



Abschliessender Kommentar zum ersten Überwachungszyklus des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten

von Jon A. Fanzun, Menschenrechte Schweiz MERS

Hintergrund

Das 1995 vom Europarat verabschiedete Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ist das erste rechtlich verbindliche multilaterale Abkommen, das dem Schutz nationaler Minderheiten im Allgemeinen gewidmet ist. Es hat zum Ziel, den Angehörigen von Minderheiten die vollständige und effektive Gleichberechtigung zu sichern und Bedingungen zu schaffen, die ihnen die Bewahrung und Entwicklung ihrer Identität ermöglichen. Die Staaten sind verpflichtet, Staatenberichte über die zur Erfüllung der Verpflichtungen nach dem Rahmenübereinkommen ergriffenen Maßnahmen zu übermitteln. Die Schweiz hat das Abkommen am 21. Oktober 1998 ratifiziert.¹

Die Schweiz reichte im Mai 2001 ihren ersten Bericht zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten ein. Menschenrechte Schweiz MERS verfasste im Januar 2002 eine NGO-Stellungnahme zu diesem Bericht und brachte diesen dem Beratenden Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zur Kenntnis. Eine Abordnung des Beratenden Ausschusses stattete der Schweiz im November 2002 einen Besuch ab, um von Regierungsvertretern, Nichtregierungsorganisationen und anderen unabhängigen Quellen ergänzende Informationen über die Umsetzung des Abkommens einzuholen. Am 20. Februar 2003 verabschiedete der Beratende Ausschuss ein Gutachten über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens in der Schweiz. Hierzu verfassten die Schweizer Behörden im August 2003 eine offizielle Stellungnahme. Der erste Überwachungszyklus endete am 10. Dezember 2003 mit der Verabschiedung einer Resolution des Ministerkomitees des Europarates.

¹ Rahmenübereinkommen vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 441.1). Der Text dieses Abkommens sowie die nachfolgend erwähnten Dokumente sind in einer von Menschenrechte Schweiz MERS zusammengestellten Dokumentation unter folgender Adresse greifbar:
http://www.humanrights.ch/schweiz/umsetzung_europa/index.html.

Allgemeine Beurteilung der Situation der Minderheiten in der Schweiz

Gestützt auf das Gutachten des Beratenden Ausschusses kam das Ministerkomitee in seiner Resolution vom 10. Dezember 2003 zum Schluss, dass die Schweiz in zahlreichen Bereichen äusserst lobenswerte Anstrengungen zugunsten der sprachlichen Minderheiten unternommen habe. Der institutionelle Rahmen ermögliche es sowohl den französisch-, italienisch- und rätoromanischen Bevölkerungsteilen als auch den deutschsprachigen Einwohnern in den Kantonen Freiburg und Wallis, die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität zu pflegen und weiterzuentwickeln.

Zu vereinzelter Kritik gab das sprachliche Territorialitätsprinzip Anlass, dem in der Schweiz eine grosse Bedeutung zukommt. Der Beratende Ausschuss kam zum Schluss, dass das in der Schweiz praktizierte Zusammenspiel zwischen Territorialitätsprinzip und Sprachenfreiheit bei der Umsetzung des Übereinkommens gewisse Schwierigkeiten bereite. Gemäss dem Ausschuss wäre es mit einigen Anpassungen und mehr Pragmatismus leichter, die Praxis mit den Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen in Einklang zu bringen.

Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens

Das Rahmenübereinkommen enthält keine Definition des Begriffs der „nationalen Minderheit“. Demnach obliegt es den Staaten, die Gruppen zu definieren, die sie als nationale Minderheiten im Sinne des Übereinkommens betrachten.

Anlässlich der Ratifizierung des Abkommens hat die Schweiz eine Erklärung abgegeben, wie sie den Begriff der nationalen Minderheit versteht. Gemäss dieser Erklärung erachtet die Schweiz nur diejenigen Gruppen als nationale Minderheiten, „deren Angehörige die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen, alte, solide und dauerhafte Bindungen zur Schweiz unterhalten und vom Willen getragen werden, gemeinsam zu bewahren, was ihre Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache.“

Die schweizerischen NGO kritisierten in ihrer Stellungnahme zum ersten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens diese Beschränkungen des Anwendungsbereichs des Abkommens auf „traditionelle“ Minderheiten als willkürlich und wenig zukunfts-tauglich. So führt die schweizerische Definition unter anderem zur Nicht-Berücksichtigung der wachsenden Gemeinschaft von Muslimen schweizerischer Nationalität. Dasselbe gilt auch für alle anderen Minderheitengruppen, die wegen ökonomischer und politischer Entwicklungen oder wegen der Aufhebung früherer Ausgrenzungen erst in jüngerer Zeit Aufenthalt, Niederlassung und Bürgerrecht in der Schweiz erhielten oder noch erhalten werden. Aus NGO-Sicht geht es nicht an, dass aufgrund einer fragwürdigen Einteilung viele und zahlenmässig wichtige Gruppen implizit als „neu, unsolide und nicht dauerhaft“ in die Schweizer Gesellschaft eingebunden stigmatisiert werden.

Auch der Beratende Ausschuss setzte sich in seinem Gutachten mit dem Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens auseinander. Er führte dabei aus, dass den Vertragsstaaten zwar ein Ermessensspielraum bei der Bestimmung des Geltungsbereichs zukomme. Die Umsetzung des Übereinkommens dürfe allerdings nicht zu willkürlichen und ungerechtfertigten Unterscheidungen führen. Der Ausschuss hielt des Weiteren explizit fest, dass es für die Schweiz

möglich wäre, Angehörige von Gruppen (evtl. einschliesslich von Ausländern/-innen), welche die Schweiz bisher als nicht vom Übereinkommen geschützt erachtet, artikelweise in den Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens einzubeziehen. Gemäss dem Ausschuss sollten die Schweizer Behörden die Frage des Einschlusses neuer Minderheiten im Einvernehmen mit den Betroffenen prüfen.

Dies ist trotz der vom Beratenden Ausschuss gewählten vorsichtigen Formulierung ein deutliches Zeichen an die Adresse der offiziellen Schweiz, den persönlichen Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens zu überdenken und auf neue, bisher nicht geschützte Gruppen auszuweiten. Menschenrechte Schweiz MERS begrüsst die vom Beratenden Ausschuss angeregte Ausweitung des Geltungsbereichs und fordert die Schweizer Behörden auf, die Definition des Begriffs der nationalen Minderheit auf erst in neuerer Zeit in der Schweiz präsente Minderheiten auszudehnen.

Bildungsbereich

Die Umsetzung des Rahmenübereinkommens gab mit Blick auf den Bildungsbereich zu Kritik seitens des Beratenden Ausschusses Anlass. Dieser beanstandete erstens, dass das Territorialitätsprinzip die Möglichkeit der Angehörigen einer nationalen Sprachminderheit beschneide, den gesamten Primarschulunterricht in ihrer Sprache zu besuchen. Zweitens bemerkte der Ausschuss, dass die Gesetzgebung in gewissen Kantonen Einschränkungen bezüglich der Unterrichtssprache von Privatschulen beinhalte, die im Lichte des Artikels 13 des Rahmenübereinkommens problematisch seien.

Gestützt auf diese Bemerkungen hat das Ministerkomitee in seiner Resolution vom 10. Dezember 2003 die Schweizer Behörden aufgerufen, dafür zu sorgen, dass im Bildungsbereich die Bedürfnisse der Angehörigen der nationalen Sprachminderheiten besser berücksichtigt werden, damit sie auch ausserhalb ihres traditionell angestammten Gebiets den Unterricht in einer Minderheitensprache besuchen können.

Die schweizerischen NGO hatten bereits in ihrer Stellungnahme vom Januar 2002 auf die Problematik von Minderheitensprachen im Unterricht aufmerksam gemacht. Während die diesbezüglichen Bemühungen für alteingesessene Minderheiten wie die Rätoromanen gut organisiert sind, fehlt eine solche Organisation etwa für jenische Kinder und für Kinder von Sinti und Roma gänzlich. Angesichts der grossen Bedeutung des heimat Sprachlichen Unterrichts für die ungestörte Identitätsbildung Heranwachsender aus Minderheitengruppen, empfehlen die beteiligten NGO, die Förderung und Initiierung von Bestrebungen zur Sprachpflege von Minderheitensprachen im Bildungsbereich.

Fahrende

Die Situation der Fahrenden in der Schweiz veranlasste den Beratenden Ausschuss zu mehreren kritischen Bemerkungen an die Adresse der Schweiz. Gemäss dem Ausschuss betreffen die Hauptprobleme, mit denen sich die Fahrenden konfrontiert sehen, den Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen, die administrativen Schwierigkeiten im Bereich des Reisendengewerbes, die Einschulung der Kinder sowie die ungenügenden Mitwirkungsmechanismen für die Fahrenden. Des Weiteren äusserte der Ausschuss seine Besorgnis darüber, dass die Fah-

renden nach wie vor nicht als integraler Bestandteil der Schweiz betrachtet würden, was sich unter anderem in einer grossen Unkenntnis der jahrhundertealten Tradition der Fahrenden manifestiere.

Der Beratende Ausschuss kam damit zu ähnlichen Ergebnissen wie die beteiligten schweizerischen NGO. Diese hatten in ihrer Stellungnahme vom Januar 2002 auf die vielfältigen Schwierigkeiten aufmerksam gemacht, denen sich Fahrende in der Schweiz gegenüber sehen.

Auf der Basis des Gutachtens des Beratenden Ausschusses stellte das Ministerkomitee in seiner Resolution vom 10. Dezember 2003 fest, dass noch Fortschritte nötig seien, um die Fahrenden in die Lage zu versetzen, die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität weiter zu entwickeln.

Schlussbemerkungen

Aus Sicht von Menschenrechte Schweiz MERS ist der Kontroll- und Umsetzungsprozess des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten ein begrüssenswertes Prozedere. Für die Zukunft erscheint es wichtig, dass auf der Basis der Ergebnisse des ersten Überwachungszyklus der begonnene Arbeitsprozess fortgesetzt wird. Notwendig ist insbesondere ein Follow-up seitens der Schweizer Behörden, denn nur so lässt sich der Vorwurf entkräften, dass es sich beim Prozedere um eine aufwendige bürokratische Übung mit wenig praktischen Ergebnissen handle. Im Rahmen des zweiten Berichts der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens müsste ein solcher Follow-up ausführlich dokumentiert werden. Wie die Erfahrungen mit dem ersten Überwachungszyklus gezeigt haben, braucht es von Seiten der NGO eine verbesserte und verstärkte Zusammenarbeit sowie eine grössere Öffentlichkeit, um den gesamten Prozess zu begleiten.

23. März 2004
JAF / MERS