

Das estnische Parlament und die Deutschbalten. Zu den Debatten bis zur Verabschiedung der Kulturautonomie 1925

von Vesa Vasara

„Estonia has well-earned reputation for the model treatment of her national minorities.“¹

Das vom estnischen Riigikogu (Parlament) im Februar 1925 verabschiedete Gesetz über die Kulturautonomie der nationalen Minderheiten wird in zeitgenössischen Quellen und auch in der späteren wissenschaftlichen Literatur normalerweise gelobt: Estland „löste die Minderheitenfrage“.² Seltener kommt es vor, daß man sich mit dem Hintergrund des Gesetzes befaßt, mit den Motiven der Esten, die Stellung ihrer nationalen Minderheiten auf eine Art zu regeln, die sich in wohltuender Weise von der osteuropäischen Praxis abhob. Warum wählte Estland einen anderen Weg?

Bei der Suche nach einer Antwort auf diese Frage sind in der bisherigen Forschungsliteratur die Protokolle der Verfassungsgebenden Versammlung (Asutav Kogu, 1919/20) sowie des ersten (1920–1923) und zweiten (1923–1926) Riigikogu relativ selten als Quelle herangezogen worden.³ Im Parlament wurde recht lebhaft und lange über die Stellung der Minderheiten in Estland debattiert, wobei die Frage mit den zentralen Problemen der Innen- und Außenpolitik Estlands zu Beginn der 20er Jahre verknüpft wurde und große Unterschiede in der Einstellung der estnischen Politiker zu den nationalen Minderheiten offenbarte.

¹ The Baltic States. A Survey of the Political and Economic Structure and the Foreign Relations of Estonia, Latvia and Lithuania, hrsg. v. The Royal Institute of International Affairs. Oxford 1938, S. 37.

² Oskar Angelus, Die Kulturautonomie in Estland. Detmold 1951, S. 10.

³ Zum Gesetz s. z.B. Angelus, Kulturautonomie (wie Anm. 2), sowie Eugen Maddison, Die nationalen Minderheiten Estlands und ihre Rechte. Tallinn 1926; 2. Aufl. 1930; ferner zahlreiche kürzere Artikel zum Thema, die Werner Hasselblatt in den 20er und 30er Jahren verfaßte. Hierzu ist allerdings festzustellen, daß es sich eher um zeitgenössisches Material als um eigentliche Forschung handelt; Angelus und Maddison waren hohe Beamte im unabhängigen Estland, und Hasselblatt war als Politiker des Riigikogu unmittelbar Beteiligter. Von Hasselblatt befindet sich im Estnischen Staatsarchiv in Tallinn ein umfangreiches unveröffentlichtes Manuskript zum Thema. Trotz der verstrichenen vier Jahrzehnte bietet Karl Aun, Der völkerrechtliche Schutz nationaler Minderheiten in Estland 1917–1940. Hamburg 1951 (zugleich Diss. 1948), eine sehr gute Darstellung der Verbindungen der Kulturautonomie zum Völkerbund,

Im Frühjahr 1919 hatten die Esten an der Ostfront den Feind zurückgeschlagen, und die Frontlinie hatte sich jenseits der Narva stabilisiert. Auch wenn der Krieg noch im Gange war, hielt die Provisorische Regierung die Lage dennoch für stabil genug, um die Wahlen zur Verfassunggebenden Versammlung für den April 1919 ausschreiben zu können. Die einfache Mehrheit erlangten die Sozialdemokraten und die zum politischen Zentrum gerechnete, in vielen Fragen — wie bei der für die Deutschbalten lebenswichtigen Agrarreform — aber sehr radikale Partei der Arbeit. Die beiden Parteien verfügten gemeinsam über 71 der 120 Sitze.⁴ Von den Vertretern der nationalen Minderheiten gelangten insgesamt nur vier Kandidaten in die Versammlung.⁵ Die *Asutav Kogu* ist mit Recht als radikaler als irgendein späteres estnisches Parlament bezeichnet worden.⁶ Obwohl die Deutschbalten im Frühjahr Seite an Seite mit den Esten gegen die Russen gekämpft hatten, waren die Ereignisse von 1905/06 und die strenge deutsche Besatzung 1918 vielen Esten noch in frischer Erinnerung. Die Stellung der Deutschbalten wurde mit dem sogenannten Landeswehrkrieg im Juni 1919 noch vertrackter als zuvor; dieser blutige Zusammenstoß radikalisierte die am 10. Oktober 1919 verabschiedete Agrarreform. Infolgedessen wurden für die Weitergabe an landlose Bauern innerhalb von zwei Jahren zwei Mio. Hektar, d.h. 96,6% des Großgrundbesitzes, enteignet.⁷

wobei dem Titel getreu der Schwerpunkt auf dem Völkerrecht liegt. Cornelius Hasselblatt am Göttinger Institut für gegenwartsbezogene Deutschland- und Osteuropaforschung ist derzeit mit einem Projekt zur Minderheitenpolitik in Estland befaßt. In seinem Vortrag beim 47. Baltischen Historikertreffen in Göttingen am 29. Mai 1994 analysierte er die estnische Minderheitengesetzgebung in der Zwischenkriegszeit, aber auch die heutige Nationalitätenfrage Estland; vgl. Cornelius Hasselblatt, Minderheitenpolitik in der Republik Estland in *Geschichte und Gegenwart*, in: *Zeitschrift für Ostforschung* 43 (1994), S. 553-566. Last but not least kann Michael Garleff, *Deutschbaltische Politik zwischen den Weltkriegen: Die parlamentarische Tätigkeit der deutschbaltischen Parteien in Estland und Lettland*. Bonn 1976 (Quellen und Studien zur baltischen Geschichte. 2.), erwähnt werden. Garleff stellt besonders den deutschbaltischen Einsatz bei der Lösung der nationalen Frage in Estland heraus. Er benutzt als Quelle den „Revaler Boten“, der die Parlamentsprotokolle in ihren wichtigsten Teilen veröffentlichte. Der „Revaler Bote“ arbeitet allerdings nach meinem Dafürhalten nicht das gesamte politische Spektrum heraus und war als Vorkämpfer der Sache der Deutschbalten natürlich in denkbar großem Maße involviert.

⁴ Artur Mägi, *Das Staatsleben Estlands während seiner Selbständigkeit. I. Das Regierungssystem*. Stockholm 1967 (Skrifter utgivna av statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. 47.), S. 321.

⁵ Nach der Volkszählung von 1922 waren von den ca. 1,1 Mio. Einwohnern Estland 87,7% Esten, 8,2% Russen, 1,7% Deutsche, 0,7% Schweden, 0,4% Juden und 1,4% andere; s. *Eesti arvudes 1920-1935* (Estland in Zahlen 1920-1935). Tallinn 1937, S. 26.

⁶ Georg v. Rauch, *Geschichte der baltischen Staaten*. Stuttgart 1970; 3. Aufl., München 1990, S. 81.

⁷ Ebenda, S. 80.

Die Frage der Entschädigung wurde offen gelassen. Obwohl das Gesetz in erster Linie eine Antwort auf den Landhunger der Bauern war — zuvor hatten zwei Drittel der Bauern nicht das Land besessen, das sie beackerten —, verfolgte es auch politische Zwecke. Aleksander Veiler, Abgeordneter der Partei der Arbeit, brachte die nationalpolitische Stoßrichtung der Agrarreform mit den zackigen Worten auf den Punkt: „Man schlachtet ein Tier, indem man ihm das Rückgrat bricht. Die Güter sind das Rückgrat der Barone gewesen.“⁸

Das revolutionäre Ausmaß der Agrarreform wirkte sich in zweierlei Weise auf die verfassungsmäßige Stellung der Minderheiten Estlands aus: Die Vertreter der Konservativen und des gemäßigten Zentrums, die in der Asutav Kogu in der Minderheit waren, waren von Anfang an für mildere Reformen und neigten dazu, die Güterenteignung wenigstens irgendwie zu entschädigen, und so wurde die Frage der Kulturautonomie aufs Tapet gebracht.⁹ Andererseits war Estlands außenpolitische Situation nach wie vor unsicher, obwohl der Friedensvertrag mit Sowjetrußland im Februar 1920 geschlossen wurde. Vor allem in Deutschland agierte eine einflußreiche Lobby von ehemaligen Großgrundbesitzern gegen Estland, der es nicht schwer fiel, auch bei den Westmächten Verständnis für ihre Forderungen nach Entschädigung für das enteignete Land zu finden (zumal sich unter den enteigneten Ländereien auch Güter befanden, die Staatsangehörigen der Westmächte gehört hatten). Zudem sei daran erinnert, daß die Westmächte Estlands Unabhängigkeit zu jenem Zeitpunkt noch nicht anerkannt und Estland auch noch nicht in den Völkerbund aufgenommen hatten.

In der Provisorischen Regierung von Konstantin Päts hatten die Russen, Deutschen und Schweden jeweils einen eigenen Minister. Die Ministerien für die nationalen Minderheiten wurden mit der Regierungsbildung von Otto Strandmann (Partei der Arbeit) vom 8. Mai 1919 aufgelöst. An ihrer Stelle wurden wegen des provisorischen Charakters der Regierung im Geschäftsbereich des Bildungsministeriums Dezernentenstellen eingerichtet. Die Dezernenten oder auch Volkssekretäre hatten das Recht, in ihren Geschäftsbereich fallende Angelegenheiten der Regierung vorzutragen,

⁸ Hier zit. nach Imre Lipping, *Land Reform Legislation in Estonia and the Disestablishment of the Baltic German Rural Elite, 1919–1939*. University of Maryland 1980, S. 116.

⁹ In der Unabhängigkeitserklärung Estlands vom 24. Februar 1918, die ihrerseits zunächst nur symbolischen Wert hatte, wurden sowohl die Agrarreform als auch die „autonomen Rechte auf nationale Kultur“ erwähnt; s. hierzu Ants Piip, *Tormine aasta* (Ein stürmisches Jahr). Stockholm 1966, S. 113 f. Auch die estnische Auslandsdelegation, die während der deutschen Besatzung von Jaan Tõnisson in Stockholm

wenn sie unzufrieden mit Beschlüssen des Bildungsministeriums waren, aber natürlich bedeutete der Verlust der Ministerposten eine Verringerung der Einflußnahmemöglichkeiten der Minderheiten.

Im Frühjahr 1919 wurde die Lage der Minderheiten durch die Stärkung der Souveränität der Regierung Estlands erschwert. Die Asutav Kogu behandelte am 28. Mai 1920 in erster Lesung den Entwurf für die Verfassung Estlands, worin auch die Stellung der nationalen Minderheiten definiert wurde. Schon die ersten Gespräche gaben einen Vorgeschmack darauf, wo die Frontlinien in der Volksvertretung verliefen und welcher Art die Argumentation war. In dem vom Komitee vorbereiteten Verfassungsentwurf wurde für die nationalen Minderheiten lediglich das Recht vorgeschlagen, zur Wahrung ihrer kulturellen Belange Vereine zu gründen. Wäre dieser Entwurf angenommen worden, hätte das die Auflösung der Volkssekretariate bedeutet.¹⁰ Der deutschbaltische Abgeordnete Hermann Koch lehnte den Entwurf ab, weil das Recht auf Vereinsgründung schon in den allgemeinen Bürgerrechten enthalten sei. Auf die Volkssekretariate dürfe man nicht verzichten, auch wenn sie nur „ein schwaches Surrogat“ für die früheren Ministerien seien. Der Verfassungsentwurf schien in der Autonomiefrage den Minderheiten überhaupt nichts anzubieten. Die bedingungslose Forderung der Deutschen lautete „kulturell-nationale Autonomie mit Selbstbesteuerungsrecht“. Koch verband am Ende seiner Rede die Minderheitenfrage mit den Aufnahmeverhandlungen für den Völkerbund:

„Zu einer Zeit, wo Sie selbst um die Aufnahme in den Völkerbund als kleine Nation nachsuchen, sollten Sie nicht dieselbe sittliche Grundlage verneinen, die Sie für sich schaffen wollen. Den Völkerbundsgedanken ,des Selbstbestimmungsrechts der

geleitet wurde, verband in einer Denkschrift an die Deutsche Botschaft in Stockholm die Agrarreform mit den sprachlichen und kulturellen Rechten der Deutschen; s. dazu Lipping, Land Reform Legislation (wie Anm. 8), S. 55 f. Eine programmatische Zusammengehörigkeit von Kulturautonomie und Agrarreform bestand also bereits vor Verwirklichung eines der beiden Gesetze. Der Wert der Autonomieversprechung wird allerdings gemindert durch die Tatsache, daß sie in einer Situation gegeben wurde, als die Position der Esten sehr schwach war.

¹⁰ Die Position der Volkssekretariate war auch später bedroht. In den Einnahmen- und Ausgabenberechnungen für 1921 wurden für das Ende des Jahres die Gehälter der Sekretäre völlig gestrichen, was nach heftigen Protesten seitens der Minderheiten doch nicht in die Tat umgesetzt wurde. Im Jahre 1924 wurden die Stellen der Geschäftsführer, die den Sekretären zugearbeitet hatten, gestrichen, während die Sekretäre selbst nach heftigen Debatten im Amt blieben; s. dazu Jüri Ant, Eesti 1920. Iseseisvuse esimene rahuaasta (Estland 1920. Das erste Friedensjahr der Selbständigkeit). Tallinn 1990, S. 63.

kleinen Völker und des Rechtes der völkischen Minderheiten‘ wollen Sie für sich gelten lassen gegenüber Rußland, nicht aber gegenüber den Minderheiten im estnischen Staate. Dieser Weg ist gefährlich, Sie entziehen damit dem eigenen Staate die sittliche Grundlage.“¹¹

Die Mehrheit der estnischen Abgeordneten war allerdings bereit, den Gedanken an eine Erwähnung der Kulturautonomie im Grundgesetz zu befürworten. Der Streit ging eher darum, wie genau die Rechte der in Zukunft zu gründenden Selbstverwaltungsorgane definiert würden, die Deutschen hegten fortwährend die Befürchtung, die ganze Sache bliebe auf der Ebene leerer Worthülsen. Daher verfochten sie in der Asutav Kogu zielstrebig das Recht, von den Angehörigen der Minderheit Steuern für die Kultur- und Schulbehörde zu erheben. In ersten Vorentwürfen war das Besteuerungsrecht dann auch tatsächlich erwähnt, aber noch vor der ersten Lesung wurde von dem Gedanken Abstand genommen. Lui Olesk¹² brachte den Entwurf ein und begründete den Fortfall des Besteuerungsrechtes unter anderem damit, daß, obwohl die Esten keineswegs das Kulturleben der Minderheiten vernichten wollten, es andererseits nicht den Interessen des estnischen Staates entspräche, dieses zum Gegenstand besonderer Pflege zu machen — in jeder Gemeinschaft gebe es eine gewisse „zentrifugale Tendenz“, die zu stärken nicht gut sei.¹³ Estlands führende Zeitung, das „Päewaleht“, sprach es deutlicher aus und lehnte den Gedanken schon vor dem Beginn der Behandlung des Grundgesetzes mit der Begründung ab, daß mit dem Besteuerungsrecht „bald in Estland mächtige Einheiten, ein sogenannter Staat im Staate entstehen würde, mit dem die Zentralmacht immer hätte rechnen müssen“.¹⁴

Das Grundgesetz Estlands wurde in dritter Lesung am 15. Juni 1920 verabschiedet. Das zur Streitfrage gewordene Selbstbesteuerungsrecht blieb außen vor, ansonsten aber wurde die Stellung der Minderheiten ziemlich gut geschützt. § 12 des Grundgesetzes garantierte den nationalen Minderheiten muttersprachlichen Unterricht, der verpflichtend und in der Grundschule kostenlos war. Der Führer der Sozialdemokraten, Mihkel Martna, versuchte noch in der technischen Redigierung des Textes das Wort „muttersprachlich“ zu streichen, aber sein Vorschlag erhielt nicht

¹¹ Asutav Kogu 28.5.1920. Protokoll 134, S. 599.

¹² Innenminister der Minderheitsregierung der Partei der Arbeit (26.10.1920 bis 4.1.1921).

¹³ Asutav Kogu 8.6.1920. Protokoll 138, S. 798.

¹⁴ Päewaleht vom 9. April 1920, zit. nach Ant, Eesti (wie Anm. 10), S. 63.

die erforderliche Mehrheit.¹⁵ Jeder Staatsangehörige Estlands konnte auch selbst seine Nationalität bestimmen (§ 20), was ein wichtiges Recht, insbesondere im Hinblick auf Mischehen, war. Es ist sehr schwer festzustellen, in welchem Ausmaße zum Beispiel die Kinder aus estnisch-deutschen Mischehen in deutsche Schulen gingen und sich als Erwachsene mit der Minderheitenkultur identifizierten. Aus zeitgenössischen Quellen, beispielsweise aus den Protokollen der Kulturautonomie und der deutsch-baltischen Presse, entsteht jedoch der Eindruck, daß die freie Nationalitätsbestimmung zumindest die deutsche Minderheit, deren wirtschaftliche und kulturelle Lage trotz der auf dem Felde der Politik erlittenen Rückschläge recht gut war, begünstigte. Das deutsche Schulwesen funktionierte gut, die Klassen waren kleiner, höhere Bildung wurde auf deutsch mehr angeboten.¹⁶ In dieser Hinsicht waren die Russen wirtschaftlich und kulturell in einer viel schwächeren Situation.¹⁷

Den Minderheiten wurde im Grundgesetz (§ 21) auch das Recht zugesprochen, „zur Wahrung ihrer völkischen Kultur- und Fürsorgeinteressen, soweit diese nicht den Staatsinteressen zuwiderlaufen, entsprechende autonome Institutionen ins Leben rufen“ zu können.¹⁸ Die Wortwahl läßt großen Interpretationsspielraum; wie z.B. wären die „Staatsinteressen“ zu definieren? Allein aufgrund des Grundgesetzes konnte man keine autonomen Institutionen gründen, ihre Tätigkeit bedurfte genauerer Grenzbeziehungen.

Als Amtssprache der lokalen Selbstverwaltung durfte eine Minderheitensprache benutzt werden, wenn die auf dem Gebiet siedelnden nationalen Minderheiten in der Mehrheit waren (§ 22). Eine lokale Mehrheit erreichten nur die Schweden an der Westküste und die Russen in den Gebieten um Narva und Petseri. Darüber hinaus durfte man mit den zentralen Staatsbehörden auf deutsch, russisch oder schwedisch korrespondieren (§ 23).¹⁹

¹⁵ Asutav Kogu 30.7.1920, Protokoll 153, S. 1488.

¹⁶ Graham E. Smith, Soziale und geographische Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur von Estland, Lettland und Litauen 1918–1940, in: *Acta Baltica* 19/20: 1979/80 (1981), S. 118–181, hier S. 167, Tabelle 19: „Unterrichtssprachen in Estlands Schulen“.

¹⁷ Nach der Volkszählung von 1922 konnten in der hauptsächlich von Russen bewohnten Provinz Petseri 55,7% der über 15jährigen nicht lesen und schreiben. In den anderen Provinzen, in denen es weniger Russen gab, schwankte diese Zahl zwischen 2 und 5%; s. dazu *Rahva demograafiline koosseis ja korteriolud Eestis. 1922 a. üldrahvalugemise andmed* (Demographische Zusammensetzung des Volkes und Wohnverhältnisse in Estland. Angaben der Volkszählung von 1922), H. 1, Tallinn 1924, S. 25.

¹⁸ Asutav Kogu 30.7.1920. Protokoll 153, S. 1490.

¹⁹ Ebenda.

Das estnische Grundgesetz bot den nationalen Minderheiten also starken Schutz. Dennoch war es keinerlei Sensation; die meisten der nach dem Weltkrieg in Europa entstandenen Länder garantierten in den Friedensverträgen, durch besondere Verlautbarungen oder Formulierungen in den Verfassungen, daß sie im Geiste Wilsons die Rechte der Minderheiten respektieren würden, deren Garant der Völkerbund war. Und die wenigsten erfüllten die Verpflichtungen der Verträge.²⁰ Der wichtige § 21 blieb eine leblose Bestimmung und ein leeres Versprechen, solange das Gesetz, das die Tätigkeit der autonomen Institutionen genauer regeln sollte, auf sich warten ließ. Schicksal und Form des kommenden Gesetzes waren die folgenden fünf Jahre lang der Kern und die wichtigste Streitfrage aller Minderheitenpolitik Estlands.

Die Esten beeilten sich mit einer Verabschiedung des Gesetzes über die Kulturautonomie nicht. Der erste Riigikogu mit seinen 100 Mitgliedern begann mit der praktischen Arbeit nach den Neuwahlen im Januar 1921. Besonderen Erfolg hatten in den Wahlen die von Konstantin Päts geführte Bauernpartei (21 Sitze) und die knapp zur stärksten Partei avancierte Partei der Arbeit (22 Sitze). Die dritte große Partei, die Sozialdemokraten, erlitt hingegen eine vernichtende Niederlage (18 Sitze), wie auch Jaan Tõnissons Volkspartei (10 Sitze). Die Deutschen, Schweden und Russen hatten zusammen nur fünf Abgeordnete im Riigikogu, der vom Gesamtbild her konservativer als sein Vorgänger war, wemgleich die extreme Linke einige Vertreter entsenden konnte. Die Sozialdemokraten hatten aus Furcht vor einem Wahlerfolg der Kommunisten schon im Sommer die Regierung verlassen, was sie jedoch nicht vor einer Wahlniederlage verschonte.

Päts bildete am 25. Januar 1921 seine erste Regierung, in der neben der Bauernpartei auch die Partei der Arbeit, die Volkspartei und die kleine christliche Partei vertreten waren. Obgleich die Regierung eine der langlebigen in Estlands Geschichte war, war sie dennoch sehr uneinig, und im Riigikogu, dem das Grundgesetz in der Praxis geradezu diktatorische Macht verlieh, entstand keinerlei gemeinsame Regierungspolitik. Die Parteien saßen ihrer Meinung nach auf zwei Stühlen, in Abhängigkeit vom Gesetzesentwurf in der Regierung oder in der Opposition.²¹

Die zerstrittene Volksvertretung und die schwache Regierung verhiessen nichts Gutes für die Gesetzgebungsarbeit allgemein und für die Kulturautonomie im besonderen. Zu allem Überfluß war das Gesetz auch technisch kompliziert, weil man sich auf ein juristisch völlig neues Terrain begeben hatte. Es ging nicht um die Selbstverwaltung eines geographischen

²⁰ Aun, Schutz (wie Anm. 3), S. 24 ff.

²¹ Mägi, Staatsleben (wie Anm. 4), S. 209 f.

Gebietes, vielmehr setzte die exterritoriale Autonomie detaillierte gesetzliche Regelungen voraus, wofür es wenige, wenn überhaupt internationale Vorbilder gab.²² Anfang 1921 versuchte die deutschbaltische Partei die Kulturautonomie per bloßer einseitiger Erklärung zu gründen. Die Regierung ließ dazu verlauten, daß man ohne ein Gesetz die Kulturautonomie nicht gründen könne.²³ Die Vorbereitung des Gesetzes blieb trotz Protestes der Minderheiten im Ausschuß und Anfang 1922 im Unterausschuß stecken. Während der ein Jahr dauernden Behandlung im Ausschuß erzielte man dennoch Einigkeit darüber, daß die zu gründenden Selbstverwaltungsorgane öffentlich-rechtlichen Charakter haben sollten und sich an den Aufbau der Struktur der Kreisselbstverwaltungen anlehnen sollten. Das Gesetz wurde wegen seiner Neuartigkeit als vorläufiges Rahmengesetz geplant.²⁴

Die Verzögerung wandte sich schließlich gegen die Esten. Die Deutschbalten hatten zielstrebig versucht, die Minderheitenpolitik Estlands und Lettlands zu einer internationalen Frage zu machen, was ihnen gut gelungen war. Eine der zentralen Figuren war hier der ehemalige russische Generalkonsul in London, Baron Alphons Heyking. Heyking initiierte eine regelrechte Propagandakampagne, um mit Hilfe der Entschädigungsfrage der estnischen Agrarreform die Aufmerksamkeit auf die Minderheitenfrage dieser Länder zu richten. Imre Lipping, der die Rolle von Heyking näher untersuchte, berichtet in seiner Dissertation von der Versammlung der geflohenen Gutsbesitzer in Berlin Ende 1919, auf der die Kampagne bis hin zu ihrer Finanzierung geplant wurde.²⁵ Leider enthüllt er nicht die Namen der Teilnehmer an der Versammlung oder andere Details. Wie geplant die Aktionen auch gewesen sein mögen, auf jeden Fall machten sie großen

²² Das Prinzip der exterritorialen Autonomie wurde um die Jahrhundertwende von den Austromarxisten im Hinblick auf die komplizierten Minderheitenfragen in der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie entwickelt.

²³ Angelus, Kulturautonomie (wie Anm. 2), S. 14. Der ehemalige hohe Beamte im estnischen Innenministerium, der an der Formulierung des Kulturautonomiegesetzes von 1925 beteiligt war, kommentiert den Versuch der Deutschen folgendermaßen: „Ganz so einfach ging es nun freilich nicht. Es sollte ja kein Staat im Staat geschaffen werden und diejenigen deutschen Kreise, die in der Kulturautonomie vor allem eine Institution zur Wiederherstellung alter Rechte sahen und nicht einen grundsätzlichen neuen Anfang, sahen die Dinge falsch. Ihre Wünsche, Meinungen und Bestrebungen waren nur Wasser auf die Mühlen der Autonomiegegner im estnischen Lager, die sofort erklärten, mit dem Kulturautonomiegesetz käme die Gutsherrlichkeit des baltischen Adels in neuer, wenn auch getarnter, Form wieder.“ S. auch Garleff, Politik (wie Anm. 3), S. 106 f.

²⁴ Garleff, Politik (wie Anm. 3), S. 107. Angelus läßt die Ehre der Auflösung des Pattzustandes Konstantin Päts zukommen; vgl. Angelus, Kulturautonomie (wie Anm. 2), S. 14.

²⁵ Lipping, Land Reform Legislation (wie Anm. 8), S. 172.

Eindruck auf die Esten. Wilhelm v. Wrangell nimmt sich auch in seinem Manuskript zur Geschichte der deutschbaltischen Kulturselbstverwaltung Heyking vor:

„Unbequem war Baron Heyking vor allem deswegen, weil er von seiner früheren Stellung her zahlreiche Verbindungen zu Diplomaten verschiedener Länder hatte, im Völkerrecht gut Bescheid wußte, und als Deutschbalte selbstverständlich über die tatsächlichen Verhältnisse in den baltischen Staaten bestens unterrichtet war.“²⁶

Heyking schrieb für die Außenministerien der West-Alliierten Denkschriften über die Agrarreformen in Estland und Lettland, veröffentlichte Pamphlete und, was am schwersten wog, bewirkte 1921 mit einer Eingabe an den Völkerbund eine Politisierung der Agrarreform, was die estnischen Diplomaten in eine Verteidigungsposition zwang.²⁷ Estlands Botschafter in Paris, Kaarel Pusta, und andere Diplomaten der jungen Republik mußten dann auch immer wieder versichern, daß die Verpflichtungen des Grundgesetzes eingehalten würden und in Estland kein Land „à la Russe“ beschlagnahmt worden sei.²⁸ Pusta hielt seine Regierung im August 1922 auch dazu an, als erstes das Entschädigungsgesetz für das enteignete Land im Riigikogu durchzupauken. Der Völkerbundsrat beschloß im Februar 1923, in der Vollversammlung des Bundes im kommenden Sommer die Minderheitenfrage in Estland wieder aufzunehmen.²⁹

Kurz danach begann am 6. März im Riigikogu die Behandlung des Entwurfs für das Kulturautonomiegesetz. Der Vorschlag war schon Anfang des Jahres im Parlament eingebracht worden, wurde aber erst kurz vor Ende der Legislaturperiode und vor den Neuwahlen auf die Tagesordnung gesetzt. Im Riigikogu hatten sich mehrere Gesetze angestaut, es war unsicher, ob man die Kulturautonomie, die innen- und außenpolitische Leidenschaften weckte, noch vor den kommenden Wahlen unter Dach und Fach bekommen würde. Das Gesetz wurde eingebracht von einer der

²⁶ Wilhelm v. Wrangell, „Materialien zur Geschichte der deutschbaltischen Kulturselbstverwaltung in Estland“ (Manuskript). Herder-Institut e.V., Archiv, Baltikum 51, S. 34. Über Heykings Kampagne s. Lipping, Land Reform Legislation (wie Anm. 8), S. 171-175.

²⁷ Lipping, Land Reform Legislation (wie Anm. 8), S. 174; Kaarel R. Pusta, Saadiku päevik (Tagebuch eines Botschafters). Tallinn 1992, S. 97. Insgesamt gab es von den ehemaligen Gutsbesitzern vier Eingaben an den Völkerbund.

²⁸ Pusta, Päevik (wie Anm. 27), S. 97.

²⁹ Ebenda, S. 96 f.

Führungsgestalten der Partei der Arbeit, dem Chefredakteur von „Vaba Maa“, Ado Anderkopp. Auch wenn es kein formales Junktim zwischen Kulturautonomie und Entschädigungsgesetz gab, wurde die Außenpolitik dennoch bereits in Anderkops Eröffnungsrede zur zentralen Streitfrage:

„Wie man die Sache auch betrachtet, eines ist deutlich, und zwar, daß die Minderheitenfrage nicht nur eine innere Angelegenheit des Staates ist, sondern daß es eine Frage von größerer Bedeutung ist und unumgänglich sein wird, daß der *Riigikogu* früher oder später den Wechsel einlösen muß, den der *Asutav Kogu* unseren Minderheiten gab.“³⁰

Die Haltung der in der Opposition befindlichen Sozialdemokraten zu dem Gesetz war eindeutig ablehnend. Der Abgeordnete Palwadre wies mit deutlichen Worten eine Verknüpfung der Außenpolitik mit der Kulturautonomie zurück:

„Wenn der *Riigikogu* es für nötig erachtet, diese Gesetz eiligst durchzubringen, so ist der Hauptgrund dafür die Furcht vor dem Ausland, die Tatsache, daß Angehörige der nationalen Minderheiten im Ausland erklären, daß in Estland eine Politik der nationalen Unterdrückung herrscht. Derlei Klagen hört man vor allem aus der Richtung der ehemaligen baltischen Barone, die nicht gute Beziehungen zwischen Esten und Deutschen schaffen, sondern ihre ehemaligen Güter zurückhaben wollen.“³¹

Der „grand old man“ der Sozialdemokraten, Mihkel Martna, lehnte danach in einer wahren Marathonrede noch deutlicher die Kulturautonomie insgesamt ab. Martnas ressentimentgeladene Rede zog sich über 25 Seiten hin, er führte alle offenen Wunden aus der Vergangenheit an, begonnen mit dem nationalen Erwachen der Esten bis hin zu den Bluttaten von 1906.³² Der dritte Vertreter der Sozialdemokraten, Karl Ast, ging am weitesten, indem er argwöhnte, die Deutschen würden lediglich im Schutze des Gesetzes ein trojanisches Pferd bauen. In den Augen Asts waren auch die Russen an der Intrige beteiligt: Schließlich würde in sowjetrussischen

³⁰ I Riigikogu protokollid. IX istungjark. 6.3.1923. Protokoll 216, S. 2006.

³¹ Ebenda, S. 2009 ff.

³² Ebenda, S. 2017-2041.

Zeitungen geschrieben, daß Narva noch keine russische Stadt, sondern noch Teil eines „Kartoffelstaats“ sei. Die Deutschen und Russen müßten mit ihrer Vergangenheit aufräumen und die Esten von ihrer Treue gegenüber Estland überzeugen, erst danach sei eine Zusammenarbeit möglich.³³ Es war klar, daß die Abgeordneten der nationalen Minderheiten alle Behauptungen von einem Geheimbund schroff zurückwiesen.

Überraschenderweise schloß sich auch die Volkspartei von Tõnisson den Gegnern des Gesetzes an, obwohl sie im Ausschuß eine Verabschiedung des Gesetzes als Rahmengesetz unterstützt hatte. Jetzt waren gerade die Vorläufigkeit und Unbestimmtheit ein Argument gegen das Gesetz, man dürfe Tõnisson zufolge den Deutschen nicht die Möglichkeit geben, mit Hilfe eines ungenauen Gesetzes lokalpatriotische Herrengesellschaften zu errichten, womit lediglich eine „Irredenta“ innerhalb der Grenzen Estlands unterstützt würde. Obwohl die Volkspartei nach Tõnissons Worten durchaus an der Verpflichtung des Grundgesetzes festhielt, könne man das Gesetz dennoch nicht ohne erneute Behandlung im Ausschuß befürworten. Auswärtigem Druck dürfe man nicht nachgeben, Intention des Gesetzes dürfe ja nicht sein, daß man den Staat in Schwierigkeiten brächte, nur damit seine Diplomaten es auf internationalem Parkett leichter hätten.³⁴ Das Befremdliche an Tõnissons Auftritt war, daß die von Kukk im vorangegangenen Herbst gebildete Regierung — allen voran vielleicht ihr Außenminister Aleksander Hellat — eine Annahme des Gesetzes befürwortete und die zum politischen Zentrum zu rechnende Volkspartei in der Regierung saß. Der Widerspruch erklärt sich z.T. durch die allgemeine Disziplinlosigkeit in der estnischen Innenpolitik. Bereits die eigene und im Riigikogu größte Partei des Ministerpräsidenten, die Partei der Arbeit, behielt sich im Bedarfsfalle das Recht vor, im Parlament gegen die übrige Regierung zu stimmen.³⁵ Die Volkspartei verhielt sich nur entsprechend der politischen Kultur des Landes. Mehr Bewegungsfreiheit bekam die Partei zudem dadurch, daß zwei andere Regierungsparteien, die Bauern und die Partei der Arbeit, in offenem Streit über die Agrarpolitik lagen. Die Regierung genoß eigentlich keineswegs das Vertrauen des Riigikogu, aber es lohnte sich auch nicht, sie wegen der Frage der nationalen Minderheiten zu stürzen. Auch stand die Minderheitenfrage auf der Liste der Regierung keineswegs an erster Stelle, die wirtschaftlichen

³³ Ebenda, S. 2061 f. u. 2066 ff.

³⁴ Ebenda, S. 2048-2053. In Tõnissons Rede ist seine positive Einstellung zur schwedischen Minderheit bemerkenswert: Die anderen Minderheiten hätten von Zeit zu Zeit die Irredenta angestrebt, aber „die Schweden gehörten natürlich nicht dazu“.

³⁵ Mägi, Staatsleben (wie Anm. 4), S. 212 ff.

Schwierigkeiten und das Anwachsen des kommunistischen Einflusses bereiteten genug Kopfzerbrechen.

Am meisten Verständnis für das Gesetz gab es in den Reihen der Bauernpartei und der Partei der Arbeit. Die von Päts geführten Bauern waren schon in der Agrarfrage sehr gemäßigt gewesen. Das Weltbild der Partei war konservativ und antisozialistisch, so gesehen war die Distanz zu den Deutschen nicht übermäßig groß. Die Partei der Arbeit rekrutierte ihre Mitglieder aus der unteren Mittelschicht der Städte und vor allem aus dem Kleinbauerntum, für die wirtschaftliche Fragen an erster Stelle standen. Die Radikalität der Partei der Arbeit verlosch mit der Verwirklichung der Agrarreform, ideologisch war sie nicht mehr besonders weit von der zum Zentrum zu rechnenden Volkspartei entfernt. Die Nationalitätenfrage stand aber vielleicht dennoch für die Volkspartei und vor allem ihren Gründer und Vorsitzenden Jaan Tõnisson an zentraler Stelle, war doch die gesamte politische Geschichte von Tõnisson ein einziger Kampf um das Estentum und sehr oft gegen die Deutschen und das Deutschtum gewesen. Seine Haltung gegenüber den nationalen Minderheiten (abgesehen von den Schweden vielleicht) war ablehnend.³⁶ Die Nationalitätenfrage war somit eine Angelegenheit, die die Esten auch innerhalb der Parteien in verschiedene Lager spaltete.

Die Behandlung des außenpolitischen Aspekts des Gesetzes wurde am 8. März 1923 fortgesetzt, als Tõnisson und Außenminister Hellat die Hauptrollen spielten. Hellat reduzierte das Problem des Gesetzes auf den Punkt, daß man in Europa das Gerede vom Zeitmangel des Parlaments nicht verstehen würde, das Gesetz sei eilig. Hellat wies auf die Aktivität von Alphons Heyking:

„Heyking ist ein Symbol, und gegen dieses Symbol müssen wir kämpfen, wir müssen (...) ihm den Boden unter den Füßen entziehen, damit er nicht gegen uns arbeiten kann, das ist unsere Pflicht.“³⁷

Tõnisson antwortete, Heyking sei ein bloßer Scharlatan, vor dem man sich nicht zu fürchten brauche. Kernpunkt von Tõnissons Kritik war das auf die Kulturautonomie konzentrierte Modell, das seiner Meinung nach nur denjenigen zugute kam, die nach alten Privilegien strebten. Tõnisson schlug die Bildung von Kulturautonomien im Verbunde mit der lokalen

³⁶ S. Garleff, Politik (wie Anm. 3), S. 110; Wrangell, Materialien (wie Anm. 26), S. 35 u. 116.

³⁷ I Riigikogu protokollid. IX istungjark. 8.3.1923. Protokoll 219, S. 2449.

Selbstverwaltung vor, während er die exterritoriale Autonomie und die dazugehörige Zentrale mit schroffen Worten ablehnte:

„Es läuft ja niemand anders so herum wie dieser Baron Heyking. Wer sitzt ihm denn im Nacken? Glauben Sie, daß die deutschen Tantchen, die in Valga oder Võru sitzen und gerne sähen, daß ihre Neffen und Enkel in die örtliche Schule gehen, alle diese Exterritorialitäten diskutieren würden!? Nein, das sind andere Herrschaften, die solche Fragen aufwerfen. Deren Meinung nach muß man ‚retten, was noch zu retten ist‘! (...) Wenn die Deutschen ihre Kulturautonomie treiben, — glauben Sie dann, daß das gut für unseren inneren Frieden sei? (...) Wird das nicht eine Gegenströmung in Bewegung setzen und Widerstand hervorbringen?“³⁸

Während der Sitzung gerieten auch der ehemalige Außenminister Ants Piip und der neue Minister Hellat aneinander, deren Meinungsverschiedenheit sich auf die Erklärung über die Lage der nationalen Minderheiten in Estland, die Estland bei seinem Aufnahmeantrag an den Völkerbund gegeben hatte, bezog. Der ehemalige Außenminister glaubte im Gegensatz zu Hellat jedoch nicht, daß der Text des Aufnahmeantrags Estland zu irgendetwas verpflichten würde, die Minderheitenparagrafen des Grundgesetzes würden dem Völkerbund völlig ausreichen.³⁹

Die Debatte über die Außenpolitik und möglicherweise auch das sich nähernde Ende der Legislaturperiode erhitzen die Gemüter dermaßen, daß eigentlich niemand mehr seine Rede ohne zahlreiche Zwischenrufe, Unterbrechungen und schließlich direkte Beleidigungen halten konnte. Die Abgeordneten der Bauernpartei hielten sich lange Zeit von dem ganzen Streit fern. Konstantin Päts griff erst gegen Ende der Sitzung ein, er war im Ausschuß einer der Hauptarchitekten des Gesetzentwurfs gewesen. Päts widersprach dem von Tõnisson vorgebrachten Gedanken, die Kultur selbstverwaltung an die lokale Selbstverwaltung zu knüpfen. Die Selbstverwaltungsorgane der nationalen Minderheiten könnten schon rein juristisch nicht als Teile einer anderen Selbstverwaltung fungieren, im Grundgesetz sei deutlich gesagt, daß die Minderheiten selbst ihre Autonomie regelten, nicht die estnischen Gemeinden. Des weiteren wunderte er

³⁸ Ebenda, S. 2445 f.

³⁹ Ebenda, S. 2421 u. 2435 ff. Allerdings unterstützte auch der ehemalige Außenminister den Gesetzentwurf, aber vor allem wegen der Verpflichtung von § 21 des Grundgesetzes.

sich über das späte Erwachen Tõnissons; warum sei denn die Kritik nicht im Ausschuß vorgebracht worden, in der die Volkspartei den Gesetzentwurf verteidigt hatte?⁴⁰

Die Regierung hatte in dieser Phase bereits beschlossen, den Gegnern des Gesetzes nachzugeben. Innenminister Einbund (Eenpalu) kündigte an, daß — weil am Gesetzentwurf so viel auszusetzen gewesen sei — es besser sei, ihn an den Ausschuß zurückzuverweisen, der es dann zu gegebener Zeit dem neuen Riigikogu vorlegen würde. Die Sache war klar, als A. Jürman von der Bauernpartei feststellte, seine Gruppe werde auch für die Rückverweisung in den Ausschuß stimmen, weil die Macht der Regierung nach den Wahlen ohnehin nicht ausreichen würde, das Gesetz durchzubringen. Es ging um eine so neue Sache, daß es besser sei, den Gesetzentwurf noch zu verbessern. General Laidoner stimmte als einziger Abgeordneter der Bauernpartei dafür, das Gesetz in die zweite Lesung zu bringen; er war Estlands Vertreter beim Völkerbund und wußte sehr genau um den außenpolitischen Wert des Gesetzes.⁴¹ Ansonsten wurde der Gesetzentwurf von den nationalen Minderheiten, der Partei der Arbeit, der kleinen christlichen Volkspartei und — ein wenig überraschend — auch von einigen Sozialdemokraten befürwortet.

Hermann Koch, Abgeordneter der deutschen Partei, verlas zum Abschluß der Sitzung eine gemeinsame Erklärung der nationalen Minderheiten, die die Enttäuschung zum Ausdruck brachte:

„Hier liegt unserer Ansicht nach eine vorsätzliche, gewollte Handlung von denen vor, deren Zweck die Verschleppung des Gesetzes ist. Da aber die Autonomie im § 21 des Grundgesetzes vorgesehen ist, erschien es den Gegnern derselben nicht zweckmäßig, mit offenen Karten zu spielen und die Autonomie abzulehnen. (...) Die Herren, die gegen uns waren, sollen jetzt aber auch nicht mehr behaupten, daß sie Träger der Völkerbundsgedanken sind und von ihnen das Grundgesetz uns gegenüber erfüllt worden ist.“⁴²

Es ist leicht, mit Kochs Sicht über den Lauf der Dinge einverstanden zu sein, es handelte sich hier, wenigstens was die Volkspartei anbetraf, um eine absichtliche Verschleppung, mit der möglicherweise bereits auf Stim-

⁴⁰ Ebenda, S. 2456-2459.

⁴¹ Garleff, Politik (wie Anm. 3), S. 109.

⁴² I Riigikogu protokollid. IX istungjark. 8.3.1923. Protokoll 219, S. 2473.

menfang gegangen wurde — die Kulturautonomie, die zum Wohle der Deutschen eingerichtet würde, gehörte in den Augen der estnischen Wähler bestimmt nicht zu den beliebtesten Gesetzen.

Aus Sicht der deutschen Partei sah die Zukunft im Herbst 1923 alles andere als rosig aus. Die Autonomie schien in unbestimmte Zukunft verschoben worden zu sein, und zu allem Überfluß teilte Tõnisson am 19. Juli dem neuen Riigikogu mit, daß ein eigener Gesetzentwurf der Volkspartei in Vorbereitung sei, der auf dem schon von früher her bekannten Gedanken der Verknüpfung von Selbstverwaltung und lokaler Selbstverwaltung aufbaue. Tõnisson stellte gleichzeitig fest, daß man darauf achten müsse, den Angehörigen der nationalen Minderheiten keinerlei dem Geist des Grundgesetzes widersprechenden Privilegien zu geben.⁴³ Der Entwurf der Deutschen, dem sich die anderen Minderheiten anschlossen, war nahezu identisch mit dem Entwurf, der im letzten Riigikogu behandelt worden war, dem Geschäftsbereich der Selbstverwaltungsorgane waren lediglich noch die kirchlichen Angelegenheiten hinzugefügt worden.⁴⁴

Auch die Regierung fertigte ihren Entwurf für den Ausschuß zum 30. November an. Der späte Zeitpunkt läßt sich dadurch erklären, daß Estland nach den Wahlen die längste Regierungskrise seiner Geschichte erlebte (59 Tage). Es wurde eine zerstrittene Regierung gebildet, die sich aller größeren Neuerungen enthielt.⁴⁵ Bemerkenswert ist dennoch, daß die Sozialdemokraten bei der Abstimmung den Regierungsentwurf unterstützten: Er wurde, gestützt auf eine große Stimmenmehrheit, als Grundlage für die weitere Bearbeitung genommen.⁴⁶

Die schlimmste Bremse bei der Verwirklichung der Kulturautonomie waren die Volkspartei und Jaan Tõnisson. Die Arbeit im Ausschuß zog sich hin, und nachdem Tõnisson gedroht hatte, das Kulturautonomiegesetz einer Volksabstimmung zu unterwerfen, wurde klar, daß ohne Unterstützung der Volkspartei das Vorhaben nicht vorankommen würde. In einer Volksabstimmung wäre der Gesetzentwurf sicherlich durchgefallen.⁴⁷

⁴³ II Riigikogu protokollid. 19.7.1923. Protokoll 10, S. 310.

⁴⁴ Garleff, Politik (wie Anm. 3), S. 109.

⁴⁵ Mägi, Staatsleben (wie Anm. 4), S. 230.

⁴⁶ Auf Vorschlag von Werner Hasselblatt wurden die konkurrierenden Entwürfe im Sommer 1924 aus dem Ausschuß zurückgezogen. Zur Klärung des Meinungsumschwungs der Sozialdemokraten und der Minderheitenpolitik überhaupt müßte man das Archiv der Partei benutzen, wozu der Verfasser jedoch nicht die Möglichkeit hatte. Im Eesti Riigi Arhiiv (Estnisches Staatsarchiv, Tallinn) sind aus jener Zeit zumindest teilweise die Archive der Sozialdemokraten und der Volkspartei enthalten.

⁴⁷ Päevaleht vom 14. Februar 1925: „Rahwahäätusel see seadus küll täielikult läbi kukkunud oleks.“

Der zum liberalen Flügel der deutschen Partei gehörende Ewald Ammende⁴⁸ konnte in Privatgesprächen mit Tõnisson Anfang 1924 das Eis brechen. Tõnisson unterschrieb gemeinsam mit Werner Hasselblatt, Heinrich Pantenius und Ammende am 18. März eine grundsätzliche Einigung über die Organisation der Kulturautonomie. Zentraler Punkt war die strikte Trennung von Politik und Kultur zur Vermeidung der befürchteten Irredenta. Die Spitze sollte keine oberste Autorität, sondern eine öffentlich-rechtliche Körperschaft für das Schulwesen und andere kulturelle Angelegenheiten bilden. Andere Punkte waren Wahlen innerhalb der örtlichen Wahlbezirke in den Vertretertag und örtliche Kulturkuratorien.⁴⁹ Die Frage der sozialen Fürsorge blieb offen. Die mit Tõnisson zustandekomene grundsätzliche Übereinkunft zeigte sich bald in einer anderen Streitfrage: „Am 3. April wurde mit 35 Stimmen eine Interpellation der deutschbaltischen Fraktion in der Sache der Entschädigung für das enteignete Inventar angenommen, in der die Frage gestellt wurde, was die Regierung gegen das geschehene Unrecht zu tun beabsichtige.“⁵⁰

Für die deutschbaltische Minderheit gab es genügend Anlaß zur Sorge, auch wenn die Beziehungen zu Tõnisson verbessert werden konnten. Im Frühjahr 1924 wurden die Gemüter durch den schon seit dem vorausgegangenen Herbst schwelenden Streit um den Besitz der Domkirche erhitzt.⁵¹ Zur gleichen Zeit veröffentlichte der sozialdemokratische Abgeordnete Johan Jans in der Zeitung „Ühendus“ einen „Gesetzentwurf“, der die estnischen Diplomaten erschauern ließ und demzufolge nicht einmal eine symbolische Entschädigung für das enteignete Land gezahlt werden würde. Die extreme Linke plante sogar eine Volksabstimmung über diese Sache.⁵²

Gerade Jans war am meisten und schärfsten gegen die Kulturautonomie gestimmt, als der Ausschuß das Gesetz endlich am 6. Juni 1924 im Riigikogu einbrachte. Vorgestellt wurde es diesmal von Werner Hasselblatt, der

⁴⁸ „Dieser einer wohlhabenden Kaufmannsfamilie aus Pernau entstammende begabte Journalist hatte sich die Bearbeitung des Minderheitenproblems in ganz Europa zu seiner Aufgabe gemacht und im Laufe der Jahre weitgehende Beziehungen angeknüpft.“ Wrangell, Materialien (wie Anm. 26), S. 116. Weiter heißt es: „Durch seine gute Information war er ein den meisten Estländern überlegener Gesprächspartner.“ Ebenda, S. 116; Garleff, Politik (wie Anm. 3), S. 110.

⁴⁹ Wrangell, Materialien (wie Anm. 26), S. 117.

⁵¹ Über den Streit um die Domkirche s. Garleff, Politik (wie Anm. 3), S. 121-129.

⁵² Pusta, Päevik (wie Anm. 27), S. 97 f. Nach dem am 6. März 1926 verabschiedeten Landentschädigungsgesetz wurden den ehemaligen Eigentümern letztlich nur ungefähr 3% vom Wert der Güter ersetzt. Zu sehr hohen Entschädigungen hätte der Staat andererseits auch gar nicht die Mittel gehabt.

nicht nur gegen Jans und die in den verschiedenen Parteien immer kleiner werdende Zahl der Gesetzesgegner, sondern auch gegen die Zeit kämpfen mußte: Das Gesetz war erneut das letzte auf der Tagesordnung, direkt vor der parlamentarischen Sommerpause. Jans, der sofort nach Hasselblatt das Wort erteilt bekam, wollte die Auspeitschungen der Jahre 1905/06, den Landeswehrkrieg, das Jahr der deutschen Besatzung 1918 ins Gedächtnis rufen:

„(...) wo unsere demokratischen Selbstverwaltungen von denselben Herren aufgelöst wurden, die jetzt im Namen der Demokratie eine Selbstverwaltung fordern. (...) Wenn wir jetzt diesen Empfängern der Kulturautonomie, diesen Männern der Landeswehr die Freiheit lassen, so zu handeln, wie sie es nach ihren Prinzipien für richtig halten, dann ist das die Vernichtung unserer Demokratie, der Todesstoß für unsere demokratische Gesellschaft.“⁵³

Die Deutschbalten seien nicht einmal ein Volk, sondern bloß heruntergekommener Adel, der, gestützt auf auswärtige Hilfe, nichts anderes als ein neues Landratskollegium errichten wolle. Danach griff Jans noch die russische Minderheit an und schlug am Ende praktisch vor, das ganze Unterfangen zu begraben. Sein Vorschlag wurde deutlich abgelehnt.⁵⁴ Man kann Jans in der Autonomiedebatte für einen populistischen „Maulhelden“ halten, der nur wenige Gefolgsleute hatte. Das Gesetz wurde in erster Lesung angenommen, jedoch nicht ohne Kritik; in den gemäßigteren Wortmeldungen kritisierte man vor allem, daß im Gesetzentwurf auch die Institutionen der sozialen Fürsorge in den Geschäftsbereich der Selbstverwaltungsorgane gehörten, obwohl ein allgemeines Gesetz zur Sozialfürsorge noch fehlte.

Die zweite Lesung des Gesetzes am 14. Juni 1924 mußte abgebrochen werden, weil nicht genügend Abgeordnete anwesend waren. Die besorgten deutschen Abgeordneten unternahmen am 17. und 18. Juni noch intensive Versuche, die vom Ältestenrat des Riigikogu angefertigte Tagesordnung, in der das Kulturautonomieprojekt an letzter Stelle stand, abzuändern, aber der Änderungsvorschlag fiel beide Male durch, beim zwei-

⁵³ II Riigikogu protokollid. II istungjark. 6.6.1924. Protokoll 114, S. 938 f.

⁵⁴ Ebenda, S. 964.

ten Mal mit der Stimme des Vorsitzenden. Das Gesetz mußte auf die Rückkehr des Parlaments aus den Sommerferien warten.⁵⁵

Die zweite Lesung wurde erst am 17. Oktober fortgesetzt. In schmerzlichen langen Debatten über technische Details des Gesetzes profilierten sich vor allem die Sozialdemokraten Jans, Wirma und Rei. Die Gruppe der Sozialdemokraten war geteilt, denn der Abgeordnete Jõeäär verteidigte die Kulturautonomie. Neue Aspekte wurden eigentlich nicht mehr hervorgebracht. Rei schlug vor, das Gesetz für technische Korrekturen zurück an den Ausschuß zu verweisen. Gleichzeitig wollte Rei die Regierung verpflichten, Fragen des Geschäfts- und Aufgabenbereiches der Selbstverwaltung zu präzisieren. In geheimer Abstimmung wurde sein Antrag überraschenderweise mit 29 gegen 14 Stimmen angenommen (anwesend waren nur 64 Abgeordnete).⁵⁶

Die Kulturautonomie wurde ein Opfer der estnischen Parteipolitik: Im Amt war Akels zentrale Minderheitsregierung, die nur von der Volkspartei, der Partei der Arbeit und der Christlichen Volkspartei unterstützt wurde (zusammen 28 Stimmen). Die Bauernzeitung „Kaja“ berichtete folgendermaßen über die Ereignisse:

„Nehmen wir nur mal zum Beispiel das Selbstverwaltungsgesetz der nationalen Minderheiten. In der Regierungsloge sitzen der Außen- und der Innenminister. Beide sind, wie wir wissen, an diesem Gesetz interessiert. Obgleich sie aber sehen, daß ihrer Gruppe die sichere Unterstützung für die Sache fehlt, wagen sie es nicht, den Standpunkt der Regierung vorzubringen. Und so wandert der Gesetzentwurf zurück in den Ausschuß, so wie in letzter Zeit alle mehr oder weniger wichtigen Gesetzesvorschläge. Nur Unbedeutendes wird zum Abschluß gebracht.“⁵⁷

Die Bauern würden „Kaja“ zufolge die Kulturautonomie prinzipiell unterstützen, stimmten aber dagegen, weil sie der Passivität der Regierung angesichts der Kritik der Linken überdrüssig geworden seien. Es war die

⁵⁵ II Riigikogu protokollid. 17.6.1924. Protokoll 118, S. 153, u. 18.6.1924. Protokoll 119, S. 226-229. Axel de Vries, eine der Führungsgestalten der Deutschen, schrieb am 26. September in den „Dorpater Nachrichten“ dazu, er glaube nicht, daß die Esten prinzipiell gegen das Gesetz seien, Ursache für die Verschleppung sei vielmehr die Neuartigkeit und gesethestheoretische Schwierigkeit des Gesetzes. Es ist jedoch deutlich, daß ein Teil der Esten den Fortgang des Gesetzesprozesses ganz absichtlich erschwerete.

⁵⁶ II Riigikogu protokollid. VI istungjark. 17.10.1924. Protokoll 44, S. 1072 f.

⁵⁷ Kaja vom 22. Oktober 1924.

Aufgabe der Regierung, das Rahmengesetz mit Verordnungen zu ergänzen, und aus dem Schweigen der Regierung könne man nichts anderes schließen, daß sie gegen das Gesetz sei.⁵⁸ Diese politische „Pirouette“ war natürlich möglich, besonders im damaligen Riigikogu mit 14 Parteien. Hinter der Haltung der meisten Sozialdemokraten verbarg sich allerdings unverblümter Widerwille gegen die Autonomie.

In den folgenden Monaten wurde der Gesetzentwurf zwischen Ausschuß und Riigikogu hin und her geschoben. Werner Hasselblatt war nur dann bereit, das Gesetz einzubringen, wenn sich als zweite Person dazu der Sozialdemokrat Jõeäär bereitfinden würde.⁵⁹

Die Annahme des Gesetzes wurde jedoch durch den kommunistischen Putschversuch in Tallinn am 1. Dezember 1924 entschieden. Der von der Komintern organisierte Versuch mißlang kläglich, aber in seiner Folge wurde die estnische Gesellschaft patriotischer und teilweise auch militanter.⁶⁰ Akels Minderheitsregierung wurde durch die Regierung Jaakson ersetzt, an der sowohl die ehemaligen Zentrumsparteien als auch die Bauern und die Sozialdemokraten beteiligt waren. Die Regierung — und auch die Abgeordneten der nationalen Minderheiten — nutzten den Schock aus, um die Meinungsverschiedenheiten, die das Staatsleben gelähmt hatten, auszuräumen.

Für das ineffektive politische System Estlands war die vaterländische Begeisterung nicht mehr als ein vorübergehender Trost, den Minderheiten dagegen gelang es, mit Hilfe dieser Krise die Verschleppung der Kulturautonomie mit einem Schlag wie durch Zauberei zu beenden. Die technischen Verbesserungen wurden im Ausschuß zwei Tage nach dem Putsch angefertigt, und sowohl Ministerpräsident Jaakson, Innenminister Einbund (Eenpalu) als auch Parlamentspräsident Tõnisson bekräftigten in Gesprächen mit den deutschen Abgeordneten, daß eine Rückverweisung des Gesetzes in den Ausschuß nun nicht mehr in Frage käme.⁶¹

Genau so geschah es. Als das Gesetz am 27. Januar zur zweiten Lesung eingebracht wurde, schlug der Abgeordnete Wirma noch einmal eine Rückverweisung in den Ausschuß vor, aber er unterlag in der Abstim-

⁵⁸ Kaja vom 23. Oktober 1924. Der „Revaler Bote“ zweifelte in seiner Nummer vom 25. Oktober an der komplizierten Logik von „Kaja“. Die dem Zentrum nahestehenden „Päewaleht“ und „Waba Maa“ berichteten völlig neutral.

⁵⁹ Revaler Bote vom 28. Oktober und 12. November 1924.

⁶⁰ Hain Rebas, Probleme des kommunistischen Putschversuches in Tallinn am 1. Dezember 1924, in: *Annales Societatis Litterarum Estonicae in Svecia* 9: 1980–1985 (1985), S. 161–200, hier S. 163.

⁶¹ Garleff, Politik (wie Anm. 3), S. 163.

mung eindeutig.⁶² Am nächsten Tag gab es nicht einmal mehr Wortmeldungen, der Vorschlag kam sofort in die dritte Lesung, in der keinerlei Änderungen mehr vorgenommen werden konnten. Estlands Gesetz über die Kulturautonomie der nationalen Minderheiten wurde endgültig am 5. Februar 1925 verabschiedet, wobei die einzige Gegenstimme von Johan Jans kam.⁶³

Auf Grundlage des Gesetzes erhielt jede Minderheit, die wenigstens 3 000 Personen zählte, die Möglichkeit, einen aus lokalen Wahlkreisen gewählten, 20-60 Mitglieder starken Kulturrat zu bilden, der hinsichtlich seiner Mitglieder das Besteuerungsrecht erhielt.⁶⁴ Der Selbstverwaltung wurden zusätzlich staatliche Steuermittel zur Verfügung gestellt, weil sie nach Art der Schulbehörde die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übernahm. Das Gesetz fußte auf dem Prinzip der exterritorialen Autonomie: Die Mitglieder der Minderheiten ließen sich auf Wunsch in sogenannte Kataster eintragen und erhielten das Stimmrecht für die im Abstand von drei Jahren abzuhaltenden Wahlen zum Kulturrat. Die Minderheiten vertraten die ganze Zeit die Einrichtung eines Zwangskatasters, doch konnten sie dieses Ziel wie auch die Mitaufnahme der sozialen Fürsorge und der kirchlichen Angelegenheiten in das Gesetz nicht erreichen.

Das Gesetz kam den Deutschen und Juden zugute, weil sie im Gegensatz zu den Russen und Schweden nirgendwo eine lokale Mehrheit bildeten. Die deutsche Kulturselbstverwaltung nahm ihre Arbeit am 1. November 1925 auf, die der Juden am 6. Juni 1926. Beide arbeiteten bis zum Zweiten Weltkrieg, auch während der autoritären Regierung von Päts in der zweiten Hälfte der 30er Jahre wich man vom Wege der toleranten Minderheitenpolitik nicht mehr nennenswert ab.

Warum war der Riigikogu bereit, den nationalen Minderheiten die Kulturautonomie zu geben? Zunächst muß man hier recht triviale, aber doch wesentliche äußere Umstände beachten: Nur 12% der Bevölkerung gehörten einer der nationalen Minderheiten an. Selbst wenn die Minderheiten politisch effektiv zusammengearbeitet hätten — was in Estland aufgrund der verschiedenen Ausgangspunkte und Bedürfnisse kaum geschehen konnte —, hätten sie dennoch keine ernsthafte Bedrohung für die Hegemonie der Esten darstellen können.

⁶² II Riigikogu protokollid. IV istungjark. 27.1.1925. Protokoll 191, S. 474.

⁶³ Ebenda, 5.2.1925. Protokoll 193, S. 558.

⁶⁴ Es ist hier nicht nötig und möglich, auf die technischen Details des Gesetzes einzugehen; s. hierzu Angelus, Kulturautonomie (wie Anm. 2), u. Maddison, Minderheiten (wie Anm. 3).

Im Verbunde damit ist die von Tönisson und den Deutschen in Verhandlungen erreichte Übereinkunft darüber, daß Politik und Kultur getrennt würden, einer der zentralen Züge des Kulturautonomiegesetzes, der es für die Esten annehmbarer machte. Als dann im Gesetz noch der Regierung die Möglichkeit garantiert wurde, den Kulturrat aufzulösen und Neuwahlen auszuschreiben, verschwand spätestens auch die Furcht vor „Irredenta“ oder einem „Trojanischen Pferd“.

Auswärtiger Druck hatte seinen Anteil an der Entstehung des Gesetzes. Europas neue Staaten, nicht zuletzt auch Estland, bauten ihre Sicherheit auf den Völkerbund, und dieser verlangte von seinen Mitgliedern die Respektierung der Rechte der Minderheiten. Ein Abrücken von der Verpflichtung des § 21 des Grundgesetzes hätte Estlands internationalem Image geschadet und seine Position im Völkerbund geschwächt. Alphons Heyking war nicht der einzige, wenn auch bald der auffälligste der Meinungsmacher, die in den 20er Jahren außerhalb der Landesgrenzen aktiv waren. Auch die Deutschumpolitik des Auswärtigen Amtes begann hinter den Kulissen zu wirken.⁶⁵ Auch der entscheidende Anstoß für die Verabschiedung des Gesetzes kam sozusagen von außen in Form des Putsches der Komintern bzw. der Kommunisten. Aus dem gleichen Grund tastete Konstantin Päts in den 30er Jahren staatsklug die Rechte der Minderheiten nicht nennenswert an, als die extreme Rechte eine Bedrohung darstellte. Die Loyalität der Minderheiten stützte Päts' Regierung. Man kann das Gesetz mit voller Berechtigung auch als eine Art immaterielle Entschädigung für die in der Agrarreform erlittenen Verluste ansehen.

Der dritte Aspekt des Gesetzes ist eher psychischer Natur. Unter den Esten war ein Hang zu expansivem Nationalfanatismus nach Art der großen „Kulturvölker“ Europas auch trotz der bisweilen zugespitzten Parlamentsreden doch sehr selten. Den Esten fehlte die „Mission“, sie erfüllten als junge Gesellschaft keinerlei historische Aufgabe. Trotz der rauen Erfahrungen der Vergangenheit — oder vielleicht gerade ihretwegen — gab es Raum für Toleranz. Werner Hasselblatt drückt die Sachlage konkreter aus: „Der psychologisch wesentliche Grund (für die Kulturautonomie; V. V.) liegt daran, daß zu russischen Zeiten nicht nur die Deutschen und die Schweden Estlands, sondern auch die Esten selber lange Zeit den muttersprachlichen Unterricht entbehren mußten, und nicht 10 v.H. der gegenwärtig im Parlament sitzenden Abgeordneten einen muttersprachli-

⁶⁵ Lipping, *Land Reform Legislation* (wie Anm. 8), S. 251 f., stellt dar, wie Deutschland wenig später die Ratifizierung des Handelsvertrages als Druckmittel in der Entschädigungsfrage der Agrarreform benutzte.

chen Bildungsgang haben genießen können.“⁶⁶ Schließlich ist die Aktivität und Hartnäckigkeit vor allem der deutschbaltischen Minderheit bei der Durchsetzung des Gesetzes zu bedenken. Die Mehrheit der Deutschen wollte sich aktiv den neuen politischen und kulturellen Realitäten anpassen und ihre wirtschaftliche und kulturelle Lage verbessern. Die Agrarreform war nicht vergessen, geschweige denn verziehen, aber das Leben in der Vergangenheit wurde von Jahr zu Jahr beschwerlicher.

Aus dem Finnischen übersetzt von Cornelius Hasselblatt, Göttingen

⁶⁶ Werner Hasselblatt, Die Kulturautonomie in Estland, in: Süddeutsche Monatshefte (1928/29), S. 706.