

Das Minderheitenschulwesen in Kanada in der neueren Rechtsprechung des Privy Council¹⁾.

Dr. Karl Heck, Amtsrichter.

I. Tatsächliche Verhältnisse. — II. Bundesverfassung und Minderheiten. — III. Das Minderheiten-Schulwesen im besonderen. — IV. Schulwesen in Quebec. — V. Hirsch v. Montreal Separate School Commissioners. — VI. Schulwesen in Ontario. — VII. Sprachenfrage (Regulation 17). — VIII. Tiny S. S. Trustees v. R. — IX. Verwaltungsbeschwerde und Bundesintervention. — X. Schlußfolgerungen.

I.

Man pflegt das Minderheitenproblem als ein spezifisch europäisches Problem zu betrachten, und das mit Rücksicht auf die politische Bedeutung der nationalen Idee für die territoriale Gliederung Europas mit Recht. Allein es darf nicht übersehen werden, daß auch außerhalb Europas nationale Gegensätze zu ähnlichen Problemen führen können. Nächstehend soll ein Überblick über die Stellung der französischen Minderheit in Kanada gegeben werden, eine Frage, die deshalb besonderes Interesse verdient, weil wiederholt kanadische Staatsmänner die dortige Regelung des Minderheitenproblems als vorbildlich bezeichnet haben^{1a)}, und weil andererseits in den 52 Jahren des Bestehens der Dominion und ihrer Verfassung manche Erfahrungen gemacht worden sind, die für die Minderheitenverträge von 1919 noch nicht zur Ver-

¹⁾ Literaturübersicht. — Eine juristische Behandlung des kanadischen Minderheitenproblems als Ganzen ist mir nicht bekannt. Über die besonders wichtige Schulfrage enthalten die Lehrbücher und Kommentare des kanadischen Verfassungsrechts mehr oder weniger eingehende Ausführungen. Über die Geschichte unterrichtet am besten Kennedy, *Constitution of Canada*; über die tatsächlichen Verhältnisse neuestens Dafoe, *Great Britain and the Dominions*, Harris Foundation Lectures, 1927, S. 149 ff. Einen ausgesprochen einseitig protestantischen Standpunkt vertritt Sait in den *Annals* von 1913, den entgegengesetzten Standpunkt der Toleranz die Arbeiten von Morley, *Bridging the Chasm*, 1919 und W. H. Moore, *The Clash*, New York, 1918. Vgl. ferner das in den *Annals*, New York von 1913 und 1923 in besonderen Monatsheften zusammengefaßte Material und von deutscher Literatur Kempf, *Kanada und seine Probleme*, 1926. Weitere Literatur im Text.

^{1a)} Vgl. Mackenzie-King, 9. Völkerbundsversammlung 7. 9. 28, *Compte rendu* der 2. Sitzung S. 5; Dandurand im Plenum der 8. Vollversammlung; *JO Suppl. spéc.* Nr. 54 S. 113.

fügung stehen. Die Verhältnisse bieten auch insofern juristisches Interesse, als sie gewisse Grundauffassungen des Engländers bezüglich des Verhältnisses von Staat und Individuum in der Grundrechtsfrage zum Ausdruck bringen, im Hinblick auf den entscheidenden Einfluß, den englische Gedanken auf die Fassung der internationalen Minderheitenverträge gewonnen haben, von besonderer Wichtigkeit²⁾. Zudem geben zwei neuere Entscheidungen des Privy Council, des höchsten Reichsgerichts, besonderen Anlaß, sich mit dieser Frage zu beschäftigen.

Einige Daten seien vorausgeschickt. Nach dem Zensus von 1921 waren von den 8,7 Millionen Kanadiern 2,4 Millionen Katholiken französischen Ursprungs³⁾. Diese französische Minderheit — denn als solche müssen die Franko-Kanadier bei ihrer politischen und religiösen Sonderstellung angesehen werden und empfinden sie sich selbst — bildet das Hauptkontingent der Bevölkerung der Provinz Quebec⁴⁾ (1,9 Millionen Franzosen auf 2,4 Millionen Einwohner). Der Rest verteilt sich auf die 8 anderen Provinzen, von denen vor allem Ontario, die Hochburg des kanadischen Nationalismus, eine französische Minderheit von gegen 300 000 Einwohnern auf etwa 3 Millionen Gesamtbevölkerung besitzt. Dabei dringt die sich rasch vermehrende französische Bevölkerung von ihren ursprünglichen Sitzen in Quebec und Ostontario allmählich nach Westen in ursprünglich rein englische oder gar nicht besiedelte Landesteile ein: die englische Bevölkerung befindet sich hier in Verteidigungsstellung.

Die Eigenart des kanadischen Nationalitätenproblems ergibt sich zum Teil schon aus dieser zahlenmäßigen Verteilung und den geographischen Verhältnissen, zum Teil aber auch aus besonderen soziologischen Faktoren.

Die französische Bevölkerung befindet sich nicht in Irridentastellung. Wir verstehen hierunter, daß eine völkische Minderheit in an den Mutterstaat derselben Nationalität unmittelbar angrenzenden Gebieten wohnt (Typus: Südtirol bis 1918). Es liegt auf der Hand, daß gerade diese Fälle politisch und daher auch rechtlich die größten Schwierigkeiten bereiten: der Nationalstaat hat die Tendenz, politische und völkische Grenzen zu seinen Gunsten in Einklang zu bringen, woraus im Irridentafall ein besonderes Spannungsverhältnis zwischen Mehr-

²⁾ Temperley, *History of the Peace Conference*. Vol. V S. 137 f.

³⁾ Nach *Statesman's Year Book* 1928. Die kleineren Gruppen von Einwanderern anderer Nationalität, Deutsche, Italiener, Slaven, assimilieren sich erfahrungsgemäß rasch und kommen für die folgenden Überlegungen nicht in Betracht.

⁴⁾ Die kanadischen Provinzen tragen diese Bezeichnung zu Unrecht. Kanada ist Bundesstaat im Rahmen des britischen Reiches, die einzelnen Provinzen entsprechen staatsrechtlich etwa unseren Ländern.

heit und Minderheit und besonders erbitterte Kämpfe um die Assimilation der Minderheit sich ergeben. Derartige außenpolitische Gesichtspunkte scheiden für Kanada aus: von einem Anschluß der Franko-Kanadier an das Mutterland, von dem sie seit 170 Jahren getrennt sind, kann keine Rede sein; schon der religiöse Gegensatz verhindert solche Gedanken. Ebensovienig kennt die französische Minderheit Bestrebungen auf Erlangung politischer Selbständigkeit im Sinne der Bildung eines eigenen Staatswesens; der Zusammenschluß der englischen Besitzungen in Nordamerika durch den British North America Act von 1867⁵⁾ ist im Einverständnis mit der französischen Bevölkerung erfolgt und von dieser nie in Frage gestellt worden⁶⁾. An der Loyalität der Franko-Kanadier gegenüber Reich und Dominion ist daher nicht zu zweifeln; im Gegenteil treibt die Angst vor der kulturellen Absorption durch das Angelsächsentum gerade die Franko-Kanadier dazu, immer wieder die Selbstständigkeit der Dominion zu verteidigen. Dies gilt insbesondere für einen etwaigen Anschluß an die Vereinigten Staaten, der mitunter sogar in anglo-kanadischen Kreisen als ein Mittel zur Lösung des innerkanadischen nationalen Problems empfohlen wird⁷⁾. Das Beispiel Louisianas, in dem das Französische so gut wie verschwunden ist, zeigt, wohin bei jeder Veränderung des politischen Status die Entwicklung führen würde: zu einem Verschwinden der französischen Kultur und zum Aufgehen der französischen Bevölkerung im nord-amerikanischen smelting pot. Das Minderheitenproblem ist also in Kanada von außenpolitischen Hintergründen rein und insofern seine Behandlung ein Schulfall für die Demonstration des ganzen Fragenkomplexes.

Begünstigt dieses Fehlen politischer Aspirationen eine billige Lösung der Minderheitenfrage, so wird diese durch die Konzentration des größten Teiles der Minderheit in einer Provinz noch mehr erleichtert. Quebec ist fest in französischen Händen, die englische Bevölkerung ist hier in der hoffnungslosen Rolle einer Minderheit⁸⁾. Damit besteht eine gewisse Möglichkeit, einen Druck auf die französische Minderheit durch einen Gegendruck auf die Engländer in Quebec auszugleichen — eine gewisse Annäherung an das Prinzip des »gleichen Opfers«⁹⁾, das im Hinblick auf die Verknüpfung der beiderseitigen Interessen die relativ beste Gewähr für die Behandlung der Minderheiten bietet; freilich muß

5) 30 Vict. chap. 3, im folgenden zitiert "B. N. A."

6) Zur Geschichte des B. N. A. vgl. Kennedy, Constitution of Canada, p. 256 ff.

7) Vgl. Politicus: What is the Matter with Canada? London 1928, S. 38.

8) Ca. 19,5% der Bevölkerung Quebecs ist englisch, der Prozentsatz nimmt (vorzugsweise durch Auswanderung und Geburtenrückgang) ständig ab.

9) Laun in Strupps Wörterbuch des Völkerrechts Bd. 2, S. 89, Art. Nationalitätenproblem.

in Anbetracht des zahlenmäßigen Verhältnisses letzten Endes jede Verschärfung der Gegensätze zum Nachteil der Minderheit ausschlagen. Immerhin bietet Quebec den in den englischen Provinzen lebenden Franzosen einen Rückhalt; der Einfluß dieser Provinz auf die Dominionregierung ist schon manchmal den 8 englischen Provinzen, bei denen die eigentlichen Minderheitsprobleme liegen, recht unbequem geworden. Und für das Gros der Minderheit ist nicht nur kulturelle, sondern weitgehende politische Selbstverwaltung in bundesstaatlicher Form gegeben.

Andererseits wird der Gegensatz zwischen Mehrheit und Minderheit durch verschiedene Momente vertieft. Wie überall, tritt auch hier der Gegensatz der Sprache am sinnfälligsten in Erscheinung. Aber der sprachliche und nationale Gegensatz wird entscheidend verschärft durch den konfessionellen: die französische Bevölkerung ist durchweg katholisch, die englische Bevölkerung überwiegend protestantisch. Die Anwesenheit einer starken irischen Bevölkerung katholischer Konfession und englischer Muttersprache verwischt zwar das Zusammenfallen des religiösen und des nationalen Gegensatzes; tatsächlich sind aber beide Momente untrennbar verbunden und wirken sich gegenseitig verstärkend in derselben Richtung¹⁰⁾. Praktisch wird allerdings der konfessionelle Gegensatz sehr stark in den Vordergrund geschoben, um die Bedeutung der unerwünschten nationalen Gegensätze zu verschleiern.

Religiöser und nationaler bewirken zusammen den kulturellen Gegensatz. Der katholische Franzose ist wesentlich konservativ, hängt in wirtschaftlichen Dingen an der Überlieferung, steht in geistiger Beziehung unter klerikalem Einfluß: der bäuerliche Kleinbetrieb auf primitiver Grundlage ist noch heute sein eigentliches Element. Demgegenüber vertritt der angelsächsische Protestant den Modernismus und Fortschritt; beeinflußt von den benachbarten Vereinigten Staaten betont er wirtschaftliche Aktivität und autoritätsfreien Individualismus: "on the one hand, Protestantism, democratic, realistic, modernistic; and on the other, Roman Catholicism, paternalistic, idealistic, reverencing the past" (Morley, a. a. O. S. 102). Hierarchie und Habitant sind die beiden Schlagworte, mit denen der Anglo-Kanadier seine französischen Landsleute charakterisiert. Mit einem gewissen Recht erscheint dem Engländer der Franzose als rückständig, ungebildet, voller Vorurteile,

¹⁰⁾ Vgl. Morley, *Bridging the Chasm*, S. 37: "In the literature of the French-Canadian people it is not our obnoxious creed that is continually referred to . . . their pet name for us is not *hérétiques* but *Boches*". 1913 erklärte anläßlich des Streites um regulation 17 ein französischer Geistlicher: "As priest of this parish I have charge of these families and their interests, both national and religious. The wish of the parents, as is my wish, is that French be taught in our schools to our children as heretofore. I protest against the unjust and outrageous appointment of Protestant inspectors. If need be, it will be myself who will cause the children to leave the school if the inspector insists on wishing to make a visit" (24 O. L. R. 481).

voller "medievalism" (Morley, a. a. O. S. 116), während umgekehrt die betriebsame Weltlichkeit des Protestanten beim französischen Katholiken auf entschiedene, weltanschaulich begründete Abneigung stößt.

Aber daneben hat dieser kulturell-konfessionelle Gegensatz auch eine politische Seite. Die auch in den Vereinigten Staaten weithin bestehende Aversion gegen den Katholizismus, ein Ausfluß puritanischer Tradition, führt dazu, daß dem Katholiken seine Abhängigkeit von der Kirche als nationale Sünde vorgeworfen wird. Als im Jahre 1916 bei der Einführung der allgemeinen Wehrpflicht in Quebec der städtische Pöbel meuterte, wurde diese Tatsache sofort mit gleichzeitigen Revolten in Irland in Verbindung gebracht und auf Machenschaften des katholischen Klerus, auf eine angebliche Antipathie des Papstes gegen die Ententemächte zurückgeführt¹¹⁾. Der Papst erscheint als ausländischer Souverän, dem der Katholik in geistigen Dingen mehr gehorcht als seiner Regierung; nationale Demokratie einerseits, Unterwerfung unter einen ausländischen Souverän andererseits ist eine bequeme und weitverbreitete Antithese, wengleich einsichtige Engländer die Unhaltbarkeit dieser Formulierung zugeben müssen.

Erschwerend wirkt, daß religiöser und nationaler Gegensatz eine Vermischung der beiden Volksteile, wie sie noch der Durham Report, die für Englands kanadische Politik ausschlaggebende Denkschrift von 1840 erwartet hatte, bis jetzt völlig verhindert haben. Dies ist wohl in erster Linie auf den Einfluß der katholischen Kirche zurückzuführen: Mischehen bedürfen speziellen Dispenses unter Strafe der Exkommunikation, Besuch der protestantischen Schulen durch katholische Kinder führt zur Entziehung der Sakramente; Theater und Presse stehen faktisch unter kirchlicher Zensur¹²⁾. Andererseits dringen, wie erwähnt, die Franzosen allmählich in bisher rein englische Gebiete vor, womit selbstverständlich ein Eindringen des katholischen Klerus und französischer Kultur in Kirche und Schule Hand in Hand geht: ein weiteres Moment, was zur Verschärfung des Gegensatzes beiträgt, zumal die englische Bevölkerung es meist vorzieht, in solchem Falle das Feld zu räumen¹³⁾. Ist der Engländer allenfalls bereit, den Katholiken ihren bisherigen Status zuzugestehen, so betont er doch sein "Ontario remains English" und eifert gegen die Tätigkeit der französisch-katholischen Bureaux d'information, die die französische Bevölkerung bei ihrer

¹¹⁾ W. H. Moore, *The Clash!* New York 1918, Introduction. Moore und Morley vertreten beide den Gedanken der Versöhnung der Gegensätze; sie befinden sich dabei in Übereinstimmung mit der offiziellen Politik Kanadas nach dem Kriege. Doch fehlt es nicht an Gegenströmungen, vor allem in der nationalistischen Orange-Loge.

¹²⁾ Vgl. den allerdings sehr einseitigen Aufsatz von Sait, *Theocratic Quebec*, 45 *Annals* 1913, S. 68, 73 f.

¹³⁾ Vgl. Sait a. a. O. S. 71 f.

Wanderung unterstützen. Die Verschiebung des nationalen Besitzstandes durch die natürliche Wanderung führt zu immer neuen Reibereien.

Tatsächlich entspringt der politischen Geschichte Kanadas eine verschiedene Staatsauffassung beider Parteien. Der Frankokanadier betrachtet sich auf Grund seiner Leistungen als Kulturpionier als heimatberechtigter vom atlantischen bis zum pazifischen Ozean, seine Vorstellung ist die des *Nationalitätenstaates* nach dem Vorbilde Irlands oder Südafrikas, bei dem der Franzose in allen Provinzen dem Engländer gleich steht:

“Il faut prendre comme acquis que, en dépit des textes légaux, la race française, fondatrice de notre pays, doit être partout chez elle, d'un océan à l'autre. Cela implique la reconnaissance des droits naturels et historiques, sinon toujours légaux, de la langue française dans ce pays”¹⁴⁾.

Der Anglokanadier lehnt diese “two-stream” Theorie¹⁵⁾ ab. Die kanadische Nationalität ist englisch, das französische »Reservat« Quebec und die im B. N. A. garantierten Minderheitenrechte vermögen an diesem grundsätzlichen Standpunkt nichts zu ändern: “He would like to see the English language the distinction mark of their common citizenship in the Dominion of Canada”, erklärte noch kürzlich ein konservatives Unterhausmitglied¹⁶⁾. Der französischen These vom Nationalitätenstaat stellt er den Gedanken des kanadischen *Nationalstaates* englischer Sprache entgegen. Stimmen alle neueren Beobachter darin überein, daß neuerdings eine ruhigere Auffassung Platz gegriffen hat, so zeigt doch die Geschichte, welche Schwierigkeiten unter der ruhigen Oberfläche schlummern und wie geringer Anlässe es bei der beiderseitigen hochgradigen Empfindlichkeit bedarf, um die Gegensätze wieder wachzurufen. Die Ruhe ist weniger eine fruchtbringende Vorbereitungszeit, aus der die ersehnte nationale Einheit Kanadas hervorgeht, als ein unfruchtbarer Waffenstillstand¹⁷⁾.

Der Angelpunkt des Streites ist bis heute stets die Schulfrage gewesen, der im folgenden besondere Beachtung geschenkt werden soll. Vorher gilt es aber noch, die Stellung Kanadas im British Empire ins Auge zu fassen: hat sich doch England an der Lage der Minderheiten von jeher besonders interessiert gezeigt.

¹⁴⁾ La Revue du droit, Quebec, XII. 1927 p. 251.

¹⁵⁾ Dafoe p. 149.

¹⁶⁾ Edwards in Journal of the Parliaments of the Empire p. 812.

¹⁷⁾ Mit Beziehung auf den hier nicht näher interessierenden Alberta-Schulstreit von 1926/8 sagt Dafoe a. a. O.: “The incident is enlightening in two respects: as showing how these sectarian fires are still burning underground, and as exemplifying a political tendency which has in it possibilities of trouble. This is the alert watchfulness of the French-Canadian group...”

II.

Das kanadische Minderheitenproblem ist kein völkerechtliches. Dennoch besteht soziologisch und daher auch juristisch eine gewisse Verwandtschaft mit der europäischen Minderheitenfrage. Diese Verwandtschaft beruht zunächst auf einer gewissen Gleichartigkeit der grundlegenden politischen Vorgänge. Französisch-Kanada ist von England 1763 erobert und mit den englischen Kolonien in Nordamerika in der Folgezeit vereinigt worden. Damit hat England eine gewisse moralische und politische *Verantwortlichkeit* für die Lage der französischen Bevölkerung übernommen¹⁸⁾. Zwar sind die internationalen Verpflichtungen, die England in den Kapitulationen von Quebec 1759 und im Pariser Frieden von 1763 zum Schutz der französischen Minderheit eingegangen war¹⁹⁾, längst hinfällig; aber auch abgesehen hiervon hat die englische Verwaltung stets Wert darauf gelegt, den gegenüber der erworbenen Bevölkerung übernommenen Verpflichtungen loyal nachzukommen und ihre Interessen gegenüber den englischen Zuwanderern wahrzunehmen. Mit seiner loyalen Politik, insbesondere dem Quebec Act von 1774, der "Magna Charta" der französischen Bevölkerung verfolgte England ebenso wie 1919 die Ideologie des Schutzes der unterdrückten Minderheiten Hand in Hand mit dem realen Hintergrund der Notwendigkeit eines strategischen Stützpunktes gegen die kommende amerikanische Revolution²⁰⁾. In beiden Fällen ergab sich die Notwendigkeit, aus dem politischen Erfolg die Konsequenzen zu ziehen und die damit verknüpften Pflichten zu übernehmen: In beiden Fällen war eine Verstärkung der politischen Situation der Lohn der Uneigennützigkeit. Und der soziologischen Verwandtschaft beider Fälle entspricht eine gewisse Parallele der juristischen Behandlung.

1. Die maßgebenden Bestimmungen des kanadischen Minderheitenschutzes enthält der B. N. A. von 1867. Er beruht, getreu dem damals noch jungen Prinzip des self-government der Kolonien, auf einer Einigung der selbständigen Provinzen, den sogenannten Quebec resolutions, ist aber formell Gesetz des Londoner Parlaments und bedarf zu seiner Abänderung eines ebensolchen Gesetzes. Nun ist freilich das Westminster Parlament nach den durch die Reichskonferenz von 1926 kodifi-

¹⁸⁾ Dasselbe gilt von den Minderheitenverträgen von 1919:

C'est aux efforts et aux sacrifices des puissances principales alliées et associées ... que la nation polonaise doit d'avoir recouvré son indépendance ... de là vient donc pour les puissances l'obligation ... d'assurer les garanties de certains droits essentiels qui donneront aux habitants une protection nécessaire, que soient les changements qui puissent se produire dans la constitution intérieure de l'Etat polonais (Begleitnote zum Minderheitenvertrag vom 24. 6. 19 Abschn. II; Kraus, H., Das Recht der Minderheiten, S. 45).

¹⁹⁾ Vgl. hierzu mit Quellenabdruck Cupland, The Quebec Act, Oxford, 1925.

²⁰⁾ Vgl. das zitierte Werk von Cupland.

zierten Verfassungskonventionen verpflichtet, Anträgen der Dominion auf Verfassungsänderungen nachzukommen²¹⁾. Allein ein solcher Antrag bedarf nach Verfassungspraxis, sobald er die im B.N.A. verankerten Minderheitenrechte betrifft, der Zustimmung der Minderheit: der B.N.A. ist formell Gesetz, materiell Vertrag und eine Änderung dieses Vertrages bedarf der Zustimmung aller Beteiligten²²⁾. Ob diese Zustimmung vorliegt, entscheidet das Mutterland, das daher als Garant der Minderheitenrechte des B.N.A. noch heute erscheint. Die verfassungsgebende Gewalt der Dominion ist also durch den Minderheitenschutz beschränkt — eine Parallele zu den Bestimmungen des Art. 1 der modernen Minderheitenverträge. Die Beschränkung der verfassungsgebenden Gewalt der Dominion ist bisher trotz intensiver Opposition der Anglo-Kanadier erhalten geblieben; der Provinzialregierung von Quebec ist es stets gelungen, der Beseitigung der Minderheitenschutzbestimmungen und der Übertragung der vollen verfassungsgebenden Gewalt an die Dominion ihr Veto entgegenzusetzen²³⁾. Die politischen Vorteile für Mutterland und Minderheit liegen auf der Hand: Kein Wunder, daß der Franko-Kanadier den Reichsverband als sein stärkstes Schutzmittel zur Erhaltung seiner nationalen Eigenart betrachtet, und daß der kanadische Bismarck, Sir Wilfried Laurier, auf der Reichskonferenz von 1897 aus voller Überzeugung sagen konnte, vielleicht werde einst ein Franzose die letzte britische Flagge auf amerikanischem Boden verteidigen.

2. Der verfassungsrechtliche Minderheitenschutz durch das Mutterland wird dadurch garantiert, daß das Reich auch die oberste richterliche Gewalt ausübt durch den Privy Council, das höchste Reichsgericht, an den in bestimmten Fällen von den Gerichten der Dominien und Kolonien appelliert werden kann. Diese Gerichtsbarkeit ist politisch sehr umstritten, die Animosität aller Dominien gegen sie ist groß, und Irland, das renitenteste Glied des Staatenbundes, hat in letzter Zeit versucht, ihr die Anerkennung einfach zu verweigern. Allein gerade die französische Minderheit in Kanada ist der eifrigste Verteidiger dieser

²¹⁾ Vgl. Heck, Aufbau des Britischen Reichs, 1927, S. 29.

²²⁾ Lord Carnarvon bei der 2. Lesung des B.N.A. im Unterhause: "To those resolutions (die Quebec Resolutions von 1864, das Ergebnis der dem B.N.A. vorangehenden Verhandlungen) all the British Provinces in North America were, as I have said, consenting parties, and the measure founded upon them must be accepted as a treaty of union" (zit. bei Lefroy, Legislative Power in Canada, 1897 p. 3).

²³⁾ Der Dominion Provincial Conference vom November 1927 lag ein Vorschlag vor, wonach die Dominion die verfassungsgebende Gewalt übernehmen, aber für eine Änderung der minderheitenrechtlichen Bestimmungen, insbesondere der gleich zu besprechenden ss. 93 und 133, Einstimmigkeit aller Provinzen notwendig sein sollte. Die Ansichten über den Vorschlag waren sehr geteilt (Canadian Annual Review 1927/8 p. 32). Hier zeigt sich die Bedeutung von Quebec als Eckstein des Minderheitenrechts.

richterlichen Reichsaufsicht, die zunächst jedenfalls noch eine effektive Kontrolle über die Einhaltung der Vorschriften des B. N. A. auszuüben vermag²⁴⁾. Dieser richterliche Minderheitenschutz ist dadurch von besonderer Bedeutung, daß er nicht als Staatengerichtsbarkeit, sondern als Spitze der ordentlichen Gerichtsorganisation in Erscheinung tritt, daher jedem in seinen Rechten sich verletzt Glaubenden zugänglich ist. Es bedarf nicht wie bei der Haager Cour Permanente des Vorliegens einer Staatenstreitigkeit oder der Einholung eines Avis Consultatif durch den Völkerbundsrat, um seine Zuständigkeit zu begründen, sondern jeder Minderheitsangehörige und jede als Träger von Rechten und Pflichten auftretende Gruppe von solchen ist parteifähig. Allerdings ist das Recht auf Berufung an den Privy Council an eine besondere, von Fall zu Fall einzuholende Erlaubnis (*special leave*) dieses Gerichts geknüpft. Aber diese Erlaubnis wird für Berufungen vom Supreme Court of Canada regelmäßig erteilt, sofern

“the case is of gravity involving matter of public interest or some important question of law, or affecting property of considerable amount, or when the case is otherwise of some public importance or of a very substantial character”²⁵⁾.

Tatsächlich handelt es sich um eine reine Formfrage.

Vergleichen wir dieses Verfahren mit dem der internationalen Minderheitenverträge, so zeigen sich gewisse parallele Züge, die der allgemeinen strukturellen Gleichartigkeit von britischem Staatenbund und Völkerbund entsprechen: Fixierung des Minderheitenschutzes durch geschriebenes, auf Parteivereinbarung beruhendes, einseitigen Änderungen entzogenes Recht mit Verfassungskraft; Gewährleistung dieser Bestimmungen durch ein überstaatliches ständiges Gericht, das auf einseitige Anrufung entscheidet (Art. 12 des polnischen Minderheitenvertrages v. 28. 6. 1919). Ebenso klar tritt aber auch der Unterschied hervor: Ein wirkliches Klagerecht der einzelnen Minderheitsangehörigen und ihrer Organisationen gegenüber allen Eingriffen in ihre Rechte, ein gegenüber dem unwürdigen Petitionsverfahren vor dem Völkerbundsrat *de lege ferenda* gar nicht hoch genug einzuschätzendes Vorbild.

3. Die Bedeutung von geschriebenem Recht und richterlicher Kontrolle ist beschränkt. Das eigentliche Problem liegt bei dem politischen Organ, dem die laufende Durchführung und Anpassung des Minderheitenrechtes obliegt. Gerade im Hinblick auf die durch die Wanderung der franko-kanadischen Bevölkerung entstehenden Schwierigkeiten liegt hier das Kernproblem des kanadischen Minderheitenrechtes,

²⁴⁾ Vgl. Dafoe, p. 205.

²⁵⁾ Bentwich, *Privy Council Practice*; 2. Ed. 1926 P. 37.

und dieselben Schwierigkeiten wie beim Völkerbundsverfahren stehen auch hier einer befriedigenden Lösung entgegen.

Die Zuständigkeit für diese Aufgaben liegt in den Händen der Dominionregierung und der Provinzen. Die Reichskonferenz ist nur für gemeinsame Angelegenheiten aller Reichsteile, also nicht für eine innere Frage Kanadas zuständig; die Londoner Regierung hat sich auf die Bestandserhaltung der bestehenden Verfassungsbestimmungen zu beschränken. Der Schlüssel der Frage ist also die Kompetenz der Bundesregierung in Ottawa gegenüber den englischen Provinzen. Die allgemeinen Grundsätze der Kompetenzverteilung entsprechen denen der Vereinigten Staaten, d. h. sie sind starr und erschöpfend, es besteht keine Kompetenz-Kompetenz des Bundes wie sie dem deutschen Bundesstaatsrecht geläufig ist. An ihre Stelle tritt die durch S. 91 der Dominionregierung eingeräumte Kompetenz zur Gesetzgebung "for the peace, order and good government" Kanadas, die in der Verfassung der Vereinigten Staaten nicht enthaltene "reserve power" ²⁶⁾. Diese allerdings restriktiv auszulegende außerordentliche Bundeskompetenz schließt die Befugnis der Bundesregierung ein, in dringenden Fällen den Schutz der Minderheiten in den Provinzen zu überwachen; es besteht jedoch hierfür kein geregelter Verfahren und politische Gründe stehen einer Ausübung dieser Kompetenz im Regelfall entgegen ²⁷⁾. Dabei darf nicht übersehen werden, daß Quebec in der Bundesregierung stets stark vertreten ist und dort die Rolle eines Sachwalters der französischen Minderheiten in den englischen Provinzen schon infolge des klerikalen Einflusses übernehmen muß: Immerhin ist es reichlich übertrieben, wenn Dafoe die größte politische Gefahr der franko-kanadischen Frage in der Möglichkeit sieht, daß Quebec eine Bundesintervention in einer der englischen Provinzen erzwingt ²⁸⁾. Auch hier zeigt sich wieder, wie die bundesstaatliche Form des Staates den Minderheitenschutz erleichtert.

Diesem im wesentlichen befriedigenden Verfahrensschutz entspricht nun freilich nicht der Gehalt des materiellen Rechts. Vor allem: der B. N. A. kennt keinen allgemeinen Grundrechtsschutz. Dies erklärt sich daraus, daß in Kanada englisches Common Law in Kraft ist ²⁹⁾; damit

²⁶⁾ Lefroy, Canada's Federal System S. 94.

²⁷⁾ Besondere Aufsichtsrechte gegenüber den Provinzen sind der Bundesverwaltung allerdings in Schulfragen übertragen, worüber gleich zu reden sein wird.

²⁸⁾ A. a. O. S. 152. Dafoe ist Zeitungsunternehmer in dem stark nationalistischen Manitoba und insofern einseitig, aber für weite Teile der englischen öffentlichen Meinung repräsentativ.

²⁹⁾ In Quebec hat königliche Verordnung von 1786 französisches Zivil- und Zivilprozeßrecht an Stelle des Common Law wiederhergestellt: aber die Rechtsbehelfe des Common Law (trial by jury, habeas corpus etc.) standen den Bewohnern als britischen

sind gewisse Grundrechte, wie persönliche Freiheit (Habeas Corpus), Freiheit der Religionsausübung, Preß-, Vereins- und Versammlungsrecht usw. vorausgesetzt, ebenso das Rechtsstaatsprinzip, wonach jede Beschränkung persönlicher Freiheit rechtlicher Grundlage bedarf. Aber eine Niederlegung von Grundrechten durch die allein in der eben auseinandergesetzten Weise geschützte geschriebene Verfassung ist dem B.N.A. genau so unbekannt wie der Verfassung des Mutterlandes selbst³⁰). Dieses gibt den Grundrechten in Kanada dieselbe Schwäche wie in England. Die englische Verfassung steht auf dem Standpunkt der *sovereignty of parliament* ³¹): »das englische Parlament kann alles tun, nur nicht einen Mann in eine Frau verwandeln«. Daraus leitet die englische Praxis die absolute Suprematie des Gesetzes gegenüber dem Richter ab; ein richterliches Prüfungsrecht ist dem englischen Verfassungsrecht unbekannt. Rückwirkende Gesetze, freiheitsbeschränkende Einzelanordnungen in gesetzlicher Form sind zwar nicht mehr üblich, aber nur durch Gewohnheit und nicht durch Gewohnheitsrecht ausgeschlossen (das Institut der *indemnity acts* mit seiner nachträglichen Aufhebung von Rechtsmitteln gegen *bona fide* rechtswidrige Handlungen staatlicher Organe ist noch heute gebräuchlich), wenn auch ein solcher Gesetzesinhalt nicht vermutet werden darf ³²).

Dies Prinzip der parlamentarischen Omnipotenz gilt für die Domänen freilich nur mit gewissen Einschränkungen. Auf Grund ihres eigenartigen Souveränitätsbegriffes betrachtet die englische Judikatur die den Parlamenten der Domänen und Provinzen zugewandte Gesetzgebungskompetenz nicht als delegiert, sondern als souverän ³³) und insofern der Gesetzgebung jeden anderen Staates als gleichwertig: aber diese inhaltliche Gleichwertigkeit schließt nicht aus, daß die Kompetenz dem Umfange nach begrenzt ist. Ausgeschlossen ist z. B. jede Gesetzgebung mit exterritorialer Wirkung ³⁴). Gesetze, die diesen Kompetenzumkreis überschreiten, sind *ultra vires*, d. h. sie fallen aus dem Rahmen der möglichen Zuständigkeit heraus, und diese Fehlerhaftigkeit bewirkt absolute Nichtigkeit. Diese Nichtigkeit ist von den Gerichten nachzuprüfen: insofern unterliegt die Gesetzgebung der Dominion im Gegensatz zu der des Mutterlandes einem gewissen richterlichen Prüfungsrecht.

Untertanen vom Augenblick des Übergangs der Souveränität an zu (vgl. *Cupland*, a. a. O. S. 128). Vgl. jetzt Art. 1011 und 1114 des *Code de proc. civ. v. Quebec*.

³⁰) Ebenso den anderen Domänen mit Ausnahme von Irland.

³¹) Vgl. *Dicey*, *Introduction to the constitution*. 8. ed. 1914.

³²) Vgl. *Keir-Lawson*, *Cases in constitutional law*, 1928, S. 2 ff.

³³) Vgl. *Keir-Lawson* a. a. O. S. 413, *Kennedy* a. a. O. S. 406 f. Immerhin ist die Terminologie bezüglich der Souveränität nicht einheitlich.

³⁴) Vgl. *Heck*, *Aufbau* S. 32.

Allein die allgemeine Tendenz der Dominionen und Kolonien, ihre Verfassung und Verfassungspraxis den bewährten Einrichtungen des Mutterlandes anzupassen, führt zu einer Einschränkung dieses Prüfungsrechts und zu einer Annäherung an das Prinzip der sovereignty of parliament. Die übliche Formel für die Erteilung der Gesetzgebungskompetenz an die Legislativen des Reiches lautet: "to make laws for the peace, order and good government" des betreffenden Gebietes (B. N. A. s. 91). Nach der festen Judikatur aller englischen Gerichte ist diese Formel absolut zu fassen (all-inclusive), die Vorstellung, daß innerhalb dieser Kompetenz die Regeln des Common Law oder der natürlichen Gerechtigkeit beobachtet werden müssen, wird nachdrücklich abgelehnt³⁵⁾:

"Courts of law ... have no right to enquire whether the jurisdiction has been exercised wisely or unwisely, justly or unjustly. Magna Charta may be interfered with; taxation imposed without regard to uniformity or equality; class legislation and laws discriminating against race may be enacted; one man's property may be taken from him and given to another without compensation; ex post facto legislation passed; in short, the power may be abused but the only remedy is an appeal to those by whom the legislature is elected"³⁶⁾.

Hier zeigen sich die Folgen aus der grundsätzlichen Ablehnung von geschriebenen Grundrechten. Im Gegensatz zu der Verfassung der Vereinigten Staaten legte die englische das Schwergewicht nicht auf die staatsfreie Sphäre im liberalen Sinne, sondern auf den Freiheitsschutz im Verfahren der souveränen Repräsentation. Vom Standpunkt des Minderheitenrechtes aus bedeutet das eine entschiedene Benachteiligung: die nur auf Common Law beruhenden Grundrechte stehen zur Verfügung der Legislativen der Dominion und der Provinzen. Insbesondere gilt dies für das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetze, das für den völkerrechtlichen Schutz der Minderheiten durch die Minderheitenverträge eine so hervorragende Bedeutung erlangt hat: dieses Prinzip muß zurücktreten hinter den in der Gesetzgebung zum Ausdruck gelangenden politischen Notwendigkeiten. Mag es auch richtig sein, daß der Engländer größeres Vertrauen zu seiner parlamentarischen Vertretung haben darf

³⁵⁾ Vgl. Keir-Lawson S. 414 ff. und den ebenda S. 426 zitierten leading case Phillips v. Eyre, 1870 L. R. 6 Q. B. 1. ferner Clement, Canadian constitution, 1916, S. 352, 358.

³⁶⁾ Cameron: Canadian Constitution and the Judicial Committee of the Privy Council 1915 p. 59. Seinen gesetzlichen Ausdruck hat dies Prinzip gefunden in dem Colonial Laws Validity Act 1865 s. 3: "No colonial law shall be or be deemed to have been void or inoperative on the ground of repugnancy to the law of England, unless the same shall be repugnant to the provisions of some such Act of Parliament, order, or regulation as aforesaid". Also nur Verstoß gegen geschriebenes Reichsgesetz bewirkt Nichtigkeitkeit

Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. I, T. 1: Abb.

als dies in Deutschland oder den Vereinigten Staaten der Fall ist — ob für die Dominien und Kolonien dieselbe Grundlage besteht, ist doch gerade im Hinblick auf die bestehenden Rassen- und Volksunterschiede sehr die Frage.

Praktisch beschränkt sich jedenfalls der Rechtsschutz der Minderheit auf die ihr ausdrücklich im B. N. A. gewährten Rechte. Abgesehen von einigen Bestimmungen, die Sonderrechte der Provinzen enthalten (Verfassung, Kompetenz, Einflußrechte)³⁷⁾ und hier nur insofern Erwähnung finden müssen als sie eine Majorisierung der Minderheitenprovinz Quebec ausschließen, wenn an eine solche je gedacht würde, kommen als Minderheitenschutz im eigentlichen Sinne nur zwei Bestimmungen in Frage. Das eine ist die s. 133, die die Sprachenfrage regelt, indem für die Verhandlungen der Parlamente und Gerichte und die Publikation der Gesetze usw. der Dominion und der Provinz Quebec englisch und französisch ausdrücklich gleichgestellt werden:

“Either the English or the French Language may be used by any Person in the Debates of the Houses of the Parliament of Canada and of the Houses of the Legislature of Quebec; and both those Languages shall be used in the respective Records and Journals of those Houses; and either of those Languages may be used by any Person or in any Pleading or Process in or issuing from any Court of Canada established under this Act; and in or from all or any of the Courts of Quebec.

The Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed and published in both those Languages.”

Versuche, die Zweisprachigkeit durch Gesetz weiter auszudehnen, namentlich sie in der Zivilverwaltung der Dominion durchzuführen, sind bisher erfolglos geblieben³⁸⁾. Ebenso wenig haben die Gerichte sich bereit gefunden, das Recht auf die Muttersprache als »natürliches Recht« über den Art. 133 hinaus zu schützen: “I am not able to appreciate the contention that that is a natural right pertaining to them which the Legislature is powerless to impair or destroy”³⁹⁾. “Mr. Belcourt urged that to regulate use of the French language in the separate school . . . is in some way inconsistent with a natural right vested in the French-speaking population; but unless this right was one of those reserved by the Act of 1867 such interference could not be resisted⁴⁰⁾”. Ungeschrie-

37) B. N. A. 1867, ss. 22, 37, Abschnitt V: Provincial Constitutions (ss. 58—88), Abschnitt VI: Legislative Powers (ss. 91—94).

38) Vgl. z. B. den diesbezüglichen Antrag Séguin im Unterhaus, VIII Journal of the Parliaments of the Empire 1927 p. 808 ff.; Keith in X Journal of Comparative Legislation 3d. Series p. 102; Dafoe a. a. O. p. 149 f.

39) Ontario Supreme Court in MacKell v. Ottawa Separate School Trustees, 24 D. L. R. 487 — eine Entscheidung über die berüchtigte “regulation 17” (s. u. S. 581 ff.).

40) 1917 A. C. 74 (der P. C. in der Berufungsinstanz in derselben Sache).

benes Recht tritt gegen Gesetzesrecht zurück — eine für die Minderheit sehr unangenehme Konsequenz der englischen Grundrechtsauffassung. Gewiß ist die Anerkennung der französischen Sprache als Parlaments- und Gerichtssprache von großem Wert: aber sie beschränkt sich auf die Provinz Quebec, in der sie ohnehin eine Selbstverständlichkeit ist, und auf die Dominion selbst. Es besteht also kein genereller Sprachschutz: weder für den Civil Service der Dominion noch für Parlament, Gerichte und Verwaltungsbehörden der acht vorwiegend englischen Provinzen, die doch zum Teil auch nicht unerhebliche französische Minderheiten haben. Insbesondere gilt dies für die Schulverwaltung.

III.

Bei der Abfassung des B. N. A. im Jahre 1867 war eine der Hauptschwierigkeiten das Problem der Schulverwaltung, bei dem die katholische Kirche ihren Einfluß zu Gunsten eines rein konfessionellen Schulwesens geltend machte, während die englische Bevölkerung eine staatlich-protestantische Schule erstrebte ⁴¹⁾. Das Ergebnis war ein Kompromiß, das den Provinzen die Schulangelegenheiten zur selbständigen Erledigung überließ, aber ihre Kompetenz im Hinblick auf die konfessionellen Gegensätze innerhalb der Bevölkerung beschränkte durch Klauseln zum Schutze der konfessionellen Minderheiten. Dies Kompromiß ist niedergelegt in der berühmten S. 93 des B.N.A. ⁴²⁾. Nach SS. 1 darf kein Provinzialgesetz eingreifen in wohlverworbene Rechte "with respect to Denominational Schools which any Class of Persons have by Law in the Province at the Union". SS. 2 gewährleistet den

⁴¹⁾ Kennedy a. a. O. S. 313.

⁴²⁾ Die S. 93 hat folgenden Wortlaut:

In and for each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Education, subject and according to the following Provisions:

- (1.) Nothing in any such Law shall prejudicially affect any Right or Privilege with respect to Denominational Schools which any Class of Persons have by Law in the Province at the Union:
- (2.) All the Powers, Privileges, and Duties at the Union by Law conferred and imposed in Upper Canada on the Separate Schools and School Trustees of the Queen's Roman Catholic Subjects shall be and the same are hereby extended to the Dissident Schools of the Queen's Protestant and Roman Catholic Subjects in Quebec:
- (3.) Where in any Province a System of Separate or Dissident Schools exists by Law at the Union or is thereafter established by the Legislature of the Province, an Appeal shall lie to the Governor General in Council from any Act or Decision of any Provincial Authority affecting any Right or Privilege of the Protestant or Roman Catholic Minority of the Queen's Subjects in relation to Education:
- (4.) In any case such Provincial Law as from Time to Time seems to the Governor General in Council requisite for the due Execution of the Provisions of this Section is not made, or in case any Decision of the Governor General in Council on any Appeal under this Section is not duly executed by the proper Provincial Authority

dissidierenden Protestanten und Katholiken in Quebec dieselben Rechte, die die katholische Bevölkerung in Ontario (dem damaligen Upper Kanada) in diesem Zeitpunkt hatte, stellt also die bei dieser Kompetenzverteilung der katholischen Mehrheit in Quebec ausgelieferten Protestanten in derselben Weise sicher wie die Katholiken.

Die Hauptschwierigkeit für die Verfassung des B. N. A. war das Problem der künftigen Entwicklung und seine Bedeutung für die Minderheitenfrage; denn die Gewährleistung bestehender Rechte konnte in einem noch so unentwickelten Lande unmöglich genügen. Hier schaltet der B. N. A. einen politischen Instanzenzug ein. SS. 3 und 4 der s. 93 bestimmen, daß die protestantische oder katholische Minderheit, der durch Provinzialgesetz vor oder nach dem Zeitpunkt der Union Minderheitenschulrechte durch Gesetz eingeräumt wurde, gegen jede Maßnahme, die diese Rechte beeinträchtigt, Beschwerde beim Generalgouverneur einlegen kann; zur Durchsetzung der Entscheidung des Generalgouverneurs steht der Dominion eine Aufsichtsgesetzgebungskompetenz im Einzelfall zu. Damit wird die allgemeine Bundesaufsicht der Dominion-Regierung für diese besonders wichtige Frage näher geregelt und gleichzeitig etwaigen Fortschritten der Entwicklung in gewissem Umfang Raum gegeben: geht doch die Beschwerde auch gegen eine Änderung erst nach 1867 eingeräumter Minderheitenrechte. Allerdings fehlt das Entscheidende, nämlich die Kompetenz der Dominion, in Anpassung an veränderte Verhältnisse den Provinzen die Einräumung von Minderheitenrechten aufzuerlegen⁴³): politischer Druck von Seiten des Klerus und der Provinz Quebec vermögen diesen Mangel nicht zu ersetzen. Außerdem ist der zur Entscheidung berufene Generalgouverneur (sachlich das Dominionministerium) eine politische Instanz, die bei ihrer Entscheidung sich in erster Linie von politischen und erst subsidiär von juristischen Überlegungen leiten lassen wird. Voll befriedigend gelöst ist das Problem der Rechtsfortbildung also auch hier ebensowenig wie im Völkerrecht, wiewohl gewisse Ansätze zu seiner Behandlung gegeben sind.

in that Behalf, then and in every such Case, and as far only as the Circumstances of each case require, the Parliament of Canada may make remedial Laws for the due Execution of the Provisions of this Section and of any Decision of the Governor General in Council under this Section.

Die Bestimmungen der S. 93 gelten für die vier alten Provinzen Quebec, Ontario, Neubraunschweig und Neuschottland. Die später beigetretenen Provinzen Manitoba, British Columbia, Prince Edward Island, Alberta und Saskatchewan sind durch entsprechende Bestimmungen in den den Beitritt erklärenden Reichs- und Dominiengesetzen gebunden.

43) Nur bei den wiederholten Neugründungen von Provinzen aus bisherigen Bundesterritorien konnte die Bundesregierung Minderheitenschutzklauseln in das Konstitutionsgesetz einfügen und tat das auch.

Wie ersichtlich, scheidet für die Fragestellung des B. N. A. das sprachliche Moment vollständig aus. Der verfassungsmäßig gewährleistete Sprachschutz ist durch die Bestimmung der S. 133 erschöpfend geregelt; in S. 93 ist nur der konfessionelle Gesichtspunkt berücksichtigt. Insofern betreffen die folgenden Ausführungen eigentlich das Problem der konfessionellen Schule als Unterfrage des größeren Fragenkomplexes Staat-Kirche. Dennoch schien die Behandlung als Minderheitenproblem gerechtfertigt einmal da dieses sich ja nicht nur auf nationale, sondern ebenso auf religiöse Minderheiten bezieht (auch die Minderheitenverträge von 1919 schützen gleichermaßen »minorités ethniques, de religion et de langue«), ferner weil die kanadischen Katholiken als Minderheit aufgefaßt und geschützt werden, schließlich weil der religiöse Gegensatz mit dem nationalen vielfach zusammenfällt, ja weitgehend nur den Deckmantel für letzteren bildet (vgl. oben S. 553).

Die provinzielle Autonomie hat zur Folge gehabt, daß trotz der einheitlichen Behandlung des Schulwesens im B. N. A. die Verhältnisse in den einzelnen Provinzen sich ganz verschieden entwickelt haben. Es lassen sich drei Systeme unterscheiden, die wir auch in der Geschichte des englischen Verwaltungsrechts als aufeinanderfolgende Stadien der Entwicklung wiederfinden.

1. Das älteste System ist das von Quebec, das dem bis 1859 in England geltenden Prinzip der rein konfessionellen, vom Staate nur unterstützten Schule entspricht. In Quebec herrscht, wie gleich näher darzulegen sein wird, völlige Kulturautonomie der protestantischen und katholischen Konfession, und zwar sowohl im Bereich der lokalen als auch im Bereich der zentralen Schulverwaltung. Der Staat ist hier aus der Schulverwaltung so gut wie ausgeschaltet und seine Rolle beschränkt sich auf finanzielle Unterstützung.

2. Im schärfsten Gegensatz hierzu steht das System der jungen westlichen Provinzen (Manitoba, Saskatchewan, Alberta und British Columbia) und der älteren sogenannten Seeprovinzen (Nova Scotia, Prince Edward Island, New Brunswick). In diesen Staaten mit noch jetzt sehr spärlicher Bevölkerung fehlte die Grundlage für eine Kulturautonomie des Schulwesens, sei es weil die dünne Besiedlung ein Nebeneinander mehrerer Schulverwaltungen nicht ertrug, sei es weil im Zeitpunkt der Festlegung der Verfassungen konfessionelle und nationale Minderheiten noch nicht bestanden. Daher ist hier die stark zentralistisch verwaltete öffentliche Schule, sei es als weltliche, sei es als bekenntnisfreie christliche Schule herrschend. Dieses System breitet sich immer mehr aus; das Beispiel der Vereinigten Staaten und vor allem das Bewußtsein, daß nur ein einheitliches, stark zentralisiertes Schulwesen die Grundlagen für die Schaffung eines einheitlichen Nationalbewußtseins zu legen vermag, führen in allen Provinzen immer mehr

zu einer Zentralisation und Vereinheitlichung. Wenn auch einzelne dieser Provinzen in ihren Schulgesetzen auf sprachliche und religiöse Verschiedenheiten der Bevölkerung Rücksicht nehmen 44), so sind doch diese Bestimmungen nicht durch den B. N. A. oder entsprechende Verfassungsbestimmungen geschützt, sondern können jederzeit durch die Provinzialgesetzgebung abgeändert werden.

3. Zwischen diesen Systemen der Staatsschule und dem System von Quebec bedeutet das System von Ontario einen Mischtypus. Zwar hat auch Ontario den Tendenzen auf Zentralisation und Vereinheitlichung des Schulwesens sich nicht entziehen können und betrachtet daher als Ziel der Schule die "creation and development of a spirit of national and empire sentiment as a basis of constructive citizenship" 45). Aber diesen Nationalisierungstendenzen standen die im B. N. A. der katholischen Minderheit verbrieften Rechte entgegen: daher kennt Ontario noch heute ein besonderes katholisches Minderheitsschulwesen in Form der Kulturautonomie neben der staatlichen Volksschule.

Erleichtert wird in allen Fällen der Ausbau eines Minderheitenschulsystems dadurch, daß nach früherem englischen System 45^a) die meisten Provinzen das Schulwesen nicht in die Hände der politischen Gemeinde legen, sondern besonderen, nur räumlich mit der Gemeinde zusammenfallenden Schulverbänden (school municipalities oder districts)

44) Saskatchewan kennt neben der öffentlichen Volksschule katholische und protestantische Separate School districts (22 bzw. 6 auf ca. 5000). Neu-Braunschweig hat am 1. 8. 28 eine besondere Kategorie zweisprachiger Schulen mit obligatorischem französischem Unterricht geschaffen (Revue du Droit, Québec sept. 1928 p. 58). Britisch Columbien kennt besondere Schulen für "settlements or communities under communal or tribal conditions as distinguished from the ordinary and usual conditions of family life, whether in professed exercise of any religious belief or in the carrying out of any theory of common ownership or property" (Revised Statutes 1924 Ch. 226 s. 129). In Manitoba hat ein durch Laurier vermitteltes Kompromiß von 1896 den jahrelangen Streit um die Minderheitenschulen (vgl. unten S. 592 f.) beigelegt, wonach täglich 1/2 Stunde konfessioneller Religionsunterricht auf Verlangen der Eltern von 10 Kindern (in den Städten 25) erteilt, auf Verlangen der Minderheit in Schulen mit mindestens 25 (in den Städten 40) Kindern ein katholischer bzw. protestantischer Lehrer angestellt, von der Regierung "fair representation" in der Besetzung der Prüfungs- und Aufsichtsbehörden (Inspektorate) zugesichert und bei Anwesenheit von mindestens 10 Kindern fremder Muttersprache diese Sprache neben Englisch als Unterrichtssprache nach dem "bilingual system" benutzt wird, wogegen die katholische Minderheit auf die (ihr durch den Privy Council bereits aberkannten) Minderheitenschulen verzichtete (Skelton, Life and Letters of Sir Wilfried Laurier II p. 16 f., Revised Statutes of Manitoba 1913 Ch. 165 ss. 249—258). Die Sprachenklausel ist 1916 wieder beseitigt worden (R. S. M., Consol. Amendments 1924 p. 1265).

45) Can. Annual Review 1927/8 p. 826.

45^a) In England aufgegeben durch den Education Act 1902 (2 Edw. VII. Ch. 42), der die Kommunalverbände (county council, county borough council etc.) zu Trägern der lokalen Schulverwaltung machte.

übertragen, deren Leiter (Board of Trustees oder Commissioners) von der zum Schulunterhalt verpflichteten Bevölkerung, d. h. im wesentlichen vom Grundbesitz (ratepayers), gewählt werden. Diese Boards sind in der Ausführung der Schulgesetze weitgehend selbständig, wenngleich staatlicher Aufsicht durch Inspektoren und staatlichen Verordnungen (regulations, instructions) unterworfen. Vor allem liegt den Schulverbänden die Finanzverwaltung der Schule ob. Diese erfolgt — ebenfalls nach englischem Vorbild — aus drei Quellen: Zuschüssen des Staates, Zuschüssen der Gemeinden und besonderen Kommunalabgaben für Schulzwecke (school rates) ⁴⁶⁾. Die Erhebung der school rate erfolgt regelmäßig durch den Schulverband selbst oder auf dessen Ersuchen durch die Gemeinde im Anschluß an die allgemeine kommunale Abgabe (rate), die vorwiegend eine Besteuerung des Grundbesitzes (Quebec), daneben auch eine Besteuerung von Gewerbe und Einkommen (Ontario) darstellt. Die staatlichen Zuschüsse (grants) beruhen auf Budgetgesetz und sind nach gesetzlicher Vorschrift durch den Unterrichtsminister auf die einzelnen Schulen zu verteilen ^{46a)}.

IV.

Wenden wir uns nach diesen Vorbemerkungen dem I. System (Quebec) zu. Hier ist der Gedanke der konfessionellen Kulturautonomie am reinsten durchgeführt ⁴⁷⁾. In der Zentralschulverwaltung wirkt sich das aus in einer Entpolitisierung: die Leitung des Unterrichtswesens liegt nicht in den Händen eines Kabinettsmitgliedes ⁴⁸⁾, sondern ist einer Kollegialbehörde, dem Council of Education übertragen. Dieser entscheidet jedoch als Ganzes nur Angelegenheiten nichtkonfessionellen Einschlags. In allen konfessionelle Interessen berührenden Fragen zerfällt er in ein katholisches und ein protestantisches Committee von 30 ⁴⁹⁾ bzw. 15 vom Gouverneur "during pleasure" ernannten, tatsächlich kooptierten Mitgliedern, die völlig selbständig sind und die tat-

⁴⁶⁾ Daneben haben die boards das Recht, Anleihen auszugeben.

^{46a)} Soweit Minderheitenschulen bestehen (Quebec und Ontario) ist diese Verteilung absolut paritätisch (s. u.), während der bekannte Art. 9 Abs. II der Minderheitenverträge sich darauf beschränkt, die Zuteilung einer »part équitable« von den staatlichen und kommunalen Zuschüssen vorzuschreiben, und auch das auf die Bezirke begrenzt in denen eine »proportion considérable« von Minderheitsangehörigen wohnt.

⁴⁷⁾ Gesetzliche Bestimmungen: Revised Statutes of Quebec, Ch. 133. Für die Großstädte Quebec und Montreal gelten besondere Bestimmungen. Die Ch. 133 basiert auf einem Gesetz von 1863 (26 Vict. Chap. 5), bezgl. der Organisation der Zentralverwaltung auf einem Gesetz von 1875.

⁴⁸⁾ Die parlamentarische Vertretung des Departments besorgt der Innenminister (Provincial Secretary), der aber praktisch keinen Einfluß auf die Leitung der Geschäfte hat (R. S. Q. Ch. 18 S. 3).

⁴⁹⁾ Unter den 30 katholischen Mitgliedern befinden sich ex officio sämtliche (15) Bischöfe der Provinz, die tatsächlich die katholische Schulverwaltung beherrschen.

sächliche Leitung der Schulverwaltung in Händen haben. Sie erlassen die Ausführungsbestimmungen zum Schulgesetz (ss. 28), bestimmen Lehrgang und Unterrichtsmittel, regeln die Schulaufsicht über die ihnen unterstellten Schulen durch konfessionelle Inspektoren usw. Ihr ausführendes Organ ist der beamtete Superintendent, dem ein protestantischer und ein katholischer Staatssekretär zur Seite stehen.

Möglich ist diese rein konfessionelle Organisation nur dadurch, daß keinerlei Zwang auf ihre Inanspruchnahme besteht. Nicht nur besteht keine allgemeine Schulpflicht (!), sondern es besteht auch nach den Grundsätzen der katholischen Schulpolitik völlige Privatschulfreiheit.

Öffentliche Schulen (public schools) sind alle Schulen, die sich der Oberaufsicht eines der beiden konfessionellen Committees unterstellen, aber ein Zwang hierzu besteht nicht. Doch hat nur die so beaufsichtigte public school das Besteuerungsrecht gegenüber den Unterhaltungspflichtigen und Anspruch auf Anteil an den staatlichen Zuschüssen für Erziehungszwecke (grants): In diesen finanziellen Vorteilen liegt ein indirekter Druck auf Angliederung der Privatschulen an die konfessionelle Schulverwaltung. Immerhin besteht eine staatliche Fürsorge für das Unterrichtswesen in dem Sinn, daß der Staat die Errichtung der erforderlichen Schulen einleitet. Dem dienen die vom Gouverneur auf Antrag der Einwohner und des superintendent einzurichtenden schoolmunicipalities. Der Parität beider Konfessionen in der zentralen Schulbehörde entspricht eine paritätische Behandlung beider Konfessionen in der unteren Schulverwaltung. Als Regel besteht allerdings in einer Gemeinde nur ein Schulverband mit einem board von (5) commissioners an der Spitze. Die Minderheit kann aber jederzeit einen eigenen Schulverband gründen durch Wahl und Konstituierung eines Board of Trustees (ss. 99 ff.)⁵⁰⁾ und zwar steht dieses Recht zu allen Grundbesitzern oder Kommunalsteuerepflichtigen (rate-payers) "professing a religious belief different from that of the majority of the rate-payers of such municipality". Es gilt also bei der personellen Abgrenzung von Mehrheit und Minderheit nicht ein rein subjektives Prinzip; vielmehr setzt die Anmeldung zur Minderheitsschule die tatsächliche Zugehörigkeit zum selben Bekenntnis voraus: verlangt wird die Zugehörigkeit zu der dissidierenden Konfession als Voraussetzung für die Erklärung, hieraus die Konsequenz für den Spezialfall der Schule ziehen zu wollen⁵¹⁾.

⁵⁰⁾ Nach dem Bericht des Superintendent für 1927/8 gab es am 30. VI. 1928 1454 katholische, 352 protestantische school municipalities mit 7133 (ca. 900) Schulen und 485 000 (ca. 68 000) Schülern (nach Revue du Droit 1929 p. 375).

⁵¹⁾ Über subjektive und objektive Theorie in der Frage der Minderheitsschule vgl. das Urteil der Haager Cour Permanente im Oberschlesischen Schulstreit und hier-

Den trustees des Minderheitenschulverbandes stehen gegenüber allen Angehörigen ihres Bekenntnisses, die sich dem Verbands anschließen und dies dem ordentlichen Schulverband mitteilen, dieselben Hoheitsrechte (jurisdiction) zu wie bisher dem Mehrheitsschulverband; insbesondere das Besteuerungsrecht gegenüber den supporters der Minderheitenschule, während diese von der Beitragspflicht zur Mehrheitsschule befreit sind. Die Abtrennung der Minderheit hat eine finanzielle Auseinandersetzung zur Folge: das Schulgebäude verbleibt der Mehrheit, eventuell gegen Zahlung einer Abstandssumme (s. 275). Im übrigen stehen sich bezüglich der Finanzierung der Schule Mehrheit und Minderheit gleich: sie haben dasselbe, den Grundbesitz belastende Besteuerungsrecht (rate, ss. 249 ff., s. 310), dieselben Rahmenbestimmungen für das zu erhebende Schulgeld, dieselben Ansprüche gegen den Staat auf gleiche Berücksichtigung bei der Verteilung der staatlichen Zuschüsse nach Maßgabe der Schülerzahl; in allen Beziehungen ist strengste Parität gewährleistet. — Werden die Dissidenten zur Mehrheit im Bezirk, so können sie durch Beschluß ihre Schule zur Mehrheitsschule erklären, die trustees verwandeln sich in den board of school commissioners und die Schule wird zur einzigen public school des betreffenden Bezirks — vorausgesetzt, daß nicht die bisherige Mehrheit ihrerseits sich dissidierend erklärt und zur Bildung eines Minderheitenschulverbandes schreitet (S. 104).

Es muß dahingestellt bleiben, wieweit diese weitgehende Selbstverwaltung der Bevölkerung in Schulfragen auf andere Verhältnisse übertragen werden könnte, wieweit nicht die Organisation und die Stoßkraft der kirchlichen Organisationen gerade in Schulfragen Voraussetzung für einen solchen Aufbau der Schulverwaltung von unten her bilden. Das System scheint jedenfalls zur Zufriedenheit beider Konfessionen zu funktionieren. Schwierig wird aber die Lage solcher Bevölkerungsteile, die den beiden Konfessionen nicht angehören, und das führt zu dem Problem, mit dem sich eine neuere Entscheidung des Privy Council auseinandersetzen hatte: die Stellung der Juden innerhalb dieses streng konfessionellen Schulsystems.

Ein Gesetz von 1903⁵²⁾ hatte die jüdische Bevölkerung in Schulfragen der protestantischen gleichgestellt mit Ausnahme des Besuchs des religiösen Unterrichts (ss. 576 ff.). Die jüdischen Kinder waren also berechtigt, die protestantischen Schulen zu besuchen, die jüdischen ratepayers hatten zur Unterhaltung der protestantischen Schulen beizutragen. Die Gründe für dies im Einvernehmen aller Beteiligten zustande gekommene Gesetz sind wohl darin zu suchen, daß der jü-

zu den Aufsatz von C. G. Bruns in Nation und Staat Juni 1928. Da die Zugehörigkeit zu einer Konfession objektiv leicht feststellbar ist, ergeben sich keine Schwierigkeiten bezüglich der Nachprüfung.

⁵²⁾ 3 Edw. 7, chap. 16 von Quebec.

dischen Bevölkerung an der das Praktische betonenden und vor allem in englischer Sprache erfolgenden protestantischen Erziehung mehr gelegen war als an der katholischen, und daß umgekehrt die protestantische Minderheit diese zahlenmäßige Verstärkung begrüßte. Allein die Änderungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung verschoben die Grundlage dieses Abkommens: von 2144 jüdischen Kindern im Jahre 1903 wuchs ihre Zahl auf 12 000 im Jahre 1923, offenbar vorwiegend südosteuropäische Juden ohne Grundbesitz, also finanziell keine Unterstützung, vielmehr eine erhebliche Belastung der protestantischen Schulverwaltung. Schon 1924 wurde bestimmt, daß der sogenannte "neutral penal", die Schulabgaben aus den Grundstücken juristischer Personen, zum Ausgleich von Härten verwandt werden sollten, doch genügte diese Zwischenlösung den Bedürfnissen nicht. Außerdem begannen die Juden eine Vertretung in den Schulverwaltungen und die Anstellung jüdischer Lehrer zu fordern, während andererseits der Betrieb der protestantischen Schulen durch die andere Verteilung der jüdischen Feiertage gestört wurde. Die Einrichtung besonderer jüdischer Schulen durch die protestantischen boards konnte nicht allen Bedürfnissen gerecht werden.

Vorbildlich für die Behandlung von Minderheitenfragen ist die Art und Weise, wie die Regierung die Lösung des Konflikts in Angriff nahm: sie setzte eine paritätische Kommission aus Vertretern der drei Konfessionen ein, die die tatsächlichen Verhältnisse untersuchen und Vorschläge machen sollte. Die Kommission beschloß, vor der Erstattung bestimmter Vorschläge einige Rechtsfragen zur Klärung zu bringen, die durch Kabinettsorder des Gouverneurs dem Supreme Court of Quebec unterbreitet wurden. Gegen dessen Entscheidung appellierten die jüdischen Kommissionsmitglieder an den Supreme Court of Canada und in letzter Instanz an den Privy Council. Die von diesem Gericht entwickelten Gesichtspunkte sind von allgemeinem Interesse und rechtfertigen eine eingehendere Auseinandersetzung.

V.

Die den Gerichten⁵³⁾ vorgelegten Fragen bezogen sich vor allem darauf, inwieweit das Gesetz von 1903 betr. die Einschulung jüdischer Kinder und die Beitragspflicht jüdischer ratepayers rechtsgültig sei oder gegen die Garantien der s. 93 des B. N. A. verstoße. Nach eingehender Schilderung des Schulwesens in der Provinz Quebec betont der P. C., die erste Voraussetzung für das Eingreifen der s. 93 des B. N. A. sei das Bestehen einer "denominational school in which any class of persons had by law any right or privilege at the Union"; und führt aus,

⁵³⁾ Hirsch v. Protestant School Commissioners of Montreal, 1928, A. C. 200 ff. Die Entscheidungen der Untergerichte 1926 (2) D. L. R. 8, 1926 Can. S. C. 270.

daß es keinem Zweifel unterliegen könne, daß die Minderheitenschulen der Dissidenten in diesem Sinne "denominational schools" seien:

"Where a school is founded by a body of Protestants and is maintained by their contributions and managed by Trustees appointed by them, where its teachers are chosen by those Trustees after examination by a Protestant Board of Examiners, where its religious books are selected by the Protestant minister and admission to the school is confined (except by favour) to the children of Protestant parents, it would be affectation to call that school anything but a denominational school; and the same is equally true of a like dissentient school under Roman Catholic control."

Und diese Schulen seien durch s. 93 s. 1 geschützt, denn an ihnen bestehen subjektive Rechte der Minderheit:

"It is plain also that the dissentient supporters of such a school, who are bound together by a common religious faith, form a 'class of persons' having special rights and privileges with respect to the school, including the right to appoint the managing Trustees and through those Trustees to select the teachers at the school, to control the course of study and to exclude children of another faith."

Daher stehen die Minderheitsschulen in den Landbezirken unter dem Verfassungsschutz der s. 93.

Das gelte aber trotz des konfessionellen Charakters aller public schools nicht für die Mehrheitsschulen, bei denen keinerlei subjektives Recht auf den konfessionellen Charakter bestehe. Hier entwickelt das Gericht den Begriff der "*de facto*" denominational school, die zwar tatsächlich konfessionell geführt werde, aber ohne daß dieser Zustand rechtlich festgelegt oder geschützt sei. Aus dem Bestehen eines konfessionellen Charakters allein folge noch nicht ein Rechtsanspruch auf die Erhaltung dieses Zustandes.

"Such a school, if in a single school district, is under the management of Commissioners appointed by the whole body of landholders and householders in the district without regard to their religious faith; and even in a district where a minority has established its own separate school, the electors who remain need not be all of the same religious persuasion. No doubt it is true, as stated by the Canadian Courts, that in most of the school districts in the rural area the majority of the landholders and householders are Roman Catholics, and, accordingly, that the common schools in those districts (other than the dissentient schools) are *in fact controlled* by members of that religious community; but, if so, the result is due to the circumstances of the particular school districts, and it is not a right or privilege to which any class of persons are 'by law' entitled."

“In a New Brunswick case (Maier v. Town of Portland 54), James L. J., who delivered the judgement of this Board, dealt with a similar contention as follows: ‘It has been contended on the part of the appellant that de facto they became denominational schools in this way — that is to say, that whereas the whole machinery was left local, that the ratepayers had the power of appointing the master, the ratepayers had the power of appointing the Trustees of the schools, but where the whole inhabitants of a district or the great majority of a district belonged to the Catholic faith or belonged to a Protestant Sect, there they could so work the school *practically* as to give it a denominational character or a denominational hue; that is to say, if all the children were Roman Catholics, Roman Catholic teaching would be found in that school. But the fact that that might be the accidental result of the mode of working the Act under the old system is not to give a legal right to that denomination, which was the right alone which was intended to be protected by the Federation Act of the Dominion of Canada. It is an accident which might have happened to-day, and might have been reversed to-morrow by a change of the inhabitants of the district or a change in their views; and that is not a thing to which it is possible to give the colour of a legal right’. It appears to their Lordships that this reasoning, although relating to a different statute, applies to the common schools (other than dissentient schools) in the rural area, and accordingly that as regards that area the separate or dissentient schools alone come within the protection of s. 93 (proviso 1) of the Act of 1867.”

Man wird der Begründung des P. C. zustimmen können, ohne sie doch für erschöpfend zu halten. Nicht erörtert wird z. B. die Frage, ob nicht der konfessionelle Charakter des öffentlichen Schulwesens überhaupt, insbesondere der Zentralleitung, alle unter der Oberaufsicht eines der beiden Committees stehenden Schulen als konfessionelle Schulen zu betrachten nötigt, zumal der Kirchenfabrik die Möglichkeit einer finanziellen Beteiligung an den katholischen Mehrheitsschulen mit der Folge, daß Pfarrer und Kirchengemeindevorsteher Mitglieder des board werden, offen steht. Und man wird nicht verkennen dürfen, daß die absolute Parität zwischen Mehrheits- und Minderheitsschulen, wie sie der Public School Act offenbar wollte, durch diese Auslegung zugunsten der (regelmäßig protestantischen) Minderheit gestört wird. Nach der Entscheidung des P. C. hätte die Mehrheit hinsichtlich der Reinhaltung der Schule von anderen Volksteilen eine ungünstigere Stellung als die Minderheit — ein wenig überzeugender Gedanke.

Etwas anders liegen die Verhältnisse in den beiden Großstädten Montreal und Quebec. Hier war es ein zweckloser Umweg, die gemischte

54) (1874) Wheeler's Confederation Law of Canada, 338, 367.

Bevölkerung auf den Weg der Konstituierung besonderer Minderheitenschulverbände zu verweisen. Daher wurde durch Gesetz von 1867 eine besondere paritätische Lokalschulverwaltung eingerichtet, bestehend aus einem katholischen und einem protestantischen Committee mit je 6 von der Stadtverwaltung ernannten Mitgliedern. Diese boards haben kein Besteuerungsrecht, sondern die Stadt erhebt eine einheitliche Schulabgabe, die nach Maßgabe der Bevölkerungszahl unter die beiden boards verteilt wird. Unter diesen Umständen bejaht der P. C. den konfessionellen Charakter der beiderseitigen Schulen:

“Every common school in either city was under the management and control of a board of commissioners chosen ... from persons of a particular religious faith, and each of these Boards is referred to (in s. 131) as ‘representing’ a religious persuasion. The school fund, contributed by the corporation was to be apportioned between the two Boards in proportion to the religious persuasions which they respectively represented, and therefore roughly (although not precisely) according to the religious faiths of those who contributed to the fund. The examination of teachers, the selection of religious books, and the right to visit the schools were based on a like separation of faiths. It is true that in the two cities a school belonging to either Board might before the date of Confederation be attended by children of a faith different from that represented by the Board; but it appears to their Lordships that the provisions for the management and control of the schools by persons of a particular religious persuasion set upon them a denominational stamp which could not be effaced by the attendance of a certain number of children of a divergent faith. The Roman Catholics in Montreal or Quebec formed a class of persons who had the right and privilege of having their schools controlled and managed by Commissioners of that religious persuasion and their teachers examined by Examiners of the same persuasion; and like privileges belonged to the Protestants of each city with regard to the schools controlled by the Protestant Board of Commissioners. This view is confirmed ... by the emphatic statements of the experienced judges who dealt with this matter in the Canadian Courts. Anglin C. J., in delivering the unanimous judgment of the Supreme Court of Canada, said that ‘under the Act of 1861 there were no dissentient schools either in Montreal or Quebec, although no doubt the schools in those cities were denominational schools’, and, again, that ‘nobody doubted that the Roman Catholic and Protestant separate schools of Quebec and Montreal were denominational schools or that the Protestants were a class of persons whose rights and interests were protected’; and similar expressions may be found in the judgments delivered in the Court of King’s Bench. Their Lordships cannot but assent to the views so expressed”.

Anschließend führt das Gericht aus, die Ansicht, der Ausdruck »Protestant« sei gleichbedeutend mit »nichtkatholisch« und schließe daher die Juden ein, sei unhaltbar:

“the Protestant community, although divided for some purposes into different denominations, is itself a denomination and capable of being regarded as a ‘class of persons’ within the meaning of s. 93 of the Act of 1867.”

Der P. C. wendet sich nun der Beantwortung der Hauptfrage zu: inwieweit ist das Gesetz betr. die Einschulung der Juden *ultra vires*? Wieweit verletzt es subjektive Rechte von “classes of persons” mit Bezug auf konfessionelle Schulen?

“Sect. 1 of the Act provides that any provision to the contrary notwithstanding, in all the municipalities of the province . . . persons professing the Jewish religion shall for school purposes be treated in the same manner as Protestants and for the said purposes shall be subject to the same obligations and shall enjoy the same rights and privileges as the latter.” This is very wide and comprehensive language, and, notwithstanding the forcible reasoning of Anglin C. J. to the contrary, their Lordships incline to the view that it would authorize the appointment of professing Jews to the Protestant Boards of Commissioners and Examiners in Montreal or Quebec, and might even justify a claim on the part of Jewish inhabitants in the rural area to join with Protestants in forming a dissentient school and appointing its Trustees. If so, the section plainly infringes the rights and privileges of Protestants in the Protestant schools in the city areas and in the dissentient schools elsewhere. Further, s. 6 of the Act 55), so far as it purposes to enable a professing Jew to send his children as of right to a Protestant dissentient school in the rural area, is an infringement of the rights belonging to Protestants at the Union and so goes beyond the legislative authority of the Provincial Legislature. With regard to ss. 2 to 5 of the Act, while they may no doubt require consideration by the Quebec Legislature in view of the decision in the present case, their Lordships agree with the view taken by the Supreme Court that they are not in themselves void as infringing s. 93 of the Act of 1867.”

So kommt der P. C. zu einer positiven Antwort auf die erste ihm unterbreitete Frage:

“1. Is the Statute of Quebec of 1903 (3 Edw. 7, c. 16) *ultra vires*?

No, except so far as it would enable persons professing the Jewish religion to be appointed to the Protestant Board of School

55) Wortlaut: “6. After the coming into force of this Act, the children of persons professing the Jewish religion shall have the same right to be educated in the public schools of the Province as Protestant children, and shall be treated in the same manner as Protestants for all school purposes”.

Commissioners in the City of Quebec or Montreal or to any Protestant Board of Examiners or to take part with Protestants in the establishment of a dissentient school outside those cities, and except so far as it would confer the right of attendance at dissentient schools outside the cities of Quebec and Montreal upon persons of religious faith different from that of the dissentient minority."

Damit ergibt sich auch die Stellung des P. C. zu den weiteren ihm unterbreiteten Fragen.

"2. Under the said statute — (a) can persons of Jewish religion be appointed to the Protestant Board of School Commissioners of the City of Montreal? (b) is the Protestant Board of School Commissioners of the City of Montreal obliged to appoint Jewish teachers in their schools should they be attended by children professing the Jewish religion?

2a. On the construction of the statute, yes."

Zu den Fragen 2b, 3, 4, 5 und 7 schließt sich der P. C. dem Untergerichte an, das die die Frage 2 b verneint und die weiten Fragen wie folgt beantwortet:

"3. Can the Provincial Legislature pass legislation providing that persons professing the Jewish religion be appointed — (a) to the Protestant Board of School Commissioners of the City of Montreal; or (b) to the Protestant Committee of Public Instruction; or (c) as advisory members of these bodies?

Question No. 3. — Answers: To part (a), No. To part (b), This Committee is the creature of post-Union legislation, and, therefore, its personnel is subject to Provincial legislative control; but, as it is presently constituted, only Protestants are eligible for appointment to it. To part c). This question can be answered only when the powers and duties of such advisory members shall have been defined.

4. Can the Provincial Legislature pass legislation obliging the Board of School Commissioners of the City of Montreal to appoint teachers professing the Jewish religion in their schools should they be attended by children professing that religion? Answer: No.

5. Can the Provincial Legislature pass legislation providing for the appointment of persons professing the Jewish religion on the proposed Metropolitan Financial Commission outlined in the project submitted by Messrs. Hirsch and Cohen? Answer: No.

7. Assuming the Act of 1903 to be unconstitutional, have the Protestants the right under the present state of the Quebec law to allow children professing the Jewish religion to attend the schools — (a) as a matter of grace; (b) as of right? (c) can the Province force the Protestants to accept children professing the Jewish religion under such conditions?

Answer: It is impossible to answer this question categorically and difficult to answer it intelligently. We deal with it as follows: — We assume that the question is to be answered having regard to the law of the Province of Quebec bearing on educational matters, in so far as such law is valid, exclusive of the Act of 1903, and that 'Protestants' in the question means the Protestant Board of School Commissioners of the City of Montreal and the Trustees of the Protestant dissentient schools in rural municipalities.

To part (a) the answer is: Yes.

To part (b). Further, assuming that the inquiry intended is whether Jewish children have the right to attend Protestant schools, with a correlative obligation on the part of the Boards of Protestant School Commissioners and Trustees to admit children professing the Jewish religion to the schools, respectively under their control and to provide therein for their education, the answer is: — In the City of Montreal: Yes. In the rural municipalities: No.

To part (c). The words 'Under such conditions' are quite unintelligible. It is impossible to discern what conditions are meant to be imparted. Eliminating them from the question, the answer is: — In the City of Montreal: Yes. In the rural municipalities: No."

Etwas eingehender erörtert das Gericht schließlich noch die sechste Frage:

"6. Can the Provincial Legislature pass legislation to establish separate schools for persons who are neither Catholics nor Protestants?"

Die ganze Bevölkerung beider Konfessionen als eine in dem Besitz des gegenwärtigen konfessionellen Schulsystems rechtlich durch S. 93 geschützte "class of persons" zu betrachten, sei nicht angängig:

"While s. 93 of the Act of 1867 protects a very right or privilege with respect to denominational schools which any class of persons may have had by law at the Union, it does not purport to stereotype the educational system of the Province as then existing. On the contrary, it expressly authorizes the Provincial Legislature to make laws in regard to education subject only to the provisions of the section; and it is difficult to see how the Legislature can effectively exercise the power so entrusted to it unless it is to have a large measure of freedom to meet new circumstances and needs as they arise. The statute protects the rights which at the Union belonged to the Roman Catholic population as a class, as well as those belonging to the Protestant population as a class; but to treat members of both denominations, who substantially made up the whole population of the Province at the time of the Union, as forming together a 'class of persons' with a right to object to the establishment of any

school not under Christian control, would be to give a meaning to the statute which its words will not bear. It appears to their Lordships that it would be possible to frame legislation for establishing separate schools for non-Christians without infringing the rights of the two Christian communities in their denominational schools; and they agree with the Supreme Court that legislation confined within those lines would be valid."

Die Entscheidung des P. C. ist insofern lehrreich, als sie ein in der Literatur noch wenig erörtertes Problem behandelt: die Frage der Rechte der Minderheit nicht nur gegenüber dem Staat, sondern gegenüber anderen Minderheiten und unerwünschten Minderheitsangehörigen. Solange der Schutz der Minderheit auf die Fernhaltung des Staates von der individuellen Freiheitssphäre sich beschränkt, ist mit einem rein liberalen Grundrechtsschutz auszukommen; sobald kulturelle Selbstverwaltung erreicht werden soll, wird eine klare Abgrenzung der teilnahmeberechtigten Minderheitsangehörigen notwendig⁵⁶⁾. In dieser Beziehung hat der P. C. klargestellt, daß die Minderheit ein Recht hat, die Teilnahme an ihren besonderen Einrichtungen auf wirkliche Minderheitsangehörige zu beschränken, und daß ihr eine Belastung mit fremden Volksteilen gegen ihren Willen nicht aufgezwungen werden darf.

VI.

Der zweite Fall, der dem Privy Council vorlag, betrifft die Verhältnisse in Ontario. In ähnlicher Weise wie in Quebec ist hier für die katholische Minderheit (die französische und irische Volksteile einbegreift) ein Minderheitsschulwesen geschaffen worden⁵⁷⁾. Allein die starke Tendenz zu einer nationalen Schule hat verhindert, daß auch die zentrale Schulverwaltung und die Mehrheitsschule in derselben Weise wie in Quebec konfessionellen Charakter annehmen. Die Zentralschulverwaltung ruht in den Händen eines parlamentarischen Ministers. Die ordentliche Schule ist nicht rein weltlich, aber erteilt den Unterricht auf allgemein christlicher Grundlage ohne Anlehnung an ein bestimmtes Bekenntnis und ohne Zwang zur Teilnahme am Religionsunterricht⁵⁸⁾. Ist dergestalt die kulturelle Autonomie auf die Katholiken und auf die untere Verwaltung beschränkt, so ist die für das Minderheitenrecht entscheidende Frage die des ministeriellen Aufsichtsrechts.

Der Separate School Act kennt zwei Arten von separate schools: eine für Protestanten und für Farbige, die andere für Katholiken; prak-

⁵⁶⁾ Vgl. z. B. estländisches Kulturautonomiegesezt § 10 Anm. 2.

⁵⁷⁾ Maßgebende Gesetze: der Public School Act von 1909 und der Separate School Act von 1913, beide jetzt zusammengefaßt in den Revised Statutes of Ontario 1927 Ch. 323—328 (zitiert R. S. O.).

⁵⁸⁾ "God is admitted to the schoolroom but only as a neutral", Moore p. 108.
Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. I, T. 1: Abh. 37

tisch spielen nur die letzteren eine Rolle⁵⁹⁾. Eine katholische separate school wird ins Leben gerufen durch Beschluß von mindestens fünf, in den nicht kommunal organisierten Landbezirken mindestens 10 Familienvätern, die Grundbesitzer sein müssen. Diese wählen in einer frei einberufenen Versammlung trustees, die sich als board konstituieren und mit der Anzeige an die Kommunalbehörde juristische Persönlichkeit erlangen: also freie Körperschaftsbildung. Einem solchen board of trustees liegt die Einrichtung und der Betrieb der Minderheitenschulen im Bezirk mit Bestimmung der Klassenzahl, Anstellung der Lehrer, Bestimmung der Lehrbücher, Beschaffung der Schulräume usw. schließlich die Finanzierung der Schule ob. Letztere erfolgt wie in Quebec durch staatliche und kommunale grants, bei denen prinzipielle Parität gewährleistet ist, und durch von den boards bei den ihnen angeschlossenen ratepayers erhobene rates. Diesem Besteuerungsrecht entspricht eine Befreiung der supporters der separate school von der allgemeinen schoolrate⁶⁰⁾.

In ihrer Tätigkeit sind aber die trustees der separate schools dem Unterrichtsministerium in derselben Weise unterstellt wie die public schools. Dies gilt insbesondere von den Ausführungsverordnungen (regulations) des Unterrichtsministeriums, die, wie die bisherige Erfahrung zeigt, aus der stark zentralistischen Einstellung der Regierung heraus weitgehend in alle Einzelheiten des Schulbetriebes eingreifen, insbesondere Lehrplan, Stundenverteilung, Auswahl der Lehrbücher, Lehrbefähigung usw. in allen Einzelheiten regeln⁶¹⁾. Inhaltlich ist die Kompetenz des Ministeriums zum Erlaß solcher regulations nahezu unbeschränkt; die Frage bleibt natürlich, wieweit ihre Durchführung sich erzwingen läßt.

Eine wirklich selbständige Stellung genießen die separate schools

⁵⁹⁾ Die Gesamtzahl der public schools betrug 1926 7105 mit zusammen 740 000 Schülern, die Zahl der katholischen separate schools 688 mit 91 000 Schülern, protestantische separate schools (zulässig nur da, wo die Lehrer der public school katholisch sind) 4 mit 461 Schülern. Zahlen nach Educational Pamphlet No. 53, London 1928 (secondary Education in Ontario).

⁶⁰⁾ Die Abgabe juristischer Personen, der sogen. neutral panel, wird hier nach dem Verhältnis des Kapitalbesitzes unter die Konfessionen verteilt. Tatsächlich muß die Gesellschaft aber den katholischen Besitz beweisen, wenn sie von der allgemeinen school rate befreit werden will, was ihr praktisch oft nicht möglich ist (Revue du Droit, Quebec, Dez. 1927, Vol. VI p. 254).

⁶¹⁾ Die zentralistische Tendenz wird als "Overadministration", als Uniformierung vielfach beklagt; jedenfalls ist der Einfluß des Ministers auf das Erziehungswesen infolge des grant-Systems sehr stark (Cudmore in Annals 1923 p. 121), stärker selbst als in den U.S.A. Um die Bedeutung, die gerade Ontario der Schule für die Heranbildung einer kanadischen Nationalität beimißt, voll zu verstehen, muß man sich klarmachen, daß Kanada eine durchaus künstliche, geopolitisch unmotivierete Gründung ist, an deren Beginn das "making of a nation" als bewußte Tat steht.

nur auf dem Gebiete des Religionsunterrichts. Davon abgesehen ist es selbstverständlich, daß auch im übrigen Unterricht das weltanschauliche Fundament des Katholizismus zum Ausdruck kommen muß — zumal die katholischen Lehrer vielfach auch hier Ordensangehörige sind. Diesem besonderen Charakter widerstrebt nun die ganze Tendenz der Regierung: Tatsächlich sucht diese im Einklang mit der stark nationalistischen öffentlichen Meinung die Besonderheiten der Minderheitenschulen möglichst in den Hintergrund zu drängen und sie dem Rahmen der allgemeinen Schulpolitik einzuordnen. Kann sie die unerwünschten separate schools wegen der in S. 93 verbrieften Rechte nicht beseitigen, so sucht sie durch eine straffe Staatsaufsicht ihre geistige und kulturelle Eigenart möglichst einzudämmen. Kennzeichnend für die herrschende Auffassung von der Stellung der separate schools ist die Ansicht des Oberrichters Meredith im Streit um regulation 17⁶²⁾:

“The position for which the plaintiffs contend is, as it seems to me, the result of a misconception ... The enactment of the legislative provisions respecting education were not for the mere benefit of parent or child; the paramount purpose, the dominant intention, was the public interests of the province, the making of true and efficient subjects of all its children — loyal and efficient subjects and citizens, the best assets of every state. In consequence of the religious desires of some classes of the community, separation in schooling was permitted. But such separation in no wise affects the public purposes of the schools, or makes the one any more than the other, the less a public school in the sense and for the purpose I have mentioned ... If the right of parent or child was paramount, why make any laws interfering with the liberty of either to be educated or uneducated as he or she are fit; and why compel men and women without children to pay equally with those who have, that is to pay for the education of their neighbours' children. And if the separate school system were to be anything more than one of the branches of the whole public school system, why should the former be left without any council or general representative body — a vast number of schools without cohesion ...? ... The public school system of Ontario is one comprehensive and symmetrical system embracing everyone, from the Minister of Education to the youngest infant in the Kindergarten, whether in common or separate school, and all alike are subject to the laws of the province and all valid regulations made under them ... Modern fashion of applying the short name ‘public schools’ to the general public schools, and of applying the short name ‘separate schools’ to the particular public schools separated from the general ones under

⁶²⁾ Ottawa S. S. Trustees v. City of Ottawa, 24 DLR 499 ff. (s. u.)

the Separate Schools Act, is no excuse for misunderstanding their true character of, all alike, public schools, maintained in the public interest and for the public welfare . . .”

Wie gesagt, liegt das Problem in Ontario in der Frage der Staatsaufsicht. Drei Aufsichtsmittel sind hier zu unterscheiden:

1. Die Schulinspektion. Sie liegt in den Händen von durch die höheren Kommunalverbände (Grafschaften) bestellten Inspektoren, über deren Qualifikation und Amtsführung das Ministerium nähere Bestimmungen erläßt und die ihrerseits einem Chief Inspector unterstehen. (S. 113 ff.). Tatsächlich stößt die Wirksamkeit der Inspektoren offenbar auf gewisse Schwierigkeiten, einmal im Hinblick auf die Größe und Weiträumigkeit der zu inspizierenden Bezirke, dann wohl auch wegen der Unabhängigkeit der Inspektoren gegenüber der Zentralverwaltung, die keinen direkten Einfluß auf ihre Anstellung hat und ihre Absetzung nur im Wege eines Disziplinarverfahrens erreichen kann.

2. Ein energischeres Aufsichtsmittel ist der finanzielle Druck, den das Ministerium durch die Verweigerung von grants auf die örtlichen Schulverwaltungen ausüben kann⁶³). Die Schulgesetze regeln allerdings in eingehender Weise die Verteilung der vom Parlament bewilligten Zuschüsse unter die verschiedenen Schulverbände unter vollständiger Gleichstellung der Minderheitenschulen. Zugleich bestimmen sie aber auch die Bedingungen, von deren Erfüllung die Gewährung der Zuschüsse abhängig gemacht wird und darunter ist die Erfüllung der Ausführungsanweisungen einbegriffen; zudem bleibt dem Ministerium ein gewisser Ermessensspielraum in der Bewilligung oder Verweigerung der Zuschüsse. Immerhin versagt dieses Aufsichtsmittel, sobald die Minderheitenschule finanziell auf eigenen Füßen zu stehen vermag, was bei den Mitteln der katholischen Kirche in gewissem Umfange wohl der Fall ist.

3. Soweit Inspektion und Entziehung von grants als Aufsichtsmittel nicht genügen, bleibt neben dem Mandamusverfahren, in dem durch richterlichen Befehl den boards unter Strafandrohung aufgegeben wird, ihre gesetzlichen Verpflichtungen zu erfüllen, der Ersatz der boards durch Kommissare im Falle des default. Es liegt auf der Hand, welche Bedeutung dieses Mittel in den Händen eines der Minderheit abgeneigten Ministeriums haben kann. Umso wichtiger ist es, daß der Privy Council in einer Entscheidung aus dem Jahre 1917 erklärt hat, daß dieses Mittel gegenüber den Minderheitsschulverbänden rechtswidrig sei, da es ihnen die durch S. 93 des B. N. A. verbrieften Rechte entzöge: die Befugnis, die Ausübung der Minderheitsrechte zu kontrollieren und durch Ausführungsanweisungen zu regeln, schließe nicht

⁶³) Vgl. den Aufsatz von Schüle in diesem Bande S. 536 ff.

die Befugnis ein, diese Rechte zu entziehen. Welche Bedeutung dieser Rechtssatz praktisch hat, zeigt ein Blick auf die Entwicklung des dieser Entscheidung zugrunde liegenden Streitfalles, des Streits um die sogenannte regulation 17.

VII.

Die regulation 17⁶⁴⁾ war eine im Jahre 1912 vom Erziehungsministeriums erlassene, 1913 abgeänderte Ausführungsverordnung zu den Schulgesetzen. Diese Verordnung schuf aus einer Anzahl jährlich vom Minister neu zu bezeichnender Schulen, und zwar sowohl aus public schools wie aus römisch-katholischen separate schools eine neue Schulgattung, die sogenannten English-French schools, um den durch eine ministerielle Untersuchung festgestellten Mängeln der Ausbildung der französischen Schüler in der englischen Sprache zu steuern. Zugrunde lag der Gedanke, daß es einmal im Interesse der Schüler selbst läge, wenn sie die englische Sprache beherrschen, daß es zum andern im Interesse der Erziehung zum Nationalbewußtsein notwendig sei, dem Englischen einen größeren Raum im Lehrplan einzuräumen. Daher bestimmte die regulation 17 für diese zweisprachigen Schulen:

1. Französisch darf nur im Bedürfnisfalle und höchstens für die Stufe 1 (1. und 2. Schuljahr), und nur mit besonderer Genehmigung des chief inspector als Unterrichtssprache verwandt werden; für höhere Stufen nur auf Grund besonderer, von Fall zu Fall einzuholender Genehmigung.

2. Darüber hinaus wird Französisch als Unterrichtsgegenstand für alle Stufen (1—5) der Volksschule zugelassen, aber unter Beschränkung auf höchstens eine Unterrichtsstunde am Tag, unter Beschränkung auf Kinder, deren Eltern ausdrücklich einen entsprechenden Antrag stellen, und unter dem Vorbehalt, daß der englische Unterricht darunter nicht leiden dürfe.

3. Französisch als Unterrichtsgegenstand wird beschränkt auf die Schulen, in denen es bisher (hitherto) getrieben wurde⁶⁵⁾.

4. Für diese English-French schools wurden besondere Inspektorate mit je 2 Inspektoren (offenbar je 1 englischer und 1 französischer) geschaffen.

Die Zahl der dieser Gattung durch ministerielle Verfügung eingeordneten Schulen betrug im Jahre 1925 267, die Zahl der betroffenen Schüler ca. 20000; vorwiegend Schulen in den Landbezirken des Nordens

⁶⁴⁾ Abdruck bei Morley a. a. O. Appendix, erschienen auch als Regierungsdrucksache, Dep. of Educ. Ont. 1913.

⁶⁵⁾ Über diese Auslegung der reg. 17 vgl. Morley a. a. O. 59, 72.

und Ostens von Ontario sowie 19 Schulen in der Hauptstadt Ottawa selbst ⁶⁶⁾).

Gegen die regulation 17 wandte sich der Sturm der französischen Bevölkerung. Wortführer war der französische Teil des Roman Catholic Separate School Board von Ottawa, der sich bei diesem Anlaß in eine französische Mehrheit und eine (irische) Minderheit spaltete, die sich heftig befehdeten. Die französische Mehrheit im school board beschloß die Entlassung sämtlicher Lehrer und ihre Ersetzung durch französische Ordensgeistliche, und als dies nicht gestattet wurde, die Schließung der Schulen, wodurch ca. 8000 Kinder ausgesperrt wurden, um so durch Schaffung unhaltbarer Zustände einen Druck auf die Regierung auszuüben. Sie stützte ihr Vorgehen darauf, daß regulation 17 mit seiner Beschränkung des französischen Unterrichts gegen die im B. N. A. verbrieften Rechte der französischen Minderheit verstoße und daher ultra vires, also nichtig sei. Die Regierung antwortet mit einem Gesetz (V Geo. 5 ch. 45), in dem sie die Rechtmäßigkeit der regulation deklarierte und dem Erziehungsminister die Befugnis erteilte, im Falle der Nichterfüllung der Pflichten eines board diesen durch kommissarische Vertreter zu ersetzen. Den weiteren Versuch, durch Entziehung von grants einzuwirken, erwiderte der board mit der Ausgabe von Anleihen.

In diesem Stadium des Streites leitete die irische Minderheit des board ein Verfahren vor Gericht ein, um durch einstweilige Verfügung die Wiedereröffnung der Schulen, die Anstellung der Lehrer und die Einhaltung eines regulären Schulbetriebes unter Berücksichtigung der regulation 17 zu erzwingen und die geplante Emission zu verhindern. Es kam zu einer Kette von Prozessen, die in zwei parallelen Verfahren bis zum Privy Council durchgeführt wurden.

In dem ersten Verfahren handelte es sich um die Rechtmäßigkeit der regulation 17. Im Einklang mit den Untergerichten ⁶⁷⁾ wies der P. C. ⁶⁸⁾ die Berufung des separate school board auf die Nichtigkeit der regulation 17 zurück, da S. 93 des B. N. A. nur den religiösen Gegensatz, nicht aber den nationalen und sprachlichen anerkenne. Das Recht auf den Gebrauch der französischen Sprache in der Schule sei auch kein natürliches Recht; jedenfalls als solches durch die S. 93 der B. N. A. nicht gedeckt ⁶⁹⁾. Zudem sei als "class of persons" im Sinne der S. 93 nicht anzuerkennen "people joint together by the union of language and not by the ties of faith", denn der B. N. A. habe nur die Religion und

⁶⁶⁾ Nach dem Bericht der Merchant Commission 1925 (S. 8) waren als English-French schools bezeichnet 227 separate und 40 public schools. Daneben wurde Französisch gelehrt in 120 separate und 63 public schools.

⁶⁷⁾ 18 D. L. R. 456, 24 D. L. R. 475.

⁶⁸⁾ 1917 A. C. 62.

⁶⁹⁾ 24 D. L. R. 487, 1917 A. C. 74 (vgl. die Zitate oben S. 562).

nicht Rasse oder Volkstum schützen wollen. Wenn in Ontario französischsprachige Schulen zugelassen worden seien, so sei das "in the nature of a concession and not of a right". Insbesondere folge aus dem gesetzlich anerkannten Recht der trustees der Minderheitenschulen, "to determine kind and description" der zu errichtenden Schulen nichts bezüglich der Sprachenfrage; diese könne durch regulations des Ministeriums geregelt werden. Die Anweisungs- und Aufsichtsbefugnis des Ministeriums schließe diese Kompetenz ein.

In dem anderen Verfahren klagten die ihrer Stellung durch ministerielle Verfügung enthobenen trustees auf Nichtigkeit des im Verlaufe des Streites ergangenen Provinzialgesetzes und der auf Grund hiervon ergangenen Bestellung kommissarischer Vertreter. In dieser Klage entschied sich der Privy Council⁷⁰⁾ entgegen den beiden Untergerichten⁷¹⁾ zu Gunsten der Kläger. Auch hier war die Rechtsfrage die, ob ein "right or privilege" einer "class of persons" durch das Gesetz beeinträchtigt worden sei. In drei Punkten sah die Minderheit eine solche Beeinträchtigung: in der Entziehung der Schulleitung gegen das Recht der gewählten trustees, in der Schmälerung des Wahlrechts des einzelnen school supporters durch die Ausschaltung des von ihm gewählten board und schließlich in der Beeinträchtigung seines Rechts auf finanzielle Selbstverwaltung. Aber während der Supreme Court of Ontario erklärt hatte, ein Eingriff in ein solches Recht liege dann nicht vor, wenn nur seine mißbräuchliche Ausübung verhindert werde, und darauf verwies, daß in finanzieller Beziehung die Einsetzung von Kommissaren nur den Zweck gehabt habe, die vorhandenen Geldmittel ihrer bestimmungsmäßigen Verwendung zuzuführen, erklärte der Privy Council, daß ein solches Verfahren in die durch S. 93 geschützten Rechte auf Selbstverwaltung eingreife, also unzulässig sei — wenn auch eine persönliche Haftung der Mitglieder des board für rechtswidrige Amtshandlungen selbstverständlich möglich sei. Damit war der Regierung die wichtigste Waffe aus der Hand gewunden, und es verblieb nunmehr auf Jahre hinaus bei dem durch die Urteile geschaffenen Zustand: die Schulen wurden auf Grund der richterlichen injunctions wieder eröffnet, aber die boards of trustees blieben im Amt, und eine befriedigende Zusammenarbeit zwischen Ministerium und board war unter diesen Bedingungen nicht möglich.

Nach dem Kriege zeigte sich die Notwendigkeit, im Gesamtinteresse diese Zwistigkeiten zu liquidieren. Das Ministerium Ferguson setzte im Jahre 1925 eine Kommission ein, die die Verhältnisse in den English-French schools, die unter der regulation 17 standen, untersuchte und zu

70) 1917 A. C. 76.

71) 24 D. L. R. 497, 30 D. L. R. 770.

einem sehr ungünstigen Ergebnis kam ⁷²⁾): Großenteils sei die regulation 17 gar nicht durchgeführt; und soweit durchgeführt sei die Folge des frühzeitigen Einsetzens der englischen Unterrichtssprache ein Nachlassen der Leistung der Schule. Da die gründliche Erziehung des Schülers vor allen Erwägungen politischer Natur voranzugehen habe, sei es unbedingt erforderlich, die herrschenden Zustände zu verbessern. Die von dem Untersuchungsausschuß gemachten Vorschläge, die das Ministerium Ferguson sich zu eigen machte, legen den Nachdruck einmal auf bessere Lehrervorbildung, daneben auf die Erzielung größerer Schmiegsamkeit in der Regelung der Sprachenfrage. Ihr Hauptinhalt ist folgender:

Die Aussonderung einer besonderen Kategorie von zweisprachigen Schulen wird aufgegeben, ebenso die damit verbundenen Sonderinspektorate; es gibt nur noch public und separate schools. Die Inspektionsbezirke werden vereinheitlicht; zur Seite des chief inspector treten je ein director der englischen und französischen Sprache. Die Unterrichtssprache wird nicht mehr schematisch durch ministerielle Verordnung festgelegt, sondern von Fall zu Fall bestimmt. Hiezu treten der chief inspector und die beiden Directoren mit dem lokalen inspector zu einer vierköpfigen Kommission zusammen, die unter Vorbehalt der Entscheidung des Ministeriums selbst alle auf die Unterrichtssprachen bezüglichen Fragen zu entscheiden hat.

Erfreulich ist die sachliche Einstellung des ganzen Berichts, die der Objektivität und dem Ernst der Ausschußmitglieder alle Ehre macht. Wie die neue Regelung sich bewährt, bleibt abzuwarten. Zunächst ist sie jedenfalls von den Hauptbeteiligten, der französischen und der irischen Minderheit angenommen worden; die beiden Parteien im Ottawa School board haben sich auf ihrer Basis geeint und sich zur Zusammenarbeit mit dem Ministerium bereit erklärt. Ebenso hat der Klerus die Stellungnahme des Ministeriums gebilligt, während die nationalistische Orange-Loge in dem Fallenlassen der regulation 17 eine Schlappe des Nationalismus erblickt und die Ideen der Regierung bekämpft. Tatsächlich ist die Bedeutung des friedlichen Ausgleichs des bitteren Streites eine außerordentliche, denn Ontario ist die entwickeltste und größte Provinz und geistig absolut führend. Beispielsweise geht die liberale Neuregelung in Neubraunschweig ⁷³⁾ unmittelbar auf das Vorbild von Ontario zurück, und wenn die Gegensätze jetzt

⁷²⁾ Der Bericht dieser sogen. Merchant-Kommission ist abgedruckt als "Report of the Committee appointed to inquire into the condition of the schools attended by French speaking people", Toronto 1927, Der Zufall will es, daß fast gleichzeitig ein Bericht einer Regierungskommission über die Sprachenfrage in Wales (Bruce-Committee) veröffentlicht wurde, dessen Tendenz und Vorschläge denen des Merchant-Committee vielfach entsprechen.

⁷³⁾ Vgl. oben S. 566 Anm. 44.

zurücktreten, so hat die Haltung Fergusons hieran entscheidend mitgewirkt. Im übrigen ist die ganze Angelegenheit ein Beweis für die Wichtigkeit nicht nur einer versöhnlichen Politik der Regierung, sondern auch des Verhältnisses mehrerer Minderheiten und Gruppen innerhalb der Minderheit untereinander für die Minderheitenfrage: das Übergreifen des Kampfes vom konfessionellen auf das sprachliche Gebiet führte sofort zu Spaltung und innerem Kampf, da die Franzosen die irischen Mitkatholiken in Anbetracht der Rechtslage nicht abschütteln konnten.

VIII.

Die Verständigung in der Sprachenfrage erledigt nicht alle, auf die Minderheitenschulen von Ontario bezüglichen Streitigkeiten. Der Gegensatz zwischen lokaler Kulturautonomie und zentralistischem Ministerium muß mit einer gewissen Notwendigkeit immer wieder Konflikte auf dem Gebiete der Staatsaufsicht hervorrufen. Der Privy Council hatte im letzten Jahr Gelegenheit, in einer äußerst wichtigen Frage sich mit diesen Dingen zu beschäftigen: in der Frage des Ausbaues der Minderheitenschulen zu höheren Schulen.

Der separate school act bezieht sich nach seinem Wortlaut nur auf die vierstufige Volksschule und sieht nur ausnahmsweise die Möglichkeit des Aufbaues einer 5. Stufe vor. Im übrigen ist das höhere Schulwesen durch den high school act und den continuation school act 74) ohne Berücksichtigung von Minderheitenrechten organisiert: es gibt nur die einheitliche öffentliche höhere Schule. Im Jahre 1915 suchte eine Ausführungsverordnung des Ministeriums die Beschränkung der separate schools — die früher, wenn auch ohne Grundlage im separate school act, tatsächlich höheren Unterricht erteilt hatten —, auf die unteren Stufen durchzuführen. Nach längeren Verhandlungen erhoben im Jahre 1926 die separate school boards der Ortschaften Tiny und Peterborough Feststellungsklage, daß ihnen das Recht auf Erteilung höheren Schulunterrichts durch S. 93 des B. N. A. gewährleistet und daß die Aufsichtskompetenz des Ministeriums durch dieses wohlervorbene Recht beschränkt sei. Gleichzeitig beantragten sie, daß die finanziellen Konsequenzen aus diesem Recht gezogen werden, d. h. daß die separate schools an den provinziellen Zuschüssen für das höhere Schulwesen paritätisch beteiligt, die supporters der katholischen Schulen von den rates für die höheren Schulen befreit werden; schließlich wurde die Nichtigerklärung aller entgegenstehenden Gesetze und Verordnungen verlangt. Nachdem in erster Instanz die Klage abgewiesen war, appellierten die Kläger an den Supreme Court of Canada 75), der am 10. Okto-

74) R. S. O. Ch. 325/326.

75) (1927) 1 D. L. R. 913, (1927) 4 D. L. R. 857, (1927) S. C. R. 637.

ber 1927 mit Stimmgleichheit innerhalb des sechsköpfigen Richterkollegiums die Klage abwies. Die gegen die nicht sehr eindrucksvolle Begründung des Supreme Court gerichtete weitere Berufung an den Privy Council ⁷⁶⁾ blieb erfolglos.

Der Privy Council stellte zunächst einige Dicta der ersten Instanz über die Auslegung der S. 93 richtig und stellt dann fest, daß es sich um einen Streit über die Aufsichtskompetenzen der Provinz handle:

“This consideration leads up to the crucial point in this appeal. Did the trustees of the separate Roman Catholic schools secure at Confederation a *right to maintain, free from control or regulation* by the legislature of Ontario, as respects the scope of instruction, denominational schools which could embrace the subjects formerly taught in the separate schools on their higher sides, and afterwards taught in the undenominational high schools, collegiate institutes and continuation schools, as developed after Confederation, or analogous subjects taught in the Roman Catholic separate schools before Confederation, and the exemption from taxation for the support of such undenominational educative organizations? And did the trustees secure a title to receive a share of every grant by the legislature for common school purposes, construed as extending to the maintenance of education of the type given in post-Confederation secondary schools, as well as in those that were merely elementary, based on the number of pupils attending the separate schools, and independent of the subjects taught, or the text-books used, every separate school being entitled to its share, calculated according to a statutory rate, however advanced, however rudimentary, the education and books might be? If these questions are answered in the affirmative then it was ultra vires of Ontario to take away the right either to regulate the schools in a manner inconsistent with this freedom, or to diminish the grants or to tax for the support of the undenominational schools, by legislation, or administratively, so far as control was concerned, by State regulation.”

Das Gericht stellt nun fest, daß tatsächlich bis 1867 die separate schools gesetzlich ermächtigt waren, Schüler bis zum Alter von 21 Jahren zu erziehen und den Unterricht dem allmählichen Fortschritt der Schüler anzupassen. Die Frage sei aber, ob diese Ermächtigung ein subjektives Recht begründet habe. Dies sei nur auf Grund geschichtlicher Erwägungen zu entscheiden. Der Privy Council erörtert zu diesem Zweck die Entwicklung des Schulwesens bis zu dem die Grundlage des jetzigen separate schools act bildenden Gesetz von 1863. Er fährt fort:

“... The Province Legislature is supreme in matters of education, excepting so far as s. 93 of the British North America Act restricts its authority. Sub-s. 1 preserves as they stood any

⁷⁶⁾ Roman Catholic Separate School Trustees for Tiny v. The King, 1928 A. C. 363.

rights and the privileges given in relation to denominational schools by law in 1867. The question, therefore, is whether the Province could then as the law stood so control the courses of study and the general range and quality of the text-books used, as to enable the educational authorities of the Province to prescribe the gradation of the separate school and the stages in which instruction should be given in it. Examination of the statutes and of the history of the subject have satisfied their Lordships that, while a settlement was come to in 1863 with both Roman Catholics and Protestants, a settlement which in so far as it remained unaltered at Confederation, must be strictly maintained, the Province showed in the wording of the successive earlier statutes the intention to preserve for the rest the power to mould the educational system in the interests of the public at large, as distinguished from any section of it, however important."

Es wird also nach der politischen Bedeutung der verschiedenen Gesetze unterschieden: Die im Separate Schools Act von 1863 niedergelegte Vereinbarung gewährt der Minderheit wohlverworbene Rechte unter dem Schutz der s. 93; bei den anderen Gesetzen trifft dies nicht zu: denn hier handelt es sich nach der Absicht der Gesetzgeber bloß um widerrufliche Zugeständnisse und diese genießen den Schutz der s. 93 nicht. Es ist der Begriff des Rechtsreflexes im Gegensatz zum subjektiven öffentlichen Recht, den der P. C. hier stillschweigend anwendet, wobei er den Schutz der s. 93 auf letztere Kategorie beschränkt:

"The Act of 1841 enabled, indeed, dissentient inhabitants to call for separate common schools and to appoint their own trustees, but these schools were to be subject to the 'visitation, conditions, rules, obligations and liabilities' of ordinary common schools. This provision was repeated in the Act relating to common schools of 1843 (s. 56) and in the Act of 1846 (s. 33). In the Act of 1850 it is expressly provided (s. 19) that the separate schools are to be under the same regulations as to the persons for whom the school is permitted to be established as common schools generally, and by s. 9 of the Separate Schools Act of 1863 it is provided that the trustees of separate schools are to perform the same duties and be subject to the same penalties as the trustees of common schools. S. 26 subjects these schools to such inspection as the Chief Superintendent may direct, and also to such regulation as the Council of Public Instruction may impose.

It is this principle and purpose which appear to their Lordships to be dominant through the statutes, and the language used in the sections just quoted has brought this Committee to the conclusion that the power of regulation must be interpreted in a wider sense than that given to it in the judgment of the Chief Justice of Canada. The separate school was only a special form of common school, and the Council (of Public Instruction) could

in the case of each determine the courses to be pursued and the extent of the education to be imparted. *A full power of regulation*, such as the purpose of the statutes quoted renders appropriate, is what suggests itself, and this is the natural outcome of a scheme which never appears to have really varied. Such expressions as 'organization', 'government', 'discipline' and 'classification', do, in their Lordships interpretation of them, imply a real control of the separate schools."

Aus diesem weiten Rahmen des Aufsichtsrechts folge das Recht des Ministeriums, den in den einzelnen Schulen zu erteilenden Unterricht abzustufen, insbesondere die separate schools auf volksschulmäßigen Unterricht zu beschränken: daß einige separate schools tatsächlich vor und auch nach 1867 höheren Unterricht erteilt haben, wie die Minderheitsvoten der Unterinstanz hervorheben, gebe ihnen noch kein durch s. 93 garantiertes Recht. So kommt der P. C. zu einer Abweisung des Hauptanspruchs, und daraus ergibt sich von selbst die Ablehnung der finanziellen Nebenansprüche. S. 20 des Separate Schools Act von 1863 berechtige die Minderheitenschulen zwar zu einem Anteil an allen staatlichen Zuschüssen und Aufwendungen für Zwecke der common schools (der Vorläufer der public and high schools), schließe aber nicht aus, daß bestimmte Beträge vorweg für besondere Zwecke verwandt werden, z. B. die Finanzierung der höheren Schulen. Eine Befreiung der supporters der separate schools von der high school rate komme unter diesen Umständen nicht in Betracht. Abschließend bemerkt der Privy Council:

"It is indeed true that *power to regulate merely does not imply a power to abolish*. But the controversy with which this Board has to deal on the present occasion is a long way from abolition. It may be that the new laws will hamper the freedom of the Roman Catholics in their denominational schools. They may conceivably be or have been subjected to injustice of a kind that they can submit to the Governor-General in Council, and through him to the Parliament of Canada. But they are still left with separate schools, which are none the less actual because the liberty of giving secondary and higher education in them may be abridged by regulation. Such an abridgment may be in the usual course when a national system of education has attained a certain stage in its development 77), and it would be difficult to forego this power if the grading which may be essential

77) Der hier ausgesprochene Gedanke, daß der Minderheitenschutz nicht die freie Entwicklung des Unterrichtswesens beeinträchtigen dürfe, daß das moderne Ontario nicht in der Schulpolitik der 70er Jahre festgehalten werden dürfe, durchzieht die Urteile aller Instanzen in den verschiedenen Streitfällen. Vgl. z. B. Oberrichter Meredith im Streit um regulation 17 (24 D. L. R. 501): "It was never meant that the separate

is also to be possible. Their Lordships do not think grading is in itself inconsistent with such rights to separation of schools as were reserved at Confederation."

Minderheitenrechtlich ist dies Urteil wenig befriedigend. Es ist für den Außenstehenden unmöglich, ein Urteil darüber abzugeben, wieweit die Auslegung der in der Entscheidung besprochenen Gesetzesstellen zutreffend ist. Immerhin läßt sich bezweifeln, daß die Entscheidung dem Willen der Beteiligten im Zeitpunkt der B. N. A. entspreche; derartige Bedenken bringt auch die Times zum Ausdruck (18. 6. 1928):

"Readers may suppose that the Roman Catholics probably intended at Confederation to secure the rights and privileges claimed in the appeal; and that they also probably believed they had secured them, and assumed that matters would go on as they had gone on under the settlement of 1863. In fact, they did not secure them by the British North America Act or otherwise; their assumption as to future legislation and administration by the Province was mistaken, and they have suffered by both."

Aber auch wenn man die Richtigkeit der Entscheidung nicht in Zweifel stellen will, so ist doch die Enge der angezogenen Gesichtspunkte erstaunlich. Die ganze Bedeutung der Entscheidungen zur regulation 17 hinsichtlich der Begrenzung der Staatsaufsicht geht verloren. Alles Reden vermag nicht darüber hinwegzutäuschen, daß von dem an die Spitze gestellten Satz: "power to regulate does not imply a power to abolish" tatsächlich so gut wie nichts übrig bleibt, und die Berufung auf die das grading fordernde Entwicklung des nationalen Erziehungssystems erscheint keineswegs durchschlagend. Zudem beschränkt sich das Gericht nach Möglichkeit auf eine ziemlich kleinliche Gesetzesinterpretation, die im Hintergrunde stehenden Fragen, wie das Problem der Gleichheit vor dem Gesetz u. ä. werden nicht erörtert. Ebenso wenig findet sich der Versuch einer freieren Handhabung des Begriffs der wohl erworbenen Rechte bei der Auslegung der s. 93 (ss. 1); die Ablehnung des Schutzes von Rechtsreflexen wirkt nicht überzeugend. Die Haager Cour hat in ihrer Rechtsprechung in Minderheitenfragen einen viel großzügigeren Standpunkt eingenommen und die vom Privy Council herangezogenen Entscheidungskrücken und den formalistischen Positivismus durch eine freie, dem Sinn des Rechts entsprechendere Judikatur zu ersetzen sich bemüht ⁷⁸⁾.

schools . . . should be left for ever in the educational wilderness of the enactments in force in 1867. Educational methods and machinery may and must change, but separation and equal rights regarding public schools must remain as long as provincial public schools last."

⁷⁸⁾ Vgl. die Avis Nr. 6 und 7 (polnische Ansiedler) und den Arret Nr. 12 (oberschlesische Minderheitenschulen). In ihrem Avis Nr. 14 (Befugnisse der Donaukommission)

IX.

Daß diese Entscheidung dem Rechtsempfinden nicht voll entspricht, ist dem Privy Council nicht entgangen. Das geht aus dem Nachdruck hervor, mit dem immer wieder betont wird, daß das Urteil nur über die Rechtsfrage entscheide und dem Beschwerdeverfahren vor den Bundesinstanzen in keiner Weise vorgreife. S. 93 sieht wie erwähnt in ss. 3 neben dem auf dem Gedanken des *ultra vires* beruhenden Rechtsschutz auch eine Berufung an die Dominionregierung (den Governor-General in Council) gegen alle Maßnahmen der Provinzen in Schulsachen vor, und ss. 4 begründet eine subsidiäre Gesetzgebungskompetenz des Bundesparlaments zur Durchführung der Bestimmungen der s. 93, insbesondere zur Vollstreckung der nach ss. 3 zu fällenden Entscheidung der Regierung^{78a}).

Der Privy Council legt auf diesen politischen Beschwerdeweg großes Gewicht und setzt eingehend seine Vorzüge gegenüber dem gerichtlichen Verfahren auseinander⁷⁹).

“It will be observed that sub-s. 3 goes further than sub-s. 1 in material respects. In the first place, it applies not merely to what exists at the time of Confederation, but also to separate or dissentient schools established afterwards by Provincial legislatures. In the second place, the word ‘prejudicially’, in sub-s. 1, is dropped out from before the expression ‘affecting’ in sub-s. 3. In the third place, the right or privilege is not confined to one in respect of denominational schools, but is given in respect of education. Their Lordships think that these changes in language are significant. They show that the protection given by sub-s. 1 was deemed, if taken by itself, to be insufficient. It was not considered to be enough protection for the denominational schools to apply to them a restriction which only rendered *ultra vires* of the Provinces a law which took away what was an existing legal right or privilege at the time of Confederation in respect

hat die Cour übrigens hinsichtlich der Folgen der nachträglichen Anerkennung eines rein faktischen Zustandes in einem bestimmten Zeitpunkt den entgegengesetzten Standpunkt eingenommen wie der Privy Council. Der Privy Council entscheidet sich unter Bezugnahme auf seine frühere Judikatur dahin, daß “right or privilege” im Sinne der s. 93 (ss. 1) nicht durch bloße tatsächliche Ausübung (practice), sondern nur durch ausdrücklichen Rechtssatz begründet werden (vgl. Barret Case 1892 A. C. 445). Dagegen die Cour (a. a. O. S. 27): »La Cour est donc arrivée à la conclusion que l’expression qui figure à l’article 6 du statut définitif: «dans les mêmes conditions que par le passé et sans aucune modification à ses limites actuelles», vise les conditions qui régnaient en fait avant la guerre dans le secteur contesté, et que l’effet de ces mots est de maintenir et de confirmer les dites conditions, mettant ainsi un terme aux questions qui s’étaient posées à propos de l’article premier du Traité de Londres« und das trotz ausdrücklichen Vorbehaltes bestehender Rechte im Art. 5 des Statuts (S. 24 ff.)!

^{78a}) Vgl. den Wortlaut oben S. 563.

⁷⁹) A. a. O. (1928 A. C. 369 ff.).

of denominational schools. Sub.-s. 3 contemplates that within the powers of the Provincial legislature Acts might be passed which did affect rights and privileges of religious minorities in relation to education, and gives a different kind of remedy, which appears, as has already been pointed out, to have been devised subsequently to the Quebec resolutions of 1864, and before the bill of 1867 was agreed on. Whenever an Act or decision of a Provincial authority affecting any right or privilege of the minority, Protestant or Roman Catholic, in relation to education is challenged, an appeal is to lie to the Governor-General in Council, as distinguished from the Courts of law. No doubt if what is challenged is challenged on the ground of its being *ultra vires*, the right of appeal to a Court of law remains for both parties unimpaired. But there is a further right not based on the principle of *ultra vires*. That this is so is shown by the extension of the power to challenge to any system of separate or dissentient schools established by law after Confederation, and which accordingly could not be confined to rights or privileges at the time of Confederation. The omission of the word 'prejudicially' in sub-s. 3 tends to bear out the view that something wider than a mere question of legality was intended, and the language of sub.-s. 4, enabling the Dominion Parliament to legislate remedially for giving effect, 'so far only as the circumstances of each case require', to the decision of the Governor-General in Council, points to a similar interpretation. What is to be dealt with is a right or privilege in relation to education.

Their Lordships are of opinion that where the head of the executive in council in Canada is satisfied that *injustice* has been done by taking away a right or privilege which is other than a legal one from the Protestant or Roman Catholic minority in relation to education, he may interfere. The step is one from mere legality to *administrative propriety*, a totally different matter. But it may be that those who had to find a new constitution for Canada when the British North America Act was passed in 1867 came to the conclusion that a very difficult situation could be met in no other way than by transferring the question from the region of *legality* to that of *administrative fairness*."

Tatsächlich ist der vom Privy Council empfohlene Beschwerdezug an den Bund keine sehr wirksame Waffe. Dies zeigt die Geschichte. In den ersten Zeiten der Union wurde verschiedentlich von Seiten katholischer Einwohner der kleineren Provinzen versucht, gegen Provinzialgesetze ein Einschreiten der Bundesregierung zu erreichen. Tatsächlich ist es zu einem solchen Einschreiten nur in einem Falle gekommen⁸⁰⁾.

⁸⁰⁾ Literatur zum Manitoba-Schulstreit: Wittke, History of Canada 1928 pp. 238 ff.; eingehender Skelton, Life and Letters of Laurier, I, pp. 440 ff., II 13 ff., Dafoe a. a. O. p. 145. Vgl. die Entscheidungen des P. C. City of Winnipeg v. Barrett und v. Ligan, 1892 A. C. 445, und Brophy v. A. G. of Manitoba, 1895 A. C. 205.

1890 schaffte Manitoba das bis dahin bestehende Minderheitenschulsystem ab zugunsten der einheitlichen Staatsschule. Da die Gerichte die Klage auf Feststellung der Nichtigkeit dieses Gesetzes abwiesen, suchte die Minderheit den Generalgouverneur zum Einschreiten zu veranlassen. Nachdem der P. C., dem die Bundesregierung in ihrer Verlegenheit die Frage erneut unterbreitet hatte, die Kompetenz des Bundes zu einem Einschreiten ausgesprochen hatte, sah sich die konservative Regierung Tompson mit Rücksicht auf die Kirche genötigt, von ihren Befugnissen Gebrauch zu machen, und erließ eine Kabinettsorder, die Manitoba anbefahl, das Gesetz von 1890 abzuändern und die katholischen Minderheitenschulen wiederherzustellen. Da Manitoba diesem Verlangen innerhalb der gestellten Frist nicht nachkam, brachte die Regierung eine "remedial bill" ein, konnte aber gegen den Widerstand der öffentlichen Meinung die Annahme der bill im Unterhause nicht erreichen, sondern trat zurück: es zeigte sich, daß der Widerstand aller Provinzen gegen Eingriffe der Bundesregierung in ihre Kompetenz, verbunden mit dem Druck der protestantischen Wählerschaft und dem Einfluß der nationalistischen Logen stark genug war, ein Einschreiten der Regierung zu verhindern. Die Neuwahlen brachten eine vernichtende Niederlage der Regierung zugunsten des kompromißfreundlichen Laurier, der damals seine ersten politischen Lorbeeren erntete⁸¹⁾. Dieser Mißerfolg zeigte die Schwierigkeiten der Realisierung der verfassungsmäßigen Bundesaufsicht so evident, daß seither keine Regierung gewagt hat, von diese Kompetenz tatsächlich Gebrauch zu machen.

In anderen Fällen hat die Bundesregierung sich darauf beschränkt, der Provinzialregierung eine Abänderung der beanstandeten Maßnahmen naheulegen⁸²⁾. Nachdem der Privy Council in der Entscheidung *Brophy v. A. G. of Manitoba* festgestellt hatte, daß Gouverneur und Bundesregierung nur dann einschreiten können, wenn das Gesetz *intra vires* ist, wurde es nötig, stets vor der Anrufung der Bundesaufsicht den ordentlichen Rechtsweg zu beschreiten, um die Frage des *ultra vires* zu klären. Daher wurden seit 1896 die Schulstreitigkeiten stets zunächst vor den Gerichten ausgefochten; zum Versuch einer Intervention des Bundes ist es seither nicht mehr gekommen. Die tatsächliche Bedeutung der Interventionskompetenz liegt weniger in der Aufsichtsgesetzgebung als in der Zuständigkeit des Dominionparlaments zur öffentlichen Diskussion der Frage und der Möglichkeit, diese Diskussion durch die französischen Abgeordneten gegebenenfalls zu erzwingen.

Vergleichen wir das durch die Minderheitenverträge (Art. 12) und

⁸¹⁾ Vgl. oben S. 566 Anm. 44.

⁸²⁾ Vgl. den bei Wheeler, *Confederation Law of Canada* geschilderten Fall der Minderheitenschulen von Neu-Braunschweig (p. 334 ff.).

Ratsbeschlüsse geregelte Petitionsverfahren vor dem Völkerbundsrat und das Verfahren in appeal an die Dominionregierung, so finden wir bemerkenswerte Unterschiede, aber in beiden Fällen keine große praktische Wirksamkeit. In beiden Fällen haben die einzelnen Minderheitsangehörigen und ihre Verbände das Petitionsrecht. Während aber für den Völkerbundsrat eine Reaktionsnotwendigkeit erst dann besteht, wenn eine der im Rat vertretenen Mächte den Privatanspruch adoptiert («saisie»), fehlt im kanadischen appeal-Verfahren eine entsprechende Einschränkung. Günstiger ist vor allem in Kanada die Zusammensetzung der zur Entscheidung berufenen Instanz: bei Parlament und Regierung der Dominion handelt es sich um Instanzen, die Kollektiv-Interessen wahrnehmen, beim Rat lediglich um eine Konferenz von Vertretern von Einzelinteressen. Insofern bietet das Verfahren vor der Dominion eine größere Gewähr für eine objektive und nicht machtpolitisch orientierte Entscheidung als das Ratsverfahren; eine Minderheitenkommission, wie sie nach Analogie der Mandatskommission neuerdings erstrebt wird um dem Rat eine nach sachlichen Gesichtspunkten entscheidende Körperschaft zu Seite zu stellen und so den politischen Interessen der Ratsmächte ein Gegengewicht zu bieten, wäre in Kanada überflüssig. Ein weiterer Unterschied liegt in der stärkeren Sanktion einer Intervention durch die Aufsichtsgesetzgebung der Dominion, der der Rat in seinen Berichtsverfahren nach Art. 15 nichts gleichwertiges zur Seite stellen kann: Ein im Rahmen der Aufsichtskompetenz ergehendes Dominiongesetz würde entgegenstehende Provinzialgesetze annullieren (der Satz: »Bundesrecht bricht Landesrecht« gilt in Kanada nicht unbeschränkt, wohl aber für diesen Fall); ein Ratsbeschuß könnte auch bei Einstimmigkeit äußersten Falles zu den Sanktionen des Art. 16, aber nie zu einer rechtlichen Verpflichtung eines dem Bericht sich nicht unterwerfenden Streitteiles führen. Tatsächlich liegt die politische Bedeutung der Bundeskompetenz in der Möglichkeit einer Erzwingung der öffentlichen Verhandlung, eine Möglichkeit, die für die an den Rat gerichteten Petitionen nur im Fall ihrer Adoption durch ein Ratsmitglied, nicht aber allgemein, besteht.

Interessant unter dem Gesichtspunkt der Rechtstheorie ist das Nebeneinander von rechtlichen und politischen Verfahren in beiden Fällen. Wie weit der Rat bei seinen Maßnahmen im Minderheitenverfahren an Rechtssätze gebunden ist, ist nicht klar. Allerdings ist es seine Pflicht, die Einhaltung der Minderheitenverträge zu überwachen⁸³⁾; da sich jedoch der Rat gleichzeitig die Einhaltung des Friedens und die Herrschaft der Gerechtigkeit zum Ziel setzt, gibt es für ihn Gesichtspunkte, die mit der Durchführung des in den Minderheitenverträgen

⁸³⁾ Vgl. den sog. Tittoni-Bericht, Kraus, *Recht der Minderheiten* S. 108.
Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. I, T. 1: Abb. 38

niedergelegten Rechtes kollidieren müssen und ihm daher richtiger Ansicht nach Abweichungen vom geltenden Recht gestatten. Für die Dominionregierung gilt entsprechendes: ist man sich auch darüber einig, daß der Generalgouverneur im Beschwerdeverfahren der s. 93 als "court" entscheidet, so ist doch seine Aufgabe nicht lediglich die der Rechtsvollstreckung. Wie der P. C. ausführt, hat er gegenüber den Grundsätzen des *jus strictum*, der *legality* die Grundsätze der Gerechtigkeit, der administrative *fairness* zur Geltung zu bringen, wobei freilich Fragen der politischen Zweckmäßigkeit mit berücksichtigt werden müssen.

Die Stellung der politischen Instanzen ist also in beiden Fällen ähnlich; sie gewinnt jedoch praktisch verschiedene Bedeutung durch die Verschiedenheit der Rechtsprechung. Die Haager Cour sucht ihre juristische Aufgabe in großzügigerer Weise zu lösen als der Privy Council, insbesondere sucht sie den Anforderungen der Gerechtigkeit innerhalb des Rechtsverfahrens in höherem Maße gerecht zu werden: eine zweifellos richtige Konsequenz aus der Mangelhaftigkeit des Ratsverfahrens, insbesondere des Petitionsverfahrens. Demgegenüber beschränkt sich der P. C. im allgemeinen auf eine ziemlich formalistische Gesetzesauslegung. So schützt die Haager Cour, allerdings im Anschluß an die Bestimmungen der Minderheitenverträge (Art. 8) die Minderheiten gegen Ungleichheiten rein tatsächlichen Charakters⁸⁴); der Privy Council verweist in dieser Beziehung auf die politische Instanz.

X.

Drei Dinge sind es, die wir aus der vorangegangenen Darstellung des kanadischen Minderheitenrechts lernen können.

1. Das Problem des Reiches und seiner politischen Bedeutung ist in

⁸⁴) Vgl. Avis Nr. 6, S. 24:

«...L'article 8 du Traité garantit aux minorités ethniques le même traitement et les mêmes garanties "en droit et en fait" que ceux dont jouissent les autres ressortissants polonais. Le fait que le texte de la loi du 14 juillet 1920 n'établit pas de distinction expresse de race et que, dans quelques cas isolés, cette loi s'applique à des ressortissants polonais non allemands, qui ont acquis leurs biens des colons de race allemande qui les possédaient primitivement, ne change rien au fond. L'article 8 vise précisément les plaintes telles que celles dont il s'agit en l'espèce. Il faut qu'il y ait *égalité de fait et non seulement égalité formelle en droit* en ce sens que les termes de la loi évitent d'établir un traitement différentiel...»

Dagegen *Tiny S. S. Trustees v. R.*, 1928 A. C. p. 372:

"... In *Brophy's case* the question was whether the rights and privileges of Roman Catholics in relation to education had not been so affected by the Act of 1890 as to enable an appeal to the Governor-General in Council in a quasi administrative capacity. It was held that there was such affection, *in fact although not in law*, inasmuch as Roman Catholics were to be taxed and rated for the upkeep of schools which were obnoxious to their religious opinions in regard to education. It was *no point of illegality*. What was decided was that the Governor-General in Council had power to entertain such an appeal."

Deutschland heftig diskutiert. Man verweist auf die vielen Schwierigkeiten, die England mit dem Empire hat, und spricht vom Weltkriege als dem »letzten Sprunge des Löwen«. Ich habe schon in meinem »Aufbau«⁸⁶⁾ darauf hingewiesen, daß diesen Anschauungen, denen meistens mehr ein stiller Wunsch und eine gewisse Schadenfreude des Besiegten als eine genauere Kenntnis der Dinge zugrundeliegen, m. E. die tatsächliche Grundlage fehlt; daß insbesondere den Zusammenhalt des Reiches ernstlich gefährdende Tendenzen von Seiten der Dominien nicht bestehen. Die Stellung der Frankokanadier ist ein Beweis dafür, wie gut England es verstanden hat, durch eine geschickte Politik sich Freunde in den Dominien zu verschaffen, die die Abschaffung auch an sich überlebter Abhängigkeitsformen ungern sehen und den Reichsverband im eignen Interesse unbedingt stützen. Die Skepsis gegenüber der Bedeutung des Reichsverbandes geht soweit, daß mitunter seine reale politische Bedeutung überhaupt geleugnet wird. Prophezeien ist müßig; aber daß die Verbindung mit dem Mutterlande noch heute sogar die innere Politik der Dominien entscheidend beeinflußt, dafür scheint mir der Minderheitenschutz in Kanada ein eindrucksvolles Beispiel.

2. Minderheitenrechtlich ist vorbildlich der Rechtszug an den P. C. Wenn die durch Minderheitenverträge gebundenen Staaten darauf beharren, daß ein Klagerecht eines Staatsangehörigen gegen seinen Heimatstaat an einem internationalen Gericht gegen Souveränität und Würde des Staates verstoßen, so beweist die Praxis des P. C. das Gegenteil. Wird man vielleicht inhaltlich die Rechtsprechung der Haager Cour höher bewerten als die des P. C., so ist doch ihre Bedeutung in Minderheitenfragen durch das mangelnde Klagerecht der Minderheitsangehörigen gehemmt. Mögen auch die politischen Voraussetzungen, wie sie in Kanada vorliegen, nicht überall bestehen; da wo sie bestehen, da wo keine Irredentastellung vorliegt, sollte ein individuelles Klagerecht möglich gemacht werden können.

3. Minderheitenrechtlich wichtig war es mir schließlich, ein Beispiel für eine Kulturautonomie und die damit verbundenen rechtstechnischen Probleme zu geben. Eine wirkliche Kulturautonomie gibt es bis jetzt ja nur in Estland⁸⁷⁾; der steiermärkische Entwurf⁸⁸⁾ ist zwar Gesetz geworden, aber noch nicht realisiert. Zwei Dinge sind es, die das kanadische Beispiel lehrt: einmal die Bedeutung, die der personellen Abgrenzung der Minderheit zukommt, zum anderen das Problem der Staatsaufsicht. Für die dabei auftauchenden Fragen und ihre Behandlung bieten die beiden besprochenen kanadischen Entscheidungen wertvolle Anregungen.

⁸⁶⁾ S. 9/10.

⁸⁷⁾ Gesetz vom 5. II. 1925. Kraus S. 191 ff.

⁸⁸⁾ Nation und Staat 1927.