

Über die Gestaltung eines Volksgruppenrechtes.

Dr. Herbert Kier, Referent am Institut für ausländisches öffentliches
Recht und Völkerrecht.

Das Verhältnis von Volksgruppe und Staat hat bisher nicht jene rechtliche Gestalt gewonnen, die eine befriedigende Lösung darstellen würde. Das beweisen die fortgesetzten Klagen der Volksgruppen über die Behandlung, die sie von seiten der Staatsmacht erfahren, das beweist aber auch die Tatsache, daß die Staatsmänner aller in Betracht kommenden Staaten auffällig häufig ihre Politik gegenüber den Volksgruppen glauben verteidigen zu müssen.

Versuche, ein zweck- und sinnvolles Verhältnis zwischen Staatsmacht einerseits und Volksgruppe andererseits herzustellen, wurden zuerst in der alten österreichisch-ungarischen Monarchie unternommen, deren Lebensfrage es ja wurde, auf diesem Gebiete jene Wege zu finden, die eine Lösung herbeiführen. Nachträglich läßt sich sicher und ohne Übertreibung sagen, daß die Lage der vielen in der alten österreich-ungarischen Monarchie zusammenlebenden Völker und Volksstämme weitaus befriedigender war¹⁾, als die der Volksgruppen in den heutigen Nachfolgestaaten. Die derzeit führenden Völker der einzelnen Nachfolgestaaten aber scheinen aus der Geschichte des Zerfalls der österreich-ungarischen Monarchie nicht die naheliegende Lehre ziehen zu wollen, daß ein unbefriedigendes Verhältnis zwischen Staat und Volksgruppe ein den Bestand des Staates auf die Dauer schwergefährdender Zustand ist.

Heute erinnern sich die die Nachfolgestaaten führenden Völker nicht mehr jener Forderungen²⁾, die sie, als sie noch eine Gruppe innerhalb der österreich-ungarischen Monarchie waren, für sich selbst erhoben. Um so notwendiger ist es, einmal grundsätzlich das herauszuschälen, was für alle Volksgruppen, in welchem Staate immer sie nun auf Grund ihres geschichtlichen Schicksals ihr Dasein gestalten müssen, von gleich großer Bedeutung ist.

Die Verfasser der Pariser Vororteverträge hatten durch die sogenannten »Minderheitenschutzverträge« versucht, den Angehörigen der Volks-

¹⁾ Hugelmann, Das Nationalitätenrecht des alten Österreich, 1934.

²⁾ Siehe Pfitzner: Josef Pekař und die Deutschen, in »Auslanddeutsche Volksforschung« 1937, I. Band, Heft 2, S. 113ff.

gruppen (Minderheiten) jene Rechte zu gewährleisten, die ihnen im Rahmen der neugebildeten Staaten eine befriedigende Lebensmöglichkeit verbürgen sollten. Die tatsächliche Handhabung dieses Minderheitenrechtes von seiten der Staatsmacht offenbarte aber nur zu schnell, daß die in ihnen niedergelegten Berechtigungen keinerlei Schutz oder höchstens einen nur dürftigen Schutz vor einer minderen oder größeren Vergewaltigung bot. Diese Erfahrung machten alle Volksgruppen, und es war hierbei gleichgültig, welche Staatsform jener Staat hatte, der jeweilig dieses sogen. Minderheitenrecht einhalten sollte. Sowohl in der konstitutionellen Monarchie Rumäniens, als in der parlamentarischen Demokratie der Tschechoslowakei, als im polnischen Staate, dessen Regierungssystem vielfach als autoritär bezeichnet wird, überall erwies sich das »Minderheitenrecht« als ungeeignetes Mittel, eine befriedigende Lösung herbeizuführen. Es stellte sich nämlich heraus, daß alle Formalberechtigungen eine stumpfe Waffe sind, wenn die sittliche Berechtigung zur Geltendmachung dieser formalen Rechte von seiten der Staatsmacht angezweifelt oder gar überhaupt bestritten wird. Dort liegt der Kernpunkt der ganzen Volksgruppenfrage. Hat man dies erst einmal erkannt, dann zeigt sich auch der Weg, auf dem allein eine zufriedenstellende Lösung angebahnt werden kann. Es handelt sich daher weniger darum, den Volksgruppen formalrechtliche Sicherungen noch so eingehender Art zu gewähren, als darum, ihnen den Weg zu öffnen — von seiten der Staatsmacht zugegebenermaßen sittlich berechtigt —, Forderungen oder Wünsche geltend zu machen.

In dieser Hinsicht befinden sich sämtliche Volksgruppen in derselben Lage. Ist aber diese grundsätzlich gleichgelagerte Fragestellung im Volksgruppenrecht erkannt, dann gilt es, aus dieser Erkenntnis die entsprechenden Schlußfolgerungen zu ziehen. Die Voraussetzungen zur Lösung der Volksgruppenfrage ist, daß die jeweilige Staatsmacht anerkennt, daß der Volksgruppe als Gruppe Rechte zustehen, und daß jemand berechtigt ist, im Namen dieser Volksgruppe das Recht der Gruppe geltend zu machen. Jenes Organ, daß das Gruppenrecht geltend machen soll, ist jedoch nicht in erster Linie mit besonderen formalen Berechtigungen auszustatten, sondern es muß vor allem die größtdenkbare sittliche Berechtigung zu seiner Tätigkeit haben, und zwar sowohl der eigenen Volksgruppe gegenüber, als dem Staate, als zwischenstaatlich.

Die Minderheitenschutzverträge haben den Schutz der Volksgruppen aus dem Geist ihrer Schöpfer heraus individualistisch abgefaßt, und diese individualistische Fassung erwies sich nicht nur als unzulänglich, sondern ermöglichte es der Staatsmacht, sogar unter dem Anschein des Rechtes, einen Vernichtungsfeldzug gegen die Volksgruppen zu führen. Zwar hat der Ständige Internationale Gerichtshof im Haag in

seinem Gutachten Nr. 6, betreffend das polnische Annullationsgesetz vom 14. 7. 1920 die Minderheitenschutzbestimmungen gruppenrechtlich ausgelegt²⁾ und sich unmißverständlich dahin ausgesprochen, daß Zweck und Sinn der Minderheitenschutzverträge sei, die Rechte der Volksgruppen als solcher zu wahren. Art. 8 des Minderheitenschutzvertrages mit Polen, der von der Gleichheit der Behandlung unter Rechtsgarantien handelt, stellt »les ressortissants polonais appartenants à des minorités ethniques de religion ou de langue« den »autres ressortissants polonais« gegenüber. Satz 2 des Artikels fährt fort: »Ils auront notamment un droit égale à créer, diriger et contrôler à leurs frais les institutions charitables, religieuses et sociales«. Aus dem Angeführten ergibt sich zwingend der Schluß, daß ausdrücklich die einzelne Minderheit als solche der Mehrheit gegenübergestellt wird.

Von besonderer Bedeutung ist auch noch die Rechtsauffassung des (ersten) Dreierkomitees für Minderheitenfragen des Völkerbundsrates, die es in seinem Schlußbericht vom 23. Mai 1931 in Sachen der polnischen Agrarreform ausdrückt. In ihm wird gesagt, daß der Gleichheitssatz nicht auf den einzelnen Staatsbürger allein anzuwenden ist, sondern daß er vor allem gelte für die Minderheit in ihrer Gesamtheit zur Mehrheit in ihrer Gesamtheit, d. i. mit unseren Worten gesagt, im Verhältnis von der Gruppe zu dem Volke, das im Besitze der Staatsmacht ist³⁾. Das Dreierkomitee sagt an dieser Stelle: »La conclusion à laquelle était arrivé le Comité est qu'il existe une disproportion considérable entre la superficie des terres fournies pour les buts de la réforme agraire, par les propriétaires membres de la majorité, et celle des terres fournies par les membres de la minorité, si on les compare à la superficie possédée, respectivement, par ces deux groupes. En effet, même d'après les données fournies par le Gouvernement polonais, la situation serait la suivante pour les années 1926 à 1929:«...

Das zweite Dreierkomitee, eingesetzt durch Ratsbeschluß vom 21. Mai 1932, hat dem Völkerbundsrat in der Sitzung vom 9. Dezember 1932 einen Bericht erstattet, in dem es heißt:

»Le Comité tient à déclarer, dès le début, qu'après avoir étudié le côté juridique de la question, il a élaboré les proportions contenues dans son rapport, dans l'idée d'arriver à une solution pratique de l'affaire qui tiendrait compte des intérêts généraux de la minorité.«...⁴⁾.

Weder dieses Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs

²⁾ Er sieht den Hauptzweck des Minderheitenschutzvertrages in dem Schutz der »situations acquises au jour de sa conclusion, en plaçant les minorités d'aujourd'hui sous la protection impartiale de la Société des Nations (S. 25), also im Schutz des Bestandes der Minderheit im Augenblick des Inkrafttretens des Vertrages.

³⁾ S. Völkerbundsdokument C. 405, 1931, I.

⁴⁾ Vgl. S. d. N. Journ. Off. 1932, S. 1970 ff.

noch die erwähnten Berichte des Dreierkomitees haben den Erfolg gehabt, daß nunmehr die an die Minderheitenschutzverträge gebundenen Mächte die Auslegung dieser Verträge im gruppenrechtlichen Sinne anerkannten und handhabten. Hinzu kommt noch, daß einzelne der Mächte, die an die Minderheitenschutzverträge gebunden sind, diese Bindung, und ebenso die Rechtsprechung eines internationalen Gerichtshofs auf dem Gebiete der innerstaatlichen Verhältnisse, als eine Beeinträchtigung ihrer staatlichen Hoheit ansehen. Diese außerordentliche Empfindlichkeit, die insbesondere bei jungen, um ihr Ansehen ängstlich besorgten Staaten nicht unverständlich ist, erschwert noch im besonderen Maße die Lösung der ganzen Frage. Dieser Empfindlichkeit muß Rechnung getragen werden. Dies ist nur auf dem Wege möglich, daß die Staaten gewillt sind, von sich aus und aus freien Stücken die Frage zu lösen. Was aber könnte die Staaten veranlassen, diesen Schritt zu tun? Hier gilt es wiederum, die Erkenntnis durchzusetzen, daß nur eine echte und wahre Befriedung Gewähr bietet, Spannungen zu lösen, die bei weiterem Andauern nicht nur innerstaatlich eine schwere Gefahr bedeuten, sondern auch die Hauptschuld daran tragen, daß der Lebensbereich Mittel- und Zwischeneuropas so vergiftet ist, daß in ihm die Keime zu kommenden schweren zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen gedeihen.

Es gilt daher, jenen leitenden Gesichtspunkt aufzuzeigen, der geeignet ist, im mittel- und zwischeneuropäischen Raum als Ordnungsgrundsatz zu wirken. Dieser Ordnungsgrundsatz aber ist die Achtung des Volkstums und die Anerkennung der Unveräußerlichkeit und Unlösbarkeit der völkischen Gebundenheit⁵⁾. Vom Führer und Reichskanzler wurde schon in seiner ersten großen Rede als Kanzler im März 1933 dieser Grundsatz als der allein geeignete zur Herstellung eines echten Friedenszustandes in Mittel- und Zwischeneuropa dargelegt. Er wurde von ihm in seinen späteren Reden immer wieder als Ordnungsgrundsatz herausgestellt, nur wurde bisher unterlassen, nach jenen rechtlichen Formen zu suchen, die seiner Verwirklichung dienen könnten.

Im nachfolgenden soll versucht werden, jene rechtlichen Gestaltungen zu umreißen, die zur Verwirklichung eines Friedenszustandes auf dem Gebiete der Volksgruppenfrage dienen können. Voraussetzung ist, daß die in Betracht kommenden Staaten zunächst zwei Grundfragen beantworten:

1. Ob sie anerkennen, Europa sei heute in jenen Zeitabschnitt eingetreten, in dem die Benachteiligung um der Zugehörigkeit zu einer in Europa wurzelnden völkischen Gemeinschaft willen zur Zerrüttung in Europa führen muß.

⁵⁾ Kier, »Volk, Rasse, Staat« in NS Handbuch für Recht und Gesetzgebung, 2. Aufl., 1935, S. 41.

2. Ob sie die völkische Gemeinschaft und die Zugehörigkeit zu ihr als etwas für den Staat Unantastbares anerkennen und gewillt sind, hieraus die entsprechenden Schlußfolgerungen zu ziehen.

Voraussetzung für die Klärung der Volksgruppenfrage ist eine eindeutige Beantwortung dieser Fragen. Jedenfalls ist unzweifelhaft, daß ein Ordnung und Dauer versprechender Friedenszustand in Mittel- und Zwischeneuropa einzig und allein dann hergestellt werden kann, wenn die oben gestellten Fragen ohne Hintergedanken mit Ja beantwortet werden. Hat man erst erkannt und anerkannt, daß das Vorhandensein der einzelnen Völker in Mittel- und Zwischeneuropa eine geschichtliche Tatsache ist, und daß die völkische Gemeinschaft etwas Unantastbares und unbedingt zu Achtendes ist ⁶⁾, dann verschiebt sich die Frage von dem Verhältnis zwischen Staatsmacht und denjenigen, die der Staatsmacht unterworfen sind, zu der Frage Staatsmacht und völkische Gemeinschaft.

Der Kampf um den »eigenen Staat« wurde von den Völkern Mittel- und Zwischeneuropas unter der Losung der Heiligkeit des Volkstums geführt. Wurde aber diese Losung tatsächlich mit sittlicher Berechtigung verkündet, dann haben alle jene Völker, die unter dieser Losung in den Kampf zogen, nunmehr auch die tiefe sittliche Verpflichtung, dieser Losung gemäß die neuen Staaten zu gestalten. Mit ihrer Verleugnung würden sie sonst die sittliche Berechtigung jener Losung ableugnen, mit der sie ihre eigenen politischen Forderungen einst begründeten. Sie würden damit zugleich die sittliche Berechtigung zur Gründung der neuen Staaten widerlegen. Stehen sie aber noch zu ihrer damaligen Losung, dann müssen sie auch aus ihr die notwendigen Schlußfolgerungen ziehen ⁷⁾. Es ist ja heute nicht so, daß der Staatsbürger X lediglich in seiner Eigenschaft als Staatsbürger von seiten der Staatsmacht beurteilt und gewertet wird. Ausschlaggebend für die Staatsmacht ist stets, welcher völkischen Zugehörigkeit dieser Staatsbürger ist, obwohl diese Tatsache auf Grund des Gleichheitssatzes bei der Beurteilung unerheblich sein müßte. Die schlagendsten Beispiele hierfür liefern die Handhabung der Bodenreformgesetze und die Auswahl des Beamtennachwuchses. Es wird von seiten der die neuen Staaten »führenden« Völker ja auch gar nicht bestritten, daß sie den Staat zu »ihrem Staate« machen wollen, wobei unklar ist, wann der Zeitpunkt eingetreten sein soll, in dem der betreffende Staat »ihr« Staat ist, und was sie überhaupt darunter verstehen.

⁶⁾ Vgl. Botenwalder, Demokratie und Volksgemeinschaft, in »Volk und Führung« 1936, Heft 4, S. 156.

⁷⁾ Siehe hierzu Äußerungen des kürzlich verstorbenen größten tschechischen Historikers Pekař, wiedergegeben auf S. 129 in dem Aufsatz Pfitzners: Josef Pekař und die Deutschen. Siehe oben Anmerkung 1^a.

Die Frage ist daher: inwieweit läßt sich dieser nationalisierende Gestaltungswille in Einklang bringen mit jener Losung, die die sittliche Berechtigung zur eigenen Staatsgründung abgab? Darum geht der Kampf. Wenn aber diejenigen Völker, die in den neuen Staaten im tatsächlichen Besitze der Staatsmacht sind, nicht gewillt sind, den anderen Völkern und Volksgruppen, die innerhalb des Staates leben, zumindestens ihre Lebensberechtigung als Volk zuzubilligen, dann ist jede sinnvolle Lösung ausgeschlossen. Die Nichtanerkennung dieser Lebensberechtigung bedeutet die Leugnung einer geschichtlich begründeten Wirklichkeit. Das muß zwangsläufig alle Konnationalen dieser Völker und Volksgruppen auf den Plan rufen. Diese Beunruhigung aller Konnationalen erfüllt heute den gesamten politischen Bereich mit Spannungen, die zur Entladung drängen. Die politische Weisheit fordert, daß die »führenden« Völker der neuen Staaten einer geschichtlichen Tatsache im Bereich des Rechts dadurch Rechnung tragen, daß sie die innerhalb der betreffenden Staaten lebenden Völker und Volksgruppen als Volk bzw. als Gruppe gesetzlich anerkennen. Ein ursprüngliches, auf Grund der modernen europäischen Völkerordnung zustehendes Recht würde damit endlich landesgesetzlich verwirklicht werden.

Der Inhalt dieses Gruppenrechts ist sehr einfach umschrieben in der Festsetzung der Gleichheit im Sinne der Gleichberechtigung der Volksgruppe mit den anderen Volksgruppen und Völkern des betreffenden Staates.

Eine solche Gleichberechtigung liegt vor, wenn eine Volksgruppe Anspruch besitzt auf volle Entwicklung, Pflege und Erhaltung ihrer völkischen Eigenart und auf Schutz ihres kulturellen und sozialen Besitzstandes, und wenn ihr die gleichberechtigte Teilnahme an der Mehrung und Entwicklung der gesamten Bevölkerung des Staates gewährleistet wird. Es hat hier also lediglich die Anwendung des Gleichheitssatzes nicht auf den einzelnen Staatsbürger, sondern auf die Völker und Volksgruppen im Verhältnis zueinander zu erfolgen.

Die Anerkennung eines solchen Gruppenrechtes ist nun keineswegs etwas grundsätzlich Neues. Es war schon niedergelegt im Staatsgrundgesetz von 1867 der alten österreich-ungarischen Monarchie⁸⁾ und es wurde, wie oben dargelegt, sowohl vom Ständigen Internationalen Gerichtshof

⁸⁾ Art. 19 des St.G.G. v. 21. 12. 1867 RGBl. 142 lautete: „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.

In den Ländern, in welchen mehrere Volksstämme wohnen, sollen die öffentlichen Unterrichtsanstalten derart eingerichtet werden, daß ohne Anwendung eines Zwanges zur Erlernung einer zweiten Landessprache jeder dieser Volksstämme die erforderlichen Mittel zur Ausbildung in seiner Sprache erhält.“

als auch vom Völkerbundsrat als Auslegungsgrundsatz der Minderheitenverträge angewendet. Diejenigen Staaten, die an die Minderheitenschutzverträge gebunden sind, müßten daher nur grundsätzlich anerkennen, daß sie die in diesen Verträgen übernommenen Verpflichtungen gruppenrechtlich auszulegen und anzuwenden bereit sind. Diese Bereitwilligkeit käme am besten darin zum Ausdruck, daß sie in einem Verfassungsdurchführungsgesetz eine eindeutig gefaßte gruppenrechtliche Auslegung verbindlich festlegen. Diejenigen Staaten aber, die Volksgruppen innerhalb ihrer Grenzen haben und die nicht an die Minderheitenverträge gebunden sind, müßten je nach der Art ihrer Staatsgestaltung in verbindlicher Form ihren Willen bekunden, daß sie ihren Volksgruppen Rechte zubilligen, die diesen sinnvoll als Gruppen die Gleichberechtigung gewähren.

Der Gesamtanspruch der Gruppe muß zu mindestens auf einigen hierfür geeigneten Gebieten auch rechtlich durchsetzbar sein.

Die verbindliche Anerkennung dieser Gleichberechtigung ist die notwendige Voraussetzung, um auf der Ebene des gesetzten Rechtes ein Volksgruppenrecht aufbauen zu können.

Die grundsätzliche Festlegung der Gleichberechtigung als Gruppe aber bleibt lediglich frommer Wunsch, wenn nicht erstens sich die Gruppe als solche organisieren kann oder organisiert wird und wenn zweitens nicht ein Organ geschaffen wird, das das Recht dieser Gruppe geltend machen kann. Erst die Verwirklichung dieser zwei weiteren Forderungen macht das Gruppenrecht lebensmächtig. Andererseits aber würde selbst die Gewährung eines Organisationsrechts an eine Volksgruppe und die Schaffung eines Organs, das befugt ist, für die Volksgruppe verantwortlich aufzutreten, nichts oder nur sehr wenig besagen, wenn die Gruppe nicht von Staats wegen anerkanntermaßen als solche aufzutreten berechtigt ist, und zwar vor allem für die Gesamtheit der Volksgruppe, für die einzelnen Mitglieder jedoch nur aus Gründen der Gesamtheitsbedürfnisse. Diese drei Forderungen bedingen einander daher wechselseitig. Während aber die Anerkennung der Gleichberechtigung und der Inhalt dieses Rechtes für sämtliche Volksgruppen gleich geartet ist, ist die Forderung nach Organisation und nach Schaffung eines Organs nur im Grundsätzlichen für alle Volksgruppen gleich. Die Art der Organisation, und vor allem auch die Art der Bestellung eines Organs, ist unterschiedlich nach der Staatsform des jeweils in Frage kommenden Staates. Die Organisation wird in einem demokratisch-parlamentarischen Staate voraussichtlich nicht in derselben Form erfolgen können wie in einem sogenannten »autoritär« regierten Staate. Dennoch lassen sich verschiedene Grundsätze herausstellen, die zum mindesten für die meisten Volksgruppen gleichartig sein werden. Im nachfolgenden soll versucht werden, diese Grundsätze zu kennzeichnen.

Voraussetzung für die Organisation einer Volksgruppe ist, daß möglichst einwandfrei festgestellt wird, wer ihr angehört. Auch diese Frage ist schon zu lösen versucht worden, und die gemachten Lösungsversuche zeigen den Weg, der beschritten werden muß. Es sei hier nur kurz hingewiesen auf den sogenannten mährischen Ausgleich⁹⁾ und die estnische Kulturautonomie, ferner auf die Organisationsformen der kirchlichen Gemeinschaften.

Die Grundsätze, die bei der Feststellung der Volksgruppenzugehörigkeit angewendet werden können, scheiden sich danach, ob man das persönliche Bekenntnis oder die Bestimmung nach sachlichen Merkmalen als maßgeblich ansieht. Weder die unbeschränkte Anwendung des einen noch des anderen Feststellungsgrundsatzes aber ist geeignet, die Frage zu lösen. Anerkennt man nämlich, daß die Volksgruppe oder daß ein Volk naturgegebene, also echte Gemeinschaft ist, so folgt daraus, daß die Gemeinschaft als solche ein Recht besitzt, zu überprüfen, ob die naturgegebenen Voraussetzungen der Gemeinschaftszugehörigkeit vorliegen. Umgekehrt aber würde die schrankenlose Übereignung des Bestimmungsrechtes, wer zu einem Volk oder einer Volksgruppe gehört, an die betreffende Volksgruppe oder an das betreffende Volk zu schwersten Mißhelligkeiten führen. Die geistige Lage im Volksgruppenkampf ist ja heute so, daß der Kampf um den Menschen im Mittelpunkt steht und jedes Volk und jede Volksgruppe das unverkennbare Streben hat, möglichst viele Menschen für sich in Anspruch zu nehmen. Die einzige Ausnahme hiervon bildet der Rassengedanke des deutschen Volkes, der aber hier nur wirksam ist in seiner ablehnenden Zielrichtung gegenüber Menschen mit außereuropäischem Rasseinschlag. Unbestritten ist, daß die Völker mit vorbetont nordischer Rassenzugehörigkeit mit die Hauptträger jener europäischen Kulturentwicklung sind, deren Frucht der Begriff der Persönlichkeit und des Persönlichkeitsrechts ist. Es gilt nun, zwischen dem Recht der Gemeinschaft und dem Anspruch des Einzelmenschen auf Achtung seiner Persönlichkeit einen befriedigenden Einklang herzustellen. Dieser Einklang läßt sich herstellen, wenn man die Bestimmung der Volkszugehörigkeit so regelt, daß grundsätzlich das persönliche Bekenntnis anerkannt wird, andererseits aber der Gemeinschaft das Recht zusteht, darüber zu entscheiden, ob die naturgegebenen Voraussetzungen der Volkszugehörigkeit vorliegen. Damit wird überspannt nationalistischen Zielsetzungen der Boden entzogen, andererseits verhindert, daß eine Volksgemeinschaft mit Fremdkörpern durchsetzt wird, die geeignet sind, sie als Gemeinschaft zu zerstören. Diesen beiden Grundsätzen muß bei der Gestaltung jenes Gesetzes Rechnung getragen werden, das die

⁹⁾ Hugelmann, a. a. O.

Volkszugehörigkeit festsetzt. Die Verwirklichungsmöglichkeit ist ohne weiteres gegeben. Einen Weg hat hier die Sudetendeutsche Partei in ihren Anträgen beschritten, die ausführlich an anderer Stelle dieser Zeitschrift besprochen werden.

Um aber die Freiheit der Bekenntnisablegung sicherzustellen, muß sie unter strafrechtlichen Schutz gestellt werden. Dieser Schutz muß vor allem gegen mißbräuchlichen Druck der Staatsgewalt gewährt werden als auch gegen die mißbräuchliche Anwendung und Ausnützung jeder Art von Abhängigkeit. In Ergänzung dieses strafrechtlichen Schutzes muß der Volksgruppe auch die Möglichkeit offen stehen, hier durch ihr Organ Klage zu erheben.

Die Form nun, in der die Volksgruppe organisiert wird oder sich organisiert, muß dem Sinn der Organisation Rechnung tragen. Sinn der Gruppenorganisation aber ist der Schutz der Gruppe als solcher und ihrer Lebensrechte. Die Gesamtheit der Volksgruppe hat daher im Mittelpunkt zu stehen, denn nicht der Einzelne soll geschützt werden, weil ihm in einem besonderen Falle als Einzelnem Unrecht geschehen ist, sondern als Glied der Gesamtheit genießt er den Schutz der Organisation, weil er um der Eigenschaft willen benachteiligt wurde, die ihn zwangsläufig zum Mitgliede der Gruppe macht. Da der Zweck der Volksgruppenorganisation, wie betont, die Gruppe selbst ist, so wird nicht selten gar nicht das Recht eines Einzelnen oder der Anspruch irgendeines Einzelnen unmittelbar berührt sein, sondern der Gruppe als solcher werden Rechte vorenthalten oder ihre Bedürfnisse werden nicht in genügendem Maße berücksichtigt. Am deutlichsten läßt sich das zeigen bei Beamtenernennungen. Wenn eine Volksgruppe verhältnismäßig im Aufbau der Beamtschaft eines Staates zu wenig berücksichtigt oder überhaupt nicht vertreten ist, dann handelt es sich ja nicht darum, das Recht irgendeines Angehörigen der Volksgruppe auf Ernennung zum Beamten durchzusetzen, sondern darum, daß die Volksgruppe bei den Beamtenernennungen in dem ihr zukommenden Ausmaß berücksichtigt wird. Die Organisationsformen, die am ehesten geeignet erscheinen, dem oben dargelegten Gesichtspunkt Rechnung zu tragen, müssen Rechtsfiguren sein, die den »führenden« Völkern der neuen Staaten geläufig und verständlich sind. Es bleibe daher an dieser Stelle unerörtert, inwieweit der Kampf gegen die Rechtsfigur der Körperschaft des öffentlichen Rechts, der in jüngster Zeit aus rechtsdogmatischen Überlegungen aufs heftigste entbrannt ist, berechtigt oder unberechtigt ist. Will man den Volksgruppen jene Organisationsform verschaffen, die am geeignetsten ist, allen Erfordernissen Rechnung zu tragen, die Zweck und Sinn der Organisation sind, dann muß sich die rechtliche Gestalt dieser Organisation einfügen lassen in den Gesamtaufbau des jeweiligen Staates. Die Rechtsfigur der Körperschaft des öffentlichen

Rechts ist nun in fast allen Staaten, die hier in Frage kommen, geläufig und bekannt. Wenn man sie nicht einseitig auffaßt, ist sie sehr wohl geeignet, jene rechtliche Form abzugeben, in die sich die Organisation der Volksgruppen unter allen bestehenden Möglichkeiten am zutreffendsten einfügen läßt. Dieser Gesichtspunkt hat allen doktrinären Erwägungen voranzugehen. Es wäre das Kennzeichen einer im höchsten Maße unpolitischen und wirklichkeitsfremden Auffassung, wenn man um doktrinärer Thesen willen tatsächliche Gestaltungsmöglichkeiten verwerfen würde.

Außerordentlich wenig glücklich wäre es, wenn die Volksgruppen in Form von Vereinen sich organisierten oder organisiert werden würden. Ein Verein ist immer ein Zusammenschluß von Einzelnen, die erst durch diesen Zusammenschluß eine Gesamtheit werden. Bei der Volksgruppe aber liegen die Dinge umgekehrt; denn die Gesamtheit ist naturgegeben und tritt nicht erst durch irgendeine organisierende Tätigkeit ein. Diesem grundlegenden Unterschied ist sehr große Bedeutung beizumessen, die ganze Rechtfertigung der Forderung nach einem Volksgruppenrecht steht und fällt mit der Anerkennung oder der Leugnung der Tatsache, daß die Volksgruppe eine naturgegebene Gemeinschaft ist.

Die Körperschaft des öffentlichen Rechts erscheint schon deswegen als geeignete Organisationsform, da sie zum Unterschied vom Verein den Gesamtheitscharakter in den Vordergrund stellt, und auf die Betonung dieses Wesensmerkmals ist das Schwergewicht zu legen.

Wird eine geeignete Organisationsform gewährt und die gleiche Lebensberechtigung anerkannt, dann benötigen die Volksgruppen aber zu deren sinnvollen Verwicklichung, wie oben erwähnt, noch eines Organs, das ihre Rechte geltend machen kann. Bei diesem Organ nun handelt es sich in erster Linie darum, daß es sowohl in den Augen der Staatsmacht als in denen der Volksgruppe als zu seiner Stellung berufen anerkannt wird. Dieses Organ muß daher mit dem denkbar größten sittlichen Ansehen ausgestattet sein. Diese hohe sittliche Autorität wird stets nur eine Persönlichkeit besitzen, die das Vertrauen der eigenen Volksgenossen besitzt und von deren lauterem Willen die eigenen Volksgenossen überzeugt sind. Die Sudetendeutsche Partei sieht in ihren Anträgen ein solches Organ vor und nennt es den Sprecher der Volksgruppe. Diese Bezeichnung erscheint außerordentlich glücklich. Dieses Organ soll wirklich im Namen der Volksgruppe zu sprechen befugt und berufen sein. Es handelt sich nicht darum, daß dieser Sprecher mit umfassenden Vollmachten ausgestattet werden soll, es handelt sich auch nicht darum, daß er zum Propagandisten der Bestrebungen einzelner Angehöriger seiner Volksgruppe wird, und ebenso verfehlt wäre es, in ihm den vorherbestimmten Gegner der anderen Völker und Volks-

gruppen des betreffenden Staates zu sehen. Der Sprecher hat die Bedürfnisse der Gesamtheit der Volksgruppe wahrzunehmen und über die Innehaltung ihrer Rechte zu wachen. Soll er das aber können, dann muß die Organisationsform der Volksgruppe zur Ausübung seines Amtes in diesem Sinne geeignet sein. Hier zeigt sich, daß eine vereinsmäßige Organisation nicht die geeignete Grundlage für eine sinnvolle Handhabung des Sprecheramtes abgeben würde. Zum Wesen des Vereins gehört, daß man in ihn ein- und aus ihm austreten kann. Da aber eine Volksgruppe eine naturgegebene Gemeinschaft ist, so widerspricht es dem Wesen einer solchen, daß man bei ihr ein- und austreten kann. Vereinsvorsitzender und Sprecher: das sind zwei vollkommen wesensverschiedene Dinge. Der Sprecher muß in einer engen Verbindung mit der gesamten Volksgruppe stehen, und dies muß entweder in der Form seiner Bestellung zum Ausdruck kommen oder dadurch, daß er die Möglichkeit besitzt, sich zu überzeugen, daß er vom Vertrauen der gesamten Volksgruppe getragen wird.

Je nach der Staatsform des jeweils in Betracht kommenden Staates wird daher die Art der Bestellung des Sprechers verschieden sein. Keiner Staatsform aber widerspräche es, wenn der Sprecher die Möglichkeit besitzt, sich davon zu überzeugen, daß er in seiner Amtsführung vom Vertrauen der gesamten Volksgruppe getragen ist.

Ob nun dem Sprecher ein beratendes Organ zur Seite gestellt wird oder ob ihm ein Personenkreis zugeordnet wird, von dessen Willensmeinung er in größerem oder geringerem Maße abhängig ist, ist lediglich eine Frage der Zweckmäßigkeit der jeweiligen Volksgruppenlage. Notwendig aber dürfte es sein, daß die Staatsmacht eine deutliche Mitwirkung entweder bei der Bestellung des Sprechers oder bei dessen Einführung ins Amt besitzt. Ebenso notwendig dürfte eine feierliche Form der Amtseinführung sein und eine bekräftigende Verpflichtung des Sprechers, die Bedürfnisse des Staates bei allen Maßnahmen, die er in Ausübung seines Amtes trifft, sorgfältig wahrzunehmen.

Der Sprecher muß ferner jenes Organ sein, daß bei den zu letzten politischen Entscheidungen berufenen Staatsstellen jederzeit Zutritt- und Vorsprachemöglichkeit besitzt. Soll der Sprecher sinnvoll wirken können, dann müssen die Vertreter der Staatsmacht den Wunsch haben, sich jederzeit mit ihm über alle die Volksgruppe berührenden Fragen im Geiste friedlicher Vereinbarung auseinanderzusetzen. So aufgefaßt wäre das Sprecheramt der größte Friedensstifter auf dem so heiß umstrittenen Gebiete der Volksgruppenpolitik.

Von tschechischer nationalistischer Seite wurde anlässlich der Anträge der Sudetendeutschen Partei, in denen die Einrichtung des Sprecheramtes vorgesehen ist, behauptet, dieses Amt bedeute die Sprengung des tschechoslowakischen Staates. Eine derartige Behauptung ist voll-

kommen abwegig. Die Tätigkeit des Sprechers kann für den Staat nur dann unangenehm werden, wenn die Lage der Volksgruppe, deren Rechte er wahrzunehmen hat, so ist, daß sie zu berechtigten Klagen Anlaß gibt. In dem Augenblick, wo ein Sprecher jedoch zu wiederholten Malen im Namen seiner Volksgruppe gegen irgendwelche Maßnahmen Einspruch erhebt und die Hinfalligkeit des Einspruches nachgewiesen wird, oder wo er Forderungen aufstellt, die unberechtigt sind, bringt er sich selber dem Staate gegenüber und vor der gesamten Weltöffentlichkeit in ein schlechtes Licht, er untergräbt sein Ansehen und bringt damit das Sprecheramt um sein politisches Gewicht. Seine Stellung beruht ja nicht auf besonderen formalen Bevorrechtigungen, sondern er soll, dem ganzen Sinn der Einrichtung nach, eine sittliche Autorität darstellen, die vor allem auf der Ebene sittlicher Forderungen und sittlicher Gerechtigkeit seine Tätigkeit entfaltet. Sind seine Forderungen und Einsprüche aber berechtigt, dann ist es nicht das Amt des Sprechers, das dem Staate Unannehmlichkeiten bereitet, oder ihn in seinem Ansehen schädigt, sondern die Ursache hierfür liegt dann in der ungerechten Behandlung der Volksgruppe. Eine derartige Behandlung aber ist Schuld der Staatsmacht, und diese allein hat es sich dann zuzuschreiben, wenn auf Grund ihres ungerechten Vorgehens das Ansehen des Staates im In- und Ausland gefährdet wird.

Es könnte nun eingewendet werden, daß die Einrichtung des Sprechers in jenen Staaten überflüssig wäre, deren Verfassung ein Parlament kennt und in dem die Volksgruppen parlamentarisch vertreten sind. Dieser Einwand würde aber vollkommen den Sinn der Einrichtung des Sprechers verkennen. Aufgabe des Parlamentes ist es, Gesetze zu beschließen und die Regierung zu kontrollieren. Aus dem Mechanismus des parlamentarischen Systems ergibt sich zwangsläufig, daß das, was die Mehrheit beschließt, formal Recht ist, und daß jeder Einspruch einer Minderheit innerhalb des Parlaments dadurch legal aus der Welt geschaffen ist, daß im Wege der Abstimmung eine Mehrheit über die Einwendungen einer Minderheit hinweggeht. Die Mechanisierung des Parlamentarismus hat es mit sich gebracht, daß entscheidend allein die bloße technische Mehrheit ist und daß der Gesichtspunkt der sittlichen Gerechtigkeit demgegenüber unerheblich geworden ist. Die Volksgruppenfrage aber läßt sich nur auf der Ebene der sittlichen Gerechtigkeit befriedigend lösen.

Die Angelegenheiten einer Volksgruppe bedürfen außer der parlamentarischen Vertretung noch eines anderen Organs. Der Sinn des Parlamentarismus liegt darin, daß jede Partei des Parlaments die Möglichkeit besitzt, einmal Mehrheit zu werden. Diese Möglichkeit aber besitzt die Vertretung einer Volksgruppe nie, da sie auf Grund der naturgegebenen Verhältnisse nur auf einen bestimmten Wählerkreis

rechnen kann, so daß dadurch die Anzahl ihrer Abgeordneten selbst bei allerstrengster Durchführung des Verhältniswahlsystems immer beschränkt sein muß. Die Volksgruppe muß also, um sich der Regierung gegenüber mit ihren berechtigten Wünschen erfolgreich durchsetzen zu können, dafür noch eine andere Möglichkeit als die parlamentarische Vertretung besitzen. Jede Partei eines sogenannten Mehrheitsvolkes besitzt die Aussicht, einmal Mehrheit zu werden und damit im Wege des Mißtrauensvotums die Regierung zu stürzen. Diese Machtmittel fehlen der Volksgruppe. Sie kann sie nur auszugleichen versuchen durch das sittliche Schwergewicht der Berechtigung ihrer Forderungen.

Bei der politischen Willensbildung im Wege parlamentarischer Abstimmung ist eine Volksgruppe stets in einer hoffnungslosen Minderheit, sobald Fragen entschieden werden, die das Volkstum berühren. Denn bei den »führenden« Völkern der jungen Staaten Mittel- und Zwischeneuropas erweist sich das völkische Zusammengehörigkeitsgefühl stets als stärker, als alle Gegensätze der einzelnen Parteien dieser Völker untereinander. Diese Tatsache, mag sie nun bedauert werden oder nicht, ist unbestreitbar, sie ist die notwendige Folge der Erhärtung des völkischen Bewußtseins in Mittel- und Zwischeneuropa. Dieser Erkenntnis entspringt die Bezeichnung »Minderheitenrecht«¹⁰⁾, die die Zwangsläufigkeit, nie parlamentarische Mehrheit sein zu können, ausdrückt. Aus diesem Grunde ist das Parlament zur Austragung völkischer Gegensätze dann ungeeignet, wenn eine Regierung zu bestimmten Maßnahmen veranlaßt werden oder Mißstände abstellen soll. Denn der Volksgruppe fehlt ganz einfach im Wege des parlamentarischen Mechanismus jenes Schwergewicht, das allein geeignet wäre, die Regierung zu einem Handeln oder Unterlassen zu bewegen.

Es soll auch gar nicht Aufgabe des Sprechers sein, gesetzgebendes Organ zu sein oder die allgemeine Tätigkeit der Regierung zu überwachen. Er soll keine Eingriffe in die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden oder die der Gerichte vornehmen dürfen, sondern er soll im Wege loyaler Aussprachen als berufener und anerkannter Anwalt seiner Volksgruppe dafür sorgen, daß diese in ihrer völkischen Eigenart und ihrem kulturellen und wirtschaftlichen Besitzstand geachtet und geschützt wird. Seine Beschwerde gegen staatliche Maßnahmen soll nur ein Notbehelf sein, und dieses Beschwerderecht soll vor allem dazu dienen, die untergeordneten Behörden davon abzuhalten, Übergriffe gegen die Volksgruppen vorzunehmen. Gerade der Mangel eines berufenen Organs ist ja eine der Hauptursachen, daß in manchen Staaten, oft gegen den Willen der verantwortlichen Regierungsstellen, schwerwiegende Übergriffe durch mittlere und untere Behörden erfolgen.

¹⁰⁾ Wie unzutreffend und an der Frage vorbeisehend die Bezeichnung »Minderheit« ist, zeigen die überzeugenden Ausführungen bei Raschhofer, Hauptprobleme des Nationalitätenrechts, 1931.

Es ist auch der Einwand ungerechtfertigt, daß die Einrichtung des Sprechers mit dem Wesen einer parlamentarischen Demokratie oder mit einem Einheitsstaat unvereinbar wäre. Da der Sprecher weder staatlichen Behörden gegenüber eine anordnende noch eine gesetzgebende Gewalt besitzen soll, sondern lediglich im buchstäblichen Sinne Sprecher seiner Volksgruppe ist, so ist es unerfindlich, wieso ein derartiges Organ mit dem Wesen der parlamentarischen Demokratie oder dem eines Einheitsstaates unvereinbar sein sollte. Keine einzige verfassungsmäßige Einrichtung, sei es Parlament, Regierung, Gericht oder sonstige Behörden des Staates, wird durch den Sprecher in ihren Rechten beeinträchtigt oder gehemmt. Im Gegenteil, er soll jenes Hilfsorgan darstellen, welches allen diesen Stellen erst sinnvoll ermöglicht, Verstöße gegen die Verfassung zu vermeiden, hintanzuhalten oder wiedergutzumachen. Voraussetzung allerdings ist, daß verfassungsmäßig anerkannt wird, daß allen im Rahmen des Staates lebenden Völkern und Volksgruppen die gleiche Lebensberechtigung zusteht. Wird dies geleugnet, dann, aber auch nur dann wäre in der Tat die Einrichtung des Sprechers sinnlos und verfassungswidrig.

Notwendig ist schließlich noch, um den verfassungsmäßig gewährleisteten Gleichberechtigungsanspruch der Völker und Volksgruppen voll wirksam zu machen, Verstöße dagegen unter strafrechtlichen Schutz zu stellen. Dieser strafrechtliche Schutz muß wirksam ausgestaltet sein. Zu dieser Wirksamkeit gehört jedoch nicht nur die Festsetzung hoher Strafsätze, sondern die aktive Klagelegitimation des berufenen Organs der Volksgruppe, des Sprechers.

Die hier dargelegten Grundzüge eines Volksgruppenrechtes gelten nur im allgemeinen. Je nach Größe und Bedeutung der jeweils in Betracht kommenden Volksgruppe, ihrer wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Mächtigkeit, wird das Ausmaß der der Volksgruppe zustehenden Selbstverwaltung verschieden sein. Wenn in einem Staate eine Volksgruppe so bedeutsam ist, daß ihr Ausscheiden das Wesen des Staates grundlegend verändern würde — wie dies beispielsweise bei den Sudetendeutschen im Verhältnis zu der Tschechoslowakei sein würde —, dann ist der Anspruch einer derartigen Volksgruppe auf eine Selbstverwaltung, die weit über die oben dargelegten Grundzüge hinausgeht, gerechtfertigt. Ebenso bedeutsam ist es, welche geschichtliche Bedeutung die betreffende Volksgruppe hat und auf was für geschichtliche Leistungen sie zurückblicken kann.

Ein nach diesen Grundsätzen aufgebautes Volksgruppenrecht würde voraussichtlich die Gewähr bieten, daß die so außerordentlich schwierige Volksgruppenfrage in Mittel- und Zwischeneuropa in die Bahnen der Beruhigung gelenkt werden könnte.