

Mitteilungen

Hellmuth Weiss:

Das Volksgruppenrecht in Estland vor dem Zweiten Weltkriege*

Die baltische Landesverwaltung hatte durch Jahrhunderte auf dem Prinzip der ständischen Autonomie beruht. Nach ihrem Zusammenbruch in den Stürmen des Ersten Weltkrieges und der russischen Revolution und der Entstehung des selbständigen Staates Estland wurde der Gedanke der Autonomie von den deutschen Bewohnern des Landes in neuer Form aufgegriffen. An die Stelle der ständischen trat, zunächst als Zielsetzung, die Kulturautonomie.¹

Der Kulturautonomie als minderheitenrechtlichem Begriff begegnen wir in Estland erstmalig in dem Manifest an alle Völker Estlands, welches am 24. Februar 1918, anlässlich der Proklamation der Selbständigkeit des Landes, durch den Ältestenrat des estnischen Landtags erlassen wurde. Dieses Manifest, das ebenso wie die Proklamation zunächst infolge der Besetzung Estlands durch deutsche Truppen unwirksam blieb, gewährleistete den nationalen Minderheiten das Recht auf national-kulturelle Autonomie.

Die erste estnische Verfassung von 1920 löste diese Zusage ein. Sie gewährte den nationalen Minderheiten das Recht, zur Wahrung ihrer völkischen Kultur- und Fürsorgeinteressen autonome Institutionen ins Leben zu rufen, billigte ihnen Gleichheit vor dem Gesetz und freie Bestimmung der Nationalität zu und garantierte ihnen schließlich den muttersprachlichen Unterricht und den Gebrauch ihrer Sprache im Verkehr mit staatlichen Behörden.²

Die Verwirklichung der zugesicherten Autonomie ließ jedoch noch Jahre auf sich warten, obwohl von den deutschen Abgeordneten dem estnischen Parlament wiederholt entsprechende Gesetzesentwürfe vorgelegt wurden. Erst der kommunistische Putsch vom 1. Dezember 1924 schuf, indem er in weiteren Kreisen das Verständnis für die Notwendigkeit einer Zusammenfassung aller staaterhaltenden Kräfte wachrief, die politischen Voraussetzungen für die am 12. Februar 1925 endlich erfolgte Annahme des Gesetzes über die Kulturselbstverwaltungen der völkischen Minderheiten durch das estnische Parlament. Dieses Gesetz, welches als Rahmengesetz er-

*) Auszug eines am 17. 9. 1951 auf der Tagung des J. G. Herder-Forschungsrates in Biedenkopf gegebenen Berichtes.

1) Das Schrifttum zum Volksgruppenrecht in Estland jetzt am vollständigsten bei: K. Aun, Der völkerrechtliche Schutz nationaler Minderheiten in Estland von 1917 bis 1940. Hamburg 1951. Zum Folgenden vgl. ferner: H. Kräus, Das Recht der Minderheiten. Berlin 1927, S. 188—208. H. Gerber, Kulturautonomie als Eigenart minderheitenrechtlicher Ordnung und ihre Verwirklichung nach der estnischen Verfassung. Festschrift für Ludwig Traeger. Berlin 1926, S. 231—328. G. H. J. Erler, Das Recht der nationalen Minderheiten. Münster 1931, S. 272—293. — Schließlich sei noch auf die Aufsätze von W. Hasselblatt über die unter seiner maßgeblichen Beteiligung verwirklichte Kulturautonomie in Estland hingewiesen („Nation und Staat“ 4. 1931; Süddeutsche Monatshefte 26, 1929 u. a. O.).

2) E. Maddison u. O. Angelus, Das Grundgesetz des Freistaates Estland vom 15. Juni 1920. Berlin 1928.

lassen wurde, gab jeder Volksgruppe Estlands, welche nach den Worten des Motivenberichts „den Willen und die Fähigkeit zu einem kulturellen Eigenleben besitzt“ und mehr als 3000 Mitglieder zählt, das Recht, sich als öffentlich-rechtliche Körperschaft zu konstituieren.³ Dem Autonomiegesetz diente als Grundlage das Gesetz über die Kreisselbstverwaltungen, welches, 1917 unter dem Einfluß der liberalen Ideen der russischen Februarrevolution entstanden, diesen weitgehende Rechte einräumte, die nun auch den Kulturselbstverwaltungen zugute kamen. Im Gegensatz zu den territorialen Kommunen waren die Kulturselbstverwaltungen jedoch auf dem Personalprinzip aufgebaut. Die Voraussetzung für die Zugehörigkeit zur Kulturselbstverwaltung bildete die auf Grund freien Bekenntnisses erfolgte Eintragung in das Nationalkataster. Die Kulturselbstverwaltungen hatten das Recht, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten verbindliche Verordnungen zu erlassen und öffentliche Steuern zu erheben. Ihre Zuständigkeit erstreckte sich auf die Einrichtung, Verwaltung und Überwachung der Schulen, ferner auf alle übrigen Kulturaufgaben und die Verwaltung der hierfür ins Leben gerufenen Anstalten. Die Anlehnung an das Gesetz über die Kreisselbstverwaltungen barg jedoch auch Gefahren in sich, welche mit Deutlichkeit zutage traten, als sich in den dreißiger Jahren zentralistische Tendenzen in der Verwaltung des Staates durchzusetzen begannen. Der allzu betonte Charakter als behördliche Organisation hat es der deutschen Kulturselbstverwaltung anfangs auch erschwert, sich im Bewußtsein der Volksgruppe als Verkörperung der Volksgemeinschaft zu verankern. Ihr Wesen wurde treffend gekennzeichnet „als Ergebnis des Kompromisses zwischen dem grundsätzlichen und zeitlosen Anrecht jeder Volksgruppe auf ein kulturelles Eigenleben und den Forderungen des Staates auf eine organische Eingliederung der völkischen Institutionen in das allgemeine Staatsgefüge, sowie den zeitbedingten rechtlichen Anschauungen“ (W. v. Wrangell).⁴

Von dem Recht, eigene Kulturselbstverwaltungen ins Leben zu rufen, haben außer den Deutschen (1925) nur die Juden (1926) Gebrauch gemacht. Die Russen und die Schweden, welche zum überwiegenden Teil geschlossene Siedlungsgebiete bewohnten, waren an einem Zusammenschluß auf personeller Grundlage weniger interessiert, da ihnen die kleineren territorialen Selbstverwaltungseinheiten schon die Möglichkeit zur Sicherung ihres kulturellen Eigenlebens boten. Ein Vorstoß, den die Russen Ende der dreißiger Jahre unternahmen, um doch noch zu einer Kulturselbstverwaltung zu gelangen, führte nicht mehr zum Ziel.

Der Übergang zur totalitären Regierungsform im Jahre 1934 und das Anwachsen nationalistischer Strömungen brachte den völkischen Minderheiten eine Reihe von Rechtsverschlechterungen, insbesondere hinsichtlich des Gebrauchs der Muttersprache und der freien Bestimmung der Nationalität. Die Konsequenz aus dieser Entwicklung zog die neue Verfassung des Jahres 1937.⁵ Statt des Rechtes, seine Volkszugehörigkeit frei zu bestimmen, wurde dem Staatsbürger jetzt nur noch die Möglichkeit gewährt, seine Zugehörigkeit zu einer Nationalität zu bewahren. Der

3) Der Text des Gesetzes zuletzt abgedruckt in: O. Angelus, Die Kulturautonomie in Estland. Detmold 1951, S. 34—40.

4) W. E., Zehn Jahre deutsche Kulturselbstverwaltung in Estland. „Nation und Staat“ 9. 1935, S. 222—226.

5) W. Meder, Die Verfassung Estlands vom 17. August 1937. Zs. f. osteurop. Recht. N. F. 4. 1937, S. 205—219.

den muttersprachlichen Unterricht betreffende Artikel sah, entgegen der Verfassung von 1920, vor, daß der Unterricht in den Schulen der völkischen Minderheiten neben der Muttersprache auch in der Staatssprache erfolgen könne, und zwar in einem Umfang, dessen Bestimmung den gesetzgebenden Körperschaften überlassen blieb. Schließlich beseitigte die neue Verfassung, indem sie nur noch von Selbstverwaltungsinstitutionen und nicht mehr von autonomen Institutionen sprach, auch den rechtlichen Anspruch auf echte Autonomie.

Trotz dieser Rückschläge überwiegen, im ganzen gesehen, die positiven Seiten bei der in Estland gefundenen Lösung. Von besonderer Bedeutung war die seitens des Staates erfolgte Anerkennung der Volksgruppen als rechtlich geschlossener Volkskörper. Die Zubilligung weitgehender Rechte an die Volksgruppen erhöhte ihre Selbstverantwortung und verankerte sie fester im Gesamtgefüge des Staates. Auf die Beziehungen zwischen Mehrheitsvolk und Volksgruppen — dieses gilt besonders für die deutsche — hat das Gesetz über die Kulturselbstverwaltungen zweifelsohne einen günstigen Einfluß ausgeübt. Durch die öffentliche Behandlung aller Fragen in den Organen der Kulturselbstverwaltungen: der Kulturverwaltung, dem Kulturrat und den Kulturkuratorien, gewann die Regierung eine bessere Kenntnis aller Vorgänge innerhalb des Deutschtums, was die Beseitigung anfangs vorhandenen Mißtrauens erleichterte. Dieser Umstand gewann besonderes Gewicht, als im Zusammenhang mit der innerpolitischen Entwicklung in Estland der deutschen Kulturselbstverwaltung auch politische Funktionen übertragen wurden.

In der Verfassung von 1937, durch die das Mehrheitswahlrecht eingeführt und damit den verstreut im Lande siedelnden Deutschen die Möglichkeit einer Vertretung im Unterhause — der Staatsversammlung — genommen wurde, erhielt die deutsche Kulturselbstverwaltung das Recht zuerkannt, einen Vertreter in das Oberhaus — den Staatsrat — zu entsenden. So schränkte die neue Verfassung die kulturellen Rechte des Deutschtums ein, gab seiner Vertretung jedoch gleichzeitig erweiterte Befugnisse auf politischem Gebiet. Diese Entwicklung, welche auf die Initiative der autoritären Regierung Päts zurückging, war eine Folge gewonnenen Vertrauens. Die Befürchtung, die deutsche Kulturselbstverwaltung könne zu einem Staat im Staate werden, hatte sich als grundlos erwiesen. Die verantwortlichen Träger der Staatsgewalt gewannen vielmehr in wachsendem Maße die Erkenntnis, daß eine Stärkung der Stellung der deutschen Kulturselbstverwaltung nur zur Festigung des Staates nach innen und außen hin beitragen könne, zumal der Ruf Estlands, auf dem Gebiet des Volksgruppenrechts das fortschrittlichste Land Europas zu sein, sich immer deutlicher als außenpolitisches Aktivum auswirkte.

Aus den in Estland gemachten Erfahrungen allgemeingültige Schlüsse für eine zukünftige Ausgestaltung des Volksgruppenrechtes zu ziehen, dürfte jedoch kaum möglich sein. Dafür ist allein schon die Abhängigkeit von den verschiedenen örtlichen Gegebenheiten zu groß. Von entscheidender Bedeutung ist die Frage der Überwindung nationaler und sozialer Ressentiments. Die besten volksgruppenrechtlichen Sicherungen bleiben unwirksam, solange es nicht gelingt, diese Hemmungen zu beseitigen. In dieser Hinsicht war der Ausgangspunkt in den baltischen Ländern ein besonders ungünstiger, weil das eine wie das andere Ressentiment sich gegen das Deutschtum als ehemalige fremdnationale Oberschicht richtete. Es war nicht zuletzt eine Folge der konstruktiven Volksgruppenpolitik des Staates, daß sich in Estland in den letzten Jahren vor dem Zweiten Weltkriege deutliche

Anzeichen eines wachsenden Verständigungswillens bemerkbar machten, der insbesondere in der beiderseitigen politischen Führungsschicht an Boden gewann. So wurden die Härten mancher noch unter nationalistischem Einfluß zustandekommenen Gesetze durch ein von gegenseitigem Vertrauen getragenes Zusammenwirken zwischen Staats- und Volksgruppenleitung gemildert oder beseitigt, ohne daß jedoch dadurch der fortschreitenden Einengung des Lebensraumes der deutschen Volksgruppe auf die Dauer hätte begegnet werden können.

Reinhard Wittram:

Die Schulautonomie in Lettland

Entstehung

Im Gegensatz zu Estland ist die Autonomie in Lettland schon in der Zeit der Staatswerdung Gesetz geworden. Die Umstände, unter denen sie entstand, erklären die Andersartigkeit im Vergleich zum estländischen Gesetz und machen zugleich die geschichtlichen Grundlagen des nationalkulturellen Autonomiegedankens im baltischen Raum deutlich.¹

Festzuhalten ist zunächst folgendes:

1. Die Initiative zu einer gesetzlichen Sicherung des Rechts auf muttersprachigen Unterricht ging von den baltischen Deutschen aus und wurzelte im autonomistischen Denken der deutsch-baltischen Führungsschicht. Mit Recht hatte Carl Schirren schon 1869 das Prinzip der Autonomie den „innersten Nerv“ des baltischen Lebens genannt. Die späteren deutschen Autonomieentwürfe in Lettland fußten auf einer Denkschrift, die während der deutschen Okkupationszeit, im März/April 1918, von Direktor Friedrich Demme verfaßt worden war und den Zweck hatte, die Selbständigkeit des deutsch-baltischen Schulwesens gegen die von der Okkupationsverwaltung versuchte Einführung des preußischen Schulsystems zu sichern.² Hierbei war als politische Form ein Staat vorgesehen, der so oder anders dem Deutschen Reich angegliedert sein sollte. Es ging in diesem Projekt also nicht um Sicherung der Muttersprache, sondern um die verwaltungs- und wesensmäßige Selbständigkeit auf der Ebene der Landesführung.

1) Als Grundlage für diese Arbeit diente außer dem unten angeführten Schrifttum das im Druck befindliche Werk des letzten Chefs des deutschen Bildungswesens in Lettland Dr. h. c. W. W a c h t s m u t h „Von deutscher Arbeit in Lettland 1918—1934“ (Erschienen ist Bd I: Die deutsch-baltische Volksgemeinschaft in Lettland. Köln 1951). Eine kleine Ergänzung bot einiges Material aus dem Nachlaß des verstorbenen Chefs des Bildungswesens D. K. K e l l e r; außerdem die eigene Erinnerung des Vf., der hauptsächlich dank seiner Tätigkeit als Redakteur des volksamtlichen Baltischen Jahrbuchs (1927—1934) mit den Verhältnissen vertraut war. Für Unterstützung mit Material und Beratung habe ich Herrn Dr. h. c. W a c h t s m u t h, für Überlassung von handschriftlichem Material Frau K. K e l l e r herzlich zu danken.

2) W. W a c h t s m u t h, Zur Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der Verwaltung des deutschen Bildungswesens Lettlands, in: Nation und Staat 5. Jg. H. 3/4 Dez. 1931—Jan. 1932, Sonderdruck S. 4. — Fr. D e m m e, Vierzig Jahre Schuldienst. in: Baltische Monatsschrift 1927 (58. Jg.), S. 404 f.