

Peter Pernthaler, Innsbruck

Gutachten über die Errichtung einer Körperschaft als öffentlichrechtliche Vertretung der Sorben (Wenden)

Inhaltsübersicht

I. Unzulänglichkeit der gegenwärtigen Organisation

1. Parallelorganisationen der politischen Vertretung, Förderung und Leistungserbringung
2. Probleme der vereinsmäßigen Struktur der Domowina
3. Fehlende Autonomie staatlicher Vertretungsorgane (»Räte«)
4. Unanwendbarkeit der DDR-Körperschaft »Domowina«
5. Geltende Verfassungsgarantien und Einigungsvertrag erfordern öffentlichrechtliche Vertretung

II. Verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Vorgaben

1. Selbstverwaltung als verfassungsmäßig vorausgesetzte Organisationsform
2. Einrichtungs-Kompetenz der Länder
3. Konsequenzen des Bekenntnisprinzips

III. Wahl des Vertretungskörpers (»Rates«)

1. Zwei Kurien der Länder
2. Sorbischer Stimmzettel als Doppelstimme für Landtag und Körperschaft
3. Besondere Wahlkommissionen für die Wahl der Vertretung
4. Präsident / Vizepräsident der Vertretung als Abgeordnete der Landtage

IV. Organisation der Vertretungskörperschaft

1. Gesetzliche Einrichtung und eigene Organisationshoheit
2. Demokratische Binnenorganisation und Geschäftsstelle
3. Dezentralisation in räumlicher und funktioneller Hinsicht
4. Finanzautonomie und Förderungshoheit eigener Projekte
5. Staatsaufsicht durch die Länder
- V. Funktionen der Vertretungskörperschaft
 1. Übernahme der Zielsetzungen der Domowina
 2. Vertretung des Sorbischen Volkes und seiner Angehörigen
 3. Mitwirkung an Verfahren der Gesetzgebung und Verwaltung
 4. Gründung eigener Einrichtungen, Förderungen und Aufsicht
 5. Kindergarten, Schule, Bildung, Kultur
 6. Abschluß von Leistungsvereinbarungen und Mitwirkung an Finanzierungen dezentralisierter Einrichtungen

I. Unzulänglichkeit der gegenwärtigen Organisation

1. Parallelorganisationen der politischen Vertretung, Förderung und Leistungserbringung

Derzeit sind die Sorben (Wenden) in Sachsen und Brandenburg in einer Reihe privater Vereine und Institutionen organisiert, die zum größten Teil in einem gleichfalls privaten Dachverband »Domowina – Bund Lausitzer Sorben e.V.« zusammengefaßt werden. Daneben besteht eine, ursprünglich durch Erlaß des Ministerpräsidenten des Freistaates Sachsen errichtete, später durch Staatsvertrag vom 28. August 1998 mit Rechtsfähigkeit ausgestattete »Stiftung für das sorbische Volk«, an der neben Sachsen und Brandenburg auch der Bund beteiligt ist. Die Stiftung verfolgt dieselben Zielsetzungen wie die Domowina, ist aber eine staatliche Einrichtung, in deren leitende Organe Vertreter des Bundes, der Länder Sachsen und Brandenburg und – in Minderheit – der Sorben entsendet werden. Trotz ihrer Rechtsfähigkeit ist die Stiftung im wesentlichen ein haushaltsrechtliches Finanzierungsinstrument der beteiligten Gebietskörperschaften, wobei die Finanzierung wiederum zum Teil an die Domowina und ihre angegliederten Vereine und Einrichtungen weitergeleitet wird.

Daneben bestehen nach den Sorbengesetzen der Länder staatliche »Räte« und kommunale »Beauftragte« für sorbische Angelegenheiten, die auf Vorschlag der sorbischen Verbände von den Landtagen gewählt oder von den Kommunen bestellt werden und gleichfalls Vertretungsaufgaben erfüllen sollen. Schließlich erfüllen Bundes-, Landes-, Kreis- und Gemeindeorgane als Leistungsträger zahlreiche Verwaltungsaufgaben der Förderung und Entwicklung für die sorbische Kultur und Identität, die sich inhaltlich mit den Zielsetzungen der Domowina und der Stiftung überschneiden. Personell gibt es – wegen der geringen Größe der Volksgruppe – zahlreiche Verflechtungen und Doppelfunktionen in den angeführten Parallelorganisationen.

2. Probleme der vereinsmäßigen Struktur der Domowina

Eine vereinsmäßige Organisation ist geeignet für die Vertretung konkreter Interessen, aber ungeeignet, ein »Volk« (richtig: eine Volksgruppe) zu repräsentieren. Diese Funktion kann nur eine vom Volk selbst demokratisch legitimierte öffentlichrechtliche Vertretung erbringen, die

gemeinwohlorientiert die unterschiedlichen Interessen im Volk ausgleicht und so nach außen eine *Integration des Volkes* politisch hervorbringt und vertreten kann. Für eine politische Willensbildung fehlt dem Verein die demokratische Legitimation, so daß er im Ergebnis nicht repräsentiert, sondern nur Gruppeninteressen vertreten kann.

Durch die Doppelorganisation mit der staatlichen Stiftung gerät die privatrechtliche Domowina in Abhängigkeit von staatlicher Finanzierung, Willensbildung (Minderheitsvertretung!) und Beaufsichtigung; sie ist, finanztechnisch gesehen, der unselbständige »Agent« des »Prinzipals« Stiftung in der Erfüllung ihrer satzungsmäßigen Entwicklungs- und Förderungsaufgaben. Gleichzeitig – und auch das liegt im »Prinzipal-Agent-Schema« begründet – ist aber auch die Stiftung in der Erfüllung ihrer Stiftungszwecke völlig vom Wirken der Domowina und ihrer (und eigener) Unterorganisationen als Leistungsträger abhängig, weil sie ja nicht selbst in der ihr wesensfremden Volkstumsarbeit tätig werden kann. Die Doppelstruktur Stiftung-Domowina und die ihr eigentümlichen Organisations- und Funktionsverschränkungen bedingen teilweise personelle Befangenheiten und haushaltsrechtliche Unvereinbarkeiten der Organe und verhindern so nicht nur echte Autonomie, sondern auch unabhängige Leistungskontrolle in der Vergabe insgesamt hoher öffentlicher Mittel.

3. Fehlende Autonomie staatlicher Vertretungsorgane (»Räte«)

Nach den Sorbengesetzen der Länder Brandenburg (§ 5) und Sachsen (§ 6) wird von den Landtagen ein »Rat für sorbische (wendische) Angelegenheiten« gewählt. Dieser Sorbenrat (fünf Mitglieder) gilt als Vertretungsorgan der Sorben im Landtag, aber auch gegenüber den Staatsregierungen und Verwaltungen der Länder. Die Mitglieder »sollen« (müssen aber nicht) Angehörige des sorbischen Volkes sein; die sorbischen Verbände können Kandidaten für den Sorbenrat »vorschlagen«; gewählt werden die Mitglieder (ohne Bindung an diese Vorschläge) von den Landtagen für die Dauer der Wahlperiode.

Die Wahl durch den Landtag wurde – entgegen sorbischen Vorschlägen – deshalb angeordnet, weil »eine direkte Wahl durch die Sorben nicht möglich sei, da der Kreis der Wahlberechtigten nicht eingegrenzt werden könne« (Bb LT. Drs. 1/2848, 5). Das ist exakt das Argument, das

die vorliegende Studie zur besonderen Konstruktion der Koppelung von Landtagswahl und Wahl des besonderen Vertretungskörpers der Sorben in einem Wahlakt geführt hat (siehe III.2.).

Die derzeitige Regelung der Sorbenvertretung widerspricht allen Grundprinzipien einer autonomen Minderheitenvertretung: Weder sind die Mitglieder des Rates vom sorbischen Volk gewählt, noch müssen sie rechtlich überhaupt Sorben sein. Nicht einmal aus bindenden Vorschlägen der Sorben ist zu wählen und die Wahl erfolgt durch den Landtag, den Repräsentanten des Mehrheitsvolkes. In Wahrheit ist also der so genannte »Sorbenrat« ein Ausschuß des Landtages und damit ein Organ des Mehrheitsvolkes und nicht der Minderheit.

Auch die kommunalen »Beauftragten für Angelegenheiten der Sorben« bzw. sorbischen Beiräte oder Arbeitskreise sind ähnlich konstruiert, so daß für sie die gleichen minderheitspolitischen Bedenken wie für die »Räte« gelten.

4. Unanwendbarkeit der DDR-Körperschaft »Domowina«

Die im Jahre 1949 errichtete Körperschaft des öffentlichen Rechts »Domowina« ist in die Rechtsordnung der Bundesrepublik nicht übergeleitet worden. Ihre Weitergeltung als Landesgesetzte gemäß den Überleitungsbestimmungen des Einigungsvertrages (Artikel 9) ist deshalb verhindert worden, weil wesentliche Bestimmungen der Satzung dem Grundgesetz in fundamentaler Weise widersprechen. Als Ziel der Domowina wird in § 2 die »Erziehung zum demokratischen Denken« genannt; Erwerb und Fortbestand der Mitgliedschaft waren »bedingt durch demokratische Gesinnung« und die »Stellung als gleichberechtigter Bürger« (§ 4); die Wahlen nachgeordneter Verbände bedurften »der Bestätigung« durch Spitzenorgane (§ 19) u.v.a. Nach heutigem Verständnis liegt hier keine verfassungskonforme Selbstverwaltung vor (siehe folgenden Abschnitt II.1.); außerdem ist diese Körperschaft aus politischen Gründen nicht mehr tragbar oder »wiederzubeleben«. Ein Neuanfang muß aus dem heutigen demokratischen System der Länder – im besonderen aus den Wahlen zum Landtag – gewonnen werden (siehe Abschnitt III.).

5. Geltende Verfassungsgarantien und Einigungsvertrag erfordern öffentlichrechtliche Vertretung der Sorben

Obwohl sich die »Sorben-Gesetze« der Länder Sachsen und Brandenburg ausdrücklich auf die verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Schutzbestimmungen zugunsten der Sorben berufen und sich geradezu als Ausführungsgesetze dieser höherrangigen Normen (Art 5 und 6 Sächsische Verfassung; Art 25 Brandenburgische Verfassung; Protokollnotiz Nr. 14 zu Art. 35 des Einigungsvertrages) verstehen, bleibt die Rechtslage zum Schutz und Entfaltung der Sorben ohne gesetzliche Errichtung einer öffentlichrechtlichen Vertretung unvollständig, teilweise sogar rechts- und verfassungswidrig. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Beide Landesverfassungen gewähren nicht nur individuelle Minderheitsrechte, sondern ganz eindeutig »Rechte des sorbischen Volkes« bzw. »Rechte ethnischer Minderheiten«. Diese Rechte laufen gegenwärtig leer, weil es keine Repräsentation der Sorben gibt, das Rechtssubjekt der Minderheitenrechte also konstituiert, aber nicht handlungsfähig ist. Dem Einigungsvertrag widerspricht dieser Zustand, weil er das sorbische Volk dadurch rechtlich erheblich schlechter stellt, als es im Staatsrecht der DDR organisiert war und eine solche Schlechterstellung gerade durch die angeführte Schutzbestimmung des Einigungsvertrages verhindert werden sollte.

Nur eine rechtsfähige öffentliche Organisation gewährleistet dem sorbischen Volk jenes Minimum an *Autonomie* der Vertretung, gegen das die Sorbengesetze – offenbar aus Mangel an entsprechenden Organisationsgrundlagen bei den Sorben – in der Einrichtung der »Sorbenräte« erheblich verstoßen: Eine Minderheitenvertretung, die nicht von der Minderheit, sondern von der Repräsentation der Mehrheit (Landtag) gewählt wird, ist ein klarer Widerspruch zu Sinn und Zweck aller ausgeführten höherrangigen Schutzbestimmungen der Sorben.

Nur die Organisation als Körperschaft ermöglicht wirkungsvolle Mitbestimmung in ethnischer Partnerschaft, kollektiven Rechtsschutz für kollektive Rechtsgüter, welche die Verfassungen gewährleisten und eine zeitgemäße und effiziente Organisation des gesamten Förderungswesens durch den Abschluß von Leistungsvereinbarungen unter Wahrung der Autonomie der Volksgruppe mit ihren Einrichtungen. Daher gibt es keine zureichende rechtliche Ausführung der angeführten Verfassungsnormen ohne öffentlichrechtliche Vertretung der Sorben.

II. Verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Vorgaben

1. Selbstverwaltung als verfassungsmäßig vorausgesetzte Organisationsform

Die Einrichtung der Domowina als Körperschaft öffentlichen Rechts müßte nach heutigem Verfassungs- und Demokratieverständnis als autonomer »Selbstverwaltungskörper« erfolgen. Die (personelle) Selbstverwaltung ist eine spezielle Organisationsform der öffentlichen Verwaltung, die neuerdings in der österreichischen Bundesverfassung eigens geregelt wird (Artikel 120a – 120c), in der deutschen Verfassung aber gleichfalls nach einhelliger Lehre und ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unter bestimmten Voraussetzungen als Alternative zur weisungsgebundenen Staatsverwaltung vom zuständigen Gesetzgeber eingerichtet werden kann. Als solche, verfassungsmäßig vorgegebene Begriffsmerkmale und Schranken der Selbstverwaltung – die im wesentlichen in Analogie zur kommunalen Selbstverwaltung gebildet werden – gelten insbesondere

Die Einrichtung als *Körperschaft öffentlichen Rechts*, d. h. als einer personenbezogenen juristischen Person des öffentlichen Rechts (»Personenverband«).

Obligatorische Mitgliedschaft – dieses Merkmal gilt als wichtige Voraussetzung für die vollständige Repräsentation einer vom Gesetz zusammengefaßten Gruppe und als wesentlicher Unterschied zur vereinsmäßigen Organisation. Wie dieses Begriffsmerkmal der Körperschaft mit dem »Bekennnisprinzip«, der freien Entscheidung für oder gegen den Minderheitenstatus, vereinbar ist, wird noch gesondert zu untersuchen sein (siehe unten, Punkt 3. dieses Abschnittes).

Demokratische Binnenstruktur – insbesondere Mitbestimmung bei der Bestellung eigener Organe.

Autonomie bei der Besorgung eigener Angelegenheiten – es muß der Körperschaft ein Bereich selbstbestimmter und selbstverantwortlicher Aufgabenerfüllung gesetzlich gewährleistet sein.

Staatsaufsicht – vor allem als Rechtsaufsicht, aber auch als Finanz- und Effizienzkontrolle, insbesondere bei der Verwendung staatlicher Förderungen.

Finanzielle Autonomie – Budgethoheit, selbständige Verfügung über Subventionen und Kredite, vorbehaltlich staatlicher Rechnungs- und Finanzkontrolle.

Bezogenheit des Wirkungsbereiches auf eigene Angelegenheiten der Mitglieder und

Abgrenzung des Wirkungsbereiches nach dem Subsidiaritätsprinzip – dieses wird nach der Rechtsprechung nicht als abstraktes Gerechtigkeitsgebot, sondern als wertendes Sachlichkeitsgebot der Aufgabenverteilung verstanden. Als dynamisches Prinzip verlangt es kontinuierliche Analyse der konkreten geschichtlichen Lebensumstände der Menschen und Gemeinschaften in einer bestimmten Gesellschaftsordnung bei der Aufgabenverteilung der öffentlichen Ordnung und ihre Finanzierung.

Diese zwingenden Verfassungsvorgaben der Einrichtung einer öffentlichen Selbstverwaltung bilden den Rahmen für das rechtspolitische Vorhaben der Errichtung einer öffentlichrechtlichen Vertretung der Sorben.

2. Einrichtungskompetenz der Länder

Zu prüfen bleibt, welcher Gesetzgeber nach der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern – die ja nach dem Einigungsvertrag (Protokollnotiz 14 zu Art. 35) für die Regelung der Sorbenfrage ausdrücklich vorbehalten wird (Absatz 4) – zur Einrichtung einer Personalkörperschaft der Sorben mit Sach- und Vertretungsbefugnissen zuständig ist.

Zwar gibt es einige Anknüpfungspunkte der Bundeszuständigkeit für Regelungen der Sorbenangelegenheiten. Dazu gehören die aus den völkerrechtlichen Verpflichtungen, insbesondere den europäischen Minderheitenschutzkonventionen und dem Einigungsvertrag abgeleiteten Aufgaben der Bundesrepublik als Vertragspartner. Wie Pastor¹ eingehend und in der Sache zutreffend analysiert, ergeben sich daraus zwar einige Finanzierungskompetenzen des Bundes, keinesfalls aber eine umfassende Verwaltungsbefugnis oder Organisationskompetenz für die Einrichtung von Verwaltungsorganen.

1 Pastor, Thomas, *Die rechtliche Stellung der Sorben in Deutschland*. Bautzen 1997, S. 151 ff und S. 155

Ausschlaggebend für die Zuordnung der Regelung einer Personalkörperschaft der Sorben zur Landeskompetenz sind aber die eindeutigen Landeszuständigkeiten im Bereich der Kultur und Bildung, die diesbezüglichen Zielsetzungen in den Landesverfassungen, die Anknüpfung an die politische Organisation der Landesvölker und Landtage, die Organisationshoheit der Landesverwaltung und die ausdrückliche Absicherung all dieser Landeszuständigkeiten in Sorbenfragen durch die oben angeführte Bestimmung des Einigungsvertrages.

Im Hinblick auf das länderübergreifende Siedlungsgebiet der Sorben müßte die Errichtung einer, aus sachlichen Gründen unbedingt erforderlichen, gemeinsamen Personalkörperschaft der Sorben durch einen (gesetzesvertretenden) Staatsvertrag der Länder Sachsen und Brandenburg geregelt werden. Im Sinne der herrschenden Lehre² ist die dadurch entstehende *länderübergreifende Verwaltungseinrichtung* »Domowina« durchaus verfassungskonform, wenn der Staatsvertrag eine gemeinsame Länderaufsicht – die auch sachlich geteilt oder von einem Land stellvertretend ausgeübt werden kann – einrichtet. Beide Landesverfassungen sehen in ihren Sorbenartikeln die länderübergreifende Kooperation in Sorbenfragen ausdrücklich als Zielsetzung vor.

3. Konsequenzen des Bekenntnisprinzips

Das im Einigungsvertrag (Protokollnotiz 14 zu Art 35, Absatz 1), in den Sorbengesetzen der Länder und im europäischen Minderheitenschutzrecht verankerte »Bekenntnisprinzip« zum sorbischen Volksstamm und zur sorbischen Kultur hat zwar eine Reihe von Bezügen und Gewährleistungselementen im *allgemeinen Menschenrechtsschutz* des Grundgesetzes.³ Darüber hinaus kommt diesem Prinzip aber eine wichtige rechtliche Sonderbedeutung in der Abgrenzung des freiheitlichen vom kollektivistischen Minderheitenschutz⁴ zu.

2 Vgl. Oeter, Stefan: *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*. Tübingen 1998

3 So zutreffend: Pastor, Thomas: *Die rechtliche Stellung der Sorben in Deutschland*. Bautzen 1997, S. 83

4 Vgl. dazu Pernthaler, Peter: *Der Schutz der ethnischen Gemeinschaften durch individuelle Rechte*, Wien 1964

Es soll dadurch gewährleistet werden, daß die Ansätze der rechtlichen Sonderbehandlung von Bürgern im Minderheitenrecht nicht zu einer *Diskriminierung* des Individuums führen, das eine solche Zuordnung von außen nicht will. Da mit der Geltung des Bekenntnisprinzips auch eine *Überprüfung des Minderheitenstatus* nicht vereinbar ist, kann niemand nach den so genannten »*objektiven Merkmalen der Volkszugehörigkeit*« (Sprache, Abstammung u. a.) zur Minderheit zugeordnet werden, wenn das individuelle Bekenntnis anders lautet. Auch eine Zählung oder Verzeichnung der Mitglieder der Minderheit durch den Staat wäre nur auf Grund individueller Erklärung möglich (so etwa im Südtiroler Proporzsystem der Sprachgruppen), scheidet aber im Fall der Sorben wegen ihrer eigenen politischen Entscheidung als Minderheit gegen eine solche Zählung gleichfalls aus.

Für die rechtliche Verankerung einer Personalkörperschaft aller Sorben, insbesondere im Hinblick auf das Begriffsmerkmal »obligatorische Mitgliedschaft« kraft Gesetzes hat das Bekenntnisprinzip folgende Konsequenzen: Da das *Bekenntnisprinzip* eine *rechtliche Handlung* des Individuums (»Bekenntnis«) voraussetzt, ist es auf rechtlich nicht selbständig handlungsfähige Mitglieder der Körperschaft (insbesondere Kinder) und auf Mitglieder, die keinerlei minderheitsrechtliche Handlung setzen, die ein Bekenntnis voraussetzen oder erkennen lassen, nicht aktuell anwendbar, wenngleich als höchstpersönliches Recht unauflösbar gewährleistet. Auf Grund dieser Struktur des Bekenntnisprinzips läßt sich der aktuelle Mitgliederstand der Personalkörperschaft genauso wenig objektiv feststellen oder überprüfen wie die aktuelle Zahl der Bürger sorbischer Volkszugehörigkeit.

Dennoch ist nach den im folgenden Abschnitt III. dargestellten Grundsätzen eine Wahl des Vertretungskörpers und damit die verfassungsrechtlich gebotene demokratische Binnenorganisation der Personalkörperschaft »Domowina« rechtlich regelbar. Dabei gilt die Ausübung des Wahlrechtes als *minderheitenrechtliches Bekenntnis*, so daß die Organisation und die Funktionen der so ausgestalteten Körperschaft insgesamt auf dem Bekenntnisprinzip und nicht auf einer zwanghaften Zuordnung der Sorben durch den Einrichtungsgesetzgeber beruhen.

Durch die gesetzlich angeordnete Mitgliedschaft bei einer autonomen Volksgruppenvertretung der Sorben wird deren *Vereinsfreiheit* im Hinblick auf die Gründung von oder der Mitgliedschaft bei *freiwilligen volkstümlich-politischen*

oder kulturellen Vereinigungen in keiner Weise beeinträchtigt (Entscheidung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes, Fall »Le Compte«, EuGRZ 1981, 551 ff).

III. Wahl des Vertretungskörpers (»Rates«)

1. Zwei Kurien der Länder

Grundsätzlich sollte aus demokratiepolitischen Gründen, aber auch im Interesse der bürgerlichen Gleichheit der Minderheitsangehörigen und schließlich aus zwingenden Gründen der Ausübung des Bekenntnisprinzips (siehe dazu den folgenden Punkt dieses Abschnittes), die Wahl des öffentlichrechtlichen Vertretungskörpers (»Rates«) der Personalkörperschaft der Sorben mit den *Landtagswahlen* in Sachsen und Brandenburg gekoppelt werden. Da diese Wahlen von den Ländern autonom festgelegt werden und daher nicht notwendig zusammenfallen, muß der Vertretungskörper der Personalkörperschaft personell in zwei Kurien geteilt werden, welche zwar unterschiedliche Mandatszahlen entsprechend den Bevölkerungsanteilen (zwei bzw. ein Drittel des Volksstammes)⁵ aufweisen sollten, im übrigen aber vollkommen gleichberechtigt sein müssen.

Diese Teilung des Vertretungskörpers ist auch in Unterschieden kultureller, politischer und rechtlicher Art zwischen den Sorben in den beiden Ländern sachlich begründet, die auf diese Weise eine gruppenspezifische politische Artikulation und Repräsentation ermöglichen, soweit dies für notwendig erachtet wird. Den beiden Kurien soll kraft Gesetzes die Funktion des *Präsidenten* bzw. des *Vizepräsidenten* des Vertretungskörpers und der Personalkörperschaft zugeordnet werden.

2. Sorbischer Stimmzettel als Doppelstimme für Landtag und Körperschaft

Den Kern des auf dem Bekenntnisprinzip beruhenden besonderen politischen Systems der Personalkörperschaft der Sorben soll der

5 Vgl. zu einem alternativen Vorschlag, der auf den meßbaren Schülerzahlen in Brandenburg und Sachsen beruht, Vogt, Matthias Theodor und Kreck, Vladimir: *Empfehlungen zur Stärkung der sorbischen Minderheit durch Schaffung eines abgestimmten Selbstverwaltungs-, Kooperations-, Projekt- und Institutionenclusters*. Görlitz 2009.

Abstimmungsvorgang bei der Wahl des Vertretungskörpers bilden. Zu diesem Zweck muß der amtliche Stimmzettel für die Landtagswahlen jedenfalls in den sorbischsprachigen Siedlungsgebieten, die ja rechtlich festgelegt sind (§ 3 brandenburgisches Sorbengesetz; § 3 sächsisches Sorbengesetz und Anlage), als *Doppelstimme* für die Wahl zum Landtag und zur Wahl des besonderen Vertretungskörpers der Sorben ausgestaltet werden. Die Stimme für die besondere Volksvertretung muß in sorbischer Sprache die dort kandidierenden Listen und Mandatare anführen. Für diese eigensprachliche Ausgestaltung des sorbischen Stimmzettels gibt es bereits jetzt Ansätze in den Wahlordnungen zu Landes- und Kommunalwahlen,⁶ die entsprechend der neu einzuführenden Volksvertretungswahl zu ergänzen wären.

Außerhalb des sorbischen Siedlungsgebietes könnte von den Wahlberechtigten in Analogie zur Briefwahl ein amtlicher Stimmzettel für die Wahl der sorbischen Volksvertretungswahl in sorbischer Sprache angefordert werden, was einem *Wahlscheinantrag* für die Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern gleichzuhalten wäre. Diese Möglichkeit sollte vor allem in Hinblick auf die zunehmende Mobilität auch der sorbischen Bevölkerung zusätzlich zum primär geltenden Territorialprinzip im Sinne der ja personell – und nicht territorial – strukturierten Körperschaft jedenfalls gewährleistet werden.

Durch die Abgabe des sorbischsprachigen amtlichen Stimmzettels ist gleichzeitig die Wahlberechtigung für die besondere Volksvertretung nachgewiesen, weil ja durch die Ausgestaltung als Doppelstimme die Wahlberechtigung zum Landtag vorausgesetzt wird, die in gleicher Weise rechtlich ausgestaltet sein soll. Gleichzeitig gilt die Vergabe der sorbischsprachigen Stimme für die Volksgruppenvertretung auch als Ausübung des Bekenntnisprinzips, weil ja niemand zur Abgabe dieser Stimme gezwungen wird. Entsprechende Maßnahmen zur Sicherung der geheimen und persönlichen Abstimmung müßten auch für die Abgabe der sorbischen Volksvertretungsstimme rechtlich vorgesehen sein, um eine Kontrolle oder Beeinflussung des besonderen Wahlvorganges zu verhindern.

Die Zählung der besonderen Stimmen könnte zugleich mit den Stimmen zu den allgemeinen Vertretungskörpern in den örtlichen Wahlbehörden vorläufig, landesweit und endgültig aber von den besonderen

6 Vgl. dazu die Hinweise bei Pastor, Thomas: *Die rechtliche Stellung der Sorben in Deutschland*. Bautzen 1997, S. 285 f.

Wahlkommissionen für die Sorbenwahl (siehe folgenden Punkt) erfolgen. Die Wahlverfahren wären im Übrigen nach dem Muster der Landtagswahlen auszugestalten, um die politische Gleichordnung und Gleichberechtigung der demokratischen Systeme der Mehrheit und Minderheit als Grundlage der ethnischen Partnerschaft zu gewährleisten.

3. Besondere Wahlkommissionen für die Wahl der Vertretung

Schon vor der Durchführung der ersten Wahl zur besonderen Volksvertretung der Sorben muß eine »Besondere Wahlkommission« für diese Wahl gebildet werden, die kraft Gesetzes unabhängig und aus Mitgliedern des sorbischen Volkes zusammengesetzt sein muß. Für die erste Wahl müssen die Mitglieder aus den derzeit bestehenden Vereinigungen – vor allem aus der Domowina – bestellt werden; nach den Wahlen ist sie entsprechend den Mehrheitsverhältnissen in der Volksgruppenvertretung von den dort vertretenen Wahlparteien zu bestellen.

Die »Besondere Wahlkommission« hat neben der Ermittlung der Wahlergebnisse und der Mandatzuteilung vor allem auch die Vorbereitung der Wahlen, insbesondere die Kontrolle und Zulassung der Wahlparteien und Kandidaten der Wahlvorschläge zu überprüfen, wobei auch die Zugehörigkeit der Kandidaten zum sorbischen Volk (nach dem Bekenntnisprinzip) kontrolliert werden kann. Da es sich dabei um eine behördliche Entscheidung über die besondere Wahlberechtigung zur Personalkörperschaft handelt, muß diese Entscheidung auch gerichtlich im staatlichen Rechtsweg überprüfbar sein. Zu dieser Rechtskontrolle tritt auch die *politische Kontrolle* durch die Vertreter der Volksgruppe in der »Besonderen Wahlkommission« und durch die Wähler des sorbischen Volkes, die über die Wählbarkeit von Listen und Kandidaten letztlich zu entscheiden haben.

4. Präsident / Vizepräsident der Vertretung als Abgeordnete der Landtage

Entsprechend der Doppelfunktion von Landtags- und besonderer Sorbenvertretungswahl sollten die Spitzenkandidaten in den sorbischen Kurien der Länder gleichzeitig als Präsident / Vizepräsident der Volksgruppenvertretung und als Landtagsabgeordnete der Landtage

von Sachsen oder Brandenburg gewählt werden. Da es sich bei diesen besonderen Abgeordneten um Minderheitsvertreter handelt, sollten für ihre Wahl die Sperrklauseln der Landtagswahlordnungen nicht gelten, was für Minderheitsparteien übrigens schon derzeit teilweise geltendes Recht ist (§ 3 Abs. 1 brandenburgisches Landeswahlgesetz, anders dagegen § 6 Abs. 1 des sächsischen Landeswahlgesetzes).

Wenn die Wahlordnungen der Länder dies vorsehen, sollte auch für die Erringung der Spitzenfunktionen in der besonderen Volksvertretung für die Sorben eine Änderung der Reihung durch den Wähler mittels *Vorzugsstimmen* möglich sein. Dagegen wäre eine Wahl des Präsidenten/ Vizepräsidenten durch den besonderen Vertretungskörper der Sorben nicht möglich, weil eine *mittelbare Wahl* von Landtagsabgeordneten dem parlamentarischen Prinzip widersprechen würde und damit bundesverfassungswidrig wäre.

IV. Organisation der Vertretungskörperschaft

1. Gesetzliche Einrichtung und eigene Organisationshoheit

Der Staatsvertrag über die Einrichtung der Vertretungskörperschaft müßte auch Grundzüge der inneren Organisation der Selbstverwaltung regeln. Entsprechend den allgemeinen Verfassungsgrundsätzen über die Organisation der Verwaltung hat das Gesetz insofern nur den Rahmen vorzugeben, während die »innere Verwaltungsorganisation« durch die Körperschaft autonom zu regeln ist. Zu dieser autonomen Organisationsgewalt der Selbstverwaltung gehört auch die Schaffung von geeigneten Unterorganisationen (siehe Punkt 3.) und die Beteiligung an oder die sonstige Integration von privaten Gesellschaften und Vereinen, die Aufgaben der kulturellen, wirtschaftlichen oder sozialen Entwicklung der Sorben erfüllen.

2. Demokratische Binnenorganisation und Geschäftsstelle

Der Staatsvertrag über die Einrichtung hätte jedenfalls die in der Selbstverwaltung übliche Zweiteilung der Organe in »politische«, d. h. gewählte und eigenverantwortliche Funktionsträger und »administrative« Organe, die gegenüber den gewählten Funktionären verantwortlich und weisungsgebunden sein sollen, vorzusehen. Zu den »politischen

Organen« gehört vor allem der besondere, in direkter Volkswahl bestellte Vertretungskörper, der als »Rat« zu bezeichnen wäre, um den öffentlichrechtlichen Charakter der Vertretung des gesamten sorbischen Volkes zum Ausdruck zu bringen. Direkt vom Volk gewählt sollte auch der *Präsident / Vizepräsident* der Körperschaft sein, da anders die hier vorgeschlagene Verknüpfung mit einem Abgeordnetenmandat in den Landtagen (siehe oben III.4.) nicht durchführbar wäre. Des weiteren wird vorgeschlagen, daß die Präsidenten auch die Funktion der *Vorsitzenden* des Rates (Vertretungskörper) innehaben sollten, weil eine derartige Verknüpfung von Rats- und Exekutivfunktionen in den Selbstverwaltungskörpern – anders als im parlamentarischen Regierungssystem des Staates – durchaus üblich ist. Weitere Mitglieder des *Präsidiums* sollten vom Rat gewählt werden und diesem politisch verantwortlich sein. Der Rat hätte jedenfalls die Satzungen der Körperschaft zu erlassen, Budgethoheit und innere Organisationsgewalt auszuüben, während Präsidenten und Präsidium die politische Leitung, Exekutivfunktionen und die Vertretung der Körperschaft nach außen innehaben sollten. Die *Geschäftsstelle* könnte auch – entsprechend dem öffentlichrechtlichen Charakter der Körperschaft – als »Ratsdirektion« bezeichnet werden.

3. Dezentralisation in räumlicher und funktioneller Hinsicht

In Analogie zur derzeitigen Organisation der Domowina sollte auch die Körperschaft öffentlichen Rechts regional und lokal in Unterorganisationen gegliedert werden. Dies wäre im Staatsvertrag nur allgemein als Ermächtigung zu formulieren und durch Satzung der Körperschaft auszuführen. In gleicher Weise könnten auch spezielle Aufgaben der Volkstumsarbeit – so wie bisher – durch besondere Institutionen und Vereine unter der Aufsicht und Finanzhoheit der Vertretungskörperschaft durchgeführt werden. Ein besonderes Verfahren der *funktionellen Integration* dieser ausgelagerten Aufgaben – vor allem durch periodische Leistungsvereinbarungen und gemischte Aufsichtsorgane der begleitenden Kontrolle – wäre allerdings vorzusehen (siehe V.4.), da die Körperschaft – anders als die derzeitige Dachverbandskonstruktion der Domowina – die *politische Verantwortung* auch für alle ausgelagerten oder dezentralisierten Funktionen zu tragen hat.

4. Finanzautonomie und Förderungshoheit eigener Projekte

Die bei Selbstverwaltungen übliche Form der Finanzierung aus Beiträgen und Umlagen der Mitglieder scheidet hier aus. Dies nicht nur, weil der Stand der Mitglieder gar nicht erhoben werden kann, sondern auch deshalb, weil ein solches Finanzierungssystem für die Minderheit nicht tragbar und sachwidrig wäre.

Bei einer ausschließlichen Finanzierung der Vertretungskörperschaft durch den Staat ist allerdings die mit einem solchen »Dotationssystem« verbundene Gefahr der finanziellen Abhängigkeit – durch Bedingungen, Auflagen, Vorbehalte, Weisungs- und Kontrollbefugnisse – zu beachten. Ohne echte Finanzautonomie – insbesondere Budget- und Ausgabenhoheit – ist aber die *Unabhängigkeit* einer Volksgruppenvertretung theoretisch und praktisch nicht gewährleistet, so daß sie nicht als eine autonome Vertretung bezeichnet werden könnte.

Die Lösung dieser besonderen Finanzierungsproblematik, die sich vor allem auch bei Universitäten und autonomen künstlerischen oder Forschungseinrichtungen findet, liegt in einem partnerschaftlich *ausgehandelten und vertraglich fixierten Finanzierungssystem*, das eben die hier vorgeschlagene öffentlichrechtliche Vertretungskörperschaft rechtlich erst möglich macht. Anknüpfungspunkt für die Finanzierung sollen die im Staatsvertrag fixierten öffentlichen Aufgaben der »neuen Domowina« sein, die als »Pflichtaufgaben« staatlich finanziert werden müssen und nicht umgekehrt nach Maßgabe staatlicher Finanzierung zu erbringen sind.

Grundlegend reformiert werden müßte die gegenwärtige organisatorische Verflechtung der Finanzierung, wie sie eingangs dargestellt wurde. Die »Stiftung für das sorbische Volk« wäre organisatorisch als reiner *Staatsverbund* der Finanzierung zwischen Bund und den beteiligten Ländern einzurichten. Die der Stiftung gegenwärtig angegliederten Einrichtungen der Volkstumsarbeit wären an die Vertretungskörperschaft zu übertragen und von ihr zu finanzieren.

Alle Finanzierungen wären in *periodischen Ziel- und Leistungsvereinbarungen* zu regeln und in besonderen *gemischten Ausschüssen* beratend und beaufsichtigend zu begleiten. Auf diese Weise entstehen einerseits rechtlich durchsetzbare Finanzierungsansprüche und können andererseits effiziente und überprüfbare Aufgabenerfüllungen erbracht und eingefordert werden.

5. Staatsaufsicht durch die Länder

Zum Wesen der Selbstverwaltung gehört staatliche Aufsicht, welche die Rechtmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung unter Wahrung der Autonomie und Eigenverantwortlichkeit der Körperschaft zu gewährleisten hat. Zur bereits ausgeführten laufenden *finanziellen Aufsicht* und Rechnungskontrolle muß der Staatsvertrag eine *Organisationsaufsicht* hinsichtlich der Funktionsfähigkeit der autonomen Organe und eine *Rechtsaufsicht* hinsichtlich der Einhaltung von Verfahrensvorschriften und bei Verletzung subjektiver Rechte der Mitglieder durch die Körperschaft regeln.

Im Hinblick auf den *politischen* Charakter der Vertretungskörperschaft und vieler ihrer Funktionen sollte zusätzlich zur Rechtsaufsicht im Einrichtungsvertrag auch ein besonderes *Schlichtungsverfahren* zwischen Staat und Vertretungskörperschaft vorgesehen werden. Dies würde auch der Sicherung der »ethnischen Partnerschaft« zwischen Staat und Minderheit dienen, weil ja Staatsorgane immer zugleich auch Organe des Mehrheitsvolkes sind und daher in politischen Streitfragen nicht gleichzeitig entscheidungsbefugt sein sollen.

V. Funktionen der Vertretungskörperschaft

1. Übernahme der Zielsetzungen der Domowina

Um die Kontinuität der seit 1912 bestehenden Domowina funktionell zu wahren, sollte in den Aufgaben und Zielsetzungen der neu zu errichtenden Körperschaft so weit wie möglich auf »Zweck und Aufgaben« (Artikel 2) der Satzung des derzeit bestehenden Vereines zurückgegriffen werden. Es zeigt sich nämlich, daß alle diese Aufgaben in sehr viel durchschlagskräftiger Weise von einer demokratisch selbständig legitimierten Körperschaft öffentlichen Rechts erbracht werden können. Die folgende Spezialisierung in Einzelaufgaben soll die in diesem Gesamtauftrag enthaltenen *Teilfunktionen* als solche klarer definieren.

2. Vertretung des Sorbischen Volkes und seiner Angehörigen

Diese Grundfunktion der Vertretungskörperschaft soll einerseits das Kollektiv »sorbisches Volk« als *Rechtssubjekt* konstituieren und andererseits

durch demokratische legitimierte Organe rechtlich und politisch *handlungsfähig* machen. Die unvollständige und undemokratische Vertretung der Sorben in der *staatlichen* Rechtsperson »Stiftung für das sorbische Volk« hätte damit zu entfallen.

Neben der kollektiven Vertretungsfunktion soll die Körperschaft auch die Rechte und Interessen ihrer Mitglieder – der *Bürger sorbischer Volkszugehörigkeit* – wahren und schützen. Insbesondere soll sie diese in Verfahren über Verletzungen der Minderheitenrechte beraten sowie vertreten und ihre Beschwerden über Diskriminierungen auf Grund ihrer Volkszugehörigkeit selbständig bearbeiten, dokumentieren und an die zuständigen staatlichen Behörden und Gerichte weiterleiten. Im Besonderen soll die Körperschaft alle Handlungen – einschließlich Propaganda –, die geeignet sind, das friedliche Zusammenleben der Volksteile zu stören, sofort den zuständigen Behörden berichten und erforderlichen Falles die strafrechtliche Verfolgung zu veranlassen.

3. Mitwirkung an Verfahren der Gesetzgebung und Verwaltung

Durch die in den Landtagen vertretenen *Präsidenten*, aber auch durch die von der Körperschaft autonom zu bestellenden »Räte für sorbische (wendische) Angelegenheiten«, Beiräte und »Beauftragten bei den Kommunen« soll eine demokratisch legitimierte Vertretung der sorbischen Interessen bei der Gesetzgebung und kommunalen Verwaltung sichergestellt werden.

Eine ähnliche Mitwirkungsmöglichkeit der Körperschaft muß auch bei den Verwaltungsbehörden der Länder und bei den zuständigen Organen des Bundes geschaffen werden, soweit dort sorbische Angelegenheiten bearbeitet werden. Eine entsprechende Informationspflicht an die Körperschaft sollte festgelegt werden. Die Sorbengesetze der Länder wären entsprechend abzuändern; in den fachlichen Verwaltungsvorschriften wären Mitwirkungsrechte der Körperschaft zu verankern, um die kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Volksgruppe zu sichern. Alle Vertreter der Sorben in staatlichen Kommissionen, Kollegialorganen und Beiräten wären von der Körperschaft zu entsenden.

4. Gründung eigener Einrichtungen, Förderungen und Aufsicht

Wie bereits angeführt (IV.3.) sollte die Körperschaft – noch konsequenter als der derzeitige Dachverband Domowina – räumlich und funktionell *dezentralisiert* werden. Dies ermöglicht die Übernahme sämtlicher, derzeit von der Stiftung getragenen Einrichtungen und ermächtigt die Körperschaft, durch Satzungen weitere rechtsfähige Untergliederungen zu schaffen oder stärker zu integrieren. Ein wesentlicher Fortschritt gegenüber dem bestehenden Zustand wäre die Übernahme sämtlicher volkstumspolitischer Förderungen und Projekte durch die Körperschaft und ihre Untergliederungen. Parallel dazu müssen geeignete Aufsichtsinstrumente und -verfahren geschaffen werden (siehe Punkt 6.), die gleichfalls in den politischen und rechtlichen Verantwortungsbereich der Körperschaft fallen.

5. Kindergarten, Schule, Bildung, Kultur

Einer derart reformierten und ausgebauten autonomen Volksgruppenvertretung wären auch die zentralen Aufgabenbereiche *Kindergarten, Schule, Bildung und Kultur* zu übertragen, weil damit die eigentliche Zukunftsverantwortung der Sprach- und Volkstumsarbeit verbunden ist. Selbstverständlich müßte die Körperschaft sich dabei staatlicher und professioneller Leistungsträger bedienen; aber die obersten (politischen) Zielsetzungen, inhaltlichen Grundentscheidungen und finanziellen Rahmenbedingungen müßten von der Vertretungskörperschaft rechtlich und politisch autonom mitgestaltet werden, weil darin der Fortbestand und die Definition der eigenen kulturellen Identität des sorbischen Volkes begründet wird. Verfahren und Einrichtungen der Mitgestaltung müßten *fachlich spezialisiert* ausgebaut werden.

6. Abschluß von Leistungsvereinbarungen und Mitwirkung an Finanzierungen dezentralisierter Einrichtungen

Wie bereits im Zusammenhang mit der Finanzautonomie angeführt wurde (IV.4.), soll die notwendige Selbständigkeit der Volkstumsarbeit trotz staatlicher Finanzierung und Finanzkontrolle durch das Rechtsinstrument

der *Ziel- und Leistungsvereinbarungen* und die Aufsicht durch *paritätisch zusammengesetzte Kontrollorgane* gesichert werden.

Die besondere Funktion der Körperschaft liegt dabei in der diesen Einzelvereinbarungen zugrunde liegenden volkstumpolitischen *Grundsatz- und Gesamtplanung* und in der *Koordinierung und Integration* der fachkundigen Einzelplanungen dezentralisierter Leistungsträger auf dieser Grundlage. Zur Durchsetzung dieser Funktionen müssen die zuständigen Vertreter der Körperschaft in den fachlich spezialisierten Aufsichtsorganen und beim Abschluß der allgemeinen und besonderen Leistungsvereinbarungen ihrerseits durch statuarische Grundsatzentscheidungen des Rates und politische Grundsatzplanungen (»Programme«) der Vertretungskörperschaft gebunden werden, sollen sie ihre Integrations- und Koordinationsaufgaben überhaupt sinnvoll ausüben können.

Wiederum ist darauf hinzuweisen, daß diese Funktionen an sich schon für den derzeitigen Dachverband festgelegt sind (Art. 2 Abs. 3 der Satzung), mangels geeigneter Organisation und echter Autonomie gegenüber der staatlichen Stiftung und ihrer Finanzierungshoheit aber nicht wirkungsvoll durchgesetzt werden können. Dies zeigt einmal mehr, daß die hier vorgeschlagene Einrichtung als öffentlichrechtliche Vertretungskörperschaft eigentlich der *Domowina* und der von ihr vertretenen sorbischen Bevölkerung die Durchsetzung der von ihr angestrebten volkstumpolitischen Zielsetzungen erst in effizienter Weise ermöglichen würde.