

# Entwicklung und Funktion des neuen Volksgruppenrechts

Hermann Raschhofer,

Professor an der deutschen Karls-Universität Prag, z. Zt. im Felde

## I.

Zu den Fragen, die im Zuge der kontinentalen Neuordnung in ebenfalls neuem Lichte erscheinen, gehört auch das Problem rechtlicher Ordnung der Volksgruppen. Zu dem politischen Wirklichkeitsbestand, für den es eine rechtlich-politische Ordnung zu finden gilt, gehört auch die Existenz zahlreicher kräftiger, lebendiger Volksgruppen inmitten andersvölkischer Umwelt. Wenn nun neuerstarktes völkisches Bewußtsein in Form des sogenannten Regionalismus auch die Weststaaten des Kontinents ergriffen hat (Frankreich, Spanien), so steht dort doch auch nach den jüngsten Erschütterungen die in der Sicherheit von Jahrhunderten erwachsene und gefestigte Staatlichkeit im Mittelpunkt des politischen Bewußtseins. Der geschichtlich-imperiale Glanz, der auf ihr ruht, liefert den politisch verbindenden und einigenden Kitt, der auch sprachlich und stammlich geschiedene und sonderbewußte Gruppen doch letztlich in diesem Zeichen zusammenfaßt und die völkisch-stammhaften Verschiedenheiten aufhebt. Die Existenz verschiedensprachlicher Volksgruppen bildet für die Weststaaten mit wenigen Ausnahmen im allgemeinen kein politisches Problem, sondern fällt in den Bereich der Administrative bzw. in den Fragenbereich regionaler Auflockerung und Gliederung des Staates. Anders in Ost- und Ostmitteleuropa. Hier fehlen die geschlossenen Staatskörper des Westens. Weder die Habsburger Monarchie noch das russische Zarenreich noch vollends die Türkei waren »Staaten« in dem geschlossenen und politisch prägenden Sinne, wie sie der Westen als Erster erzeugte. Der Versuch Josefs II., aus dem Gesamtbesitz der Casa d'Austria einen zentralisierten Staat zu schaffen, ist sogar für den Südosten der Beginn gegenläufiger Bestrebungen geworden. Bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts hinein fehlte im Nord- wie Südosten der starre, auf der Einheitlichkeit und Ausschließlichkeit des Staats-

bürgerbegriffes aufbauende Staatsbegriff und die entsprechende Staatswirklichkeit. Vielmehr bestanden noch vielfach ganz oder teilweise Sonderregelungen, Statuten, landschaftlich begrenzte Sonderordnungen, die teils direkt, teils auf dem Umweg über Kirche, Stände oder dgl. die völkischen Sondertüme in den Bereich anerkannter Größen des öffentlichen Rechts erhoben.

Die Zeit zwischen der Mitte des 19. Jahrhunderts und dem Einschnitt von 1918 steht auch in diesem Raum im Zeichen nationalstaatlich-liberal-demokratisch orientierter Verfassungskämpfe, -experimente und -krisen, die die Bewegung anzeigen, in die die Völkerschaften und Volksgruppen der mittel- und osteuropäischen Zone geraten waren. In der Aera der Groß-Pariser Friedensverträge trat sodann auch das völkische Problem dieser Räume unter ein neues Vorzeichen. Das Versailler europäische System konnte sich einer Befassung mit diesen Fragen nicht entziehen, so sehr es ihnen auch in Wirklichkeit aus dem Wege zu gehen versuchte. Es erhob mit der Schaffung der zahlreichen »Nachfolgestaaten«, in deren Verfassungen der sogenannte internationale Schutz der rassischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten eingebaut war, den Anspruch, eine angemessene und endgültige Lösung auch des Nationalitätsproblems dieser Räume geschaffen zu haben. Die Zerstörung der historischen Staatenordnung und die Errichtung neuer als »Nationalstaaten« bezeichneter Mittel- und Kleinstaaten sollte Sieg und Verwirklichung des demokratisch-nationalstaatlichen Gedankens bedeuten, eine neue, bessere Ordnung. Die damit verbundene Einführung des völkerrechtlich verankerten Minderheitenschutzregimes wurde als jene korrigierende, mäßigende Institution gefeiert, die den Lebensnotwendigkeiten der nun auch in dieser »besseren« Staatenordnung unvermeidlichen völkischen Splitter und Einschiebsel Rechnung tragen und damit der Neuordnung auch von dieser Seite her Dauer verleihen sollte. Die Erfahrung hat inzwischen gezeigt, daß weder die völkische Zusammensetzung der in Versailles neugeschaffenen Staaten noch der Effekt dieses sogenannten Minderheitenschutzes den Anspruch rechtfertigte. Die innerstaatliche Struktur und Verfassung der Nachfolgestaaten war einheitlich und gleichmäßig nach liberal-demokratisch-parlamentarischem Schema aufgebaut. Es versuchte juristisch und politisch die Vielfältigkeit der auf den einzelnen Staatsgebieten siedelnden Völkerstämme und Volksgruppen in eine einheitliche abstrakte Staatsbürgermenge aufzulösen. Von der Fiktion des am Staate auf dem Wege der Demokratie gleichermaßen beteiligten Einzelnen ausgehend, entwickelte sich in Wirklichkeit eine zuerst hinter parlamentarischen Majoritäten verschleierte, dann immer offener hervortretende Diktatur der sogenannten Staatsvölker in diesen Nationalitätenstaaten (Tschechen, Polen, Serben). Volksgruppen, manch-

mal wie die Sudetendeutschen Millionen stark, verschwanden hinter juristischen Fiktionen.

Dementsprechend vollzieht sich nun die allmähliche Neuordnung der mittel- und osteuropäischen Räume im Zeichen der Achse nicht nur in Grenzrevisionen oder Errichtung neuer Staaten, sondern auch in einer durchgreifenden Veränderung der Innenstruktur der neuen oder erneuerten Staaten. Das gilt insbesondere von den rechtlichen Formen der Ordnung der vielfältigen Volksgruppenprobleme, die vor allem die Südoststaaten durchweg auszeichnen. Zwei Gesichtspunkte scheinen uns übereinstimmend das insbesondere dort neu entstehende Volksgruppenrecht zu kennzeichnen. Einmal ist es die Anerkennung der Volksgruppen in ihrem genossenschaftlichen Charakter, in ihrer natürlichen Eigenschaft als völkische Teileinheiten. Rechtlich findet das in der fast durchgehenden Zuerkennung eines öffentlich-rechtlichen Status, rechtlichen Herausstellung und Erfassung der Volksgruppen als solcher, meistens in der Form ihrer Bekleidung mit der Eigenschaft eines Subjekts des öffentlichen Rechts Ausdruck. Der zweite Gesichtspunkt, ebenfalls durchgängig erscheinend, ist die Anerkennung der Natur fast aller Volksgruppen als Teile eines die Staaten übergreifenden Ganzen. Die politisch-psychologische Eigenart der europäischen Volksgruppen ergibt sich ja in der Regel nicht nur aus dem Tatbestand ihrer Einordnung in einen von einem anderen Volk geführten Staat, sondern ebenso sehr aus dem weiteren, daß sie sich als Teil eines Volkes fühlen, das seinen Hauptsitz jenseits ihres Heimatstaates hat und seinerseits Träger eines auf diesem Volkstum aufbauenden Staates ist. Die rechtlichen Formen der Anerkennung dieses fundamentalen Zusammenhanges wechseln; bald kommen sie mehr darin zum Ausdruck, daß der volksgleiche Staat völkerrechtliche Abkommen zugunsten seiner Volksgruppen mit deren Heimatstaat abschließt, bald in der ausdrücklichen Zuerkennung des Rechts an die Volksgruppe, ungehindert kulturelle Beziehungen zum volksgleichen Staat zu unterhalten, sich zu den Formen seiner politischen Weltanschauung zu bekennen und dergleichen. Es wird darauf noch zurückzukommen sein.

## II.

Will man den grundlegenden Wandel in den Auffassungen vom Wesen des Volksgruppenproblems und seiner Bedeutung für die europäische Neuordnung erfassen, so muß man einen Blick auf die Form des sog. Minderheitenschutzes werfen, die seit 1919 bis 1933 bzw. 1938/39

diesen Bereich im wesentlichen regelten. Sie hingen auf das engste mit der Grundstruktur des Versailler Europa zusammen. Das Schlagwort, das die Entente seinerzeit als Regulativ insbesondere der europäischen Neuordnung herausgestellt hatte, allen voran der USA-Präsident Wilson, lautete: Selbstbestimmungsrecht der Völker. Das wurde im mittel- und osteuropäischen Bereich einheitlich aufgefaßt als Neueinteilung und -ordnung der Staatenwelt unter dem Gesichtspunkt völkischer Einheit und Homogenität. Für die unvermeidlichen Zugaben fremdvölkischer Gruppen wurde das System des internationalen Schutzes der »Minderheiten« in ganz bestimmter, das Problem einengender Form eingeführt. Wenn nun die sog. internationalen Minderheitenschutzverträge als völkerrechtliche Korrektur der neuen, insbesondere mittel- und osteuropäischen Staatenordnung strikt vermieden, die zwischenstaatlichen konnationalen Beziehungen zu legitimieren, so wohl hauptsächlich aus drei Gründen. Der eine liegt in Natur und Tradition der westlichen Auffassungen von Volk und Staat. Für Franzosen wie für Angelsachsen war insbesondere um 1918 der individualistische Grundcharakter von Staat und Nation unbestritten. Gerade die geistige Weltkriegspropaganda des Westens gegen die Mittelmächte hatte zu einer solchen Unterstreichung neuerlich stärkstens beigetragen und die individualistische Auffassung des politischen Bereichs geführt. Rousseau und die französische Revolution hatten Volk und Staat identifiziert und aus der freien Bejahung durch die Individuen hervorgehen lassen. Renan stand mit seiner Formel von der Nation als einem »Plébiscite de tous les jours« durchaus in dieser Tradition. Die in der Anerkennung der Menschenrechte politisch geeinte, diesen Zusammenhang bejahende Menschenmenge erschien, auf den einfachsten Nenner gebracht, diesen Franzosen das Wesen von Staat und Nation zu umschließen. Die angelsächsische Auffassung von der Natur der politischen Gemeinwesen lief im wesentlichen auf dasselbe hinaus. Auch hier wurde Nation als ein politisches Aggregat freier, diese Einheit und Gesamtheit bejahender und dadurch schaffender Einzelner begriffen. Von dieser Grundauffassung aus lag es nahe, das Problem des rechtlichen Schutzes der Volksgruppen aufzulösen in ein Problem des Schutzes individueller Freiheitsphären.

Der zweite, politisch sicher schwerer wiegende Grund dürfte in der Entstehungsgeschichte der Minderheitenschutzverträge zu suchen sein. Es ist in der Literatur viel zu wenig gewürdigt, daß sie im wesentlichen auf eine wohlüberlegte Aktion des Weltjudentums zurückgehen<sup>1)</sup>. Die Vorgeschichte der sogenannten Balfour-Declaration über die Schaffung einer jüdischen Heimstätte in Palästina beweist

<sup>1)</sup> Feinberg, La question des minorités à la Conférence de la Paix de 1919—1920 et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités, Paris 1929.

den maßgeblichen Einfluß der reichen amerikanischen Finanzjuden auf die amerikanische Außenpolitik bereits im ersten Weltkrieg. Die englische Politik verstand sich nach dem Zeugnis, das später der damalige britische Premierminister Lloyd George vor dem Palästina-Ausschuß des Unterhauses abgegeben hat, zu dieser Erklärung, um damit das Wohlwollen der jüdischen Hochfinanz der USA zu gewinnen und sie zu bestimmen, mittels ihres Einflusses die amerikanische Regierung zur Kriegserklärung an die Mittelmächte zu veranlassen. Analogerweise stellt der auf die kleinen Staaten ausgeübte Druck der Westmächte zur Unterzeichnung der Minderheitenschutzverträge eine Konzession an das Weltjudentum dar. Die verschiedenen jüdischen Weltorganisationen hatten sich für die Friedenskonferenz von Paris ein Aktionskomitee als Organ ihrer Interessenvertretung geschaffen. In diesem Rahmen wurden die Entwürfe zum Schutze der Juden vor allem in den neuen Staaten Osteuropas ausgearbeitet. Der Text des endgültigen Memorandums ist fast wörtlich zum Text der Minderheitenverträge geworden.

Der dritte Grund der ungenügenden Ausstattung der Minderheitenrechte ist wohl in der Tatsache zu erblicken, daß entsprechend der damaligen Nationalitätenverteilung in den mittel- und osteuropäischen Staaten Hauptnutznießer eines entwickelten Nationalitätenrechts die deutschen Volksgruppen geworden wären. Anerkannter Zweck der Groß-Pariser Friedensverträge war aber die Schwächung und Niederhaltung des deutschen Volkes in seiner Ganzheit. Nur auf Grund dieser politischen Zielsetzung ist z. B. verständlich, warum man im tschecho-slowakischen Staat wohl den Karpatho-Ruthenen, einem Volk von Waldbauern, eine eigene Autonomie mit Landtag und Sonderstatut zumindest rechtlich verliehen hat, den  $3\frac{1}{2}$  Millionen Sudetendeutschen dagegen, dem fortgeschrittensten Element im Staate, jegliche Autonomie, ja sogar die Anerkennung als Volksgruppe verweigerte.

Aus der Summe dieser Überlegungen und Gründe ergab sich Gehalt und Struktur der Minderheitenschutzverträge. Sie denaturierten das Nationalitätenproblem, das im wesentlichen eine Frage der rechtlichen Erfassung des Schutzes von Kollektivgrößen, eben der Volksgruppen ist, und verwandelten es in ein Problem des Schutzes privater individueller Freiheitssphären. Das Volkstumsrecht erschien in den Verträgen nur in individueller Auflösung. Nicht die Ansprüche und Rechte einer überpersönlichen Gemeinschaft zur gesamten Hand der Volksgenossen wurden ins Recht erhoben. Es gab in den Verträgen grundsätzlich keine Kollektivrechte der Nationalität, sondern lediglich einen Individualanspruch auf national-kulturellen Sonderbereich. Eine solche juristische Konstruktion

der Nationalität<sup>2)</sup> vom Individuum aus bot den herrschenden Mächten den nicht unerwünschten Vorteil, den mehr oder weniger gelinden Druck zum Abschluß solcher Verträge in die Tradition abendländischer Staatengemeinschaft, gesehen vom Standpunkt des Westens aus, einzufügen. Nur Staaten mit einer bestimmten sozialen und politischen Verfassungsstruktur können hiernach Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft sein. Inhaltlich gesehen stellt sich diese Struktur als ein Gemisch liberaler und demokratischer Prinzipien dar. Das Nationalitätenproblem wurde in ein Bündel individueller Rechtsansprüche zerlegt und somit atomisiert. Diese Ansprüche sind in den sanktionierten individuellen Freiheitsbereich einbezogen worden. Dadurch ergab sich die Möglichkeit, die scheinbare Neuerung, Nationalitätenrechte durch einseitig belastende völkerrechtliche Abmachungen sicherzustellen, als bloße Anpassung überlieferter Formen an neue Verhältnisse zu deuten<sup>3)</sup>. Das »individuelle Recht auf Nationalität« erschien gewissermaßen als jüngstes Glied in der alten und langen Reihe der durch die westliche Staats- und Nationstheorie wie die ihr entsprechenden Verfassungen in den Vordergrund gerückten menschlichen »Grund- und Freiheitsrechte«.

Hatte so die neue Institution der internationalen Minderheitenschutzverträge durch die Verbindung mit der westlichen liberal-demokratischen Weltanschauung einen allgemeineren Hintergrund erhalten, so war die Form des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge, also konkreter positiver Abmachungen, die Grundlage für eine in der Folge als untragbar erwiesene Einengung, ja Vergewaltigung des Problems. Die Verträge waren Abmachungen zwischen den verpflichteten Staaten einerseits, den alliierten und assoziierten Hauptmächten andererseits. Das Maß der positiven Verpflichtungen ergab sich also ausschließlich aus dem Inhalt der Verträge. Vor allen Dingen ergab sich der Kreis der Rechtspersonen, die zum Mitreden in Sachen der Minderheitenrechte berechtigt waren, aus dem Umkreis der Partner des Vertragsnexus und, angesichts der dem Völkerbund darin übertragenen Garantien, aus den zusätzlichen Beschlüssen der Genfer Liga. Die »Minderheiten« waren formal schon darum ausgeschlossen, weil sie nicht zu den Vertragskontrahenten gehörten, nach dem überlieferten völkerrechtlichen Schema übrigens ja auch gar nicht gehören konnten. Da die wichtigsten volksgleichen Staaten, insbesondere das Deutsche Reich, nicht zu den Partnern der Verträge gehörten, wurde geltend gemacht, daß sie ja auch keine Rechte daraus

<sup>2)</sup> Vgl. Raschhofer, Nationalität als Wesen und Rechtsbegriff, in »25 Jahre Kaiser Wilhelm-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften«, Bd. III, Berlin 1937, S. 329 ff.

<sup>3)</sup> Vgl. Raschhofer, Hauptprobleme des Nationalitätenrechts, Stuttgart 1931; ders., Die Krise des Minderheitenschutzes, diese Zeitschrift Bd. VI, S. 235 ff.

hätten. Daß diese abstrakten Formulierungen höchst konkrete Absichten verbargen, liegt auf der Hand. Wenn es im übrigen eines Beweises dafür bedurfte, daß eine Vertretung konnationaler Interessen im System des internationalen Minderheitenschutzes mit Bedacht ausgeschlossen werden sollte, so genügt der Hinweis auf die Bestimmungen, die der Völkerbundsrat als Garant der Verträge für die Behandlung der sogenannten Minderheiten-Petitionen ausgearbeitet hat. Kurz vor dem Eintritt des Reiches in den Völkerbund wurde ein in seiner Tendenz ganz eindeutiger Beschluß gefaßt: dem zur Prüfung einer Minderheitenbeschwerde eingesetzten Ratskomitee (Dreierkomitee) durfte weder der Vertreter eines Nachbarstaates angehören, gegen den sich die Eingabe richtet, noch der Vertreter eines Staates, dessen Mehrheitsbevölkerung unter ethnischen Gesichtspunkten zu demselben Volk gehört wie die Angehörigen der klagenden Minderheit. Man wollte auch die schwachen Möglichkeiten des Genfer Forums zu ungunsten des Reiches möglichst einengen.

Die politisch-psychologische Grundstruktur vor allem des mitteleuropäischen Volksgruppenproblems und seiner rechtskonstruktive Regelung standen so in einem Verhältnis zunehmender Spannung. Insbesondere galt das für die deutschen Volksgruppen. Das Nationalitätenproblem sollte einmal durch eine angeblich bessere Staatenordnung in Mitteleuropa, durch Errichtung formell souveräner, sich als Nationalstaaten fühlender neuer Staaten geregelt sein. Übrig bleibende Spannungen erschienen sodann der Ideologie nach auf dem Boden des Völkerrechts durch die internationalen Minderheitenschutzverträge, auf dem Boden des Staatsrechts durch ihre »Transformation« in Staatsverpflichtungen und ihren Einbau in das Gefüge der inneren Verfassungsordnung gemildert. Man glaube, so hieß es in dem »Motivenbericht« der Verträge, der Note Clemenceau's an Polen vom 24. Juni 1919, daß sich die Bevölkerungen leichter an ihre neue Lage gewöhnen würden, wenn sie von Anfang an wüßten, gegen jede Möglichkeit ungerechter Behandlung oder Unterdrückung geschützt und gesichert zu sein. Die einfache Tatsache dieses Wissens würde die von allen Staaten gewünschte Versöhnung erleichtern und es überflüssig machen, sie mit Gewalt zu erzwingen. Die politische Entspannung war hiernach, wenigstens zum Schein, als erhofftes Produkt des Regimes der Minderheitenschutzverträge proklamiert.

Die wirkliche Entwicklung nahm freilich einen völlig entgegengesetzten Verlauf. Statt der Versöhnung stieg die Feindschaft; statt der Befriedigung erhoben sich die nationalen Spannungen zu bisher ungekannten Höhen. Immer mehr stellte sich heraus, daß die Minderheitenverträge und ihre Garantieinstitutionen von vornherein unzu-

länglich waren. Da sie in enger Beziehung zu den staatlichen Schöpfungen der Pariser Verträge standen, waren sie von der Haltbarkeit dieser Verträge, von dem Fußfassen der neuen Staaten abhängig. Je mehr im Verlauf und aus den Bedingungen der allgemeinen politischen Entwicklung die Friedensverträge und die durch sie begründete territoriale Ordnung insbesondere in Mittel- und Osteuropa ins Wanken kam, desto stärker wurde das Mißverhältnis zwischen den Möglichkeiten der Verträge, zwischen der Art, wie sie grundsätzlich das Nationalitätenproblem angingen, und der Natur und Durchschlagskraft dieser Fragen selbst. Vermochte die neue Staatenordnung nicht Wurzel zu fassen, dann mußte auf der einen Seite das völkische Grundproblem dieses Raumes als bestimmende Konstante neu hervortreten; um so krasser war dann das Ungenügen der Verträge. Die Krise des Minderheitenschutzes war nichts anderes als eine Krise des Verfassungs- wie des politischen Ordnungssystems, in das sie eingebaut waren. So ist in der Tat die Entwicklung auch gelaufen.

Das Nationalitätenproblem hat sich gerade auch im östlichen Europa als konstante und grundlegende politische Tatsache ersten Ranges erwiesen. Die im Rausch des Sieges für möglich, ja für selbstverständlich gehaltene Integration der verschiedenen Volksgruppen in den einzelnen Staaten zu politisch einheitlichen Staatspersönlichkeiten hat sich nicht erfüllt, völkische Differenzierung hat sich stärker erwiesen als die um sie werbenden oder gegen sie gerichteten Staatsideen, stärker auch als die Assimilations- bzw. Entnationalisierungstendenzen der Staatsvölker, die in der Regel damit Hand in Hand gingen. Die Abwehr, der gelungene Widerstand gegen solche Tendenzen war Ausdruck der Verdichtung und Verstärkung des völkischen Sonderbewußtseins der Volksgruppen. Für die Formen des neuen Nationalitätenrechts ist dabei von Bedeutung, daß sich dieses Bewußtsein typischerweise in zwei Kreisen formte: einmal das Bewußtsein, innerhalb des Staates eine in sich geschlossene, völkisch differenzierte<sup>4)</sup> Gruppe darzustellen, andererseits das vielfach ergänzende Bewußtsein, insoweit Teil einer umfassenderen völkischen Totalität zu sein, die auch politisch meist in einem eigenen Staatswesen erscheinend, Kern und Hauptsitz jenseits der Grenzen des Heimatstaats hat<sup>5)</sup>. Das Bewußtsein der Sonderstellung als Volksgruppe war hier durch das Bewußtsein gesamtvölkischer Ver-

---

<sup>4)</sup> Daß diese politisch-psychologische Lage Basis entscheidenden Widerstandes und eigener völkischer Integration werden konnte, die ihrerseits die Grundlagen für spätere politische Unabhängigkeit bildete, zeigt das Beispiel der Slowaken und Kroaten, die beide ohne konnationalen staatlichen Rückhalt waren.

<sup>5)</sup> Das war und ist die typische Lage etwa der deutschen Volksgruppen.

bundenheit über die Staatsgrenzen hinweg im besonderen Maß bedingt und gestärkt.

Daß das rechtliche und politische Denken des Genfer Stils weder inner- noch zwischenstaatlich, weder staats- noch völkerrechtlich diesem Grundtatbestand Rechnung getragen hat, war eine der Hauptursachen des Zusammenbruchs der Genfer Minderheitenordnung. Das Problem als solches war dort sowohl nach der Seite der überstaatlichen konnationalen Zusammenhänge und somit als Frage von völkerrechtlichem Gewicht wie in seiner innerstaatlich-politischen Seite und damit als Verfassungsproblem an sich wohl bekannt. Das zeigen nicht nur die zitierten Bestimmungen über die Zusammensetzung des Dreierkomitees zur Prüfung von Minderheitenbeschwerden. Auch in den Vorarbeiten zum Memelstatut wie im Komplex des deutsch-polnischen Abkommens über Oberschlesien erschien die wahre Natur des Problems. Es mag indes ein Vorgang besonders hervorgehoben werden, wo es gerade vor dem Genfer Forum in weiteren, ebenso überraschenden wie interessanten Zusammenhängen aufgetaucht ist. Anlaß dafür war die Verhängung der sogenannten Sanktionen auf Grund des Art. 16 der Völkerbundsatzung gegen Italien, eine Krisensituation des Genfer Bundes also, die gerade die Aufmerksamkeit auf das Gewicht der in solchem Konnex überraschend aufbrechenden Frage hätte lenken können und müssen. Als sich die Frage der Beteiligung der Schweiz an den Sanktionen zur Debatte stellte, hat ihr Vertreter, Bundesrat Motta, im sogenannten »Comité des dix-huit« am 14. Oktober 1935 diese Frage auch unter dem Gesichtspunkt der völkischen Zusammenhänge zwischen dem schweizerischen Kanton Tessin (und anderen romanischen Kantonen) einerseits und dem Königreich Italien andererseits geprüft. Bundesrat Motta wies auf die »besondere Lage« der Schweiz hin, die nicht nur aus ihrer beträchtlichen gemeinschaftlichen Grenze mit Italien resultiere, sondern auch aus der Tatsache, daß diesseits und jenseits der Grenzen Italiener wohnten. Die Bevölkerung des Kantons Tessin sei unter völkischem Gesichtspunkt italienisch. Der Kanton Tessin zähle 160000 Einwohner, davon 35000 in völliger Eintracht mit der schweizerischen Bevölkerung lebende italienische Staatsangehörige. Der Rest der Tessiner Bevölkerung bestehe in überaus starker Mehrheit aus Welsch-Schweizern und etlichen bündischen und ausländischen Elementen. Wenn die Schweiz »angesichts dieser Sachlage« die Unterbrechung aller Beziehungen mit Italien annehme, wäre die Folge »eine Lage voller Schwierigkeiten und Gefahren...«. Die Idee des vollständigen Abbruchs der Beziehungen zwischen Italienern schien daher Herrn Motta, wie das Protokoll formulierte, insbesondere unter politischem Gesichtspunkt eine schlechtweg unmögliche Sache. In einer späteren Sitzung desselben Komitees hat der Vertreter Argen-

tiniens ähnliche Argumente ins Treffen geführt. Er verwies auf die besondere Lage Argentinens, die der von Motta für die Schweiz entwickelten ähnele. Wenn es in der Schweiz drei Kantone italienischen Ursprungs gäbe, so lebten in Argentinien ungefähr eine Million Italiener, die dort arbeiteten und zum Fortschritt beitrügen; sie seien mit dem Land durch Bande der Familie und gemeinsame Anstrengung verbunden, ebenso mit den Einrichtungen des Landes wie seiner gesellschaftlichen Entwicklung. Deswegen würden aus einer Beteiligung Argentinens an den Sanktionen Schwierigkeiten großen Gewichts erwachsen.

Ohne auf die Wirkungen einzugehen, die die Geltendmachung solcher völkischer Vorbehalte vor dem Genfer Forum zeitigten, erscheint uns ihre Erwähnung auch heute noch nützlich. Zeigen sie doch, daß dieses Problem unter anderen Aspekten auch in anderen Gebieten existiert und bereits vernehmlich auch an die Pforten des Genfer Völkerrechts geklopft hat.

### III.

Einfluß auf die weitere Gestaltung des Volksgruppenrechts haben die erwähnten Genfer Ausführungen nicht gehabt. Die neuen Formen waren vielmehr von einer grundsätzlich anderen Auffassung vom Wesen und den Beziehungen zwischen Volk und Staat bedingt. Wenn sie auch in der juristisch diplomatischen Gestaltung zunächst nur kompromißartig und in Etappen in Erscheinung getreten sind, so darf doch über die grundsätzliche Verschiedenheit der die Neugestaltung bestimmenden Ideen kein Zweifel bestehen.

Jedes politische System gruppiert sich um einen Zentralbegriff, der Grundlage und Ausgangspunkt weiterer, abgeleiteter Begriffe ist. Der Hinweis, daß für den Nationalsozialismus der Begriff des Volkes diese grundlegende Bedeutung hat, wäre indes ohne wenigstens einen Hinweis auf seine hauptsächlichsten Inhalte wertlos. Denn der politische Begriff des Volkes ist gerade in der neueren Geschichte äußerst verschieden bestimmt worden und liegt in diesen jeweils verschiedenen Bestimmungen auch andere, entgegengesetzten politischen Systemen zugrunde.

Gegenüber der noch vom 18. Jahrhundert beeinflußten Auffassung des 19. Jahrhunderts, die das Wesen des Volkes lediglich unter Berücksichtigung seiner individuellen und spiritualistischen Seiten und Äußerungen zu erfassen suchte, unterstreicht der Nationalsozialismus die zentrale Bedeutung der rassistisch-biologischen Bezogenheit der völkischen Existenz und seiner mannigfachen Äußerungen<sup>6)</sup>. Sprache, völkische

<sup>6)</sup> Kier, Volk, Rasse und Staat, im Nationalsozialistischen Handbuch für Recht und Gesetzgebung, hrsg. von Hans Frank, München 1935, S. 17ff.

Individualität, Kultur usw. werden nicht wie etwa in der Philosophie des deutschen Idealismus oder etwa in der Neuscholastik O. Spann's als geistige und als solche abstrakt aus sich daseiende Potenzen aufgefaßt. Aus einer umfassenderen Orientierung werden sie als Ausdrucksformen, Entsprechungen der ihnen notwendig verbundenen rassistisch-gebundenen Art- und Blutsgemeinschaft erkannt. Das Volk erscheint so als Gemeinschaft, die auf der geschichtskonstanten Verknüpfung einander verwandter rassistischer Komponenten beruht, wobei in der Regel innerhalb dieser Verbindung ein bestimmter Rassetyp dominiert. Volkstum ist der artgemäße und arteigene geistige Raum, den sich eine solche Gemeinschaft schafft.

Die Erkenntnisse dieser rassistisch-biologischen Grundlage alles völkischen Lebens bildet den auszeichnenden Zug des nationalsozialistischen Volksbegriffes. Er beendet, zunächst im deutschen Bereich, aber heute schon sichtbar allenthalben in Mittel- und Osteuropa und darüber hinaus, die spiritualistisch eingeschränkte Auffassung des Volkes und rückt das Moment rassistisch-blutmäßiger Grundlagen alles völkischen Seins in den Vordergrund.

Von dieser Grundauffassung aus war klar, daß zunächst die staatspolitischen Grenzen keine Trennung der ja auch als überstaatliche Gemeinschaft empfundenen und erlebten Volksgemeinschaft bedeuten konnten. Der nationalsozialistische Volksbegriff bezieht grundsätzlich alle Angehörigen eines Volkes unbekümmert um ihre Staatsangehörigkeit in seine Volksgemeinschaft ein. Damit wird die lebende Größe des Volkes ein Faktor in den »zwischenstaatlichen« Beziehungen und somit, ganz allgemein gesprochen, auch für das Völkerrecht zunächst einmal grundsätzlich bedeutsam gemacht. Aber auch auf dem staatsrechtlichen Sektor sind die Auswirkungen nicht minder bedeutend. Hier wirkt die Zurückführung des politischen Seins auf das Volk vor allem im Nationalitätenstaat das Verfassungsproblem von der völkischen Seite auf. Es liegt außerhalb des Rahmens dieser Ausführungen, den völkerrechtlichen Konsequenzen dieses Volksbegriffs nachzugehen. Es scheint uns indes, daß diese politischen Konsequenzen vor allem auf Europa bezogen sind (wenngleich jüngste Entwicklungen eurasiatische Auswirkungen und Umwälzungen größten Maßstabs aufscheinen lassen).

In der Tat war eines der klassischen Gebiete der Nationalitätenkämpfe des 19. und 20. Jahrhunderts, die böhmischen Länder, Schauplatz des Versuches, von diesem Volksbegriff aus eine Lösung des z.B. auch von der tschechoslowakischen Verfassung unterschlagenen Nationalitätenproblems dieses Staates zu finden. Diese Verfassung von 1920 war eine der typischen nach Westen orientierten Nachfolgestaaten-Verfassungen. Sie glaubte, außenpolitisch gesichert durch ihre Basis im Versailler

Europa, innenpolitisch durch Diktatur des staatsführenden Volkes, ihr zentrales Problem, die Volksgruppenfrage, mit Hilfe liberal-demokratischer Abstraktionen umgehen zu können. Die Verfassung nahm (mit Ausnahme der Karpatho-Ruthenen) die Existenz der verschiedenen millionenstarken Volksgruppen rechtlich überhaupt nicht zur Kenntnis. Das abstrakte Individuum allein wurde rechtlich konstruktiv »Träger der politischen Rechte«. Der Mechanismus des Parlaments ermöglichte damit die jederzeitige nationale Majorisierung. Hiergegen setzte sich neben den slowakischen Nationalisten wie Hlinka und Tuka nach seiner Einigung in der Sudetendeutschen Partei (S.D.P.) vor allem das Sudetendeutschtum zur Wehr. Rechtspolitischer Ausdruck dieses vom Sudetendeutschtum getragenen gesamtstaatlichen Ordnungswillens sind die sogenannten Volksschutzgesetzes-Anträge der S.D.P. vom 27. April 1937 (6 Gesetzesanträge<sup>7)</sup>). In unserem Zusammenhang sei besonders hingewiesen auf den Gesetzentwurf betreffend die Volkszugehörigkeit der Staatsbürger und die Schaffung eines nationalen Katasters, wie vor allem auf den Entwurf zum Schutz der Volkstumsrechte durch Bildung von Verbänden des öffentlichen Rechts. Grundlage der geforderten völkischen Durchgliederung des Staates sollte die Pflichteintragung in die nationalen Kataster sein. Die dadurch abgegrenzten Volksgruppen sollten sich zu Verbänden des öffentlichen Rechts konstituieren und durch einen »Sprecher« vertreten und verhandlungsfähig gemacht werden, der die »Hoheitsrechte der Volksgruppe« gegenüber den Hoheitsträgern des Staates repräsentieren und wahrnehmen sollte. Die Wirksamkeit der Volksgruppen-Verbände war außerordentlich umfassend gedacht und sollte insbesondere in der »Nationalen Rechtsvertretung«, wie sie Hugelmann<sup>8)</sup> genannt hat, bestehen.

Will man heute eine angemessene Einschätzung dieser damals europäisches Aufsehen erregenden Gesetzesinitiative finden, so muß man sowohl die den Anträgen durch die demokratische Struktur des Staates wie durch die außenpolitischen Kräfteverhältnisse auferlegte Beschränkung in Erinnerung rufen. Daher wird, wenn man von der Gegenwart aus vor die Gesetzesanträge tritt, weniger ihre rechtssystematische und konstruktive als ihre geschichtliche und politische Seite unterstrichen werden müssen<sup>9)</sup>. Als einer der juristischen Mitarbeiter daran darf ich die Aufmerksamkeit gerade heute auf die Präambel des Volksschutzgesetzes lenken, wo die eingeschränkte Möglichkeit der Zielsetzung selbst indirekt hervor-

7) Näheres siehe Raschhofer, Die nationalitätenrechtlichen Gesetzesanträge der Sudetendeutschen Partei, diese Zeitschrift Bd. VII, S. 536 ff.

8) Hugelmann, Volk und Staat im Wandel des deutschen Schicksals, 1940, S. 185 ff.

9) Dieser Gesichtspunkt scheint uns ergänzend zu den Darlegungen Hugelmanns a. a. O. treten zu sollen.

trat. Dort wurde der Zweck der Anträge klar begrenzend bezeichnet. Auch ihr Inkrafttreten hätte nicht die Vollendung, sondern eben die Anbahnung einer gerechten Völkerordnung im tschechoslowakischen Staate bedeutet. Es war den leitenden Kreisen der S.D.P. ganz klar, daß eine wirklich ausgewogene Nationalitätenordnung des Staates bedeutend umfassendere Gebiete des staatlichen Lebens hätte ergreifen und nicht zuletzt zumindest eine außenpolitische Neutralität der Tschechoslowakei zur Folge haben müssen. In den vorbereitenden Besprechungen war auch das Problem der außenpolitischen Umorientierung des Staates nach dem Reich hin gestellt und erörtert worden. Man war sich indes darüber im klaren, daß eine derartige Entwicklung einen tiefen Wechsel in den politischen Grundauffassungen des Tschechentums voraussetzen würde, mit dessen baldigem Eintritt damals nicht gerechnet werden durfte.

Die Volksschutzgesetzesanträge der S.D.P. zeigen sich so erst im Lichte der neuesten mittel- und gesamteuropäischen Entwicklung in ihrem wahren geschichtlichen Stellenwert. Sie sind einerseits das letzte Glied einer langen Kette von volklichen Ausgleichsversuchen zwischen dem auf sich gestellten Deutschtum des böhmisch-mährischen Raumes und den Tschechen, die dem ersten zwischen den Völkern geglückten Ausgleichsversuch von Kremsier (mit seinen zukunftsreichen Institutionen der nationalen Kreiseinteilung und der gemischten zwischenvölkischen Schiedsgerichte, der aber von einer kurz-sichtigen Reaktion 1850 torpediert wurde), folgten. Seither gab es mit Ausnahme des mährischen Ausgleichs von 1905 nur mißglückte Ausgleichsversuche in Böhmen. Insofern schließen die sudetendeutschen Gesetzesanträge ein wichtiges und lehrreiches Kapitel der neueren böhmischen Verfassungsgeschichte. Andererseits dürfen und müssen sie zugleich als Symptom der neuen politischen mitteleuropäischen Ordnung gewertet werden. Denn die Einigung des Sudetendeutschtums im Zeichen der S.D.P. ist selbst nur als Reflex der deutschen nationalpolitischen Konsolidierung im Zeichen des Nationalsozialismus zu verstehen. Bereits der einheitliche Block des Sudetendeutschtums erwies sich als stark genug, die Frage nach der Neuordnung der böhmischen und der damals noch damit verbundenen Nordkarpathenländer entschieden zu stellen.

Sodann mußte aber durch diesen Volksbegriff der im System der Minderheitenschutzverträge unterschlagene konnationale Zusammenhang in seiner Bedeutung entsprechend neu hervortreten. Die Anerkennung der konnational-zwischenstaatlichen Seite im Volksgruppenproblem steht in der Tat auch an der Spitze des Dokuments, in dem von der neuen Volkstumsauffassung aus zum erstenmal rechtspolitisch auf

zwischenstaatlichem Wege an das Problem des Volksgruppenrechts herangegangen wurde, nämlich in der sogenannten deutsch-polnischen Minderheitenerklärung vom 5. November 1937<sup>10)</sup>.

Ordnet man sie in die Entwicklungslinie ein, die vom System des Genfer Minderheitenschutzes zum neuen Volksgruppenrecht führt, so zeigt sich indes deutlich ihr Übergangscharakter. Die in der Erklärung niedergelegte Auffassung, daß die volksgleichen Regierungen ein legitimes Interesse an ihren Volksgruppen haben, weist in die Zukunft. Die Art der innerstaatlichen Rechtsstellung der Volksgruppe, die auch dort noch in der individualisierenden Auflösung der geschlossenen Volksgruppe in unverbundene Einzelangehörige der Minderheit erscheint, die Pflege des völkischen Guts dem Staat zuweist und der Volksgruppe keinerlei körperschaftlich-autonome Rechte zuerkennt, diese Seite weist in die Vergangenheit<sup>11)</sup>.

Die neue Linie des volksgleichen Staatsinteresses kommt in dem Dokument vor allem im Vorwort zum Vorschein. Die deutsche und polnische Regierung geben hiernach übereinstimmend der Überzeugung Ausdruck, »daß die Behandlung dieser Minderheiten« — der deutschen Minderheit in Polen und der polnischen Minderheit in Deutschland — »für die weitere Entwicklung der freundnachbarlichen Beziehungen zwischen Deutschland und Polen von großer Bedeutung ist und daß in jedem der beiden Länder das Wohlergehen der Minderheit um so sicherer gewährleistet werden kann, wenn die Gewißheit besteht, daß in dem anderen Land nach den gleichen Grundsätzen verfahren wird«.

Halten wir den neuen Gesichtspunkt, unter dem hier das Nationalitätenproblem gesehen wird, gegen die Grundauffassung des Genfer Systems, so wird der Unterschied plastisch. Dort ergab sich der »Minderheitenschutz« ideenmäßig als Folge des naturrechtlich-liberalen Freiheitsanspruchs des Individuums, positiv-rechtlich als konkrete Verpflichtung eines bestimmten Staates gegenüber einer bestimmten Gruppe anderer Staaten. Außerhalb dieses Vertragsnexus stehende Drittstaaten hatten, wie Interpreten dieses Systems immer wieder, besonders typisch z. B. Benesch, betonten, weder formell noch inhaltlich Beziehungen zu diesem Verhältnis und zu dem dadurch geschützten Rechtsgüterkreis. Der konnationale Staat sollte daher gegenüber seinen Volksgruppen keinerlei

<sup>10)</sup> Vgl. diese Zeitschrift Bd. VIII, S. 109 f.

<sup>11)</sup> Es mag für das Festhalten an dieser Auffassung die polnische These von Natur und Umfang der positiven polnischen völkerrechtlichen Bindungen in Volkstumsfragen mitgespielt haben. Polen hatte seinerzeit ja formell nur die Mitwirkung an internationaler Befassung mit seinen Minderheitenschutzverpflichtungen aufgekündigt, landesrechtlich aber den aus dem Vertrag folgenden Rechtszustand nicht beseitigt. Der Fiktion dieser aus der vertraglichen Verpflichtung folgenden landesrechtlichen Minderheitenrechtsstruktur war der dispositive Teil der Erklärung offenbar angepaßt.

andere Stellung wie jeder beliebige weitere Drittstaat haben. Der Versuch etwa eines direkten Schrittes bei dem verpflichteten Staat war vom Standpunkt des Wortlauts der Genfer Verträge aus eine unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten. Die deutsch-polnische Erklärung brach mit diesem System. Hier wurde zum erstenmal in einem offiziellen Akt die in Wahrheit seit jeher entscheidende zwischenstaatliche Seite des Nationalitätenproblems berührt und benannt: nämlich daß für normale, um so mehr für freundschaftliche Beziehungen zwischen Staaten, die, sei es einseitig, sei es wechselseitig, volksgleiche Bürger besitzen, die rechtliche und faktische Lage dieser Volksgruppen von grundlegender Bedeutung ist. Die Legitimität des politischen Interesses an der Lage der Volksgruppen seitens des konnationalen Staates, also gerade jene vom Genfer System übergegangene und unterdrückte Beziehung, wurde hier in den Mittelpunkt gerückt. Hieraus ergaben sich alle in der Erklärung aufgezählten volkstumsrechtlichen Positionen, die im einzelnen hier nicht interessieren. Der volkstumsrechtliche Grundsatz wurde nun aber nicht abstrakt proklamiert, sondern in das System konkreter politischer Mächtebeziehungen eingeschaltet. Hier ruht die eigentliche ideen- wie rechtsgeschichtliche Bedeutung dieser inzwischen ausschließlich durch polnische Schuld vernichteten volkstumpolitischen Verständigung.

Die Übergangsstellung, die dieses Volkstumsabkommen zwischen dem alten und dem neuen Volkstumsrecht einnimmt, kam u. E. nun aber auch in seiner formalen Natur zum Ausdruck. Das Genfer System kannte keine direkten Rechte des volkstumsgleichen Staates gegenüber dem Heimatstaat der Volksgruppe. Die neuesten Abkommen stellen, wie gleich zu zeigen, gerade solche direkten Rechtsbeziehungen bewußt heraus. Die deutsch-polnische Erklärung vermied bewußt Bindungen ausgesprochen zwischenstaatlich-völkerrechtlichen Charakters. Sie rückte zwar das Volkstumsproblem in den Bereich außenpolitischer Bedeutsamkeit, sie bejahte die Legitimität des außenpolitischen Interesses, das Eintreten des volksgleichen Staates für seine Volksgruppen. Aber die Klärung und Bereinigung der wechselseitig interessierenden Volkstumsfragen erfolgte nicht im Bereich völkerrechtlicher Verpflichtung, wechselseitiger Rechtsbindung, sie blieb im lockereren Bereich diplomatisch-außenpolitischer Abrede. Es lag kein »Abkommen« im Rechtssinn vor, sondern eine Art öffentlicher Notifikation derjenigen vorher ermittelten identischen Grundsätze, die »jeder der beiden Staaten im Rahmen seiner Souveränität als maßgebend« ansah. Diese Formulierung schließt jeden Zweifel über den nicht völkerrechtlichen Charakter dieser Verständigung aus, ohne ihr damit etwas von ihrer Bedeutung zu nehmen. Man hat diesen u. E. äußerst wesentlichen Um-

stand zu bagatellisieren versucht. Es scheint indes bei einem Akt von der damals damit verbundenen Wichtigkeit ausgeschlossen, daß diese Form nicht das Ergebnis bewußter Überlegungen gewesen sein sollte. Vielleicht war sie durch die Grenze des Erreichbaren bestimmt. Jedenfalls war die Erklärung kein Vertrag im völkerrechtlichen Sinne des Wortes. Daraus folgt nun keineswegs, daß ein so schroffer Bruch dieser Grundsätze, wie sie die im Sommer 1939 einsetzende barbarische Verfolgung der Volksdeutschen durch Polen bedeutete, deshalb nicht ohne schwerwiegende Wirkung gewesen wäre. Gerade weil die Präambel der Erklärung die Bedeutung der Volksgruppen und ihrer Rechtslage für die Entwicklung der freundschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Staaten unterstrich, mußte sich Polen darüber im klaren sein, daß seine im Sommer 1939 wieder neu einsetzende Unterdrückungspolitik politisch einen herausfordernden Widerruf dieser Grundsätze und damit der erklärten Absicht gleichkam, an Stelle der Befriedung Kampf, an Stelle freundschaftlicher Beziehungen schroffe Feindschaft zu setzen, wenn sich diese Feindschaft auch zunächst nur an den wehrlosen Volksdeutschen austobte. Der Bruch der außenpolitischen Verständigung über die Grundsätze der Volkstumspolitik durch Polen ist in der Entstehungsgeschichte dieses Krieges einer der belastendsten Posten auf dem polnischen Konto.

Eine Vervollkommnung des in der deutsch-polnischen Erklärung erstmals entwickelten Typs stellte die deutsch-tschechoslowakische Erklärung vom 23. November 1938 dar<sup>12)</sup>. Durch ihren Art. 1 wurde eine Konsultationspflicht begründet. Die beiden Regierungen erklärten ihren Willen, sich über die Fragen, die die Erhaltung, freie Entwicklung und Betätigung des Volkstums der beiderseitigen Volksgruppen betrafen, fortlaufend zu verständigen. Zu diesem Zweck war nach Art. 2 ein deutsch-tschechoslowakischer Regierungsausschuß vorgesehen, der grundsätzliche und Einzelfragen aller Art, die sich auf das Volkstum der beiderseitigen Volksgruppen beziehen, »im Verhandlungswege zu regeln berufen« sein sollte. Falls der Regierungsausschuß keine Einigung erzielen würde, sollten unmittelbare Regierungsverhandlungen einsetzen.

In dieser durch den Untergang des Tschechoslowakischen Staates inzwischen ebenfalls rechtlich bedeutungslos gewordenen Abmachung war aus dem zwischenstaatlichen Charakter der Volkstumsfragen nun auch die adäquate rechtspolitische Folgerung gezogen worden. Trotz andersartiger Einkleidung lag hier eine völkerrechtliche Abmachung vor. Auf dem Wege von Konsultation und Verhandlung zwischen Staatsorganen, wozu rechtlich eine Einlassungspflicht der Regierungen be-

<sup>12)</sup> Vgl. diese Zeitschrift Bd. IX, S. 151.

stand, sollte eine angemessene Behandlung und Lösung auftauchender volkspolitischer Streitfragen gewonnen werden. blieb die deutsch-polnische Erklärung im Rahmen der außenpolitischen Beziehungen, so erfolgte hier ihre Regelung bereits auf völkerrechtlichem Gebiet. Man könnte rückblickend von einem volkspolitischen Konsultations- und Vergleichsabkommen sprechen.

#### IV.

Die allgemeine politische Entwicklung hat im Laufe des Krieges die Ansätze des neuen Volkstumsrechts inzwischen kräftig weiter entwickelt. Zwei Hauptformen treten dabei hervor.

A. Für die vertraglich begründeten Volkstumsrechte ist der zweiseitige Charakter der sie begründenden Abkommen charakteristisch. Die multilateralen Verträge Genfer Stils sind verschwunden. Berechtigte und Verpflichtete stehen sich konkret gegenüber. Sie umfassen nur die durch den sachlichen Problemzusammenhang an und für sich verbundenen und interessierten Mächte. Als wichtigste Fälle völkerrechtlich begründeten Volksgruppenrechts treten uns das deutsch-rumänische und das deutsch-ungarische Protokoll vom 30. August 1940<sup>13)</sup> entgegen, die im Anschluß an den unter maßgeblicher Beteiligung des Reiches gefällten zweiten Wiener Schiedsspruch zur Festsetzung der ungarisch-rumänischen Grenzen abgeschlossen wurden.

Das deutsch-rumänische Protokoll ist kurz und enthält außer der Präambel nur einen Absatz. Das deutsch-ungarische Protokoll ist bedeutend ausführlicher und umfaßt eine Präambel mit 3 Artikeln, wobei insbesondere Artikel 1 mit seinen 8 Absätzen in den Vordergrund tritt. Die parallele Präambel beider Protokolle bringt den anlässlich der deutsch-polnischen Erklärung erörterten Grundtatbestand in Erinnerung, demzufolge die Volksgruppenfrage zwischenstaatlichen Charakter besitzt und der freundschaftliche Grad der betreffenden Staatenbeziehungen von den zu ihrer Regelung angewandten Grundsätzen abhängt.

a) Das deutsch-rumänische Protokoll beschränkt sich auf die Vereinbarung der Verpflichtung, die Angehörigen der deutschen Volksgruppe den Angehörigen rumänischen Volkstums in jeder Weise gleichzustellen und die Stellung der deutschen Volksgruppe im Sinne der Karlsburger Beschlüsse<sup>14)</sup> zur Erhaltung ihres Deutschtums weiter auszubauen<sup>15)</sup>.

<sup>13)</sup> Text siehe diese Zeitschrift Bd. X, S. 748.

<sup>14)</sup> Über die Karlsburger Beschlüsse vgl. Teutsch, Friedrich: Die Siebenbürger Sachsen in den letzten fünfzig Jahren 1868—1919, S. 257ff.: »Die Entscheidung über die Zukunft des Landes fiel in Karlsburg am 1. Dezember. Eine große Nationalversammlung des rumänischen Volkes faßte dort einstimmig begeistert die folgenden Beschlüsse:

b) Bedeutend ausführlicher ist das deutsch-ungarische Protokoll. Die Präambel entspricht der des deutsch-rumänischen Protokolls. Artikel I, untergegliedert in 8 umfangreiche Absätze, legt die Rechte der Volksgruppe in Einzelheiten fest. Artikel II umreißt ihre Pflichten, Artikel III bringt Optionsbestimmungen zugunsten siebenbürgischer Deutscher anlässlich der neuen Grenzziehung.

Die Generalklausel des Art. I umreißt die rechtliche Stellung der deutschen Volksgruppe in den Grundzügen. Sie ist insofern von besonderer Bedeutung, als sie die Frage der Zugehörigkeit des Einzelnen zur deutschen Volksgruppe in Ungarn in einer Weise regelt, die über den Bereich des Protokolls hinaus Bedeutung gewinnen kann. Die Zugehörigkeit zur Volksgruppe wird dort in der Weise bestimmt, daß Angehöriger der Volksgruppe der ist, »wer sich zum Deutschtum bekennt und von der Führung des Volksbundes der Deutschen in Ungarn als Volksdeutscher anerkannt wird«. Diese Kombination des subjektiven mit dem objektiven Prinzip ist aus der Praxis hervorgewachsen und stellt wohl eine optimale Lösung dieser schwierigen Frage dar. Sie trägt einerseits dem subjektiven Zuge des Volksbewußtseins Rechnung, der namentlich bei einer durch lange Perioden staatlicher Assimilationspolitik hindurchgegangenen Volksgruppe von besonderer Wichtigkeit ist (vgl. dazu die Bestimmung des Art. I, 7 letzter Satz). Der Grundtatbestand, daß die willens- und bekenntnismäßige Bejahung und Zuwendung zur Volksgruppe ihre Vollendung in einer

I. Die Nationalversammlung aller Rumänen aus Siebenbürgen, dem Banat und Ungarn, die durch ihre beglaubigten Vertreter am 18. November (1. Dezember) 1918 in Karlsburg versammelt sind, beschließt die Vereinigung dieser Rumänen und aller von ihnen bewohnten Gebiete mit Rumänien. Die Nationalversammlung verkündet insbesondere das unveräußerliche Recht der rumänischen Nation auf den ganzen Banat, eingeschlossen von den Flüssen Marosch, Theiß und Donau.

II. Die Nationalversammlung behält allen oben genannten Gebieten die provisorische Autonomie bis zum Zusammentritt der auf Grund des allgemeinen Wahlrechtes gewählten Konstituante vor.

III. Im Zusammenhang mit dieser als dem Grundprinzip für die Gestaltung des neuen rumänischen Staates verkündet die Nationalversammlung das Folgende:

Die volle nationale Freiheit für alle mitbewohnenden Völker. Jedes Volk wird den Unterricht, die Verwaltung und die Rechtspflege in seiner eigenen Sprache durch Individuen aus seiner eigenen Mitte haben, und jedes Volk wird das Recht der Vertretung in den gesetzgebenden Körperschaften und in der Regierung im Verhältnis der Zahl der zu ihm gehörigen Individuen haben. . . .«

<sup>15)</sup> Zur Durchführung dieser Verpflichtung ist das rumänische Gesetz vom 20. November 1940 ergangen (Monitorul oficial 1940 Nr. 275, deutsche Übersetzung in Nation und Staat, Jg. 14 [1940/41], S. 138; vgl. auch diese Zeitschrift Bd. X, S. 737), wodurch die deutsche Volksgruppe als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt und ihr das Recht verliehen wurde, unter Vorbehalt staatlicher Zustimmung bindende Rechtsvorschriften für ihre Angehörigen zur Erhaltung und Festigung des staatlichen Lebens zu erlassen.

Art Bestätigungsakt seitens dieser selbst finden muß, wird eben in dieser der Anerkennung durch die Führung Rechnung tragenden Bestimmung ausgedrückt. Zugehörigkeit erscheint hier als Wille zum Umschlossenein von einer Gemeinschaft, der einer latenten schweigenden Billigung dieser Gemeinschaft selbst bedarf. Praktisch hat die Volksgruppe mit solchen Bestimmungen vor allem die erwünschte Möglichkeit, etwaiges Konjunktur-Deutschtum fern zu halten und so die innere Festigkeit zu wahren. Die Rechtsstellung dieser so ermittelten Volksdeutschen Ungarns (Angehörigen der deutschen Volksgruppe) wird in der Generalklausel dahin umrissen, daß ihnen erstens die ungarische Regierung die Möglichkeit gewährleistet, ihr deutsches Volkstum uneingeschränkt zu erhalten, zweitens, daß sie dafür Sorge trägt, »daß den Angehörigen der deutschen Volksgruppe aus der Tatsache ihrer Zugehörigkeit zur Volksgruppe und aus ihrem Bekenntnis zur nationalsozialistischen Weltanschauung in keiner Weise und auf keinen Gebieten Nachteile irgendwelcher Art erwachsen«.

Art. I Abs. 1—8 zählen dann die wichtigsten Formen und Unterarten dieser in der Generalklausel allgemein formulierten Rechte auf. Es ist in diesem Zusammenhang zu unterstreichen, daß die in Abs. 1—8 genannten Rechte nicht eine erschöpfende Aufzählung darstellen. Das geht aus dem letzten Satz der Generalklausel (»insbesondere«) hervor. So ist z. B. das aus den konkreten Bestimmungen mit Notwendigkeit zu folgernde Recht der Angehörigen der Volksgruppe, sich politisch als Volksgruppe zu organisieren und sie mit handlungsfähigen Organen auszustatten, wie das der Generalklausel zugrunde liegende Recht der Volksgruppenführung zur Vornahme von öffentlich-rechtlich bedeutsamen Akten gar nicht erst im einzelnen erwähnt. Unter systematischem Gesichtspunkt zerfallen die Absätze 1—8 in mehrere Hauptgruppen. In die eine gehören die Bestimmungen, die für die Angehörigen der Volksgruppe individuelle öffentliche und private Rechte begründen. Hierunter fallen Abs. 1 mit seinen Bestimmungen über Organisationsrechte (erwähnt sind das Recht, Verbände für Jugendpflege, für Sport, für künstlerische Betätigung, allgemein für besondere Zwecke zu bilden), Abs. 2 (Gleichheitsanspruch der Volksgruppenangehörigen in der Berufsausübung), Abs. 5 (freier Gebrauch der Muttersprache in Wort und Schrift, in privaten und wirtschaftlichen Beziehungen und öffentlichen Versammlungen, Gleichheit der Bedingungen in Angelegenheiten der Presse). In diese Gruppe gehört vor allem das in Abs. 8 als Sonderbestimmung formulierte Recht des freien Verkehrs der Angehörigen der Volksgruppe mit dem Großdeutschen Mutterlande. In eine zweite Gruppe gehören alle Bestimmungen, die, wenn auch gleichzeitig individuelle öffentliche Rechte der Volksgruppen-Angehörigen begründend, in erster

Linie eine Verpflichtung der ungarischen Behörden bedeuten, in einem bestimmten Sinn, in einer bestimmten Richtung tätig zu werden. Hierher gehört die wichtige generelle Verpflichtung des Abs. 3, wonach die Angehörigen der Volksgruppe entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung des Staates bei der Besetzung der ungarischen Behörden (ganz allgemein) wie bei der Zusammensetzung der Selbstverwaltungskörper, sofern deren Besetzung durch Ernennung erfolgt, berücksichtigt werden müssen. Ebenso die ergänzende nähere Bestimmung, wonach die volksdeutschen Beamten vorzugsweise bei den Behörden in den volksdeutschen Siedlungsgebieten und den ihnen übergeordneten Zentralbehörden zu verwenden sind. Hierher gehört insbesondere die wichtige sprachrechtliche Bestimmung des Abs. 5 letzter Satz. Danach können sich die Angehörigen der deutschen Volksgruppen der Verwaltungsgebiete, wo sie mindestens  $\frac{1}{3}$  der Gesamtbevölkerung ausmachen, im amtlichen Verkehr der deutschen Sprache bedienen. Die äußere Dienstsprache der staatlichen Behörden ist in diesen Gebieten im Verkehr mit Volksdeutschen daher das Deutsche: die deutsche Sprache ist also durch das deutsch-ungarische Protokoll zur fakultativen äußeren Dienstsprache in den volksdeutschen Gebieten Ungarns erhoben worden. Hierher gehört auch die angesichts der politischen Geschichte Ungarns außerordentlich wichtige Bestimmung des Abs. 7 (Beendigung der Assimilierung, Recht auf Wiederverleihung des früheren eigenvölkischen Namens). Eine dritte Gruppe für sich bilden die Bestimmungen des Abs. 6. Hierin erscheinen nicht wie in den anderen Formulierungen die Rechte der Volksgruppe aufgelöst in Rechte ihrer Angehörigen bzw. in Verpflichtungen des Staates zu deren Gunsten. Hier ist vielmehr die Volksgruppe selbst, als Kollektivität, als Gesamtperson in den Rechtskreis gerückt. Die Befugnisse zu wirtschaftlicher Selbsthilfe und Ausgestaltung des Genossenschaftswesens werden ausdrücklich als Befugnisse der Volksgruppe selbst bezeichnet. Ihr ist damit die Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten zu sein, ausdrücklich zuerkannt.

Art. II formuliert die korrespondierenden Pflichten der deutschen Volksgruppe gegenüber dem ungarischen Staat. Die beiden Regierungen erklären sich darin ihr volles Einverständnis, »daß die vorstehenden Grundsätze in keiner Weise die Pflicht der Angehörigen der Volksgruppe zur Loyalität gegenüber dem ungarischen Staat berühren sollen«. Volle Loyalität ist damit die den Kreis der Volksgruppenrechte ergänzende Verpflichtung gegenüber dem ungarischen Heimatstaat.

Art. III entspringt konkreten einmaligen Problemen, die aus der neuen, durch Siebenbürgen gehenden Grenzziehung entspringen. Er

räumt den Volksdeutschen das Optionsrecht für Deutschland ein und erinnert übrigens daran, daß die neue ungarisch-rumänische Grenzziehung nicht nur Opfer von Rumänien, sondern auch vom Reich als dem Treuhänder der deutschen Volksgruppen verlangt, insofern dadurch der uralte geschichtlich geschlossene Volkskörper des siebenbürgischen Deutschtums zerschnitten und die Sachsen auf die beiden Staaten Ungarn und Rumänien aufgeteilt wurden.

B. Aus der zweiten Gruppe, dem landesrechtlich fundierten Volksgruppenrecht, seien hier in den Grundzügen folgende Regelungen erwähnt.

1. Slowakei. Die slowakischen Bestimmungen sind sowohl rechtsgeschichtlich wie formal interessant. Die Regelung des Volksgruppenrechtes wurde durch die *Verfassung* vom 21. Juli 1939<sup>16)</sup> selbst vorgenommen. Ihr Datum zeigt, daß die Slowakei der erste europäische Staat war, der auf innerstaatlichem Weg die Rechtslage der Volksgruppen grundlegend neu regelte. In formeller Hinsicht ist die Natur des Rechtes der Volksgruppen in der Slowakei eben als verfassungsrechtliche Norm bemerkenswert. Ihnen ist der 12. Hauptteil der Verfassung gewidmet, der indessen nur Rahmenbestimmungen gibt, hinsichtlich der Einzelheiten auf Durchführungsgesetze verweist, die zum Teil noch nicht erlassen sind. Hiernach besteht der Grundsatz der Bekenntnisfreiheit bezüglich der Volkszugehörigkeit (§ 91); ein nationaler Kataster ist vorgesehen. Jede auf Entnationalisierung gerichtete Tätigkeit ist verboten (§ 92). § 93 proklamierte zum erstenmal landesrechtlich, daß die Volksgruppen und ihre Glieder (Angehörigen) »mit ihrem Muttervolk Kulturbeziehungen anknüpfen und pflegen können«. Er gibt ihnen auch das Recht, sich unter eigener Führung kulturell und politisch zu organisieren. Unscharf sind die Grundsatzbestimmungen des § 94. Sie geben den Volksgruppen nur das Recht, »im öffentlichen Leben« und in den Schulen ihre Sprache zu gebrauchen; der Begriff »öffentliches Leben« bedarf einer Verdeutlichung. Ein neues und interessantes Moment bringt § 95. Hiernach haben die in der Verfassung aufgeführten Rechte der Volksgruppen nur insoweit Geltung, als die auf dem Gebiet des Mutterstaates der betreffenden Volksgruppe lebende slowakische Minderheit tatsächlich die gleichen Rechte genießt. Auch in dieser Bestimmung tritt die konnationale Patronanzstellung des volksgleichen Staates und die zwischenstaatliche Natur des Volksgruppenrechtes besonders deutlich in Erscheinung.

2. Kroatien. Die gegenwärtig umfangreichste und großzügigste Regelung volksgruppenrechtlicher Natur ist zurzeit durch die kroatischen Gesetze über die rechtliche Stellung der deutschen Volksgruppe

<sup>16)</sup> Text siehe diese Zeitschrift Bd. IX, S. 759 ff.

durchgeführt. Sie sind charakterisiert durch den Spezialitäts-Grundsatz. Das heißt, sie regeln die Rechtsstellung nur einer bestimmten Volksgruppe, umreißen nicht, wie z. B. die slowakischen Bestimmungen, die Position aller Volksgruppen des Staates schlechthin. Als eine Art verfassungsmäßiger Grundlegung der Natur und Stellung der deutschen Volksgruppe ist das »Gesetz über die vorläufige Rechtsstellung der deutschen Volksgruppe im Unabhängigen Staate Kroatien« vom 21. Juni 1941<sup>17)</sup> zu bezeichnen. Hiernach umfaßt die deutsche Volksgruppe die in Kroatien lebenden Deutschen, die die deutsche Reichsangehörigkeit nicht besitzen und dem Volksgruppenführer unterstehen. Diese so bestimmte Volksgruppe wird mit einer bemerkenswerten und fruchtbaren Formel als »besonderer Bestandteil des unabhängigen Staates Kroatien« bezeichnet. Wir gehen wohl kaum in der Annahme fehl, daß in dieser Formel eine zeit- und wesensgemäße Weiterbildung des Begriffes zu erblicken ist, mit dem die uralte staatsrechtliche Sonderpersönlichkeit Kroatiens im ungarischen Staat als »Corpus separatum« oder »pars adnexa« umschrieben war. Jedenfalls ist hier klar und entschieden und mit einer prägnanten Formulierung die politische wie staatsrechtliche Sonderindividualität der deutschen Volksgruppe anerkannt und unterstrichen. Dieser verfassungsmäßig und politisch definierten Volksgruppe wird die rechtliche Stellung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zugewiesen und zugleich ihr Bekenntnis zum Kroatischen Staat als der Heimat niedergelegt. Vorläufig werden nach dem Gesetz die Interessen der Volksgruppe durch die in den einzelnen Gemeinden, Bezirken und Großgespannschaften einzusetzenden Vertrauensmänner des Volksgruppenführers vertreten. Diese Bestimmungen sind inzwischen durch das Gesetz über die rechtliche Stellung des Führers der deutschen Volksgruppe vom 30. Oktober 1941<sup>18)</sup> ergänzt, wonach es der Volksgruppenführer ist, der die Interessen der deutschen Volksgruppe wahrnimmt und vor der Regierung vertritt. Art. 5 proklamiert für die Angehörigen der Volksgruppe die Gleichberechtigung mit den Angehörigen des Kroatischen Volkes in jeder Hinsicht, besonders in der Erlangung öffentlicher Ämter, Verwaltungsteilnahme, Berufsausübung und wirtschaftlicher Betätigung, sowie Erwerb von beweglichem und unbeweglichem Vermögen. Art. 6 verkündet das Recht auf unbeschränkte Erhaltung des deutschen Volkstums, nationalsozialistische Bekenntnisfreiheit, ungestörte nationale Entwicklungsfreiheit und »unbehinderte Anbahnung und Aufrechterhaltung nationaler und kultureller Beziehungen zum deutschen Muttervolk«; außerdem wird der Volksgruppe unbeschränkte Organisationsfreiheit eingeräumt.

<sup>17)</sup> Text siehe oben S. 247 f.

<sup>18)</sup> Text siehe oben S. 250 f.

Ergänzend tritt dazu das schon erwähnte *»Gesetz über die rechtliche Stellung des Führers der deutschen Volksgruppe«* vom 30. Oktober 1941. Er nimmt, in der Stellung eines Staatskommissars, die allgemeine Interessenvertretung insbesondere vor der Regierung wahr und »sichert die fruchtbare Zusammenarbeit der deutschen Volksgruppe mit dem kroatischen Staat und Volk«. Sein Geschäftskreis ist denkbar umfassend definiert (§ 3). Ebenso wichtig wie großzügig gefaßt ist das »Verordnungsrecht im Rahmen der Gesetze«, das dem Volksgruppenführer gemäß § 4 für die »inneren Angelegenheiten der Volksgruppe« zusteht. In einigen Großgespanschaften stehen dem Führer obligatorische »Referenten für die Angelegenheiten der Volksgruppe« im Range von Staatsbeamten zur Verfügung, hinsichtlich anderer Großgespanschaften hat er das Recht, ihre Einsetzung zu fordern.

Vom selben Datum, 30. Oktober 1941, ist auch das *»Gesetz über den Gebrauch der deutschen Sprache, der deutschen Fahne und der deutschen Abzeichen«*<sup>19)</sup>, das man als Gesetz zum Schutze und des Rechtes der deutschen Symbole bezeichnen könnte. Nach § 1 haben alle Deutschen und deren Organisationen das Recht, die deutsche Fahne auszuhängen, die deutschen Hymnen zu singen und zu spielen und den deutschen Gruß zu gebrauchen. Nach § 7 genießen die Ehre des deutschen Volkes wie die deutschen Symbole und Uniformen den gleichen Schutz wie die des kroatischen Volkes. Hervorzuheben ist, daß im Falle einer Beeinträchtigung nicht nur der unmittelbar Gekränkte, sondern auch die Führung der deutschen Volksgruppe sich an der strafrechtlichen Verfolgung in der Art eines Nebenintervenienten anschließen kann.

Wichtig sind sodann die Bestimmungen des Gesetzes über die dienstrechtliche Stellung der deutschen Sprache. Dort, wo die deutsche Einwohnerschaft über 20% beträgt, ist die deutsche Sprache als Dienstsprache in Ämtern, Gerichten und Selbstverwaltungskörperschaften gleichberechtigt. Öffentliche Bekanntmachungen und Schriftstücke des dienstlichen Verkehrs müssen dort immer zweisprachig (kroatisch-deutsch) sein. Wo die Deutschen über 10% ausmachen, können sie sich ihrer Sprache im Verkehr mit den Behörden bedienen. Besondere Bestimmungen sind über den Schutz deutscher Ortsbezeichnungen ergangen. Städte mit über 20% deutscher Einwohnerschaft, die einen deutschen gebräuchlichen oder durch die Überlieferung erhaltenen Namen haben, führen den kroatischen und deutschen Namen als gleichberechtigte dienstliche Bezeichnungen der Stadt. Dort müssen Stadt- und Straßenschilder zweisprachig sein. Die Feststellung, in welchen Verwaltungseinheiten und Gemeinden die deutsche Einwohnerschaft im Verhältnis zur kroatischen über 20% bzw. über 10% bildet, wird vom Innen-

<sup>19)</sup> Texte siehe oben S. 251f.

minister durch Verordnung getroffen, wozu erst die Fühlungnahme mit dem Volksgruppenführer herzustellen ist. Eine Abänderung auf Grund etwaiger neuer Volkszählungsergebnisse bedarf ebenfalls solcher Fühlungnahme.

Schließlich erging ein weiteres »Gesetz über Beamte und Angestellte deutscher Abstammung im öffentlichen Dienst im Unabhängigen Staat Kroatien« vom gleichen Datum<sup>20)</sup>. Als solche werden aufgefaßt Personen, »die sich für Deutsche erklären und die die deutsche Volksgruppe als ihre Mitglieder bzw. als Deutsche anerkennt«. § 2 begründet eine Art Beurteilungsrecht der Volksgruppe für Bewerber um solche Stellen. Eine Bewerbung um Aufnahme in den öffentlichen Dienst oder Anstellung muß von dem Führer der Volksgruppe empfohlen werden, er hat die Gesinnung und die völkisch-politische Zuverlässigkeit zu begutachten. Diese deutschen Beamten haben eine besondere Eidesformel abzulegen. Vor dem üblichen Treueid an den kroatischen Staat wird die Treueformel für das deutsche Volk und den Führer vorgeschaltet. Sie werden dann gewissermaßen auf die deutschen Gebiete Kroatiens radiziert (§ 5). Nach Möglichkeit sind in deutschen Ortschaften deutsche Beamte und Angestellte zu verwenden, an die Spitze der deutschen Mehrheitsgemeinden Mitglieder der deutschen Volksgruppe zu stellen. Wie bei Bewerbung und Anstellung ist auch nach § 6 bei Amtsentfernung, Pensionierung und Entlassung die Volksgruppe zwischen geschaltet.

Auch hier besteht gegen Zuwiderhandlungen ein konkurrierendes Einspruchsrecht des Einzelgeschädigten (Beamten oder Angestellten) wie der Volksgruppenführung.

3. Serbien. Bemerkenswert ist die serbische *Verordnung über die Rechtsstellung der deutschen Volksgruppe in Serbien* vom 19. Juli 1941<sup>21)</sup>, da sie auch den Willen der serbischen Regierung zeigt, trotz der außerordentlich schwierigen Verhältnisse im Staate die Frage der Volksgruppen grundsätzlich zu regeln. Nach Art. 1 umfaßt die deutsche Volksgruppe alle Deutschen in Serbien, die nicht deutsche Staatsangehörige sind und der Führung der deutschen Volksgruppe unterstehen. Es ist also der Volksgruppe selbst überlassen, die nähere Art der Zugehörigkeit zu regeln. In Abs. 2 des Art. 1 wird der Volksgruppe das »unbeschränkte Recht der Betätigung auf dem politischen, dem kulturellen, dem wirtschaftlichen und dem sozialen Gebiet« eingeräumt. Durch Art. 2 erhält die Volksgruppe den Charakter einer Rechtsperson des öffentlichen Rechts. Erwähnenswert ist die Regelung des Art. 3.

<sup>20)</sup> Text siehe oben S. 248 ff.

<sup>21)</sup> Text siehe oben S. 253. — Neufassung auf Grund der Ergänzungsverordnung vom 29. Januar 1942 siehe unten S. 621 f.

durch die nicht nur der Volksgruppenführer selbst, sondern auch dessen Vertrauensmännern das Recht eingeräumt wird, dezentralistisch die Interessen der Volksgruppe gegenüber den staatlichen Stellen wahrzunehmen. Art. 4 stellt die völlige Gleichberechtigung der Mitglieder der deutschen Volksgruppe mit den Angehörigen des serbischen Volkes im umfassenden Sinne fest.

Hervorzuheben ist ferner die *Verordnung über die Schulen der deutschen Volksgruppe im Banat* vom 28. September 1941<sup>22)</sup>. Sie räumt der Volksgruppe das Recht zur selbständigen Organisation des deutschen Schulwesens im Banat ein. Man kann von einer uneingeschränkten Schulsebstverwaltung der Volksgruppe sprechen; der Staat behält sich lediglich das Aufsichtsrecht vor.

Die Teilnahme der deutschen und ungarischen Volksgruppe an der Verwaltung des Banats ist durch die *Verordnung über die Innere Verwaltung des Banats* vom 27. Juni 1941<sup>23)</sup> und die *Verordnung über die Teilnahme der ungarischen Volksgruppe an der Verwaltung des Banats* vom 23. Oktober 1941<sup>24)</sup> geregelt. Die weitere Entwicklung wird erst erweisen, inwieweit diese durch die besonderen Verhältnisse des Banats bedingten Sonderregelungen von bleibender Bedeutung sind.

## V.

Unser Überblick zeigt, wie sich seit dem Zusammenbruch des Genfer Minderheitenschutzes rasch neue Formen des Volksgruppenrechts entwickelt haben.

Rücken wir diese Entwicklung in größere Zusammenhänge, so tritt ihre enge Verbindung zu den bestimmenden staats- und völkerrechtlichen Veränderungen des Kontinents hervor. Vorsicht und Zurückhaltung, die der Behandlung im Gang befindlicher und von den großen endgültigen Entscheidungen abhängiger rechtspolitischer Prozesse zukommen, scheinen nicht zu verbieten, uns kurz diesen allgemeineren Seiten des neuen Volksgruppenrechts zuzuwenden. Bereits zu Eingang haben wir auf die regionale Begrenzung hingewiesen, die das Volksgruppenproblem und damit die Verbreitung der neuen Rechtsformen kennzeichnet. Auch hier zeichnen sich die Folgen der Verschiedenheiten ab, die zwischen Westen, Mitte und Osten Europas in den völkischen Grundverhältnissen wie in der nationalen und staatlichen Entwicklung bestehen. Es ist kein Zufall, daß sich die neue Entwicklung des Volksgruppenrechts auf dem früheren Boden dreier »historischer« Großmächte

<sup>22)</sup> Text siehe oben S. 254 ff.

<sup>23)</sup> Text siehe unten S. 623 ff.

<sup>24)</sup> Text siehe oben S. 257 f.

abspielt, die inzwischen teils völlig verschwunden, teils schon entscheidend verändert sind oder einer solchen Veränderung entgegen-treiben: Österreich-Ungarn, die alte Türkei und Rußland. Alle drei Mächte waren weniger »Staaten« im westlichen Sinn, sie blieben trotz aller zentralistischer Anstriche dem Typ des »Reiches« nicht zuletzt gerade auch wegen ihrer völkischen Differenziertheit angenähert. Die Versailler Periode hat den auf verschiedene Klein- und Mittelstaaten zersplitterten Raum nach dem Vorbild der westeuropäischen »Staaten« zu organisieren versucht. Aus der Erbmasse dieser Mächte entstanden, in Anknüpfung an Umbildungsprozesse bereits des 19. Jahrhunderts, haben die »Nachfolgestaaten« das Problem der Volksgruppen mit der Abstraktion des demokratischen Staatsbürgers als Träger der politischen Rechte zu lösen versucht. Die Herrschaft dieses Staatstyps, der im Bereiche der Donaumonarchie sein Heraufkommen bereits 1848 anmeldete, ist beendet. Er wollte die am französischen Einheitsstaat erwachsenen Parolen und Ergebnisse der Einheit und Unteilbarkeit sowie die dazugehörigen ergänzenden Grundsätze Rousseaus gegen die »corps intermédiaires« in Räumen anwenden, die solcher Übertragung infolge völlig anderer Strukturen und politischer Verhältnisse widerstritten. Diese Tendenzen sind gescheitert. Blickt man in die Geschichte zurück, so wird eine Analogie überraschen. Man wird bis zu einem gewissen Grade die 20 Jahre der Herrschaft dieser Ideen mit der zehnjährigen Verfassungspolitik Josefs II. (1780—1790) vergleichen können und dürfen. Josef wollte aus dem vielfältigen, nach verschiedenen ständischen und landschaftlichen Rechten regierten, provinziell-völkisch-geschichtlichen Besonderheiten Rechnung tragenden, in vielen Sprachen redenden Habsburger Reich eine einheitliche Staatsmaschine nach französisch-preußischem Zuschnitt machen. Daß er scheiterte, ist bekannt. Wichtig daran ist aber vor allem die ergänzende Tatsache, daß aus diesem Scheitern die völkisch-regionalistische Gegenbewegung im Bereich der Monarchie hervorging, die in eine Erstarkung des völkischen Regionalismus und der »historisch-politischen Individualitäten« auslief. Die Josefinischen Tendenzen, die bereits im 19. Jahrhundert von Budapest aus im Bereich der Stefanskronen wieder aufgenommen wurden, haben, in moderner Form, auch den Nachfolgestaaten zugrunde gelegen. Ein einziger freilich gewichtiger Unterschied besteht im Subjekt des Unternehmens: Josef machte den Zentralisierungs- und Egalisierungsversuch im Rahmen eines großräumigen Reiches; von 1920 an wurde der Versuch an zahlreichen Stellen innerhalb relativ kleinräumiger Bezirke unternommen.

Wie nach Josef II., so scheint auch heute das Scheitern dieser verschiedenen lokalen Versuche, völlig souveräne, verfassungsmäßig liberal-

demokratisch konstruierte Staaten zu schaffen, zum Beginn eines gegenläufigen Prozesses zu werden, der nun schicksalhaft zusammenfällt mit den aus dem Gebot des Tages entspringenden Tendenzen zur großräumigen Ordnung des Kontinents. Im Heraustreten und in der rechtlichen Festigung der in dem skizzierten Raum beheimateten Volksgruppen besteht ein Element der Neuordnung dieses Raumes und damit Europas.

Wie der Josefinismus dialektisch den Grund zum modernen Nationalitätenproblem des Donau-Karpathenraums legte, neue politische Grundbegriffe für diesen Raum heraufführend, in denen sich die neue politische Struktur ausdrückte (nationale Autonomie, historisch-politische Individualitäten, Länderföderalismus usw.), die Ausdruck des kommenden Staatstypus waren, so kündigt auch das neue Volksgruppenrecht den Wandel des Staatstyps dieses Raums, den Beginn einer neuen verfassungspolitischen Ära an. Die völkischen Energien dieser Räume haben sich als bleibende Elemente erwiesen. Soweit es sich um Teilgruppen größerer Völker handelt, sind sie durch das Bewußtsein dieser staatsübergreifenden Zugehörigkeit durchdrungen und entscheidend dadurch bestimmt. Indem das neue Volksgruppenrecht an beide Grundtatbestände: korporative Teileinheit und Zugehörigkeit zu einem größeren Volk anknüpft, hebt sie damit ein Grundelement der gesellschaftlichen und politischen Wirklichkeit dieser Region ins Recht. Die neuen Regelungen beseitigen damit die Fiktion der Geschlossenheit nur scheinbar völlig souveräner Staaten. Sie tragen der Vielfältigkeit ihrer völkischen Natur, der staatsübergreifenden Bewußtseinslage wesentlicher Teile ihrer Bevölkerung Rechnung. Eine Bestimmung wie die des § 4 des kroatischen Gesetzes über die Beamten und Angestellten deutscher Abstammung wäre früher als eine rechtlich kaum zu erfassende Ausnahmeerscheinung gewertet worden, heute wirkt sie als entschlossene Konsequenz einer neubezogenen Grundposition.

So erscheint das neue Volksgruppenrecht, das Recht korporativ-verfaßter völkischer Sondergruppen, in strukturellem Zusammenhang mit den Rechtsfiguren des Protektorats Böhmen und Mähren, des »Nebenlandes« Generalgouvernement und der Neuordnung im Ostland als ein Gebiet, auf dem der Strukturwandel der politischen Einheit vom Staat zum Reich besonders sinnfällig in Erscheinung tritt.