

Rechtsprechung

Entscheidungen internationaler Gerichte

1. Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs vom 6. April 1935 über die Zulässigkeit der Schließung der privaten Minderheitenschulen in Albanien¹⁾

Art. 5 der albanischen Minderheitenschutzerklärung vom 2. Oktober 1921 — Zweck der Minderheitenschutzbestimmungen im allgemeinen — Verhältnis von »égalité en droit« zu »égalité en droit et en fait« — Auslegung internationaler Urkunden

In Ausführung eines am 18. Januar 1935 gefaßten Beschlusses des Völkerbundsrates ist die Frage der Schließung der privaten Minderheitenschulen in Albanien dem Ständigen Internationalen Gerichtshof zur gutachtlichen Äußerung vorgelegt worden.

Es handelte sich um folgenden Tatbestand:

Am 2. Oktober 1921 hatte die albanische Regierung, einer Empfehlung der Völkerbundsversammlung vom 15. Dezember 1920 folgend, vor dem Völkerbundsrat eine Erklärung über den Minderheitenschutz in Albanien abgegeben, die unter die Garantie des Völkerbundes gestellt wurde. Artikel 5 dieser Erklärung lautet:

»Les ressortissants albanais appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, jouiront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants albanais. Ils auront notamment un droit égal à maintenir, diriger et contrôler à leurs frais ou à créer à l'avenir des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion.

Le Gouvernement albanais, dans les six mois à dater de la présente déclaration, présentera au Conseil de la Société des Nations des renseignements détaillés, concernant le statut légal des communautés religieuses, églises, couvents, écoles, établissements et associations bénévoles des minorités de race, de religion et de langue. Le Gouvernement albanais prendra en considération toutes les recommandations qui lui seront faites par la Société des Nations à ce sujet.»

Im Jahre 1933 änderte die albanische Nationalversammlung die Art. 206 und 207 der albanischen Verfassung vom 1. Dezember 1928, in welchen den albanischen Staatsangehörigen unter bestimmten Voraussetzungen das Recht, Privatschulen zu gründen, gewährleistet war. Seitdem lautet die entsprechende Vorschrift:

¹⁾ Publications de la Cour permanente de Justice internationale, Serie A/B, n° 64 (Ecoles minoritaires en Albanie).

»L'enseignement et l'éducation des sujets albanais sont réservés à l'Etat, qui se charge de les donner dans ses écoles. L'enseignement primaire est obligatoire pour tous les ressortissants albanais et sera donné gratuitement. Les écoles privées de toutes les catégories, fonctionnant actuellement, seront fermées.«

Da diese Bestimmung auch die Schließung der griechischen Minderheitenschulen zur Folge hatte, wurde eine Reihe von Petitionen wegen dieser Maßnahmen an den Völkerbund gerichtet. Das mit der Prüfung der Petitionen beauftragte Ratskomitee bat den Generalsekretär am 21. November 1934, die Frage der Tragweite des Art. 5 der albanischen Minderheitendeklaration auf die Tagesordnung zu setzen.

In der Sitzung des Völkerbundsrates am 14. Januar 1935 machte der albanische Regierungsvertreter geltend, die Aufhebung sämtlicher Privatschulen verstoße als generelle, sowohl die Mehrheit wie die Minderheit treffende Maßnahme, nicht gegen die Erklärung vom 2. Oktober 1921.

Der Völkerbundsrat bat nun den Ständigen Internationalen Gerichtshof, ein Gutachten über folgende Fragen abzugeben:

1^o si, en tenant compte de l'ensemble de la Déclaration précitée du 2 octobre 1921, on doit considérer comme fondée la thèse du Gouvernement albanais selon laquelle la suppression des écoles privées en Albanie, constituant une mesure générale applicable aussi bien à la majorité qu'à la minorité, est conforme à la lettre et à l'esprit des stipulations de l'alinéa 1 de l'article 5 de cette déclaration;

2^o et, dans l'affirmative, si le Conseil de la Société des Nations peut, sur la base de l'alinéa 2 dudit article, formuler des recommandations allant au delà des prescriptions de l'alinéa 1.«

Die erste Frage wurde mit 8 : 3 Stimmen verneint. Damit erübrigte sich die Beantwortung der zweiten Frage.

Die Begründung beginnt mit der Feststellung, daß die albanische Erklärung vom 2. Oktober 1921 in die Reihe der internationalen Minderheitenschutzverpflichtungen gehört, deren erste und richtunggebende der Vertrag Polens mit den alliierten und assoziierten Hauptmächten vom 28. Juni 1919 ist. Die griechische Regierung hatte behauptet, daß die albanische Erklärung unter Berücksichtigung der historischen und sozialen Gegebenheiten in Albanien und namentlich der Tatsache ausgelegt werden müsse, daß Rechte der Minderheiten in Gestalt der Rechte der »Gemeinschaften« (communautés) dort seit langem bestanden. Nach Meinung des Gerichtshofes ist dem Völkerbund bei der sorgfältigen Vorbereitung der albanischen Erklärung die besondere Lage der albanischen Minderheiten sicherlich bekannt gewesen, in einzelnen Punkten berücksichtigt worden und hat auch in einigen Abweichungen der albanischen Erklärung von den anderen Minderheitenschutzverträgen und -erklärungen ihren Ausdruck gefunden. Nach Ansicht des Gerichtshofes besteht jedoch kein Zweifel, daß die albanische Regierung sich durch die Erklärung an die allgemeinen, in allen Minderheitenverträgen an-

genommenen Grundsätze binden sollte. Die Abweichungen berührten keineswegs die wesentlichen Punkte der Erklärung.

Aus diesen Gründen legt der Gerichtshof den Art. 5 Abs. 1 der albanischen Erklärung nicht nur im Rahmen der gesamten Erklärung aus, wie dies in der dem Gerichtshof vorgelegten Frage verlangt worden war (*«en tenant compte de l'ensemble de la déclaration»*), sondern auf Grund der allgemeinen Prinzipien des Minderheitenschutzes. Ziel dieser Bestimmungen ist es, der Minderheit ein friedliches Zusammenleben mit der Mehrheit zu sichern unter Erhaltung der Merkmale, die sie von der Mehrheit unterscheiden. Zur Erreichung dieses Zwecks sind zwei Dinge als besonders wichtig erkannt und zum Gegenstand dieser Schutzbestimmungen gemacht worden:

- a) vollkommene Gleichstellung der Minderheit mit der übrigen Bevölkerung und
- b) Sicherung der notwendigen Mittel zur Erhaltung ihrer Rasse, Tradition und völkischen Eigenart.

Die beiden Erfordernisse sind eng miteinander verknüpft,

»car il n'y aurait pas de véritable égalité entre majorité et minorité si celle-ci était privée de ses propres institutions et partant obligée de renoncer à ce qui constitue l'essence même de sa vie en tant que minorité.«

Der Gerichtshof stellt fest, daß die albanische Erklärung in ihrer Gesamtheit diesem Gedanken entspricht und geht nun von dieser Grundlage aus an die Auslegung des Art. 5 Abs. 1.

Nach Satz 1 haben die zur Minderheit gehörenden Staatsangehörigen Anspruch auf *»même traitement et mêmes garanties en droit et en fait«* wie die anderen albanischen Staatsangehörigen. Während bereits Art. 4 sämtlichen albanischen Staatsangehörigen die Gleichheit vor dem Gesetz garantiere, spreche Art. 5 speziell von den Minderheiten. Hieraus sei zu schließen, daß Art. 5 eine besondere, die Beziehungen zwischen der Mehrheit und der Minderheit betreffende Gleichheit im Auge habe. Diese Besonderheit komme in der Idee der *égalité de fait* zum Ausdruck, die zur *égalité de droit* hinzukomme, und die jedenfalls dem Gedanken einer rein formellen Gleichheit widerspreche. Der Gerichtshof zieht hieraus folgenden Schluß:

»L'égalité en droit exclut toute discrimination; l'égalité en fait peut, en revanche, rendre nécessaires des traitements différents en vue d'arriver à un résultat qui établisse l'équilibre entre des situations différentes.«

Rechtliche Gleichbehandlung von Mehrheit und Minderheit, die sich in verschiedener Lage befinden und verschiedene Bedürfnisse haben, kann eine tatsächliche Ungleichheit herbeiführen. Dies stände im Widerspruch zu Art. 5 Abs. 1. Die Gleichheit zwischen Mehrheits- und Minder-

heitsangehörigen muß eine effektive wirkliche Gleichheit sein. Das ist der Sinn dieser Bestimmung.

Satz 2 ist mit Satz 1 durch das Wort »notamment« verknüpft. Daraus läßt sich der Schluß ziehen, daß Satz 2 einen besonders wichtigen Anwendungsfall des im Satz 1 ausgesprochenen Grundsatzes darstellt, in dem Sinne, daß die in ihm bezeichneten Einrichtungen der Minderheit auf jeden Fall erhalten bleiben müssen, damit sie nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich die Gleichbehandlung mit der Mehrheit genießt. Die Aufhebung dieser Einrichtungen, die allein die besonderen Bedürfnisse der Minderheit zu befriedigen geeignet sind und ihre Ersetzung durch staatliche Einrichtungen verstößt gegen das Prinzip der Gleichbehandlung,

»car elle aurait pour effet de priver la minorité des institutions appropriées, alors que la majorité continuerait à les trouver dans les institutions créées par l'Etat.«

Die Erhaltung der Minderheitenschulen würde kein Privileg der Minderheit, ihre Schließung vielmehr ein Privileg der Mehrheit begründen.

An diesem Punkte der Begründung hat sich der Gerichtshof damit auseinandersetzen, daß nach dem Wortlaut des Satz 2 den Minderheiten ein »gleiches Recht« (»droit égal«) gegeben ist. Nach seiner Ansicht kann aus dem Zusatz »égal« nicht die Befugnis der albanischen Regierung hergeleitet werden, das »Recht« überhaupt zu beseitigen. Gleiches Recht sei den Minderheiten schon durch Art. 4 der Erklärung zugesagt; folge man der von der albanischen Regierung gegebenen Auslegung, so wäre Art. 5 Abs. 1 Satz 2 nicht nur eine leere Wiederholung des Art. 4, sondern er würde sogar dazu dienen, das Minderheitenregime weitgehend seines praktischen Wertes zu berauben. Dabei beruft sich der Gerichtshof auf seine Rechtsprechung (Serie B Nr. 6 und Nr. 7)¹⁾, nach der »une interprétation qui dépouillerait le traité de minorités d'une grande part de sa valeur ne saurait être admise«. Der Ausdruck »droit égal« bedeute, daß das Recht, welches der Minderheit gegeben wird, nie geringer sein kann als das der Mehrheit. Mit anderen Worten:

»les minoritaires doivent avoir toujours le droit stipulé dans la Déclaration et, le cas échéant, le droit plus étendu que l'Etat accorderait aux autres ressortissants. Le droit prévu par la Déclaration est, en effet, le minimum nécessaire pour garantir une égalité effective et réelle entre majoritaires et minoritaires.«

Für diese Auslegung des Art. 5, die sich auf den Zweck der Minderheitenschutzbestimmungen stützt, hat der Gerichtshof sich auch auf die Entstehungsgeschichte der Erklärung berufen. Im Laufe der Ver-

¹⁾ B 6, p. 25; B 7, p. 17; vgl. *Fontes Juris Gentium*, Series A, Sectio I, Tomus 1, S. 41 und 44.

handlungen zwischen dem Völkerbund und Albanien hatte die griechische Regierung verlangt, daß den Minderheiten das Recht, private Schulen zu gründen, zu verwalten und zu kontrollieren, garantiert werde. Der Gerichtshof stellt fest, daß hier ein unbedingtes, von der rechtlichen Lage der anderen albanischen Staatsangehörigen unabhängiges Recht gefordert wurde und diesem Vorschlag von der albanischen Regierung in ihrer Entgegnung auf das griechische Memorandum nicht widersprochen worden ist.

Die albanische Regierung hatte in ihrem Mémoire ausgeführt, daß im Zweifelsfalle die Auslegung in dem für die Souveränität des Staates günstigsten Sinne erfolgen müsse. Da nach Auffassung des Gerichtshofs über die Auslegung des Art. 5 ein Zweifel nicht besteht, hält er es nicht für nötig, sich mit diesem Argument auseinanderzusetzen.

Dieses Gutachten des Gerichtshofs ist von großer allgemeiner Bedeutung; denn der Gerichtshof hat, indem er für die Auslegung der albanischen Minderheitenerklärung die allgemeinen Grundsätze des Minderheitenrechts heranzieht, auch Grundsätze für die Auslegung der anderen Minderheitenverträge und -erklärungen aufgestellt. Die Bedeutung des Gutachtens wird auch nicht durch die in einer gemeinsamen »opinion dissidente« niedergelegte abweichende Meinung dreier Richter, des Präsidenten Sir Cecil Hurst, Graf Rostworowskis und Negulescos, abgeschwächt. Sie gehen bei der Untersuchung umgekehrt wie die Mehrheit vor. Diese hatte zunächst den Zweck der Minderheitenschutzbestimmungen im allgemeinen festgestellt, danach die albanische Erklärung in ihrer Gesamtheit betrachtet und war erst von dieser Grundlage aus an die Auslegung des Wortlauts des Art. 5 Abs. 1 gegangen. Die Minderheitsmeinung beginnt mit einer wörtlichen Auslegung des Art. 5: Der erste Satz gewährleiste als allgemeines Prinzip die rechtliche und tatsächliche Gleichbehandlung; der zweite Satz gebe, wie die Anknüpfung durch »notamment« beweise, eine nähere Erläuterung dieses Grundsatzes, aus der sich ergebe, daß das gleiche Recht auch auf die in diesem Satze genannten Einrichtungen Anwendung finden solle. Die Angehörigen der Minderheit sollen in gleicher Weise wie die Mehrheit, aber nicht unbedingt, einen Anspruch auf die genannten Einrichtungen haben. Eine Schließung sämtlicher Privatschulen widerspreche daher diesem Artikel nicht. Da diese Auslegung aus dem klaren Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 folge, ist es nach Auffassung der dissentierenden Richter unzulässig, auf den allgemeinen Zweck der Minderheitenschutzbestimmungen zurückzugehen. Sie glauben sich dabei auf den vom Gerichtshof ausgesprochenen Grundsatz berufen zu können, wonach er internationale Urkunden, deren Text klar ist, so wie er sei anzuwenden habe, »sans rechercher si d'autres stipulations auraient utilement pu

lui être ajoutées ou y être substituées, et ceci même si les résultats qui en découlent peuvent, dans une hypothèse particulière, paraître peu satisfaisants«¹⁾).

Nach Meinung der dissentierenden Richter kann sich der Gerichtshof aber auch nicht auf den allgemeinen Zweck der Minderheitenschutzverpflichtungen berufen. Dieser ergebe sich am deutlichsten aus dem Brief, den der Präsident der Friedenskonferenz, Clémenceau, an den Führer der polnischen Delegation, Paderewski, am 24. Juni 1919 gerichtet habe. In diesem werde als Zweck der Art. 7 und 8 des polnischen Vertrages, die den Art. 4 und 5 der albanischen Erklärung entsprechen, angegeben:

»Les articles 7 et 8, conformément aux précédents stipulent qu'il ne sera fait aucune différence de traitement au préjudice des citoyens polonais qui, par leur religion, leur langue ou leur race, diffèrent de la grande masse de la population polonaise.«

Die drei Richter sehen darin, daß Clémenceau lediglich Unterschiede in der Behandlung ausgeschlossen wissen wollte, einen weiteren Beleg für ihre Ansicht, daß die Minderheiten durch die Schutzbestimmungen kein unbedingtes Recht bekommen sollten. Man vermißt jedoch eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob die Minderheiten nicht dann schlechter gestellt sind, wenn sie der Kultureinrichtungen — sei es auch im Rahmen einer allgemeinen Aufhebung — vollständig beraubt werden. Während nämlich die Mehrheitsbevölkerung sicher sein kann, daß die verstaatlichten Einrichtungen ihrer völkischen Eigenart entsprechend geleitet werden, besteht für die Minderheiten diese natürliche Garantie nicht. Gerade mit Rücksicht auf diesen Unterschied ist die Mehrzahl der Richter zur Anerkennung des unbedingten Rechts gelangt.

Der Völkerbundsrat hat seit Eingang des Gutachtens noch keinen endgültigen Beschluß gefaßt. In seiner Sitzung vom 23. Mai 1935²⁾ wurde auf Vorschlag des Berichterstatters Madariaga einem Antrag des albanischen Regierungsvertreters Frasheri entsprechend die Verhandlung über die Lage der Minderheitenschulen in Albanien auf die Tagung des Völkerbundsrates im September 1935 verschoben. Der Vertreter Albanien hat dem Rat die Zusage gegeben, daß die albanische Regierung der durch das Gutachten geschaffenen Lage durch geeignete Maßnahmen Rechnung tragen werde.

Radler.

¹⁾ Es sind hier zwei Aussprüche des Gerichtshofes aus verschiedenen Entscheidungen zusammengezogen worden; vgl. B 7, p. 20 und A 24, p. 13; *Fontes Juris Gentium*, a. a. O. S. 62.

²⁾ *Journ. Off.*, Ziffer 3589.