

Volksgemeinschaft als Rechtsidee.

Don **Arpad Török**, Hegyeshalom (Ungarn).

In den letzten Jahren hat sich bei zahlreichen Minderheiten das Bestreben gezeigt, die überstaatliche Volksgemeinschaft zu schaffen, das heißt, sämtliche Gruppen des gleichen Volkstums zu einer bewußten kulturellen Einheit zusammenzufassen. Auf gesellschaftlich-kulturellem Gebiete gibt es bereits deutliche Ansätze zur Schaffung von Volksgemeinschaften. Es soll hier an den Kongreß der Auslandspolen in Warschau 1929 und an den Weltkongreß der Auslandsmagaren im gleichen Jahre erinnert werden, wo das Gesamtvolk, ohne Rücksicht auf staatliche Zugehörigkeit, zusammengefaßt wurde¹. Eine Organisation der als Minderheiten lebenden deutschen Volksgruppen bildet der **Verband der Deutschen Volksgruppen in Europa**. Die Minderheitenliteratur befaßt sich mit dieser Frage bereits sehr eingehend², sie war auch Gegenstand der Beratung des VI. Nationalitätenkongresses.

Es erscheint daher nicht unbegründet, wenn wir eine Untersuchung darüber anstellen, ob Volksgemeinschaft als Rechtsidee soziologisch zu rechtfertigen und ob diese Idee im positiven Recht, wenn auch nur rudimentär, nachzuweisen ist.

Die Idee der Volksgemeinschaft im modernen Völkerrechtssystem.

Die Nationalstaatsidee. Unser modernes Staatensystem ist unzweifelhaft auf der Grundlage des nationalen Gedankens aufgebaut. Das muß nicht ausführlicher bewiesen werden. In unserem Rechtsbewußtsein kommt dem Volkstum Recht erzeugende Eigenschaft zu. Das ergibt sich nicht nur aus der tatsächlichen Staatenordnung, sondern auch aus den Ideen, die bei Neubildung oder Umbildung von Staaten als eigentliche Motive angeführt werden. Die dem Weltkrieg folgende Neuordnung Europas wurde unter Berufung auf das Nationalitätenprinzip in Angriff genommen. Das Prinzip als solches wurde nicht nur von den Siegern, sondern auch von den Besiegten anerkannt. Ist dieses Prinzip nicht in jedem Falle restlos angewendet worden, so spricht man auf der einen Seite von Ungerechtigkeit, von Verletzung des Grundprinzips, auf der anderen Seite werden verschiedene Argumente angeführt, mit welchen man den Nachweis führen will, daß es sich dabei entweder um keine Ungerechtigkeit, sondern um technische Unmöglichkeit handelte, oder um unumgängliche Staatsnotwendigkeiten, die letzten Endes dem höheren Nationalitätsprinzip zu dienen haben, wie etwa die Einverleibung einer fremdnationalen Stadt im Interesse des Hinterlandes oder umgekehrt. Keineswegs wird die Gültigkeit des Prinzips als solches geleugnet. Wohl gibt es verschiedene politische Ideologien, die den Nationalstaat

¹ Siehe Werner Hasselblatt: „Notwendigkeit, Schwierigkeit und Ziel der überstaatlichen deutschen Volksgemeinschaft“ und „Deutschlands Wege an der Zeitwende.“ Herausgeber Univ.-Prof. Dr. K. Haushofer und Dr. K. Trampler, München 1932; ferner F. v. Heßküll-Güldenband: „Ansätze zur Verwirklichung des Volksgemeinschaftsgedankens.“ „Nation und Staat“, April 1932.

² Siehe „Nation und Staat“, Wien, April-Heft 1932.

erzeugen wollen, aber auch von dieser Seite wird die Recht erzeugende Eigenschaft des Volkstums nicht bestritten, sondern entweder auf eine bestimmte niedrigere Stufe, als es der Staat ist, beschränkt oder aber ein gerechtes Gleichgewicht aller Volkstümer angestrebt.

Was ist es vorwiegend, das dem Volkstum die Recht erzeugende Eigenschaft verleiht? Betrachten wir das Volkstum von der einen Seite, so ist es eine bestimmte Eigenart von Menschen, die bei einer ganzen Gruppe in gleicher Weise vorhanden ist. Betrachten wir aber das Volkstum von einer anderen Seite, so ist es eine Gemeinschaft von Menschen, die durch die gleiche Sprache, Sitte, Abstammung, Denkungsweise usw. miteinander verbunden sind. Die ersthin angeführte Eigenschaft von Menschen ist eine Funktion der Gemeinschaft, weil diese Eigenart von der Gemeinschaft empfangen wird. Von welcher Seite wir also das Volkstum auch betrachten: Gemeinschaft ist ein Wesenselement desselben. Die Recht erzeugende Fähigkeit des Volkstums liegt aber nicht in der bloßen Eigenart. Das heißt, das Vorhandensein gewisser, das Volkstum schaffender Komponenten verleiht noch keine volle Rechtsfähigkeit. Das vermag auch allein die Vielzahl von gleichgearteten Menschen nicht. Erst der einheitliche Wille, der diese Gemeinschaft durchdringt, löst in der Umwelt jene Rechtsüberzeugung aus, kraft deren dem Volkstum Rechtsfähigkeit zugesprochen wird. Die Recht erzeugende Qualität liegt also dem Gemeinschaftswillen zugrunde.

Die höchste Potenz dieses Gemeinschaftswillens ist der Wille zum Staat. Und die höchste Rechtsform, die der Gemeinschaftswille zu erzeugen vermag, ist der Staat. Das gilt nicht nur in der historischen Ebene, sondern absolut. Der Staat ist nicht nur die höchste Rechtsform, die das Volkstum bisher hervorbringen konnte, das Volkstum als Einheit kann keine höhere Rechtsform hervorbringen, weil dem Staat nur das Völkerrecht folgt, zur Erzeugung völkerrechtlicher Formen aber mehrere Staaten erforderlich sind. Damit soll natürlich nicht gesagt sein, der Staat der Gegenwart sei lediglich das Produkt des Volkstumsrechtes. Er ist auch eine Machttatsache und kann auf andere Weise gar nicht verwirklicht werden. Gemessen an der Rechtsüberzeugung unserer Zeit, ist der Staat aber nur dann legitimiert, wenn die Machttatsache mit dem subjektiven Volkstumsrecht übereinstimmt.

Der mit Rechtsqualität behaftete Gemeinschaftswille des Volkstums ist aber primär nicht auf den Staat beziehungsweise auf die Schaffung eines Staates gerichtet. Die Eigenart des Volkstums hat sich nicht erst bei der Frage, ob ein Eigenstaat geschaffen werden soll, zu einem Gemeinschaftswillen verdichtet. Dieser Gemeinschaftswille entsteht primär in der staatsfreien Sphäre, er richtet sich auf die Erhaltung der Volkseigenart und auf die Befriedigung jener menschlichen Bedürfnisse, die sich aus der Volkseigenart ergeben, beziehungsweise mit der Volkseigenart aufs engste verbunden sind. Nehmen wir z. B. die Sprache. Allein ist sie zwar kein entscheidendes Merkmal des Volkstums, aber immerhin das wichtigste. Die Erhaltung der Sprache setzt einen bestimmten Gemeinschaftswillen

voraus. Es müssen Kulturwerte geschaffen werden, die dem ganzen Volkstum zugänglich sind. Wer die Werte schafft und wer sie gebraucht, ist Träger des Gemeinschaftswillens. In dieser Sphäre haben wir aber mit dem Staat noch nichts zu tun. Erst auf einer höheren Stufe des Gemeinschaftslebens tritt der Staat in den Bereich der Zielsetzungen. Nicht nur das. Es sind auch bestimmte, außerhalb des Gemeinschaftswillens liegende Voraussetzungen erforderlich, damit der Eigenstaat als Zielsetzung überhaupt aufkommen kann. So unter anderem ein entsprechend umfangreiches Siedlungsgebiet.

Das Volkstum, welches sich kraft seines Gemeinschaftswillens im Staat eine höchste Rechtsform geschaffen hat, eine Rechtsform, die durch die Rechtsüberzeugung der Gegenwart legitimiert ist, ist, wie ausgeführt, eine von der konkreten Rechtsform unabhängige soziologische Erscheinung. Man kann für diese Erscheinung unbedenklich den Ausdruck soziologische Volksgemeinschaft gebrauchen. Damit ist weiter nichts gesagt, als Volkstum als soziologische Größe, von der Gemeinschaftsseite aus betrachtet. Wir haben diesen Ausdruck lediglich gewählt, um ihn der Volksgemeinschaft als rechtspolitische Idee leichter gegenüberstellen zu können.

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt es sich, daß die soziologische Volksgemeinschaft mit Rechtsfähigkeit ausgestattet ist, aus der — bei Hinzutritt weiterer Bedingungen — die Rechtsform des Staates entstehen kann. Der Unterschied zwischen beiden ist folgender: Volksgemeinschaft ist die Gesamtheit der Volkstumsangehörigen als Träger des Gemeinschaftswillens. Staat ist die Rechtsform, die gebildet wird aus der ganzen oder einem Teile der Volksgemeinschaft in Verbindung mit Elementen, die der Volksgemeinschaft als soziologischer Größe nicht wesensgemäß sind (z. B. umfangreiches geschlossenes Siedlungsgebiet). Was ist nun die Volksgemeinschaft als rechtspolitische Idee? Nichts anderes als die politisch-organisatorische Form der soziologischen Volksgemeinschaft. Die Kraft, die im Volkstum wirksam ist und die Volkstumswerte schafft, soll in bestimmte Bahnen gelenkt werden, um noch größere, noch dauerndere Werte zu schaffen. Zwischen soziologischer Volksgemeinschaft und rechtlicher Volksgemeinschaft besteht vielleicht der gleiche Unterschied, der zwischen einem wild fließenden und einem geregelten Strom besteht. Die Urkraft ist ihnen beiden eigen, bloß die Werte, die sie schaffen, sind verschieden. Weder ist sie identisch mit dem Staat noch ist ihr wesensgemäß der Wille zum Staat. In der Ideologie wird sie als überstaatlich bezeichnet. Diese Funktion wird ihr allerdings von den Schöpfern der Ideologie zugebach. Nun ist ihr aber die Überstaatlichkeit dort wesensgemäß, das heißt, sie kann gar nicht zum Staate werden, wo ihr Siedlungsgebiet nicht geschlossen ist, wo ihre einzelnen Volksgruppen in aller Welt zerstreut siedeln. Die rechtliche Form der Volksgemeinschaft läßt sich hier nur schaffen und aufrechterhalten, wenn sie sich auf die staatsfreie Sphäre beschränkt.

Der Unterschied zwischen Staat und Volksgemeinschaft ist also ein Unterschied der Form. Beiden liegt die gleiche Rechtsidee zugrunde, beide sind der Ausdruck für die eine gleiche Rechtsidee, die Idee des Volkstums. Der Unterschied in der Form ergibt sich einestheils aus der verschiedenen Lagerung der Rechtsunterlage, andernteils aus der verschiedenen Funktion.

Die Idee des Minderheitenrechtes. Das Minderheitenrecht ist eigentlich die Kehrseite des nationalen Rechtes. Besagt das nationale Recht, welche Rechte dem Volkstum zustehen, verleiht es an bestimmte Gruppen subjektive Rechte, so besagt das Minderheitenrecht, was dem Volkstum zu gewähren geboten ist, es statuiert subjektive Pflichten. Das gilt vom Minderheitenrecht, wenn es vom Standpunkt der Mehrheit betrachtet wird. Vom Standpunkt der Minderheit aus betrachtet, ist es das gleiche subjektive Recht, welches sich im Falle der Mehrheit bis zum Staat durchgesetzt hat. In der durch unsere Rechtsüberzeugung geschaffenen ideellen Ordnung kommt die Minderheit für einen Eigenstaat auch gar nicht in Betracht, weil es bei ihr an jenen zusätzlichen Bedingungen fehlt, die den Staat legitimieren. Nun ist das allerdings der Sinn des Minderheitenrechtes. An diesem Sinn ändert nichts die Tatsache, daß einzelne Bestimmungen des positiven Minderheitenrechtes mit diesem Sinn nicht ganz in Einklang stehen. So z. B. wenn im Minderheitenrecht Einzelpersonen geschützt werden und nicht die ganze Gruppe³. Da aber das Minderheitenrecht subjektive Rechte an Personen verleiht, die einer anderen Rasse, Volkstum, Religion angehören oder eine andere Sprache sprechen, so ist damit immerhin gesagt, daß diese Gruppeneigenschaften einen sittlichen Wert bedeuten, der schutzwürdig ist. Die Gruppeneigenschaften lassen sich aber von der Gruppe nicht trennen, hinter ihnen steht eben die Gruppe, der letzten Endes die Rechtspersönlichkeit gebührt. Nun ist aber die vom Minderheitenrecht erfaßte Gruppe nichts anderes als ein Teil der soziologischen Volksgemeinschaft.

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich folgender Zusammenhang:

Volksgemeinschaft als rechtspolitische Idee ist der Ausdruck für etwas, was in der soziologischen Ebene bereits vorhanden ist, der Ausdruck für die soziologische Volksgemeinschaft. Unser Völkerrechtssystem kennt bereits Rechtsformen, die Ausdruck eines Teiles der soziologischen Volksgemeinschaft sind, das ist der Staat und das Minderheitenrecht. Volksgemeinschaft als Rechtsidee ist somit unserem Rechtssystem bereits immanent. Die Verwirklichung der positiven Volksgemeinschaft erfordert also nicht die Einführung von neuen Rechtsgrundsätzen, lediglich von neuen Rechtsformen. Nun fragt es sich noch, ob wir die Idee der Volksgemeinschaft auch in einzelnen Bestimmungen des positiven Völkerrechtes nachweisen können?

Die Volksgemeinschaft im positiven Völkerrecht.

Die zweiseitigen Verträge. Der völkerbündliche Minderheitenschutz geht von der Erwägung aus, daß die Minderheiten Schicksalsgruppen sind.

³ Siehe darüber meinen Aufsatz: „Die Minderheit als rechtliche Gesamtpersönlichkeit“, in „Bulletin International du Droit des Minorités“, Haag.

Die Existenz der Minderheit wird auf dem Umwege über den Staat wahrgenommen. Als Bestandteil eines Volkes wird die Minderheit in den Schutzverträgen nicht anerkannt. Zur Feststellung, daß die Minderheiten Bestandteil eines Volkes sind, kann man nur auf Umwegen gelangen durch Auslegung der einzelnen Bestimmungen der Schutzverträge. Unmittelbar wollte man Einzelpersonen schützen und dem liberalen Prinzip gemäß staatsbürgerliche Rechtsgleichheit herstellen. Die Minderheitenfrage wurde zu einer solchen von allgemein internationalem Interesse erklärt, womit angedeutet ist, daß hier eine Frage vorliegt, die vom Standpunkt der Gerechtigkeit nach einem universalen Prinzip zu behandeln ist und an der einzelne Staaten oder Gruppen kein besonderes Interesse haben können. Das waren also rein humanistische Erwägungen. Außer dem völkerbundlichen Minderheitenschutz gibt es aber auch Minderheitenschutzverträge, die zwischen zwei Staaten abgeschlossen werden, und zwar zwischen Mutterland und Herbergstaat der Minderheit. Solche Verträge werden sowohl zwischen Staaten, die durch die Schutzverträge nicht verpflichtet sind, wie auch zwischen solchen, die dem völkerbundlichen Minderheitenschutz unterworfen sind, geschlossen. Sind diese Verträge eine Bekräftigung des in den Schutzverträgen zum Ausdruck gelangenden Grundsatzes, wonach die Minderheitenfrage lediglich eine solche von allgemein internationalem Interesse ist? Dieser Auffassung widerspricht schon die Form der Verträge. Zweiseitige Verträge werden geschlossen, weil beide Teile ein besonderes Interesse an dem Fragenkomplex haben, der geregelt wird. Seitens des Herbergstaates wird auf Grund solchen Vertrages ausdrücklich anerkannt, daß das Mutterland an dem Schicksal seiner im Herbergstaat als Minderheit siedelnden Volksgruppe ein Interesse haben kann. Worin kann nun dieses Interesse bestehen?

Das positive Völkerrecht ist auf dem Grundsatz der Souveränität des Staates aufgebaut. Das Souveränitätsprinzip kommt besonders dort scharf zur Geltung, wo es sich um Rechte und Pflichten der eigenen Staatsbürger handelt. Der Staat wacht eifersüchtig darauf, daß ihm das Verfügungsrecht über seine Staatsbürger, insbesondere innerhalb der Landesgrenzen und in Fragen innerstaatlichen Rechtes, beibehalten bleibe. Wenn wir von dem großen Kapitel der kirchlichen Fragen absehen, so erfolgt die völkerrechtliche Regelung der Beziehungen von Einzelpersonen vorwiegend bei zwei Kategorien. Im Falle von Beziehungen fremder Staatsbürger zu dem Wohnstaat und im Falle von Beziehungen von Staatsbürgern zu fremden Staaten. Letztere Beziehungen sind auch innerhalb des Eigenstaates möglich. Z. B. das Verhältnis, welches zwischen einem Vertreter und seiner ausländischen Firma besteht, kann Gegenstand völkerrechtlicher Regelung sein. Das Interesse, welches der Staat an der völkerrechtlichen Regelung solcher Beziehungen hat, ist ziemlich eindeutig. Es sind meistens materielle Interessen. Der Staat tritt als Schutzherr seiner Bürger auf. Auch darin liegt nichts sonderbares, wenn geistig-seelische Interessen von fremden Staatsbürgern einer völkerrechtlichen Regelung unterworfen werden, wenn sich z. B. ein Staat verpflichtet, fremden Staatsbürgern eigene Schulen zu errichten

oder zu bewilligen. Hier vertritt der fremde Staat die Interessen seiner im Auslande wohnenden Staatsbürger. Ein ungewöhnlicher Fall ist es aber, wenn der Staat (ausgenommen die Kirchenfrage) völkerrechtliche Verpflichtungen eingeht, deren Gegenstand sein Verhältnis zu seinen eigenen Bürgern ist. Hieher gehören die Minderheitenschutzverträge. Die völkerbündlichen Schutzverträge können als Ausdruck eines allgemeinen Völkerrechtsgrundsatzes interpretiert werden, um so mehr, als auch die durch die Verträge nicht gebundenen Völkerbundstaaten gleichlautende Erklärungen abgegeben haben. Wie sind aber die zweiseitigen Verträge zu werten? Hier handelt es sich unstreitig darum, daß der Herbergstaat die zwischen seiner Minderheit und dem Volkstum des Mutterlandes bestehende soziologische Verbindung rechtlich sanktioniert. Diese Verbindung ist aber nichts anderes als die soziologische Volksgemeinschaft. Sie erstreckt sich auf sämtliche Volksgruppen, folglich steht ihr auch im Verhältnis zu all ihren Volksgruppen Rechtsfähigkeit zu. Daran ändert nichts die Tatsache, daß diese Rechtsfähigkeit nicht allseits, sondern nur im Verhältnis zwischen Mutterstaat und jener Volksgruppe anerkannt ist, welche Gegenstand eines zweiseitigen Vertrages ist. Nun muß auch in Betracht gezogen werden, daß die zweiseitigen Verträge, insofern sie zwischen Völkerbundmitgliedern abgeschlossen werden, beim Völkerbundsekretariat zu registrieren sind. Erfolgt dagegen kein Einspruch, so ist das ein Zeichen dafür, daß die übrigen Völkerbundmitglieder den hier angewandten Rechtsgrundsatz als solchen anerkennen.

Man kann nicht umhin, hierin eine Analogie mit der völkerrechtlichen Stellung des Papstes zu erblicken. Solange der Kirchenstaat bestand, legte man keinen Wert darauf, die Völkerrechtssubjektivität des Kirchenstaates von der des Heiligen Stuhles, der Papstkirche, zu unterscheiden⁴. Ob der Papst nun sein kirchliches Amt dank seiner weltlichen Souveränität ausüben konnte oder weil die Papstkirche eigene Souveränität besaß, bildete kein Problem. Die Kirche selbst stellte sich allerdings auf den Standpunkt, daß die weltliche Souveränität ein von der göttlichen Vorsehung gegebenes Instrument zur Ausübung der geistlichen Mission ist⁵. Deshalb war sie auch bestrebt, die weltliche Souveränität wieder zu erlangen, was in den Lateranverträgen letzten Endes auch erfolgt ist. Wie es aber mit der theoretischen Wertung dieser Frage auch sein mag, geschichtliche Tatsache ist es, daß der Papst als weltlicher Souverän die internationalen Interessen seiner Kirche verfolgte und seine völkerrechtliche Subjektivität sich erst dann auf seine geistige Macht beschränkte, als ihm die weltliche Souveränität verloren ging. Ob ihm die völkerrechtliche Subjektivität als materielle Unterlage seiner geistigen Macht geblieben wäre, wenn die Zerstörung des Kirchenstaates in einem früheren Zeitpunkt seiner Geschichte erfolgt wäre, kann immerhin als problematisch angesehen werden. Man könnte die Entwicklung so deuten, daß die weltliche Souveränität die materielle Unterlage bildete, um auf dieser Unterlage die geistige Macht, die

⁴ Siehe R. Knubben: „Die Subjekte des Völkerrechts.“ Stuttgart 1928, S. 428.

⁵ Siehe D. Anzilotti: „Lehrbuch des Völkerrechtes.“ Berlin und Leipzig 1929, S. 106.

zweifelloos stets vorhanden war, allmählich zu materialisieren. Mit anderen Worten, die P a p s t k i r c h e kann ihre völkerrechtliche Subjektivität dem Umstande verdanken, daß sie vorher lange Zeit hindurch durch die weltliche Souveränität des K i r c h e n s t a a t e s beschützt wurde und aus diesem allmählich zu einer selbständigen völkerrechtlichen Größe herausgewachsen ist. Die Auffassung der Kirche läßt diese Deutung jedenfalls zu.

In den zweiseitigen Verträgen vertritt der Mutterstaat die Interessen der Volksgemeinschaft, weil er allein über die nötige völkerrechtliche Rechtsfähigkeit verfügt. Wie die Papstkirche kann auch die Volksgemeinschaft allmählich zu einer eigenen völkerrechtlichen Größe erwachsen, ohne Rücksicht darauf, ob Teile der Volksgemeinschaft eigene Völkerrechtssubjektivität besitzen oder nicht.

D a s M i n d e r h e i t e n p e t i t i o n s r e c h t v o r d e m V ö l k e r b u n d. Die Minderheitenpetitionen werden bekanntlich von der sogenannten Dreierkommission behandelt, die Ratsmitglieder sind und vom Räte dazu bestimmt werden. Der Ratsbeschluß vom 10. Juni 1925 hat ein strengeres Maß bei der Wahl der Mitglieder der Dreierkommission angeordnet, als es bis dahin in Kraft war. In diesem Ratsbeschluß heißt es unter anderem: „Wenn der diensttuende Präsident des Rates (der automatisch der Vorsitzende der Dreierkommission ist) der Vertreter des Staates ist, . . . dessen Bevölkerung in ethnischer Beziehung dem gleichen Volk angehört wie die betreffenden Minderheitsangehörigen (deren Petition verhandelt wird), soll die dem Ratspräsidenten nach den Bestimmungen des Beschlusses vom 25. Oktober 1920 zufallende Aufgabe erfüllt werden durch das Ratsmitglied, das die Präsidentengeschäfte unmittelbar vor dem gegenwärtigen Präsidenten wahrnahm und sich nicht in der gleichen Lage befindet.“ Den gleichen Grundsatz muß der Präsident bei der Auswahl der beiden anderen Kommissionsmitglieder anwenden. Ratsmitglieder können somit nur dann in die Dreierkommission delegiert werden, wenn sie beziehungsweise ihr Staat nicht dem gleichen Volkstum angehören wie die Minderheit, deren Petition auf der Tagesordnung der Kommission steht. Damit ist anerkannt, daß solche Ratsmitglieder mit der in Frage stehenden Minderheit etwas gemeinsam haben beziehungsweise daß das Volkstum, dem sie beide angehören, zwischen ihnen derart enge Bande schließt, daß dadurch die Unparteilichkeit des betreffenden Ratsmitgliedes in Frage gestellt wird. Es wird aus der Dreierkommission ausgeschlossen, weil man der Meinung ist, es wäre Richter in eigener Sache, was dem Gerechtigkeitsprinzip widerspricht. Darin liegt unstreitig eine Anerkennung der überstaatlichen Volksgemeinschaft durch das Völkerrecht, wenn auch die Maßnahme selbst, in der die Anerkennung zum Ausdruck kommt, n e g a t i v e r Natur ist. Eine Feststellung, die übrigens an der Tagung des Europäischen Nationalitätenkongresses im September 1933 von Rechtsanwalt Werner H a s s e l b l a t t gemacht wurde. Diese Anerkennung ist von um so größerer Bedeutung, als sie vom Völkerbund ausgeht und daher einen großen Kreis von Staaten verpflichtet.

D a s R e i c h s k o n k o r d a t. Am 24. Juli 1933 wurde zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich ein Reichskonkordat abgeschlossen, in

dessen Schlußprotokoll sich der Heilige Stuhl verpflichtet, ... „bei künftigen konkordatären Abmachungen mit anderen Ländern auf die Aufnahme einer gleichwertigen, die Rechte der deutschen Minderheiten schützenden Bestimmung Bedacht nehmen zu wollen“. Neben der großen politischen Bedeutung des Reichskonkordats kommt dem Schlußprotokoll auch vom Standpunkt unseres Problems große Bedeutung zu. Damit „hat der Heilige Stuhl gegenüber dem Deutschen Reich unzweideutig anerkannt, daß das Interesse des deutschen Volkes im Reich an dem national-kirchlichen Leben seiner Volksgenossen in anderen Staaten etwas so Selbstverständliches ist, daß darüber völkerrechtliche Vereinbarungen positiven Charakters getroffen werden können“⁶. Hier ist also der Volksgemeinschaft der Deutschen in gewissen Belangen ein rechtlicher Schutz verliehen beziehungsweise ein solcher Schutz in Aussicht gestellt. Rechtlicher Schutz kann nur dem gewährt werden, dessen Rechtsfähigkeit anerkannt ist. Nicht dem Reich als Völkerrechtsperson gilt der Schutz. Dieses hat nur das Versprechen dem Heiligen Stuhl im Interesse Dritter abgenommen. Die Dritten sind die deutschen Volksgruppen, deren Schutz vom Reich deshalb betrieben wird, weil Reich und Volksgruppen dem gleichen Volkstum angehören, weil sie eine soziologische Volksgemeinschaft bilden. Durch den völkerrechtlichen Vertrag mit dem Heiligen Stuhl ist die soziologische Volksgemeinschaft in die rechtliche Sphäre gerückt.

Im vorigen Kapitel konnten wir die Feststellung machen, daß die Idee der Volksgemeinschaft aus dem herrschenden Völkerrechtssystem abgeleitet werden kann, beziehungsweise daß jenen Grundsätzen, auf die das moderne Völkerrechtssystem aufgebaut ist, die Idee der Volksgemeinschaft immanent ist. Nun haben wir in diesem zweiten Kapitel nachgewiesen, daß Volksgemeinschaft als Rechtsidee auch im positiven Völkerrecht aufzufinden ist. Das positive Völkerrecht kennt bereits Rechtsinstitutionen, denen die Idee der Volksgemeinschaft zugrunde liegt. Die Verwirklichung der Volksgemeinschaft, also die Überleitung der soziologischen Volksgemeinschaft in die politisch-organisatorische Ebene und als Folge dessen ihre rechtliche Anerkennung, stößt auf keine theoretischen Hindernisse. Der Boden ist reichlich vorbereitet, es scheint, alles kommt darauf an, daß die organisatorische Arbeit geleistet beziehungsweise beendet werde: und die Volksgemeinschaft als Rechtsform ist da. Das wird allenfalls nicht so einfach sein. Die politischen Bedenken und politischen Widerstände werden sich trotz dieser theoretisch eindeutigen Lage geltend machen. Auf welchem Gebiete diese Bedenken liegen, ist nicht schwer zu erraten. Die Volksgemeinschaft könnte den Staat gefährden, sie könnte zur Sprengung bestehender staatlicher Gebilde führen. Ja, sie könnte dadurch letzten Endes zu einer Gefahr für den Frieden werden. Das wird befürchtet.

Die Aufgaben der Rechtspolitik und die Volksgemeinschaft.

Jede Politik arbeitet mit Voraussetzungen. Sie setzt voraus, daß eine bestimmte Richtung, ein bestimmter Zustand für die beschützte Gemeinschaft schäd-

⁶ Werner Hasselblatt: „Reichskonkordat und Minderheitenschutz“, in „Nation und Staat“. September 1933, S. 695.

rich, sie setzt voraus, daß eine bestimmte a n d e r e Richtung, die eigene Richtung, dieser Gemeinschaft nützlich sein könnte. Kann eine Politik gerechtfertigt werden, allein weil ihre Träger ehrlich daran glauben? Ist der Maßstab zur Beurteilung einer Politik lediglich an die sittliche Beschaffenheit der handelnden Personen zu legen oder gibt es gewisse Grundsätze, die, unabhängig davon, f ü r j e d e P o l i t i k bestimmend sind? Politik ist letzten Endes Rechtspolitik, denn sie geht auf Schaffung, Änderung oder Erhaltung eines bestimmten Rechtszustandes aus. Wenn es bestimmte Grundsätze gibt, an die sich jede Rechtspolitik halten muß, welche sind diese Grundsätze?

Die soziologischen Tatbestände. Die soziologischen Tatbestände und deren Auswirkungen bilden das Material der Politik. Die Tatbestände sind zu beeinflussen, soweit dies möglich ist, zu fördern oder zu verändern. Ihre Auswirkungen sind aufzufangen und den Interessen der geschützten Gemeinschaft gemäß in entsprechende Bahnen zu lenken. Daraus ergibt sich ein Zweifaches. Die politische Führung kann sich über bestimmte, politisch belangreiche soziologische Tatbestände nicht einfach h i n w e g s e t z e n. Vogel-Strauß-Politik ist eigentlich g a r k e i n e Politik. Die politischen Folgen solcher Tatbestände bleiben nicht aus, wenn man sie nicht zur Kenntnis nehmen will. Das zweite, was sich daraus ergibt, daß man die Auswirkungen solcher Tatbestände nicht einfach verdrängen, vernichten, verneinen darf. Man kann sich nicht auf den bequemen Standpunkt stellen, die Auswirkungen gewisser Tatbestände müßten einfach verdrängt werden und das Problem ist gelöst. Gewisse T a t b e s t ä n d e sind derart tief im physischen und gesellschaftlichen Dasein der Menschheit verankert, daß man an sie mit den Mitteln der Politik gar nicht herankommen kann. In solchem Falle können nur ihre A u s w i r k u n g e n das Material der Politik bilden. Die Auswirkungen soziologisch so tief liegender Ursachen d ü r f e n n i c h t v e r d r ä n g t w e r d e n. Das heißt, es ist ein Grundsatz der Politik, daß solche Erscheinungen politisch b e h a n d e l t und nicht einfach vernichtet werden, denn damit wäre die Aufgabe der politischen Führung nicht erfüllt. Z. B. die Arbeitslosigkeit ist auf bestimmte soziologische Ursachen zurückzuführen. Ob man diese Ursachen beheben oder nicht beheben kann, bleibe dahingestellt. Es würde aber mit dem Grundsatz der Politik im Widerspruch stehen, wollte man die Arbeitslosigkeit dadurch beheben wollen, daß man die Unternehmerschaft zwingt, unter Gefährdung ihres Betriebes alle Arbeitslosen anzustellen. (Innerhalb gewisser, sicherlich sehr mäßiger Grenzen ist das allerdings nicht unmöglich.) Oder ein krasseres Beispiel. Wenn man die Arbeitslosen selbst dafür bestrafen würde, daß sie nicht arbeiten. Dieser Grundsatz ist nur zu selbstverständlich. Die Wirkung soziologischer Tatbestände hört nicht auf, wenn gewisse Folgen einfach verdrängt werden. Die Folgen können sich späterhin in viel größerem und gefährlicherem Maß einstellen. Was für die Politik gilt, gilt auch für ihr Zwischenergebnis: für die Rechtschöpfung. Die zu schaffenden Rechtsnormen können ihren Zweck nur erfüllen, wenn obiger Grundsatz beachtet wird.

Auf unser Problem übertragen bedeutet das: Die soziologische Volksgemeinschaft ist ein soziologischer Tatbestand, an den man mit den Mitteln der Politik gar nicht herankommen kann. Er muß einfach hingenommen werden. Die Folge dieses soziologischen Tatbestandes ist die Bestrebung nach Schaffung der politisch-organisatorischen Volksgemeinschaft. Also eine politische Bewegung, die, wenn sie ihre Endform auch noch nicht erlangt hat, in verschiedenen Formen, auf verschiedenen Stellen in Erscheinung tritt. Bei der dauernden Wirksamkeit der soziologischen Unterlage liegt hier ein Problem vor, das eine politische Lösung erfordert. Aus den bisherigen Ausführungen ergibt es sich bereits eindeutig, worin diese Lösung nicht bestehen kann, weil das keine Lösung wäre: in der Verdrängung dieser politischen Bewegung, in der Verfolgung ihrer Träger.

Die Rechtsüberzeugung. Konnten wir im vorigen Abschnitt zu der Feststellung gelangen, daß politisch belangreiche Tatbestände einer positiven Behandlung zugeführt werden müssen, so ist damit noch nicht gesagt, ob es auch für die Art und Weise dieser Behandlung gewisse allgemeingültige Grundsätze gibt. Nun kann die Aufgabe der Rechtspolitik nicht allein darin bestehen, einen technisch organisatorischen Apparat für den gesellschaftlichen Zusammenhang zu schaffen. Zweckmäßigkeitserwägungen können nicht hinreichen, um die Lebensfunktionen der Gemeinschaft zu sichern. Gewiß kommt Zweckmäßigkeitserwägungen große Bedeutung zu: sie dürfen sich aber nicht mit der jeweiligen Rechtsüberzeugung der betreffenden Gemeinschaft im Widerspruch befinden. Das zu schaffende positive Recht muß sich mit dem im Rechtsbewußtsein der Gesellschaft vorgebildeten sittlichen Recht in Einklang befinden. Nur in diesem Falle kann es seine zwei wichtigsten Funktionen erfüllen: die freie Pflichterfüllung der Rechtsunterworfenen auslösen und den normalen Ablauf des gesellschaftlichen Lebensprozesses sicherstellen. Man kann in der Gegenwart nicht Rechtszustände schaffen, wie sie etwa der Rechtsauffassung des Mittelalters oder des Altertums entsprechen. Das ist allerdings ein krasser Vergleich. Das gleiche gilt aber auch von Fällen, bei denen die Spannung zwischen Rechtsauffassung und Rechtsnorm nicht so auffallend ist. Jeder Rechtsordnung liegen gewisse tragende Ideen zugrunde. Die Einzelbestimmungen dieser Rechtsordnung dürfen sich mit ihren Grundideen nicht im Widerspruch befinden.

Im gegebenen Falle bildet das Material der (staatlichen beziehungsweise internationalen) Politik die politisch-kulturelle Bewegung, die der soziologischen Volksgemeinschaft entsprungen ist. Die Aufgabe besteht darin, diese Bewegung (seitens des Staates) politisch zu behandeln und über ihr weiteres Schicksal eine Rechtsentscheidung zu fällen. Da es sich hier um die Auswirkung eines dauernden soziologischen Tatbestandes handelt, kann sich der Staat dieser Aufgabe nicht entziehen, er muß zu dieser Bewegung Stellung nehmen. Nun handelt es sich dabei um eine nationale Bewegung, denn Gegenstand der Bewegung ist Erhaltung, Formung, Förderung des Volkstums. Unser staatliches und zwischenstaatliches

Rechtssystem ist auf dem nationalen Gedanken als Grundidee aufgebaut. Der nationale Gedanke kann aber nicht in der einen Form legitimiert, in der anderen verdammt werden. Die Aufgabe der Rechtsschöpfung kann also keineswegs darin bestehen, daß sie die Volksgemeinschaftsbewegung mit Acht und Bann belegt. Das wäre ein Widerspruch mit der Grundidee der Rechtsordnung. Die Rechtsordnung muß der Volksgemeinschaftsbewegung, als nationaler Bewegung, die entsprechende Freiheit gewähren. Das steht fest. Es bleibt nur noch eine letzte Frage zu klären.

Wie hat sich die Rechtsordnung zu verhalten, wenn zwischen der Volksgemeinschaftsbewegung und dem Staat ein Konflikt entsteht? Hier heißt es vor allem festzustellen, welche Rechte auf Grund der nationalen Rechtsidee dem Staate und welche der Volksgemeinschaft zustehen. Wo Staat und Volksgemeinschaft identisch sind, gibt es ein solches Problem natürlich nicht. Es kann nur bestehen, wo Volksgemeinschaft und Staat nicht zusammenfallen.

Die Rechtsordnung hat die beiden Formen miteinander derart in Einklang zu bringen, daß sie nebeneinander bestehen können, ohne sich gegenseitig zu beengen oder gar zu gefährden. Das Prinzip der staatlichen Allmacht ist, wie wir das im ersten Teil gesehen haben, bereits durchbrochen. Der Staat kann eine Vernichtung der Volksgemeinschaftsbewegung unter Berufung auf eigene Gefährdung nicht mehr beanspruchen. Das ergibt sich aus den bisherigen Ausführungen mit eindeutiger Klarheit. Er kann unstreitig gegen die Träger dieser Bewegung einschreiten, wenn sie ihre Rechtssphäre überschreiten und sich staatliche Rechte anmaßen. Aber nur gegen solche Träger, nicht gegen die Bewegung selbst. Wenn es zwischen Staat und Volksgemeinschaftsbewegung einen Konflikt gibt, obzwar die letztere ihre Rechtssphäre nicht überschreitet, so ist das ein Zeichen dafür, daß der Staat seine eigene Rechtssphäre überschritten hat. Im Zusammenhange mit unserem Problem besteht also die Aufgabe der Rechtsschöpfung darin, daß Formen gefunden werden, durch die ermöglicht wird, daß Staat und Volksgemeinschaft nebeneinander bestehen können, ohne sich gegenseitig zu verneinen, ohne mit der Grundidee des Rechtssystems in Widerspruch zu geraten. Eine Verneinung der Volksgemeinschaft ist also weder soziologisch noch rechtlich zu begründen.