den Frieden diktierten, konnten die Minderheitenfrage nicht übergehen; der Völkerbund, der sich nach Art. 3 der Völkerbundakte mit allen Angelegenheiten zu befassen hat, die den Frieden der Welt berühren, musste

die Minderheitenfrage in den Kreis dieser Angelegenheiten einbeziehen.

Die Durchführung des Princips, dass die staatsrechtliche Behandlung der Frage durch internationale Garantie ergänzt und wirksam unterstützt werden soll, stösst aber in der Praxis in absehbarer Zeit auf schier unüberwindliche Schwierigkeiten.

Der Satz von der Souveränität des Staates, der Jahrhunderte lang die Gedankenwelt der Menschheit beherrscht und durch die Staatsphilosophie Hegels eine besonders scharfe Ausprägung erfahren hat, verträgt sich nicht mit dem neuen Princip, das eine Einmischung der Staatengemeinschaft in die Angelegenheiten des Einzelnen vorsieht. Das Recht der Intervention, dem bereits Grotius und Pufendorf in gewissen Fällen eine Berechtigung zugesprochen, dass die Heilige Allianz für sich in Anspruch genommen, das oft genug gegen die Türkei (Verträge von Paris, Carlowitz, Belgrad, Koutchouk-Kainardji, Adrianopel) China (Opiumkrieg; Boxeraufstand u.a.) und halb wilde Völkerschaften in Anwendung gebracht wurde, widerspricht dem Selbstbewusstsein besonders der grossen, im Kriege siegreichen Staaten. Die Einräumung eines Interventionsrechtes ist unvereinbar mit der eben vorherrschenden Denkweise dieser Staaten und ^{es}erscheint ausgeschlossen, dass sie freiwillig eine derartige "capitis deminutio" - wenn auch bloss auf einem Spezialgebiet - auf sich nehmen. Hier nur ein Beispiel: Die durch die Agrarreform in Lettland betroffenen Gutsbesitzer hatten dem Völkerbundsekretariat eine Petition eingereicht, in dem der Völkerbundsrat ersucht wurde, dem Haager Gerichtshof folgende Fragen zur Entscheidung vorzulegen:

- 1) Ist die Enteignung von Minderheitenbesitz durch die Agrarreform mit der Minderheitendeklaration vereinbar?
- 2) Haben die Gutsbesitzer der Minderheiten ein Anrecht auf ein Restgut, das wirtschaftlich lebensfähig ist und in seinem Areal der Grösse von der Enteignung nicht betroffener Wirtschaften entspricht?
- 3) Haben die enteigneten Gutsbesitzer ein Anrecht auf volle Entschädigung?
- 4) Haben die enteigneten Gutsbesitzer ein Anrecht auf volle Ent-

schädigung für Wälder, Industriebetriebe und anderes enteignetes Vermögen, das mit einer Agrarreform in keinerlei Zusammenhang steht?

5) Haben die Minderheiten ein Recht zu verlangen bei der Landzuteilung in derselben Masse berücksichtigt zu werden, wie das Majoritätsvolk?

Auf eine Interpellation der linken Socialdemokraten die von einer "bedeutsamen Einschränkung der souveränen Gesetzgebung" sprach, antwortet der Aussenminister: die Regierung vertrete einstimmig die Ansicht, dass diese Frage nicht über die Grenzen der Gesetzgebung Lettlands hinausgehört, und dass es vom staatlichen Gesichtspunkte u n z u l ä s s i g sei, eine Entscheidung in Genf oder im Haag z u z u l a s s e n . Sie würde daher alles tun, was in ihren Kräften stehe, um eine A b l e h n u n g der Petition zu erwirken. - Ebenso schwer ist es eine internationale Kontrolle festzusetzen oder die Staaten zu veranlassen, ihren Minderheiten ein wirksames Recht der Klage gegen den eigenen Staat zu geben.

Die Minderheitenfrage ist ihrem Wesen nach ein staatsrechtliches Problem; es wird aber heute kein Mensch leugnen, dass sie ein Problem von brennendem internationalen Interesse ist. Die Versuche und Möglichkeiten einer rein internationalen Lösung scheinen - wenn auch in der Theorie durchaus probabel - de facto wenig praktischen Wert zu besitzen. Dieses beweisen auch die gegenwärtig geltenden, praktisch ziemlich wertlosen, internationalen Minderheitenschutzbestimmungen, die ihre Entstehung den Verträgen von 1919 und 1920 verdanken. Wenn freilich den einzelnen positiven Bestimmungen mit denen wir uns weiter unten bekannt machen werden, wenig praktischer Wert beizumessen ist, so liegt ihre Bedeutung in der Tatsache, dass sie das seinem Wesen nach innerstaatliche Minderheitenproblem in eine zwischenstaatliche Beleuchtung gerückt hat und damit den Weg in eine ferne Zukunft gewiesen haben, in der nötigenfalls ein die ganze Menschheit umfassender Völkerbund dafür Sorge trägt, dass das Wort von der Freiheit und Gleichheit aller Menschen nicht an der Grenze der Nationalität seine Gültig-

keit verliert.

Die Möglichkeit zur idealen Lösung des Minderheitenproblems liegt - auf staatsrechtlichem Gebiet. Wird diese Lösung gefunden, wird Loyalität gegenüber den nationalen Minderheiten eine ebenso selbstverständliche Sache, wie in den Kulturstaaten die Duldung jeder Religion, so wird sich die an Konfliktstoffen so reiche Frage der internationalen Einmischung wohl von selbst erübrigen. So lange aber die Spannung zwischen Staat und Mehrheitsnation einerseits, Minderheit und dem hinter ihr stehenden Nationalstaat andererseits andauert, ist die Notwendigkeit gewisser internationaler Garantien unabweislich. Es scheint aber fraglich, ob diese Garantien jemals über den heute bestehenden, in praxi recht wertlosen Rahmen der Minderheitenschutzbestimmungen hinausgehen werden.

Versuchen wir in Kürze den gegenwärtigen Stand des internationalen Minderheitenschutzes zu skizzieren. Vor dem Kriege trug die Angelegenheit überwiegend privaten Charakter: man versuchte durch private Gesellschaften internationalen Charakters, durch Komités, Sammlungen, Zeitschriften etc. den unterdrückten Völkern zu helfen und auf das Gewissen der Unterdrückerstaaten und der gesitteten Welt einzuwirken. Das die Erfolge recht unbedeutend waren, ist infolge der Schwäche des Rechtstitels verständlich. Während dem Kriege wurden aus allen Lagern Stimmen laut, die nach Garantien zur Erhaltung eines dauernden Friedens in der Zukunft verlangten und die eine der wichtigsten dieser Garantien in der Lösung der Minderheitenfrage sahen. 1915 tagte in Paris und 1916 in Lausanne eine "Conférence des Nationalités" die ein "projet de déclaration des droits des nationalités" aufstellte. Mit der Frage eines dauernden Friedens befasste sich die Gesellschaft "l'Office des Nationalités" in Lausanne und vor allem die "Organisation central pour une Paix durable" mit dem Sitz im Haag. Diese Gesellschaft hatte bereits im Jahre 1915 ein "Programm - Minimum" aufgestellt und 2 Specialkommissionen eingesetzt, die sich genauer mit der Frage des Min-

derheitenschutzes befassen sollten. Der die Nationalitätenfrage berührende erste Punkt dieses Programms lautet:

"Il n'y aura ni annexion ni transfert de territoire contraire aux intérêts et aux vœux de la population; le consentement de celle-ci sera obtenu, si possible, par plébiscite ou autrement.

Les Etats garantiront aux nationalités comprises dans leur territoire l'égalité civile, la liberté religieuse et le libre usage de leur langue."

Der Gesellschaft lagen auf ihrer am 2. Juli 1917 in Christiania zusammengetretenen Konferenz zwei Minderheitenschutzprojekte vor: der eine von Professor M. H a l v d a n K o h t , (Avant-projet d'un traité général relatif aux droits des minorités nationales) der nationale Autonomie für Kirche und Schule auf Grund des Katasters verlangt, Einsetzung von Kontrollkommissionen und eines Nationalitätengerichtshofs, an den sich der betreffende Staat, die Minderheit und die Kontrollcommission wenden können. Das zweite Project von T h e o d o r B a r o n A d e l s w ä r d (Avant projet d'un traité général relatif aux transferts des territoires) zieht die Grenze zwischen den Forderungen der Gebietscession auf Grund von Volksabstimmung und den Forderungen nach Schutz nationaler Minderheiten. Der verdienstvollen und interessanten Arbeit von Prof. Koht ist in der ganzen Welt Beachtung geschenkt worden: in Frankreich sogar nannte man dieses Project "un des plus complets et des plus sages."

Aber nicht nur diese internationalen Organisationen, auch hervorragende Privatleute-Gelehrte und Politiker - haben sich mit der Frage des Ausbaus des Minderheitenrechts befasst. Wie ein roter Faden zieht sich durch die Mehrzahl dieser Vorschläge ein Gedanke: Ohne eine alle Teile befriedigende Lösung des Minderheitenproblems kann Europa ein dauernder Friede nicht erhalten werden. Diese Lösung muss durch Loyalität und Verständnis auf beiden Seiten auf einer staatsrechtlichen Basis erfolgen. So lange sich nicht dieser Gedanke in Theorie und Praxis durchgesetzt hat, ist den

Minderheiten ein möglichst wirksamer internationaler Schutz zu gewährleisten.

Bei Friedensschluss sind dies weitgehenden Vorschläge leider gar nicht beachtet worden. Wenn auch der Gedanke, die nationalen Minderheiten zwischenstaatlich zu schützen in den Verträgen von 1919 und 1920 scheinbar verwirklicht worden ist, so muss man doch diesen Minderheitenschutzbestimmungen nahezu jeden praktischen Wert absprechen. Der Hort des Minderheitenschutzes sollte natürlich der Völkerbund werden, auffallend ist aber schon, dass die Völkerbündakte im Gegensatz zu allen grossen Deklarationen der Geschichte eine Festlegung der Rechte des Individuums und der Nation vermeidet. So findet auch die Minderheitenfrage im Statut des Völkerbundes keinerlei Berücksichtigung. Indirekt kann man freilich einen Rechtstitel des Völkerbundes, sich auch in die inneren nationalen Angelegenheiten der einzelnen Staaten einzumischen, aus den Artikeln 3 und 11 der Akte herauslesen: der Völkerbund hat sich mit allen Angelegenheiten zu befassen, die "den Frieden der Welt berühren" und es steht ihm das Recht zu "in freundschaftlicher Weise die Aufmerksamkeit der Bundesversammlung oder des Rates auf jeden Umstand zu lenken, der die internationalen Beziehungen berührt und in der Folge den Frieden oder das gute Einvernehmen unter den Nationen, von denen der Friede abhängt, bedrohen kann." Dieser Artikel verliert allerdings durch den Art. 5 einen Teil seiner Schlagkraft, da die Entscheidungen der Bundesversammlung oder des Rates einstimmig gefasst werden müssen. Da nun aber diese Bestimmungen eine zu unsichere Basis für ein gesundes Minderheitenrecht boten, schritt man zu besonderer Normierung der Schutzbestimmungen.

Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen im Kriege zur Richtlinie des kommenden Friedens bestimmt, ist in diesem absolut missachtet worden. Den neu entstandenen Staaten sind sowohl völkische Fremdkörper einverleibt worden, dass sie zum Teil mehr als früher etwa Russland und Oesterreich Nationalitätenstaaten und nicht

nationale Staaten sind. 80.000.000 29). Menschen haben durch die Friedensverträge ihre Staatszugehörigkeit verändert: 40.000.000 leben als nationale Minderheiten in fremden Staaten, davon allein 10.000.000 Deutsche in 11 Staaten. Aus dieser Situation heraus ergab sich die Notwendigkeit besonderer Minderheitenschutzbestimmungen. Zunächst wurden die besiegten Staaten Oesterreich, Bulgarien, Ungarn und die Türkei - nicht Deutschland, das ja auch geringe nationale Minderheiten enthält - gezwungen, in den Friedensverträgen die Gültigkeit besonderer Minderheitenschutzbestimmungen anzuerkennen. Späterhin wurden Polen, die Tschechoslovakei, Südslavien, Rumänien, Griechenland und Armenien veranlasst, mit den Alliierten und Associierten Mächten besondere Verträge über den Minderheitenschutz einzugehen. Dieser Kreis ist dann nachher insofern erweitert worden, als alle dem Völkerbund neu beitretenden Staaten, so Albanien und die baltischen und caucasischen Staaten, die Garantie abgeben mussten, dass sie in ihren Grundgesetzen diesen Verträgen analoge Grundgesetze durchführen würden. Von Estland, Lettland und Litauen ist diese Garantie am 11 I 22 gegeben worden. (sog. Minderheitendeklaration).

An die Minderheitenschutzverträge sind also keineswegs alle Staaten gebunden. Sind die Verträge schon inhaltlich nicht sehr vielversprechend, weil sie den Minderheiten nur die selbstverständlichsten und elementarsten Rechte, nicht einmal wirtschaftliche Sicherung 29) b. garantieren, so trifft dieses Kriterium erst recht auf ihre praktische Durchführung zu. Da keineswegs alle Staaten an die Minderheitenverträge gebunden sind, hat der Völkerbund nur die Kompetenz sich mit Klagesachen derjenigen Minderheiten zu beschäftigen, deren Staat ihm formell dieses Recht zugestanden hat. Die Forderung, dass alle Staaten vom Völkerbunde in gleicher Weise in Sachen der Minderheitsrechte behandelt werden sollten, taucht allerdings immer wieder auf (so z.B. gestellt von den Delegierten Estlands, Lettlands und Finnlands), ist aber bisher nicht in positivem Sinn entschieden worden. Der Völkerbund hat sich vertragsmässig das Recht vorbehalten, über den Schutz der Minderheiten zu wachen; darin liegt aber gerade eine Schwäche der Rechtslage der Minderheiten.

29) v. Bilow. Der Versailler-Völkerbund.

Der Völkerbund ist kein unparteiisches Gericht, sondern eine politische Instanz. Ein jeder Delegierter im Völkerbund ist von Amte wegen auf die Interessen seiner Regierung bedacht: es lässt sich kaum von ihm erwarten, dass er gegen seine Regierung für die Rechte einer vergewaltigten Minderheit eintreten wird, wenn diese sich beim Völkerbund beschwert. Nun ist aber gemäss den Verträgen jedes Glied des Völkerbundesrates berechtigt, den Rat auf einen Bruch oder einen drohenden Bruch des Minderheitsrechtes aufmerksam zu machen. Allerdings: berechtigt, - keineswegs verpflichtet! Und welcher Staat von den Mitgliedern des Völkerbundesrates wird aus reinem Interesse für die Idee der Minderheitsrechte, auf die Gefahr hin, den Nachteil einer unfreundlichen Handlung gegen einen anderen Staat auf sich zu nehmen, sich dazu entschliessen, sich einer Minderheitsklage anzunehmen und sie von sich aus vor den Rat zu bringen? Besonders, wenn er auf seinem Territorium selbst nationale Minderheiten beherbergt, deren Behandlung Anlass zu Beschwerden geben könnte! Es ist daher meines Wissens niemals von einem Mitglied des Völkerbundesrates eine Verletzung des Minderheitenrechts zum Gegenstand der Verhandlung im Rat gemacht worden.

Es ist den Minderheiten nicht das Recht eingeräumt worden, selbst zu klagen; sie dürfen nur Petitionen einreichen, die - wenn sie nicht wegen "formeller Fehler" im Generalsecretariat stecken blieben - dem Rat vorgelegt werden, ihn aber nicht einmal zur Kenntnisnahme, geschweige denn zum Eingreifen verpflichten. Diese in der Tat hilflose Rechtslage der Minderheiten ist dann nachher weiter ausgestaltet worden, indem es für wünschenswert erklärt wurde, dass der Präsident des Völkerbundesrates zusammen mit 2 Mitgliedern desselben die Beschwerden prüft und auf Grund dieser Prüfung dann dem Rat eventuell von ihm zu ergreifende Massnahmen vorschlägt. Wenn auch diese Bestimmung viel dazu beiträgt, die Rechtslagen der Minderheiten erträglicher zu gestalten, so ist sie weit davon entfernt, ihnen objektive Rechtssicherheit zu bieten. Von den ungezählten, von Minderheiten aller Staaten eingereichten Beschwerden, ist der Völkerbund auf kaum eine näher eingegangen (1922 war es noch von etwa 100 nur eine Eingabe, die der deutschen Ansiedler in Polen!)

die meisten sind zur Kenntnis und den Akten genommen worden. Das Haager Internationale Tribunal ist in Minderheitssachen meines Wissens bisher nur einmal vom Völkerbund angerufen worden; es kann hier auch nicht viel helfen, da es nur Rechtsgutachten abgeben darf, die dann noch der Kompetenz des Rates unterliegen. Eine Besserung hierin kann evtl. der auf dem Kongress der Völkerbundigenunion in Warschau 1925 angenommene englische Vorschlag, betreffend grössere Publizität der Minderheitenlagen, bringen.

Der Geist der den Völkerbund in dieser Frage beherrscht ist theoretisch liberal - praktisch reaktionär und die Lage der Minderheiten ist wirklich desolat. Sogar ein französischer Jurist J.F. Duparc kommt in seinem Artikel "L'Etat de la protection des Minorités" 30). zu dem Schluss, dass man beim Völkerbundsrat in Minderheitssachen keine Intervention findet, die sich in dem positiven Schluss äussert, einen Staat zu der Rücknahme einer den Verträgen widersprechenden Massnahme zu veranlassen; gewöhnlich spricht der Rat dem betreffenden Staat, nachdem er dessen Erklärung in der Sache entgegengenommen hat, sein Vertrauen aus. - Und in der Tat - sollte auch der Völkerbund die Berechtigung einer von einer Minderheit eingereichten Klage anerkennen - welche Mittel stehen ihm denn in praxi zur Verfügung um einen Staat zur Anerkennung seiner Wünsche zu zwingen? Ist es nicht ein Symptom für die Machtlosigkeit des Völkerbundes, dass in den durch die Minderheitsverträge gebundenen Staaten immer wieder Stimmen laut werden, die einer Hinwegsetzung über die Verträge oder einer Kündigung derselben offen das Wort reden, da sie die Souveränität des Staates beeinträchtigen? Nicht mit Unrecht vergleicht man in Deutschland den Völkerbund in dieser Hinsicht ironischer Weise mit einem Tierschutzverein: die Minderheitenschutzbestimmungen sind Verträge, abgeschlossen zu Gunsten eines Dritten, dem zu ihrer Erfüllung nur ein "nudum jus" in die Hand gegeben wird.

An dieser Lage des Minderheitenschutzes haben zahlreiche Kritiker und Reformvorschläge angesetzt. Die Tagung des Generalrates der Völkerbundigen hatte im Oktober 1921 in Wien einen Ausschuss für Minderheitenfragen eingesetzt, der im Januar

30) Anmerkung: REVUE de droit international et de la Legislation comparée 1923. No. 4-5.

Januar 1922 in Brüssel und im April in München tagte. Auf der Vollversammlung der Union der Völkerbündigen in Prag im Juni 1922, wurden die Vorschläge des Ausschusses angenommen und dem Völkerbunde empfohlen: alle Glieder des Völkerbundes zu verpflichten, die Minderheitenrechte formal anzuerkennen; Gemischte Kommissionen aus Vertretern beider in Frage kommender Staaten einzusetzen, die über die Lage der respektiven Minderheiten zu wachen hätten; eine beständige Kommission für Minderheitenfragen beim Völkerbunde einzurichten; dem Internationalen Gerichtshof im Haag weitergehende Kompetenzen zuzumessen; der Aufteilung des Grossgrundbesitzes zur offensichtlichen Vertreibung von Minderheiten und der Ungleichheit in der Behandlung von Grundbesitzern, die zur völkischen Mehrheit oder Minderheit gehören, tunlich zu steuern; ferner einige Vorschläge betreffend die Erleichterung des Beschwerdeverfahrens, Rücksicht auf die durch Aneignung oder Enteignung Geschädigter u.s.w. Nicht weniger wichtig sind die Resolutionen, die die Interparlamentarische Union dem Völkerbunde anempfohlen hat: abgesehen von den Bestimmungen, die sich mit den vorerwähnten decken, sind von Bedeutung: Forderung sprachlicher Erleichterung und Anregung zur Einsetzung gemischter Kommissionen. Noch weitgehender waren die Vorschläge, die der Turiner Sociologenkongress im Oktober 1921 auf Grund einer Eingabe des Ausschusses für Minderheitenrecht in Berlin, dem Völkerbunde unterbreitete. Mit diesen Resolutionen stimmen im Grossen und Ganzen die Vorschläge vieler Staaten und Privatpersonen, sowie die häufigen Bemühungen des Vertreters von Süd-Afrika Gilbert Murray, des Präsidenten des ungarischen Verwaltungsgerichtshofs Baron Wlassics u.a. überein, die sich vor allem in einem Punkte einig sind, dass an die Stelle der bisherigen Beschwerdeinstanz des Völkerbundes ein unparteiischer Gerichtshof treten solle und das man den Minderheiten die Möglichkeit und das Recht geben solle, vor dieser Instanz selbst ihre Interessen zu vertreten. Der Völkerbund hat alle diese Vorschläge wenig berücksichtigt; blos ein gewisser Niederschlag derselben liegt in der Entschliessung der Vollversammlung vom September 1922 vor, in der die Hoffnung ausgedrückt wurde, dass auch die Staaten,

die formell nicht zum Minderheitenschutz verpflichtet sind, nach Massgabe der für die anderen Staaten bindenden Verpflichtungen auch ihren Minderheiten Gerechtigkeit und Duldung angedeihen lassen. Hingegen sind Anregungen restrictiver Natur mehrfach angenommen worden, so die Vorschläge von Polen (16 I u. 22. VIII 1923) und der Tschechoslovakei (5. IV 23), die den Beschwerden der Minderheiten manche formelle Hindernisse in den Weg legen.

Aus dem Vorhergesagten ersehen wir, dass die Minderheitenfrage ihrem Wesen nach eine staatsrechtliche ist. Bei der gegenwärtigen Lage der Dinge aber, bei den bestehenden Verhältnissen innerhalb, wie zwischen den Staaten, ist es im Interesse der Minderheiten wie der ganzen Welt dringend erwünscht, dass die Rechte der Minderheiten durch internationale Garantie eine wirksame Festigung erfahren. Diese internationale Garantie kann erst dann wirksam genannt werden, wenn die organisierten Minderheiten als Subjekte des Völkerrechts anerkannt werden, das Recht erhalten, vor einem unparteiischen internationalen Tribunal ihre Interessen selbst zu vertreten und diesem die Möglichkeit gegeben wird, seinen Entscheidungen nötigenfalls mit Gewalt Geltung zu verschaffen. Welches ist nun die staatsrechtliche Basis einer rechtspolitischen Lösung des Minderheitenproblems? Wir sahen schon, dass diese Lösung nie durch die Gesetzgebung allein erreicht werden wird, wenn nicht auch in deren Ausführung und in der Verwaltung ein verständnisvoller und massvoller Geist herrschend ist. Die gerechteste und für beide Teile befriedigendste Lösung wird daher das System erreichen, das den Minderheiten die Möglichkeit gibt, die Bestimmungen der Gesetzgebung selbst für sich zur Ausführung zu bringen, sich selbst zu verwalten, zum mindesten in denjenigen Dingen, die ihr der Ausdruck heiligsten Empfindens sind: den religiösen und nationalen, d.h. in den Fragen der Kultur.

Das System, das sich mit der Hegelschen Staatsphilosophie und der alten Anschauung von der Omnipotenz des Staates am ehesten vereinigen lässt, ist dasjenige, welches die Sorge für die nationalen Minderheiten ganz und allein in die Hände des Staates legt. Der Staat hat die Sorge für die nationalen Minderheiten in sein Programm aufgenommen, er schützt sie vor allen Angriffen der Mehrheitsnation, berücksichtigt ihre Wünsche, verfügt aber in allen sie angehenden Angelegenheiten allein, ohne ihnen das Recht der Mitbestimmung einzuräumen. Das dieses System grosse Gefahren mit sich bringt und nicht dazu angetan ist, die Lage der Minderheiten befriedigend zu gestalten, liegt auf der Hand. Es ist schon an und für sich misslich, die Sorge für die Wahrung und Pflege der kulturellen Güter einer nationalen Minderheit dem Staat zu überlassen, in dem die Mehrheitsnation den Ausschlag gibt. Nur zu leicht kann dieser Schutz illusorisch werden und die vorgenommenen Massnahmen im Resultat das Gegenteil dessen zeitigen, was sie erreichen sollten. Auch beim grössten Entgegenkommen und Bemühen auch wenn jeglicher Chauvinismus gänzlich ausgeschaltet würde, können Staat und Mehrheitsnation nicht das Verständnis für die kulturellen Bedürfnisse der Minderheit aufbringen, wie diese selbst. Jamer wird es Grund zur Unzufriedenheit auf beiden Seiten geben; die eine wird sich über Mangel an Rücksicht und Verständnis, die andere über Undankbarkeit und Mangel an Loyalität zu beklagen haben. Die Angelegenheiten nationaler Kultur sind so delikat, dass es immer zu Spannungen und Missheiligkeiten kommen wird, wenn in ihnen der Staat souverain bestimmt; selbst Bestimmungen, welche von den Gliedern der eigenen Nation verfügt, berechtigt oder sogar weise genannt würden, werden, wenn sie vom Staat ausgehen, oft als Unterdrückung empfunden werden. Mit Recht sagt Bernatzik, dass ein empfindlicher gewordenes Nationalgefühl sich nicht mehr damit begnügen kann, dass der Einzelne mit staatlichen Organen verkehrt, die ihn äusserlich verstehen, die er versteht; Sprachkenntnisse genügen nicht. Das Verständnis muss ein inneres sein.... Dieses innere Verständnis wird aber nie erreicht werden, wenn der Staat sich anmasset, durch seine Verfügungen die Glieder einer nationaler Minderheit

glücklich zu machen. Dieser Gedankengang gehört doch eher in das System des glücklich überwundenen Polizeistaates, als in das in diesen Dingen äusserst anspruchsvolle und zartempfindende zwanzigste Jahrhundert!

In Erkenntnis dessen, dass der Staat allein - ohne Zutun der Minderheit selbst - garnicht in der Lage ist, die Stellung derselben befriedigend oder sogar glücklich zu gestalten, wird, manchesmal empfohlen, den Staat gänzlich von der Sorge um die kulturellen Angelegenheiten der nationalen Minderheiten zu befreien und die Pflege derselben **a u s s c h l i e s s l i c h p r i v a t e n V e r e i n e n** der betr. Minderheit anheimzustellen. Dieses System ist das entgegengesetzte Extrem des vorigen und seine Durchführung kaum leichter als jenes. Vor allem wird sich der Staat immer gegen eine derartige Lösung der Frage sträuben: Das kulturelle Leben der Minderheiten, aufgebaut auf der Existenz privater Vereine entzieht sich gänzlich der Aufsicht und Kenntnisnahme des Staates. Dieses Vereinswesen ist durch nichts den Organen des Staates verbunden und seine Verantwortungsfähigkeit dank der Zufälligkeit seiner Leitung gering. Dieses System muss auch - da ja der direkte Kontakt fehlt - zu einer Entfremdung zwischen Staat und Minderheit beitragen und damit der Verständnislosigkeit und Unduldsamkeit auf beiden Seiten Vorschub leisten. Es werden aber auch die Minderheiten nicht mit einem derartigen System einverstanden sein. Sie werden es nicht billigen können, dass Angelegenheiten, die die ganze Minderheitennation angehen, von privaten Vereinen verwaltet werden; zudem sind die Mittel, ebenso auch die Ziele dieser Vereine immer beschränkt. Ein Umstand, der ebenfalls gegen die Erledigung aller kultureller Fragen durch private Vereine spricht, ist der, dass sie die Entstehung von Cliquen und Parteien begünstigen und so leicht zu Spaltungen innerhalb der Minderheiten führen können. Diese Fehler vermeiden kann nur eine einheitliche Organisation, die einen einheitlichen Willen hat und im Stande ist, diesen Willen durch Verordnungen und Vorschriften durchzusetzen.

Diesem System verwandt, jedoch von ihm zu unterscheiden ist ein anderes, das eine Kombination aus dem zu allererst genannten, rein staatlichen und dem rein vereinsrechtlichen darstellt. Hier teilen sich der Staat

und das Vereinswesen der Minderheiten in die Verwaltung der kulturellen Angelegenheiten. Es ist dieses ein Verhältnis, dem wir häufig begegnen; u.a. bestand es in Estland vor Annahme des Autonomiegesetzes. Die Bedenken, die gegen eine rein private, vereinsrechtliche Behandlung der kulturellen Angelegenheiten einer Minderheit sprechen, gelten zum Teil auch für dieses System. Hinzu kommt, dass diese Art der Verwaltung viele Reibungsflächen und Konfliktstoffe enthält. Wenn z.B. die privaten Schulen der Minderheiten dem Vereinswesen unterstehen, die öffentlichen - der staatlichen Schulverwaltung, so kann es leicht zu einem die Arbeit hindernden Dualismus, unter Umständen auch zu bösen Spaltungen kommen. So muss z.B. in Estland, wo 24 deutsche Schulen (6 öffentliche und 18 Privatschulen) 11 verschiedenen örtlichen Kommunalverwaltungen unterstehen, darunter die Einheitlichkeit in ihrer Leitung und Ueberwachung leiden! Zu erwähnen wäre noch die finanzielle Unrentabilität einer derartigen Verwaltung, die bei einer einheitlichen Organisation wohl vermieden werden könnte.

Während nun viele Staaten Europas noch über das Ob? und Wie? eines Minderheitenschutzes diskutierten und glaubten, der Situation, durch die noble Geste der absolut selbstverständlichen Garantie der elementarsten Menschen- und Bürgerrechte, gerecht geworden zu sein, ist die Theorie der modernen Staatswissenschaftler und die Forderung der völkischen Minderheiten Europas bereits auf eine einheitliche Formel gebracht worden, und diese lautet: **A u t o n o m i e .**

V. DIE AUTONOMIE.

Treten wir nun der Frage der Autonomie näher, die wir nach dem Vorhergesagten als den gegebenen Weg zur Lösung des Problems der nationalen Minderheiten, mithin auch des nationalen Problems überhaupt, bezeichnen müssen. Zuerst betrachten wir die gegen die nationale Autonomie geltend gemachten Bedenken und führen gegen diese gleich die Einwände der Verteidiger der Autonomie ins Feld.

Häufig wird die Befürchtung ausgesprochen, die Gewährung der Selbstverwaltung an eine nationale Minderheit müsse der Bildung einer *J r r e d e n t a* in ihrer Mitte Vorschub leisten. Die kulturellen Verbände, die Verwaltungsorganisationen der nationalen Minderheit würden immer dazu verleitet sein, Anschluss an den Staat zu suchen, in dem ihre Nation die Mehrheit bildet und würde immer danach streben, sich von dem Staate zu lösen, in dem sie die Minderheit bildet - das ist wohl der am häufigsten genannte Einwand, mit dem Parlament und Presse immer wieder versucht haben, die öffentliche Meinung gegen die Autonomie in Harnisch zu bringen. *P a r l a m e n t* und *P r e s s e* - nicht die Wissenschaft; die Wissenschaft hat sich gehütet, diese unlogische und unbeweisbare Behauptung zu der ihrigen zu machen! Wir wissen schon weiter oben darauf hin, wie unsinnig die Behauptung sei, eine nationale Minderheit werde - wenn ihr zu grosse Selbstständigkeit gewährt würde - dem *J r r e d e n t i s m u s* in die Arme getrieben. Gerade das Gegenteil sehen wir: mit politischen Umtrieben und Loslösungsbestrebungen beschäftigen sich nur diejenigen Minderheiten, deren Lage im Staat eine unerträgliche ist. Wenn umgekehrt die Angehörigen einer nationalen Minderheit sich nicht als Bürger zweiter Kategorie behandelt wissen und sich im Staat zufrieden, frei und glücklich fühlen, so fällt für sie jeder Anlass zur *J r r e d e n t a* stimmung fort. Das typischste Beispiel für diesen Fall bildet die Schweiz. Zu berücksichtigen wäre noch, dass die Führer einer nationalen Minderheit am ehesten davon abgehalten werden, sich auf den abschüssigen Weg der "Politik auf eigene Faust" zu begeben, wenn ihnen der Staat eine ausreichende Betätigung auf kommunalem und politischem Gebiet nicht versagt. Ist ferner dem

Staat die zufällige, weniger kontrollierbare und verantwortliche Tätigkeit privater Vereine, wenn sie sich schon mit politischen Conspirationen befassen wollen, nicht unendlich gefährlicher, als diejenige von Institutionen, die für die Arbeit in einem engen Spezialgebiet geschaffen sind, die der Staat kontrolliert und die ihm in höchstem Masse verantwortlich sind? Mutet einen die Befürchtung nicht merkwürdig an, die Institutionen der Autonomie, also etwa Gericht, Wohltätigkeits- Kirchen- und Schulverwaltung, würden sich - einer einheitlichen Organisation unterstellt - sofort mit Landesverrat, Irredentismus und ähnlichen schwarzen Dingen befassen? Treffend äussert sich Duparc zu dieser Frage: "Organisées en corps autonomes, dotées d'une personnalité morale et, en contre-partie, d'une responsabilité équivalente, les minorités peuvent être moins dangereuses pour l'Etat qu'inorganisées et irresponsables." Erst recht unbegründet ist natürlich die Furcht in den Fällen, wo die Minderheitsnation weitab von dem Staat wohnt, in dem ihre Nation wohnt die Mehrheit bildet (z.B. die Wolgadeutschen) oder, wo die Minderheitsnation nicht geschlossen, sondern über das ganze Land zerstreut siedelt.

Ein häufig gegen die Forderung der Autonomie erhobener Einwand findet im bekannten Wort vom "S t a a t i m S t a a t e" seinen Ausdruck. Man darf sich durch dieses Schlagwort nicht irre führen lassen. Was meint man denn mit diesem Wort? Wörtlich genommen, dass die Minderheit, der das Recht auf Selbstverwaltung zugestanden worden ist, nun über einen eigenen Staat im Gebilde des ganzen Staates verfügt und damit das Zusammenhalten des Staatskörpers gefährdet. Dieses ist ein Widerspruch gegen den Begriff des Staates selbst. Es gehört zum Wesen des Staates, dass er souverän ist, dass er Mittel äusseren Zwanges anwenden kann, dass er seine Gewalt von sich selbst hat und niemand über ihm steht. Der Autonomie mangelt alle diese wesentlichen Merkmale des Staates: sie ist nicht souverän, sie wird von Staate geschaffen und erhält von ihm ihre Organe, ebenso wie ihre Gewalt; Der Staat steht über der Autonomie und behält sich das Kontrollrecht über sie vor; der auf personenrechtlicher Grundlage organisierten Kulturautonomie mangelt sogar das wesentlichste Kennzeichen des Staates - d a s S t a a t s t e r r i t o r i u m .

Die Befürchtung also, dass "Autonomie" und "Staat" sich identifizieren könnten, ist gänzlich unbegründet! Opet sagt hierzu: "Das Wesen des Staates beruht nicht auf der Sprache seiner Schulen, Kirchen und Behörden, sondern auf der Zwangsgemeinschaft seiner Bewohner...Diese Zwangsgemeinschaft besteht aber unter dem Staatsangehörigen, gleichviel, ob die einen Teil davon bildende nationale Minderheit durch staatliche Massnahmen in ihrer Eigenart verletzt oder gefördert wird, vermittelt der das Staatsganze umspannenden Zentralgewalt. An dieser Zentralgewalt findet die Zentralgewalt die nationale Autonomie ihre Grenze, lässt sie also unberührt und fördert daher auch nicht deren Zusammenbruch." Man darf hier als Gegenbeispiel nicht das Schicksal Russlands oder Oesterreich-Ungarns heranziehen. Russland hatte erst nach der Revolution, kurz vor dem Auseinanderfallen des Reiches, sich bequemt, einigen seiner nationaler Minderheiten die Autonomie zu versprechen (hierunter auch Estland am 22 VI 1917); im Habsburgerreich wurde das liberale Grundgesetz in der Praxis durchaus reaktionär gehandhabt. Das feindselige Verhalten der einzelnen kleinen Nationen gegenüber den Gesamtstaaten ist also nicht aus der Zubilligung der Autonomie sondern aus der Unvollkommenheit ihrer Durchführung zu erklären.-

Meint man vielleicht das Wort vom "Staat im Staat" in übertragenem Sinn und will damit zum Ausdruck bringen, dass die Autonomie dazu beitrage, eine nationale Verkapselung des Volkstums der Minderheiten herbeizuführen und Minderheits- und Mehrheitsnation in einer Weise zu trennen und gegeneinanderzustellen, die einem gedeihlichen Zusammenleben dieser nicht förderlich sei? Dass diese Gefahr bestehen kann, lässt sich nicht leugnen; sie wird aber immer nur von der Art und Weise der Durchführung der Autonomie abhängen. Freilich, wenn etwa das Gesetz, das die Autonomie schafft, schon in die Schule diesen Geist der strengsten nationalen Absonderung trägt, wird die oben erwähnte Gefahr akut werden können. Gemeinhin wird aber gerade die Bewilligung der öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltung das beste Mittel sein, dieser Gefahr zu begegnen; die Selbstverwaltung erhält behördlichen, staatsorganischen Charakter, sie wird in geregelter Weise dem übrigen Staatsorganismus eingegliedert und es bietet sich den Angehörigen beider

Nationen unendlich viel gleiche Interessen und Berührungspunkte. Zudem wird der Minderheit erst dann die Möglichkeit zu erhöhter Zusammenarbeit mit dem Mehrheitsvolk auf allgemein-politischem und staatlichem Gebiet gegeben sein, wenn ihre kulturellen Forderungen erfüllt sind.

Oft haben die Vertreter des Autonomiegedankens von ihren Gegnern hören müssen, die Erteilung der Autonomie wäre ein unberechtigtes Privileg für die Minderheiten. Auch die Hinfälligkeit dieser Behauptung werden wir belegen können. Dr. Spindler sagt: "Man kann doch unmöglich sagen, ein Hausvater habe ein Privileg vor andern dadurch, dass er die Pflicht hat, für seine Familie zu sorgen, eine Pflicht, die auszuführen, allerdings sein Stolz und seine Freude ist!" Freilich bringt die Selbstverwaltung in vielem mehr Pflichten als Rechte für die Angehörigen der Minderheitsnation mit sich, z.B. dadurch, dass Aufgaben, die für die Hauptnation der Staat besorgt, für die Minderheitsnation ihrer Vertretung übertragen werden. Es scheint doch, dass man von einem Privileg, d.h. einer Bevorzugung kaum reden dürfte, wenn der Staat den Angehörigen einer Minderheitsnation die Ordnung ihrer Privatsachen unter seiner Kontrolle überlässt und verspricht, sie nicht von den zur Mehrheitsnation gehörigen Staatsbürgern zurückzusetzen! Eine nationale Minderheit ist naturgemäss in den ihr heiligsten kulturellen Gütern unendlich viel leichter zu verletzen, als die Mehrheitsnation, sie ist schwächer und mithin schutzbedürftiger - ist es denn tatsächlich unberechtigt, wenn der Staat ihr auch besondere Schutzmassnahmen einrichtet? Sehen wir es nicht überall im staatsbürgerlichen Leben, dass die Schwachen und Wehrlosen auch eines besonderen Schutzes teilhaftig werden?

Und wenn das Recht auf Selbstverwaltung von den Angehörigen der Mehrheitsnation als Privileg empfunden wird, so stände ja dem nichts im Wege, dass auch die Hauptnation sich als Nation organisiert und ihre rein nationalen Angelegenheiten ausserhalb des politischen Parlaments ordnet. Dieses hätte freilich nur einen Zweck in den Fällen, wenn die Hauptnation geringer ist, als die Summe der Minderheitsnationen oder diese nicht wesentlich übertrifft (z.B. die Tschechoslowakei, vielleicht auch Polen und Belgien (Wallonen und Flamen)) - meistens

aber fallen bei der Mehrheitsnation die staatlichen Organisationen mit den nationalen zusammen. Die gewählten Vertreter der Mehrheitsnation entscheiden im Parlament auch die kulturellen Angelegenheiten der Mehrheitsnation und zwar unbehindert durch die wenigen Stimmen der Minoritäten. Ist es doch selbstverständlich, dass diese in Angelegenheiten, die nur die Mehrheitsnation etwas angehen, sich ihrer Stimme enthalten.

Zuletzt noch ein Wort zur Frage des Privilegs, wenn schon die Selbstverwaltung als solches aufgefasst werden soll. Die Privilegien und Kapitulationen, die viele Staaten ihren fremdländischen Staatsangehörigen "auf ewige Zeiten", vor Jahrhunderten, als es noch keinen Nationalismus gab, verliehen hatten "gewähren uns belehrende Einblicke in der Richtung welche weitgehenden Vorrechte selbst grosse Staaten Fremden gewähren können, ohne Schaden für den Staat zu befürchten, wenn sie die Fremden brauchen. Schaden die Vorrechte aber dem Staat nicht, wenn er sie aus Nützlichkeitsgründen gibt, so schaden sie ebensowenig, wenn sie aus Gerechtigkeitsgründen gewährt werden." (E. Schmid.)

"Der Gedanke der Autonomie widerspricht dem Princip der Staatssoveränität," lautet ein gegen die Selbstverwaltung gemachter Einwand. Hiergegen muss man betonen, dass dadurch, dass der Staat sich in gewissen Fragen für inkompetent erklärt, und erklären muss, und deren Ordnung der Minderheitsnation selbst überlässt, dass durch Schaffung der Autonomie der Staat in keiner Beziehung aufgehoben wird. Er überträgt nur gewisse Funktionen den nationalen Selbstverwaltungskörperschaften, die damit staatliche Organstellung erhalten. Man darf Souveränität und Willkür bei Leibe nicht verwechseln; willkürlich souverän ist der Staat niemals, da er ja an seine eigenen Gesetze gebunden ist. Die nationale Autonomie aber schmälert die Souveränität des Staates genau ebensowenig, wie die politischen allgemeinen Selbstverwaltungskörper. Die Frage, ob das Klagerecht der Minderheitenorganisationen an den Völkerbund gegen ihren eigenen Staat, eine Schmälerung der Souveränität dieses in sich schliesst, geht bereits über den Rahmen dieser Arbeit heraus. Wir haben sie kurz im IV Capitel gestreift. Jedenfalls würde die Verleihung der Autonomie an dieser Frage nichts ändern, da das Klagerecht der Minderheiten eben bereits ganz unabhängig von jeder Selbstverwaltung - besteht. Klagen an den Völkerbund

sind unabhängig von der innerstaatlichen Organisation der Minoritäten durchaus möglich und - wie wir sahen - oft vorgekommen.

Die Befürchtung, dass die Selbstverwaltungsorgane ihre Freiheit dazu missbrauchen könnten, um, unter U e b e r s c h r e i t u n g i h r e r C o m p e t e n z , sich mit anderen, als den ihnen zugewiesenen Fragen zu befassen, ist leicht zu paralisieren. Das Gesetz, dass die Autonomie ins Leben ruft, wird auch dem Staat die Mittel in die Hand geben, um die Arbeit der Selbstverwaltungsorgane zu kontrollieren und etwaigen Missbräuchen entgegenzutreten.

Wenn einer nationalen Minderheit, die nach Selbstverwaltung verlangt, der Vorwurf der S e l b s t ü b e r h e b u n g gemacht wird, so kann dieses, besonders wenn er an eine auf einer höheren Kulturstufe als das Mehrheitsvolk stehende Minderheit gerichtet ist, kaum als ein ernster Einwand gegen die Berechtigung der Autonomie angesehen werden. Kurz und bündig verwehrt sich Dr. Spindler³¹⁾ gegen diesen Vorwurf: "Wie der Wunsch nach Selbstständigkeit das Bestreben jedes normal empfindenden Menschen ist, so ist der Wunsch nach Selbstverwaltung das Bestreben jedes Volkes, das nicht im Fellachentum versunken ist."

Dieses sind nun die wesentlichsten Punkte, gegen die die Gegner der Autonomie - die natürlicher Weise meistens im Lager der Mehrheitsnationen stehen - ihre Angriffe richten. Wir sahen, dass es nicht schwer fällt, diese Einwände zu widerlegen. Aber nicht nur aus dem Lager der Mehrheitsnationen, auch aus den Reihen der Minderheiten selbst sind Stimmen gegen die Autonomie laut geworden. Es erübrigt sich, hier auf diese näher einzugehen, denn meistens sind es nicht principielle Einwände gegen die Autonomie, sondern Bemängelungen rein praktischer Fragen oder ängstliche Befürchtungen und rein materielle Motive. Hauptsächlich wären hier zu nennen: d e r Z w e i f e l, ob die nationale Minderheit auf die Dauer die ideellen und materiellen Kräfte aufbringen wird, um die Autonomie zu verwirklichen; d i e B e f ü r c h t u n g, dass sich die Volksgenossen den selbstgewählten Organen und den selbstgegebenen Gesetzen nicht in dem Masse fügen werden, wie den staatlichen; A n g s t vor eventueller E i n z e n g u n g d e r H a n d l u n g s f r e i h e i t, vor der B e s t e u e r u n g oder

31) Dr. A. Spindler. An die Gegner der Kulturautonomie der völkischen Minderheiten in Estland.

vor einem Zwangskataster, mit all seinen nachteiligen Folgen; die Befürchtung der Reicheren oder social Höher stehenden, dass ihre Stellung auf Kosten der ärmeren oder niedriger stehenden Nationsgenossen geschmälert werden könnte.

Die Selbstständigkeit eines Volkes ist immer aufs engste verknüpft mit seiner Ehre; erbärmlich wäre es daher, kleinlich-materielle Motive ins Feld zu führen, ^{wo es} um die Ehre und um die Existenz eines Volkes geht. Wird einem Volk die Möglichkeit gegeben, selbst über sich zu bestimmen, die Bewahrung seiner heiligsten Güter selbst in die Hand zu nehmen, so muss es danach greifen, auch wenn hierzu Opfer gebracht werden müssen, denn - nichtswürdig ist die Nation, die nicht ihr alles freudig gibt für ihre Ehre!

Aus Obenstehendem erschen wir, dass wir die vielen gegen die nationale Autonomie erhobenen Einwände nicht als stichhaltig anerkennen können. Andererseits gebietet die Problemstellung der Nationalitätenfrage, dass das Nebeneinanderleben mehrerer Nationen in einem Staat als etwas Unabänderliches, für alle Zukunft Gegebenes betrachtet und von dieser Voraussetzung aus so reibungslos wie möglich gestaltet werden muss. Das kann nur geschehen, wenn der Staat alle seine Nationen als gleichberechtigt behandelt, also einer jeden von ihnen die Möglichkeit zur Bewahrung und Entfaltung ihrer nationalen Eigenart gibt. Dieses kann nur durch Zubilligung der nationalen Autonomie geschehen.

Wenn wir nun zur Betrachtung des Charakters der Autonomie übergehen, so müssen wir vor allem zwei von einander verschiedene Formen der Autonomie unterscheiden:

Erstens die territoriale Autonomie für geschlossene einheitliche Siedlungsgebiete. Hierher wäre auch die sogenannte exterritoriale Autonomie für zahlreiche, zerstreute Siedlungen zu rechnen.

Zweitens die Kulturautonomie auf personenrechtlicher Grundlage.

Als der Gedanke von der Selbstbestimmung und Selbstverwaltung ins Leben trat, suchte man den Weg zu seiner Verwirklichung auf dem Gebiet der territorialen Autonomie. Dass eine rechtlich anerkannte Körperschaft der nationalen Minderheiten in staatlicher

Organstellung existieren und funktionieren könne, ohne die Masse der in geschlossenem Gebiet siedelnden Nationsgenossen hinter sich zu haben, schien früher ausgeschlossen. Vom Kremsierer Parlament 1848, bis zum Sozialistenkongress in Brünn 1899 finden wir überall da, wo von nationaler Autonomie die Rede ist, diesen Kampf zwischen Territorial- und Personalprincip. Die technische Möglichkeit der auf dem Personalprincip aufgebauten Autonomie ist inzwischen durch die zahlreichen Arbeiten von Politikern und Wissenschaftlern und durch ein in der Praxis angewandtes Beispiel, die Erteilung der Kulturautonomie an die Minderheiten in Estland, (5.II 1925) nachgewiesen worden.

Das Charakteristikum, das beiden Formen der nationalen Selbstverwaltung gemeinsam ist und das auch ihr wesentliches Merkmal darstellt, ist die Tatsache, dass die Selbstverwaltung dem Staate die Erledigung von Aufgaben für die Angehörigen der nationalen Minderheit abnimmt, die in befriedigender Weise nur von dieser selbst erfüllt werden können. Was für die Angehörigen der Mehrheitsnation der Staat tut, leistet auf ihrem Gebiet für die Minderheitsnation die Selbstverwaltung. Die Autonomie erfüllt also im Auftrage des Staates Staatsaufgaben und wird somit zum Organ des Staates. Als solcher untersteht die Autonomie der Kontrolle des Staates und ist von ihm abhängig in Legislation, Jurisdiction und Administration, wie seine anderen Organe. Die nationale Autonomie ist nicht Selbstregierung, sondern Selbstverwaltung. Als solche muss sie grundsätzlich immer unter Aufsicht des Staates bleiben, innerhalb dessen sie besteht. Umgekehrt muss sie zu anderen Staaten ohne Beziehung bleiben. Auch der Gedanke der Beziehung zu den kulturellen Behörden des Nationalstaates der Minderheit ist zu verwerfen. "Dadurch wurde das Nationalitätenproblem, das man als Reibung aus der inner- und zwischenstaatlichen Politik ausschalten will, gerade künstlich als Reibung - nur an anderer Stelle - wieder eingeschaltet.³²⁾

32) Wolzendorff.

Das System der territorialen Selbstverwaltung sucht das Problem der nationalen Autonomie zu lösen, indem es das Verhältnis des von der nationalen Minderheit besiedelten Territoriums zu Gesetz und Verwaltung regelt und greift hierzu zu der provincialen Decentralisation. (Die geographische Grenze der Territorialautonomie wird am zweckmässigsten nach ethnisch-politischen, nicht historisch-politischen Gesichtspunkte gezogen werden.) Ihre Organisation ist analog der Organisation der übrigen staatlichen Selbstverwaltungskörper, der Städte, Gemeinden etc. Die Autonomie auf territorialer Basis in den Bezirken, die als geschlossenes Siedlungsgebiet der Minderheitsnation anzusehen sind, wird dieser auch die am weitesten gehende Selbstständigkeit und Unabhängigkeit geben können, so z.B. das Recht zur Wahl eigener Richter und Beamten, Aufstellung eigener Truppenkontingente (Forderung des Wallonenkongresses Juli 1925) etc. Auch die meisten Wissenschaftler, die sich mit vorliegender Frage befassen, verlangen für die Bezirke, in denen die Angehörigen der Minderheitsnation ein gewisses procentuales Minimum ausmachen (Wolzendorff 75%), nicht nur ein weitgehendes Recht auf Aemterbesetzung, sondern vor allem eigene Gerichte. (Bernatzik, Duparc, Wolzendorff u.a.) Die politischen Organe werden in der Territorialautonomie nicht immer von den übrigen getrennt werden müssen.

Die Territorialautonomie hat bereits häufig in der Praxis Anwendung gefunden, hat Gelegenheit gehabt ihre Lebensfähigkeit und Existenzberechtigung zu beweisen und hat durch ^{vorbildliche und} viele abschreckende Beispiele der europäischen Oeffentlichkeit diese Form der Selbstverwaltung verständlich und vertraut gemacht.

Neu in der Theorie und gänzlich unbekannt in der Praxis ist die kulturelle Selbstverwaltung. Da diese nicht für in geschlossenem Bezirk, sondern für über den ganzen Staat zerstreut siedelnde nationale Minderheiten Anwendung findet, muss hier von einem geographisch umgrenzten Territorium gänzlich Abstand genommen werden. Die Kulturautonomie ist auf personenrechtlicher Grundlage aufgebaut; die Rechte des Einzelnen auf Teilnahme an der Autonomie beruhen nicht auf seinem Wohnort, sondern hängen direkt mit seiner Person zusammen, mit dem Recht, unabhängig von seinem Wohnort zu bestimmen, zu welchem Kulturkreise er gehören

will. Demgemäss sind die Leitworte der Kulturautonomie: "D e r M e n s c h i s t n i c h t a n d i e S c h a l l e g e - b u n d e n " und "D i e N a t i o n i s t K u l t u r g e - m e i n s c h a f t ." Eine Durchführung dieses Grundsatzes ist sehr wohl möglich. "Man braucht zu diesem Zweck nur zu dem alt-deutschen Grundsatz der Personalität des Rechts zurückzukehren, wie er unter anderen Verhältnissen jahrhundertlang bei uns gegolten hat, als der Franke nach seinem fränkischen, der Sachse nach seinem sächsischen Stammesrecht von den Gerichten beurteilt zu werden verlangen konnte."³⁵⁾ Das technische Mittel zur Durchführung dieses Grundsatzes ist die "nationale Matrikel" oder "der Nationalkataster".

Wenn in den Aufgabenkreis der territorialen Autonomie fast alle Fragen kompetieren, die die nationale Minderheit interessieren, so hat sich die Kulturautonomie ausschliesslich mit Fragen der Kultur zu befassen. Das Ziel der Kulturautonomie das als allein berechtigt anerkannt werden muss und das auch als objektiv berechtigt fast allgemein, besonders in der Völkerrechtswissenschaft anerkannt wird, ist die für die Pflege der nationalen Eigenart wichtigsten Zweige der öffentlichen Verwaltung, die Kulturangelegenheiten, ausschliesslich in die Hände der Nation zu bringen und sie daher ganz aus dem System der staatlichen Verwaltung herauszuziehen. Fassen wir nun kurz die Grundforderungen der nationalen Autonomie zusammen. Das Recht auf Gleichstellung in allen bürgerlichen Rechten mit den Angehörigen der Mehrheitsnation, sowie das Recht auf procentuale Vertretung in den gewählten Körperschaften muss als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Besonders zu betonen wären: das Recht auf freien Gebrauch der Sprache, mündlich, schriftlich und vor den Behörden; freie Organisation von Kirche, Schule, Wohltätigkeits- und allen anderen Institutionen, die einen nationalen oder religiösen Charakter tragen; Anerkennung als Körperschaft in staatlicher Organstellung, mit dem Recht, Steuern zu erheben; freie Wahl der Beamten. Letzteres ist erforderlich, weil ein empfindlich gewordenes Nationalgefühl sich nicht zufriedengeben kann

35) Walter Schücking.

mit vom Staat ihm zur Verwaltung kultureller Angelegenheiten eingesetzten Beamten, auch wenn es Nationsgenossen sind." Weil das ganze Nationalitätenproblem heute sein ganzes Schwergewicht hat in dem psychologischen Moment der ungeheuren Gersiztheit, des Misstrauens der nationalen Minderheiten, wäre diesen jetzt nicht Genüge getan, wenn der Staat ihnen Nationsgenossen als Beamte hinsetzt. Das Gefühl wirklicher Berechtigung werden die nationalen Minderheiten erst haben, wenn sie selbst Einfluss auf die Besetzung staatlicher Aemter mit Nationsgenossen haben. Was sie wollen ist, wie Renner sagt, "Teilnahme an der staatlichen Amtshoheit."³⁴⁾ In der Praxis fanden diese Forderungen das erste Mal ihre Berechtigung im Gesetz über die Kultur-Selbstverwaltung der völkischen Minderheiten in Estland. (5. II 1925.) Es ist hier nicht der Ort, näher auf die Bedeutung dieses Gesetzes, seine Vorzüge und Mängel, sowie seine wünschenswerte Weiterentwicklung einzugehen; wir wollten von den Grundgedanken im Nationalitätenproblem sprechen und uns nicht bei Spezialfragen aufhalten. Eine wissenschaftliche Betrachtung dieser ersten Minderheitenkulturautonomie der Welt ist auch ein zu grosses Thema, um im Rahmen dieser Arbeit eine ausgiebige Würdigung zu finden. Wir begnügen uns daher mit der Skizzierung des Grundsätzlichen, allgemeine Gültigkeit beanspruchenden im estländischen Autonomiegesetz!

Der Versuch zur rechtpolitischen Lösung des Minderheitenproblems in Estland liegt auf staatsrechtlichem Gebiet, d.h. er soll durch autoritative innere Gesetzgebung erfolgen. In der Erkenntnis, dass die kulturellen Ansprüche der nationalen Minderheiten nur in dem Prinzip und der Struktur der Selbstverwaltung ihre Befriedigung und Sicherung erfahren, gipfelt der Sinn des angenommenen Gesetzes und sein grundsätzlicher Wert für Minoritäten und Mehrheitsvolk. Die Kulturautonomie ist staatsrechtlich als Selbstverwaltung und zwar als soziale Selbstverwaltung gedacht. Sie ist ebenso wie die territorialen politischen Selbstverwaltungen im Staat - eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes; sie trägt den Charakter einer öffentlichen

e-t-a

34) Wolzendorff.

staatlichen Institution und steht rechtlich unter Aufsicht des Staates. Die Staatsregierung ist nicht übergeordnete, sondern Aufsichtsinstanz: ungesetzliche Beschlüsse und Verordnungen werden auf ihren Antrag nur vom Gericht aufgehoben. Der Regierung steht zudem das Recht zu, die Vertreterkörperschaft unter Anberaumung neuer Wahlen aufzulösen. Der Kulturselbstverwaltung steht das Recht zu, innerhalb ihres Kompetenzkreises verbindliche Verordnungen zu erlassen und nötigenfalls auf Beschluss ihrer Vertretungskörperschaft (des Kulturrats) öffentliche Steuern zu erheben. Die Selbstverwaltungsbeamten werden von der nationalen Minderheit selbst gewählt; das Wahlrecht hat dieselben Grundlagen, wie dasjenige für die allgemeinen Kommunalwahlen. Die Kompetenzen der Selbstverwaltung der betr. Minorität sind positiv angeführt: die Organisation, Verwaltung und Ueberwachung der öffentlichen und privaten Lehranstalten; die Fürsorge für die übrigen Kulturaufgaben und die Verwaltung der hierzu ins Leben gerufenen Anstalten und Unternehmungen. ³⁶⁾ In diesem oben skizzierten Verhältnis der Selbstverwaltung zur Regierung und in der positiven Kompetenzumgrenzung findet das Prinzip der Trennung von Kultur und Politik seinen Ausdruck.

Die Zugehörigkeit zur Selbstverwaltung ist durch ein Nationalkataster festgestellt; der Nationalkataster wird auf Grund der sog. negativen Option, jedoch ohne Ausschluss auch des positiven Bekenntnisses zur entsprechenden Nationalität, zusammengestellt. Das Gesetz verlangt als Voraussetzung zum Zustandekommen der Selbstverwaltung, dass sich mindestens 50% der laut Volkszählung zur betr. Nationalität gehörigen Bürger zur Kulturautonomie bekennen; die betr. Minderheitsnation darf nicht weniger als 3000 Kopf zählen.

Mit der Verabschiedung des Gesetzes über die Kulturselbstverwaltung betrat Estland einen neuen staatsrechtlichen Weg, auf dem weder Vorbilder noch überhaupt Beispiele für die Durchführung dieser Art von Selbstverwaltung zu finden sind. Das Gesetz

³⁶⁾ Auffallender Weise sind die Wohlfahrtsanstalten hiervon ausgenommen.

trägt daher einen zeitweiligen Charakter und zugleich den eines Rahmengesetzes; aus diesem Fehlen an jeglichen Vorbildern lassen sich auch manche offenkundige Mängel des Gesetzes erklären. Doch nicht auf den Inhalt des Gesetzes allein kommt es an - viel mehr noch auf die Art seiner Durchführung. Das Gesetz kann nur die Form abgeben für ein erspriessliches Zusammenleben- und arbeiten der Nationalitäten; ob aber die Mehrheits- und die Minderheitsnationen dieser Form durch den Geist der Duldsamkeit und des Verständnisses den lebendigen Inhalt geben werden - davon wird der Erfolg oder Misserfolg der estländischen Nationalitätenpolitik abhängig sein.

Wie aber auch der Stand der für Estland lebenswichtigen nationalen Frage hier sein möge - die Erteilung der ersten Kulturautonomie stellt einen Markstein dar, auf dem Wege der Entwicklung des Nationalitätenrechtes.

S C H L U S S .

Fassen wir zum Schluss die in dieser Arbeit ausgeführten Gedanken über das Nationalitätenproblem zusammen:

1) Die im Interesse der ganzen Welt dringend erforderliche Lösung der nationalen Frage kann nicht auf dem Wege des reinen Nationalstaates erreicht werden.

Die Grenzen von Staat und Nation decken sich nicht und werden sich niemals decken.

Es gibt keine Lösung der nationalen Frage, die nicht mit dem Fortbestehen nationaler Minderheiten rechnen muss.

Der Schlüssel zur Lösung des Nationalitätenproblems liegt mithin in der Lösung des Minderheitenproblems.

2) Jede Nation hat einen natürlichen Anspruch darauf, geschützt zu werden.

Jede Minderheit hat den Anspruch darauf, vor willkürlichen Majoritätsbeschlüssen geschützt zu werden. Die Entscheidungsgewalt des Mehrheitswillens findet seine Grenzen an gewissen natürlichen Rechten der Minderheit.

Es konzentriert sich bei den nationalen Minderheiten der doppelte Anspruch auf Schutz als Splitter einer Nation und Schutz als Minorität.

3) Die Versuche, das Minderheitenproblem auf dem Wege machtpolitischer Eingriffe zu lösen, sind nicht nur unethisch, sondern, auch unklug, weil zur Erfolglosigkeit verurteilt.

Eine baldmöglichste rechtpolitische und beide Teile befriedigende Lösung der nationalen Frage ist dringend geboten, da die unterdrückten nationalen Strömungen, besonders wenn sie mit den bolschewistischen verquickt werden, eine schwere Gefahr für den Frieden der Welt. bedeuten.

4) Das Problem der nationalen Minderheiten ist seinem Wesen nach ein staatsrechtliches.

Seine ideale Lösung liegt auch auf staatsrechtlichem Gebiet.

Solange diese nicht erfolgt, ist den nationalen Minderheiten ein möglichst wirksamer internationaler Schutz zu gewähren.

5) Den nationalen Minderheiten ist, wo sie geschlossen siedeln, territoriale Autonomie, wo sie zerstreut leben kulturelle Autonomie auf personenrechtlicher Grundlage zu gewähren.

L I T E R A T U R A N G A B E N .

- B e r n a t z i k , Dr. E. Ueber nationale Matriken
- B l o c h e r , Ed., Die deutsche Schweiz in Vergangenheit und Gegenwart.
- B o e h m , Dr. M.H. Europa irredenta.
- B o r d h i n , Dr. jur. F., Das positive Recht der nationalen Minderheiten.
- B ü l o w , v., Der Versailler Völkerbund.
- D u p a r c , J.F., La protection des minorités de race, de langue et de religion.
- D u p a r c , J.F., L'Etat de la protection des Minorités.
- E i n b u n d , K. Õiguslik riik.
- E p s t e i n , Dr. L. Der nationale Minderheitenschutz als internationales Rechtsproblem.
- F u n k - B r e n t a n o e t S o r e l , Précis de droit des Gens.
- Г е с с е н , Вл.М. - Автономия, федерация и национальный вопрос.
- J e l l i n e k , Dr. G. Allgemeine Staatslehre.
- J e l l i n e k , Dr. G. Das Recht der Minoritäten.
- J o h a n n e t , René, Le Principe des Nationalités.
- K a u t s k y , Karl, Die Befreiung der Nationen.
- K i r c h h o f f , A., Was ist national?
- K o h t , Prof. M. Halvdan, Avant-projet d'un traité général relatif aux droits des minorités nationales. Mars et octobre 1917
- K r u u s , H. Rahvusautonoomia.
- L a u n , Dr. R., Deutschland und Deutschösterreich.
- L a u n , Dr. R., Entwurf eines internationalen Vertrages über den Schutz nationaler Minderheiten.
- L a u n , Dr. R., Das Nationalitätentrecht als internationales Problem.
- L a u n , Dr. R., Das Nationalitätenprincip in seinem Einfluss auf die Staatenbildung.
- L o e n i n g , Dr. O. Danzig. Sein Verhältnis zu Polen und seine Verfassung.
- M o n t e s q u i e u , De l'esprit des lois.
- O p e t , O., Der Schutz der nationalen Minderheiten.
- Политика советской власти по национальному вопросу XI 1917-1920 /Комиссарят по делам национальностей/.

P r e u s s , Prof. Dr. H., Die Entwicklung der kommunalen Selbst-
verwaltung in Deutschland.

R é n a n , Qu'est-ce qu'une nation?

R e n n e r , Dr. K. Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen.

R o u s s e a u , J.J. Contrat Social.

S c h m i d t . Ed. Wie können nationale Minderheiten geschützt
werden?

S c h ü c k i n g , W. Internationale Rechtsgarantien.

S p i n d l e r , Dr. A., An die Gegner der Kulturautonomie der
völkischen Minderheiten in Estland.

S p i n d l e r , Dr. A. Wähennsrahvuste autonoomia.

T e u t s c h , Fr., Die Siebenbürger Sachsen in Vergangenheit und
Gegenwart.

V e r e i n f ü r d a s D e u t s c h t u m i m A u s l a n d
Jahrbücher.

V r i e s , A. de, Die Sowjetunion nach dem Tode Lenins.

W o l z e n d o r f f , K. Grundgedanken des Rechts der nationalen
Minderheiten.
