

Das Minoritätenrecht der baltischen Staaten.

Prof. Max Laserson (Riga).

Das Minoritätenrecht der baltischen Staaten darf keineswegs als ein juristischer *deus ex machina* betrachtet werden. Zum Verständnis des jetzt geltenden Minoritätenrechts ist es notwendig, sich seine Entstehung zu vergegenwärtigen. Es wäre sehr oberflächlich gesehen, wollten wir dieses Recht als alleiniges Ergebnis der den Weltkrieg beschließenden Minderheitenverträge betrachten.

Die Entstehung des baltischen Minoritätenrechts wurzelt in der Geschichte der zwischenvölkischen Beziehungen des Baltikums und — noch weiter zurückgeblickt — in der Geschichte des Ringens der Nationalitäten Altrußlands um das Recht ihrer Selbstbestimmung. Nicht nur ist die gesamte Terminologie, sondern auch die juristische Konstruktion der einzelnen Institute diesem naturrechtlich anmutenden Kampfe entnommen. Aus den *traités relatifs aux minorités* läßt sich kein gestaltender minoritätenrechtlicher Begriff entnehmen, weil dieselben meistens nur entweder als Schutz und Abwehr gegen positive Beschränkungen und falsch gerichtetes behördliches Ermessen gedacht sind oder aber als positive Konstruktionen nur Gleichberechtigung und selbst diese hauptsächlich der den Minoritäten zugehörigen Personen gewähren.

Die Minderheitenverträge, welche direkt die zentraleuropäischen Staaten belasten, hatten als solche ursprünglich keinen weiteren Geltungsbereich als nur die in jedem von ihnen erwähnten Länder. Späterhin erst wurden diese Verträge als eine gewisse Gesamtheit allgemeiner Prinzipien aufgefaßt, die in dieser ihrer Gesamtheit zunächst einmal die ganze Materie als einen gewissen Status konstituieren und hernach ihre Verwirklichung völkerrechtlich garantieren. Die baltischen Staaten haben, wie bekannt, diese Verträge nicht mitunterschrieben, sind aber indirekt durch einen Beschluß der Versammlung des Völkerbundes vom 15. Dezember 1920 hierzu verpflichtet worden. Dieser Beschluß lautet: «*Dans les cas où les Etats baltiques, caucasiens et l'Albanie seraient admis dans la Société des Nations, l'Assemblée leur recommande de prendre les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités des minorités, et leur demande de vouloir bien se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'appli-*

cation». Die (nach einigen Jahren) darauf erfolgten Deklarationen der baltischen Staaten sind nur als eine in Form von Akzepten übernommene Verpflichtung zu verstehen, diesen allgemeinen Prinzipien der Minderheitenverträge nachzukommen.

Die Minderheitenverträge, soweit sie indirekt durch die Deklarationen Litauens (vom 12. Mai 1922), Lettlands (vom 7. Juli 1923), Estlands (vom 17. September 1923) über den Minderheitenschutz anerkannt sind, könnten keineswegs diesen Ländern ein ausgebautes Minderheitenrecht gewähren, wenn nicht innerhalb dieser Staaten selbst von lange her der Kampf um nationales Recht eine Vorgeschichte gehabt hätte. Dieses läßt sich um so sicherer feststellen, als in den Nationalitätenstaaten, die diese Verträge direkt unterzeichnet haben (Polen, Ungarn, Türkei, Rumänien usw.) und mit Verpflichtungen aus diesen Verträgen unmittelbar belastet sind, es kein derartig entwickeltes Minoritätenrecht gibt. Dieses ergab sich in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten besagter Verträge und Konsolidierung der Staatsform einzelner zentraleuropäischer Nationalitäten-Staaten. Bereits in den Jahren 1920—1923 konnten die baltischen Staaten konstatieren, daß sie ihren diesbezüglichen Verpflichtungen besser nachgekommen sind, als die anderen Staaten, die diese Verträge direkt unterzeichneten. Bezüglich Lettlands findet diese Erkenntnis Ausdruck im Briefe des Außenministers S. Meierowitz an den Völkerbund, datiert 1. Sept. 1921, in dem es u. a. ausdrücklich heißt: »Quant à la protection des minorités en Lettonie, je tiens à souligner que l'Assemblée Constituante de Lettonie a déjà adopté des mesures qui garantissent aux minorités l'autonomie scolaire et culturelle la plus étendue, mesures qui ne sont pas en désaccord avec les principes généraux inscrits dans les traités des minorités et dont la plus stricte application est soigneusement contrôlée par le Gouvernement».

Ähnlich heißt es u. a. in der Deklaration des Gesandten Walters vom Jahre 1923: »Le Conseil (des Völkerbundes) aura toutefois le droit de se saisir de nouveau de la question et de rouvrir les pourparlers, si la situation des minorités en Lettonie ne lui semble pas correspondre aux principes généraux inscrits dans les différents traités dits de minorités». Im übrigen spricht aber die Deklaration beständig von *Personen*, die den Minoritäten angehören (personnes, appartenant à des minorités).

Auch die völkerrechtlichen Äußerungen Estlands lassen keinen Zweifel darüber übrig, daß Estland seinen diesbezüglichen Verpflichtungen nicht nur entsprochen, sondern daß es dieselben weit überboten hat. So heißt es in der Erklärung Pustas: »le peuple esthonien . . . a donné aussi de multiples preuves qu'en toutes circonstances il sait tenir sa parole. Et je me féliciterai à double titre si ces pourparlers sur le statut des minorités en Esthonie ont pu contribuer à *éclaircir la question de la*

protection des minorités en général.» Sehr bezeichnend berufen sich beide Staaten auf ihr eigenes innerstaatliches Recht, — Estland selbst auf seine Verfassung, um sich desto stärker direkter Beaufsichtigung und Kontrolle des Völkerbundes zu entziehen. Estland behält sich vor, die von ihm abgegebene Deklaration nicht als einen völkerrechtlichen Minderheitenvertrag gelten zu lassen. «Il doit, en outre, être bien entendu que la présente déclaration forme, avec la résolution soumise au Conseil un tout inséparable qui ne saurait, par ailleurs, être considéré comme constituant un traité de minorités». Die Intervention seitens des Völkerbundes wird von allen baltischen Staaten grundsätzlich nur ausnahmsweise zugelassen und zwar bei vorgekommener Durchbrechung der allgemeinen gewährleisteten Grundsätze des Minderheitenschutzes.

In den obenangeführten offiziellen Deklarationen konnte nicht die Auffassung zum offenen Ausdruck kommen, die allen obigen Ausführungen zugrunde liegt, nämlich, daß sich die völkerrechtliche Regulierung des Minderheitenrechts eigentlich auf alle polynationale Staaten beziehen müßte und daß, mangels einer solchen allumfassenden prinzipiellen Regelung, die Forderungen des Völkerbundes den baltischen Staaten gegenüber nicht vollberechtigt seien und ihnen eher aus politischen als aus rein rechtlichen Erwägungen heraus Folge zu leisten sei.

Daß diese Deklaration keine bestimmende Bedeutung für den Ausbau des Minoritätenrechts in jedem einzelnen baltischen Staat haben konnte, erhellt am besten aus folgendem. Alle drei Staaten insgesamt haben sich in ihren Deklarationen zu weniger Zugeständnissen verpflichtet, als sie selbst das in ihren Verfassungen und organischen Gesetzen taten. Man hielt sich vielmehr an Gewährung von Schutzrechten und Gleichberechtigung an »Personen, die zu den Minderheiten gehören«, als wie an Minderheiten als öffentlichrechtlich anerkannte Gesamtheiten; somit blieben hier als rechtlicher Maßstab die Minderheitenverträge geltend. Weiter ging man nicht in völkerrechtlicher Zuerkennung. Aber auch dieses versuchte man unter Berufung auf seine Souveränität als freien Entschluß des betreffenden Staates darzustellen. Dieses gilt insbesondere von Lettland.

Eingangs wurde bereits erwähnt, daß das Minderheitenrecht des Baltikums seine Entstehung einer Vorgeschichte der nationalen Kämpfe in Altrußland verdankt. Es würde unvermeidlich zu Trugschlüssen führen, wollten wir dieses Recht irgendwie anders entstehen sehen. Im kaiserlichen (europäischen) Rußland waren sämtliche Nationalitäten im Laufe der zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts für ein nationales Eigenleben und Selbstbestimmung gereift. Viele unter diesen Nationalitäten älterer Kulturherkunft wurden dem russischen Reiche sub conditio einer Wahrung ihrer nationalen und gebietshistorischen Eigenart einverleibt. Dieses bezieht sich auf die sogenannten russischen Ost-

seeprovinzen (heutiges Lettland und Estland) mit ihrem eigenen deutschen Rittertum und Kirchenwesen, ferner auf Finnland, auf Kongreßpolen und seine andersvölkischen Dependenz (heutiges Litauen und Weißrußland), auf Ukraine, Beßarabien und im Süden auf Georgien und Armenien. Das kaiserliche Rußland, welches etwa seit der Zeit Peters des Großen diese Einverleibungen, während des 18. und 19. Jahrhunderts langsam vollzög, sah sich gezwungen in der ersten Zeit den annektierten Gebieten, die von Andersvölkischen besiedelt und meistens an den Grenzen des weiten Zarenreiches gelegen waren, einige Zugeständnisse auf dem Gebiete der rechtlichen (insbesondere zivilrechtlichen) Ordnung, der Agrarverhältnisse, der städtischen und ländlichen Selbstverwaltung, des Schul- und Kirchenwesens zu machen¹⁾. Am stärksten hat sich dieser eigenartige nationalterritoriale Status für Finnland erhalten, welches bis zuletzt eine volle Gebietsautonomie genoß, und für die baltischen Provinzen.

Zugleich mit diesen sehr bescheidenen Zugeständnissen, die allmählich geschmälert und sehr willkürlich durch verschiedene am Ruder stehende Regierungen gehandhabt wurden, erhob sich nach der Revolution von 1905 und dem von ihr erkämpften Scheinkonstitutionalismus eine ungemein intensive Nationalitätenbewegung, die schon zu Zeiten der ersten Reichsduma (1906) in der Forderung der Schaffung autonomer nationaler Gebiete mit föderativer Bindung gipfelte. Diese autonom-föderalistischen Bestrebungen fanden ihren halboffiziösen Ausdruck in der Bildung eines besonderen Parlamentsblockes nichtrussischer Abgeordneten in der ersten Reichsduma.

Mit dem Erwachen dieser naturrechtlich stark durchsetzten nationalen Bewegung machten sich allmählich immer neue Abzweigungen bemerkbar, immer neue Völker traten hervor. Handelte es sich zu Beginn und Mitte des 19. Jahrhunderts hauptsächlich um eine Fronde der in ihrem Gebiete national herrschenden und führenden Völkergruppen — wie etwa der Schweden in Finnland, der Deutschen in Liv- und Kurland, des polnischen Adels in Polen, Weißrußland, Litauen und (teilweise) Ukraine, so gestaltete sich die Entwicklung zu Ende des 19. Jahrhunderts wesentlich anders. Es begannen allmählich die unhistorischen ethnographisch-passiven Gruppen, die entweder aus einem ehemaligen Staatsvolke zu einem hörigen Bauernvolke gänzlich (wie Litauer) bzw. teilweise (Georgier) degradierten oder aber auch nie in historischer Perspektive auf ihrem Gebiete ein Staatsvolk bildeten (Letten, Esten, Weißrussen), um nationale Selbstbestimmung und Autonomie zu ringen.

In den knappen zwölf Jahren nach der Erhebung von 1905 bis zur

¹⁾ Vgl. Baron B. Nolde, Grundriß des russischen Staatsrechts, Petersburg 1911 (russisch), insb. Kap. III »Über die Einheitlichkeit und Unteilbarkeit Rußlands«, S. 223 ff.

republikanischen Revolution von März 1917 hat sich eine mächtige Bewegung vieler Nationalitäten westlicher und östlicher Mentalität erhoben, die rapid von den bescheidensten Ansprüchen auf Nichtunterdrückung ihrer Schulen bis zu staatsrechtlich fein durchdachten Forderungen nach Gebietsautonomie mit Gewährung personaler Autonomie an die eigenen auf gegebenem Gebiet ansässigen Minderheiten emporschnellten. Befehdeten sich die neu aufstrebenden Völkergruppen in ihren eigenen Gebieten, so mußten sie oft paktieren, wo es sich um einen Kampf gegen das das gesamte Reich beherrschende russische Volkstum handelte. Das merkte man oft bei Bildung von Wahlblocks während der Parlamentswahlen nach 1906.

Auch die Erlasse der Märzrevolution 1917 haben den Begriff der nationalen Selbstbestimmung für immer mit der Anerkennung der örtlichen Minderheitenrechte verquickt.

Gleich nach der Märzrevolution wurde im Bestande des Innenministeriums des damals demokratisch-republikanischen Rußlands ein besonderes Departement für Nationalitäten begründet, welches sich als Aufgabe stellte, die Autonomie, Gebietsselbstverwaltung und Sprachenrechte der vielzähligen Völkerschaften Rußlands zu normieren; es gab im Bestande dieses Departements auch eine besondere Abteilung für die baltischen Provinzen.

Dasselbe Departement hat viel dazu beigetragen, zwei sogenannte Landesräte für die beiden baltischen Provinzen des damaligen Rußlands zu schaffen, von denen ein beträchtlicher Teil des durch Letten besiedelten Gebietes (Kurland) zu jener Zeit unter deutscher Okkupation stand. Die Landesräte stellten Selbstverwaltungsorgane territorialautonomer Natur dar und sollten den Grundstock zu einer weiteren rechtlichen Entfaltung der nationalen Autonomie der Letten und Esten bilden. Ein Landesrat wurde für das von den deutschen Truppen nicht besetzte Gouvernement Livland (mit überwiegend lettischer Bevölkerung), ein zweiter für Estland ins Leben gerufen. Das vom Departement ausgearbeitete Gesetz über den Gebrauch örtlicher Sprachen beim Gericht und bei den Verwaltungs- und Selbstverwaltungsbehörden läßt sämtliche örtliche Sprachen (besonders als äußere Dienstsprachen) ohne Unterscheidung einer Majorität und Minorität zu²⁾. Als Ergebnis der russischen Märzrevolution kann auch das ukrainische Gesetz über national-personale Autonomie vom 9. Januar 1918 betrachtet werden, welches sämtlichen Minoritäten der Ukraine eine volle Autonomie auf Grund von nationalen Katastern und Selbstbesteuerung gewährt³⁾. Dieses Autonomiegesetz mutet geradezu wie ein Vorbild des estnischen Autonomie-Gesetzes vom 25. Februar 1925 an.

²⁾ Siehe mein Buch: Nationalität und Staat, Petersburg 1918 (russisch) S. 181 ff.

³⁾ *ibid.* S. 177.

Sowohl in der großen Broschürenliteratur 1905—1917, als in den mündlichen Äußerungen haben naturrechtliche Erwägungen auf Grund österreichischer Zugeständnisse und Beispiele eine eminent wichtige Rolle gespielt. In dieser Hinsicht war die russische Revolution von 1917 eine verstärkte Wiederholung der österreichischen Revolution von 1848. Auch spielte dabei die deutsch-österreichische staatsrechtliche und politische Literatur die Rolle einer maßgebenden Wegweiserin, die Namen Herrnritys, Palacky's, Fischels, Bernatziks, Springer-Renners, Otto Bauers u. a. wurden alltäglich gebraucht und ihre Werke beständig bei Streitfragen angeführt.

Dies ist auch im wesentlichen der ideologische Weg, den das baltische Minderheitenrecht gegangen ist. Die Friedensverhandlungen, die völkerrechtlichen Diskussionen um die Minderheitenverträge kamen nicht nur historisch später, sondern konnten auch garnicht wesentlich auf die Verfassungsgarantien für Minderheitenrechte und auch nicht auf die einzelnen Minderheitengesetze einwirken. Das muß um so entschiedener unterstrichen werden, als die ideologischen und national-psychologischen Voraussetzungen des baltischen Minderheitenrechts oft ganz entlegen gesucht werden.

Wir sind auch damit einverstanden, daß bei der Gewährung gewisser Rechte die Vorgeschichte der Gesetzesbestimmungen von großer Wichtigkeit ist. Man kann sich bei Untersuchung des Minoritätenrechts nicht auf dogmatisch-rechtliche Analyse beschränken, letztere gibt uns keine Einsicht in die Motive. Wollen wir das Wesen der Sache treffen, so muß zugleich mit der dogmatischen Auslegung eine positive Analyse auf Grund geschichtlich-politischer Untersuchungen unternommen werden. Die Materie des Minderheitenrechts ist noch zu jung, noch viel zu deklarativer materiell-rechtlicher Natur, ohne genügende prozessual-rechtliche *Auswirkung*, als daß wir uns nur auf dogmatische Hermeneutik beschränken könnten. Es wiederholt sich hier nochmals der Unterschied im Werdegang zwischen Privatrecht und Staatsrecht. Ist ersteres aus Forderungen und Klagen herausgewachsen, ist hier der Streit und das nachfolgende das materielle Normieren, so handelt es sich im Staatsrecht wesentlich unmittelbar um die materielle Niederlegung gewisser Normen und dann erst um ihre prozessuelle Durchsetzung bzw. Verwirklichung.

Auch für das Minderheitenrecht gilt dieser Satz. Im Anfang war die rechtliche Anerkennung, die materielle Norm. Ist dem so, so muß entschieden hervorgehoben werden, daß diesen materiellen Normen des baltischen Minderheitenrechts keine Ansichten und Einstellungen zugrunde liegen, welche für die alten europäischen Staaten maßgebend gewesen waren.

Wir haben oben in allgemeinen Strichen den Werdegang der Staats-

mentalität der heutigen baltischen Staaten geschildert: es ist der Weg von Völkern, die *den ganzen Vorbereitungsprozeß zur Staatswerdung als Minoritäten durchgemacht haben*. Litauer, Letten und Esten waren etwa bis Dezember 1917 russische Minderheiten, sogar in ihrem Kampf für volle Autonomie — höher gingen die Forderungen bis zur bolschewistischen Umwälzung nie — konnte sich in dem naturrechtlichen vordogmatischen Stadium kein Nationalstaatsgedanke im westeuropäischen Sinne des Wortes festlegen. Dazu fehlten gänzlich die Voraussetzungen.

Für die westeuropäischen Staaten (Frankreich, Deutschland, Italien) war der Gedanke des Nationalstaates das Ergebnis eines langwierigen inneren Kampfes eines von jeher bestehenden Staatswesens gegen die in seiner Mitte vorhandenen Hemmungen für die volle Entfaltung der Lebensmöglichkeiten einer Nation. Innerstaatlich gesehen, war dieser Kampf zugleich ein Ringen sozialer Natur, es bedurfte einer Solidarisierung zwischen der königlichen Macht und dem Bürgertum gegen den Adel zwecks Stärkung der Souveränität; außenpolitisch gesehen erforderte der Nationalstaat eine territoriale Einbeziehung möglichst größerer konnational besiedelter Gebiete.

Ganz anders ist es um die baltischen Staaten bestellt. Meines Erachtens bedeutet hier die Staatswerdung nur die Erreichung des Superlativs der Autonomie, als Form der Selbstbestimmung. Der Nationsbegriff, gipfelnd im Staatswesen, widersetzt sich hier nicht dem Ständewesen, der *État* den *«états»*. Die *ganze* Nation (oder richtiger gesagt — Nationalität) findet endlich eine Stätte für ihre Selbstbestimmung und -behauptung; insofern könnte man auch allerdings bei den baltischen Staaten von Nationalstaaten sprechen. Hierbei wollen wir uns dadurch nicht irreführen lassen, daß terminologisch »Minderheit« die Voraussetzung einer nationalen Mehrheit des Staates bedeutet ⁴⁾. Viel wichtiger ist dabei etwas ganz anderes. Der baltische Staat ist Nationalstaat insoweit, als er sprachlich und kulturell der numerisch herrschenden Nation die größtmögliche Entfaltung gewährt, er ist es aber nicht im konstruktiv staatsrechtlichen Sinne des Wortes.

Die Verfassungen aller drei baltischen Staaten gründen die Souveränität des Staates auf das Gesamtvolk des Landes. Wir lesen im Art. 2 der lettländischen Verfassung: »Die souveräne Gewalt des Staates Lettland gehört dem lettländischen Volke« (nicht etwa nur dem lettischen Volke), sowohl als im § 1 der estländischen: »Estland ist ein selbständiger, unabhängiger Freistaat, in dem die Staatsgewalt in den Händen des Volkes ruht«, und im § 1 der litauischen Verfassung: »Die souveräne Staatsgewalt gehört dem Volke«. Hier bedeutet Volk Element

⁴⁾ Siehe J. Robinson, *Der litauische Staat und seine Verfassungsentwicklung*. Jahrb. d. öff. Rechts, 16. Band, 1928, S. 305.

des Staates (besonders hervorgehoben in der lett. Verfassung) nicht etwa herrschende Nationalität.

Zugleich jedoch lassen alle drei Staaten das Volk ihres Staates aus national-organisierten Gruppen entstehen. Dies findet seine Widerspiegelung entweder in den Verfassungen oder in den ihnen vorausgehenden Deklarationen und Kundgebungen, denen ein unbedingt bindender öffentlich-rechtlicher Charakter beigelegt werden muß, ferner bestätigen dieses die auf Grund benannter Deklarationen und Verfassungen später veröffentlichten organischen Gesetze.

Bezüglich *Lettlands* steht die Frage prima facie etwas schwieriger als in den übrigen baltischen Staaten und zwar deshalb, weil zum Unterschied von Litauen und Estland die lettländische Verfassung das Minoritätenrecht nicht normiert. Es ist dies eine Folge dessen, daß der gesamte zweite Teil — über die subjektiven öffentlichen Rechte — des bereits fertiggestellten Entwurfs in der verfassungsgebenden Versammlung verworfen wurde⁵⁾. Und trotzdem ist der öffentlich rechtliche kollektive Status der Minderheiten auch in Lettland verfassungsgemäß verbürgt. Allerdings müssen wir hier den Begriff »Verfassung« nicht als formale »geschriebene Verfassung« bezeichnen, vielmehr ist hier am Platze der absolute Verfassungsbegriff, wie er in der »Verfassungslehre« von Carl Schmitt letzthin entwickelt wurde. Am Beispiele Lettlands mit seiner geschriebenen Rumpfverfassung, der vorhin und späterhin eine ganze Reihe konstitutioneller Einzelgesetze vor- und nachgegangen sind⁶⁾, bewahrheitet sich am besten die These Schmitts von der Unhaltbarkeit der Verfassung als einer normativen für alle künftigen Zeiten geschlossen kodifizierten Einheit. Gerade hier sehen wir, daß die Verfassung sich in eine Reihe von »einzelnen positiven Verfassungsgesetzen« verwandelt hat.

In der für die lettländische Verfassung grundlegenden »Plattform des Volksstaates Lettland« vom 18. XI. 1918 werden besondere Rechte der Minoritäten festgelegt, wobei die entsprechenden nationalen »Gruppen« als öffentlich-rechtlich geeinte Korporationen zu verstehen sind.

»IV. Rechte der Andersvölkischen.

1. Die nationalen Minderheiten senden ihre Vertreter in die verfassungsgebende Versammlung und gesetzgebende Stellen auf Grund des Verhältniswahlrechts.
2. Die in den Volksrat Lettlands eingetretenen Minderheiten nehmen Anteil an der Provisorischen Regierung.

⁵⁾ Siehe meinen Artikel: Die Verfassungsentwicklung Lettlands im Jahrb. d. öff. Rechts Bd. XI, 1922.

⁶⁾ Siehe meine lettische Abhandlung: Die konstitutionelle Gesetzgebung und der öffentlich-rechtliche Ausschuß der Seima.

3. *Die kulturellen und nationalen Rechte* der nationalen Gruppen sind durch die Grundgesetze zu verbürgen.«

Diese Bestimmungen der »Plattform« bestehen noch heute als geltendes Verfassungsrecht ebenso gut etwa wie vom Standpunkt des heutigen französischen Verfassungsrechts trotz der Abwesenheit eines Abschnittes für subjektive öffentliche Rechte in der geschriebenen Verfassung von 1871, die entsprechenden Freiheits-Deklarationen die ihnen lange vorausgegangen sind (unter ihnen die Deklaration von 1789) geltendes Verfassungsrecht sind. Wurden die kulturellen und nationalen Rechte der nationalen Gruppen bis heute in der geschriebenen Verfassung nicht verbürgt, so bestehen diese Rechte als absolute Verfassung und müssen weiterentwickelt und geregelt werden entweder mittels der Erweiterung der bestehenden geschriebenen Verfassung von 1922 oder durch Veröffentlichung weiterer spezieller Minderheitenverfassungsgesetze. Verstehen wir unter »Grundgesetze« eine geschriebene Verfassung, so ist dieses feierliche Versprechen nicht eingehalten worden, die lettländische Verfassung vom Jahre 1922 enthält keinen einzigen Artikel über die Rechte der Minderheiten, dagegen sind diese Rechte in einer Reihe von Gesetzen und Normen organisch-verfassungsrechtlicher Natur verwirklicht, vor allem im Gesetze über Schulautonomie der nationalen Minderheiten vom 8. Dez. 1919. Wir wollen dieses erste Autonomiegesetz in den baltischen Staaten nur kurz charakterisieren.

Es wäre falsch, wenn man die lettländische Schulautonomie als eine lediglich sprachenrechtliche Autonomie auffassen wollte⁷⁾. Es handelt sich hier eher um eine grundsätzliche nationale Autonomie, die jedoch in ihrer Zuständigkeit auf das Schul- und Bildungswesen beschränkt ist, entsprechend sind auch die kollektiven Organe dieser Autonomie (Schulkonseils und ähnl.) wesentlich zusammengeschrumpft. Würde es sich in Lettland um nichts weiteres als nur um Schaffung, Unterhaltung und Leitung von andersvölkischen Schulen handeln, so wäre eine Unterordnung dieser Schulen dem allgemeinen Bildungsministerium das natürliche Ergebnis. Das beste Beispiel dafür sind die estnischen und litauischen Schulen Lettlands, die — auf Grund gegenseitiger Abkommen errichtet — dem allgemeinen Schuldepartement des Ministeriums untergeordnet sind, und zwar in gleicher Weise wie die lettischen, ohne jegliche besondere Verwaltungs- und Aufsichtshierarchie. Alle juristischen Anzeichen beweisen mit unumstößlicher Klarheit, daß es sich in Lettland um ein *Fragment einer nationalen Autonomie* der Minoritäten handelt.

Das Schulwesen der Minoritäten unterliegt der Oberaufsicht des

⁷⁾ Vgl. M. Mintz, *Die nationale Autonomie im System des Minderheitenrechts*, Riga 1927, S. 112.

Bildungsministeriums, bleibt aber »in seiner Organisation autonom«. Autonomie der Organisation ist keine gelungene Bezeichnung für das Wesen desjenigen eigenen Wirkungskreises, der den Minoritäten auf Grund dieses Gesetzes gehört. Die Autonomie bezieht sich auf die gesamte Organisation und nicht etwa bloß auf formelle Zuständigkeitsfragen, das Wesen dieser Organisation ist kulturell-materieller Natur. Als Subjekt des Rechtes auf Autonomie gilt die einzelne nationale Minderheit als solche und nicht etwa einzelne Personen, die z. B. als Eltern von schulpflichtigen Kindern den einzelnen Minderheiten angehören. »Schulen der Minderheitennationalitäten« ist der übliche Ausdruck, mit dem diese Schulen bezeichnet werden. Es handelt sich hier also nicht nur um Schulen —, wie die beispielsweise im kaiserlichen Österreich schlechthin als »Minoritätenschulen« bezeichneten, oder wie die andersvölkischen litauischen Schulen Lettlands, — mit anderer Unterrichtssprache, sondern um ein autonom organisiertes eigenes Schulwesen, um Schulen, die eine eigene völkische Obrigkeit besitzen⁸⁾.

Die Zugehörigkeit dieser Schulen zu den Minoritäten als öffentlich-rechtlichen Bestandteilen des Staatsvolkes drückt sich in der Verselbständigung ihrer Verwaltung aus. Art. 6 des Schulautonomiegesetzes besagt u. a.: »Die Schulverwaltung einer jeden einzelnen Minderheit konzentriert sich in einer eigenen Abteilung (jetzt Verwaltung genannt — M. L.), deren Chefs dem Minister unmittelbar unterstellt sind.« Indessen tritt der autonome Charakter der Minoritäten noch stärker darin in Erscheinung, daß die Schulverwaltung nicht nur als rein technisches Organ zur Verwaltung der ihm untergeordneten Schulen fungiert, sondern auch daß jede Abteilung gewissermaßen als entsprechendes Bildungsministerium im kleinen zu gelten hat. Der dem Minister unmittelbar unterstellte Chef des betreffenden völkischen Schulwesens ist höchstes Organ in den national-kulturellen Fragen seiner Minorität und vertritt dieselbe nach außen (Art. 7): »Der *Chef der Schulverwaltung* der Minorität vertritt seine Nationalität in allen Kulturfragen, mit dem Recht, mit allen Departements des Bildungsministeriums in Verbindung zu treten, sowie auch mit beratender Stimme teilzunehmen an den Sitzungen des Ministerkabinetts in allen Fragen, die das kulturelle Leben der von ihm vertretenen Nationalität berühren.«

Der autonome Charakter des Minoritätenschulwesens drückt sich klar in der Art der Bestellung der Chefs aus, die hier auch gewissermaßen als politische Vertreter der entsprechenden Minderheit durch Vermittlung der völkischen Abgeordneten des Volksrats — nunmehr nach unwidersprochener Praxis durch Vermittlung der Parlaments-

⁸⁾ Vgl. mein Verfassungsrecht Lettlands im Jahrb. des öff. Rechts Bd. XII, 1923/24.

mitglieder der entsprechenden Minorität — uns gegenüberreten. Diese Auffassung baut sich auf eine Auslegung des Art. 8 des Autonomiegesetzes folgenden Wortlauts auf:

»Die in Art. 6 vorgesehenen Chefs stellt die betreffende Minorität durch den Minister dem Ministerkabinett zur Bestätigung vor.

Anmerkung. Vorläufig schlagen die Parteivertreter der Minoritäten im Volksrat die in Art. 6 vorgesehenen Chefs zur Bestätigung vor, bis zur Schaffung einer *gesetzlichen Vertretung der nationalen Minoritäten*«.

Nach Art. 8 werden somit die betreffenden Bildungschefs von der entsprechenden Minderheitenationalität durch den Minister dem Ministerkabinett zur Bestätigung vorgeschlagen. Das Vorschlagsrecht der Minderheitenationalitäten erstreckt sich gemäß § 9 auch auf alle anderen Beamten der entsprechenden Bildungsverwaltung. Der ganze Bestand dieser Verwaltung mit dem im Ministerkabinett beisitzenden Chef an der Spitze ist folglich eine rechtliche *Exposition der Minderheitenationalität*. Die Nationalität als solche wird hier als eine öffentlich-rechtliche Einheit mit Rechten der Organschaft anerkannt. Dies allein läßt in Lettland die Minderheitenationalität in vollem Einklang mit den Bestimmungen der politischen Plattform als einen organisierten Teil des lettländischen Volkes erscheinen. Noch weiter geht die Anmerkung zu diesem Artikel 8, die oben im Wortlaut wiedergegeben ist.

Was weiter unter »gesetzliche Vertretung der nationalen Minoritäten« zu verstehen ist, darüber ist aus dem Wortlaut des Gesetzes nichts Positives direkt zu folgern. Die Praxis der Bestallung der Chefs hat im Laufe der Jahre bewiesen, daß dieselben — mangels einer ausgebauten nationalen Autonomie vor deren obersten Organen sie für ihre Tätigkeit verantwortlich wären — vor den Parlamentsabgeordneten der betreffenden Minderheitsnationalität im Wesen ihrer Amtsführung verantwortlich sind⁹⁾. Wollte man aber aus dem so gedeuteten Sinn

⁹⁾ Die Ernennung und Entlassung der Chefs wurde bisher immer von den entsprechenden Abgeordneten beantragt und ein Schweigen derselben bedeutet, daß dieses Vertrauen besteht. Die bisher geübte Praxis läßt mit Bestimmtheit darauf schließen, daß eine Einwendung gegen die Amtsführung des entsprechenden Chefs nur dann erfolgen kann, wenn eine Mehrheit der konnationalen Deputierten dieses beantragt. Das lückenvolle Gesetz vom 8. Dezember 1919 konstruiert nicht aus den einzelnen Abgeordneten eine irgendwie festgelegte Gesamtheit, geschweige denn ein bestimmtes Kollektiv-Organ. Das noch auszubauende Organ des minderheitsvölkischen Willens ist einzig und allein die »zukünftige gesetzliche Vertretung der nationalen Minderheiten«, d. h. ihre autonomen gewählten Organe. Zeitweilige Träger dieser Organschaft sind die Vertreter der gegebenen Minderheit im Parlament. Die Übertragung dieser Kompetenz auf irgendwelche Ersatzkonferenzen ist demnach unzulässig. Dieses Recht zur Bestallung der Chefs ist unbezweifelt in den Händen der entsprechenden Minderheits-

des Art. 6 von dem Recht der Bestallung der Chefs auch auf das Recht der Absetzung der Chefs auf Forderung der betreffenden konationalen Abgeordneten schließen, so stieße man auf eine offene Lücke. Diese wurde in einem Falle in praxi restringierend dahin gedeutet, daß die Chefs einmal von den Abgeordneten bestellt, von ihnen auch bei offen ausgedrücktem Mißtrauen nicht abberufen werden können. Diese praktisch gegebene Deutung ist eine weitere Minderung der nationalen Selbstbestimmung und verwandelt den Bildungschef, der auch als nationaler Vertreter zu fungieren hat, in einen gewöhnlichen Wahl-Beamten des Bildungsministeriums. Der administrative Senat wird über diese Frage noch zu entscheiden haben.

Die benannte lettländische Schulautonomie, die, wie früher erwähnt, zweifelsohne Ansätze zu einer allgemeinen Autonomie besitzt, hat auch in anderen allgemeinen Gesetzen ihre Verankerung gefunden, besonders insofern, als die Organe dieser Autonomie, wie z. B. der Chef der Schulverwaltung nach außen hin, nicht nur als höherer Bildungsbeamter zu fungieren, sondern seine Nationalität überhaupt, insbesondere in der höchsten Behörde der exekutiven Gewalt — im Ministerkabinett, zu vertreten hat. Bei Ausarbeitung der Ministerkabinettsordnung ist vom Schreiber dieser Zeilen innerhalb derselben eine Festlegung dieser Vertretungsfunktion, wie sie im Art. 7 des Schulautonomiegesetzes bereits vorausgesehen ist, durchgesetzt worden. Zur Zeit lautet der betreffende § 16 der Ministerkabinettsverfassung folgendermaßen: »Die Chefs der Schulverwaltungen der Minderheitennationalitäten haben das Recht, mit beratender Stimme an Sitzungen des Ministerkabinetts in allen Fragen teilzunehmen, die die Kunst und Bildung der betreffenden Nationalität berühren.«

Der im Vergleich mit Art. 7 der Schulautonomie etwas geschmälerte § 16 hat somit die wichtige Bedeutung, daß er das rechtliche Bestehen besonderer Nationalitäten und ihrer Minoritätenbelange anerkennt mit Gewährung einer besonderen Vertretung derselben im Kabinett.

parlamentarier, und sie sind in ihrer Willensäußerung keineswegs an irgendwelche formelle Sitzungen, Beschlüsse, die zu Protokoll genommen werden müssen u. dgl. gebunden.

Können die Bildungschefs unter der Berufung auf ihre Beamtenqualität eine selbständige Leitung ihres Ressorts derart beanspruchen, daß für sie eine Willensäußerung der Abgeordneten im wesentlichen belanglos wird?

Darauf ist zu antworten, daß die dienstlichen Eigenschaften der Chefs vor ihrer politischen Funktion zurückzutreten haben. Es unterliegt keinem Zweifel, daß die amtliche Qualität des Chefs nicht nach den allgemeinen Regeln des Zivildienstes zu betrachten ist, sondern daß er in seiner Ernennung bzw. Entlassung der Lage der Minister zu folgen hat, mit dem wesentlichen Unterschied, daß das Vertrauen bzw. Mißtrauen nichts mit der jeweiligen allgemeinen politischen Situation und Koalitionsfrage zu tun hat. Nur innerhalb seines eigenen nationalautonomen Kreises hat der Chef seiner Amtsführung die Anerkennung zu erwirken.

Dieser Paragraph bleibt auch dann bestehen, wenn das Schulautonomiegesetz geändert werden sollte.

Die öffentlich-rechtliche Organschaft der Minderheiten bekommt ihren weiteren entschiedenen Ausdruck im Prinzip der proportionellen Zuwendungen aus Staatsmitteln für das Minoritätenschulwesen. § 2 des Gesetzes vom 8. Dez. 1919 lautet: »Von den von der Regierung und von den kommunalen Behörden für die Bedürfnisse der Mittelschulen aller Typen bewilligten Mitteln fällt den Schulen der Minderheitsnationalitäten der ihrer Einwohnerzahl entsprechende Teil zu. Die obligatorischen Schulen der Minderheitsnationalitäten sind gemäß dem § 41 des »Gesetzes über die Bildungsanstalten Lettland« zu unterhalten«. Genannter § 41 lautet: »Der Staat und die kommunalen Behörden unterhalten für jede Nationalität so viele obligatorische Schulen, wie zur Ausbildung ihrer Kinder im Einklang mit diesem Gesetze notwendig sind.« Dieser Grundsatz wurde bisher in praxi streng befolgt und übte auch weit über das Grund- und Mittelschulwesen hinaus — sozusagen gewohnheitsrechtmäßig — eine proportionelle Verteilung von Staatszuwendungen auch für andere Bedürfnisse, so z. B. für Außer-schulbildung, Theaterwesen u. dgl.

Bezeichnenderweise ist das Prinzip der Gewährung des obligatorischen Schulunterrichts in den Minoritätensprachen im allgemeinen »Gesetz über die Bildungsanstalten Lettlands« (§§ 39 u. 40) festgelegt. Dieselben lauten: § 39: »In allen obligatorischen Schulen hat der Unterricht in der Familiensprache der Schüler zu erfolgen«. § 40: »Als Familiensprache der Schüler ist diejenige zu betrachten, welche von den Eltern bei der Aufnahme der Kinder in die Schule angegeben wird und in welcher dieselben frei ihre Gedanken ausdrücken können.«

Der Begriff der Familiensprache erweist sich nach dem Wortlaut des § 40 als etwas dehnbar. Es wird den Eltern anheimgestellt, ihre Familiensprache zu deklarieren, und ihnen steht es somit zu, zu bestimmen, welche die Familiensprache des Kindes ist. Eine Nachprüfung oder Bestreitung dieser Angabe ist nirgends vorausgesehen und fand auch bisher nie statt. Die einzige Gegengarantie ist nur die Fähigkeit der Kinder, in der als Familiensprache angegebenen Sprache ihre Gedanken frei ausdrücken zu können. Aber auch in Bezug auf diese Gegengarantie wurde nie die freie Ausdrucksmöglichkeit rechtlich beanstandet. Diese Dehnbarkeit des § 40 macht die Angabe der Familiensprache zu einer tatsächlichen Selbstbestimmung der Eltern über die Erziehung ihrer Kinder, also indirekt zu einem Bekenntnis zur Nation.

In Ergänzung des bereits Vorgetragenen ist dieses von besonderem Belang deshalb, weil das lettländische Minoritätenrecht keine nationalen Kataster kennt. Ist die Familiensprache keine bloß statistische oder verwaltungsmäßig nachprüfbare Tatsache, sondern Gegenstand der

freien Angabe der Eltern, so wächst sie zu einer Grundlage der nationalen Selbstbestimmung aus und *ersetzt gewissermaßen das Kataster*.

Daß diese meine Auffassung von dem subsidiären Charakter der tatsächlichen Familiensprache als Hilfsmittel zur Bestimmung der Nationalität des Kindes und der überwiegenden Bedeutung der diesbezüglichen Angabe der Eltern richtig ist, beweist die interessante Entscheidung des lettländischen administrativen Senats in Sachen der jüdischen Grundschule zu Lievenhof vom 16. Mai 1929.

Der Senat wurde angerufen in einem Streit, der zwischen einer Eltern-Mehrheit von Kindern grundschulpflichtigen Alters, die die Einführung der hebräischen Sprache als Unterrichtssprache beim Minister erwirkt hatte, und einer Minderheit, die das Jiddische beibehalten wollte. Anhänger des »Jiddisch« machten den Art. 39 des Schulgesetzes geltend und bestritten die Eigenschaft des Hebräischen als Familiensprache, das in der Eingabe als tote Sprache und überdies als nicht entsprechend dem Sinne und Geiste des Art. 40 desselben Gesetzes gekennzeichnet wurde. Der Antrag des bestreitenden Teiles lautete auf Ungültigkeitserklärung der Verfügung des Bildungsministers. In der Entscheidung des Senats heißt es u. a.: »Wenngleich in Lettland gemäß Daten des Staatlichen Statistischen Amtes »Jiddisch« die zahlenmäßig unter der jüdischen Bevölkerung vorherrschende Familiensprache ist, so ist auch Hebräisch die Sprache einer Anzahl jüdischer Einwohner des Landes... kann aber der Elternrat zu keinem einmütigen Beschluß kommen, so muß der Unterricht in der *von der Mehrheit der Eltern als Familiensprache der Schüler angegebenen Sprache* erfolgen.«

Die von den Eltern eingereichten und dem Senat zugestellten Deklarationen wurden weiter nicht nachgeprüft und die Verfügung des Ministers für mit den Artt. 36 u. 40 im Einklang stehend und gesetzlich erklärt.

Aus der soeben angeführten Entscheidung des obersten lettländischen Verwaltungsgerichtshofes ist zu ersehen, daß als Subjekt der Autonomie eher die Nationalität, in diesem Falle die völkische Zugehörigkeit als die Sprachgemeinschaft zu betrachten ist. Eigentlich ist dieses, wie schon oben bemerkt, aus dem Wortlaut des § 40 des allgemeinen Schulgesetzes zu ersehen, eine weitere Etappe ist in dieser Hinsicht die angeführte Senatsentscheidung, drittens endlich ist auch diese Rechtsentwicklung weiter durch die Tatsache gekennzeichnet, daß bei Verteilung einzelner Schulen unter die bestehenden minderheitlichen Bildungsverwaltungen letzthin nicht immer die Sprache der Kinder, sondern oft ihre nationale Zugehörigkeit von entscheidender Bedeutung ist. So z. B. wurden mitunter kurz nach der Verselbständigung Lettlands Kinder lettischer Eltern mangels Kenntnis ihrer nationalen Sprache in der russischen Sprache und russischen Klassen ausgebildet,

die jedoch der allgemeinen (also lettischen) Bildungsverwaltung und nicht der russischen Verwaltung zugeteilt wurden. Im Jahre 1923 erließ das Bildungsministerium eine Verordnung, nach welcher alle Minoritätenschulen, in denen weniger als 60 v. H. Schüler einer betreffenden Nationalität angehören dem allgemeinen (also lettischen) Schuldepartement zu unterwerfen sind, falls sie nicht der entsprechenden Minderheitenbildungsverwaltung einverleibt werden. Es wurden weiterhin an zehn Schulen mit russischer Unterrichtssprache, in denen die überwiegende Mehrheit der Schüler der jüdischen Nationalität angehörte, der russischen entnommen und der jüdischen Bildungsverwaltung zugewiesen.

Aus dem bereits Angeführten ergibt sich, daß die Wahrung der Kulturautonomie nicht unter dem Gesichtswinkel der *Sprache* der Minderheit *allein*, sondern hauptsächlich unter dem der *völkischen Gemeinschaft* zu erfolgen hat. In ganz eigentümlicher Weise kommt hier das Recht der Minderheitennation auf ihre Kinder zur Geltung, was dort von besonderem Belang ist, wo — wie in Lettland — die gegenseitige äußerliche sprachliche Abgrenzung noch nicht gänzlich vollzogen ist und wo die Nation einen Vorbehalt gegen Überfremdung und für eine Einbeziehung in den eigenen kulturnationalen Kreis erheischt.

Nur dieser liberalen und zugleich organischen Auffassung der kulturellen Selbstbestimmung ist es zu verdanken, daß das Fehlen von nationalen Katastern in Lettland keine besondere Schwierigkeit hervorrufen konnte. Der lettländische Staat läßt keine gegenseitige Überfremdung von Minderheiten zu, beansprucht selbst keine Nationalstaatsposition mit bevorzugter Stellung und Recht auf Verletzung andersvölkischer Minderheiten; er ließ aber in den ersten Jahren des Bestehens der Schulautonomie eine schmiegsame Einfügung der neu gebildeten Minoritäten-Schulwesen in das allgemeine Bildungswesen zu.

Nur mit Rücksicht auf die angeführte Auffassung ist auch die sehr bezeichnende Tatsache zu verstehen, daß bis zur letzten Zeit keine gesetzmäßig festgelegte Aufzählung einzelner Autonomien vorlag.

§ 41 des allgemeinen Schulgesetzes spricht von der Pflicht des Staates, bzw. der Selbstverwaltung »einer jeden Nation« die obligatorischen (Grund-)Schulen zu sichern. Subjekt dieser Forderung ist somit jede Nation, also auch jegliche Minorität, jedoch steht die Handlungsfähigkeit in der Verwirklichung dieser Anforderung nicht unmittelbar der Minorität, als öffentlich-rechtlicher Körperschaft zu, sondern gemäß Anmerkung zu § 41 den Eltern von mindestens 30 schulpflichtigen Kindern. Indessen spricht auch diese Anmerkung grundsätzlich von der Rechtsfähigkeit der Minorität als solcher. Diese Anmerkung lautet wie folgt: »Den Minderheitsnationen, lettländischen Bürgern, steht das Recht zu, die Eröffnung einer besonderen Klasse zu fordern, falls sich für diese durchschnittlich mindestens 30 Schüler

zusammenfinden.« Also auch hier ist die enumerativ nicht aufgezählte Minoritätennation eigentliches Subjekt der Rechtsforderung, nicht aber jegliche Gruppe von 30 Kindern lettländischer Bürger, die sich zu einer Klasse mit beliebiger Familiensprache zusammenschließen wollen. Dieses ist meines Erachtens der Sinn des doppelt charakterisierten Subjekts: »den Minderheitsnationen, lettländischen Bürgern, steht das Recht zu ...« Die Minderheitsnationen sind nicht besonders erwähnt, aber praktisch handelt es sich außer den mit besonderen Bildungsverwaltungen bedachten Nationalitäten lediglich noch um die estnischen und litauischen Sprengelbewohner, deren besondere Schulen auf Grund reziproker völkerrechtlicher Verträge fungieren, ohne zu Minoritätenschulen im rechtlichen Sinne erhoben zu sein.

Nur in der letzten Zeit und ganz *vorübergehend* wird in der Ministerialverfassung des Bildungsressorts (§ 22—24) gesetzlich festgelegt, daß im Bestand des Ministeriums folgende Bildungsverwaltungen der Minderheitennationalitäten vorhanden sind: die russische, deutsche, jüdische, polnische und weißrussische. Diese Norm ist daher die einzige, in der die einzelnen Minderheiten als Rechtssubjekte mit öffentlich-rechtlicher Organschaft einzeln aufgezählt und genannt werden.

Wir sehen, daß trotz des Fehlens eines den Minderheiten gewährleisteten besonderen Status in der geschriebenen Verfassung Lettlands, dieser Status doch in einzelnen Gesetzen verfassungsrechtlichen Charakters festgelegt ist und tatsächlich eingehalten wird.

Wesentlich klarer ist es um Litauen und Estland bestellt, wo die betreffenden Verfassungen unzweideutig den Minderheiten eine personale Autonomie verbürgen.

Die Verfassungen beider Länder ziehen den Zuständigkeitskreis der autonomen Selbstverwaltung der Minderheiten ziemlich weit, und zwar wird hier außer Volksbildung und Schulwesen auch soziale Fürsorge erwähnt (s. für Litauen: § 73 der alten Verfassung von 1922, identisch mit dem § 74 der neuen vom 15. Mai 1928, für Estland: § 21 der Verfassung und § 2 des Gesetzes über die Kultur-Selbstverwaltung der Minoritäten vom 12. Februar 1925). In den Anfangsjahren des Bestehens Litauens und vor der endgültigen Annahme der ersten — jetzt abgeänderten Verfassung — hatte Litauen der jüdischen Minderheit eine weitgehende Autonomie — »in ihren inneren Angelegenheiten, insbesondere den Angelegenheiten der Religion, Wohltätigkeit, sozialen Hilfe, des Unterrichts und der allgemeinen kulturellen Angelegenheiten« gewährt. In der eingangs erwähnten Deklaration Litauens an den Völkerbund figuriert diese Autonomie als bereits geltendes Recht, zugleich wird diese Autonomie mitsamt der Gewährleistung einer vollen Gleichberechtigung sämtlicher ethnologischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten unter doppelte, innerstaatliche und völkerrechtliche

Garantie gestellt und zwar: 1) der eigenen Verfassungsgesetzgebung («Les stipulations contenues dans la présente déclaration sont reconnues comme lois fondamentales en Lituanie. Aucune loi, aucun règlement ni aucune mesure officiels ne seront en contradiction ou en opposition avec ces stipulations, et aucune loi, aucun règlement ni aucune mesure officiels ne prévaudront contre elles») und 2) einer internationalen Verpflichtung vor dem Völkerbund, welche ohne Zustimmung des Rates desselben nicht abgeändert werden darf («ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations. Elles ne pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la S. des N.»). Trotz dieser doppelten Sicherstellung blieben zwar die entsprechenden Artikel der Verfassung unverändert bestehen, jedoch wurde (in den Jahren 1924—25) die ganze Ausführungsgesetzgebung betreffend die nationalen Minoritäten außer Kraft gesetzt, somit also die bestehende Minderheitenautonomie annulliert. Was tatsächlich verblieben ist, sind die Zuwendungen aus Staatsmitteln für Minoritätenschulen ohne die mindeste Gewährleistung, — beim gänzlichen Fehlen einer Verwaltungsgerichtsbarkeit! ¹⁰⁾ — daß der tatsächliche Unterricht in Minderheitensprachen nicht willkürlich bezüglich einzelner oder mehrerer Fächer oder auch die pädagogische Verwaltung auf Grund des administrativen nicht nachprüfbaren Ermessens weiter eingeschränkt, überfremdet oder irgendwie anders modifiziert werden können. In der letzten Zeit wurde z. B. verordnet, daß in den Minderheitsschulen, darunter sogar Elementarschulen, die Antworten der Schüler bei Prüfungen in litauischer Sprache zu erfolgen haben.

Dies ist das für das Minoritätenrecht wesentlichste Moment, — welches beim Vergleich der lettländischen und litauischen Rechtslage der Minderheiten sich besonders auffallend manifestiert. Im ersten Falle fast völlige Abwesenheit verfassungsmäßig verankerter Organisationsrechte der Minderheiten mit weit ausgebauten und budgetär versorgtem Minoritätenschulwesen, welches staats- und verwaltungsrechtlich unanfechtbar dasteht, andererseits unklagbare, deklarative, konstitutionelle und völkerrechtliche Garantien von Minderheitenautonomie, welche zu toten Buchstaben degradiert sind, mit einer langsam ersterbenden und abbröckelnden Ausführungsgesetzgebung.

* * *

Von besonderem Belang nicht nur für die baltischen Staaten, sondern für das gesamte Minoritätenrecht, ist die in Estland als geltendes Recht wirkende nationale Autonomie. Es ist dies ein System

¹⁰⁾ s. J. Robinson, Der litauische Staat und seine Verfassungsentwicklung, im Jahrb. d. öff. Rechts, Band 16, 1928, S. 311.

von Rechtsnormen, welches mit den höchsten Normen der Staatsverfassung beginnend und mit autonomen Satzungen und Verordnungen endend, das ganze rechtliche Leben der Minderheit als eines organischen dem Staate eingefügten Teiles umspannt.

Die estnische Verfassung enthält drei Fragenkomplexe des Minderheitenrechtes: 1) die elementare Gewährleistung der Gleichheit vor dem Gesetze aller Staatsbürger ohne Unterschied von Nationalität, mit dem Verbot an Zugehörigkeit zu Konfessionen, Ständen und Nationalitäten differierende Rechtsfolgen zu knüpfen, — also gewissermaßen den *negativen* Status, 2) die Freiheit des nationalen Bekenntnisses des Bürgers und die Freiheit des Gebrauches seiner Sprache im Verkehr mit dem Gericht, den zentralen und örtlichen Behörden (§§ 20, 22 und 23), — den *positiven* Status, und 3) das Recht der gesamten Minderheit, eine autonome Körperschaft öffentlichen Rechts mit gewissem Kompetenzkreis zu bilden — den *aktiven* Status der Minderheit. Mit dem letzten Recht (§ 21) wird der Minderheit die Anerkennung staatlicher Organisation gewährleistet.

Sind alle drei genannten Komplexe für das Fortbestehen einer Minderheit im Sinne eines rechtlich garantierten Eigenlebens notwendig, so ist die Gewährleistung der Autonomie das Wichtigste, was der Minderheit als einem organisierten Volksteile not tut.

Das estländische Recht schritt zur Ausführungsgesetzgebung in erster Linie auf dem letzteren Gebiet. Das »Gesetz über die Kulturselbstverwaltung der Minoritäten« vom 12. Februar 1925 bildet das *vollkommenere* Gegenstück zur lettländischen Autonomie vom 8. Dezember 1919.

Die Benennung des Gesetzes als *Kulturautonomie* könnte auf den ersten Blick irreführen. Weder in der Verfassung noch im Gesetz von 1925 soll die materielle Kompetenz der Autonomie mit Kultur (im engeren Sinne Bildungswesen) begrenzt sein; sowohl die Verfassung, die von nationalkulturellen und Fürsorge-Interessen spricht, als auch das Gesetz erwähnen Komplexe mit sozialem Inhalt. Im § 2 des Gesetzes lesen wir: »In den Kompetenzkreis der Kultur-Selbstverwaltungskörperschaften der Minoritäten gehört: a) die Organisation, Verwaltung und Überwachung der öffentlichen und privaten muttersprachlichen Lehranstalten der entsprechenden Minorität; b) die Fürsorge für die übrigen Kulturaufgaben der entsprechenden Minorität und die Verwaltung der hierzu ins Leben gerufenen Anstalten und Unternehmungen.«

In der Ausführungsgesetzgebung fehlt jedoch der weitere rechtliche Ausbau der Fürsorge-Interessen. Indessen ist auch dieser Fragenkomplex von großem Belang für die baltischen Minderheiten, besonders infolge ihrer ganz eigentümlichen beruflichen Schichtung, die derjenigen des herrschenden Majoritätsvolkes nicht entspricht. Die Für-

sorgeinteressen des letzteren, insofern sie von den Krankenkassen- und anderen sozialen Gesetzen befriedigt werden, decken sich durchaus nicht mit denen der Minderheiten, besonders wenn die Agrargesetzgebung und die Verschiebung der Vermögens- und Machtverhältnisse seit der Staatswerdung Estlands und Lettlands in Betracht gezogen werden.

Die Benennung Kulturautonomie geht noch auf die Geschichte des Nationalitätenkampfes im kaiserlichen Österreich und der von ihm hervorgerufenen Spezialliteratur zurück: dort bedeutete Kulturautonomie einen Gegensatz zur territorialen Autonomie, wenn auch theoretisch genauer die Gegenüberstellung der personalen und territorialen Autonomie war und ist.

Indessen handelt es sich bei der estländischen sowohl als bei der lettländischen Autonomie in der Hauptsache um eine Verselbständigung des Bildungswesens, wobei die estländische Autonomie zu einer vollständigen Minderheiten-Vertretung ausgebaut wurde. Dieser hierarchische Ausbau der Organe mit dem demokratisch für drei Jahre gewählten Kulturrat an der Spitze der Kulturverwaltung und mit Kulturkuratorien als lokalen Organen basiert auf dem nationalen Kataster, welches in Estland Nationalregister heißt. Als Minoritäten gelten das »deutsche, russische und schwedische Volk, sowie diejenigen auf estländischem Territorium lebenden Minoritäten, deren Gesamtzahl nicht kleiner als 3000 ist« (§ 8 des Autonomiegesetzes vom 12. Febr. 1925). Letzteres ermöglichte der winzigen jüdischen Minderheit eine Autonomie und läßt den Weg offen für etwaige in Zukunft anwachsende andere Minoritäten. Zur finanziellen Verwirklichung der Autonomie erhalten die Minoritäten Estlands Zuwendungen vom Staate und den kommunipalen Selbstverwaltungen — ähnlich den lettländischen Minoritäten — außerdem aber auch das Recht auf Selbstbesteuerung. Diese Steuern tragen den Charakter öffentlicher Steuern und bedeuten für die Minderheitskörperschaften einen *Anteil an der Finanzhoheit* des Staates. Dieses bekommt folgenden Ausdruck im Gesetz (§ 6, ad d): »Die finanziellen Grundlagen der Kulturselbstverwaltungskörperschaften der Minoritäten sind ... d) öffentliche Steuern, die nötigenfalls vom Kulturrat den Gliedern der entsprechenden Minoritäten auferlegt werden, in der Höhe und auf den Grundlagen, wie sie im Voranschlage vorgesehen sind und auf gemeinsamen Antrag des Finanz- und Unterrichtsministers von der Staatsregierung bestätigt werden.«

Die Basis der Autonomie — gleichsam das Territorium der prinzipiell-gebietslosen Minderheit — ist das Kataster. Gerade diese Materie bietet die beste Möglichkeit, sich davon zu überzeugen, ob und in welchem Maße Estland als Nationalstaat in gewöhnlichem Sinne des Wortes zu gelten hat. Grundsätzliche Bedeutung hat hier § 20, welcher jedem Bürger die freie Bestimmung seiner Nationalität verbürgt.

Die Aufnahme in das Register ist vollständig frei für Bürger, die das volle 18. Jahr erreicht haben. Der Staat hat keinerlei Präsumptionen für die Zugehörigkeit eines Bürgers zur Nationalität festgestellt, auch keine Bevorzugung der herrschenden Nationalität in strittigen Fällen, wo die Eltern zu verschiedenen Nationalitäten gehören. Auch hier gelten keine objektiven Merkmale, sondern »die Nationalität der Kinder wird nach gemeinsamen Wunsch der Eltern bestimmt. Wenn eine Einigung nicht erzielt wird, so gehört das Kind zur Nationalität des Vaters«. Die Ordnung der Registrierung zeugt von einer nationalen Neutralität des Staates ohne jegliche Erleichterung für die Einbeziehung in die Staatsnation. Die einzige Beschränkung, die hier besteht, kann eher zugunsten der bereits autonomisierten Minderheiten als zugunsten der estnischen Nation verwertet werden, und zwar die Bestimmung (§ 9), daß man sich in Register nur derjenigen Nationen aufnehmen lassen kann, die im § 8 genannt sind, d. h., der deutschen, russischen, schwedischen oder derjenigen Minorität, deren Gesamtzahl nicht kleiner als 3000 ist. Dadurch wird einer bagatellisierenden Splitterung der Autonomie ein Riegel vorgeschoben.

Der Verfassungssatz von der Freiheit des Bürgers, seine Nationalität zu bestimmen, wird von einigen Verfassern dahin kommentiert, daß sich jeder estnische Bürger, unabhängig von seiner Abstammung zu einer beliebigen Minderheit gehörig erklären kann, wenn er nur die Kultur dieser oder jener nationalen Minderheit als die seinige anerkennt¹¹⁾. Kann dieses aus dem Wortlaut der Verfassung gefolgert werden, so gibt allerdings die Ausführungsgesetzgebung einige objektive Anhaltspunkte, die einer derartigen Migration gewisse Schranken auferlegen. So heißt es z. B. in der Regierungsverordnung zur Führung der Nationalregister, § 5: »Die persönlichen Mitteilungen werden den örtlichen Kulturkuratorien eingereicht, welche verpflichtet sind, diese durchzulesen und den Antragsteller, wenn er gestellten Anforderungen entspricht, im Laufe von zwei Wochen nach Eingang der Mitteilung in das Nationalregister aufzunehmen. Den persönlichen Mitteilungen sind gesetzlich beglaubigte Abschriften der die Nationalität beweisenden Dokumente in zwei Exemplaren beizufügen.« § 6 der Verordnung lautet: »Wenn die persönliche Nationalitätsangabe mit den in den Legitimationsdokumenten des Antragstellers enthaltenen Daten nicht übereinstimmt, so wird der Antragsteller in das Nationalregister eingetragen, wenn er entweder das auf Verfügung des Innenministeriums entsprechend verbesserte Legitimationsdokument oder eine vom Innenministerium ausgestellte Bescheinigung über erfolgte Verbesserung der Nationalitätsangabe im Legitimationsdokument vorlegt«.

¹¹⁾ Vgl. E. Maddison, Die nationalen Minderheiten Estlands und ihre Rechte, S. 3.

Diese Bestimmungen sind zweifelsohne zugunsten der autonomisierten Minderheit festgesetzt worden, wenngleich auch die letzte Judikatur am Grundsatz der freien Selbstbestimmung festhält. In der Entscheidung des Staatsgerichts vom 20. Dez. 1927 in Sachen Lindemann heißt es u. a.:

»Auch kann man nicht aus dem § 20 des Grundgesetzes schließen, daß die Bestimmung der Nationalität nur einmal vorgenommen werden darf, denn laut des genannten Paragraphen steht es jedem Bürger Estlands frei, seine Nationalität selbst zu bestimmen.«

Dieselbe Tendenz ist in einer zweiten Entscheidung des Staatsgerichts zur Geltung gekommen:

»Die allgemeinen Leitmotive zum Recht der Nationalitätsbestimmung sind im § 20 des Grundgesetzes und im Gesetz über die kulturelle Selbstverwaltung der nationalen Minderheiten angeführt« und »die auf Grund der §§ 17 und 29 des letztgenannten Gesetzes von der Regierung des Freistaats erlassene Verordnung sieht direkt das Recht und die Möglichkeit zur Korrektur der im Personalausweis (Isikutunnistus) vermerkten Daten über die Nationalität auf Grund der vom Staatsbürger gemachten Anzeige vor. Da aber die geltenden Gesetze und die verbindlichen Verordnungen, die Gesetzeskraft haben, die Rechte der estnischen Staatsbürger, die das Alter von 18 Jahren erreicht haben und die sich der Nationalität nach zu einer der in Estland anerkannten nationalen Minderheiten bestimmen, bei der Bestimmung der Nationalität nicht einschränken, so fehlt dem Innenministerium die gesetzliche Grundlage zu solchen Einschränkungen und zur Absage von der Korrektur der über die Nationalität eingetragenen Vermerke«. (Die Entscheidung vom 30. März 1928 in Sachen Alexander Treikeller und andere.)

Nach der Einführung der Kulturselbstverwaltungen *zwingt* der estnische Staat den Bürger gleichsam, *nationale Farbe zu bekennen*. Es gibt keine freie Zugehörigkeit mehr zur deutschen oder schwedischen Nationalität, von Staats wegen ist diese Zugehörigkeit identisch mit der Eintragung in das entsprechende Nationalregister. Deutscher ist nach estländischem Staatsrecht nur ein Glied der deutschen Kulturselbstverwaltungskörperschaft. Wer außerhalb dieser Körperschaft steht, ist somit aus der deutschen Nation ausgeschieden.

Kann bei solchen Umständen noch mit Fug und Recht von einem estnischen Nationalstaat gesprochen werden? Sehen wir uns indessen einige Seiten der Autonomie selbst an, so gelangen wir zu einer endgültigen negativen Antwort auf die obige Frage.

Die estnische Nationalautonomie ist konstruktiv gesehen eine Selbstverwaltung, die sich von der gewöhnlichen lokalen territorialen

Selbstverwaltung nicht etwa durch ihre andere Beziehung zum Staat, sondern lediglich durch ihren *personalen* Charakter unterscheidet. In dem Motivbericht zur Gesetzvorlage der Autonomie heißt es: »Die Selbstverwaltung der Minorität muß unbedingt auf dem Personalrecht und nicht auf dem Territorialrecht beruhen, denn sie soll die Selbstverwaltung einer völkischen und nicht einer örtlichen Gemeinschaft sein«. Der estländische Staat stellt sich als solcher überhaupt nicht der Selbstverwaltung entgegen; ausgehend von der sogenannten Staatstheorie, betrachtet der estländische Staat die Selbstverwaltung nur als einen Teil der Staatsverwaltung¹²⁾. Der Staat sieht sich gleichsam zwei Selbstverwaltungssystemen überordnet: der örtlichen Selbstverwaltung nach Kreisen und der minderheitlichen — nach Nationalitäten. Im übrigen — außer der verschiedenen Lagerung — bleiben sich beide Systeme in der Hauptsache gleich. Im offiziellen Motivenbericht heißt es zu diesem Punkte: »Die völkischen Selbstverwaltungsinstitutionen sind gleich den anderen Selbstverwaltungen öffentlich-rechtliche, staatliche Aufgaben erfüllende Institutionen. Daher müssen die für unsere Selbstverwaltungen gültigen Prinzipien ebenso auch bei Schaffung der völkischen Selbstverwaltungsinstitutionen und Organisation ihrer Tätigkeit maßgebend und grundlegend sein. Das gilt besonders für den Aufbau und Wirkungskreis dieser Institutionen, ebenso für ihre Beziehungen zu den anderen staatlichen Institutionen, vor allem zur Regierung.«

Es geht nicht an, hier das gesamte Quellenmaterial anzuführen, es genügt aber wenn festgestellt wird, daß *auch das Verordnungsrecht* der Kulturselbstverwaltungen der autonomen Minderheiten Estlands auf der gleichen Grundlage besteht und verbindlich ist, wie das der örtlichen Selbstverwaltungen¹³⁾.

Und zuletzt noch eines, was nicht nur von der prinzipiellen Gleichstellung beider Systeme: 1. des horizontalen Local Selfgovernment und 2. der perpendikularen Nationalautonomie, spricht, sondern gänzlich das übliche Prinzip der »herrschenden Nation« durchbricht, — das ist nämlich die Bestimmung des § 31 des Autonomiegesetzes, nach welchem der Staatsregierung das Recht zusteht »im Verordnungswege entsprechend den Grundzügen dieses Gesetzes eine nationalkulturelle Selbstverwaltung für die Staatsbürger estnischer Nationalität in den administrativen Grenzen derjenigen lokalen Selbstverwaltungen einzurichten, wo ein Minoritätenvolk in der Mehrheit ist.«

Beweist diese Bestimmung nicht am deutlichsten, daß nach est-

¹²⁾ Vgl. den Kommentar Maddisons und Angelus zum estländischen Grundgesetz vom 15. Juni 1920, Berlin, Carl Heymanns Verlag, 1928.

¹³⁾ Vgl. E. Maddison, Das Verordnungsrecht der Kulturselbstverwaltungen der völkischen Minoritäten im Revaler Boten vom 2. Januar 1929.

ländischem Staatsrechte keine prinzipielle juristische Unterscheidung zwischen Staatsnation und Minderheitenationalität vorhanden ist? Die estnische Nation genießt Minderheitenrechte dort, wo sie tatsächlich und zahlenmäßig nicht die vorherrschende ist¹⁴⁾. Der Este geht nicht durch das ganze Staatsgebiet mit dem juristischen Prädikat des herrschenden Staatserstlings, sondern wo andere Nationalitäten numerisch ihre Gebiete als Mehrheiten beherrschen, wird das estnische Volksmitglied estländischer Staatsbürger minderheitlicher Formation.

Diese Konstruktion ist einem Nationalstaat gänzlich wesensfremd. In Lettland sehen wir in der Rechtspraxis etwas ähnliches, wenn auch in bedeutend bescheidenerem Maße, auf dem Gebiete der Verhandlungssprache in den städtischen und ländlichen Selbstverwaltungsorganen derjenigen Kreise, wo Minderheitenationalitäten die Mehrheit der Bevölkerung ausmachen (in Lettgallen und verstreuten deutschen Kolonien). Möge die materielle Zuständigkeit noch so eng umschrieben sein — handelt es sich doch in *allen* baltischen Staaten nur um eine Schul- und Außerschulbildungsautonomie mit gänzlich verkümmerten Funktionen für soziale Fürsorge, — so handelt es sich besonders bei der estländischen nationalen Selbstverwaltung um eine völlig ausgebaute öffentlich-rechtlich funktionierende Autonomie, die die betreffende Nationalität in eine Trägerin staatlicher Organstellung verwandelt.

Das Sich-nicht-Ausleben-können auf anderen Gebieten nationaler Betätigung raubt der autonomisierten Minderheitenationalität die materielle Gewißheit, daß der Staat durch die Autonomie alles zur Wahrung seiner völkischen und Fürsorgeinteressen tut. Andererseits verleiht auch Estland dem Autonomie-Gesetz von 1925 nur einen zeitweiligen Charakter und zugleich auch den eines Rahmengesetzes. So bleibt auch die estländische Minoritätenautonomie ein *Fragment*, wenngleich dieses auch leicht zu vervollkommen ist.

* * *

Die vorangehende Zusammenstellung des geltenden baltischen Minderheitenrechts läßt uns zu einigen Erwägungen allgemeinen Charakters kommen. Man hat mehrfach versucht, den Sinn der in den baltischen Staaten mehr oder weniger verwirklichten Minderheitenautonomie aufzudecken.

Aus dem bereits Vorgetragenen ergeht mit Gewißheit, daß dieser Status nicht durch die internationalen Akte und Deklarationen, welche Litauen, Lettland und Estland dem Völkerbund als verpflichtete Mitglieder übermittelt haben, zur Geltung gekommen ist. Wir sahen,

¹⁴⁾ s. M. Laserson, Staat, Souveränität und Minorität, Berlin-Riga 1927 S. 49 f.

daß sämtliche diesbezügliche Deklarationen entsprechenden innerstaatlichen Rechtssatzungen *gefolgt* und nicht vorangegangen sind und daß sie überdies ein Minimum des bereits tatsächlich geltenden Minderheitenrechts fixierten. Es kann nicht geleugnet werden, daß völkerrechtliche Bindungen, selbst wenn sie noch so lose sind — immer zur Förderung der von ihnen geforderten innerstaatlichen Rechtslage beitragen. So war es auch hier der Fall.

Wir sahen auch andererseits, daß andere viel mehr überfremdete Nationalitätenstaaten Europas, welche unmittelbare Verträge über Minderheitenschutz geschlossen haben, die gewissermaßen als Voraussetzungen ihrer *de jure* Anerkennung aufgefaßt werden konnten, auch nicht entfernt dieselben innerstaatlichen Gewährleistungen des Minderheitenrechts gewährt haben, als die baltischen Staaten, die ihre entsprechenden Deklarationen — auch dies sei ausdrücklich bemerkt — *nach* ihrer rechtlichen Anerkennung abgegeben haben. So erfolgte z. B. die *de-jure*-Anerkennung Lettlands am 26. Januar 1921, während die Deklaration Lettlands über den Minderheitenschutz erst am 1. September 1923 dem Völkerbundrat übergeben wurde. Folglich muß in den meta-rechtlichen und politischen Bedingungen dieser Staaten etwas liegen, was sie zu günstigen Musterlaboratorien des Minderheitenrechts macht.

Mit falschen Vergleichen kann hier nichts verstanden werden. Die Entstehung der baltischen Staaten muß nicht nur geographisch-rechtlich, sondern auch psychologisch-politisch als Lostrennung vom russischen Mutterstaat betrachtet werden. Mit dem Schlagwort »Nationalstaat« kommt man nicht weiter, wenn man an die baltischen Verhältnisse herangeht. Es ist allerdings richtig, daß man vom Begriff nationale Minderheit im Staate *a contrario* zum Bestehen eines Nationalstaates kommen kann ¹⁵⁾; es ist nur logisch, wenn behauptet wird, der Begriff des Minderheitenrechtes verweise »geradezu notwendig auf den Nationalstaatsgedanken zurück«, daß dieser Begriff »nur als ein nationalstaatlicher Teilbegriff« Sinn und Bedeutung habe ¹⁶⁾.

Nun aber ist der bisherige Begriff des Nationalstaates exklusiv, sowohl politisch als rechtlich. Was bisher Nationalstaat bedeutete war nationale Homogenität des Staates, denn diese Homogenität war Überwindung der mittelalterlichen Buntscheckigkeit der Stände, war der Etat (Staat) als Gegensatz der états (Stände), der historisch-politische Werdegang, der sich später in juristische Normen verwirklicht hat: »tous les français citoyens et tous les citoyens français«. Demselben Gedanken-gang entstammt »Jeder Deutsche« der deutschen Reichsverfassung und »alle Japaner« der japanischen Verfassung. Für den organisch

¹⁵⁾ Vgl. J. Robinson a. a. O.

¹⁶⁾ Hans Gerber, Kulturautonomie als Eigenart minderheitenrechtlicher Ordnung und ihre Verwirklichung nach der estnischen Verfassung. Berlin 1926, S. 9.

gewordenen Staat heißt Nationalstaat überwundener Feudalstaat, der national homogen und unitarisch bleibt. Minderheiten sind hier keine konstitutiven Teile, sondern bloß fremdsprachige Splitter oder Bevölkerungsteile, die zwar auf dem Recht ihres weiteren Bestehens, ihrer Nichtüberfremdung, ihres freien Gebrauches der Muttersprache bestehen dürfen, die aber konstruktiv gesehen die nationale Homogenität des unitarisch vorherrschenden Staatsvolkes durch nichts beeinträchtigen dürfen und sollen.

Ganz anders steht es, wie wir bereits sahen, mit dem Nationalstaat der baltischen Staaten. Auch hier ist der Staat die Selbstbehauptungsmöglichkeit der zahlenmäßig herrschenden Nation und insofern Nationalstaat, aber nie prätendiert selbst die Mehrheit auf eine Einbeziehung Andervölkischer in den national vorherrschenden Kreis, nie spricht die Verfassung oder andere grundlegende Rechtssatzungen von »allen Esten« als Bürgern Estlands, »allen Letten« als Bürgern Lettlands usw. Das Vorgetragene, besonders aber die Katastrierung der Minderheiten und der Ausbau der Autonomie beweisen zur Genüge, daß die Behauptung des estnischen Juristen E. Maddison, Estland sei kein Nationalstaat¹⁷⁾, sowie ähnliche Schätzungen lettländischer Autoritäten, richtig sind.

Angesichts des gesamten von uns vorgeführten Materials ist es sehr befremdend, wenn gewisse Verfasser bei der Analyse der estländischen Kulturautonomie gerade von der Idee des Nationalstaates ausgehen wollen¹⁸⁾, um dann das Minoritätenrecht einer jeden Nationalität in ihrer ganzen Diaspora mit dem Minoritätenrecht, welches in ihren konnationalen Staaten gilt, zu einem Minderheitenrechtssystem nationaler Observanz künstlich zusammenschweißen. So entsteht ein eigentümliches Gemisch aus deutschem Minderheitsrecht aller Staaten und reichsdeutschem Minderheitenrecht, so daß z. B. »die Kulturautonomie *Estlands* zum Gegenstande von Untersuchungen der *deutschen* Staatsrechtswissenschaft« nur deshalb werden muß, weil es in Estland eine deutsche Minderheit gibt. Die weiteren Ausführungen müssen

¹⁷⁾ Vgl. E. Maddison, Nationalpolitische Grundsätze der estländischen Staatsverfassung in Nation und Staat, Februar 1928. § 20 der Verfassung bekommt bei Maddison u. a. folgende Auslegung: »Auf Grund dieses Paragraphen kann das zahlenmäßige Verhältnis der Nationalitäten in Estland sich in der Theorie so gestalten, daß die Staatssprache (estnisch) nicht mehr mit der Majorität der Bevölkerung übereinstimmt, doch auch in solchem Falle würde die estnische Sprache Staatssprache, d. h. amtliche Sprache bleiben«. Andererseits ist nach Maddisons Meinung »die estnische Sprache nicht allein als amtliche Sprache zu betrachten; neben ihr — meint M. aus dem § 23 der Verfassung ableiten zu können — kann als solche auch Deutsch, Russisch und Schwedisch gebraucht werden.«

¹⁸⁾ Vgl. H. Gerber, a. a. O. S. 12. »Wir bekennen uns zur Idee des Nationalstaates und stellen dieses Bekenntnis auch bei den Esten und Deutschen in Estland fest«.

deshalb notwendigerweise historisch und rechtssystematisch höchst fraglich und bedenklich ausfallen.

Das Minderheitenrecht ist und bleibt ebenso anational wie ein jedes andere Staats- und Verwaltungsgebiet; wenn wir auch hier zu irgend welchen rechtswissenschaftlich — und indirekt auch politisch — ergebnisvollen Resultaten kommen wollen, so müssen wir aus der Möglichkeit »einer Art von Minderheitennormalrecht« (M. H. Boehm) ausgehen. Nur unter diesem Gesichtspunkt können Minderheitenrechte gewisser staatsrechtlich und politisch verwandter Staatenkomplexe von besonderem Interesse sein, weil sie dann erst begrifflich feststellbare besondere Eigenheiten aufweisen können.

Das Vorherrschen des Autonomiegedankens im baltischen Minderheitenrecht hat praktisch zu einer Minderschätzung der individuellen Minoritätenrechte auch seitens der Minderheiten selbst geführt. Das Recht auf freies nationales Bekenntnis, auf nationale Selbstbestimmung der Person in der Verwaltung, Selbstverwaltung und Rechtspflege geht allmählich zurück beim Vorhandensein einer geregelten Autonomie der betreffenden nationalen Gemeinschaft. Dieses hat die Praxis bewiesen.

Spielen in den Minderheitsverträgen das Recht auf Gebrauch der Muttersprache, auf negativ zugeschränkte Schutzfragen die Hauptrolle, so kennzeichnen sie damit ein rechtliches Übergangsstadium. Das erste Stadium der Minoritätenrechte ist völlige Gleichberechtigung: völlige Aufhebung sämtlicher Beschränkungen, die ehemals mit der nationalen Zugehörigkeit einzelner Staatsbürger verbunden waren — oder anders formuliert — Gleichheit vor dem Gesetze.

Es ist kein Zufall, daß diese Norm in sämtlichen Verfassungen der drei baltischen Staaten festgelegt ist: in der lettländischen lautet der einschlägige Paragraph wie folgt: »Vor Gesetz und Gericht sind alle Bürger gleich« (Art. 82), in den beiden übrigen sind die entsprechenden Normen fast gleichlautend auf das nationale Moment gerichtet. § 6. der estnischen Verfassung besagt: »Alle Bürger Estlands sind vor dem Gesetz gleich. Es kann keine öffentlich-rechtlichen Vorrechte oder Nachteile geben, die von der Geburt, dem Glauben, dem Geschlecht, dem Stande oder der Nationalität abhängen«, und endlich § 10 der litauischen: »Alle litauischen Bürger, Männer und Frauen, sind gleich vor dem Gesetz. Einem Bürger dürfen wegen seiner Abstammung, Religion oder Nationalität weder besondere Privilegien verliehen, noch seine Rechte geschmälert werden.« Hat dieser Gleichheitssatz im alten national-homogenen Staat nur die Bedeutung einer Verfestigung der bürgerlichen Gleichheit statt der mittelalterlich-ständischen abgestuften Rechtsskala, so bekommt dieser Satz in den national-gemischten neuentstandenen Staaten zugleich eine nationale Färbung, umsomehr als

in den baltischen Staaten nationale Minderheiten — insbesondere beträchtliche Teile der deutschen und in großen Teilen Litauens die polnische ständischprivilegiert gewesen waren. »Gleichheit vor dem Gesetze« bedeutete einerseits Ausglei chung nach unten früher privilegierter Minderheiten und war somit ein Bekenntnis der herrschenden lettischen, estnischen und litauischen Staatsnationen gegen Gerechtsame des deutschen, polnischen und russischen Adels, andererseits war derselbe Gleichheitssatz eine Ausglei chung nach oben für die durch die neuen Verhältnisse benachteiligten Minderheiten und war somit ein Bekenntnis der zurückgedrängten Nationalitäten gewendet zur entsprechenden Staatsnation.

Es mußte dieser Gleichheitssatz mit einem Schlage ein Rechtsprinzip von überpositiver Bedeutung ¹⁹⁾ für beide Parteien werden. Also ganz unabhängig davon, daß dieser Satz in sämtlichen Minoritätenverträgen auftritt und mittelbar für die baltischen Staaten bindend ist, ergibt die genetische Rechtsentwicklung die Notwendigkeit seiner Geltung. Auch in der Vorgeschichte der Rechtsentwicklung der nationalen Verselbständigung der baltischen Staatsvölker, die in der Kerenski-Revolution wurzelt, sehen wir, daß auch dort das erste Stadium die Gleichberechtigung — also Aufhebung sämtlicher früherer Beschränkungen — im berühmten Befreiungsakt vom 20. März 1917 gewesen war. Dieses russische Gesetz über die »Aufhebung konfessioneller und nationaler Beschränkungen« hat noch heutzutage in Lettland und Estland volle Rechtsgültigkeit. In der Einführung zu diesem Gesetze heißt es: »Ausgehend von der unverrückbaren Überzeugung, daß in einem freien Staate alle Bürger vor dem Gesetze gleichgestellt sein müssen und daß das Volksgewissen keine Beschränkungen der Rechte einzelner Bürger dulden kann, welche mit ihrem Glauben oder Abstammung verbunden sind, beschließt die provisorische Regierung«

Das zweite Stadium — gleichsam der positive Status — ist die Rechtswerdung des Minoritätenindividuums und seiner Äußerungsarten. Dies berührt sozusagen die *nationale Handlungsfähigkeit des Minoritätenindividuums* und darunter in erster Reihe Sprachenrechte. Mit diesem Status ist es im gesamten Baltikum *sehr ungenügend bestellt*. Teilweise Regulierungen dieser Fragen erfolgten auf dem Gesetzgebungs- und Verordnungswege. Es fehlen hier maßgebende Grundlinien, das Normieren geht hier von Fall zu Fall. Und dies trotz einiger Richtlinien, die in den Minoritätenverträgen festgelegt sind. Auf Einzelheiten hier einzugehen bedeutete diesen Artikel um vieles verlängern.

Es muß nur unterstrichen werden, daß die Sprachenbestimmungen nie zu großen Schwierigkeiten in den baltischen Staaten geführt haben.

¹⁹⁾ Vgl. Stier-Somlo, Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung.

besonders nicht in Lettland und Estland, wo eine gewisse Sprachentoleranz von jeher — auch im Kirchenleben der numerisch vorherrschenden protestantischen Bevölkerung — Boden gefaßt hat.

Weder in Estland, noch in Lettland gibt es umfassende Sprachengesetze. Die §§ 22 und 23 der estländischen Verfassung lassen die Minderheitensprachen als Geschäftssprachen in den örtlichen Selbstverwaltungsinstitutionen zu, wo die nationale Minderheit auf geschlossenem Gebiet eine Mehrheit ist. Die Bürger deutscher, russischer und schwedischer Nationalität haben das Recht, sich schriftlich in ihrer Sprache an die staatlichen Zentralbehörden zu wenden. In Lettland hat sich bezüglich der Selbstverwaltungen eine liberale Praxis entwickelt.

Schmälerungen früherer Rechte sind auf diesem Gebiet zu verzeichnen. So z. B. war das erste Gesetz Lettlands, in welchem die lettische Sprache zur Staatssprache erhoben wurde, das zeitweilige Gesetz über die Gerichte Lettlands und die Prozeßordnung vom 6. Dez. 1918. « Die Geschäftssprache in den Gerichten und in den Gerichtsinstitutionen ist die Staatssprache — die lettische Sprache. — Die Gerichte haben nach den Umständen und nach Bedürfnis auch die Benutzung der russischen oder der deutschen Sprache zuzulassen. » In letzter Zeit sind gesetzgeberische Versuche gemacht worden, das Recht auf Eingaben in Minderheitensprachen zu schmälern.

Gewohnheitsmäßig sind die Minderheitensprachen auch in den Parlamentsverhandlungen frei zugelassen, sowohl in Estland als in Lettland; hier mit der Bestimmung jedoch, daß die anderssprachigen Reden vom Bureau nicht direkt stenographiert, sondern auf Grund eigener Referate der Sprecher in den Parlamentsprotokollen abgedruckt werden.

Der geschilderte Ausbau des dritten aktiven Status der Autonomie hat dazu geführt, daß die beiden ersten zurückgetreten sind. Trotzdem ist die Sprachenfrage nicht zu einem Zankapfel zwischen der herrschenden Staatsnation und den Minderheiten geworden. Im alten kaiserlichen Österreich und in anderen modernen Nationalitätenstaaten der Nachkriegszeit mit unregelter Organstellung der Minderheiten, ist der Sprachenhader die gewöhnliche Ausdrucksform des Nationalitätenkampfes. Es wurde und wird um jede Aufschrift, um jede Straßentafel gekämpft, und es kann kein Friede solange sich einstellen, als die Minderheiten in ihrem wichtigsten Rechte, dem der öffentlich-rechtlichen Selbstbestimmung, sich ungeschützt wissen. Die Sprachenfrage ist an sich ein sehr heikles Problem, welches zum Unterschied von anderen Teilproblemen des Minderheitenrechts das sprödeste Gesetzgebungsmaterial darstellt. De lege ferenda gesehen lassen sich hier normale Durchschnittsregeln nicht aufstellen, es handelt sich auch nicht

um die Feststellung einer genauen prozentuellen Höhe, bei der die Sprache einer Minderheit in den allgemeinen Vertretungskörpern des Gesamtstaates den feierlichen Einzug ihrer legalen Existenz halten darf¹⁾. Die Regelung der Sprachenfrage soll am besten als Verständigungsmaterial aufgefaßt werden, welche nicht in letzter Reihe von der gegenseitigen Durchdringungs- und Anpassungsfähigkeit bestimmt wird. Soll irgendwo im Minderheitenrecht das *jus loci* zur Geltung kommen, so ist es vor allem auf dem Gebiet des Sprachenrechts. In dessen läßt sich nicht leugnen, daß gerade das Bestehen einer — wenn auch fragmentaren — Nationalautonomie in den baltischen Staaten eine Befreiung geschaffen hat, bei der die Gleichberechtigung und die positive Anerkennung gewisser nationaler Eigenheiten vielleicht in ihrem Umfang gelitten, aber im großen und ganzen ein Einvernehmen zwischen Staat und Nation, zwischen Majorität und Minorität zustande gebracht haben.

¹⁾ Vgl. den »Entwurf eines Minderheitenstatuts« in der »Europäischen Revue«, Juni 1930.