

Zur Diskriminierung im Erziehungswesen

Das Sachurteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 23. Juli 1968 in den belgischen Sprachenfällen*)

*Andreas Khol**)*

I. Das Verfahren

Mit Prozeßurteil vom 9. Februar 1967¹⁾ entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (künftig: Gerichtshof), in die Sachprüfung jenes Falles einzutreten, der bestimmte Sprachfragen des Schulwesens in Belgien betrifft. Wie erinnerlich, war der Gerichtshof mit dieser Angelegenheit am 25. Juni 1965 durch die Europäische Menschenrechtskommission (Kommission) gemäß Art. 48 *lit. a* der Europäischen Menschenrechtskonvention (MRK) befaßt worden²⁾.

*) Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série A; Arrêts et décisions 1968, Affaire «relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique» (Fond), Arrêt du 23 Juillet 1968.

**) Dr., Universitätsdozent, Wien, dzt. im Sekretariat der Europäischen Menschenrechtskommission, Straßburg. Die vorliegende Studie erscheint unter der persönlichen Verantwortung des Autors.

¹⁾ Der Gerichtshof hatte am 9. 2. 1967 ein Prozeßurteil gefällt, in dem er der prozeßhindernden Einrede der belangten Regierung keine Folge gab. Vgl. den Wortlaut in: Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série A, Arrêts et décisions 1966/67, Affaire «relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique» (Exception préliminaire), Arrêt du 9 février 1967; Text auch in: Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, Bd. 10 (1967), S. 597 ff., und ZaöRV Bd. 27 (1967), S. 712 ff. Dazu E. Grisel, ZaöRV Bd. 27, S. 693 ff., und R. Pello ux, De l'Arrêt sur l'affaire linguistique belge (exception préliminaire), Annuaire français de droit international (AFDI) 1967. Zum Sachurteil selbst ist bislang nur wenig publiziert worden: F. Marquet, Faut-il reformer l'organisation de la juridiction européenne des droits de l'homme, Dokument Nr. 3 der Ligue des intérêts familiaux en matière d'enseignement (Antwerpen 1969), und R. Pello ux, L'Arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire linguistique belge (fond), AFDI 1968, S. 201 ff. Die Arbeit von P. Maroy, L'arrêt de Strasbourg du 23 juillet 1968, Annales de Droit (Löwen) Bd. 29 (1969), S. 169 ff., konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

²⁾ Der Bericht der Kommission gemäß Art. 31 MRK ist auf S. 9—367 in der in Anm. 1 zit. Veröffentlichungsreihe des Gerichtshofes, Série B, Affaire Linguistique, Bd. 1 erschienen (Straßburg 1967); Bd. 2 enthält die Plädoyers etc. zwischen dem Prozeß- und Sach-

Nach Durchführung eines ausgedehnten schriftlichen Verfahrens und nach der mündlichen Verhandlung vom November 1967 wurde das Sachurteil des Gerichtshofes ³⁾ am 23. Juli 1968 von seinem Präsidenten verkündet.

Im gegenständlichen Fall ging es im wesentlichen darum, ob bestimmte Teile der belgischen Sprachengesetzgebung gegen die Art. 8 und 14 MRK und gegen Art. 2 des [1.] Zusatzprotokolls zur Konvention (ZP) verstoßen ⁴⁾. Die Kommission hatte die Streitpunkte dem Gerichtshof vorgelegt ⁵⁾. Sie analysierte in ihrem Bericht die Art. 2 ZP, 8 und 14 MRK im allgemeinen und im Lichte des in Beschwerde gezogenen Sachverhalts ⁶⁾.

Der Gerichtshof folgte, was die Gliederung seines Urteils betrifft, der Systematik des Berichtes der Kommission und entschied daher zuerst über Sinn und Tragweite des Art. 2 ZP und der Art. 8 und 14 MRK ⁷⁾. Im zweiten Teil des Urteils beantwortet der Gerichtshof die ihm von der Kommission

urteil. Für das Verfahren bis zum Prozeßurteil und für eine kurze Sachverhaltsdarlegung vgl. Grisel, a. a. O., S. 693 f.

³⁾ Der Gerichtshof entschied in dieser Sache nicht gemäß Art. 43 MRK durch eine aus sieben Richtern bestehende Kammer, sondern im Plenum. Ein solches Vorgehen ist in der Konvention nicht vorgesehen, vielmehr bestimmt Art. 43 imperativ: «Pour l'examen de chaque affaire portée devant elle, la Cour est constituée en une Chambre composée de sept juges». Art. 48 der Geschäftsordnung des Gerichtshofs, Text ZaöRV Bd. 20, S. 590 ff. (625 f.); jetzt (insoweit unverändert): Council of Europe, European Convention on Human Rights, Collected Texts, 6th ed., Strasbourg, October 1969, Section 3, S. 34; ferner Materialien I, S. 148; vgl. ZaöRV Bd. 22, S. 912, sieht allerdings vor, daß in bestimmten Fällen die Kammer den Fall an das Plenum abtreten kann. Vgl. zum Verhältnis Konvention — Geschäftsordnung des Gerichtshofs die allgemeinen Ausführungen bei A. K h o l, Zwischen Staat und Weltstaat — Die internationalen Sicherungsverfahren zum Schutze der Menschenrechte (1969), S. 470 ff.

⁴⁾ Es würde zu weit führen, die Umriss dieser Gesetzgebung auch nur zu skizzieren. Insoweit sie für das Urteil relevant ist, wird ihr Inhalt im folgenden jeweils bei den einzelnen Punkten kurz dargestellt. Eine ausführliche Sachverhaltsschilderung, die die belgische Gesetzgebung auf diesem Gebiete in ihrer historischen Entwicklung umfaßt, findet sich im Bericht der Kommission, a. a. O. (oben Anm. 2), S. 246; eine kurze Übersicht enthält das Urteil selbst auf S. 13 ff.

⁵⁾ Vgl. dazu den Bericht der Kommission, a. a. O., S. 326 ff., und die Schlußfolgerungen auf S. 365 f.

⁶⁾ *Ibid.*, S. 276.

⁷⁾ Diese lauten wie folgt: Art. 8 (1): «Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

(2) Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui».

Art. 14: «La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou

gestellten besonderen Fragen⁸⁾. Die Kommission wählte also, um ihre objektive Stellung in dieser Phase des Verfahrens erneut zu betonen⁹⁾, die Form der Frage an den Gerichtshof, die, ohne eigene Stellungnahme, jede Antwort offenläßt. Die Fragen, die dem Gerichtshof mit Schriftsatz der Kommission vom 12. Juli 1967 und bereits vorher, am 17. Dezember 1965¹⁰⁾, vorgelegt wurden, lauten:

«Elle maintient donc la forme interrogative donnée à ses conclusions et invite la Cour à décider si la législation dont se plaignent les requérants répond ou non aux exigences:

1. (a) de la première phrase de l'article 2 du Protocole additionnel, considérée isolément;
2. (b) de la seconde phrase de cet article, considérée isolément;
3. (c) de l'article 8 de la Convention, considéré isolément;
4. (d) de la première phrase de l'article 2 du Protocole additionnel, combinée avec l'article 14 de la Convention;
5. (e) de la seconde phrase de l'article 2 du Protocole additionnel, combinée avec l'article 14 de la Convention;
6. (f) de l'article 8 de la Convention, combiné avec l'article 14¹¹⁾.

sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation».

Art. 2 ZP: «Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques».

⁸⁾ Damit anerkannte der Gerichtshof implizite, daß die Kommission einerseits die richtige Auswahl der in Frage kommenden Artikel der Konvention getroffen hatte. Die Kommission hatte nämlich — in einer zu Recht gerügten Praxis — vgl. H. Walters treffende Kritik: Der Grundsatz *iura novit curia* im Europäischen Menschenrechtsverfahren, ZaöRV Bd. 28 (1968), S. 561 ff. — bei der Entscheidung über die Zulässigkeit der Individualbeschwerden einzelne Rechtsargumente der Beschwerdeführer für unzulässig erklärt, insbesondere die behauptete Verletzung von Art. 9 und 10, und sie nur unter Art. 8, 14 MRK und 2 ZP für zulässig erklärt. Obwohl dies, wie Walter richtig feststellt und dies auch mittlerweile in der Praxis berücksichtigt wird, logisch falsch war, so zeigt das Urteil doch, daß auch der Gerichtshof zu keinem anderen Ergebnis kam: Auf den Sachverhalt finden *ratione materiae* nur diese, von der Kommission genannten Artikel Anwendung. Der Gerichtshof anerkannte aber auch, daß die von der Kommission gestellten Fragen die Probleme und Beschwerdepunkte erschöpften.

⁹⁾ Vgl. dazu H. Golsong, Das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention (1958), S. 102 f., M. Eissen, AFDI 1959, S. 34, und G. Langer, Die Beteiligten in dem Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (1966), S. 94 ff. Siehe auch das Prozeßurteil im *Lawless*-Fall vom 14. 11. 1960, abgedruckt in: Yearbook of the European Convention on Human Rights, Bd. 3 (1960), S. 517 ff.

¹⁰⁾ 1. Memorandum der Kommission, S. 381 ff. in Band 1 der in Anm. 2 zitierten Publikation der Série B des Gerichtshofes; insbesondere § 33 (S. 396).

¹¹⁾ Die Kommission war der Ansicht, daß all diese Fragen negativ zu beantworten sind, daß also im allgemeinen keine Verletzung der Konvention vorliegt.

En particulier, elle prie la Cour de se prononcer sur l'existence ou l'absence d'une violation de ces articles, ou de tel d'entre eux, dans le cas des requérants, et notamment:

7. (a) pour autant que les lois de 1932 s'opposaient, et que les lois de 1963 s'opposent:

— à la création,

— au subventionnement,

par l'Etat, d'écoles qui ne se conformeraient pas aux prescriptions générales d'ordre linguistique¹²⁾;

8. (b) dans la mesure où les lois de 1963 ont pour effet le retrait total des subventions aux écoles provinciales, communales ou privées qui entretiendraient, à titre de classes non subsidiées et à côté de l'enseignement donné dans la langue que prévoient les lois linguistiques, un enseignement complet ou partiel en une autre langue¹³⁾;

9. (c) quant au statut propre dont l'article 7 § 3 de la loi du 2 août 1963 dote six communes de la périphérie de Bruxelles, y compris Kraainem¹⁴⁾;

10. (d) quant aux conditions auxquelles obéit, pour les enfants dont les parents résident en dehors de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, l'inscription dans les écoles de cet arrondissement (article 17 de la loi du 30 juillet 1963)¹⁵⁾;

11. (e) en tant que l'article 7, dernier alinéa, de la loi du 30 juillet 1963 et l'article 7 § 3, de la loi du 2 août 1963 empêchent certains enfants, sur le seul fondement de la résidence de leurs parents, d'accéder aux écoles de langue française existant à Louvain et dans les six communes mentionnées sub (c)¹⁶⁾;

12. (f) pour autant que les lois de 1932 entraînaient, et que les lois de 1963 entraînent le refus absolu d'homologuer les certificats sanctionnant des études secondaires non conformes aux prescriptions linguistiques en matière d'enseignement¹⁷⁾.

Der Gerichtshof stellte (zur vorletzten Frage) mit 8 : 7 Stimmen fest, daß die belgische Gesetzgebung, insofern sie den Besuch französischsprachiger

¹²⁾ Die Kommission sprach sich mit 9 : 3 Stimmen gegen eine Verletzung der Konvention aus.

¹³⁾ Die Kommission stellte mit 7 : 5 Stimmen einen Konventionsbruch fest (Art. 2 ZP, Satz 1 in Verbindung mit Art. 14).

¹⁴⁾ Nach einstimmiger Ansicht der Kommission liegt hier kein Konventionsbruch vor.

¹⁵⁾ Die Kommission war einstimmig der Ansicht, daß die Konvention in dieser Beziehung nicht verletzt wurde.

¹⁶⁾ Die Kommission stellte eine Verletzung der Konvention (Art. 2 ZP — Art. 14) fest (8 : 4 Stimmen hinsichtlich der Schulen in Löwen, 7 : 5 Stimmen hinsichtlich der Schulen in den Gemeinden mit Sonderstatut).

¹⁷⁾ Die Kommission stellte einstimmig eine Verletzung des Art. 2 ZP in Verbindung mit Art. 14 fest.

¹⁸⁾ Die Richter Holmbäck, Rodenbourg, Ross, Wiarda und der *index ad hoc*, Mast, gaben eine gemeinsame abweichende Meinung ab; die Richter Maridakis und Wold gaben jeweils eine teilweise abweichende Meinung ab.

Schulen in den sechs Gemeinden mit Sonderstatus verhindert, in Widerspruch zu Art. 14 MRK in Verbindung mit dem 1. Satz des Art. 2 ZP steht¹⁸⁾). Zu allen übrigen Fragen stellte der Gerichtshof einstimmig fest, daß keine Konventionsverletzung vorliegt.

II. Das Urteil

Dieses Urteil enthält gewichtige Feststellungen über das Diskriminierungsverbot und über das Recht auf Erziehung, so wie diese Rechte in die Konvention¹⁹⁾ Eingang gefunden haben. Darüber hinaus hat es aber die ins Allgemeine reichende Bedeutung eines Präjudizes im weiteren Sinn für jene zahlreichen internationalen Verträge auf dem Gebiete der Menschenrechte, welche die Diskriminierung schlechthin verbieten oder welche gleichfalls das Recht auf Erziehung garantieren²⁰⁾. Da das Urteil selbst sehr umfangreich und daher zwangsläufig etwas unübersichtlich ist, empfiehlt es sich, die wesentlichen Entscheidungsgründe, vor allem aber die allgemein gehaltenen Ergebnisse der mehr oder weniger abstrakten Interpretation der Art. 8, 14 MRK und 2 ZP kurz darzustellen. In Abschnitt III werden diese Erkenntnisse dann einer kritischen Würdigung unterzogen.

1. Die Auslegung von Art. 2 Satz 1 des Zusatzprotokolls

Diese Bestimmung lautet im deutschen (nicht authentischen) Text: »Niemandem darf das Recht auf Erziehung verwehrt werden«⁷⁾). Zwischen den Streitparteien und der Kommission wurde die Tragweite dieser Bestimmung lange und heftig diskutiert. Die Beschwerdeführer hatten nämlich im Verfahren vor der Kommission²¹⁾ geltend gemacht, daß damit dem Staat die Verpflichtung auferlegt worden sei, ein Erziehungssystem vorzusehen, daß er also zu einem positiven Handeln verpflichtet sei. Die belgi-

¹⁸⁾ Wenn im folgenden von der Konvention gesprochen wird, so wird dabei das Zusatzprotokoll stets miteingeschlossen.

²⁰⁾ Vgl. die Konvention der Vereinten Nationen zur Verhinderung aller Formen rassistischer Diskriminierung vom 21. 12. 1965, UN-Doc. A/6014, S. 47 ff. im Anhang zur UN-Resolution 2106 (XX); ferner Art. 2 des UN-Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Diskriminierungsverbot) und Art. 13 (Recht auf Bildung) und Art. 2 (Diskriminierungsverbot) des UN-Pakts über staatsbürgerliche und politische Rechte, beide vom 16. 12. 1966, abgedruckt unten S. 349 ff.; Anhang zu UN-Res. (GV) 2200 (XXI) A, B; deutsche Übersetzung bei A. Khol, Der Menschenrechtskatalog der Völkergemeinschaft (1968), S. 50 ff.

²¹⁾ Im Verfahren vor dem Gerichtshof haben ja bekanntlich nur die Kommission und die beklagte Regierung Prozeßstandschaft; der Beschwerdeführer kann seine Ansichten nur im Wege der Kommission geltend machen. Vgl. Langer, a. a. O. (oben Anm. 9), S. 91 ff., und Eissen, a. a. O.

sche Regierung setzte dem die Erkenntnisse der Status-Lehre²²⁾ entgegen und argumentierte, daß dieses Recht als Freiheitsrecht des *status negativus* formuliert sei und daher den Staat nur verpflichte, nicht in die diesbezügliche Sphäre der Einzelnen einzugreifen. Energisch wurde bestritten, daß dieser 1. Satz des Art. 2 ZP den Staat verpflichte, selbst eine Erziehung vorzusehen. Die Kommission hingegen sprach der Status-Lehre jede Bedeutung ab²³⁾, sie habe nur philosophische, aber keine normative Bedeutung. Auf Grund der *travaux préparatoires* zum ZP und auf der Basis der an sich negativen Formulierung der Norm kam sie zum Ergebnis, daß den Staaten keine Handlungspflicht, sondern nur das Verbot auferlegt sei, die von der Konvention begünstigten Personen daran zu hindern, sich selbst zu erziehen. Wenn die Konvention eine solche positive Verpflichtung enthielte, so müßte dies *expressis verbis* gesagt sein. Die Kommission räumte jedoch ein, daß Art. 2 ZP das Recht auf Erziehung verbürge, dessen Umfang sich nach den wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten des betreffenden Landes richte. In einem hochentwickelten Land wie Belgien umfasse dieses Recht die Erziehung in Kindergärten, Grund- und Oberschulen und in Universitäten²⁴⁾.

Die Entscheidung des Gerichtshofs²⁵⁾ bejaht ein subjektives Recht auf Erziehung und bestimmt dessen Inhalt: Art. 2 Satz 1 ZP in Verbindung mit Art. 1 MRK ergebe die Pflicht des Staates, das Recht auf Erziehung zu sichern. Die Frage, ob der Staat verpflichtet ist, ein Erziehungssystem einzurichten, stelle sich nicht, denn im Zeitpunkt als das 1. Zusatzprotokoll zur Unterzeichnung aufgelegt wurde, habe jeder Staat ein öffentliches und allgemeines Schulsystem besessen. Das Recht auf Erziehung bedeute, daß die durch die Konvention Begünstigten die Garantie haben, sich aller Erziehungsmittel zu bedienen, die zum gegebenen Zeitpunkt bestehen. Die Konvention beinhalte zwar keine spezifischen Verpflichtungen hinsichtlich des Umfangs der Erziehungsmittel, der Art ihrer Organisation und ihrer staatlichen Förderung. Einer systematischen Interpretation folgend stellt der Gerichtshof fest, daß dem Art. 2 ZP auch keine Anhaltspunkte für eine Sprachenregelung des Unterrichts entnommen werden können, denn wenn den Staaten durch die Konvention Verpflichtungen sprachlicher Art

²²⁾ G. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte (2. Aufl. 1905).

²³⁾ Bericht, a. a. O. (oben Anm. 2), S. 278 f., und das Sachurteil, S. 21.

²⁴⁾ Dies war die Mehrheitsmeinung von 8 Mitgliedern; 5 Mitglieder gaben Sondervoten ab, davon drei abweichende. In allen wurde der Meinung Ausdruck gegeben, daß Art. 2 ZP dem Staat die Pflicht zur positiven Handlung auferlege. In der kollektiven abweichenden Meinung wurde insbesondere die Interpretation der *travaux préparatoires* durch die Kommissionsmehrheit bestritten (Bericht, a. a. O., S. 283 f.).

²⁵⁾ Urteil, S. 31 f.

aufgelegt werden, so geschehe dies — wie in Art. 5 Abs. 2 und 6 Abs. 3 MRK — in präzisen Bestimmungen. Im folgenden wird jedoch der Mindestinhalt des Rechtes auf Erziehung umrissen: Es umfasse das Recht, in der Staatssprache oder gegebenenfalls in den Staatssprachen erzogen zu werden; den Zugang zu allen bestehenden Erziehungseinrichtungen; der Einzelne müsse schließlich die Möglichkeit haben, aus der Erziehung Nutzen zu ziehen; dies umschließe das Recht auf amtliche Anerkennung der absolvierten Studien gemäß den staatlichen Gesetzen.

Im allgemeinen judiziert dann der Gerichtshof, daß das Recht auf Erziehung gemäß Art. 2 ZP auf Grund seiner wahren Natur nach einer Regelung durch den Staat verlangt. Diese Regelung kann je nach Ort und Zeit im Hinblick auf die Bedürfnisse und Mittel der Gemeinschaft und der Einzelnen verschieden, muß aber konventionsgemäß sein. Das Ziel der Konvention ist ein wirksamer Schutz der Grundrechte, und zwar nicht nur im geschichtlichen Zusammenhang des Abschlusses, sondern auch im Hinblick auf die gesellschaftlichen und technischen Entwicklungen unseres Zeitalters, die den Staaten beträchtliche Möglichkeiten zur Regelung der Ausübung dieses Rechtes geben. Die Konvention sieht daher ein gerechtes Gleichgewicht zwischen dem Schutz des Allgemeininteresses und der Achtung der grundlegenden Menschenrechte vor, wobei diesen ein besonderes Gewicht zukommt.

2. Die Auslegung von Art. 2 Satz 2 des Zusatzprotokolls

Nach dieser Bestimmung hat der Staat bei Ausübung der von ihm auf dem Gebiete der Erziehung und des Unterrichts übernommenen Aufgaben das Recht der Eltern zu achten, die Erziehung und den Unterricht entsprechend ihren eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen sicherzustellen⁷⁾.

Die Beschwerdeführer hatten in diesem Zusammenhang geltend gemacht, daß die kulturellen und sprachlichen Präferenzen zu den »weltanschaulichen Überzeugungen« (*convictions philosophiques*) gehören und daß im Hinblick auf die positiven Verpflichtungen des Staates, die im 2. Satz des Art. 2 ZP erneut zum Ausdruck kommen, in Verbindung mit der Pflicht zur Achtung dieser Präferenzen, der Staat die Verpflichtung habe, Unterricht in der Sprache der Wahl der Eltern einzurichten oder zu unterstützen.

Die belgische Regierung betonte erneut die rein negative Natur des Art. 2 ZP und verwies darauf, daß diese Auslegung der Worte »weltanschaulichen Überzeugungen« im Widerspruch zum Wortsinn und zu den *travaux préparatoires* stehe.

Die Kommission stützt sich ausschließlich auf die Materialien zur Konvention, in denen ausdrücklich festgehalten ist, daß sprachliche Fragen hinsichtlich des Sprachgebrauchs nicht unter diese Bestimmungen fallen.

Der Gerichtshof entschied schließlich auf Grund einer grammatikalischen Interpretation, die er durch Vorarbeiten zum 1. ZP bestätigt fand, daß durch diese Norm nur die religiösen und philosophischen Überzeugungen der Eltern geschützt, sprachliche Präferenzen jedoch nicht erfaßt sind.

3. Die Auslegung von Art. 8 Abs. 1 MRK

Nach dieser Bestimmung hat jedermann Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs⁷⁾.

Die Beschwerdeführer hatten aus der Bestimmung, daß das Privat- und Familienleben zu achten sei, abgeleitet, daß damit jeder Zwang in Bezug auf die Familie verboten und ein gebührender gesetzlicher Schutz der Familie gewährleistet sei. Daraus folge, daß das Familienoberhaupt das Recht habe, die Sprache zu bestimmen, in der es seine Kinder zu erziehen wünscht, und die Sprachgleichheit der Familie ebenso wie deren Integrität verbürgt sei. Daraus ergebe sich das unverlierbare Recht, daß ihm seine Kinder in geistiger und kultureller Hinsicht ähnlich sind.

Die belgische Regierung bestritt jede Verbindung zwischen Art. 8 MRK und Art. 2 ZP, denn die Erziehungsrechte der Eltern seien in Art. 2 ZP erschöpfend aufgezählt.

Die Kommission war einstimmig der Auffassung, daß Art. 8 und 12 MRK und Art. 2 ZP jeder für sich einen geschlossenen Bereich des Privat- und Familienlebens abschließend regelten. Es bestünden zwar Querverbindungen, aber das Recht auf Erziehung sei nicht eine Folge des Rechts auf Achtung der Familie. Auf der anderen Seite sei jedoch nicht auszuschließen, daß ein Schulsystem Art. 8 verletzen könne, dessen Zweck in der Trennung von Eltern und Kindern bestehe. Regelungen hinsichtlich der Unterrichtssprache können daher in Widerspruch zu Art. 8 stehen, wenn sie schwere Störungen des Familienlebens zur Folge haben.

Der Gerichtshof entschied, daß weder das Recht auf Erziehung noch ein persönliches Recht der Eltern auf Erziehung der Kinder Gegenstand des Art. 8 sei, sondern daß diese Bestimmung im wesentlichen den Schutz des Einzelnen gegen willkürliche Eingriffe der öffentlichen Gewalt in das Privat- und Familienleben betreffe. Der Gerichtshof folgte allerdings der Kommission in der Feststellung, daß die Konvention als Einheit auszulegen ist: Eine Angelegenheit, die im besonderen durch einen Artikel geregelt ist, kann in manchen Aspekten auch von anderen Artikeln er-

faßt sein. Maßnahmen auf dem Gebiet des Erziehungswesens können daher Rückwirkungen auf das gemäß Art. 8 geschützte Recht zeitigen, die dessen Verletzung bedeuten.

4. Die Auslegung von Art. 14 MRK

Nach Art. 14 ist der Genuß der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten ohne Benachteiligung zu gewährleisten, die insbesondere im Geschlecht, in der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, in den politischen oder sonstigen Anschauungen, in nationaler oder sozialer Herkunft, in der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, im Vermögen, in der Geburt oder im sonstigen Status begründet ist²⁶⁾.

Die belgische Regierung plädierte vor dem Gerichtshof für die restriktive Auslegung dieses Artikels, wie sie lange Zeit ständige Rechtsprechung der Kommission gewesen war: Art. 14 sei nur dann verletzt, wenn zugleich auch einer der Art. 2—13 MRK verletzt worden sei. Die Bedeutung von Art. 14 erschöpfe sich darin, den persönlichen Geltungsbereich der Art. 2—13 zu bestimmen. Aber selbst wenn man nicht dieser strengen Auffassung sei, so beschränke sich die Tragweite von Art. 14 nur auf zwei Kategorien von Fällen:

— wo eine Handlungspflicht des Staates auf Grund der Konvention besteht, wie z. B. gemäß Art. 6 MRK und Art. 3 ZP,

— wo auf Grund der Konvention Verpflichtungen zu Unterlassungen bestehen, die der Staat aber einschränken kann im Wege der Gesetzgebung (Art. 2—5, 8—11).

In jenen Fällen, wo ein Staat, ohne dazu durch die Konvention verpflichtet zu sein, eine positive Maßnahme ergreift, die sich auf einen an sich negativ gefaßten Artikel bezieht, müsse Art. 14 nicht beachtet werden.

Die Kommission rückte in ihren Stellungnahmen gänzlich von jener früheren Judikatur ab, wonach Art. 14 nur dann in Betracht zu ziehen sei, wenn die Verletzung eines der Art. 2—13 festgestellt sei. Eine solche Interpretation würde dem Art. 14 jede Bedeutung nehmen und damit gegen die in der völkerrechtlichen Judikatur verankerten Grundsätze der Vertragsaus-

²⁶⁾ In diesem Zusammenhang muß auf die Divergenz zwischen dem französischen und englischen Text aufmerksam gemacht werden, die auch für die Entscheidung des Gerichtshofs bedeutungsvoll war: Im französischen Text heißt es: *sans distinction aucune*, während der englische Text nur von *without discrimination* spricht. Die deutsche, nichtauthentische Übersetzung hält sich an das englische Original.

legung (*rule of effectiveness*) verstoßen. Art. 14 ist dann besonders bedeutsam, wenn die Konvention den Staaten ein bestimmtes Ermessen zur Einschränkung der durch sie verbürgten Rechte mittels staatlicher Gesetze einräumt. Art. 14 kann hier sogar einen Zwang zur Gesetzgebung bedeuten. Wenn der Staat Funktionen auf einem Gebiet aufnimmt, das von der Konvention erfaßt wird, so darf er nicht diskriminieren. Sachlich gerechtfertigte Differenzierungen sind allerdings erlaubt. Die Kommission stellt daher nicht auf den französischen Text ab, der auch solche Differenzierungen nicht gestattet, denn er würde zu einem absurden Ergebnis, der absoluten Gleichheit, führen. Privilegien sind unter Art. 14 dann gestattet, wenn dadurch die Nichtprivilegierten nicht beschwert werden.

Der Gerichtshof interpretierte in seinem Urteil den Art. 14 *in abstracto* und traf dabei folgende Feststellungen, die wegen ihrer allgemeinen Bedeutung *in extenso* wiedergegeben werden.

Art. 14 habe zwar keine unabhängige Existenz, denn er beziehe sich nur auf die in der Konvention gewährleisteten Rechte; trotzdem könne eine Maßnahme, die in sich selbst den Anforderungen jenes Artikels der Konvention entspricht, der das diesbezügliche Recht verbürgt, eben diesem Artikel in Verbindung mit Art. 14 widersprechen, weil diese Maßnahme diskriminierend sei. Aus Art. 2 ZP könne in der Tat kein Recht auf eine bestimmte Art von Erziehungsanstalt abgeleitet werden. Wenn aber ein Staat eine solche Anstalt einrichte, so könne er dafür nicht diskriminierende Aufnahmebedingungen aufstellen. In diesem Fall wäre Art. 2 ZP in Verbindung mit Art. 14 verletzt. Ob das betreffende Recht nun einen Anspruch begründet (also dem *status positivus* zuzurechnen ist) oder rein negativ ist, spiele dabei keine Rolle, denn auch Unterlassungen können diskriminieren.

Trotz der sehr weitgehenden französischen Formulierung *sans distinction aucune* verbietet Art. 14 nicht jeden Unterschied in der Behandlung bei der Ausübung der gewährleisteten Rechte. Die Norm muß im Lichte des restriktiveren englischen Wortlautes gelesen werden. Eine so weitreichende Auslegung, wie sie anscheinend der französische Text gebietet, würde zu absurden Ergebnissen führen. Absolute Gleichheit wäre das Resultat. Die staatlichen Behörden sind aber häufig mit Problemen und Situationen konfrontiert, die auf Grund der ihnen innewohnenden Unterschiede unterschiedliche gesetzliche Lösungen verlangen. Im übrigen trachten manche gesetzliche Ungleichbehandlungen nur danach, tatsächliche Ungleichheiten zu berichtigen. Daher ist eine extensive Interpretation von Art. 14 nicht angebracht.

Das Kriterium für die Diskriminierung wird aus der gerichtlichen Praxis einer großen Zahl von demokratischen Staaten gewonnen: Der Gleichheitsgrundsatz sei dann verletzt, wenn der Unterschied objektiv und vernünftig

ungerechtfertigt sei. Ob eine sachliche Rechtfertigung vorliegt, müsse unter Beachtung der Grundsätze, die in demokratischen Gesellschaften üblicherweise bestehen, in Bezug auf das Ziel und die Auswirkungen der betreffenden Maßnahme festgestellt werden. Eine Ungleichbehandlung bei der Ausübung eines der in der Konvention garantierten Rechte dürfe nicht nur ein legitimes Ziel verfolgen. Art. 14 sei gleichermaßen verletzt, wenn klar bewiesen ist, daß kein vernünftiges, angemessenes Verhältnis zwischen den angewandten Mitteln und dem angestrebten Ziel vorliegt.

Bei der Entscheidung, ob in einem gegebenen Fall eine willkürliche Differenzierung vorliegt, könne der Gerichtshof jene gesetzlichen und tatsächlichen Gegebenheiten nicht außer acht lassen, die das soziale Leben im betreffenden Staat prägen. Dabei könne er nicht die Rolle der zuständigen staatlichen Behörden übernehmen, da er sonst die subsidiäre Natur der internationalen, kollektiven Rechtsdurchsetzungsmaschinerie übersehen würde. Die staatlichen Behörden bleiben frei, jene Maßnahmen auszuwählen, die sie jenen Angelegenheiten für angemessen erachten, die von der Konvention erfaßt werden. Die Überprüfung durch den Gerichtshof betreffe nur die Vereinbarkeit dieser Maßnahmen mit den Anforderungen der Konvention.

5. Die Beantwortung der sechs konkreten Fragen durch den Gerichtshof

Im folgenden Teil des Urteils beantwortet nun der Gerichtshof die sechs ins Detail gehenden Fragen (vgl. oben, die Fragen Nr. 7—12), die ihm von der Kommission unterbreitet wurden.

a) Die erste Frage

Sie betrifft die Verhinderung der Errichtung oder die Verweigerung von Subventionen an jene Schulen in den einsprachigen Zonen, die den allgemeinen sprachlichen Anforderungen nicht entsprechen. Auf Grund der belgischen Sprachen-Gesetzgebung ist zwingend vorgeschrieben, daß in den öffentlichen und staatlich subventionierten Schulen der einsprachigen Zonen jeweils die Sprache der betreffenden Zone die Unterrichtssprache ist. Daher werden in der flämischen Zone öffentliche Grundschulen weder errichtet noch gefördert, in denen Unterricht in französischer Sprache erteilt wird. In Belgien besteht Schulpflicht²⁷⁾. Französischsprachiger Unterricht kann daher nur von den Eltern, Privatlehrern oder unsubventionierten Privatschulen erteilt werden. Die Zeugnisse dieser Privatschulen werden allerdings nur nach einer besonderen Prüfung (siehe unten, Frage Nr. 6) anerkannt.

²⁷⁾ Für die Einzelheiten der Regelung vgl. den Bericht der Kommission, a. a. O. (oben Anm. 2), S. 100, 169 ff.

Der Gerichtshof kam zur Ansicht, daß diese Regelung der Konvention nicht widerspricht und begründet dies wie folgt ²⁸⁾.

Art. 2 ZP umfaßt nicht das Recht auf die Errichtung und Subventionierung von Schulen, die in einer bestimmten Sprache Unterricht erteilen. Das Recht auf Erziehung birgt nicht Verpflichtungen des Staates in sich, einen bestimmtsprachigen Unterricht einzurichten, sondern es garantiert das Recht auf den Zugang zu den bestehenden Schulen; da in den fremdsprachigen Zonen sowohl die französisch- als auch die flämischsprechenden Kinder Zugang zu diesen Schulen haben, liegt kein Konventionsbruch vor. Auch eine Verletzung von Art. 8 besteht nicht: wohl können sich aus dem Fehlen von öffentlichen französischen Schulen manche unangenehme Rückwirkungen auf die Familie ergeben (das Kind muß Fahrschüler sein, um französische Schulen in der wallonischen Zone zu besuchen, oder es muß in ein Internat), aber diese sind nicht durch den Gesetzgeber vorgesehen, sondern entspringen der freien Wahl der Eltern.

Die differenzierende Behandlung der beiden Nationalsprachen in den einsprachigen Zonen hat das Ziel, die Sprachgleichheit in der Erziehung zu gewährleisten. Sie bedeuten daher keinen Bruch von Art. 8 MRK und Art. 2 ZP in Verbindung mit Art. 14, denn der Zweck der Gesetzgebung besteht darin, in der flämischen Zone die Errichtung und Erhaltung von Schulen zu verhindern, die nur in französischer Sprache Unterricht erteilen: Dieses Ziel ist nicht willkürlich, denn es beruht auf dem objektiven Element der *Z o - n e n*, auf dem Territorialitätsprinzip. Die Regelung liegt im übrigen im öffentlichen Interesse: Alle vom Staate in der einsprachigen Zone unterhaltenen Schulen sollen den Unterricht in der wesentlichen Sprache dieser Zone erteilen. Diese Gesetzgebung greift nicht in die Rechte des Einzelnen ein, denn sie verhindert ja nicht die Errichtung von privaten, unabhängigen französischsprachigen Schulen ²⁹⁾.

b) Die zweite Frage

Die zweite Frage betrifft die Verweigerung von Subventionen an Schulen, die neben dem Unterricht in der Sprache der betreffenden Region zusätzlich, in der Form von nichtsubventionierten Sonderklassen, französischsprachigen Unterricht erteilen. In den Fällen der Beschwerdeführer geht es darum, daß die gesetzlichen Bestimmungen vorsehen, daß auch flämische Schulen

²⁸⁾ Bei der Beantwortung der von der Kommission gestellten Fragen untersucht der Gerichtshof in gleichbleibender Systematik stets zuerst, ob die betreffende Regelung gegen Art. 2 ZP oder gegen Art. 8 MRK verstößt, und dann, ob ein Bruch von Art. 2 ZP und Art. 8 MRK in Verbindung mit Art. 14 festzustellen ist.

²⁹⁾ Kritik unten, S. 297

keine Subventionen erhalten, wenn sie in der Form von zusätzlichen, nicht-subventionierten Klassen Unterricht in französischer Sprache erteilen³⁰⁾.

Der Gerichtshof verneinte erneut eine Verletzung der Konvention und begründete dies folgendermaßen.

Das Ziel dieser Gesetzgebung ist wiederum, die Sprachgleichheit der einsprachigen Zonen zu erhalten. Art. 2 ZP, für sich genommen, ist nicht verletzt, da dadurch dem Staat völlige Freiheit in Bezug auf die Subventionierung gewährt wird. Die Härten, die die belgische Gesetzgebung mit sich bringt, bedeuten keine unsachliche Differenzierung im Sinne des Art. 14 MRK, denn diese Härten³¹⁾ sind nur die Folgen von Maßnahmen, die auf objektiven Kriterien beruhen. Im übrigen ist das Gleichgewicht zwischen dem öffentlichen Interesse und dem Schutzinteresse des Individuums dadurch nicht beeinträchtigt. Das Ziel der Gesetzgebung besteht darin, zu vermeiden, daß eine Erziehung, die der Staat nicht zu fördern wünscht, trotzdem mittelbar gefördert wird, indem sie aus jenen Subventionen auf irgend eine Weise Nutzen zieht, die der Staat für jene Erziehung bestimmt hat, die mit den sprachlichen Erfordernissen übereinstimmt. Dieses Ziel ist in sich verständlich, und es ist nicht Aufgabe des Gerichtshofes, zu bestimmen, ob es auch auf andere Weise erreicht werden könnte³²⁾.

c) Die dritte Frage

Hier geht es um das Problem, ob das Sonderstatut, das sechs Gemeinden in der Umgebung Brüssels gewährt wurde, der Konvention entspricht. Diese sechs Gemeinden gehörten früher zur einsprachigen flämischen Zone. Durch die starke Zuwanderung von französischsprachigen Familien erhielten diese Gemeinden jedoch »französische« Mehrheiten bzw. starke Minderheiten. Daher wurde ihnen ein Sonderstatut gewährt (diese Gemeinden sind danach nicht mehr Bestandteil einer flämischen Provinz). Danach wird der Unterricht nach wie vor in der flämischen Sprache erteilt, wobei jedoch französischsprachiger Unterricht in begrenztem Ausmaß als zweite Sprache zugelassen wird. Wenn 16 französischsprachige Familienoberhäupter, die in der betreffenden Gemeinde ihren Wohnsitz haben es verlangen, so müssen Kindergärten und Grundschulen französischsprachigen Unterricht erteilen; dabei muß aber das Flämische in begrenztem Ausmaße gelehrt werden³³⁾.

³⁰⁾ Vgl. die Details im Bericht der Kommission, a. a. O. (oben Anm. 2), S. 174 ff. und 329 ff.

³¹⁾ Auf diese Härten hatte vor allem die Kommission hingewiesen und daraus eine Verletzung von Art. 14 hergeleitet.

³²⁾ Kritik auf S. 295.

³³⁾ Vgl. die Einzelheiten auf den S. 246 und 307 ff. des Berichts der Kommission, a. a. O.

Der Gerichtshof entschied mit der nachstehenden, zusammengefaßten Begründung, daß durch diese Regelung die Konvention nicht verletzt sei.

Das Recht auf Erziehung ist nicht beeinträchtigt, da der Unterricht in den Kindergärten und Grundschulen in französischer Sprache erteilt wird. Durch den ausführlichen Unterricht in flämischer Sprache ist das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nicht verkürzt und für die Nachteile, die für die Familie daraus erwachsen, daß die Kinder in französische Schulen nach Brüssel gesandt werden müssen, ist der Staat nicht verantwortlich.

Eine durch Art. 14 verbotene unsachliche Differenzierung liegt gleichfalls nicht vor. Es handelt sich hier um ein traditionell flämisches Gebiet; allerdings macht die Gesetzgebung wegen der vielen ansässigen Französischsprachigen eine Ausnahme vom Territorialitätsprinzip: Auf Verlangen der Familienväter wird französischer Unterricht erteilt, wozu eine gründliche Erziehung in flämischer Sprache kommt. Diese Lösung ist vom öffentlichen Interesse getragen und beruht auf objektiven Kriterien. Der Umstand, daß in den flämischen Schulen das Französische nur ein Wahlfach ist, bedeutet keine Diskriminierung, denn diese Gemeinden gehören zu einer traditionell flämischen Zone. Der Umstand, daß in einer der Gemeinden keine französische Oberschule besteht, kann nicht Gegenstand einer Beschwerde sein, denn es besteht dort auch keine flämische Oberschule³⁴⁾.

d) Die vierte Frage

Hier geht es um die Bedingungen, unter denen Kinder, deren Eltern außerhalb des Bezirkes Brüssel wohnen, in die Brüsseler Schulen eingeschrieben werden können.

Die belgische Gesetzgebung sieht in diesem Fall vor, daß die Unterrichtssprache der Schulen, die das Kind in Brüssel besucht, der Sprache jener Zone entsprechen muß, aus der das Kind kommt, es sei denn, es liegt eine vom Spracheninspektorat bestätigte, andere Erklärung des Familienoberhauptes vor. Diese Bestätigung wird nur erteilt, wenn das Kind *o b j e k t i v* der gewünschten anderen Sprachgruppe angehört. Eine Wahlmöglichkeit auf Grund der elterlichen Wünsche besteht also nicht³⁵⁾.

Der Gerichtshof entschied neuerlich, daß dadurch kein Bruch der Konvention begangen wurde.

Er begründet dies damit, daß das Recht auf Erziehung kein Recht auf eine bestimmte Unterrichtssprache enthält. Im übrigen sei keine ungerechtfertigte

³⁴⁾ Kritik S. 295.

³⁵⁾ Sachverhalt auf S. 330 des Berichts der Kommission, a. a. O.

Beeinträchtigung des Familienlebens noch eine Ungleichbehandlung zu erkennen³⁶⁾).

e) *Die fünfte Frage*

Hier geht es darum, daß bestimmte Kinder ausschließlich auf Grund des Wohnsitzes ihrer Eltern daran gehindert werden, französischsprachige Schulen in Löwen und in den sechs Gemeinden mit Sonderstatut am Stadtrand Brüssels zu besuchen.

Auf Grund der belgischen Gesetzgebung können Lehrklassen in der Universitätsstadt Löwen (zweisprachige Universität in der flämischen Zone), an denen französischsprachige Lehrkräfte ausgebildet werden, nur von jenen Kindern besucht werden, deren Umgangssprache nicht das Flämische ist und deren Familie nicht innerhalb der flämischen Zone wohnt, oder wenn das Familienoberhaupt Student oder Mitglied der Universität ist; diese Schulen stehen auch Kindern von fremden Staatsangehörigen offen, die einer Internationalen Organisation, einer Botschaft oder einem Konsulat angehören. Dasselbe trifft *mutatis mutandis* für die französischsprachigen Schulen in den sechs Gemeinden mit Sonderstatut zu, da auch hier Kindern von Eltern, die ihren Wohnsitz in der flämischen Zone haben, der Besuch der französischen Schule verwehrt ist³⁷⁾).

Der Gerichtshof entschied mit 8 : 7 Stimmen, daß diese Regelung, insofern sie die Schulen in den Gemeinden mit Sonderstatut betrifft, die Konvention verletzt. Im übrigen liegt kein Konventionsbruch vor.

Die französischsprachigen Schulen in Löwen und Heverlee, die Lehrzwecken der Universität dienen, und die bezügliche Gesetzgebung sind sachlich gerechtfertigt. Sie entsprechen den Erfordernissen eines Unterrichts in französischer Sprache für Lehrzwecke. Auch der Umstand, daß die französischen Klassen nur den französischsprachigen Kindern offenstehen, die nicht in der flämischen Zone wohnen, bedeutet keine unsachliche Ungleichbehandlung, denn diese Vorschrift ist vom Ziel der Lehrschule inspiriert³⁸⁾).

Anders verhält es sich in der gemischtsprachigen Zone der Gemeinden mit Sonderstatut. Hier sind zwar französischsprachige Schulen eingerichtet, aber Kinder, deren Eltern in der flämischen Zone wohnen, dürfen sie nicht besuchen. Auf der anderen Seite dürfen die flämischen Schulen in den Gemeinden mit Sonderstatut von flämischen Kindern, deren Eltern in der französischen Zone wohnen, ohne weiteres besucht werden. Die Bedingung des Wohnsitzes trifft also nur die französischsprachigen Familien. Diese Gesetzgebung beschränkt einseitig die Rechte dieser Familien. Die Bedingung des

³⁶⁾ Kritik S. 296.

³⁷⁾ Details im Bericht der Kommission, a. a. O., S. 330 ff., 332.

³⁸⁾ Kritik, S. 296.

Wohnsitzes ruht daher einzig auf Gründen der Sprache und ist nicht durch finanzielle oder administrative Überlegungen verursacht. Im übrigen wird bei diesen Maßnahmen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zwischen den verwendeten Mitteln und dem angestrebten Ziel nicht gewahrt. Daher liegt eine Verletzung von Art. 2 ZP in Verbindung mit Art. 14 MRK vor³⁹⁾.

f) Die sechste Frage

Die letzte dem Gerichtshof zur Entscheidung vorgelegte Frage betrifft jene Teile der belgischen Gesetzgebung, welche die Nichtanerkennung von Schulzeugnissen vorsehen, die an Schulen erworben werden, die den sprachlichen Erfordernissen nicht entsprechen. Der Oberschulbesuch wird in Belgien nicht durch eine dem Abitur ähnliche Prüfung abgeschlossen, sondern eine staatliche Behörde prüft das Abgangszeugnis und sämtliche vorangehenden Zeugnisse der Oberschule im Hinblick darauf, ob, unter anderem, die Sprachengesetzgebung zu jedem Zeitpunkt eingehalten wurde. Ist dies der Fall, so wird das Abgangszeugnis anerkannt und berechtigt zum anerkannten Hochschulstudium. Wird es nicht anerkannt, so kann die Universität zwar besucht werden, aber die dort erworbenen Titel werden staatlich nicht anerkannt. Im Falle der Nichtanerkennung kann allerdings eine Prüfung vor einer zentralen Behörde abgelegt werden, deren Bestehen dann zum anerkannten Hochschulstudium berechtigt⁴⁰⁾.

Der Gerichtshof entschied, daß diese Regelung konventionsgemäß ist.

Dies wird damit begründet, daß dadurch das Recht auf Erziehung nicht eingeschränkt ist, denn seine Ausübung ist nur an die Bedingung einer besonderen Prüfung geknüpft, die in jeder Sprache abgelegt werden kann.

Eine unsachliche Differenzierung liegt gleichermaßen nicht vor. Der Zweck dieser Regelung, die Wahrung der sprachlichen Einheit, liegt im öffentlichen Interesse. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck ist gewahrt. Die zusätzliche Prüfung vor der zentralen Behörde ist sachlich gerechtfertigt, da jene Schulen, deren Unterricht nicht entsprechend den Sprachengesetzen erteilt wird, nicht ständig vom Staate überwacht werden, wie dies bei den öffentlichen Schulen der Fall ist⁴¹⁾. Der Gerichtshof fügte jedoch hinzu, daß die Anwendung dieser gesetzlichen Bestimmungen im Einzelfalle zu Ergebnissen führen kann, die das Bestehen eines angemessenen Verhältnisses zwischen dem Zweck der Regelung und den dazu verwendeten Mitteln in Frage stellen; so z. B. wenn ein Abgangszeugnis nicht anerkannt

³⁹⁾ Kritik, S. 296.

⁴⁰⁾ Sachverhalt auf S. 335 ff. des Berichts der Kommission, a. a. O. (oben Anm. 2), und in Série B, Bd. 2, S. 192 (mit zahlreichen Statistiken).

⁴¹⁾ Kritik, S. 297.

wird, weil der Schüler am Beginn seiner Studien wenige Monate einen den Sprachenvorschriften widersprechenden Unterricht erhielt, später hingegen stets einen diesen Vorschriften entsprechenden Schulbesuch nachweisen kann. Da aber ein solcher Fall nicht an den Gerichtshof herangetragen war, brauchte er darüber nicht zu entscheiden.

III. Stellungnahme zum Urteil

1. Die Systematik des Urteils und seine Bedeutung für die Interpretation der Konvention

Das Urteil ist in einen allgemeinen und einen besonderen Teil geschieden. Im allgemeinen Teil werden die drei streitentscheidenden Artikel *in abstracto* interpretiert; dies stellt eine Ausnahme zur gerichtlichen Praxis dar, denn im allgemeinen hüten sich Gerichte davor, Rechtsvorschriften losgelöst von der konkreten Streitfrage auszulegen und damit gleichsam einen verbindlichen Inhalt festzulegen. Der Grund für diese lobenswerte Ausnahme mag wohl zum Teil in den Erfordernissen der Sache liegen, denn schon die Kommission hatte in ihrem Bericht den Inhalt der Art. 8 und 14 MRK und 1 ZP im allgemeinen analysiert. Zum anderen Teil hat der Gerichtshof damit seine »rechtsetzende« Aufgabe (rechtsetzend hier im Sinne der Ausführungen Kelsen in seiner Reinen Rechtslehre) in besonders wirkungsvoller Weise betont. Die nachgerade in der Form einer allgemein-verbindlichen und erschöpfenden Auslegung erfolgten Feststellungen über Inhalt und Tragweite dieser Artikel, insbesondere der Art. 2 ZP und Art. 14, konkretisieren nämlich deren Inhalt in jenem Maße, das zur Sicherstellung einer einheitlichen Auslegung der Konvention in den Mitgliedstaaten⁴²⁾, aber auch für die Arbeit der Kommission⁴³⁾ erforderlich ist⁴⁴⁾.

Im allgemeinen Teil des Urteils finden sich auch wichtige Hinweise zur

⁴²⁾ Die einheitliche Auslegung der Konvention und der Konventionen des Europarates schlechthin in den Vertragsstaaten ist ein erstrangiges praktisches Problem, das zahlreiche Schwierigkeiten verursacht. Vgl. dazu H. Wiebringhaus, Gerichtshof für Europa (2. Aufl. 1967), S. 52 ff.; U. Scheuner, Vergleich der Rechtsprechung der nationalen Gerichte mit der Rechtsprechung der Konventionsorgane bezüglich der nicht verfahrensmäßigen Rechte der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Menschenrechte im Staatsrecht und im Völkerrecht (Wien 1967), S. 195 ff. (hier: 205 f.), und die Diskussionsbemerkung von H. Golsong, *ibid.*, S. 239 f.

⁴³⁾ Die Kommission ist nicht ausdrücklich an die Rechtsprechung des Gerichtshofs gebunden.

⁴⁴⁾ Damit erfüllt der Gerichtshof jene Aufgabe, die beispielsweise in Deutschland und in Österreich der Verfassungsgerichtsbarkeit zukommt. So hat der österreichische Verfassungsgerichtshof zu den Grundrechten, die im Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, RGBl. Nr. 141/1867 enthalten und sehr allgemein formuliert sind, in einer

Interpretation der Konvention, die für die Hermeneutik im allgemeinen, aber für die Auslegung der Konvention im besonderen, aufschlußreich und wegweisend sind.

So entschied der Gerichtshof ⁴⁵⁾ bei der Auslegung von Art. 2 ZP, daß das Ziel der Konvention ein wirksamer Schutz der Grundrechte sei, und zwar nicht nur im geschichtlichen Zusammenhang des Abschlusses der Konvention, sondern auch im Hinblick auf die gesellschaftlichen und technischen Entwicklungen unseres Zeitalters. Dieses Ziel setzte er in eine Beziehung zum Recht auf Erziehung und bestimmte damit seinen Inhalt. Diese Art des Vorgehens ist erheblich, da sich der Gerichtshof damit entschlossen hat, der teleologischen Interpretation eine entscheidende Bedeutung beizulegen ⁴⁶⁾. Bei der Bestimmung des Vertragszweckes geht er dabei nicht allein vom »historischen« Willen des Gesetzgebers aus, wie er aus den Materialien erschlossen werden kann, sondern er berücksichtigt den sozialen Wandel, den gesellschaftlichen Hintergrund. Die belgische Regierung hatte sich im Verfahren vor der Kommission bereits auf die subjektiv-historische Interpretation berufen, wonach völkerrechtliche Verträge gemäß den Absichten der vertragsschließenden Staaten ausgelegt werden müssen ⁴⁷⁾. Daraus schloß die Regierung, daß eine Auslegung der Konvention, die eine von den Vertragsstaaten unvorhergesehene Störung der hergebrachten Verhältnisse auf wichtigen politischen und juristischen Gebieten mit sich brächte, unzulässig sei. Belgien berief sich dabei auf den Umstand, daß dies schon deshalb völlig zweifelsfrei sei, weil ja sonst ein entsprechender Vorbehalt zu Art. 2 ZP erklärt worden wäre. Die Kommission verwarf diese Argumentation ⁴⁸⁾, bekannte sich aber zur Theorie, daß die innerstaatliche Rechtslage zur Auslegung der Konvention dann heranzuziehen sei, wenn derartige Regelungen in der Mehrzahl oder in allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten enthalten sind ⁴⁹⁾. Der Gerichtshof nahm zu dieser Frage nicht direkt Stellung, mittelbar verwarf er aber die Argumentation der belgischen Regierung. Durch den Hinweis auf

über Jahrzehnte gehenden Rechtsprechung den Inhalt dieser Grundrechte »formelmäßig« entwickelt, so daß diese Formeln die Tragweite dieser Rechte gleichsam abschließend festlegen. Vgl. dazu F. E r m a c o r a, Verfassungsrecht durch Richterspruch (1960), S. 12 ff.

⁴⁵⁾ S. 32 des Urteils.

⁴⁶⁾ Vgl. das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 23. 3. 1961, Rs 30/59 (Bergmannsprämie II) zit. nach D ö l l e / Z w e i g e r t, Rechtsprechungssammlung zum Europarecht, § 7 Nr. 8: »Die Auslegung nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch ist nur dann rechtlich maßgebend, wenn sie von den Bestimmungen des Vertrages oder durch dessen Zielsetzungen bestätigt wird.«

⁴⁷⁾ Bericht der Kommission, a. a. O. (oben Anm. 2), S. 274.

⁴⁸⁾ *Ibid.*, S. 275.

⁴⁹⁾ Vgl. die Entscheidungen der Kommission 332/57, JB. 1, S. 246 f.; 1420/62, Slg. 13, S. 91; zum Problem im allgemeinen: K. Z e m a n e k, Was kann die Vergleichung staat-

den sozialen Wandel, der in Rechnung zu stellen ist, führte er ein *objectives* Element bei der Feststellung des Vertragszweckes ein, nämlich, daß der Schutzgedanke der Konvention jeweils neu zu konkretisieren sei, und er drängte den Einfluß des subjektiven Willens der Vertragsabschließenden Teile beim Abschluß der Konvention zurück. Diese Art des Vorgehens ist zu billigen⁵⁰⁾, da nur so eine stetige Anpassung der Konvention an die soziale Lage im Sinne des ihr innewohnenden Gedankengutes herbeigeführt werden kann. Eine starre Interpretation könnte dem nicht gerecht werden.

Durch diese Entscheidung wurde eine begrenzt dynamische Auslegung der Konvention ermöglicht. Damit stellt sich der Gerichtshof keineswegs in einen Gegensatz zu anderen vergleichbaren Gerichten und zur Lehre⁵¹⁾ und sichert die Gestaltungskraft der Konvention. In Hinkunft wird daher als Grundsatz für die Auslegung der Konvention gelten müssen, daß den Vorarbeiten (*travaux préparatoires*) keine allentscheidende Bedeutung zukommt, sondern daß der Schutzgedanke der Konvention im sozialen Wandel Vorrang hat. Eine solche Rechtsprechung hatte sich schon im *Lawless*-Urteil (Endentscheidung) angebahnt, wo der Gerichtshof gleichermaßen die Vorarbeiten in den Hintergrund rückte.

In diesem Zusammenhang ist an anderer Stelle des Urteils ein weiteres Interpretationsprinzip in der Judikatur des Gerichtshofes neuerlich betont worden. Bereits im *Lawless*-Fall hatte der Gerichtshof auf die Prinzipien der in den Mitgliedstaaten geltenden Rechtsordnungen hingewiesen und daraus Schlüsse für die Anwendung und Auslegung der Konvention gezogen⁵²⁾. Im vorliegenden Urteil⁵³⁾ stützte sich der Gerichtshof bei der Klärung, welche Kriterien für die Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 14 MRK gelten, auf die »gerichtliche Praxis einer großen Anzahl von demokra-

lichen öffentlichen Rechts für das Recht der Internationalen Organisationen leisten? ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 453 ff.; R. Bernhardt, Eigenheiten und Ziele der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, *ibid.*, S. 447 ff., sowie H. Strebel, Vergleichung und vergleichende Methode im öffentlichen Recht, *ibid.*, S. 411 ff. Siehe ferner im spezifischen Zusammenhang (mit weiteren Entscheidungsangaben der Kommission) Scheuner, a. a. O. (oben Anm. 42), S. 204, der auch auf die analoge Spruchpraxis zum Recht der Europäischen Gemeinschaften hinweist, ferner R. Bernhardt, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge insbesondere in der neueren Rechtsprechung internationaler Gerichte (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 40) (1963), S. 156 ff.

⁵⁰⁾ Vgl. auch Bernhardt, Auslegung, a. a. O., S. 163, der die Praxis völkerrechtlicher Gerichte bei der Auslegung von Verträgen auch im Hinblick auf deren Rücksichtnahme auf die allgemeine Lebens- und Sozialordnung analysiert.

⁵¹⁾ Vgl. insbesondere das Urteil des IGH C. I. J. Recueil 1958 (*Tutelle des Mineurs*), S. 71, und Bernhardt, Auslegung, a. a. O., S. 167. Ferner das Urteil des IGH vom 21. 12. 1962, I. C. J. Reports 1962 (*South West Africa* Cases I), S. 338 ff.

⁵²⁾ Vgl. *Lawless*-Case, Urteil vom 14. 11. 1960, S. 13.

⁵³⁾ Vgl. S. 34 des vorliegenden Urteils.

tischen Staaten«⁵⁴). Damit bildete der Gerichtshof jenes Prinzip weiter, das die Kommission in ständiger Praxis betont hatte, nämlich daß die übereinstimmenden Regeln in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten in dem oben (vgl. Anm. 49) skizzierten Ausmaß für die Auslegung der Konvention erheblich seien⁵⁵). Der Gerichtshof hat nun insofern rechtsfortbildend gewirkt, und er folgte damit der Praxis (also nicht nur der Legislative) einer großen Anzahl von demokratischen Staaten, auf die er sich ausdrücklich berief. Bemerkenswerterweise ging der Gerichtshof hier nicht nur von der innerstaatlichen Rechtslage und -anwendung in den Mitgliedstaaten des Europarats aus, sondern von »demokratischen Staaten« schlechthin. Auch darin ist dem Gerichtshof uneingeschränkt zu folgen⁵⁶), denn diese allgemeinen Prinzipien sind ein legitimes Mittel zur Auslegung und Lückenfüllung; im übrigen ist es wohl angemessen, die übereinstimmende Rechtsprechung von staatlichen Höchstgerichten zu den gleichen Normen, die auf gleiche Sachverhalte angewendet werden, hilfsweise heranzuziehen.

Weiter ist dieses Urteil für das Problem der einander widersprechenden authentischen Texte bedeutsam. Die zahlreichen Satzungen internationaler Organisationen, die von diesen Organisationen ausgearbeiteten Konventionen und auch immer mehr bilaterale und multilaterale Verträge sind in mehreren Sprachen authentisch. Leider sind nicht selten Widersprüche zwischen den authentischen Texten festzustellen. Welcher Text ist nun Entscheidungsgrundlage der Rechtsanwendung? Im vorliegenden Verfahren ging es um eine ganz besonders wichtige Divergenz. Der englische Text des Art. 14 scheint nur Diskriminierungen zu verbieten, während der französische Text jegliche Ungleichbehandlung ausschließt (*sans distinction aucune*) und zur absoluten Gleichbehandlung zu verpflichten scheint. Der Gerichtshof entschied, daß der englische Text allein maßgebend ist, denn der französische würde zu einem absurden Ergebnis führen⁵⁷). Der Gerichtshof unterwirft also die divergierenden Vertragsbestimmungen dem *Test of Reasonableness*

⁵⁴) Die damit gemeinten Staaten sind augenscheinlich die BRD, Österreich und die Schweiz, in denen die vom Gerichtshof rezipierte Lehre von der unsachlichen Differenzierung entwickelt wurde. Siehe mehr dazu unten.

⁵⁵) Diese Auslegungsmethode darf allerdings nicht unkritisch generell angewendet werden, denn sie birgt die Gefahr, allzu konservativ und schlechterdings falsch zu interpretieren. So kann ja nicht *a priori* aus einer mehr oder weniger übereinstimmenden Rechtslage in den Vertragsstaaten der Konvention darauf geschlossen werden, daß gerade diese Rechtslage konventionsgemäß ist. Die Möglichkeit, daß die Konvention gerade diese Rechtslage ändern wollte, kann wohl nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Es wird also auch hier jeweils die Anwendung dieser Methode durch die Kontrolle durch Verwendung einer oder mehrerer anderer Methoden der Auslegung überprüft werden müssen. Vgl. Sch e u n e r, a. a. O. (oben Anm. 42), S. 204.

⁵⁶) Ähnlich schon B e r n h a r d t, Auslegung, a. a. O. (oben Anm. 49), S. 157 f.

⁵⁷) Damit folgte der Gerichtshof der Kommission, die ähnliches vertreten hatte.

and *Practicability*, wie ihn vor allem die angelsächsische Lehre kennt⁵⁸⁾, und entscheidet sich für das Ergebnis, das im Vergleich zur anderen Alternative vernünftiger ist⁵⁹⁾. Diese Entscheidung ist richtungweisend, denn auch andere wichtige Bestimmungen der Konvention weichen in ihren authentischen Fassungen voneinander ab, so z. B. im Art. 6 Abs. 1 MRK, wo es um die *civil rights* geht. Auch hier ist die Wahl des Textes, den man schließlich der Interpretation zugrundelegt, entscheidend. Die Art des Vorgehens des Gerichtshofes, die mit jener der Kommission übereinstimmt, ist auch diesfalls zu billigen.

Was also die im Urteil enthaltenen Aussprüche zu Interpretationsgrundsätzen der Konvention angeht, so hat der Gerichtshof einige grundsätzliche Entscheidungen getroffen: Er gab der objektiv-teleologischen, am Schutzgedanken der Konvention orientierten, dynamischen Interpretation den Vorzug gegenüber einer subjektiven, ausschließlich am historischen Willen der Vertragsparteien orientierten Auslegung. Damit ließ er die Tür für eine Weiterbildung der Konvention im Wege einer am sozialen Wandel orientierten Judikatur offen. Daneben enthält das Urteil aber auch wichtige Aussprüche über die Interpretation divergierender authentischer Texte und schließlich über den Einfluß und die Bedeutung der staatlichen Rechtsanwendung für die Auslegung der Bestimmungen der Konvention.

2. Zum Recht auf Erziehung

a) Der 1. Satz des Art. 2 ZP

Wie aus den oben angeführten Urteilsgründen ersichtlich wurde, waren im gegenständlichen Verfahren Umfang und Natur des Rechtes auf Erziehung umstritten. Dabei ging es im wesentlichen darum, inwieweit aus einer negativ formulierten Bestimmung, wie der des Art. 2 Satz 1 ZP (Niemandem darf das Recht auf Bildung verweigert werden) positive Handlungspflichten des Staates abgeleitet werden können⁶⁰⁾. Der Gerichtshof schied das theoretische Problem, nämlich die Frage nach der Tragweite der Status-Lehre⁶¹⁾,

⁵⁸⁾ Bernhardt, Auslegung, a. a. O., S. 163 f. Der Gerichtshof hat auch im *Wemhoff*- und später dann im *Delcourt*-Fall ähnlich argumentiert.

⁵⁹⁾ Vgl. dazu aber die bei Dölle/Zweigert, a. a. O. (oben Anm. 46) zu § 7 Nr. 12 zitierte niederländische Fundstelle: »Falls die Vertragstexte im Wortlaut voneinander abweichen, ist diejenige Auslegung aufzusuchen, die angesichts dieser Verschiedenheit die richtige zu sein scheint«.

⁶⁰⁾ Vgl. dazu die Argumente der Parteien, oben unter Punkt II/1.

⁶¹⁾ Vgl. dazu jüngst die Kritik bei G. Dax, Das Gleichbehandlungsgebot als Grundlage positiver subjektiv-öffentlicher Rechte (Bonn 1969), S. 41 ff. (mit Wiedergabe der Diskussion und der Literatur).

vorerst durch die pragmatische Feststellung aus, daß sich die Frage nach den Pflichten des Staates, ein Erziehungssystem einzurichten, nicht stelle, denn jeder Staat habe ja zum Zeitpunkt der Ratifikation der Konvention ein solches besessen.

Zugleich stellte er aber fest, daß dieser Artikel ein subjektives Recht des Einzelnen begründe, dessen Inhalt allerdings erst festzustellen sei. Damit schloß der Gerichtshof die Auslegung aus, daß es sich hier nur um eine institutionelle Garantie handle, ohne Ansprüche Einzelner zu begründen⁶²). Damit entschied er sich indirekt für eine positive Pflicht des Staates, denn anders kann diese Feststellung wohl nicht verstanden werden; es wird von einem bestehenden staatlichen Schulsystem ausgegangen und dies in Zusammenhang mit einem Anspruch des Einzelnen gebracht. Dadurch scheint garantiert zu sein, daß ein Staat zumindest nicht das Recht hat, ein bestehendes Erziehungssystem abzuschaffen; also eine Bestandsgarantie besonderer Art scheint gegeben zu sein, wozu noch die ausdrückliche Feststellung kommt, daß der Anspruch jedermann zustehe, aus diesem garantierten Schulsystem Nutzen zu ziehen.

Dementsprechend wird auch erklärt, das Recht auf Erziehung verlange nach einer Regelung durch den Staat, die sich nach dessen Leistungsfähigkeit richtet. Im Gegensatz zur Kommission⁶³), die feststellte, daß Belgien zumindest Grund-, Ober- und Hochschulbildung vorsehen müsse, hielt sich der Gerichtshof eher allgemein, aber es kann wohl nicht bezweifelt werden, daß er entschied (obwohl dies nicht direkt zum Ausdruck kommt), daß dem Staate unter Art. 2 ZP Handlungspflichten positiver Art obliegen. Er muß ein zumutbares Mindestmaß an Bildungsmöglichkeiten vorsehen. Dieses Mindestmaß ist durch die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Möglichkeiten des betreffenden Staates bestimmt; und im Rahmen dieser Möglichkeiten besteht ein subjektives Recht des Einzelnen. Der Gerichtshof ging bei seiner Interpretation nicht von den *travaux préparatoires* aus, noch argumentierte er auf Grund der hergebrachten Lehre von den Grundrechten, wie sie durch die Status-Lehre nach wie vor klassisch erfaßt wird; vielmehr orientierte er sich am Schutzgedanken der Konvention und interpretierte dynamisch: das heißt, dem sozialen Stand der meisten der Vertragsstaaten der Konvention angemessen.

Dabei muß betont werden, daß der Status-Lehre im Rahmen der Konvention eine andere theoretische Bedeutung zukommt, wie im innerstaatlichen

⁶²) Vgl. zum Begriff C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 170 ff.; im gegebenen Zusammenhang G. Anschütz, Die Verfassung des deutschen Reiches (14. Aufl. 1933), S. 662 f., und Fleiner, zit. bei Dax, a. a. O., S. 55.

⁶³) Vgl. S. 22 des Urteils.

Bereich. Dort geht es um die Entstehung und Bedeutung von subjektiven öffentlichen Rechten: Der Status ist dabei »jene Qualifikation, diejenige Rechtsstellung, die sich erst daraus ergibt, daß der Staat den Individuen in gewissen Einzelfällen durch machtvorteilende Rechtssätze ein rechtliches Können gewährt«⁶⁴). Im Bereiche der Konvention kann die *verselbständigte Status-Lehre* nur zur Interpretation der Bestimmungen der Konvention herangezogen werden⁶⁵): wenn die Staaten ihrem Willen deutlich Ausdruck verliehen haben, daß sie das Recht auf Erziehung nur als ein Recht ansehen, das dem Einzelnen eine von Eingriffen des Staates freie Sphäre auf diesem Gebiet sichert, so kann dies im Wege der historisch-subjektiven Interpretation über die *travaux préparatoires* von Bedeutung sein. Da aber der Gerichtshof dieser Interpretationsmethode, wie oben ausgeführt wurde, nur begrenzte Bedeutung beimißt und einer dynamisch-objektiven Auslegung den Vorrang einräumt, brauchte die Frage, ob die Staaten eine solche Position zum Recht auf Erziehung und Bildung wirklich eingenommen haben, nicht geklärt zu werden. Billigt man die Interpretationsmethode des Gerichtshofes, so muß man konsequenterweise auch das vorliegende Ergebnis gutheißen. In der Tat wäre eine engere Auslegung des Art. 2 Satz 1 ZP nicht vertretbar, denn es wäre reichlich lebensfremd und nahezu absurd, bei den heutigen sozialen Strukturen und Grundtatsachen staatlichen Lebens ein Recht auf Erziehung zu verbürgen und zugleich den Staat — der einzig den Genuß eines solchen Rechtes sicherstellen kann — von jeder Handlungspflicht zu befreien.

Die Auslegung, die das Gericht dem Art. 2 ZP gegeben hat, läßt sich daher wie folgt zusammenfassen: Das Recht auf Bildung ist ein subjektives Recht des Einzelnen gegenüber dem Staat, dessen Inhalt sich nach den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundgegebenheiten dieses Staates richtet. Es umfaßt zumindest das Recht des Einzelnen auf ein öffentliches Schulsystem, auf den Zugang zu allen bestehenden öffentlichen Erziehungseinrichtungen und sein Recht, daraus den gesetzlich vorgesehenen Nutzen zu ziehen, und begründet diesbezügliche Handlungspflichten des Staates⁶⁶).

Die Bedeutung, die damit diesem Recht gegeben wurde, ist sachlich vertretbar und fügt sich in den Rahmen jener anderen internationalen Verträge

⁶⁴) Dax, a. a. O., S. 55.

⁶⁵) Das subjektive öffentliche Recht ist hier ein durch die Konvention gewährleistetes Recht, das gemäß Art. 1 im Zusammenhang mit Art. 25 MRK begründet wurde.

⁶⁶) Vgl. aber die andere Ansicht von K. J. Partsch, Die Rechte und Freiheiten der europäischen Menschenrechtskonvention (1966), S. 237, der auch einen vollständigen Überblick über die *travaux préparatoires* gibt; Partsch verneint — das gegenständliche Urteil war noch nicht ergangen — eine positive Handlungspflicht. Ähnlich, unkritisch Guadze, Die Europäische Menschenrechtskonvention (1968), S. 261.

zum Schutze der Rechte des Einzelnen ein, die auf diesem Gebiete bestehen ⁶⁷⁾.

b) Der 2. Satz des Art. 2 ZP

Dem Ausspruch des Gerichtshofes, daß aus Art. 2 Satz 2 ZP keine Verpflichtung des Staates erwachse, sprachliche Präferenzen der Eltern im Hinblick auf Erziehung und Unterricht zu gewähren, ist wenig hinzuzufügen. In der Tat kann man diese Präferenzen nicht als *convictions philosophiques* im Sinne des Art. 2 ZP begreifen.

3. Art. 8 MRK

Die Auslegung, die der Gerichtshof dem Art. 8 (Schutz des Familienlebens) *in abstracto* gegeben hat, ist gleichermaßen unproblematisch. Der Gerichtshof ging von der inhaltlichen Gleichberechtigung von Art. 2 ZP und Art. 8 MRK aus und verneinte, daß Art. 2 ZP nur eine *lex specialis* zur *lex generalis* des Art. 8 sei. Infolgedessen könne die Beschwerde nicht zu Recht insoweit auf Art. 8 gestützt werden, als es um das Recht der Kinder auf Bildung oder das Recht der Eltern auf persönliche Erziehung geht. Der Gerichtshof verneinte allerdings nicht die Möglichkeit, daß eine Maßnahme auf dem Gebiete des Bildungswesens zugleich eine Verletzung des Art. 8 bedeuten kann. Dies ist schlüssig, denn jede Maßnahme des Staates, gleichgültig auf welchem Sachgebiet, kann zugleich in mehrere durch die Konvention geschützte Rechte eingreifen.

4. Die Auslegung des Diskriminierungsverbotes in Art. 14 MRK

Der Gerichtshof arbeitete in seinem Urteil die Tragweite des Art. 14, der ein Diskriminierungsverbot hinsichtlich der in der Konvention gewährleisteten Rechte enthält, allgemein heraus. Wie erinnerlich, war die Bedeutung von Art. 14 lange Zeit in Diskussion, da die Kommission diese Bestimmung häufig so ausgelegt hatte, daß ihr jede selbständige Wirkung genommen wurde: Art. 14 MRK könne nur dann verletzt sein, wenn zugleich auch eines der materiellen Rechte der Konvention verletzt worden sei ⁶⁸⁾. Diese Praxis

⁶⁷⁾ Vgl. Art. 13 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, unten S. 356, und Art. 4 und 5 der Konvention der UNESCO betreffend den Kampf gegen die Diskriminierung im Erziehungswesen; französischer Text in AFDI Bd. 6, (1960), S. 646 ff.

⁶⁸⁾ Einen erschöpfenden Überblick über die Probleme und die in sich nicht geschlossene Praxis der Kommission vor dem belgischen Sprachenstreit gibt M. A. Eissen, *L'Autonomie de l'Article 14 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme dans la Jurisprudence de la Commission*, in: Modinos Festschrift 1968, S. 1 ff. Der Autor spricht sich dabei klar für die Autonomie des Art. 14 aus.

wurde auch von der überwiegenden Lehre gerechtfertigt⁶⁹⁾. Wie oben angeführt, hatte die Kommission jedoch ihre Meinung bei der Entscheidung über die Zulässigkeit der Beschwerden, die die Grundlage des vorliegenden Urteils bilden, geändert und ihren strikten Grundsatz der Akzessorietät des Art. 14 aufgegeben.

Der Gerichtshof entschied für eine Autonomie des Art. 14, wobei seine grundsätzliche Feststellung dahin ging, daß von der Fiktion auszugehen sei, daß Art. 14 «*faisait partie intégrante de chacun des articles consacrant des droits ou libertés*» (S. 34). Er entwickelte aber unter Rückgriff auf die Judikatur staatlicher Gerichte zum Gleichheitssatz⁷⁰⁾ auch einen allgemeingültigen und ins einzelne gehenden Inhalt des Diskriminierungsverbots.

So entschied er, daß Art. 14 sich zwar nur auf die durch die Konvention gewährleisteten Rechte bezieht, also nicht die Bedeutung eines allgemeinen Gleichheitsgebotes hat, aber trotzdem kommt ihm eine unabhängige Stellung zu: Innerhalb der von der Konvention gewährleisteten Rechte ist jede Diskriminierung verboten; dabei muß das materielle Recht der Konvention nicht verletzt sein — die Diskriminierung allein bedeutet bereits einen Konventionsbruch. Art. 14 verbietet dabei nicht jede Ungleichbehandlung, sondern nur jene Fälle von Ungleichbehandlungen, die nicht objektiv und vernünftig zu rechtfertigen sind. Damit folgte der Gerichtshof der Lehre von der sachlich gerechtfertigten Differenzierung, wie sie beispielsweise die deutsche, österreichische und schweizerische Judikatur kennt⁷¹⁾.

Diskriminierung — und dies ist von genereller Bedeutung — ist daher jede sachlich nicht gerechtfertigte Differenzierung. Die Sachlichkeit der Differenzierung hängt vom Ziel und den Auswirkungen der betreffenden Maßnahme ab, wobei zwischen dem Ziel der Maßnahme und den dafür verwendeten Mitteln die Verhältnismäßigkeit gewahrt werden muß. Des weiteren sind die tatsächlichen Verhältnisse im Staate von Bedeutung. Der Staat ist in der Wahl der Mittel zur Erreichung eines bestimmten Zieles frei — der Gerichtshof prüft nur die Vereinbarkeit dieser Vorgangsweise mit der Konvention⁷²⁾.

⁶⁹⁾ Vgl. Partsch, a. a. O., S. 93 ff., Guradze, a. a. O., S. 190 f., und auch Scheuner, a. a. O. (oben Anm. 42), S. 233 f. Einen Überblick gibt Eissen, a. a. O. (oben Anm. 68).

⁷⁰⁾ Vgl. dazu oben S. 272.

⁷¹⁾ Vgl. dazu H. P. Ipsen, Gleichheit, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner (Hrsg.) Bd. 2 (1954), S. 110 ff. (150 ff.); Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht (Neudruck 1965), S. 406 ff. und 414 ff.; F. Ermacora, Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte (1963), S. 74 ff.; Leibholz/Rinck, Grundgesetz (1966), S. 69 ff.; ferner Aubert, Droit Constitutionnel Suisse (1967) Bd. 2, S. 645.

⁷²⁾ Insofern sich der Gerichtshof hier über seine Kompetenz zur Prüfung der staatlichen

Der Gerichtshof unterscheidet dabei nicht hinsichtlich der Exekutive und der Legislative, wie dies regelmäßig im staatlichen Bereich der Fall ist; dies mit Recht, denn dort geht es meist um die Gleichheit vor dem Gesetz, daher gelten für den Gesetzesvollzug andere Rechtsfolgen als für die Gesetzgebung; hier ist jedoch für Gesetzgebung und Vollziehung das gleiche Prinzip maßgebend.

Diese Definition der Diskriminierung hat Auswirkungen über den Bereich der Konvention hinaus, ist doch der Kampf gegen die Diskriminierung Gegenstand der Bemühungen zahlreicher internationaler Organisationen, und mehrere Konventionen enthalten ein Diskriminierungsverbot⁷³). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat also ein erstes Präjudiz gesetzt.

Dieser Auslegung des Diskriminierungsverbotes ist grundsätzlich zuzustimmen; allein eine Feststellung ist doch zu treffen. In der allgemeinen Definition der Tragweite von Art. 14 MRK am Beginn des Urteils setzt der Gerichtshof dieses Verbot dem Verbot der unsachlichen Differenzierung gleich; er verlangt für jede Ungleichbehandlung eine objektive und vernünftige Rechtfertigung (S. 34). Ob eine Rechtfertigung vorliegt, hängt nach seiner Ansicht von Ziel und Auswirkungen der betreffenden Maßnahme ab. Prüft man die Art des Vorgehens des Gerichtshofes bei der Beantwortung der Einzelfragen, so werden die Gedanken des Gerichtes in diesem Zusammenhang noch deutlicher. So heißt es auf S. 44 des Urteils: «En recherchant si les dispositions légales incriminées répondent à ces critères [damit ist die sachliche Rechtfertigung gemeint], la Cour relève qu'elles ont pour but de réaliser l'unité linguistique à l'intérieur des deux grandes régions de la Belgique, dans lesquelles une large majorité de la population ne parle que l'une des deux langues nationales . . . On ne saurait considérer une telle mesure comme arbitraire. Elle repose, tout d'abord, sur cet élément objectif que constitue la région. Elle s'inspire en outre d'un intérêt public . . .;» auf S. 50: «Or, la Cour a constaté que les dispositions légales . . . reposent sur des critères ob-

Hoheitsakte ausspricht, rezipiert er die unter dem Schlagwort »4. Instanz« in der Praxis der Kommission entwickelte Haltung. Vgl. dazu K h o l, Zwischen Staat und Weltstaat, a. a. O. (oben Anm. 3), S. 327 (mit Literatur- und Entscheidungshinweisen).

⁷³) So definiert z. B. die in Anm. 67 angeführte Konvention der UNESCO Diskriminierung in ihrem Art. 1 wie folgt: "any distinction, exclusion, limitation or preference which being based on race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, economic condition or birth has the purpose or effect of nullifying or impairing equality of treatment in education and in particular: of depriving any person or group of persons to access to education of any type or at any level; of limiting any person or group of persons to education of inferior standard, or of establishing or maintaining separate educational systems or institutions for persons or group of persons". [In Kraft seit 22. 5. 1962, ratifiziert von insgesamt 48 Staaten (Jänner 1969), davon 8 Mitgliedstaaten der Konvention]. Siehe auch den englischen Race Relations Act, 1968, Part I (Meaning of Discrimination).

jectifs. Il en va de même de la mesure dont il s'agit ici. Elle a pour but d'éviter la possibilité que l'enseignement ... que l'Etat ne veut pas subsidier ... ne profite ... des subventions ... Ce but est plausible en soi et la Cour n'a pas à apprécier s'il est possible de l'atteindre d'une autre manière»; auf S. 56: «En considération du grand nombre des francophones qui s'y trouvent le législateur y a instauré un régime dérogeant au principe de la territorialité ... Ce faisant, la loi ne dépasse pas un cadre tracé selon des critères objectifs et s'inspire d'un intérêt public ...»; S. 86: «A ce sujet, la Cour relève tout d'abord que le législateur, en adoptant le système litigieux, a poursuivi un but d'intérêt public ... Ce but ... ne comporte, en lui-même, aucun élément discriminatoire».

Der Gerichtshof beschränkte sich also darauf festzustellen, ob das Ziel der überprüften Maßnahme auf objektiven Kriterien beruht, vernünftig ist, im öffentlichen Interesse liegt oder willkürlich ist und ob die getroffenen Maßnahmen zu diesem Ziel in einem vernünftigen Verhältnis stehen. Ist das Ziel der Maßnahme vernünftig und im öffentlichen Interesse und wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt, dann liegt keine Diskriminierung vor. So stellt sich der Grundgedanke des Gerichtshofes im Lichte seiner Anwendung dar.

Hier setzt nun meine Kritik an; zu diesem Zwecke sollen nun in der gebotenen Kürze die Grundlagen herausgestellt werden, die die Lehre und die Praxis zur unsachlichen Differenzierung in jenen Ländern erarbeitet hat ⁷⁴⁾, auf die sich der Gerichtshof im Urteil beruft.

Der Begriff der Gleichheit bezieht sich auf ein Verhältnis von mehreren, verschiedenen tatsächlichen Gegebenheiten. Er ist ein Relationsbegriff, der diese Verschiedenheiten voraussetzt. Wenn man daher von der Gleichheit spricht — im gegenständlichen Fall von der Gleichheit im Hinblick auf gesetzliche Regelungen —, so ergibt sich konsequenterweise die Frage: Gleichheit mit wem — Gleichheit womit? Untersucht man eine Regelung im Hinblick auf das Gleichheitsgebot im Formellen, so stehen stets unterschiedliche tatsächliche Gegebenheiten den gesetzlichen Regelungen gegenüber. Die tatsächlichen Gegebenheiten werden dabei von der Regelung insoweit erfaßt, als sie Teil des Tatbestandes sind. Die Regelung setzt nun die verschiedenen tatsächlichen Gegebenheiten in ein bestimmtes Verhältnis und knüpft daran

⁷⁴⁾ Leibholz/Rinck, a. a. O., S. 63, bringen zahlreiche Beispiele aus der deutschen, Ermacora, a. a. O., S. 69 f., aus der österreichischen »klassischen Judikatur«. Vgl. jüngst dazu die bedeutende Analyse von Neisser/Schantl/Welan, Betrachtungen zur Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (Slg. 1967), Österreichische Juristenzeitung 1969, S. 319 ff., und R. F. Kneucker, Die Bindung des Steuergesetzgebers an den Gleichheitssatz der Bundesverfassung, Österreichische Steuerzeitung 1966, S. 217 ff. Im allgemeinen auch Dax, a. a. O. (oben Anm. 61), S. 75 ff.

Rechtsfolgen. Voraussetzung für eine Ungleichbehandlung ist nun, daß entweder an gleiche tatsächliche Gegebenheiten verschiedene Rechtsfolgen oder daß an ungleiche tatsächliche Gegebenheiten die gleichen Rechtsfolgen geknüpft werden. Sieht man diese Grundkonstellation im Hinblick auf die Rechtssubjekte, die Normadressaten, so kann man von einer Gruppenbildung durch den Gesetzgeber sprechen. Der Gesetzgeber bildet durch seine Regelung Gruppen, indem er bestimmten tatsächlich verschiedenen Gegebenheiten solche Bedeutung zuerkennt, daß er sie zu Tatbeständen macht und daran unterschiedliche Rechtsfolgen knüpft (oder er unterläßt eine solche Gruppenbildung, obwohl sie zwingend wäre).

Ob nun bestehende, verschiedene tatsächliche Gegebenheiten so bedeutsam sind, daß sie vom Gesetzgeber bei der Gruppenbildung berücksichtigt werden müssen, hängt vom Inhalt und Zweck der Regelung ab. So ist zum Beispiel das Merkmal »Geschlecht« für die *S t e u e r g e s e t z g e b u n g* nicht so bedeutsam, daß es vom Gesetzgeber berücksichtigt werden müßte, während dieses Merkmal aber zum Beispiel beim *W e h r r e c h t* entscheidend ist. Dies bedeutet also, daß die Gruppenbildung normadäquat sein muß, d. h. die maßgebenden Gesichtspunkte, nach denen Gruppen gebildet werden, müssen im Hinblick auf den Zweck und den Inhalt der Regelung erheblich sein.

Eine unsachliche Differenzierung liegt daher dann vor, wenn der Gesetzgeber solche tatsächliche Merkmale berücksichtigt, die im Hinblick auf den Zweck der Maßnahme unerheblich sind, und dann die so gebildeten Gruppen verschieden behandelt. Umgekehrt liegt auch dann eine Ungleichbehandlung vor, wenn der Gesetzgeber es unterläßt, tatsächliche unterschiedliche Gegebenheiten zu berücksichtigen und entsprechende Gruppen zu bilden, die im Hinblick auf den Zweck der Regelung zwingend zu berücksichtigen sind, und wenn er für alle Betroffenen dann ein und dieselbe Regelung trifft.

Worauf es also ankommt ist vorerst die Feststellung der tatsächlichen Gegebenheiten, der Fakten, die miteinander zu vergleichen sind. Dies geschieht im Hinblick auf den Zweck der Regelung, der insofern von Bedeutung ist. Die Wahl der Vergleichsobjekte ist von entscheidendem Einfluß und äußerst schwierig. Unter dem Gesichtspunkt des Zweckes und des Inhaltes der getroffenen Regelung sind nun die vergleichbaren Gruppen zu prüfen. Werden die vergleichbaren Gruppen unterschiedlich behandelt, bzw. werden nicht vergleichbare Gruppen gleich behandelt, so liegt eine unsachliche Differenzierung vor. Bringt man dies auf eine einfache und summarische — allerdings nicht unproblematische Kurzformel — so liegt eine Gleichheitsverletzung vor, wenn tatsächlich Gleiches ungleich und wenn tatsächlich Ungleiches gleich behandelt wird.

Die Kritik am Vorgehen des Gerichtshofes geht nun dahin, daß er dem Zweck der getroffenen Regelung nicht die ihm zukommende Bedeutung gibt. Auf Grund des Vorstehenden ist der Zweck des Gesetzes maßgebend für die Wahl der Vergleichsobjekte, der Gruppen. Er ist ferner das *tertium comparationis*, woran die Behandlung der vom Gesetz gebildeten Gruppen gemessen wird. Der Gerichtshof geht auf diese Subtilitäten nicht ein. Er prüft das Ziel, den Zweck selbst, ob er vernünftig ist, etc., so wie dies oben herausgearbeitet wurde. Es wird also der Zweck der Maßnahme selbst nach verschiedenen Kriterien beurteilt. Der Gerichtshof unterläßt den Vergleich der vergleichbaren Gruppen, bzw. die Prüfung, ob die Gleichbehandelten auch tatsächlich, im Hinblick auf den Zweck der Regelung, gleich sind; er unterläßt daher an sich die Untersuchung, ob eine sachlich gerechtfertigte Differenzierung vorliegt.

Die richtige und mit den allgemeinen Feststellungen am Beginn des Urteils noch durchaus zu vereinbarende Art des Vorgehens wäre aber: Ermittlung der im Hinblick auf den Zweck der Gesetzgebung vergleichbaren Gruppen und daraus folgend die Prüfung, ob diese Gruppen gleich behandelt wurden; bzw.: Ermittlung des Zweckes der Gesetzgebung und die Feststellung, ob den im Hinblick auf diesen Zweck zwingend zu berücksichtigenden tatsächlichen verschiedenen Gegebenheiten in der gesetzlichen Regelung auch Rechnung getragen wurde.

Nur aus diesem Vergleich lassen sich Aufschlüsse über die Sachlichkeit einer Ungleichbehandlung gewinnen, läßt sich eine Diskriminierung feststellen.

Die Feststellung, ob der Zweck der Regelung eine Ungleichheit rechtfertigt, wenn dieser Zweck in sich vernünftig ist, so wie dies der Gerichtshof tat, hat zur Folge, daß der Gerichtshof die Richtigkeit bzw. die Vernünftigkeit einer Gesetzgebung prüft; aber gerade dies ist von der deutschen und österreichischen Lehre und Judikatur⁷⁵⁾ — die man hier doch wohl heranziehen kann — stets abgelehnt worden, denn dies liegt nicht im Aufgabenbereich der Judikative⁷⁶⁾. Insofern als der Gerichtshof also die Sachlichkeit der Differenzierung nicht aus einem Vergleich zwischen den vergleichbaren Sachverhalten, sondern einzig aus dem Ziel der Gesetzgebung ermittelt (wenn er auch dieser Feststellung wie ein *obiter dictum* hinzufügte, daß die tatsächlichen und gesetzlichen Gegebenheiten nicht übersehen werden dürfen), ist an seiner Entscheidung Kritik anzubringen⁷⁷⁾.

⁷⁵⁾ Vgl. 2 BVerfGE 281; 4, 155.

⁷⁶⁾ Vgl. die Debatte dazu, wiedergegeben bei Anschütz, a. a. O. (oben Anm. 62), S. 523 ff.; Ipsen, a. a. O. (oben Anm. 71), S. 151 ff.; Leibholz/Rinck, a. a. O. (oben Anm. 71), S. 69 ff.; Ermacora, a. a. O. (oben Anm. 71), S. 69 f., und neuerdings H. Harnischfeger, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grundrechten (Hamburg 1966), S. 31.

Herzog hat festgestellt, daß in der Suche nach dem maßgebenden Gesichtspunkt für die Ermittlung der Ungleichheit bzw. Gleichheit das zentrale Problem bei der Anwendung des Gleichheitssatzes liege⁷⁸⁾. Dem kann im gegebenen Zusammenhang hinzugefügt werden, daß sich faktisch jede Ungleichbehandlung durch den Gesetzgeber durch ein plausibles Ziel erklären lassen kann. Zu Recht wird in der Wahl der Ausgangspunkte, in der Wahl, welche Sachverhalte man miteinander vergleicht und worin man den Zweck des Gesetzes erkennt, die größte Schwierigkeit gesehen, denn durch diese Wahl wird das Ergebnis präjudiziert⁷⁹⁾. Der Gerichtshof ist in seinem Urteil bei der Beantwortung der einzelnen Fragen nun stets davon ausgegangen, daß unter dem Gesichtspunkt der Diskriminierung der nachstehende Zweck der Regelungen maßgebend ist: die Wahrung der Sprachgleichheit und des Territorialitätsprinzips. Die belgische Regierung hatte allerdings die Ziele der Maßnahmen anders umrissen (S. 39 des Urteils):

[1] à conjurer les «graves crises nationales» causées par le «séparatisme flamand» lois de 1932) et par le fédéralisme flamand et Wallon (loi du 24 juillet 1961 et lois de 1963),

[2] à réhabiliter la langue et la culture flamandes . . .

[3] à doter le pays de structures stables reposant . . . sur deux grandes régions homogènes.

Der Gerichtshof hat nur eines dieser Elemente herausgenommen und damit operiert. Es stellt sich nun — sieht man von der ins Grundsätzliche reichenden, oben geübten Kritik ab — die weitere Frage, ob dieses wirklich das hier maßgebende Ziel und der Zweck der gesetzlichen Maßnahmen ist. Dies kann bezweifelt werden. Der vordringliche Zweck der Gesetzgebung, die das Unterrichtswesen regelt — und darum geht es hier —, muß wohl in der Sicherstellung der Erziehung der Kinder erkannt werden; die vom Gerichtshof und von der belgischen Regierung benannten Ziele sind wohl gewichtig und spielen ihre Rolle; aber sie sind im gegebenen Zusammenhang nicht allein erheblich, sondern treten zum Ziel der Erziehung hinzu. Es ist also meines Erachtens zwar die Feststellung des Gerichtshofes, daß das hier

⁷⁷⁾ Vgl. dazu die Rechtsprechung des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften zu Art. 3, 4 EGKS in *re* Konzernschrott, zit. bei Dölle/Zweigert, a. a. O. (oben Anm. 46), zu § 50 Nr. 5, wo der Diskriminierungsbegriff ähnlich erfaßt wird, wie es der Autor hier anmerkt: »Eine Diskriminierung kann der Hohen Behörde nur dann vorgeworfen werden, wenn sie vergleichbare Sachverhalte in unterschiedlicher Weise behandelt und dadurch bestimmte Betroffene gegenüber anderen benachteiligt hat, ohne daß dieser Unterschied in der Behandlung durch das Vorliegen objektiver Unterschiede von einigem Gewicht gerechtfertigt wäre«.

⁷⁸⁾ R. Herzog, Gleichheitssatz, in: Evangelisches Staatslexikon (1966), Spalte 696 f.

⁷⁹⁾ Vgl. die Beispiele bei Neisser u. a., a. a. O. (oben Anm. 75), S. 647 f.

in Betracht kommende Ziel der Gesetzgebung die Wahrung des Territorialitätsprinzips ist, richtig, aber es hat nicht die ausschließliche Bedeutung, die ihm zugemessen wird.

Die Kritik am vorliegenden Urteil kann daher im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot wie folgt zusammengefaßt werden: Das wesentliche Kriterium für die Beurteilung, ob eine sachlich gerechtfertigte Diskriminierung vorliegt, besteht nicht in der Ermittlung des Zwecks der Maßnahme und der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der zu diesem Zweck verwendeten Mittel, sondern im Vergleich der tatsächlichen Gegebenheiten, die im Hinblick auf den Inhalt und die Tragweite der Regelung erheblich sind, mit der sie treffenden gesetzlichen Regelung. Der Gerichtshof hat die Sachlichkeit der Gleichbehandlung bzw. der Ungleichbehandlung nicht durch einen Vergleich der vergleichbaren Sachverhalte ermittelt, und darin kann ihm nicht gefolgt werden.

Darüber hinaus ist aber auch auf einer anderen Ebene daran Kritik zu üben, daß der Gerichtshof sich allein auf das Territorialitätsprinzip beruft, das meines Erachtens nicht den allein maßgebenden Zweck der gesamten Gesetzgebung auf diesem Gebiet bildet.

5. Die Entscheidung zu den sechs Einzelfragen

a) Zur ersten Frage

Wie oben erläutert, betrifft die erste Frage die Subventionierung bzw. Errichtung von Schulen in den einsprachigen Zonen, die den sprachlichen Anforderungen nicht entsprechen. Solche Schulen erhalten keine öffentlichen Mittel, und es werden derartige Schulen auch nicht von der öffentlichen Hand errichtet. So weigert sich der Staat, in der flämischen Zone Grundschulen zu errichten oder zu fördern, in denen das Französische Unterrichtssprache ist. Der Gerichtshof wendete hier seine allgemeinen Feststellungen im einzelnen konsequent an; problematisch ist dabei seine Entscheidung hinsichtlich des Vorliegens einer Diskriminierung. Auch hier verneinte der Gerichtshof nämlich in folgerichtiger Anwendung seiner Feststellung des allgemeinen Inhaltes von Art. 14 einen Konventionsbruch, denn die unterschiedliche Behandlung der französischsprachigen Kinder im Verhältnis zu den flämischen sei durch das Ziel der Maßnahme, die Bewahrung der sprachlichen Einheitlichkeit, gerechtfertigt, und sie liege im öffentlichen Interesse. Vom Ziel der Maßnahme, das der Gerichtshof als vernünftig erkannte, schloß er auf das Nichtvorliegen einer Diskriminierung. Er beurteilte also die Vernünftigkeit und Richtigkeit des Zieles der Gesetzgebung. Entscheidungsimmanent ist daran keine Kritik zu üben.

Geht man jedoch nicht von den oben abgelehnten Diskriminierungskriterien des Gerichtshofes aus, sondern beurteilt man die Sachlichkeit der Differenzierung auf Grund der Behandlung von vergleichbaren Sachverhalten, so ergeben sich andere Konsequenzen. Die entscheidende Frage ist dabei, welche Sachverhalte man vergleicht; im wesentlichen sind nur zwei Möglichkeiten gegeben. Die eine besteht darin, die Anspruchsberechtigten innerhalb der einsprachigen Zone zu vergleichen, also die flämischen Kinder den wallonischen gegenüberzustellen; zwischen diesen beiden Gruppen besteht ein objektiver Unterschied: die verschiedene Sprache und die Zugehörigkeit zu verschiedenen Kulturnationen. Der belgische Staat sieht für beide Gruppen eine einheitliche Lösung vor, d. h. für beide gilt ein Schulsystem mit flämischer Unterrichtssprache. Die Folgerung daraus ist: Der Staat behandelt wesentlich Ungleiches gleich und diskriminiert daher die wallonischen Kinder, da er ihrer wesentlichen Verschiedenheit gegenüber den Flamen nicht Rechnung trägt und damit objektive Willkür übt. Als sachliche Rechtfertigung für diese Differenzierung wird zwar die Wahrung der sprachlichen Einheit angegeben: dieses Ziel ist subjektiv, vom Staate gewillkürt — und hier nicht maßgebend. Auf Grund dieser Gedankenführung müßte man zur Feststellung einer verpönten Diskriminierung kommen⁸⁰⁾.

Auf der anderen Seite kann man die »Zonen« als objektiv gegebene Tatsache betrachten und daher andere Vergleichspunkte wählen: Das wallonische Kind in der flämischen Zone müßte dem flämischen Kind in der wallonischen Zone gegenübergestellt werden. Da die staatliche Gesetzgebung die so erfaßten Vergleichstatbestände gleich behandelt, läge keine Diskriminierung vor.

⁸⁰⁾ Die belgische Regierung hatte zur Unterstützung ihres Argumentes, daß die Bewahrung der sprachlichen Einheitlichkeit der Zonen Differenzierungen rechtfertigten, die darin bestehen, daß in einer bestimmtsprachigen Zone nicht fremdsprachige Schulen errichtet werden dürfen, auf das Urteil des Schweizerischen Bundesgerichtshofes betreffend die französische Schule in Zürich, vom 31. 3. 1965, Bd. 91, Teil I, S. 480, hingewiesen. In dieser Entscheidung war das Verbot einer solchen Schule im deutschsprachigen Kanton Zürich gutgeheißen worden. Die belgische Regierung schloß daraus, daß dieses Verbot als mit dem Gleichheitssatz der schweizerischen Bundesverfassung vereinbar erklärt wurde und ein solches Verbot nicht unsachlich differenziere. Dabei wurde allerdings übersehen, daß der Verfolg eines in der Verfassung vorgeschriebenen Zieles niemals gegen den in der selben Verfassung vorgeschriebenen Gleichheitssatz verstoßen kann. Dies ist aber hier der Fall, denn Art. 116 der schweizerischen Bundesverfassung schützt ausdrücklich die vier Nationalsprachen der Schweiz. Das Bundesgericht hatte daher nicht nur den Gleichheitssatz, sondern auch den Sprachenschutz zu berücksichtigen. Der Europäische Gerichtshof hat sich aber auf den Gleichheitssatz allein zu stützen, denn einen Artikel, der dem Art. 116 der schweizerischen Verfassung entspricht, enthält die Konvention nicht. Eine Analogie kann daher nicht gebildet werden, denn die Entscheidungsvoraussetzungen rechtlicher Art sind verschieden.

Da aber die Zonen durch den Gesetzgeber auf Grund eines Sprachenzensus errichtet wurden und seit dem Jahre 1947 ein solcher Zensus nicht mehr durchgeführt wurde, ist an der objektiven Gegebenheit der Zonen, insbesondere an ihrem tatsächlichen Bestehen zu zweifeln, und man geht nicht fehl, sie heute als historische, durch die Entwicklung willkürlich gewordene Schöpfungen des Gesetzgebers zu betrachten⁸¹⁾. Damit sind aber die sachliche Rechtfertigung und die Berücksichtigung der Zonen bei der Wahl der Vergleichssachverhalte problematisch geworden.

b) Zur zweiten Frage

Diese Frage betrifft die Subventionsverweigerung für private Schulen, die in der Form von Sonderklassen zusätzlichen, nichtsubventionierten Unterricht in der anderen Sprache erteilen. Was zur ersten Frage, oben, kritisch angemerkt wurde, gilt uneingeschränkt auch für den vorliegenden Fall.

c) Zur dritten Frage

In den Gemeinden mit Sonderstatut wird der Unterricht zwar in der flämischen Sprache erteilt; allerdings wird französischsprachiger Unterricht in begrenztem Maße zugelassen. Unter der Voraussetzung, daß 16 Familienoberhäupter einer Gemeinde dies verlangen, muß französischer Grundschulunterricht und müssen französische Kindergärten vorgesehen werden, wobei jedoch das Flämische in begrenztem Ausmaß stets gelehrt werden muß. Für flämische Schulen in dieser gemischten Region gilt hingegen das Französische nur als Wahlfach.

Der Gerichtshof rechtfertigte diese Ungleichbehandlungen neuerlich mit dem Ziel der Maßnahmen und damit, daß diese Zone eine traditionell flämische Zone sei. Systemimmanent ist diese Entscheidung schlüssig.

Kritik kann allerdings im Sinne der obigen Ausführungen in mehrfacher Sicht geübt werden. Es blieb bei der Sachverhaltsaufnahme unbestritten, daß in den Gemeinden mit Sonderstatut wallonische Mehrheiten oder sehr starke Minderheiten bestehen. Es handelt sich hier also um eine echte gemischte Zone, die mit den anderen Zonen nicht verglichen werden kann, es sei denn mit Groß-Brüssel. Daher liegt hier sicherlich eine Diskriminierung vor. Ver-

⁸¹⁾ Vgl. die Sachverhaltsfeststellung im Urteil, S. 16, wo die Gründe erwähnt werden, warum der Sprachenzensus nicht mehr erhoben wurde, womit aber auch die politische Basis der ganzen Causa klar wird: Die Flamen nehmen zwar zahlenmäßig gegenüber den Wallonen zu, die Wallonen dringen aber immer weiter in das traditionell flämische Gebiet vor. Das Ziel der Gesetzgebung ist also, dem natürlichen Trend zur Mischzone entgegenzuwirken und die Wallonen zu assimilieren, insoweit sie in flämischem Territorium ansässig geworden sind. Damit sind die Zweifel an der Objektivität der Zonen als Naturgegebenheit begründet.

gleicht man nämlich — und nur diese Möglichkeit besteht — die Kinder der beiden Sprachgruppen innerhalb der Gemeinden mit Sonderstatut oder setzt man sie in ein Verhältnis zur sachlich ähnlichen Brüsseler Zone, so werden die sachlich nicht gerechtfertigten Differenzierungen klar: Französischsprachige Kinder müssen in den Gemeinden mit Sonderstatut im Gegensatz zu flämischen Kindern die zweite Landessprache obligatorisch lernen. Gleich welchen Bezugspunkt man wählt — stets liegt eine Ungleichbehandlung vor. Das Erfordernis, daß 16 Familienoberhäupter den Unterricht verlangen müssen, ließe sich jedoch allenfalls rechtfertigen, nicht aber der nur für die Französischsprachigen obligatorische Unterricht in der zweiten Sprache.

d) Zur vierten Frage

Der Gerichtshof erkannte, daß die Bedingungen für die Einschreibung in die Schulen Brüssels nicht diskriminatorisch seien, denn es sei objektiv gerechtfertigt, den Besuch einer wallonischen Schule von der objektiven Zugehörigkeit zur wallonischen Sprachgruppe und den Besuch einer flämischen Schule von der objektiven Zugehörigkeit zur flämischen Gruppe abhängig zu machen. Kritik kann hier nicht geübt werden: Ein Recht auf einen Unterricht in einer Sprache der Wahl kann aus dem Recht auf Bildung nicht abgeleitet werden. Eine Diskriminierung zwischen flämischen und wallonischen Kindern liegt nicht vor.

e) Zur fünften Frage

Hier ging es im wesentlichen um das Problem, ob jene Regelungen gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen, die den Besuch von öffentlichen französischen Schulen, die in der Universitätsstadt Löwen (wozu auch Heverlee gerechnet wird) und in den Gemeinden mit Sonderstatut bestehen, jenen wallonischen Kindern untersagen, deren Eltern den Wohnsitz in der flämischen Zone haben.

Der Gerichtshof rechtfertigte die Ungleichbehandlung hinsichtlich der Lehrschulen in Löwen und Heverlee damit, daß diese Vorschrift vom Ziel der Lehrschule inspiriert und auch durch den Gesamtzweck der sachlich gerechtfertigten Sprachengesetzgebung gedeckt sei.

Hier kann man dem Gerichtshof wiederum, auch entscheidungsimmanent, nicht folgen. Es ist nämlich nicht ersichtlich, inwiefern der Lehrzweck der Schule fordert, daß nur *b e s t i m m t e* französischsprachige Kinder diese Schulen besuchen dürfen. Am Unterricht selbst und den damit verfolgten Zwecken, französischsprachige Lehrkräfte auszubilden, ändert der Umstand des Wohnortes des Kindes nichts. Im übrigen liegt wiederum eine sachlich

nicht gerechtfertigte Differenzierung zwischen den Kindern, die die Schule besuchen dürfen, und jenen, die dies wegen ihres Wohnsitzes nicht können, vor.

Was die Gemeinden mit Sonderstatut betrifft, so ist dem Gerichtshof zu folgen, der an dieser Stelle des Urteils (und nur an dieser) die oben skizzierte Lehre von der sachlichen Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung übernimmt, denn er vergleicht vergleichbare Tatbestände — die flämischen Familien und die wallonischen Familien der flämischen Zone. Dabei kommt er zum Ergebnis, daß eine Diskriminierung deshalb vorliegt, weil die flämischen Kinder wohl die flämischen Schulen, die wallonischen Kinder aber nicht die französischsprachigen Schulen der Gemeinden mit Sonderstatut besuchen dürfen.

f) Zur sechsten Frage

Darin, daß jene Schüler, die die Oberschule zwar abgeschlossen haben, aber zu irgendeinem Zeitpunkt Unterricht erhielten, der den Sprachengesetzen nicht entsprach, noch eine Sonderprüfung in einer beliebigen Sprache ablegen müssen, um ihre Studien anerkannt zu erhalten, erblickte der Gerichtshof keine Verletzung der Konvention.

Er rechtfertigte diese Regelung im Hinblick auf Art. 14 durch ihren Zweck: die Wahrung der Einheit in sprachlicher Hinsicht und damit, daß die zusätzliche Prüfung vor der zentralen Behörde erforderlich sei, da jene Schulen, die die Sprachengesetze nicht anwenden, nicht ständig vom Staate überwacht werden.

Auch hier erheben sich Zweifel an der Richtigkeit der Argumentation des Gerichtshofes. Die Einheit in sprachlicher Hinsicht — selbst wenn sie eine Ungleichbehandlung rechtfertigte — kann hier wohl nicht herangezogen werden, denn die Prüfung kann ja in jeder beliebigen Sprache abgelegt werden. Sie dient also nicht zum Nachweis, daß der Prüfling die Sprache seiner Zone beherrscht. Aber auch die mangelnde Überwachung erscheint nicht rechtfertigend zu sein: Die Prüfung wird nur wegen des Verstoßes gegen die Sprachengesetze angeordnet, nicht wegen des Fehlens von bestimmten Kenntnissen. Auch ohne die Prüfung können — allerdings staatlich nicht anerkannte — akademische Grade erworben werden; die Kenntnisse der Betroffenen müssen also als ausreichend angesehen werden. In Wahrheit besteht der Zweck dieser Prüfung in einer Pönalisierung jener, die gegen die Sprachengesetze verstoßen haben, bzw. in einer Abschreckung vor dem Besuch von privaten Schulen, die den Sprachengesetzen nicht folgen.

In der Tat liegt hier eine sachlich nicht gerechtfertigte Differenzierung vor: vergleicht man nämlich Vergleichbares, so tritt dies, wie dies die Kom-

mission klar erkannte⁸²⁾, offen zu Tage: Ein wallonisches Kind in der flämischen Zone und ein wallonisches Kind in der wallonischen Zone erhalten völlig identischen französischsprachigen Unterricht, allerdings an verschiedenen Schulen: dem einen werden die Zeugnisse nicht anerkannt, wohl aber dem anderen. Eine Rechtfertigung für diese Ungleichbehandlung kann nicht gefunden werden; der Zweck der Regelung liegt in der Benachteiligung jener, die gegen jene Gesetzgebung verstoßen, die sie — wie oben herausgestellt wurde — auf Grund ihrer Sprache (bzw. ihres Wohnsitzes) diskriminiert.

IV. *Schlußfolgerungen*

1. Das Urteil in den belgischen Sprachenfällen ist in einer begrüßenswerten Gliederung geschöpft worden. In seinem allgemeinen Teil sind wichtige Erkenntnisse zur Auslegung der Konvention enthalten: Es wird die subjektiv-historische Interpretation als nicht allein maßgebend erklärt, sondern der objektiv-teleologischen Auslegung ein gebührender Platz eingeräumt. Des weiteren wird die Bedeutung der übereinstimmenden Rechtsordnungen der Vertragsstaaten und der Prinzipien ihrer Rechtsanwendung für die Auslegung der Konvention erneut betont und die Frage, welchem Text im Falle des Divergierens der beiden authentischen Texte der Konvention der Vorzug zu geben ist, entschieden.

2. Das Urteil klärt weiters den Inhalt des Rechtes auf Bildung, wie es in Art. 2 Satz 1 ZP verbrieft ist. Demnach umfaßt dieses Recht die Verpflichtung des Staates, ein seinen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen angemessenes und ihm zumutbares Erziehungssystem einzurichten und zu erhalten und das Recht des Einzelnen, zu all diesen Bildungsmöglichkeiten Zutritt zu haben und daraus Nutzen zu ziehen. Der Gerichtshof entschied also — nach meiner Ansicht zu Recht —, daß dem negativ formulierten Recht auf Bildung positive Handlungspflichten des Staates folgen.

3. Der Gerichtshof entwickelte ferner einen allgemein anwendbaren Begriff der Diskriminierung. Darunter versteht er jede Ungleichbehandlung, die nicht gerechtfertigt ist. Für die Rechtfertigung zieht er das Ziel der beabsichtigten Regelung heran: ist dies vernünftig, so ist die Ungleichbehandlung, sofern die Mittel zur Erreichung des Zieles in einem angemessenen Verhältnis zum Ziele selbst stehen, sachlich gerechtfertigt. Daran ist Kritik zu üben, denn das Kriterium für die Unsachlichkeit der Differenzierung ist nicht aus dem Ziel der Maßnahme zu gewinnen, sondern aus einem Vergleich vergleichbarer Sachverhalte mit der getroffenen staatlichen Regelung. Wird

⁸²⁾ Vgl. S. 82 des Urteils.

wesentlich Gleiches willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches willkürlich gleich behandelt, dann liegt eine Diskriminierung vor.

4. Der Gerichtshof entschied im Urteil ferner zu Recht, daß Art. 14 eine begrenzt selbständige Existenz habe, daß er also auch dann verletzt werden könne, wenn nicht unabhängig vom Diskriminierungsverbot zugleich ein anderes, in den Artikeln 2—13 MRK bzw. 1—2 ZP geregeltes Recht verletzt wurde. Insofern bei einer Maßnahme, die in den Anwendungsbereich eines dieser Artikel fällt und die für sich gesehen keinen Konventionsbruch bedeutet, eine Diskriminierung vorgenommen wird, ist Art. 14 verletzt.

5. Bei der Einzelanwendung dieser allgemeinen Feststellungen auf die sechs von der Kommission vorgelegten Fragen, ist nach Ansicht des Autors der Gerichtshof überwiegend konsequent vorgegangen. Wendet man allerdings ein anderes Kriterium für die Feststellung an, ob eine Ungleichbehandlung sachlich gerechtfertigt ist, so kommt man zu grundsätzlich anderen Feststellungen als der Gerichtshof.

Abgeschlossen am 4. März 1970

S u m m a r y

Discrimination in Education

The judgment of the European Court of Human Rights of 23rd July, 1968,
on the merits in the Belgian Linguistic Cases

The European Commission of Human Rights on 25th June, 1965, brought a case under Article 48, paragraph (b), of the European Convention on Human Rights before the European Court at Strasbourg. The subject matter concerned the questions whether parts of the linguistic legislation governing primary and secondary education in Belgium were in accordance with the European Convention and its first additional Protocol. By its judgment of 9th February, 1967, the Court rejected the respondent Government's preliminary objections and on 23rd July, 1968, the Court finally gave judgment on the merits of the case. The Court decided by eight votes to seven that the legislation concerned was at variance with Article 14 of the Convention, insofar as it had the result that French-speaking children who lived in six communities in the suburbs of Brussels were unable, solely on the basis of the residence of their parents, to attend French-speaking schools which existed in this area. As regards the other points at issue, the Court held unanimously that there had been no breach of any of the Articles of the Convention or the Protocol. The judgment of the Court contains several important findings as to the interpretation of the Convention in general and as to the bearing of Article 14 thereof and of Article 2 of the Protocol.

Thus the Court stresses that the general aim of the European Convention is to provide effective protection of fundamental human rights and that this aim should be considered not in the historical context in which the Convention was concluded, but rather taking account of the social and technical developments of our age. The Court consequently did not pay too much attention to the preparatory works when interpreting Article 2, but relied more on the objective aim of the protection of human rights; the Court thus preferred a more dynamic interpretation which preserves the impact of the Convention.

In the present judgment the Court again based its interpretation of a provision of the Convention on the corresponding legal situation on the domestic level, as it had done before in the judgment concerning the *Lawless Case*.

In ascertaining the meaning of Article 14 of the Convention which provision forbids discrimination on several grounds, the Court relied on the principles which may be extracted from the legal practice of a "large number of democratic States" in the field of discrimination and thus found the criteria which enable a determination to be made whether or not a given differentiation in treatment constitutes a discrimination within the meaning of Article 14.

The judgment also deals with the problem of divergent authentic texts of an international treaty and with the question as to which of them should be given preference. Article 14 says in its English version that the rights set forth in the Convention "shall be secured without discrimination on any ground such as . . ." whilst the same provision reads in French as follows «La jouissance des droits . . . doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment . . .». Thus the French text is more far-reaching than the English. The Court, however, adhered to the more restrictive English version, since the French version would lead to absurd results.

As regards the interpretation of Article 2 of the Protocol the Court found that the right to education is a subjective right of everybody, the content of which depends on the needs and resources of the community and of individuals. It implies at least the right to a public system of education, the right of free access to all public schools existing and it gives the persons concerned the right to avail themselves of the means of instruction existing at a given time. It seems that the Court, without explicitly stating it, was also of the opinion that the State is obliged to provide a public system of education. The Court rejected, however, an interpretation of Article 2 which would oblige the State to provide education in the language of the parents of the children concerned.

The most important part of the judgment deals with the meaning of Article 14 of the Convention. The Court found in this respect that the guarantee of this Article has no really independent existence since it relates only to "rights and freedoms set forth in the Convention", but the Court further states that nevertheless a measure which is in itself in conformity with the requirements of the Article enshrining the right or freedom in question may infringe this Article when read in conjunction with Article 14 for the reason that it is of a discriminatory

nature. Thus the Court finally adopted the concept of the limited autonomy of Article 14. As regards discrimination, the Court further held that this Article does not forbid every differentiation of treatment. The principle of equality of treatment is only violated if the distinction has no objective and reasonable justification. The existence of such a justification must be assessed, according to the Court, in relation to the aims and effects of the measure under consideration; the measure must pursue a legitimate aim and there must exist a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised. This principle was then applied to the different questions put before the Court and with one exception the Court found no discrimination. The Court argued, in principle, that the legislation was not discriminatory because the measures contained therein were not arbitrary and because they were reasonable and also in the public interest.

Whilst one can follow the Court in its findings as regards the interpretation of the Convention in general and the scope of Article 2, one has to criticise the meaning the Court gave to the notion of discrimination. It contravenes the results of German, Austrian and Swiss doctrines and of the jurisprudence of their courts as regards the problem of the justification of different treatment in view of the right to equality, on which doctrines the Court apparently also based its decision. For the establishment whether or not such a justification can be found, the adequate criteria are not the aim of the measure and the proportionality of means, but one has to compare the facts which are treated unequally and which are relevant in view of the scope of the measure. If these facts require a differential treatment of the persons concerned, only then is such different treatment justified. This is not merely an academic difference but of great practical importance, since if one adopts this doctrine of the justification of differential treatment and if one applies it in the present case, one reaches very different conclusions. The Court found on only one of six points at issue that the legislation was discriminatory, but if the above doctrine is applied, five of them would reveal a discrimination by the legislation concerned.

Anhang

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

23 Juillet 1968 *)

Affaire «relative à certains aspects du régime linguistique de
l'enseignement en Belgique»

(Fond)

Arrêt

En l'affaire «relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique»,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, statuant en séance plénière par application de l'article 48 du Règlement, est composée de MM. les Juges:

R. CASSIN, Président,
A. HOLMBÄCK,
A. VERDROSS,
G. MARIDAKIS,
E. RODENBOURG,
A. ROSS,
T. WOLD,
G. BALLADORE PALLIERI,
H. MOSLER,

M. ZEKIA,
A. FAVRE,
J. CREMONA,
Sir HUMPHREY WALDOCK,
G. WIARDA,
A. MAST, Juge ad hoc, ainsi que de MM.
H. GOLSONG, Greffier et
M. A. EISSEN, Greffier adjoint,

Rend l'arrêt suivant sur le fond de l'affaire:

PROCEDURE [S. 4—5]

...

EN FAIT [S. 6—19]

...

EN DROIT [S. 19—30]

Outre les six questions spécifiques énumérées dans les conclusions respectives de la Commission et du Gouvernement belge, la présente affaire soulève des problèmes de caractère plus général, concernant le sens et la portée de l'article 2 du Protocole additionnel et des articles 8 et 14 de la Convention. La Cour se prononcera sur ces problèmes avant de trancher lesdites questions car la réponse que les secondes appellent de sa part dépend, jusqu'à un certain point, de la solution donnée aux premiers.

*) Publications de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Série A: Arrêts et décisions 1968, Affaire «relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique» (fond), Arrêt du 23 juillet 1968. Dort auch in nicht authentischer englischer Fassung (synoptisch). Vgl. auch ZaöRV Bd. 27 (1967), S. 712 ff.

I. SUR LE SENS ET LA PORTÉE DE L'ARTICLE 2 DU PROTOCOLE ADDITIONNEL ET DES ARTICLES 8 ET 14 DE LA CONVENTION

A. Résumé des arguments présentés par les requérants devant la Commission ou par son intermédiaire et de ceux présentés devant la Cour par le Gouvernement Belge et par la Commission

...

B. Interprétation retenue par la Cour [S. 30—36]

1. Pour l'examen des griefs qui lui ont été soumis, la Cour se trouve placée d'emblée devant la question générale de savoir dans quelle mesure tel ou tel article de la Convention ou du Protocole peut contenir des dispositions touchant aux droits ou libertés des enfants en ce qui concerne leur instruction, ou à ceux des parents en ce qui concerne l'instruction de leurs enfants, notamment pour ce qui est de la langue de l'instruction.

La Cour constate que si certains autres articles (articles 9 et 10 de la Convention) ont été invoqués par les requérants devant la Commission, seuls sont retenus dans les arguments et conclusions tant de la Commission que du Gouvernement belge l'article 2 du Protocole et les articles 8 et 14 de la Convention. Bien que les dispositions de la Convention et du Protocole doivent être envisagées comme un tout, la Cour estime que la décision à prendre dépend essentiellement du contenu et de la portée de ces trois articles.

2. La Cour se penchera d'abord sur l'article 2 du Protocole, car les Etats contractants y ont inséré des dispositions expresses relatives au droit à l'instruction.

3. Aux termes de la première phrase de cet article, «nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction».

Malgré sa formulation négative, cette disposition utilise le terme «droit» et parle d'un «droit à l'instruction». De même, le préambule du Protocole précise que l'objet de celui-ci consiste dans la garantie collective de «droits et libertés». Qu'un droit soit consacré par l'article 2 ne fait donc aucun doute.

Il reste cependant à déterminer le contenu de ce droit et l'étendue de l'obligation qui en découle pour les Etats.

La formulation négative signifie, et les travaux préparatoires le confirment (voir notamment les Doc. CM/WP VI (51) 7, page 4, et AS/JA (3) 13, page 4), que les Parties Contractantes ne reconnaissent pas un droit à l'instruction qui les obligerait à organiser à leurs frais, ou à subventionner, un enseignement d'une forme ou à un échelon déterminés. On ne saurait pourtant en déduire que l'Etat n'ait aucune obligation positive d'assurer le respect de ce droit, tel que le protège l'article 2 du Protocole. Puisque «droit» il y a, celui-ci est garanti, en vertu de l'article 1^{er} de la Convention, à toute personne relevant de la juridiction d'un Etat contractant.

Pour dégager la portée du «droit à l'instruction», au sens de la première phrase

de l'article 2 du Protocole, la Cour doit tenir compte de l'objet de cette disposition. Elle constate à ce sujet que tous les États membres du Conseil de l'Europe avaient à l'époque de l'ouverture du Protocole à leur signature, et ont encore à l'heure actuelle, un système d'enseignement général et officiel. Il ne pouvait et il ne peut donc être question d'obliger chaque Etat à créer un tel système, mais uniquement de garantir aux personnes placées sous la juridiction des Parties Contractantes le droit de se servir, en principe, des moyens d'instruction existant à un moment donné.

Quant à l'étendue de ces moyens et à la manière de les organiser ou de les subventionner, la Convention n'impose pas d'obligations déterminées. En particulier, la première phrase de l'article 2 ne spécifie pas la langue dans laquelle l'enseignement doit être dispensé pour que le droit à l'instruction soit respecté. Elle ne contient pas de précisions semblables à celles qui figurent aux articles 5 § 2 et 6 § 3 (a) et (e). Toutefois, le droit à l'instruction serait vide de sens s'il n'impliquait pas, pour ses titulaires, le droit de recevoir un enseignement dans la langue nationale ou dans une des langues nationales, selon le cas.

4. La première phrase de l'article 2 du Protocole garantit par conséquent, en premier lieu, un droit d'accès aux établissements scolaires existant à un moment donné, mais l'accès à ces derniers ne forme qu'une partie du droit à l'instruction. Pour que le «droit à l'instruction» produise des effets utiles, il faut encore, notamment, que l'individu qui en est titulaire ait la possibilité de tirer un bénéfice de l'enseignement suivi, c'est-à-dire le droit d'obtenir, conformément aux règles en vigueur dans chaque Etat et sous une forme ou une autre, la reconnaissance officielle des études accomplies. La Cour traitera ce point plus en détail lorsqu'elle examinera la dernière des six questions spécifiques énumérées dans les conclusions des comparants.

5. Le droit à l'instruction, garanti par la première phrase de l'article 2 du Protocole, appelle de par sa nature même une réglementation par l'Etat, réglementation qui peut varier dans le temps et dans l'espace en fonction des besoins et des ressources de la communauté et des individus. Il va de soi qu'une telle réglementation ne doit jamais entraîner d'atteinte à la substance de ce droit, ni se heurter à d'autres droits consacrés par la Convention.

La Cour retient que le but que les Parties Contractantes se sont proposées d'atteindre, d'une manière générale, au moyen de la Convention européenne des Droits de l'Homme, était une protection efficace des droits fondamentaux de l'homme, et ce sans doute en raison non seulement des circonstances historiques dans lesquelles la Convention a été conclue, mais aussi du développement social et technique de notre époque qui offre à l'Etat des possibilités considérables pour réglementer l'exercice de ces droits. Aussi la Convention implique-t-elle un juste équilibre entre la sauvegarde de l'intérêt général de la communauté et le respect des droits fondamentaux de l'homme, tout en attribuant une valeur particulière à ces derniers.

6. La seconde phrase de l'article 2 du Protocole ne garantit pas un droit à l'instruction; son texte même le montre nettement:

«...»

L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques.»

Cette disposition n'impose pas aux Etats le respect dans le domaine de l'éducation ou de l'enseignement, des préférences linguistiques des parents, mais uniquement celui de leurs convictions religieuses et philosophiques. Interpréter les termes «religieuses» et «philosophiques» comme couvrant les préférences linguistiques équivaudrait à en détourner le sens ordinaire et habituel et à faire dire à la Convention ce qu'elle ne dit pas. Les travaux préparatoires confirment d'ailleurs que l'objet de la seconde phrase de l'article 2 n'était nullement d'assurer le respect, par l'Etat, d'un droit des parents de voir l'enseignement dispensé dans une langue autre que celle du pays dont il s'agit. En effet, le Comité d'experts qui avait la tâche de rédiger le projet de Protocole a écarté, en juin 1951, une proposition présentée en ce sens: plusieurs de ses membres ont estimé qu'elle visait un aspect du problème des minorités ethniques et sortait, dès lors, du cadre de la Convention (voir Doc. CM (51) 33 déf., page 3). La seconde phrase de l'article 2 est donc étrangère aux problèmes soulevés en l'espèce.

7. Aux termes de l'article 8 § 1 de la Convention, «toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance».

Cette disposition ne garantit point par elle-même un droit à l'instruction, ni un droit propre des parents en matière d'instruction de leurs enfants: elle a essentiellement pour objet de protéger l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics dans sa vie privée ou familiale.

Toutefois, il n'est pas exclu que des mesures prises dans le domaine de l'enseignement puissent affecter le droit au respect de la vie privée et familiale ou y porter atteinte; il en serait ainsi, par exemple, si elles avaient pour but ou pour effet de troubler la vie privée ou familiale d'une manière injustifiée, notamment en éloignant de façon arbitraire des enfants de leurs parents.

La Convention, et la Cour l'a déjà souligné, forme un tout. Dès lors, une matière spécialement visée par l'une de ses dispositions peut relever aussi, dans certains de ses aspects, d'autres dispositions de la Convention.

La Cour examinera donc les faits de la cause sous l'angle tant de la première phrase de l'article 2 du Protocole que de l'article 8 de la Convention.

8. Selon l'article 14 de la Convention, la jouissance des droits et libertés reconnus dans celle-ci doit être assurée sans distinction aucune («without discrimination») fondée, notamment, sur la langue. En vertu de l'article 5 du Protocole, cette garantie vaut également pour les droits et libertés reconnus dans cet instrument. Partant, l'article 2 du Protocole et l'article 8 de la Convention doivent être interprétés et appliqués l'un et l'autre non seulement de façon isolée, mais aussi eu égard à la garantie prévue à l'article 14.

9. Si cette garantie n'a pas, il est vrai, d'existence indépendante en ce sens qu'elle vise uniquement, aux termes de l'article 14, les «droits et libertés reconnus dans la Convention», une mesure conforme en elle-même aux exigences de l'article consacrant le droit ou la liberté en question peut cependant enfreindre cet article, combiné avec l'article 14, pour le motif qu'elle revêt un caractère discriminatoire.

Ainsi, les personnes soumises à la juridiction d'un Etat Contractant ne peuvent puiser dans l'article 2 du Protocole le droit d'obtenir des pouvoirs publics la création de tel ou tel établissement d'enseignement; néanmoins, l'Etat qui aurait créé pareil établissement, ne pourrait, en en réglementant l'accès, prendre des mesures discriminatoires au sens de l'article 14.

Pour rappeler un autre exemple cité au cours de la procédure, l'article 6 de la Convention n'astreint pas les Etats à instituer un double degré de juridiction. L'Etat qui établit des cours d'appel va par conséquent au-delà des obligations dérivant de l'article 6. Il violerait pourtant l'article 6, combiné avec l'article 14, s'il refusait cette voie de recours à certains sans raison légitime, alors qu'il l'ouvrirait à d'autres pour la même catégorie de litiges.

Dans des cas semblables, on se trouverait en présence d'une violation d'un droit ou d'une liberté garantis, tels qu'ils sont énoncés par l'article pertinent combiné avec l'article 14. Tout se passe comme si ce dernier faisait partie intégrante de chacun des articles consacrant des droits ou libertés. Il n'y a pas lieu, à cet égard, de distinguer selon la nature de ces droits et libertés et des obligations qui y correspondent, et par exemple suivant que le respect du droit dont il s'agit implique une action positive ou une simple abstention. Le caractère très général des termes employés à l'article 14 — «la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée» — le prouve d'ailleurs clairement.

10. Malgré le libellé très général de sa version française («sans distinction aucune»), l'article 14 n'interdit pas toute distinction de traitement dans l'exercice des droits et libertés reconnus. Cette version doit se lire à la lumière du texte, plus restrictif, de la version anglaise («without discrimination»). En outre et surtout, on aboutirait à des résultats absurdes si l'on donnait à l'article 14 une interprétation aussi large que celle que la version française semble impliquer. On en arriverait, en effet, à juger contraires à la Convention chacune des nombreuses dispositions légales ou réglementaires qui n'assurent pas à tous une complète égalité de traitement dans la jouissance des droits et libertés reconnus. Or, les autorités nationales compétentes se trouvent souvent en face de situations ou de problèmes dont la diversité appelle des solutions juridiques différentes; certaines inégalités de droit ne tendent d'ailleurs qu'à corriger des inégalités de fait. L'interprétation extensive mentionnée ci-dessus ne saurait par conséquent être retenue.

Il importe donc de rechercher les critères qui permettent de déterminer si une distinction de traitement donnée, relative bien entendu à l'exercice de l'un des droits et libertés reconnus, contrevient ou non à l'article 14. A ce sujet, la Cour, suivant en cela les principes qui se dégagent de la pratique judiciaire d'un grand

nombre d'Etats démocratiques, retient que l'égalité de traitement est violée si la distinction manque de justification objective et raisonnable. L'existence d'une pareille justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure considérée, eu égard aux principes qui prévalent généralement dans les sociétés démocratiques. Une distinction de traitement dans l'exercice d'un droit consacré par la Convention ne doit pas seulement poursuivre un but légitime: l'article 14 est également violé lorsqu'il est clairement établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

En recherchant si, dans un cas d'espèce, il y a eu ou non distinction arbitraire, la Cour ne saurait ignorer les données de droit et de fait caractérisant la vie de la société dans l'Etat qui, en qualité de Partie Contractante, répond de la mesure contestée. Ce faisant, elle ne saurait se substituer aux autorités nationales compétentes, faute de quoi elle perdrait de vue le caractère subsidiaire du mécanisme international de garantie collective instauré par la Convention. Les autorités nationales demeurent libres de choisir les mesures qu'elles estiment appropriées dans les domaines régis par la Convention. Le contrôle de la Cour ne porte que sur la conformité de ces mesures avec les exigences de la Convention.

11. En l'espèce la Cour relève que l'article 14, même combiné avec l'article 2 du Protocole, n'a pas pour effet de garantir aux enfants ou à leurs parents le droit à une instruction dispensée dans la langue de leur choix. L'objet de ces deux articles, combinés entre eux, est plus limité: il consiste à faire assurer par chaque Partie Contractante la jouissance du droit à l'instruction à toute personne relevant de sa juridiction sans discrimination fondée, par exemple, sur la langue. Tel est le sens naturel et ordinaire de l'article 14, envisagé conjointement avec l'article 2. Bien plus, interpréter ces deux dispositions comme reconnaissant à toute personne placée sous la juridiction d'un Etat un droit à être instruite dans la langue de son choix conduirait à des résultats absurdes, car chacun pourrait ainsi revendiquer une instruction donnée dans n'importe quelle langue dans l'un quelconque des territoires des Parties Contractantes.

La Cour constate que là où les Parties Contractantes ont voulu reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction des droits spécifiques dans le domaine de l'emploi d'une langue ou de sa compréhension, comme à l'article 5 § 2 et à l'article 6 § 3 (a) et (e) de la Convention, elles l'ont clairement précisé dans le texte. Il faut en conclure que si elles avaient entendu créer, à l'intention de toute personne relevant de leur juridiction, un droit spécifique relatif à la langue de l'enseignement, elles l'auraient fait expressément à l'article 2 du Protocole. Pour cette raison également, la Cour ne peut attribuer à l'article 14, combiné avec l'article 2 du Protocole, un sens qui reviendrait à reconnaître à toute personne relevant de la juridiction d'une Partie un droit à un enseignement donné dans la langue de son choix.

Il reste qu'en vertu de l'article 14, la jouissance du droit à l'instruction et du droit au respect de la vie familiale, garantis par l'article 2 du Protocole et l'article 8 de la Convention, sera assurée à toute personne sans distinction fondée, entre autres, sur la langue.

12. Pour statuer sur les questions soumises à son examen, la Cour recherchera donc s'il existe ou non en l'espèce des distinctions non justifiées, c'est-à-dire des discriminations, portant sur l'exercice des droits que les articles 2 du Protocole et 8 de la Convention consacrent conjointement avec l'article 14. Dans cette recherche, la Cour tiendra compte des données de fait et de droit caractérisant la situation de la Belgique, Etat plurilingue comprenant plusieurs régions linguistiques.

II. SUR LES SIX QUESTIONS SOUMISES A LA COUR

1. S'étant ainsi prononcée sur le sens et la portée de l'article 2 du Protocole additionnel et des articles 8 et 14 de la Convention, la Cour a examiné les six questions particulières énumérées dans les conclusions des comparants (cf. les pages 9—10 et 11—12 supra). La décision qu'elle a rendue au sujet de chacune de ces questions est précédée d'un résumé des faits pertinents — dans la mesure où ils n'ont pas été relatés ci-dessus — et des arguments respectifs des requérants, du Gouvernement belge et de la Commission.

A. Sur la première question

2. La première question concerne le régime linguistique de l'enseignement dans les régions considérées par la loi comme unilingues, sous réserve des deux aspects auxquels ont trait la deuxième et la sixième questions. Elle porte, plus précisément, sur le point de savoir s'il existe ou non, dans le cas des requérants, une violation de l'article 2 du Protocole additionnel et des articles 8 et 14 de la Convention, ou de tel d'entre eux:

«pour autant que les lois de 1932 s'opposaient et que les lois de 1963 s'opposent à la création et au subventionnement, par l'Etat, d'écoles qui ne se conformeraient pas aux prescriptions générales d'ordre linguistique».

...

1. *Arguments présentés par les requérants devant la Commission ou par son intermédiaire* [S. 36—38]

...

2. *Arguments présentés devant la Cour par le Gouvernement belge et par la Commission* [S. 38—42]

...

3. *Décision de la Cour* [S. 42—44]

7. La première question concerne exclusivement celles des dispositions des lois de 1932 et de 1963 qui s'opposaient ou s'opposent, dans les régions considérées par la loi comme unilingues, à la création et au subventionnement, par l'Etat, d'écoles qui ne se conformeraient pas aux prescriptions générales d'ordre linguistique.

Dans le cas d'espèce, cette question porte essentiellement sur le refus de l'Etat de créer ou de subventionner, dans la région unilingue néerlandaise, des écoles d'enseignement primaire (enseignement obligatoire en Belgique) qui utilisent le français comme langue d'enseignement.

Un tel refus ne contrevient pas à la première phrase de l'article 2 du Protocole. En interprétant ce texte, la Cour a déjà constaté qu'il ne consacre pas le droit à la création ou au subventionnement d'écoles où l'enseignement serait donné dans une langue déterminée. La première phrase de l'article 2 ne contient en elle-même aucune exigence d'ordre linguistique. Elle garantit le droit d'accéder aux établissements scolaires existant à un moment donné et le droit d'obtenir, conformément aux règles en vigueur dans chaque Etat et sous une forme ou une autre, la reconnaissance officielle des études accomplies, ce dernier droit n'entrant pas en ligne de compte sur le point dont il s'agit ici. Or, dans les régions unilingues, francophones et néerlandophones ont également accès à l'instruction publique ou subventionnée, c'est-à-dire à un enseignement donné dans la langue de la région.

Les dispositions légales en cause ne violent pas davantage l'article 8 de la Convention. Certes, les lois de 1932 et de 1963 ont eu pour conséquence la disparition, dans la région unilingue néerlandaise, de la plupart des écoles dispensant un enseignement en français. Dès lors, les enfants francophones habitant cette région ne peuvent y suivre qu'un enseignement en néerlandais, à moins que leurs parents n'aient les moyens de les confier à des établissements privés d'expression française. Il en résulte évidemment des répercussions sur la vie familiale lorsque les parents ne disposent pas des moyens nécessaires pour inscrire leurs enfants dans une école privée, ou qu'ils préfèrent épargner à leurs enfants les inconvénients (voir sixième question ci-après) que comporte l'application de la loi en ce qui concerne les études effectuées dans une école privée qui ne se conforme pas aux prescriptions de la législation linguistique en matière d'enseignement. Ces enfants feront leurs études sur place en néerlandais, sauf si leurs parents les envoient dans une école à Bruxelles, en Wallonie ou à l'étranger.

Aussi rigoureuses que de telles conséquences puissent être dans des cas individuels, elles n'entraînent pourtant aucune violation de l'article 8. En effet, cette disposition ne garantit nullement le droit d'être instruit dans la langue des parents par les soins ou avec l'aide des pouvoirs publics. En outre, dans la mesure où la législation amène certains parents à se séparer de leurs enfants, pareille séparation n'est pas imposée par cette législation: elle découle du choix de parents qui placent leurs enfants dans un établissement scolaire situé en dehors de la région

unilingue néerlandaise, et ce à seule fin de les soustraire à un enseignement donné en néerlandais, c'est-à-dire dans l'une des langues nationales de la Belgique.

Reste à savoir si les dispositions légales critiquées violent la première phrase de l'article 2 du Protocole ou l'article 8 de la Convention, combinés avec l'article 14.

Ici encore, la réponse doit être négative. Il est vrai que le législateur a instauré un régime scolaire qui, dans la région unilingue néerlandaise, favorise le seul enseignement dispensé en néerlandais tout comme il consacre l'homogénéité linguistique de l'enseignement dans la région unilingue française. Ces distinctions de traitement des deux langues nationales dans les deux régions unilingues sont cependant compatibles avec l'article 2 du Protocole, tel que la Cour l'a interprété, et avec l'article 8 de la Convention, même combinés avec l'article 14.

En effet, l'article 14 n'empêche pas une distinction de traitement si elle repose sur une appréciation objective de circonstances de fait essentiellement différentes et si, s'inspirant de l'intérêt public, elle ménage un juste équilibre entre la sauvegarde des intérêts de la communauté et le respect des droits et libertés garantis par la Convention.

En recherchant si les dispositions légales incriminées répondent à ces critères, la Cour relève qu'elles ont pour but de réaliser l'unité linguistique à l'intérieur des deux grandes régions de la Belgique, dans lesquelles une large majorité de la population ne parle que l'une des deux langues nationales. Cette législation rend difficilement viables des établissements scolaires où l'on enseignerait uniquement dans la langue nationale qui n'est pas celle de la plupart des habitants de la région. En d'autres termes, elle tend, dans la région unilingue néerlandaise, à décourager la création ou le maintien d'écoles où l'enseignement se dispenserait exclusivement en français. On ne saurait considérer une telle mesure comme arbitraire. Elle repose, tout d'abord, sur cet élément objectif que constitue la région. Elle s'inspire en outre d'un intérêt public, celui d'assurer que tous les établissements scolaires dépendant de l'Etat et existant dans une région unilingue, dispensent leur enseignement dans la langue qui est, au premier chef, celle de la région.

Cette partie de la législation ne viole pas les droits de l'individu. La Cour retient à ce sujet que les textes incriminés ne concernent que l'enseignement officiel ou subventionné. Ils n'empêchent point, dans la région unilingue néerlandaise, l'organisation d'un enseignement libre d'expression française, enseignement qui d'ailleurs y subsiste dans une certaine mesure. La Cour ne considère donc pas que les moyens adoptés en la matière par le législateur belge soient disproportionnés aux exigences de l'intérêt public poursuivi, au point de constituer une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention, combiné avec la première phrase de l'article 2 du Protocole ou avec l'article 8 de la Convention.

B. Sur la deuxième question

8. La deuxième question porte sur le point de savoir s'il existe ou non, dans le cas des requérants, une violation de l'article 2 du Protocole additionnel et des articles 8 et 14 de la Convention, ou de tel d'entre eux,

«dans la mesure où les lois de 1963 ont pour effet le retrait total des subventions aux écoles provinciales, communales ou privées qui entretiendraient, à titre de classes non subsidiées et à côté de l'enseignement donné dans la langue que prévoient les lois linguistiques, un enseignement total ou partiel en une autre langue.»

1. Faits [S. 45—46]

...

2. Arguments présentés par les requérants devant la Commission ou par son intermédiaire [S. 46—47]

...

3. Arguments présentés devant la Cour par le Gouvernement belge et par la Commission [S. 47—49]

...

4. Décision de la Cour [S. 49—51]

13. La situation visée par la deuxième question est liée à celle qui fait l'objet de la première. Les dispositions légales mentionnées dans la première rendent impossible, dans la région unilingue néerlandaise, la création ou le subventionnement, par l'Etat, d'écoles qui dispenseraient un enseignement en français. Les mesures légales et administratives auxquelles se réfère la deuxième question se bornent à compléter lesdites dispositions: elles tendent à empêcher le fonctionnement d'écoles «mixtes» qui, dans une région unilingue — en l'espèce, la région unilingue néerlandaise —, entretiendraient à titre de classes non subsidiées, et à côté d'un enseignement dans la langue de la région, un enseignement total ou partiel dans une autre langue. Il s'agit donc d'un ensemble de textes poursuivant un but commun, la défense de l'homogénéité linguistique de la région.

La réponse de la Cour à la deuxième question est la même que celle déjà donnée à la première.

En effet, ni l'article 2 du Protocole, ni l'article 8 de la Convention ne se trouvent violés par les dispositions litigieuses.

Comme la première phrase de l'article 2 du Protocole, en elle-même, laisse entière la liberté de l'Etat de subventionner ou non des écoles privées, le retrait des subventions aux écoles qui ne remplissent pas les exigences auxquelles l'Etat subordonne l'octroi de ces subventions — en l'occurrence la condition de dispenser exclusivement un enseignement conforme aux lois linguistiques — n'entre pas dans le cadre de cet article.

Il y a absence de violation également en ce qui concerne l'article 8 de la Convention, pour les raisons ci-dessus développées dans la réponse à la première question.

La Cour ne constate pas non plus de violation de l'article 2 du Protocole et de l'article 8 de la Convention, pris conjointement avec l'article 14.

La Cour a déjà indiqué, au sujet de la première question, le caractère non arbitraire et, dès lors, non discriminatoire, de mesures qui tendent à assurer, dans les régions unilingues, que la langue d'enseignement des écoles officielles ou subventionnées soit exclusivement celle de la région. Ces mesures n'empêchent pas les parents francophones qui le désirent de faire donner à leurs enfants une instruction en français soit dans des écoles privées non subsidiées, soit dans une école de la région unilingue française ou de Bruxelles-Capitale.

La législation visée par la première question n'autorise pas la création ou le fonctionnement, en région unilingue néerlandaise, d'écoles officielles ou subventionnées dispensant un enseignement en français. La législation à laquelle a trait la deuxième question va plus loin: par le retrait total des subventions, elle rend impossible, dans la même région, qu'un enseignement en français soit donné à titre accessoire par une école néerlandophone subventionnée.

La Commission a souligné que pareil retrait «frappe durement les enfants francophones» de Flandre, étant donné notamment que la plupart des établissements dispensant en Flandre un enseignement en français étaient des écoles «mixtes».

Tout en admettant qu'il s'agit là d'une mesure rigoureuse, la Cour ne peut se ranger à l'avis de la Commission selon lequel une telle rigueur est prohibée par le jeu combiné de la première phrase de l'article 2 du Protocole et de l'article 14 de la Convention. Cette opinion ne pourrait être partagée que si la «rigueur» équivalait à une distinction de traitement arbitraire et dès lors discriminatoire. Or, la Cour a constaté que les dispositions légales visées par la première question — quelle qu'en soit la rigueur — reposent sur des critères objectifs. Il en va de même de la mesure dont il s'agit ici. Elle a pour but d'éviter la possibilité que l'enseignement que l'Etat ne veut pas subsidier — pour des raisons qui sont pleinement compatibles avec les articles 2 du Protocole additionnel et 8 et 14 de la Convention — ne profite, de quelque manière que ce soit, des subventions obtenues par l'enseignement conforme aux lois linguistiques. Ce but est plausible en soi et la Cour n'a pas à apprécier s'il est possible de l'atteindre d'une autre manière.

De leur côté, les effets de cette mesure sont uniquement de nature à éviter qu'un enseignement subventionné et un enseignement non subventionné ne soient dispensés dans une même école. Ils ne portent aucunement atteinte à la liberté d'organiser, indépendamment de l'enseignement subventionné, un enseignement libre d'expression française.

Les mesures légales et administratives en question ne font donc pas obstacle à l'exercice des droits individuels consacrés par la Convention, de sorte qu'elles respectent le nécessaire équilibre entre les intérêts collectifs de la société et les

droits individuels garantis. Dès lors, elles ne sont pas incompatibles avec les dispositions de l'article 2 du Protocole et de l'article 8 de la Convention, pris conjointement avec l'article 14.

C. Sur la troisième question

14. La troisième question porte sur le point de savoir s'il existe ou non, dans le cas des requérants, une violation de l'article 2 du Protocole additionnel et des articles 8 et 14 de la Convention, ou de tel d'entre eux,

«quant au statut propre dont l'article 7 § 3 de la loi du 2 août 1963 dote six communes de la périphérie de Bruxelles, y compris Kraainem»,

le tout sous réserve des conditions de résidence auxquelles a trait la cinquième question.

1. Faits [S. 51—52]

...

2. Arguments présentés par les requérants devant la Commission ou par son intermédiaire [S. 52—53]

...

3. Arguments présentés devant la Cour par le Gouvernement belge et par la Commission [S. 53—55]

...

4. Décision de la Cour [S. 55—57]

19. Réserve faite des conditions de résidence auxquelles a trait la cinquième question, le statut propre dont l'article 7 § 3 de la loi du 2 août 1963 dote six communes de la périphérie de Bruxelles, y compris Kraainem, ne viole, dans le cas des signataires de la requête n° 1677/62, aucun des trois articles invoqués par ceux-ci devant la Commission.

Pas plus que les dispositions légales et administratives visées par les première et deuxième questions, le statut des six communes n'entraîne un refus du droit à l'instruction, garanti par la première phrase de l'article 2 du Protocole, ou une atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale, consacré par l'article 8 de la Convention.

La Cour souligne à ce sujet, tout d'abord, que les écoles gardiennes et primaires d'expression française existant dans les six communes sont accessibles aux enfants des signataires de la requête n° 1677/62. Le droit à l'instruction de ces enfants, au sens de la première phrase de l'article 2 du Protocole, se trouve ainsi respecté.

Une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale, protégé par l'article 8 de la Convention, ne peut pas davantage être constatée en l'espèce. En alléguant devant la Commission la violation de ce texte, les requérants en ont méconnu la portée. Obliger un enfant à étudier, de manière approfondie, la langue nationale qui n'est pas la sienne, ne saurait être qualifié d'entreprise de «dépersonnalisation». Quant à la décision de certains requérants d'envoyer leurs

enfants dans une école de langue française de Bruxelles-Capitale, plutôt que dans une école régie par l'article 7 § 3-B de la loi du 2 août 1963, elle résulte de leur propre choix et non d'une immixtion des autorités dans leur vie privée et familiale.

Reste à savoir si les mesures dont il s'agit violent la première phrase de l'article 2 du Protocole ou l'article 8 de la Convention, combinés avec l'article 14.

Ici encore, la réponse doit être négative.

Les six communes en question appartiennent à une région traditionnellement néerlandophone. En considération du grand nombre des francophones qui s'y trouvent le législateur y a instauré un régime dérogeant au principe de la territorialité. Il y subordonne l'organisation d'un enseignement officiel ou subventionné en français au dépôt d'une demande émanant de seize chefs de famille domiciliés dans la commune considérée; de plus, cet enseignement s'accompagne obligatoirement de l'étude approfondie du néerlandais. Ce faisant, la loi ne dépasse pas un cadre tracé selon des critères objectifs et s'inspire d'un intérêt public. En outre, la création et le maintien d'un enseignement dispensé en français sont possibles dans lesdites communes. Enfin, le fait d'assortir cet enseignement de l'étude approfondie du néerlandais, alors que celle du français demeure facultative dans les écoles néerlandaises des mêmes communes, ne constitue pas une discrimination puisque ces dernières appartiennent à une région traditionnellement néerlandophone.

En ce qui concerne l'argument tiré de l'absence, à Kraainem, d'un enseignement secondaire officiel ou subventionné en français, la Cour rappelle que l'article 2 du Protocole n'oblige pas les Etats contractants à créer des établissements scolaires: il s'agit là d'une question laissée à l'appréciation des autorités nationales compétentes. La Cour constate aussi, une fois de plus, qu'en Belgique la scolarité obligatoire porte essentiellement sur l'instruction primaire. Elle relève, du reste, que Kraainem ne possède pas non plus, à l'heure actuelle, d'enseignement néerlandophone du niveau secondaire.

D. Sur la quatrième question

20. La quatrième question porte sur le point de savoir s'il existe ou non, dans le cas des requérants, une violation de l'article 2 du Protocole additionnel et des articles 8 et 14 de la Convention, ou de tel d'entre eux,

«quant aux conditions auxquelles obéit, pour les enfants dont les parents résident en dehors de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, l'inscription dans les écoles de cet arrondissement (article 17 de la loi du 30 juillet 1963).»

1. Faits [S. 57]

...

2. Arguments présentés par les requérants devant la Commission ou par son intermédiaire [S. 57—58]

...

3. *Arguments présentés devant la Cour par le Gouvernement belge et par la Commission* [S. 58—60]

...

4. *Décision de la Cour* [S. 60—61]

25. Les conditions auxquelles est subordonnée, pour les enfants dont les parents résident en dehors de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, l'inscription dans les écoles de cet arrondissement, sont définies à l'article 17 de la loi du 30 juillet 1963. L'application de ce texte ne viole, dans le cas des requérants, aucun des trois articles de la Convention et du Protocole invoqués par ceux-ci devant la Commission.

La Cour rappelle en effet que la première phrase de l'article 2 du Protocole n'implique, en elle-même, aucune exigence d'ordre linguistique et que l'article 8 de la Convention ne consacre pas un droit propre des parents en matière d'instruction de leurs enfants. Elle relève en outre que la disposition légale litigieuse n'a pas troublé d'une manière injustifiée la vie privée et familiale des requérants.

La Cour ne constate pas davantage, sur le point considéré, de discrimination contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec la première phrase de l'article 2 du Protocole ou avec l'article 8 de la Convention; pareille discrimination n'a d'ailleurs pas été démontrée par les requérants.

Dans son mémoire du 16 décembre 1965, la Commission a signalé à l'attention de la Cour le fait que là où il existe un double réseau d'enseignement officiel ou subsidié, par exemple à Bruxelles, les parents n'ont pas la liberté de choisir entre le français et le néerlandais pour l'instruction de leurs enfants. Dans la présente affaire, cette question revêt un caractère théorique puisque les requérants se déclarent francophones et désirent pour leurs enfants un enseignement en français; la Commission n'a d'ailleurs pas manqué de le souligner. Or, la Cour ne saurait trancher un problème qui ne se pose pas en l'espèce.

E. Sur la cinquième question

26. La cinquième question porte sur le point de savoir s'il y a ou non, dans le cas des requérants, violation de l'article 2 du Protocole additionnel et des articles 8 et 14 de la Convention, ou de tel d'entre eux,

«en tant que l'article 7, dernier alinéa, de la loi du 30 juillet 1963 et l'article 7 § 3 de la loi du 2 août 1963 empêchent certains enfants, sur le seul fondement de la résidence de leurs parents, d'accéder aux écoles de langue française existant à Louvain et dans les six communes de la périphérie de Bruxelles dotées d'un «statut propre», y compris Kraainem.»

1. *Faits* [S. 61—64]

...

2. *Arguments présentés par les requérants devant la Commission ou par son intermédiaire* [S. 64—66]

...

3. *Arguments présentés devant la Cour par le Gouvernement belge et par la Commission* [S. 66—68]

...

4. *Décision de la Cour* [S. 68—71]

32. La Cour examinera successivement les mesures légales et administratives régissant l'accès à l'enseignement francophone à Louvain et à Heverlee d'une part et dans les six communes dites à facilités d'autre part.

Louvain et Heverlee appartiennent à la région unilingue néerlandaise. Si le législateur y a autorisé le maintien d'un enseignement francophone, il l'a fait avant tout en considération des besoins découlant du caractère bilingue de l'Université de Louvain. Les principes dominant, dans les deux communes, le fonctionnement de l'enseignement en langue française, déterminent aussi les conditions d'accès à cet enseignement. Le bénéfice des textes litigieux (article 7 *in fine* de la loi du 30 juillet 1963 et arrêtés royaux des 8 août 1963 et 30 novembre 1966) dépend donc de leur objet. Il est accordé, au premier chef, aux professeurs, employés et étudiants francophones de l'Université de Louvain, sans la présence desquels cette dernière ne pouvait demeurer bilingue. De même, si les classes françaises de Louvain et de Heverlee restent ouvertes aux enfants de familles francophones résidant en dehors de la région unilingue néerlandaise, c'est parce qu'elles servent de sections didactiques à l'Université bilingue de Louvain. Quant à la faveur accordée à certains enfants de nationalité étrangère, elle se justifie par les usages de la courtoisie internationale. Dès lors, l'exclusion des enfants de langue française habitant la région unilingue néerlandaise et dont les parents ne comptent point parmi les professeurs, les étudiants et les membres du personnel de l'Université, ne constitue pas une mesure discriminatoire eu égard à la légitimité de l'objectif spécifique du législateur.

La situation est tout autre dans le cas des six communes «à facilités», qui appartiennent à l'agglomération entourant Bruxelles, capitale d'un Etat bilingue et centre international. D'après les renseignements fournis à la Cour, lesdites communes comptent un nombre important de familles francophones; elles constituent, jusqu'à un certain point, une zone de caractère «mixte».

C'est pour répondre à cette donnée de fait que l'article 7 de la loi du 2 août 1963 a dérogé au principe de territorialité, ainsi que la Cour l'a noté en traitant la troisième question. Il ressort, en effet, de son paragraphe 1^{er} que les six communes ne relèvent plus de la région unilingue néerlandaise, mais forment un «arrondissement administratif distinct» doté d'un «statut propre». Le paragraphe 2 en tire une première série de conséquences: il prévoit en substance que les six communes dont il s'agit bénéficient d'un régime bilingue «en matière administrative». Quant au paragraphe 3, dont les requérants contestent la compatibilité avec les articles 8 et 14 de la Convention et avec l'article 2 du Protocole, il s'applique «en matière scolaire». Il dispose que la langue de l'enseignement est le néerlandais dans les six communes; il prescrit cependant l'organisation, au profit des enfants dont le français est la langue maternelle ou usuelle, d'un enseignement français, officiel ou

subsidé, aux niveaux gardien et primaire, à condition que seize chefs de famille la demandent. Toutefois, ce dernier enseignement n'est pas accessible aux enfants dont les parents résident en dehors des communes considérées. Au contraire, les classes néerlandaises des mêmes communes accueillent en principe tout enfant, quels que soient sa langue maternelle ou usuelle et le lieu de résidence de ses parents. La condition de résidence ne jouant donc qu'à l'égard de l'un des deux groupes linguistiques, la Cour se trouve appelée à rechercher s'il en résulte une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention, combiné avec la première phrase de l'article 2 du Protocole ou avec l'article 8 de la Convention.

Une telle mesure ne se justifie pas eu égard aux exigences de la Convention, en tant qu'elle comporte, au détriment de certains individus, les éléments d'un traitement discriminatoire fondé plus encore sur la langue que sur la résidence.

Tout d'abord, cette mesure ne s'applique pas de façon uniforme aux familles parlant l'une ou l'autre langue nationales. Les enfants néerlandophones qui résident dans la région unilingue française, d'ailleurs toute proche, ont accès aux établissements scolaires de langue néerlandaise existant dans les six communes, tandis que les enfants francophones habitant la région unilingue néerlandaise se voient refuser l'accès aux écoles françaises des mêmes communes. De même, les classes néerlandaises des six communes sont ouvertes aux enfants néerlandophones de la région unilingue néerlandaise, alors que les classes françaises desdites communes sont fermées aux enfants francophones de cette région.

Pareille situation contraste du reste avec celle qui découle des possibilités d'accès aux écoles de langue française de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, ouvertes aux enfants francophones indépendamment du lieu de résidence de leurs parents (articles 5 et 17 de la loi du 30 juillet 1963).

Il apparaît, dès lors, que la condition de résidence n'est pas imposée dans l'intérêt des établissements scolaires, pour des raisons d'ordre administratif ou financier; elle procède uniquement, dans le cas des requérants, de considérations tenant à la langue. En outre, la mesure litigieuse ne respecte pas entièrement, dans le chef de la plupart des requérants et de leurs enfants, le rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. La Cour relève à cet égard, en particulier, que l'impossibilité d'accéder aux écoles françaises, officielles ou subsidiées, des six communes «à facilités» affecte d'autant plus les enfants des requérants dans l'exercice de leur droit à l'instruction qu'il n'existe pas de telles écoles dans les communes où ils résident.

La jouissance du droit à l'instruction tel que la Cour le conçoit, et plus précisément celle du droit d'accéder aux établissements scolaires existants, ne se trouve donc pas, sur le point considéré, assurée à tous sans discrimination fondée, notamment, sur la langue. En d'autres termes, la mesure litigieuse se révèle à cet égard incompatible avec la première phrase de l'article 2 du Protocole, combinée avec l'article 14 de la Convention. Dans ces conditions, la Cour n'estime pas nécessaire de rechercher si ladite mesure respecte l'article 8 de la Convention, combiné ou non avec l'article 14.

F. Sur la sixième question

33. La sixième question porte sur le point de savoir s'il existe ou non, dans le cas des requérants, une violation de l'article 2 du Protocole additionnel et des articles 8 et 14 de la Convention, ou de tel d'entre eux,

«pour autant que les lois de 1932 entraînaient et que les lois de 1963 entraînent le refus absolu d'homologuer les certificats sanctionnant des études secondaires non conformes aux prescriptions linguistiques en matière d'enseignement.»

1. Faits [S. 71—75]

...

2. Arguments présentés par les requérants devant la Commission ou par son intermédiaire [S. 75—77]

...

3. Arguments présentés devant la Cour par le Gouvernement belge et par la Commission [S. 77—85]

...

4. Décision de la Cour [S. 85—87]

42. Les dispositions des lois de 1932 et de 1963 qui prévoyaient et prévoient le refus d'homologuer les certificats sanctionnant des études secondaires non conformes aux prescriptions linguistiques en matière d'enseignement, n'enfreignent ni la première phrase de l'article 2 du Protocole, ni l'article 8 de la Convention, considérés en eux-mêmes.

En effet, le droit à l'instruction, consacré à la première phrase de l'article 2 du Protocole, n'est pas mis en échec par les lois critiquées. En particulier, le droit d'obtenir, conformément aux règles en vigueur dans chaque Etat et sous une forme ou une autre, la reconnaissance officielle des études accomplies, n'est pas méconnu par lesdites dispositions légales: laissant entier ce droit, elles en subordonnent simplement l'exercice à la condition expresse d'un examen devant un jury central. Cet examen ne constitue pas une épreuve d'une difficulté excessive. Il ressort des pièces produites et des déclarations faites devant la Cour que le candidat peut passer l'épreuve en deux stades et dans la langue nationale de son choix et que tout candidat n'ayant pas réussi peut se représenter devant le jury central autant de fois qu'il le désire. De plus, le pourcentage des échecs enregistrés devant le jury central au niveau supérieur de l'enseignement moyen n'a rien d'anormal. Au demeurant, les frais d'inscription à l'examen sont minimales.

Quant à l'article 8 de la Convention, invoqué par les requérants devant la Commission, on ne voit pas comment le système du jury central pour l'enseignement moyen, entraînerait une violation du droit au respect de la vie privée et familiale. Ici encore, la Cour constate l'absence de violation.

Reste à savoir si les dispositions légales visées par la sixième question sont compatibles avec la première phrase de l'article 2 du Protocole, combinée avec l'article 14 de la Convention.

Cette question doit être examinée en fonction des critères que la Cour a dégagés ci-dessus pour déterminer si une mesure donnée revêt un caractère discriminatoire au sens de l'article 14.

A ce sujet, la Cour relève tout d'abord que le législateur, en adoptant le système litigieux, a poursuivi un but d'intérêt public: favoriser l'unité linguistique à l'intérieur des régions unilingues et, notamment, promouvoir chez les élèves la connaissance approfondie de la langue usuelle de la région. Ce but d'intérêt public ne comporte, en lui-même, aucun élément discriminatoire.

En ce qui concerne le rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé, la recherche de la réponse offre de plus grandes difficultés.

L'une d'entre elles réside dans le fait que les enfants qui, étant titulaires d'un certificat non homologable pour des raisons d'ordre purement linguistique, doivent subir un examen devant le jury central, se trouvent dans une situation moins avantageuse que les élèves ayant obtenu un certificat de fin d'études homologable. Toutefois, cette inégalité de traitement résulte en général d'une différence relative au régime administratif de l'établissement fréquenté; dans le premier des deux cas susmentionnés, il s'agit d'ordinaire d'un établissement qui, en vertu de la législation en vigueur, n'est pas soumis à l'inspection scolaire; dans le second, au contraire, le certificat émane nécessairement d'un établissement assujéti à une telle inspection. Ainsi, l'Etat traite inégalement des situations inégales. Il ne prive pas l'élève du fruit de ses études. En effet, le titulaire d'un certificat non homologable peut obtenir la reconnaissance officielle de ses études en se présentant devant le jury central. L'exercice de son droit à l'instruction n'est donc pas entravé d'une manière discriminatoire au sens de l'article 14.

Il n'est cependant pas impossible que l'application des dispositions légales litigieuses aboutisse, dans des cas individuels, à des résultats qui mettraient en cause l'existence d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé, au point de constituer des discriminations.

Lors des débats devant la Cour, la Commission a en effet avancé l'hypothèse d'un refus d'homologation opposé à un élève qui aurait suivi, au début de ses études secondaires, un enseignement non conforme aux lois linguistiques, fût-ce pendant quelques mois seulement, et dont les études ultérieures se seraient déroulées dans les conditions définies par ces lois, et ce dans un établissement soumis à l'inspection scolaire. Même dans un cas de ce genre, où l'on ne pourrait guère parler de fraude à la loi, les dispositions légales incriminées feraient obstacle à la délivrance d'un certificat homologable.

Un tel résultat, si tant est qu'il puisse découler de l'application de la loi, devrait inspirer des doutes sérieux quant à sa compatibilité avec le droit à l'instruction dont la Convention et le Protocole assurent à tous la jouissance sans discrimination aucune.

En l'espèce, toutefois, il n'a été ni établi, ni même allégué, que l'on en soit arrivé à pareil résultat dans le cas de l'un des enfants des requérants.

L'examen de l'hypothèse ainsi envisagée n'empêche donc pas la Cour de conclure que les dispositions légales visées par la sixième question ne se trouvent pas, en elles-mêmes, en contradiction avec les exigences de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Dit*, par huit voix contre sept, que l'article 7 § 3 de la loi du 2 août 1963 n'est pas conforme aux exigences de l'article 14 de la Convention combiné avec la première phrase de l'article 2 du Protocole additionnel, en tant qu'il empêche certains enfants, sur le seul fondement de la résidence de leurs parents, d'accéder aux écoles de langue française existant dans les six communes de la périphérie de Bruxelles dotées d'un statut propre, y compris Kraainem;

Réserve le droit éventuel, pour les requérants intéressés, de demander une satisfaction équitable quant à ce point particulier;

2. *Dit* à l'unanimité, en ce qui concerne les autres points litigieux, qu'il n'y a eu et qu'il n'y a violation d'aucun des articles de la Convention et du Protocole invoqués par les requérants.

Fait en français et en anglais, le texte français faisant foi, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le vingt-trois juillet mil neuf cent soixante-huit.

Le Président
Signé: R. CASSIN

Le Greffier
Signé: H. GOLSONG

MM. les Juges A. Holmbäck, G. Maridakis, E. Rodenbourg, A. Ross, T. Wold, G. Wiarda et A. Mast estimant que l'article 7 § 3 de la loi du 2 août 1963 respecte la Convention et le Protocole additionnel (cf. le point 1 du dispositif), se prévalent du droit que leur confèrent les articles 51 § 2 de la Convention et 50 § 2 du Règlement de la Cour: MM. Holmbäck, Rodenbourg, Ross, Wiarda et Mast joignent à l'arrêt l'exposé de leur opinion dissidente collective; MM. Maridakis et Wold y joignent celui de leurs opinions dissidentes individuelles.

En outre, MM. les Juges G. Maridakis et T. Wold, tout en se ralliant au point 2 du dispositif, qui a trait aux autres questions soumises à la Cour, joignent à l'arrêt l'exposé de leurs opinions individuelles, se fondant sur des raisonnements différents de celui de la majorité.

Paraphé: R. C.

Paraphé: H. G.