

# Völkerrechtliche Probleme der Åland-Inseln

*Tore Modeen*\*)

## *1. Einleitung*

Mit den Åland-Inseln – in der Ostsee zwischen Finnland und Schweden gelegen (1.505 km<sup>2</sup>, 22.000 Einwohner) – sind drei völkerrechtliche Probleme verbunden. Das erste hängt mit der Entmilitarisierung der Inseln zusammen und ist dasjenige, das in der völkerrechtlichen Literatur am häufigsten behandelt worden ist. Das zweite berührt den Schutz der schwedischen Sprache und Kultur der Einwohner. Das dritte Problem, das auch mit der Nationalitätenfrage verknüpft ist, betrifft die Anwendung der UNESCO-Konvention von 1960 gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen auf die Åland-Inseln.

In der folgenden Darstellung werden diese drei Probleme der Reihe nach erörtert; der Schwerpunkt ist auf die Entwicklung der letzten Jahrzehnte gelegt worden <sup>1)</sup>.

## *2. Die Entmilitarisierungs- und Neutralisierungsfrage*

Als Finnland (die Åland-Inseln einbegriffen) im Jahre 1809 unter russische Herrschaft kam, sahen die Schweden in der Befestigung der Åland-Inseln eine Gefahr für ihre eigene Sicherheit. Der Inhaber dieser Inseln konnte die Seefahrt zum Bottnischen Meerbusen behindern. Die strategische Bedeutung der Åland-Inseln zeigte sich auch in der Tatsache, daß die russischen Befestigungen auf den Inseln während des

---

\*) Professor Dr., Åbo Akademi, Finnland.

<sup>1)</sup> Für das ältere Recht vgl. Tauno Suontausta, La situation juridique des îles d'Åland, ZaöRV Bd. 13 (1951/52), S. 741–752.

Krim-Krieges im Jahre 1854 von den Engländern und Franzosen zerstört wurden. Dem Pariser Friedensvertrag von 1856 wurde eine Konvention über die Åland-Inseln angefügt, worin festgelegt wurde, «que les îles d'Åland ne seront pas fortifiées, et qu'il n'y sera maintenu ni créé aucun établissement militaire ou naval». Schweden war zwar nicht Partei dieses Vertrages, behauptete jedoch wegen seiner Interessen in dieser Frage (der Åland-Vertrag von 1856 wurde bisweilen als ein echter Vertrag zugunsten Dritter – nämlich Schwedens – angesehen), sich dieser Sache annehmen zu dürfen, als während des Krieges und nach dem ersten Weltkrieg die Lage der Inseln erneut streitig wurde (im Jahre 1906 und während des ersten Weltkrieges wurden die Åland-Inseln von den Russen vertragswidrig befestigt).

Nachdem Finnland 1917/18 seine Selbständigkeit erlangt hatte, forderte Schweden die Gebietshoheit über die Åland-Inseln. Wohl spielten dabei die strategischen Beweggründe die Hauptrolle, hinzu kam aber das Interesse an der Bewahrung der schwedischen Sprache und Kultur der Einwohner.

Nach den Regeln der Staatensukzession konnte der Besitzer der Inseln als an den Åland-Vertrag von 1856 gebunden angesehen werden. Das Befestigungsverbot wurde sogar von einigen Völkerrechtlern als eine Art internationale Servitut angesehen, die jeden Besitzer der Inseln binde. Das Verbot wurde von anderen, z. B. von dem Dreierausschuß des Völkerbundes (Larnaude, Struycker, Max Huber), als objektives, für alle bindendes »europäisches öffentliches Recht« betrachtet<sup>2)</sup>.

Der Streit um die Gebietshoheit der Åland-Inseln wurde dem Völkerbundsrat zur Entscheidung unterbreitet und am 24. Juni 1921 zum Vorteil Finnlands entschieden. Finnland sollte die Entmilitarisierung der Inseln respektieren wie auch die schwedische Sprache und Kultur der Einwohner. Die Entmilitarisierungsverpflichtung sollte völkerrechtlich festgelegt werden.

Als Ergebnis dieser Entscheidung des Völkerbundsrats, die Finnland ebenso wie Schweden anerkannte, kam am 20. Oktober 1921 in Genf eine von Finnland, Schweden, Deutschland, Dänemark, Estland, Großbritannien, Italien, Lettland und Polen unterzeichnete Konvention zustande. Durch diese Konvention über die Nichtbefestigung und

---

<sup>2)</sup> Société des Nations, Journal Officiel, Supplément spécial No. 3 (1920), S. 17. Siehe auch J. O. Söderhjelm, Démilitarisation et neutralisation des Iles d'Åland en 1856 et 1921 (Helsingfors 1928), S. 19.

Neutralisierung der Åland-Inseln (die den alten Vertrag von 1856 nicht aufhob) wurde Finnland verpflichtet, die Inseln nicht zu befestigen. Der Vertrag wurde unter die Garantie des Völkerbundes gestellt.

Als einziger Ostseestaat fehlte die Sowjetunion im Kreis der Unterzeichnerstaaten (Litauen hatte zu dieser Zeit keine Küstengebiete); sie vertrat deshalb später, als sie Mitglied des Völkerbundes wurde, stets den Standpunkt, daß sie an die Konvention nicht gebunden sei. (Der alte Vertrag von 1856 war für Rußland — damals Besitzer der Inseln — belastend. Die Sowjetunion konnte somit nicht nach den Regeln der Staatensukzession als berechtigte Partei angesehen werden). Als Finnland und Schweden 1938 angesichts der Verschärfung der weltpolitischen Lage um die Zustimmung der Konventionsstaaten zur teilweisen Befestigung der Åland-Inseln nachsuchten, wurde auch die Sowjetunion befragt; sie verweigerte jedoch ihre Genehmigung. Diese Verweigerung führte dazu, daß der sogenannte Stockholmer Plan nicht verwirklicht wurde. Vielmehr befestigte Finnland die Inseln in eigener Verantwortung während des Winterkrieges 1939/40, als es von der Sowjetunion angegriffen wurde und die Sowjetunion die Neutralität der Inseln nicht respektierte. Die Vertragsparteien wurden von der Befestigung unterrichtet. Keine von ihnen erhob Widerspruch gegen diese Maßnahme.

Nach dem Winterkrieg wurde die Entmilitarisierung der Åland-Inseln bilateral durch einen Vertrag vom 11. Oktober 1940 zwischen Finnland und der Sowjetunion geregelt. In diesem — nur vier Artikel umfassenden — Vertrag verpflichtet sich Finnland, die Åland-Inseln zu demilitarisieren, nicht wieder zu befestigen und sie keinen fremden Mächten zur Verfügung zu stellen. Die Sowjetunion hat auf den Inseln ein Konsulat eingerichtet, das die Vollziehung dieser Bestimmungen beaufsichtigen soll.

Nach dem zweiten Weltkrieg (1941–44), während dessen die Inseln von Finnland erneut befestigt wurden, trat der Vertrag vom 11. Oktober 1940 durch ausdrückliche Bestimmungen im Waffenstillstands- wie auch im Friedensvertrag zwischen Finnland und den alliierten Mächten (der Sowjetunion) wieder in Kraft. Seither wird seine Durchführung vom sowjetischen Konsul fortlaufend überwacht<sup>3)</sup>.

Was kann über die heutige Lage der völkerrechtlichen Regelungen über die Entmilitarisierung der Åland-Inseln gesagt werden? Daß der Vertrag von 1940 zwischen Finnland und der Sowjetunion in Kraft

<sup>3)</sup> Waffenstillstandsvertrag 23. 9. 1944, Art. 9; Friedensvertrag 10. 2. 1947, Art. 5; Vertrag 17. 4. 1948 über die Wiederinkraftsetzung des Vertrages vom 11. 10. 1940.

steht und seine Durchführung von der Sowjetunion wirksam überwacht wird, haben wir schon festgestellt. Die Inseln bleiben somit kraft dieses Vertrages unbefestigt<sup>4)</sup>.

Ob die Konvention von 1921 und der Vertrag von 1856 noch gültig sind, erscheint somit heute kaum von praktischer Bedeutung. Das in der Konvention vorausgesetzte Garantiensystem ist nach dem Wegfall des Völkerbundes (die Vereinten Nationen haben diese Garantieverpflichtung nicht übernommen) nicht mehr wirksam. Dieses System ist nicht einmal angewendet worden, als es wegen der Befestigung der Inseln während des zweiten Weltkrieges hätte in Anspruch genommen werden können. Deshalb könnte, obwohl die Konvention nicht formell aufgehoben worden ist, unter Hinweis auf das *desuetudo*-Prinzip behauptet werden, daß diese Konvention nicht mehr gültig sei. Die veränderte Machtlage in der Ostsee, wo die Sowjetunion der jetzt unvergleichlich dominierende Staat ist und solche Vertragsstaaten wie Estland und Lettland nicht mehr existieren, und die veränderte Kriegstechnik, die einzelnen Inselgruppen, obwohl strategisch günstig gelegen, keine so entscheidende Bedeutung einräumt wie früher, wirken sich so aus, daß das *rebus sic stantibus*-Prinzip insoweit vielleicht angewendet und die Konvention als ungültig angesehen werden könnten<sup>5)</sup>.

Im übrigen hat das Problem der Gültigkeit der Konvention von 1921 in den letzten Jahren nur bescheidene Aufmerksamkeit in der völkerrechtlichen Literatur erfahren. Finnland hat diese Konvention niemals gekündigt. Die vorherrschende Meinung der Völkerrechtler scheint zu sein, daß diese Konvention, freilich nur für Finnland und Schweden, noch gültig ist<sup>6)</sup>.

### 3. Der Schutz der schwedischen Sprache und Kultur der Äländer

Als der Streit zwischen Finnland und Schweden um die Hoheit über die Åland-Inseln nach dem ersten Weltkrieg die internationalen Organe beschäftigte, war ein Hauptargument der schwedischen Seite dafür, daß

---

<sup>4)</sup> Nach dem heutigen wie auch früheren finnischen Selbstverwaltungsgesetz der Åland-Inseln sind die Äländer von der Wehrpflicht befreit (Gesetz 28. 12. 1951, § 34).

<sup>5)</sup> In dieser Richtung Erik Castrén, Die Entmilitarisierung und Neutralisierung der Ålandinseln, in: Völkerrecht und rechtliches Weltbild, Festschrift für Alfred Verdross (Wien 1960), S. 107.

<sup>6)</sup> Die Konvention ist auch im Verzeichnis der finnischen Staatsverträge, das vom finnischen Außenministerium im Jahr 1976 veröffentlicht worden ist, zu finden.

die Inseln zu Schweden gehören sollten, die Tatsache, daß die Einwohner sprachlich (und kulturell) Schweden sind. Die überwältigende Mehrzahl der Einwohner wünschte damals einen Anschluß an Schweden, weil sie ihre Lage unter finnischer Hoheit als unsicher betrachteten. Denn mehr als 90 % der finnischen Bevölkerung hat die finnische Sprache als Muttersprache, und starke nationale Emotionen haben zeitweise die Einsprachigkeit Finnlands gefordert.

Als der Völkerbundsrat am 24. Juni 1921 Finnlands Hoheit über die Åland-Inseln dennoch anerkannte, geschah dies unter der Voraussetzung, daß Finnland effektive Garantien für die künftige Beibehaltung der Stellung der schwedischen Sprache als Volks- und Bildungssprache, Amts- und Geschäftssprache der Åland-Inseln geben sollte. Das Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Nationalitäten wurde gerade damals lebhaft diskutiert, da man dieses Prinzip im Versailler Friedensvertrag teilweise zu verwirklichen wünschte. Auf der anderen Seite hatte die Juristenkommission, die im Auftrag des Völkerbundsrates über die Åland-Frage berichtete, als ihre Ansicht geäußert, daß das Völkerrecht gewissen Volkgruppen, wie den Äländern, nicht das Recht gebe, die Trennung von ihrem Staat zu verlangen und den Anschluß an einen anderen Staat zu erhalten<sup>7)</sup>. Hinzu kam, daß eine Voraussetzung für die Zuständigkeit des Völkerbundsrates, die Åland-Frage überhaupt zu behandeln, darin bestand, daß man damals Finnland noch nicht als eine feste Staatsbildung ansah.

Wenn nationale Minderheiten nicht das Recht zur Trennung haben, sollte ihnen doch zumindest ein Recht zum Schutz ihrer Sprache und ihrer Kultur gegeben werden. Die zahlreichen Minderheitenverträge, die im Zusammenhang mit dem Versailler Friedensvertrag abgeschlossen wurden, zeigen, daß die damalige Weltmeinung gegenüber Sonderrechten der nationalen Minderheiten günstig eingestellt war. Die Sondergarantien, die Finnland den Äländern geben sollte, folgten aber nicht den allgemeinen im polnischen Minderheitenvertrag von 1919 festgestellten Minderheitenschutzprinzipien, sondern sollten viel radikaler und somit auch wirksamer sein.

Finnland hatte schon am 6. Mai 1920, als der Streit um die Gebietshoheit über die Åland-Inseln zwischen Finnland und Schweden noch nicht vom Völkerbundsrat entschieden worden war, ein Gesetz über die Selbstverwaltung der Inseln erlassen, das den Einwohnern wichtige autonome

---

<sup>7)</sup> SdN JO, Suppl. spéc. No. 3 (1920), S. 5.

Befugnisse im Bereich der Gesetzgebung und Verwaltung gab. Der Beschluß des Völkerbundsrats vom 24. Juni 1921 schrieb neue Garantien für den Schutz der schwedischen Sprache vor. Über diese Garantien sollten die Repräsentanten Finnlands und Schwedens sich im einzelnen verständigen.

«Le Conseil ayant reconnu que la meilleure solution, en ce qui concerne les garanties, serait dans un accord entre les représentants de la Finlande et ceux de la Suède, au besoin avec le concours du Conseil de la Société des Nations . . . »<sup>8)</sup>).

Am 27. Juni 1921 konnten sich die bevollmächtigten Repräsentanten Finnlands und Schwedens, unter Beistand eines vom Völkerbundsrat abgeordneten Mitglieds, über einen Text einigen, der nähere Bestimmungen über die Sprache der öffentlichen Schulen und das Heimatrecht der Einwohner der Åland-Inseln (aus diesem Recht folgten die Rechte, Grundbesitz auf den Inseln zu erwerben und dort Geschäfte zu führen, sowie auch das Stimmrecht zum Landestag Ålands) enthielt: «texte . . . qui contient l'accord auquel sont arrivées les deux parties»<sup>9)</sup>. Diese Vereinbarung wurde nicht förmlich von den Repräsentanten Finnlands und Schwedens unterschrieben, sondern dem Völkerbundsrat als ihr *accord* unterbreitet, vom Rat genehmigt und im Protokoll des Rates veröffentlicht.

Die finnisch-schwedische Vereinbarung über die völkerrechtlichen Garantien zum Schutz der nationalen Eigenständigkeit der Åland-Inseln enthält in Art. 7 eine Regelung, wonach dem Völkerbundsrat die Kontrolle darüber obliegt, daß Finnland diese Garantien einhält. Der Landestag Ålands hat das Recht, Klagen über mangelnde Beachtung dieser Garantien zu erheben; derartige Klagen soll Finnland dem Völkerbundsrat überstellen.

Die Vereinbarung vom 27. Juni 1921 wurde von Finnland und Schweden nicht als ein regulärer bilateraler völkerrechtlicher Vertrag ratifiziert; vielmehr waren beide Vertragsstaaten aus innenpolitischen Gründen der Ansicht, der Akt sei so zu deuten, daß er nur Verpflichtungen gegenüber dem Völkerbund enthält: Finnland verpflichtete sich, die Bestimmungen der Vereinbarung unter der Voraussetzung einzuhalten, daß Schweden die Hoheit Finnlands über die Inseln respektierte. Als bilateralen Vertrag wollte man den Akt deshalb nicht einstufen, weil es für Finnlands Regierung erfolgversprechender war, die Bestätigung

<sup>8)</sup> SdN JO 1920, S. 697.

<sup>9)</sup> SdN JO 1920, S. 701.

der in der Vereinbarung eingegangenen Verpflichtungen innerstaatlich vom Reichstag zu erhalten, wenn die finnische Hoheit über die Åland-Inseln dem Völkerbund gegenüber als einer überstaatlichen Organisation beschränkt galt, nur nicht gegenüber der Streitpartei Schweden. Andererseits legte Schwedens Regierung Wert darauf, im Hinblick auf die öffentliche Meinung nachweisen zu können, daß sie nur unter dem Druck des Völkerbundes von ihren Forderungen auf die Inseln Abstand genommen hatte. Maßgebend war auch der Gesichtspunkt, daß eine künftige Versöhnung beider Staaten auf diesem Wege leichter erreicht werden könnte<sup>10)</sup>.

Finnland setzte die Åland-Vereinbarung innerstaatlich durch ein Sondergesetz in Kraft, das sogenannte Garantiesgesetz vom 11. August 1922. Dieses Gesetz enthält dieselben Bestimmungen wie die Vereinbarung vom 27. Juni 1921. Finnland war damit auch innerstaatlich verpflichtet, die Vereinbarung einzuhalten.

Dieses Gesetz wurde später (am 1. September 1939) geändert, um den Erwerb von Grundeigentum auf den Inseln für Nicht-Åländer zu erschweren. Diese Änderung, die zum Inhalt hatte, daß die Landschaft, die Gemeinde oder einzelne Åländer mit Heimatrecht berechtigt waren, das Grundstück zu den vorgesehenen Bedingungen zu erwerben und einzulösen, wenn der Käufer nicht mindestens fünf Jahre in Åland gewohnt hatte, stand völlig in Übereinstimmung mit der Åland-Vereinbarung.

Die Vereinbarung über die Åland-Inseln und das Garantiesgesetz wurden von den finnischen Regierungen und den finnischen Behörden so zufriedenstellend beachtet, daß der åländische Landestag sein Beschwerde-recht an den Völkerbundsrat niemals auszuüben Anlaß hatte. In Übereinstimmung mit seiner allgemeinen Haltung gegenüber den verschiedenen Minderheitenverträgen, deren Einhaltung der Völkerbundsrat garantierte, griff der Rat nicht auf eigene Initiative hin ein, um die tatsächliche Einhaltung der Verträge zu überprüfen, wenn keine Beschwerden über Nachlässigkeiten in dieser Hinsicht von den betroffenen Parteien vorgebracht worden waren<sup>11)</sup>.

Tatsächlich behielten die Åland-Inseln ihren schwedischen Charakter während dieser Zeit bei. Die Vereinbarung erwies sich somit als ein

---

<sup>10)</sup> Siehe auch die Erinnerungen des finnischen Repräsentanten in Genf bei der Behandlung der Åland-Frage im Völkerbundsrat: Carl Enckell, Politiska minnen II (Helsingfors 1956).

<sup>11)</sup> SdN JO 1920, Supp. Spéc. No. 73, S. 62.

höchst wirksamer Schutz für die Bewahrung der Sprache und der Kultur einer Minderheit, viel wirksamer als die kontinental-europäischen Minderheitenverträge.

Das Selbstverwaltungsgesetz von 1920 und das Garantiesgesetz von 1922 wurden von einem neuen Selbstverwaltungsgesetz für die Åland-Inseln vom 28. Dezember 1951 ersetzt, das auch die in der Vereinbarung vom 21. Juni 1921 eingehenden Garantien enthält. Für das neue, wie auch für die bisherigen äländischen »Grundgesetze« gilt derselbe Verfassungsschutz wie für die Grundgesetze Finnlands. Dieses Gesetz kann, ebenso wie das Gesetz über die Anwendung des Eintrittsrechts bei Übertragung von Grundeigentum vom 28. Dezember 1951, nur in einem qualifizierten Gesetzgebungsverfahren aufgehoben oder geändert werden.

Nur das — über die finnische Regierung auszuübende — Beschwerde-recht des äländischen Landestags an den Völkerbundsrat ist in dem äländischen Selbstverwaltungsgesetz nicht mehr zu finden, da der Völkerbund damals schon aufgelöst war. Die Vereinten Nationen hatten die Garantie- und Kontrollverpflichtungen des Völkerbundes hinsichtlich der Åland-Vereinbarung und der Minderheitenverträge nicht übernommen.

Die Äländer waren jedoch nicht zufrieden, daß nunmehr ihre Selbstverwaltung und ihr Nationalitätenschutz nur von innerstaatlichen Normen geregelt würden. Sie versuchten zu erreichen, daß im Selbstverwaltungsgesetz oder bei seiner Inkraftsetzung die internationale Garantie zumindest erwähnt würde. Zwar können Änderungen des Selbstverwaltungsgesetzes und des Eintrittsgesetzes nur mit Zustimmung des äländischen Landestages erfolgen, jedoch sah man (und sieht noch) eine Gefährdung in der Tatsache, daß eine internationale Garantie fehlt.

Schweden, das sich nach wie vor für die Sache der Åland-Inseln interessierte, wenn auch in erheblich geringerem Maße als nach dem ersten Weltkrieg, behauptete in diesem Zusammenhang (in einer vom schwedischen Botschafter an den finnischen Außenminister gesandten Note), daß die Åland-Vereinbarung vom 27. Juni 1921 Finnland nicht nur gegenüber dem Völkerbund, sondern auch gegenüber Schweden binde. Als bilateraler Staatsvertrag sei die Vereinbarung somit nach wie vor gültig, und deshalb seien die Nationalitätenschutzgarantien auch völkerrechtlich abgesichert.

In ihrer an die schwedische Regierung gerichteten Antwort stimmte die finnische Regierung zwar nicht ausdrücklich dieser Meinung zu, verneinte jedoch auch nicht ihre Richtigkeit. Finnland antwortete nur, daß die neue Selbstverwaltungsgesetzgebung keine Änderung der



völkerrechtlichen Lage der Åland-Inseln bedeutete. Finnland hat in der Tat seine Bindung an die Garantien von 1921 nie aufgekündigt.

Die Sowjetunion, die in den ersten Nachkriegsjahren die finnische Politik besonders aufmerksam und eng verfolgte, sprach sich dagegen aus, im neuen Selbstverwaltungsgesetz die Möglichkeit einer überstaatlichen Kontrolle überhaupt zu erwähnen. Im Ergebnis wurde somit im Gesetz auch kein solcher Hinweis aufgenommen.

Die Fortgeltung einer internationalen Garantie für den Nationalitätenschutz der Åländer ist demnach von der Beantwortung der Frage abhängig, wer die Partner der Åland-Vereinbarung vom 27. Juni 1921 im Rechtssinne sind. Ist die Vereinbarung nicht nur als eine Verpflichtung Finnlands gegenüber dem Völkerbund, sondern auch als ein bilateraler Staatsvertrag zwischen Finnland und Schweden zu betrachten, so ist dieser Schutz auch heute völkerrechtlich (von Schweden) gesichert.

Wie schon erwähnt, war die Partner-Frage von Anfang an unklar. Aus innerpolitischen Gründen wollten weder Finnland noch Schweden die Verantwortung für den Inhalt der Vereinbarung offen auf sich nehmen. Sie wünschten deshalb auch nicht, die bilaterale Natur der Vereinbarung anzuerkennen. Beiden Parteien schien es günstiger zu sein, die Verantwortung und Gebundenheit dem Völkerbund zu übertragen.

Auf der anderen Seite war es offenbar, daß die Bestimmungen, die hier als Åland-Vereinbarung bezeichnet werden, durch Verhandlungen zwischen vertragsbevollmächtigten Repräsentanten der beiden Staaten — nur unter Hinzutritt eines vom Völkerbundsrat beauftragten Mitglieds — zustande gekommen waren und daß der Völkerbundsrat diese Vereinbarung ohne die geringste Änderung als solche bestätigt hatte.

In der finnischen und schwedischen völkerrechtlichen Literatur der Zwischenkriegszeit wurden die internationalen Garantien für den Nationalitätenschutz der Åland-Inseln — wahrscheinlich unter Einfluß der oben erwähnten politischen Gründe — vorwiegend so gedeutet, daß Finnland nur dem Völkerbund gegenüber gebunden sei. Dagegen sahen einige ausländische Völkerrechtler in einer echten völkerrechtlichen Vereinbarung zwischen Finnland und Schweden die Grundlage der Åland-Garantien<sup>12)</sup>.

Als nach dem zweiten Weltkrieg der Generalsekretär der Vereinten Nationen ein ausführliches Gutachten über die Fortgeltung der nach

---

<sup>12)</sup> Herbert Kraus, *Das Recht der Minderheiten* (Berlin 1927), S. 16, 20, 116, 228 N. 5; Ernst Flachbarth, *System des internationalen Minderheitenrechtes* (Budapest 1937), S. 103; Theodor Veiter, *Nationale Autonomie* (Wien 1938), S. 144.

dem ersten Weltkrieg eingegangenen Minderheitenschutzverpflichtungen veröffentlichte, wurde in diesem Gutachten die Akte vom 27. Juni 1921 als bilaterale und nach wie vor gültige Vereinbarung zwischen Finnland und Schweden angesehen. Die *rebus sic stantibus*-Klausel, die nach Ansicht des Generalsekretärs auf die Frage der Gültigkeit der Minderheitenverträge angewendet werden konnte, kam bei der Åland-Vereinbarung nicht ins Spiel; denn die Verhältnisse zwischen Finnland und Schweden hatten sich durch den zweiten Weltkrieg nicht verändert. Die Bevölkerung der Åland-Inseln war nach wie vor von schwedischer Volkszugehörigkeit, da der in der Vereinbarung von Finnland versprochene Nationalitätenschutz stets wirksam gewesen war<sup>13</sup>).

Dieses Gutachten selbst wurde weder von der finnischen Regierung noch von den finnischen Juristen kommentiert. In Lehrbüchern und Abhandlungen, die in der ersten Nachkriegszeit in Finnland veröffentlicht worden waren, wurden aber Finnlands völkerrechtliche Verpflichtungen, die schwedische Sprache und Kultur der Åland-Inseln zu bewahren, mit der Auflösung des Völkerbundes als erloschen angesehen<sup>14</sup>).

Vielleicht von dem Gutachten der Vereinten Nationen beeinflusst, vertreten einige ausländische Völkerrechtler die Meinung, daß der Nationalitätenschutz der Åland-Inseln auf einer noch gültigen Vereinbarung zwischen Finnland und Schweden völkerrechtlich gesichert sei<sup>15</sup>).

Auch der schwedische Völkerrechtler Hilding E e k hat kurz geäußert, daß die Åland-Vereinbarung von 1921 zwischen Finnland und Schweden noch gültig wäre<sup>16</sup>).

Im Jahre 1973 veröffentlichte ich ein Buch, in welchem ich unter Hinweis auf die Art der Entstehung der Åland-Garantien im Anfang der 1920er Jahre und die schwedischen Regierungserklärungen in den 1940er und 1950er Jahren sowie unter Berufung auf das Gutachten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen von 1950 die Fortgeltung

---

<sup>13</sup>) Study of the Legal Validity of the Undertakings Concerning Minorities, Memorandum by the Secretary-General, United Nations E/CN. 4. 367; 367 Add. 1 (1950).

<sup>14</sup>) Siehe z. B. Erik C a s t r é n, Die Selbstverwaltung Ålands, Internationales Recht und Diplomatie 1957, S. 107.

<sup>15</sup>) Siehe z. B. Georg D a h m, Völkerrecht, Bd. 1 (Stuttgart 1958), S. 404, 615.

<sup>16</sup>) Hilding E e k, Minoriteterna, folkrätten NF och FN, in: Identitet och minoritet (Red. David Schwarz) (Stockholm 1971), S. 19.

der Nationalitätenschutzgarantien vertrat, basierend auf einer bilateralen, nach wie vor gültigen Vereinbarung zwischen Finnland und Schweden<sup>17)</sup>.

Dieses Buch hat nur wenig Diskussion erregt. Einige Autoren unterstützen meinen Standpunkt (J. O. Söderhjelm in der Zeitung "Hufvudstadsbladet"; Toivo Sainio in der Zeitschrift Lakimies 1973), andere verwerfen diese Meinung (Allan Rosas in der Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland, 1974). Ein schwedischer Beamter des auswärtigen Amtes nimmt eine vermittelnde Stellung an (Love Kellberg, Svensk juristtidning 1974).

Zu einer Zeit, als keine Störungen der Verhältnisse zwischen dem Reich (Finnland) und der Landschaft Åland vorhanden gewesen sind, haben die Äländer der Frage der Fortgeltung der völkerrechtlichen Garantie ihres Nationalitätenschutzes wenig Aufmerksamkeit geschenkt, obwohl sie immerhin vor einigen Jahren öffentlich diese Frage angeschnitten haben<sup>18)</sup>.

Das Selbstverwaltungsgesetz der Åland-Inseln ist seit 1951 nur geringfügig geändert worden. Die wichtigste Änderung stammt vom 3. Januar 1975, die eine Verschärfung der äländischen Kontrolle über den Erwerb von Grundeigentum durch Nicht-Äländer mit sich brachte. Das Eintrittsrecht (bei einem Kauf) ist durch eine vorherige Genehmigung des Landesvorstands ersetzt worden<sup>19)</sup>.

Die neuen Gesetze von 1975 bedeuten tatsächlich eine Änderung des in der Åland-Vereinbarung vom 27. Juni 1921 vorausgesetzten Schutzverfahrens für die Beibehaltung des Grundeigentums in den Händen der einheimischen Äländer, weil die Vereinbarung ein Eintrittsverfahren und keine Vorausgenehmigung vorsieht. Da diese Änderung unstreitig einen noch besseren Schutz für die Äländer bedeutet als das frühere Eintrittsverfahren, kann die Reform nicht als in Widerspruch zu der Åland-Vereinbarung stehend angesehen werden. Von irgendwelchen Regierungskontakten zwischen Finnland und Schweden während der Vorbereitung der Reform war niemals die Rede.

<sup>17)</sup> Tore Modeen, De folkrättsliga garantierna för bevarandet av Ålandsöarnas nationella karaktär (Résumé: La protection du caractère national des îles d'Åland en droit international) (Mariehamn 1973). Siehe auch Tore Modeen, The International Protection of National Minorities in Europe (Åbo 1969), S. 69, 73.

<sup>18)</sup> In der Gesetzessammlung der Landschaft Åland, die von der Kulturstiftung Ålands im Jahre 1970 veröffentlicht worden ist, sind die Texte der »Beschlüsse des Völkerbundsrates« vom 24. 6. und 27. 6. 1921 als Einleitung abgedruckt. Ålands lagsamling (Mariehamn 1970), S. 1-2.

<sup>19)</sup> Siehe dazu auch das neue (finnische) Gesetz über die Einschränkung des Rechts, Grundeigentum in der Landschaft Åland zu erwerben und zu besitzen, vom 3. 1. 1975.

#### 4. Das UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen

Als der Beitritt Finnlands zu dem UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen von 1960 im Anfang der 1960er Jahre aktuell wurde, entstand Streit darüber, ob das Übereinkommen mit dem Selbstverwaltungsgesetz Ålands (und somit mit der Åland-Vereinbarung von 1921) übereinstimmte. Dieser Streit führte dazu, daß Finnland erst im Jahre 1971 dem UNESCO-Übereinkommen beitrug, als diese Frage in positiver Richtung beantwortet worden war. Nach wie vor wird aber in Finnland die Frage erörtert, welche Bedeutung das UNESCO-Übereinkommen für die Åland-Inseln hat.

Streitpunkt ist die Sprache an den åländischen Schulen. Nach der allgemeinen Regel soll es in Finnland öffentliche Schulen (früher Volksschulen, jetzt Grundschulen genannt) für beide Nationalitätengruppen, die Finnen und die Schweden, geben, wenn in der Gemeinde (die Schulbezirk ist) zumindest 18 schulpflichtige Kinder beider Nationalitätengruppen wohnen. Dies bedeutet, daß es Gemeinden gibt, in denen entweder nur schwedische oder nur finnische Schulen existieren, aber natürlich auch zweisprachige Gemeinden mit sowohl schwedischen als auch finnischen Schulen. Die Einwanderung finnischer Bevölkerung in eine ursprünglich rein schwedische Gemeinde hat demnach zur Folge, daß auch eine finnische Schule gegründet werden muß, wenn es genügend schulpflichtige Kinder gibt.

Auf den Åland-Inseln gilt eine abweichende Regelung. Nach dem Selbstverwaltungsgesetz soll die Sprache der staatlichen Schulen schwedisch sein. Die Landschaft und die åländischen Gemeinden sind nicht verpflichtet, andere Schulen finanziell zu unterstützen als solche, deren Unterrichtssprache schwedisch ist. Ohne die Genehmigung der Gemeinde soll keine andere Sprache als schwedisch in den Volksschulen unterrichtet werden, wenn die Schule staatliche oder kommunale Unterstützung erhält.

Das bedeutet, daß eine finnische Einwanderung in eine åländische Gemeinde nicht automatisch, wie im Reich, dazu führt, daß diese Minderheit eine eigene Schule bekommt. Eine besondere Genehmigung der Landesbehörden ist für die Gründung einer finnischen Schule, die öffentliche Mittel erhält, Voraussetzung. Private finnische Schulen ohne staatliche oder kommunale Subventionen können dagegen frei gegründet werden.

Diese Bestimmung ist den Finnen stets ein Dorn im Auge gewesen. Da das UNESCO-Übereinkommen einen Artikel über die Schulsprache

enthält, begann die Auseinandersetzung darüber, ob die oben erwähnte, völkerrechtlich abgesicherte Bestimmung im Selbstverwaltungsgesetz Ålands den Beitritt Finnlands zum Übereinkommen hindere.

Nach Art. 5 des UNESCO-Übereinkommens kommen die Vertragsstaaten überein, daß es wesentlich ist, den Angehörigen nationaler Minderheiten das Recht zuzuerkennen, ihre eigene Erziehungsarbeit zu leisten, hierbei Schulen zu unterhalten und im Einklang mit der innerstaatlichen Politik in Erziehungsfragen ihre eigene Sprache zu gebrauchen und zu lehren, jedoch mit der Maßgabe, daß dieses Recht nicht in einer Weise ausgeübt werden darf, welche die Angehörigen der Minderheiten daran hindert, die Kultur und Sprache der Gesamtgemeinschaft zu verstehen und an ihren Tätigkeiten teilzunehmen, oder in einer Weise, die der staatlichen Souveränität Abbruch tut; daß das Niveau des Unterrichts an diesen Schulen nicht niedriger sein darf als das allgemeine Niveau, das die zuständigen Behörden festgelegt oder genehmigt haben; und daß kein Zwang zum Besuch dieser Schulen ausgeübt werden darf (*«que la fréquentation de ces écoles soit facultative»*). Die Vertragsstaaten verpflichten sich, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Anwendung der oben dargelegten Grundsätze zu gewährleisten.

Die Fassung des Art. 5 ist nicht völlig klar. Wenn es dort heißt, daß es wesentlich ist, daß die in der Vorschrift genannten Umstände vorhanden sind, könnte dieser Wortlaut so verstanden werden, daß es sich nicht um einen bindenden Rechtssatz handelt, sondern nur um eine Empfehlung. Auf der anderen Seite schreibt Art. 5 (2) vor, daß die Vertragsstaaten sich verpflichten, die Anwendung dieser Grundsätze zu gewährleisten (*«Les Etats parties à la présente convention s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'application des principes énoncés au paragraphe 1 du présent article»*). Art. 5 muß demnach so ausgelegt werden, daß es sich um verpflichtende Regelungen handelt.

Auch wenn ein Vertragsstaat Minderheitenschulen aufrechterhalten muß, kann er frei darüber entscheiden, ob die Minderheitensprache dort als Unterrichtssprache benützt werden oder nur als Fach vorkommen soll.

Offen ist dagegen die Frage, ob der Staat verpflichtet ist, solche Minderheitenschulen finanziell zu unterstützen, oder ob er mit privaten Mitteln aufrechterhaltene Minderheitenschulen lediglich zu erlauben hat. Wenn die Mehrheitsschulen mit öffentlichen Mitteln arbeiten, wäre

es eine logische Konsequenz, daß die Minderheitenschulen in dieser Hinsicht gleich zu behandeln wären<sup>20)</sup>.

Der letzte Satz des Art. 5 (1) muß so ausgelegt werden, daß in Minderheitenorten auch Mehrheitsschulen (für die Schulpflichtigen) existieren müssen, weil sonst der Minderheit nur Minderheitenschulen zur Verfügung stehen und demnach ein Zwang zum Besuch dieser Schulen ausgeübt wird.

Schließlich ist Art. 10 dieses Übereinkommens zu erwähnen, worin gesagt wird, daß das Übereinkommen keine Minderung von Rechten bewirkt, die Personen oder Personengruppen auf Grund von Übereinkünften zwischen zwei oder mehr Staaten zustehen, soweit diese Rechte weder dem Wortlaut noch dem Geist dieses Übereinkommens zuwiderlaufen.

Nach dem Grundgesetz Finnlands (Regierungsform § 14) sind die beiden Sprachen Finnlands, finnisch und schwedisch, als Nationalsprachen gleichgestellt. Obwohl eine faktische, ist die schwedische Bevölkerung somit keine rechtliche Minderheit. Auch im Rahmen der Bindungen durch das UNESCO-Übereinkommen muß Finnland nicht in allen Gemeinden finnische (d. h. Mehrheits-) Schulen aufrechterhalten, wenn die Zahl der schulpflichtigen finnischsprechenden Kinder nicht genügend groß ist. Dieser Artikel findet also keine Anwendung auf das finnische Reich, wenn man nicht Lappen, Zigeuner und andere ethnische oder sprachliche Minderheiten (die zahlenmäßig sehr gering sind) als nationale Minderheiten zu betrachten wünscht<sup>21)</sup>.

Auf den Åland-Inseln sind die Finnen dagegen eine rechtliche Minderheit, da das Selbstverwaltungsgesetz in Übereinstimmung mit der Åland-Vereinbarung von 1921 die (schwedische) Einsprachigkeit der Inseln als Hauptregel vorschreibt. Die faktische Zahl der Finnen auf den Inseln ist freilich sehr gering. Man könnte sich aber vorstellen, daß z. B. in der Stadt Mariehamn in Zukunft so viele finnischsprachige Familien einwandern, daß die Frage einer finnischen Schule aktuell wird. Es ist schwierig, in einem solchen Fall aus dem Beitritt Finnlands zum UNESCO-Übereinkommen abzuleiten, daß dann das Selbstverwaltungsgesetz Ålands geändert werden müßte und daß in diesem Fall auch mit öffentlichen Mitteln arbeitende finnische Schulen dort gegründet werden müßten.

---

<sup>20)</sup> Siehe jedoch UNESCO, General Conference, 11/C 15, S. 18.

<sup>21)</sup> Im finnischen Lappland gibt es Schulen, wo auch Lappisch als Unterrichtssprache gebraucht wird.

Sieht man § 35 des Selbstverwaltungsgesetzes, der diese Frage regelt, als nach wie vor auf einem gültigen völkerrechtlichen Vertrag Finnlands mit Schweden beruhend an, so ist offenbar, daß das UNESCO-Übereinkommen nach Art. 10 auf diese Lage nicht angewendet werden soll. Ein radikalerer Minderheitenschutz als derjenige, der im UNESCO-Übereinkommen vorausgesetzt ist, kann nicht als dem Übereinkommen widersprechend angesehen werden. Denn die Åland-Vereinbarung bedeutet nur einen Schritt in Richtung auf einen noch vollständigeren Nationalitätenschutz als denjenigen, den das UNESCO-Übereinkommen enthält. Hätte man durch den Beitritt zum UNESCO-Übereinkommen die Åland-Vereinbarung materiell ändern wollen, wäre dazu schließlich auch die Zustimmung Schwedens nötig gewesen.

Selbst wenn man der Ansicht ist, daß die Åland-Vereinbarung als völkerrechtlicher Vertrag nicht mehr in Kraft steht und daß somit der Nationalitätenschutz der Äländer nur durch innerstaatliche Satzungen gesichert ist, kann die Vorschrift über die Nicht-Pflichtmäßigkeit der Minderheitenschulen (kein Besuchs-Zwang) nicht auf den Åland-Inseln angewendet werden. Das UNESCO-Übereinkommen wurde innerstaatlich nur durch eine Verordnung (ohne dem Reichstag unterstellt zu werden) in Kraft gesetzt. Das Übereinkommen wurde auch nicht dem åländischen Landestag unterbreitet, was eine absolute Voraussetzung ist für das Inkrafttreten von Regelungen, die eine Änderung des Selbstverwaltungsgesetzes zur Folge haben<sup>22</sup>).

### Summary

## The Åland Islands in International Law

There are three problems under international law connected with the Åland Islands. The neutralization of the Islands is one of them. After the Crimean war it was decided that Russia should not fortify this strategically important archipelago in the Baltic. When Finland became independent Sweden tried to regain the Åland Islands, which Sweden had lost together with Finland to Russia in 1809. Sweden's claims were rejected by the League of Nations. The

<sup>22</sup>) Siehe auch Tore Modeen, Unesco-konventionen mot diskriminering inom undervisningen och Ålandsöarna, Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1976, S. 139-166.

neutralization of the Islands was, however, upheld and Finland was obliged to conclude a treaty in 1921 concerning the non-fortification and neutralization of the archipelago. When the risk for a new war became imminent, Finland and Sweden asked for permission to conjointly fortify the Islands. This plan had to be abandoned when it was rejected by the Soviet Union (who was not a party to the 1921 treaty). After the war 1939/40 between Finland and the Soviet Union, Finland signed a treaty confirming the neutralization of the Åland Islands and permitting Soviet consular authorities to control the observance of the treaty obligations. This was repeated in later treaties between Finland and the USSR. Finland's obligations not to fortify the Åland Islands are thus still in force. The question as to whether the neutralization is based not only on the treaty with the USSR but also on previous treaties is however dubious.

Sweden's claims on the Åland Islands were partly based on the fact that the population was Swedish-speaking and therefore wanted to be united with their "motherland". When the League of Nations decided the dispute in Finland's favour, it was prescribed that Finland should guarantee that the Swedish character of the Islands would prevail in the future. The Council of the League gave the representatives of Finland and Sweden the possibility of agreeing on these guarantees. As the result of these discussions an agreement containing seven articles was concluded on June 27, 1921, and approved by the Council. The text of this agreement was enacted in a Finnish statute of August 11, 1922 and later in the Åland Autonomy Act of 1951. By then the League of Nations had ceased to exist. The UN did not take over the guarantee of this agreement. Sweden claimed, when the 1951 Autonomy Act was under preparation, that the 1921 agreement was still in force as a bilateral treaty between Finland and Sweden. This Swedish view was not rejected by the Finnish government. The dominant opinion in Finland was, however, that Finland's obligations under international law to guarantee the linguistic and cultural rights of the Islanders had ceased to exist with the dissolution of the League of Nations. The author of this paper holds the opinion, with reference also to a United Nations study of 1950, that Finland is bound towards Sweden to observe the agreement of 1921 guaranteeing the Swedish character of the Åland Islands.

When Finland was to join the UNESCO-Convention against Discrimination in Education of 1958 a problem arose as to the interpretation of Art. 5. According to this, attendance at minority schools should be optional. Under the Åland Agreement of 1921, as under the Åland Autonomy Act, the establishment of majority (Finnish) schools in the Province of Åland is restricted in order to protect the Islanders from assimilation with the majority. The author of this paper agrees with the Finnish government's interpretation of the Convention: it does not forbid rules restricting the establishment of majority schools in minority areas, when these rules are based on earlier treaties aiming at the preservation of the linguistic and cultural character of a minority area.

Tore Modén