

MENSCHENRECHTE UND MINDERHEITEN

Der Minderheitenschutz unter der
Europäischen Menschenrechtskonvention

Verfasst von Barbara von Rütte und Nesa Zimmermann
Im Auftrag der GMS Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz



GMS GESELLSCHAFT MINDERHEITEN IN DER SCHWEIZ
SOCIÉTÉ POUR LES MINORITÉS EN SUISSE
SOCIETÀ PER LE MINORANZE IN SVIZZERA
SOCIETAD MINORITADS EN SVIZRA

WARUM DIESE BROSCHÜRE?

Die GMS Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz engagiert sich seit 1982 für den Schutz der in der Schweiz lebenden Minderheiten. Das Völkerrecht spielt eine wesentliche Rolle für diesen Minderheitenschutz. So beinhaltet zum Beispiel der UNO-Pakt II einen ausdrücklichen Schutz von Angehörigen von ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten. Auch die EMRK umfasst verschiedene Rechte, die für den Minderheitenschutz von grosser Bedeutung sind.

Nun gerät dieser Schutz in Gefahr: unter anderem mit der sogenannten Selbstbestimmungsinitiative der SVP. Sie verlangt, dass schweizerisches Recht Vorrang vor dem Völkerrecht hat und schafft damit die ernsthafte Gefahr, dass die Schweiz internationale Verträge, allen voran die Europäische Menschenrechtskonvention EMRK, kündigen müssen. Diese Entwicklung muss die GMS, welche sich dem Schutz der Minderheiten verschrieben hat, beschäftigen.

Mit der vorliegenden Broschüre will die GMS über die Tagesaktualität hinaus auf diese Zusammenhänge aufmerksam machen und damit einen Beitrag leisten, dass der Grundrechtsschutz der Minderheiten in der Schweiz verankert bleibt.



Markus Notter, Präsident



Cécile Bühlmann, Vizepräsidentin

INHALTSVERZEICHNIS

Auf einen Blick	6
Ein einzigartiges Schutzinstrument für Europa	8
Rechtsschutz – von Lausanne bis nach Strassburg	10
Menschenrechte und Minderheitenschutz	12
Wirksame Teilhabe an öffentlichen Angelegenheiten	14
Sprachenschutz	18
Die Gewissens- und Religionsfreiheit	20
Schutz der psychischen und körperlichen Integrität	24
Traditionell nomadische Lebensweise	28
Fallverzeichnis	30
Zum Weiterlesen	31

AUF EINEN BLICK

Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, kurz die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) ist in den 65 Jahren ihres Bestehens zum vielleicht wichtigsten Instrument zum Schutz der Menschenrechte in Europa geworden. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass es ein Gericht gibt, das die Einhaltung der EMRK überwacht: den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, kurz EGMR, in Strassburg. Einzelpersonen, die sich als Opfer einer Menschenrechtsverletzung fühlen, können ihr Anliegen bis zum EGMR bringen. Dabei lassen der Gerichtshof und die EMRK den Staaten in vielen Bereichen jedoch einen grossen Handlungsspielraum.

Die EMRK schützt die individuellen Rechte eines jeden Menschen. Sie ist kein eigentliches Abkommen zum Schutz von Minderheiten oder Minderheitsangehörigen und kennt auch keine spezifischen Minderheitenrechte. Nichts desto trotz lassen sich aus den Individualrechten der EMRK zahlreiche Garantien ableiten, die auch für Angehörige von Minderheiten im Alltag von grosser Bedeutung sind und sie vor Eingriffen schützen, die gerade damit zusammenhängen, dass sie einer Minderheit angehören. So schützt beispielsweise Art. 9 EMRK die Religionsfreiheit und damit das Recht von Angehörigen religiöser Minderheiten, ihre Religion zu leben und sich auch dazu zu bekennen. Das Recht auf Privatleben schützt auch das Recht, seine Lebens- und Wohnform selbst bestimmen zu können. Darum wird beispielsweise die Lebensweise von Fahrenden von der EMRK geschützt. Und das Diskriminierungsverbot schützt davor, dass jemand aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer Minderheit, seiner Religion, seiner Herkunft, seiner Sprache oder ähnlichen Gründen seine Rechte nicht gleich ausüben kann und nicht gleich geschützt ist wie alle anderen.

Das Anwendungsgebiet der EMRK ist gross, es umfasst 47 europäische Staaten. Da ist klar, dass die Menschenrechtssituation nicht überall gleich ist. In manchen Regionen sind Angehörige von Minderheiten besonders gravierenden Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt: so musste sich der EGMR zum Beispiel mit der Zwangssterilisation von Roma in der Slowakei, mit der Segregation von Roma-Kindern in Ungarn oder mit physischen Angriffen gegen Angehörige der kurdischen Minderheit in der Türkei auseinandersetzen. Solch eklatante Menschenrechtsverletzungen sind in der Schweiz schwer vorstellbar. Dennoch ist auch hier die EMRK von zentraler Bedeutung, beispielsweise wenn der Gerichtshof entscheidet, ob einer Lehrerin verboten werden darf ein Kopftuch zu tragen, oder wenn er festlegt, wie weit die Meinungsäusserungsfreiheit geht. Die Mitgliedschaft der Schweiz im Europarat hat auch eine politische Bedeutung. Es geht darum sich zu einem gemeinsamen europäischen Rechts- und Kulturraum zu bekennen und sich dafür zu engagieren, in dem in ganz Europa die Menschenrechte gewahrt werden und jeder – namentlich Angehörige von Minderheiten – in Würde leben kann.

Die vorliegende Broschüre will einen Überblick bieten über den Minderheitenschutz der EMRK. Beispiele aus der Schweiz, aber auch aus anderen Ländern, in denen sich Minderheiten in einer prekäreren Situation befinden, sollen die geschützten Rechte praktisch illustrieren.

In der Konvention geschützte Rechte

Artikel	Recht / Freiheit	Betrifft beispielsweise:
Art. 2	<i>Das Recht auf Leben</i>	<i>Die Polizei muss einen Todesfall gründlich untersuchen</i>
Art. 3	<i>Das Verbot der Folter und der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Bestrafung</i>	<i>Die Anwendung von Gewalt durch den Staat muss verhältnismässig sein</i>
Art. 4	<i>Das Verbot der Sklaverei und der Leibeigenschaft</i>	<i>Niemand darf in die Prostitution gezwungen werden</i>
Art. 5	<i>Das Recht auf Freiheit und Sicherheit</i>	<i>Eine inhaftierte Person hat Anspruch auf Zugang zu einem Dolmetscher</i>
Art. 6	<i>Das Recht auf ein faires Verfahren von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht</i>	<i>Richter dürfen nicht befangen sein</i>
Art. 7	<i>Das Verbot von Strafen ohne gesetzliche Grundlage</i>	<i>Niemand darf bestraft werden, ohne dass ein Gesetz diese Strafe vorsieht</i>
Art. 8	<i>Das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens</i>	<i>Der Staat muss die nomadische Lebensweise erleichtern</i>
Art. 9	<i>Das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit</i>	<i>Der Staat darf die Ausübung einer Religion nicht verbieten</i>
Art. 10	<i>Das Recht auf freie Meinungsäusserung</i>	<i>Minderheiten haben das Recht, ihre Ansichten öffentlich zu äussern</i>
Art. 11	<i>Das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit</i>	<i>Minderheitengruppen dürfen sich zu politischen Gruppierungen zusammenschliessen</i>
Art. 12	<i>Das Recht auf Eheschliessung</i>	<i>Minderheiten darf nicht verboten werden, zu heiraten</i>
Art. 13	<i>Das Recht auf eine wirksame Beschwerde</i>	<i>Gegen eine Verletzung der EMRK kann man vor nationalen Gerichten Beschwerde erheben</i>
Art. 14	<i>Das Verbot der Diskriminierung (beschränktes Verbot, nur zusammen mit einem anderen Recht)</i>	<i>Kinder von Minderheiten dürfen nicht in gesonderte Schulen geschickt werden</i>

EIN EINZIGARTIGES SCHUTZINSTRUMENT FÜR EUROPA

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs gründeten zehn europäische Staaten den Europarat. Der Europarat will die Menschenrechte, die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit in Europa fördern. Heute sind 47 europäische Staaten von Aserbaidschan bis Zypern Mitglied, mit einer Gesamtbevölkerung von über 800 Millionen Menschen. Nicht dabei sind einzig der Vatikanstaat und Weissrussland.

Ein Vertrag zum Schutz der Menschenrechte

Die Europäische Menschenrechtskonvention wurde 1950 von den damaligen Mitgliedstaaten des Europarates entworfen und verabschiedet. Sie trat 1953 in Kraft (1974 für die Schweiz). In dem völkerrechtlichen Vertrag verpflichten sich die unterzeichnenden Staaten, die grundlegendsten Rechte zum Schutz der elementaren Würde und Freiheit jedes Menschen zu respektieren und zu schützen. Nur wer auch die EMRK ratifiziert, kann heutzutage Mitglied des Europarates werden – und umgekehrt.

2015 wurden:

- 40'650 neue Beschwerden eingereicht;
- 43'135 hängige Beschwerden für unbegründet erklärt oder gestrichen;
- 823 Urteile erlassen.

Ein Gerichtshof überwacht die EMRK

Damit die in der EMRK garantierten Rechte nicht nur leere Versprechen bleiben, wird die Konvention durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte überwacht. Der EGMR ist ein Organ des Europarates und wurde 1959 gegründet. Er ist nicht zu verwechseln mit dem Gerichtshof der Europäischen Union, dem EuGH.

Dank der Einklagbarkeit der garantierten Rechte und der Verbindlichkeit der Urteile des Gerichtshofes ist die EMRK heute weltweit eines der wichtigsten Instrumente zum Schutz der Menschenrechte.

Einer der ersten Fälle zu den Rechten von Minderheiten, der Fall G. und E. gegen Norwegen (1983), wurde damals noch von der Menschenrechtskommission beurteilt. Der Fall betraf norwegische Sami, die sich gegen den Bau eines Staudamms in ihrem Lebensraum wehrten. Der EGMR stellte fest, dass die EMRK keine spezifischen Minderheitenrechte schützt. Die spezifische Lebensweise der Sami könne dennoch durch einzelne Rechte EMRK geschützt werden. Im konkreten Fall verletzte der Bau des Damms die Rechte der Sami jedoch nicht.

Auch die Schweiz beteiligt sich

Die Schweiz ist dem Europarat 1963 beigetreten. Erst weitere 10 Jahre später hat sie die EMRK ratifiziert. Grund für diese Verzögerung war unter anderem, dass die Schweiz damals noch kein Frauenstimmrecht kannte. Ausserdem mussten gewisse in der Verfassung vorgesehene Diskriminierungen, insbesondere der Jesuiten, beseitigt werden. Seit 1974 können sich alle Menschen in der Schweiz auf die EMRK-Garantien berufen und ihre Verletzung vor Gericht anfechten.

In den 40 Jahren seit dem Beitritt der Schweiz zur EMRK wurden über 6'000 Beschwerden gegen menschenrechtswidrige Entscheide Schweizer Behörden eingereicht. Der grösste Teil dieser Beschwerden wurde für unzulässig erklärt und gar nicht im Detail behandelt. Nur in gut 150 Fällen hat der Gerichtshof inhaltlich geprüft, ob die Schweiz die EMRK verletzt hat. In knapp 100 Fällen hat er eine Verletzung festgestellt. Diese Zahl ist damit im Vergleich zu der Anzahl eingereicherter Beschwerden sehr tief.



Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte von Aussen

Es sind unsere Richter

Der EGMR hat insgesamt 47 Richterinnen und Richter – aus jedem Mitgliedstaat eine. Jedes Land kann drei Kandidatinnen oder Kandidaten vorschlagen, aus denen die Parlamentarische Versammlung des Europarates, darunter auch die sechsköpfige Delegation Schweizer Parlamentarier, eine Richterin oder einen Richter wählt. An jeder Beratung über eine Beschwerde gegen die Schweiz ist immer auch die Schweizer RichterIn beteiligt. Das stellt sicher, dass sich jemand im RichterGremium mit den besonderen Gegebenheiten im Land gut auskennt. Die Richterinnen und Richter in Strassburg sind also nicht, wie manchmal behauptet, „fremde Richter“: sie sind parlamentarisch gewählte Menschenrechtsexpertinnen und -experten aus ganz Europa.



*Helen Keller,
die Schweizer RichterIn*

Kritik an Strassburg ist weitgehend unbegründet

Kritik am EGMR und an seiner Rechtsprechung wird immer wieder laut. Manche finden, dass sich der EGMR zu fest in interne Angelegenheiten einmische. Diese Kritik übersieht, dass die subsidiäre Rolle des Gerichtshofes ein tief in der Rechtsprechung verankertes Prinzip ist und der EGMR den Staaten in vielen Angelegenheiten einen grossen Entscheidungsspielraum lässt. Jüngste Reformen haben das Subsidiaritätsprinzip zusätzlich verstärkt. Trotz seiner subsidiären Rolle, ist es entscheidend, dass die Urteile des EGMR für die Staaten verbindlich bleiben, denn nur so kann die Effektivität des Europäischen Menschenrechtssystems garantiert werden. Diese Verbindlichkeit ist eine der wichtigsten Elemente des Europäischen Menschenrechtssystems, und unterscheidet dieses von anderen. Wichtig ist auch die sogenannte dynamische Rechtsprechung, welche bedeutet, dass der EGMR die Konvention im Lichte der zeitgenössischen Realitäten und Werte interpretiert. Es stellt sicher, dass die EMRK seine Relevanz behält, und ist von besonderer Bedeutung für den Schutz von Minderheiten.

RECHTSSCHUTZ – VON LAUSANNE BIS NACH STRASSBURG

So arbeitet der Gerichtshof

Die EMRK sieht zwei Möglichkeiten vor, wie gegen eine Menschenrechtsverletzung vorgegangen werden kann: zum einen die Staatenbeschwerde, mit der sich ein Staat gegen eine Verletzung der Konvention durch einen anderen Staat wehren kann. Zum anderen die Individualbeschwerde, mit der eine betroffene Einzelperson an den EGMR gelangen kann, wenn ein Vertragsstaat ihre Rechte verletzt. Während die Staatenbeschwerde nur äusserst selten vorkommt, gehen beim Gerichtshof in Strassburg täglich über 150 Beschwerden von Individuen ein, die hoffen, in letzter Instanz vom EGMR angehört zu werden.

Im Fall Johtti Sappelaccat r.y. und andere gegen Finnland (2005) ist der EGMR nicht auf eine Beschwerde eines Vereines gegen die Erteilung von Fischereirechten eingetreten. Grund dafür: Die betroffenen Sami hätten als Einzelpersonen Beschwerde erheben müssen. Der Verein konnte ihre Interessen nicht vor dem EGMR vertreten, da er nicht direkt in seinen Rechten verletzt wurde.

Eine Beschwerde einreichen

Eine Beschwerde an den EGMR kann von natürlichen, aber auch von juristischen Personen erhoben werden. Sie muss sich gegen einen Staat richten, der die EMRK ratifiziert hat, und sich auf Handlungen beziehen, die sich in der Zeit seit der Ratifikation ereignet haben. Der EGMR kann nur über Beschwerden entscheiden, die eine Verletzung eines Rechts rügen, das durch die EMRK oder eines ihrer Zusatzprotokolle geschützt ist, sofern der betroffene Staat Letzteres auch ratifiziert hat. Die Beschwerde muss begründet darlegen können, dass der oder die Betroffene durch die Verletzung einen erheblichen Nachteil erleidet. Ausserdem darf die Beschwerde nicht rechtsmissbräuchlich sein.

Der Weg nach Strassburg führt immer über die innerstaatlichen Gerichte. Der Instanzenzug muss ausgeschöpft sein, das heisst, in Strassburg kann nur Beschwerde erhoben werden gegen ein Urteil des letztinstantlichen Gerichtes des jeweiligen Staates. In der Schweiz ist dies meistens das Bundesverwaltungsgericht sein. Die Frist zur Einreichung der Beschwerde beim EGMR beträgt sechs Monate seit dem Entscheid der letzten innerstaatlichen Instanz. Die Beschwerde muss schriftlich eingereicht werden und darf nicht anonym sein. Sie kann in jeder Sprache des Europarates verfasst werden. Die Beschwerdeführer müssen im Anfangsstadium des Verfahrens nicht anwaltlich vertreten sein.

Jede Beschwerde wird behandelt

Trifft eine Beschwerde beim EGMR ein, so prüfen die Richterinnen und Richter in einem ersten Schritt, ob die formellen Voraussetzungen erfüllt sind. Ist dies nicht der Fall, wird die Beschwerde für unzulässig erklärt und endgültig abgelehnt. Dazu gehören auch Beschwerden, die ganz klar haltlos sind. Insgesamt werden über 97% der Fälle in diesem Stadium abgelehnt. Sind die Voraussetzungen für eine Beschwerde erfüllt, wird der betroffene Staat informiert und der Gerichtshof prüft, ob die Beschwerde begründet ist – ob also eine EM-RK-Garantie verletzt worden ist oder nicht.

In der Regel entscheidet eine Kammer von 7 Richterinnen und Richtern. Bei einfachen Fällen kann aber auch ein Dreiergremium (Ausschuss), in komplexen oder politisch brisanten Fällen die Grosse Kammer (17 Richterinnen und Richter) urteilen.

Droht in einem Fall unmittelbar eine Verletzung, die nicht wieder gut gemacht werden kann, so kann der Gerichtshof vorsorgliche Massnahmen

anordnen, welche gelten, bis ein Urteil gefällt worden ist. Diese sind für den betroffenen Staat rechtlich verbindlich.

Urteile sind umzusetzen

Wird eine Beschwerde gutgeheissen, kann der EGMR den entsprechenden Staat anweisen, der geschädigten Person eine Entschädigung zu leisten. Zudem legt der Gerichtshof in seinem Entscheid dar, welche Umsetzungsmassnahmen der betroffene Staat ergreifen soll. Der Staat hat bei der Umsetzung einen Handlungsspielraum, um die passende Lösung zu finden. Das Ministerkomitee des Europarates überwacht, dass die Staaten die gegen sie ergangenen Urteile des EGMR auch beachten. Bei einer dauerhaften Missachtung der EGMR-Urteile können die Organe des Europarates und die anderen Mitgliedstaaten auf den jeweiligen Staat Druck ausüben und in letzter Konsequenz gar einen Austritt aus dem Europarat fordern.

Ein Urteil wird gefällt: was dann?

Wenn eine Beschwerde gutgeheissen wird, muss der betroffene Staat Massnahmen ergreifen, um die vom EGMR festgestellte Menschenrechtsverletzung aufzuheben oder wiedergutzumachen. In der Schweiz besteht die Möglichkeit, vor Bundesgericht eine Revision des EMRK-widrigen Urteils zu verlangen. Manchmal weigert sich das Bundesgericht allerdings, einen Entscheid aus Strassburg umzusetzen. Dies war so im Fall Verein gegen Tierfabriken (2001 und 2009). Der Verein hatte sich vor dem EGMR erfolgreich dagegen gewehrt, dass einer seiner Fernsehspots, welcher die Missstände in der Nutzungstierhaltung anprangerte, wegen seines politischen Charakters verboten worden war. Das Bundesgericht war der Ansicht, dass es keine Möglichkeit hatte, die Ausstrahlung des Spots anzuordnen und weigerte sich, sein Urteil zu revidieren. Gegen dieses Urteil beschwerte sich der Verein noch einmal beim EGMR und erhielt abermals Recht. Der Gerichtshof blieb bei seinem Entscheid und betonte, dass seine Urteile innerstaatlich umgesetzt werden müssen. Wenn die Zensur eines Werbespots als ungerechtfertigte Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit eingestuft wird, muss der Staat die Ausstrahlung des Beitrags ermöglichen.

MENSCHENRECHTE UND MINDERHEITENSCHUTZ

Voraussetzung für ein friedliches

Zusammenleben

Es ist heutzutage anerkannt, dass der Schutz der Rechte von Angehörigen von Minderheiten ein wesentlicher Bestandteil der Menschenrechte ist. Während Menschenrechte jedem Individuum in gleichem Masse zustehen, zielen die Minderheitenrechte darauf ab, gewisse besonders gefährdete oder benachteiligte Personengruppen zu schützen. Die europäische Geschichte hat immer wieder aufs Neue gezeigt, wie gefährlich Spannungen zwischen religiösen, ethnischen oder sprachlichen Minderheiten und der Mehrheitsbevölkerung sein können: man denke an das Beispiel von Ex-Jugoslawien. Wenn die Konflikte eskalieren, gefährden sie mitunter den Frieden einer ganzen Region. Ein funktionierender Minderheitenschutz trägt deshalb nicht nur zur Wahrung der Rechte von besonders verletzlichen Personen bei. Er ist auch unabdingbar für die Sicherung des regionalen und internationalen Friedens.

Im Fall Chapman gegen das Vereinigte Königreich (2001) hat der EGMR klargestellt, dass die nomadische Lebensweise aber auch das mehrheitlich oder vollständig sesshafte Bewohnen eines Wohnwagens integraler Bestandteil der ethnischen Identität und der Lebensweise von Fahrenden ist und vom Recht auf Privat- und Familienleben geschützt wird. Die Beschwerdeführerin hatte sich gegen die Verweigerung einer Bewilligung gewehrt, auf ihrem eigenen Land Wohnwagen aufstellen zu dürfen. Der Gerichtshof betont, dass die Staaten die Sicherheit, die Identität und die Lebensweise von Minderheiten schützen müssen, nicht nur um deren Rechte direkt zu sichern, sondern auch um die kulturelle Vielfalt für alle zu erhalten.

Wer gilt als Minderheit?

Es gibt keine allseits anerkannte und rechtlich verankerte Definition des Begriffes „Minderheit“. Als Minderheiten gelten zahlenmässig unterlegene Gruppen von Menschen, die eine gemeinsame Kultur, Geschichte, Sprache, Herkunft oder Religion teilen, welche sich von jener der Mehrheitsbevölkerung unterscheiden. Dazu kommt häufig, aber nicht notwendigerweise, ein subjektiver Faktor: der Wille der Gruppenmitglieder, ihre eigenständige Identität zu erhalten.

Oft wird unterschieden zwischen alteingesessenen – oder autochthonen – Minderheiten und sogenannt neuen Minderheiten, zu welchen insbesondere Migrantinnen und Migranten gehören. Bei ersteren spricht man im europäischen Kontext häufig von „nationalen Minderheiten“. Diese zeichnen sich durch eine enge Beziehung zum jeweiligen Staat aus, insbesondere, weil ihre Angehörigen seit alters dort leben und die Staatsangehörigkeit besitzen.

Minderheitenschutz unter der EMRK

Die EMRK garantiert keine Rechte, die sich spezifisch auf Minderheiten beziehen. Die Menschenrechtskonvention ist vielmehr als Instrument zum Schutz von Rechten aller Individuen konzipiert. Die EMRK umfasst allerdings verschiedene Rechte, die für den Minderheitenschutz von grosser Bedeutung sind. Durch seine dynamische Rechtsprechung hat der EGMR ausserdem anderen Konventionsrechten einen minderheitenspezifischen Charakter verliehen.

Unterlassungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten

Die EMRK schützt Menschen nicht nur vor staatlichen Eingriffen in ihre Grundrechte, sondern verpflichtet Staaten auch, aktive Massnahmen zum Schutz der Menschenrechte zu treffen. Diese sogenannten „positiven Verpflichtungen“ beinhalten einen gewissen Schutz vor Übergriffen von Privaten. Darüber hinaus bedingen sie, dass der

Staat die für einen effektiven Menschenrechtsschutz notwendigen Rahmenbedingungen schafft. Das Recht auf ein faires Verfahren beispielsweise kann nur ausgeübt werden, wenn es die dazu nötigen Gerichtsinstanzen auch wirklich gibt. Positive Verpflichtungen sind im Zusammenhang mit Minderheiten und anderen besonders verletzlichen Personen von grosser Bedeutung.

Schweizer Minderheitenschutz

Die Schweiz hat ausser der EMRK verschiedene internationale Verträge ratifiziert, die für den Minderheitenschutz bedeutsam sind. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) verankert in seinem Artikel 27 einen ausdrücklichen Schutz von Angehörigen von ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten. Dieser richtet sich explizit an alle Minderheiten, ob „alt“ oder „neu“. Er gewährt aber gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts keinen weitergehenden Schutz als die EMRK.

Anders ist dies bei zwei weiteren Abkommen des Europarates, welche die Schweiz ratifiziert hat: Dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen. Beide unterstehen einem nicht mit dem EGMR verbundenen Überwachungsmechanismus, in dessen Rahmen die Schweiz alle paar Jahre einen Staatenbericht zuhanden eines unabhängigen Gremiums verfassen muss.

Die Schweiz hat neben den traditionellen Sprachminderheiten auch die jüdische und die jenische Gemeinschaft als nationale Minderheiten anerkannt und sich zum Schutz der jeweiligen Sprache verpflichtet. Während in der Schweiz gewisse Minderheiten, namentlich Sprachminderheiten, einen hohen Schutz geniessen, ist der Schutz von sogenannten neuen, aber auch von religiösen Minderheiten deutlich schwächer ausgestaltet. Auch Jenische haben mit Benachteiligungen zu kämpfen.

Das Diskriminierungsverbot von Artikel 14 EMRK

Artikel 14 EMRK hält ausdrücklich fest, dass die Ausübung der Konventionsrechte allen Personen ohne Unterschied zustehen muss. Diskriminierungen aufgrund von Geschlecht, Hautfarbe, Religion, Sprache, Zugehörigkeit zu einer Minderheit etc. sind ausdrücklich verboten. Das Diskriminierungsverbot kann aber nicht alleine angerufen werden, sondern nur, wenn auch ein anderes Konventionsrecht betroffen ist. Aus diesem Grunde nennt man Artikel 14 EMRK ein akzessorisches Diskriminierungsverbot.

Zwei Beispiele zu Artikel 14 EMRK:

- *Einem homosexuellen Vater wurde verboten, regelmässigen Kontakt zu seiner Tochter zu unterhalten. Dies verletzt Artikel 14 EMRK im Zusammenhang mit dem Recht auf Privat- und Familienleben (Artikel 8 EMRK) (Salgueiro Da Silva Mouta, 1999).*
- *Eine griechische Romnja beschwerte sich, dass sie Opfer von polizeilicher Gewalt wurde und als Folge eine Fehlgeburt erlitten habe. Die Behörden weigerten sich zu untersuchen, ob sie Opfer rassistisch motivierter Gewalt geworden war. Dies verletzt Artikel 14 EMRK im Zusammenhang mit dem Verbot der unmenschlichen Behandlung (Artikel 3 EMRK) (Petropoulou-Tsakiris, 2007).*

WIRKSAME TEILHABE AN ÖFFENTLICHEN ANGELEGENHEITEN

Artikel 10 EMRK: Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung

Artikel 11 EMRK: Jede Person hat das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschliessen

Die Demokratie wird gestärkt

Die Menschenrechte der EMRK werden laut deren Präambel am besten „durch eine wahrhaft demokratische politische Ordnung gesichert“. Eine funktionierende Demokratie setzt Pluralismus, Toleranz, Aufgeschlossenheit und den Schutz der politischen Rechte voraus.

Demokratie ist nicht gleichzusetzen mit dem Vorrang der Mehrheitsmeinung. In einem demokratischen System müssen auch die Rechte der Minderheiten berücksichtigt und vor Eingriffen durch die Mehrheitsbevölkerung geschützt werden. Angehörige von ethnischen Gruppierungen und regionalen Minderheiten müssen den gleichen Zugang zu öffentlichen Positionen und politischen Ämtern haben wie alle anderen. Die Rechte auf freie Meinungsäußerung und auf Versammlung- und Vereinigungsfreiheit, welche für alle Personen – ob Bürgerin oder Ausländer – gleichermaßen gelten, bilden deshalb einen zentralen Pfeiler einer demokratischen Gesellschaft.

Die direkte Demokratie braucht Menschenrechte

Die Schweiz ist föderalistisch aufgebaut und hat ein Mehrparteiensystem mit einer Konsensregierung. Diese Mechanismen stärken den Schutz von Minderheiten im schweizerischen politischen System. Dies gilt vor allem für territorial gebundene Minderheiten, wie zum Beispiel die Rätoromanen. Auf der anderen Seite läuft die starke direkte Demokratie Gefahr, den Einfluss von Minderheiten auf politische Entscheidungen zu verunmöglichen. Die in der EMRK verankerten Rechte schützen die Grundfreiheiten aller Menschen in der Schweiz und verhindern so, dass beispielsweise religiöse Minderheiten benachteiligt werden. Die Menschenrechte stellen einen Minimalschutz dar, der für alle gilt, und an den sich auch demokratische Entscheidungen halten sollten.

Im Fall Monnat gegen die Schweiz (2006) ging es um ein Radioprogramm der Westschweizer Sendung „Temps Présent“, das sich die kritische Aufarbeitung der Rolle der Schweiz während des zweiten Weltkrieges zum Ziel gesetzt hatte. Der EGMR befand, dass die Sanktionen der Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen das Recht des betroffenen Journalisten auf freie Meinungsäußerung verletzt hatten. Der EGMR betonte ausserdem, dass die Suche nach historischer Wahrheit ein bedeutender Aspekt der Meinungsfreiheit darstellt.

Jeder darf seine eigene Meinung bilden und äussern

Meinungsfreiheit ist die Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie. Die Meinungsäusserungsfreiheit schützt das Recht, seine eigene Meinung zu äussern und sich eine eigene Meinung zu bilden. Unter die Meinungsäusserungsfreiheit fallen auch das Recht, sich zu informieren, und die Medien- bzw. Pressefreiheit.

Minderheiten haben das Recht, sich zu ihren Anliegen zu äussern, das Recht auf Zugang zu öffentlichen Medien sowie auch das Recht, privat Zeitungen zu gründen oder Radio- und Fernsehstationen zu betreiben. Der Staat ist demgegenüber verpflichtet, die Vielfalt der Medienlandschaft zu fördern. Gerade in der mehrsprachigen Schweiz ist dieser menschenrechtliche Schutz einer Medienlandschaft von grosser Bedeutung.

Insgesamt sind die politischen Rechte von Minderheiten in der Schweiz relativ gut geschützt. In anderen Ländern, beispielsweise der Türkei, werden Minderheiten immer wieder und teilweise gewaltsam an der politischen Teilhabe gehindert.

Ein Recht auf historische Wahrheitssuche

Die Meinungsäusserungsfreiheit schützt auch das Recht, sich frei mit der (eigenen) Geschichte auseinanderzusetzen. Dazu gehört die kritische, öffentliche Diskussion von historischen Ereignissen, aber auch das Recht auf Zugang zu Archiven.

Das Recht, sich zusammenzuschliessen

Eine zentrale Rolle für den Schutz von Minderheiten spielt auch das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Dazu gehört namentlich das Recht, sich zu einer politischen Partei zusammenzuschliessen, aber auch das Recht, zivilgesellschaftliche Vereinigungen zum Schutz von Minderheiten zu gründen. Erst die freie Bildung von politischen Gruppierungen und Parteien erlaubt einen vielfältigen und ausgewogenen politischen Dialog.

Der Fall Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası gegen die Türkei (2012) betraf eine kurdische Gewerkschaft, die von türkischen Gerichten wiederholt aufgelöst worden war. Grund dafür war, dass sich diese gemäss ihren Statuten für Schulunterricht in der Muttersprache Kurdisch einsetzte. Der EGMR stellte fest, dass es sich dabei um eine unzulässige Massnahme gegen die kurdische Minderheit handelte, und befand, dass die Auflösung das Recht auf freie Meinungsäusserung sowie die Vereinigungsfreiheit verletzte.

Deshalb dürfen Gruppierungen und Vereinigungen, selbst wenn sie umstrittene Positionen vertreten, nur unter äusserst strengen Voraussetzungen beschränkt oder verboten werden. So sind unter dem System der EMRK ausdrücklich auch Zusammenschlüsse von ethnischen Gruppierungen oder regionalen Minderheiten geschützt, welche die territoriale und politische Unabhängigkeit von einem Staat fordern. Die Grenze bilden aber die Rechtsstaatlichkeit und die Demokratie – verletzt eine Gruppe diese Grundsätze, greift der Schutz der EMRK nicht mehr.

Die Versammlungsfreiheit verpflichtet die Staaten weiter, dafür zu sorgen, dass alle dieses Recht ausüben können. So muss ein Staat beispielsweise Demonstranten oder Teilnehmende einer Parade vor gewalttätigen Übergriffen durch Gegendemonstranten schützen.

Das Recht, sich zu versammeln und in Vereinen zusammenzuschliessen und so auf das politische Geschehen Einfluss zu nehmen, steht gestützt auf Artikel 11 EMRK auch jenen Personen offen, die nicht Staatsbürgerinnen sind und daher ihre politischen Rechte nicht direkt durch das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht ausüben können – in der Schweiz betrifft das rund 25% der ständigen Wohnbevölkerung!



Im Herbst 2015 hat die Grosse Kammer des EGMR im viel beachteten Urteil Perinçek gegen die Schweiz entschieden, dass der nationalistische türkische Politiker Perinçek zu Unrecht wegen Leugnung des Völkermordes an den Armeniern verurteilt worden ist. Der Gerichtshof argumentierte, dass die strafrechtliche Verfolgung seiner Aussagen in einer demokratischen Gesellschaft nicht nötig gewesen wäre. Perinçeks Aussagen würden zwar die Würde und Identität der Armenier berühren, aber nicht eigentlich zu Hass oder Gewalt aufrufen. Deshalb, so befanden 10 der insgesamt 17 Richter, verletze die Verurteilung des Politikers angesichts der konkreten Umstände des Falles die Meinungsäusserungsfreiheit.

Der EGMR hat in verschiedenen Fällen zu diesem Thema eine Rechtsprechung entwickelt, wonach die Leugnung eines Völkermordes spätestens dann nicht mehr von Meinungsäusserungsfreiheit geschützt ist, wenn damit zu Hass, Gewalt oder Intoleranz aufgerufen wird. Bei der Beurteilung eines Verbots von Äusserungen muss eine Abwägung zwischen dem Recht auf freie Meinungsäusserung und den Rechten der Betroffenen, namentlich dem Recht auf Privatleben, vorgenommen werden. Dabei müssen die Umstände des konkreten Falles berücksichtigt werden.

Eine pauschale Einschätzung, welche Äusserungen noch erlaubt sind und welche nicht mehr, lässt sich daher nicht vornehmen. Eine Leugnung des Holocaust jedoch ist nach Ansicht der Richterinnen aufgrund des spezifischen historischen Hintergrundes immer mit einer Herabsetzung der Würde der betroffenen Personen und einem Aufruf zum Hass verbunden. In diesen Fällen gilt die Anrufung der Meinungsfreiheit als rechtsmissbräuchlich und fällt somit nicht unter den Schutz der EMRK.

SPRACHENSCHUTZ

Die EMRK garantiert nur einen limitierten, sehr spezifischen Sprachenschutz. Es gibt in der EMRK kein generelles Recht, sich in einer bestimmten Minderheitensprache auszudrücken oder an die Behörden zu richten. Ausdrücklich erwähnt sind Sprachen nur im Diskriminierungsverbot sowie im Zusammenhang mit Verfahrensgarantien. Der Schutz vor Diskriminierung greift allerdings nur in Verbindung mit anderen Konventionsrechten.

Sprachenrechte im politischen Kontext

Grundsätzlich hat unter der EMRK jeder Staat das Recht, seine offiziellen Sprachen selbst zu bestimmen. Eine Landesregierung kann auch den offiziellen Gebrauch von Regionalsprachen verbieten, ohne dabei die EMRK zu verletzen. Dies befand der EGMR in einem Entscheid, in dem sich die Versammlung von Französisch-Polynesiern vergeblich für die Anerkennung von Tahitisch als zweite Amtssprache eingesetzt hatte.

Politische Mitspracherechte können davon abhängig gemacht werden, ob allfällige Kandidatinnen die offizielle Sprache beherrschen. Dennoch sind dem staatlichen Handeln gewisse minimale Grenzen gesetzt. So hat der EGMR betont, dass es gegen die Konvention verstösst, wenn Kandidaten verurteilt werden, weil sie sich in einer Minderheitensprache ausdrücken.

Schreibweise des Familiennamens

Der EGMR musste sich bereits mehrfach mit der Schreibweise von Nachnamen befassen. In einem türkischen Fall entschied der Gerichtshof, dass das Aufzwingen der türkischen – statt der kurdischen – Schreibweise eines Familiennamens nicht mit dem Recht auf Privat- und Familienleben vereinbar ist. Umgekehrt hat der EGMR einen Schweizer Entscheid geschützt, der einer somalisch-schweizerischen Doppelbürgerin das Recht auf Namensänderung versagte. Es gibt also kein allgemeines Recht auf Namensführung in einer bestimmten Minderheitensprache. Wesentlich sind vor allem die Beweggründe: Einschränkungen müssen einen legitimen Zweck verfolgen und verhältnismässig sein.

Im „Belgischen Sprachenfall“ von 1968 haben sich Eltern gegen die belgische Regelung zu den Unterrichtssprachen gewehrt. Diese sah vor, dass im französischsprachigen Landesteil der Schulunterricht auf Französisch stattfindet und im flämischen Teil auf Niederländisch. Die jeweilige Sprachminderheit in der Region konnte keinen Schulunterricht in ihrer Sprache erhalten. Der EGMR ist zwar der Ansicht, dass die Sprachgruppen ungleich behandelt werden. Diese Ungleichbehandlung ist aber zulässig. Weder aus der EMRK, noch aus ihren Zusatzprotokollen lässt sich aber ein Recht auf Unterricht in einer bestimmten Sprache ableiten. Dies gilt bis heute. Umgekehrt hat der EGMR in einem jüngeren Entscheid festgestellt, dass ein Staat private Institutionen, die in einer Minderheitensprache unterrichten, nicht verbieten darf.

Das Recht auf faire Verfahren betrifft auch die Sprache

Jede Person hat das Recht, im Falle einer Festnahme oder strafrechtlichen Anklage schnellstmöglich über die Gründe und die gegen sie erhobenen Anschuldigungen aufgeklärt zu werden, und zwar in einer ihr verständlichen Sprache. Ausserdem besteht in strafrechtlichen Verfahren ein Anspruch auf einen unentgeltlichen Dolmet-

scher, wenn die angeklagte Person die Verhandlungssprache des Gerichtes nicht versteht. Die sprachenbezogenen Garantien in der EMRK zielen vor allem darauf ab, zu verhindern, dass eine Person in ein strafrechtliches Verfahren verwickelt wird, welches sie nicht versteht. Es spielt in diesem Sinne keine Rolle, ob es sich um eine im Land verankerte Minderheitensprache handelt oder nicht.

Weitergehende Sprachenrechte in der Schweiz

Die Bundesverfassung (BV) kennt einen breiteren Sprachenschutz. Zusätzlich zu den drei offiziellen Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch sieht Artikel 70 BV ausdrücklich den offiziellen Gebrauch des Rätoromanischen im Kontakt mit allen Angehörigen dieser Sprachminderheit vor. Wegen dieser abgestuften Regelung gilt das Rätoromanische schweizweit nicht als Amts-, sondern als Landessprache. Die Kantone bestimmen ihre Amtssprachen, sind aber geboten, angestammte Minderheiten in ihrer Sprachregelung zu berücksichtigen. Dieses sogenannte „Territorialprinzip“ ermöglicht es unter Umständen auch, die Sprachenfreiheit (Artikel 18 BV) einzuschränken, insbesondere, wenn es darum geht, eine bedrohte Sprache zu schützen. So hat das Bundesgericht eine kommunale Regelung geschützt, wonach Reklametafeln im rätoromanischen Sprachgebiet auf Rätoromanisch verfasst sein müssen.

Ein spezifischer Schutz von Sprachminderheiten findet sich ausserdem in Artikel 27 UNO-Pakt II, im Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten sowie in der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen.

DIE GEWISSENS- UND RELIGIONSFREIHEIT

Artikel 9 EMRK: Jede Person hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Sie hat das Recht, ihre Religion zu Hause und in der Öffentlichkeit auszuüben und diese zu ändern.

Europa hat unterschiedliche Traditionen

Die Geschichte zeigt, dass die Wahrung der Religionsfreiheit unabdingbare Voraussetzung für ein friedliches Zusammenleben von Menschen mit unterschiedlichsten Überzeugungen ist. Gerade für Angehörige von religiösen Minderheiten ist die Religionsfreiheit von grundlegender Bedeutung.

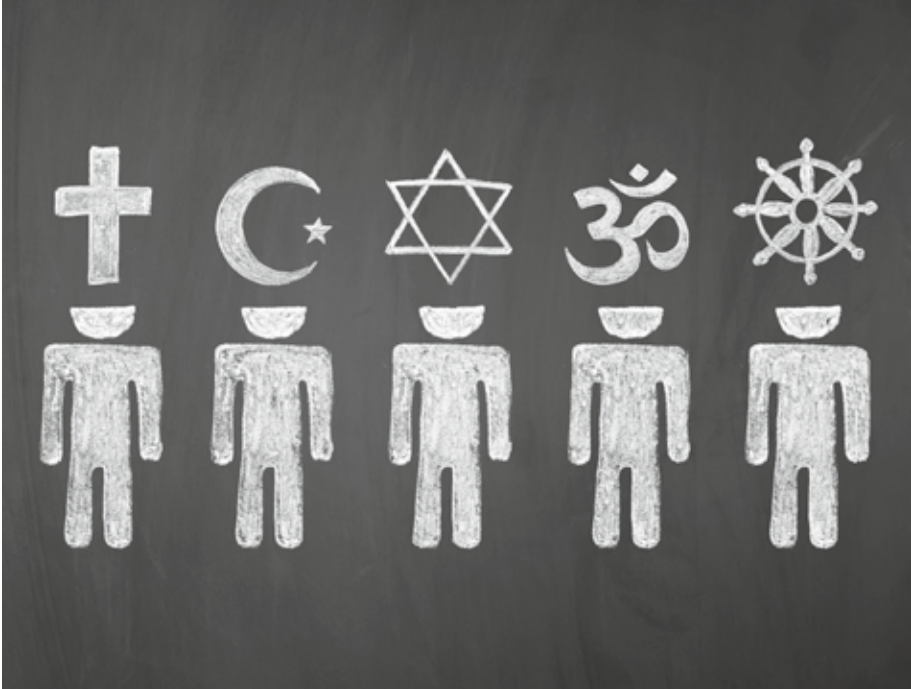
Artikel 9 EMRK verankert einen minimalen Schutz. Die Staaten können darüber hinausgehen. So kennen die europäischen Staaten je nach ihrer Geschichte unterschiedliche Regelungen des Verhältnisses zwischen Staat und Religion. Während sich gewisse Länder, wie etwa Frankreich, einer strikten Säkularität verschrieben haben, bleibt Religion in anderen Ländern tief verwurzelt. Angesichts dieser kulturellen Diversität lässt der EGMR den Staaten einen weiten Ermessensspielraum in religiösen Angelegenheiten und legt sich selbst grosse Zurückhaltung auf.

Die EMRK garantiert das Recht auf freie Ausübung einer jeden Religion

Die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit umfasst das Recht, einer Religionsgemeinschaft anzugehören, seine Religion oder Weltanschauung ungestört auszuüben, und ihren Regeln entsprechend zu handeln. Sie schützt aber auch das Recht, seine Religion nicht zu offenbaren oder keiner Religion anzugehören. Einschränkungen der Religionsfreiheit sind zulässig. Sie müssen aber in jedem Fall gesetzlich vorgesehen und verhältnismässig sein.

Daraus folgt, dass der Staat in religiösen Angelegenheiten Zurückhaltung üben muss. Wenn er die Anerkennung einer Glaubensgemeinschaft verweigert und deren Angehörigen verunmöglicht, ihre Religion zu praktizieren, dann verletzt er die Religionsfreiheit. Auch die Pflicht, einen Eid auf die vorherrschende Religion abzulegen oder in Zeugnissen auszuweisen, verletzt Artikel 9 EMRK.

Frau Dahlab, eine Primarschullehrerin, konvertierte zum Islam und bestand darauf, im Unterricht ein Kopftuch zu tragen. Die Schulbehörden versagten ihr dieses Recht. Sie waren der Meinung, dass Frau Dahlab als Lehrperson den Staat repräsentiere und deshalb ihre Religion nicht offen zeigen sollte. Der EGMR entschied, dass die Einschränkung von Frau Dahlabs Religionsfreiheit zulässig war und deshalb keine Konventionsverletzung vorlag (Dahlab gegen die Schweiz, 2001).



Religiöse Symbole ja, Indoktrination nein

Im Bereich der Schule zeigt sich deutlich, dass der EGMR den Staaten einen weiten Ermessensspielraum einräumt. So hat das Gericht entschieden, dass Kruzifixe an italienischen Klassenzimmerwänden die Religionsfreiheit nicht verletzen. Die Präsenz von religiösen Symbolen in Schulen fällt in den staatlichen Ermessensspielraum und ist zulässig, solange es sich dabei nicht um eine Form der Indoktrination handelt.

Die Religionsfreiheit wird jedoch verletzt, wenn die Teilnahme am Religionsunterricht für obligatorisch erklärt wird oder wenn ein vermeintlich neutraler Ethikunterricht überwiegend an einer Religion ausgerichtet ist. In diesen Fällen ist Angehörigen von religiösen Minderheiten ein Schuldispens zu gewähren. Dagegen darf ein allgemeiner, neutraler Ethikkurs zum Pflichtfach erklärt werden. Ausserdem ist es mit der EMRK vereinbar, wenn keine Dispensierung vom Sexualkundeunterricht gewährt wird. Die in der Schweiz umstrittene Frage, ob obligatorischer Schwimmunterricht die Religionsfreiheit verletzt, wurde vom EGMR bisher nicht beantwortet.

Der EGMR musste sich bisher noch nicht im Detail mit der Frage auseinandersetzen, ob das Minarettverbot in der Schweizer Bundesverfassung die Religionsfreiheit verletzt. Die Beschwerden, die bisher erhoben wurden, musste der Gerichtshof abweisen: die Beschwerdeführer wollten nicht selbst ein Minarett bauen und waren daher auch nicht direkt vom Verbot betroffen. Ihnen fehlt die Opfereigenschaft, die Voraussetzung ist, um eine Beschwerde erheben zu können.

Religiöse Kleidervorschriften

Der EGMR hat sich auch damit beschäftigt, ob die Staaten Kleidervorschriften für Schulen und Universitäten erlassen dürfen. Zahlreiche Fälle betreffen das islamische Kopftuch (oder Hijab), aber etwa auch den Turban der Sikhs. In all diesen Fällen hat der EGMR bisher eine Verletzung der Religionsfreiheit verneint. Die betroffenen Staaten, allen voran Frankreich und die Türkei, hätten ihren Ermessensspielraum als säkulare Staaten gewahrt.

In einem Fall betreffend Frankreich hat der EGMR ein allgemeines Verbot, in der Öffentlichkeit einen Vollschleier (Niqab und Burka) zu tragen, für zulässig erklärt. Entscheidend war auch hier der grosse Entscheidungsspielraum der Staaten und das Fehlen eines gesamteuropäischen Konsens.

Religionsfreiheit im Beruf

Beamte, beispielsweise Lehrer und Professorinnen, können als Vertreter des Staates zu religiöser Neutralität verpflichtet werden. Die Staaten dürfen daher beispielsweise Kleidervorschriften für Staatsangestellte erlassen.

Im privaten Bereich ist der Ermessensspielraum des Staates weniger gross. Nichts desto trotz kam der EGMR auch hier kaum je zum Schluss, dass das Verbot bestimmter Kleidungsstücke die Religionsfreiheit verletze. So war etwa die Entlassung einer Sozialarbeiterin, die sich weigerte, ihren Schleier abzulegen, zulässig. Gleich erging es einer Pflegerin, die sich weigerte, ihre Kruzifix-Kette während der Arbeit im Krankenhaus abzulegen.

Umgekehrt aber fand der EGMR, dass es gegen Artikel 9 EMRK verstösst, wenn einer Stewardess verboten wird, ein Kruzifix zu tragen. Im konkreten Fall war jedoch entscheidend, dass das Tragen von Kopftüchern und Turbanen geduldet wurde. Obwohl eigentlich eine private Fluggesellschaft betroffen war, stellte der EGMR fest, dass Grossbritannien seine Pflicht verletzt hatte, Individuen vor Diskriminierung aufgrund der Religion zu schützen.

Religiöse Speisevorschriften

Das Einhalten von religiösen Speisevorschriften fällt in den Schutzbereich der Religionsfreiheit. Der EGMR gewährt den Mitgliedstaaten aber auch hier einen grossen Ermessensspielraum. Lediglich ein absolutes Schächtverbot, welches verunmöglicht, koscheres Fleisch zu importieren, ist nicht mit der EMRK vereinbar.

Die Staaten sind in gewissen Situationen auch verpflichtet, aktiv Massnahmen zum Schutz von Minderheiten zu treffen. So müssen Angehörige von religiösen Minderheiten in staatlichem Gewahrsam, also beispielsweise in einem Gefängnis, Zugang zu Lebensmitteln haben, welche die religiösen Speisevorschriften respektieren.

Rechtsprechung des Schweizer Bundesgerichts

In der Schweiz hat das oberste Gericht entschieden, dass Kruzifixe im Klassenzimmer nicht mit der relativen Neutralität des Staates in religiösen Belangen vereinbar seien. Ähnlich verhält es sich mit dem Kopftuchverbot: während eine ältere Rechtsprechung des Bundesgerichtes vor allem betonte, dass ein solches Verbot gesetzlich vorgesehen sein muss, hat das Bundesgericht 2015 entschieden, dass es unverhältnismässig sei, einer Schülerin das Tragen des Kopftuches zu verbieten. Das Gericht betont dabei den Unterschied zwischen einer Schülerin als Privatperson und einer Lehrperson, die den Staat vertritt und deshalb zur Neutralität verpflichtet sei. Das Bundesgericht wendet somit einen strengeren Massstab an als der Gerichtshof in Strassburg.

SCHUTZ DER PSYCHISCHEN UND KÖRPERLICHEN INTEGRITÄT

Artikel 3 EMRK: Niemand darf unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung ausgesetzt werden

Artikel 8 EMRK: Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privatlebens

Der Staat muss die körperliche Integrität wahren

Die EMRK schützt die körperliche und seelische Gesundheit eines Menschen. Staatliche Behörden sind nicht nur gehalten, direkte Verletzungen zu unterlassen, sondern sie sind unter gewissen Umständen auch verpflichtet, Menschen vor Eingriffen Privater zu schützen. Das Verbot der Folter und der unmenschlichen oder erniedrigenden Bestrafung oder Behandlung gemäss Artikel 3 EMRK schützt vor physischen und psychischen Verletzungen, welche die Würde einer Person im Kern angreifen. Das Recht auf Achtung des Privatlebens nach Artikel 8 EMRK schliesst auch weniger schwerwiegende Verletzungen der physischen und psychischen Integrität ein und schützt das Recht, über seinen Körper, seine Gesundheit und seine Sexualität selbst zu entscheiden.

Minderheiten sind oft besonders verletzlich

Für Angehörige von Minderheiten ist die Pflicht des Staates, Personen nicht zu verletzen und sie auch vor Übergriffen durch Private zu schützen, in zwei Bereichen von besonderer Bedeutung: Zum einen, wenn sich die Frage stellt, ob der Staat gewisse religiöse oder kulturelle Praktiken verbieten oder Eingriffe vorschreiben darf, um die Gesundheit der Betroffenen zu schützen. Zum anderen sind Angehörige von Minderheiten überall dort auf Schutz ihrer Rechte angewiesen, wo sie sich in Gewahrsam des Staates befinden und besonders verletzlich sind.

Kulturelle und religiöse Praktiken

Dürfen Knaben aus Gründen der Religion oder der Tradition beschnitten werden? Der EGMR hat diese Frage so direkt noch nie beantworten müssen. Er hat einzig festgehalten, dass ein Eingriff nicht allein deswegen verboten ist, weil er das Wohlbefinden beeinträchtigen kann.

Klar davon zu unterscheiden ist Genitalbeschneidung von Mädchen. Es handelt sich dabei um eine Verstümmelung der Geschlechtsorgane, die eine unmenschliche Behandlung darstellt und unter keinen Umständen geduldet werden darf. Eine im Heimatland drohende Genitalverstümmelung stellt ausserdem ein Ausschaffungshindernis dar.

Der Fall Valentin Câmpeanu gegen Rumänien (2014) betrifft einen geistig behinderten und schwerkranken Rom, der mit 18 Jahren in einer psychiatrischen Anstalt gestorben war. Der Junge war zuvor sein Leben lang von einer Institution in die nächste verlegt worden, ohne dass sich jemand um seine medizinische Versorgung und psychische Betreuung gekümmert hätte. Der EGMR stellte fest, dass Rumänien das Recht auf Leben verletzt hatte. Grund dafür waren die ungenügende Betreuung und Unterbringung in ungeeigneten Anstalten.

Medizinische Eingriffe dürfen nicht erzwungen werden

Jede Person darf selber über ihren Körper und ihre Gesundheit entscheiden. Das heisst auch, dass eine Person nicht gezwungen werden darf, eine bestimmte medizinische Behandlung über sich ergehen zu lassen. Angehörige der Zeugen Jehovas dürfen daher beispielsweise nicht gezwungen werden, Bluttransfusionen anzunehmen.

Zwangssterilisierung ist unmenschlich

Die zwangsweise Sterilisierung von Frauen verletzt die physische und psychische Integrität der Betroffenen in schwerster Weise. Frauen entscheiden selber, ob, mit wem und wie viele Kinder sie haben wollen. Eine Sterilisierung ist nur mit der EMRK vereinbar, wenn die betroffene Person umfassend informiert worden ist und frei zugestimmt hat. Diese klare Haltung des EGMR ist angesichts der in Europa nach wie vor weit verbreiteten Zwangssterilisation von Romnja von grosser Bedeutung.

Im Fall Dembele gegen die Schweiz (2013) stellte der EGMR eine Verletzung des Verbots unmenschlicher Behandlung fest. Bei einer Personenkontrolle eines Mannes mit dunkler Hautfarbe eskalierte die Situation, so dass die Polizisten Schlagstöcke eingesetzt und dem Mann das Schlüsselbein gebrochen wurde. Der EGMR befand insbesondere, dass die von der Polizei angewendete Gewalt klar unverhältnismässig und die Untersuchung des Vorfalls ungenügend gewesen sei.

Staatlicher Gewahrsam und Haft

Ein Staat darf Personen nur aus besonders gewichtigen Gründen die Freiheit entziehen und sie in einem Gefängnis oder einer geschlossenen Anstalt festhalten. Eine Inhaftierung oder fürsorgliche Unterbringung allein aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Minderheit ist nicht zulässig. Wenn ein Staat einer Person die Freiheit entzieht, dann muss er diese in besonderem Masse schützen und ihre Rechte wahren. Personen in Gewahrsam des Staates sind besonders verletzlich. Der EGMR hat zahlreiche Fälle entschieden, in welchen er die Bedeutung von angemessenen Haft- und Unterbringungsbedingungen betont. Andererseits ist es nicht erlaubt, Homosexuelle in Isolationshaft unterzubringen, mit dem Argument, sie vor anderen Häftlingen zu schützen. Gefängnisse müssen ausserdem auf besondere Bedürfnisse von Personen mit Behinderungen eingestellt sein. So müssen etwa Personen im Rollstuhl freien Zugang zu den Sanitäreinrichtungen haben.



Schutz vor Polizeigewalt

Die Polizei darf, wenn es die Situation erfordert, Gewalt anwenden. Da dies aber eine Verletzung der körperlichen und allenfalls auch der psychischen Integrität mit sich bringt, muss die Gewaltanwendung in jedem Fall nötig und verhältnismässig sein. Angehörige von Minderheiten laufen auch hier besonders Gefahr, Opfer von ethnisch oder rassistisch motivierten Menschenrechtsverletzungen zu werden. Die EMRK verpflichtet die Staaten, eine gründliche Untersuchung durchzuführen, wenn jemand behauptet, Opfer von Polizeigewalt geworden zu sein. Dabei muss insbesondere untersucht werden, ob die Gewaltanwendung rassistisch motiviert war.

Schutz vor Übergriffen durch Private

Der Staat muss Angehörige schliesslich auch vor Verletzungen ihrer physischen und psychischen Integrität durch Private schützen. So muss er Verletzungen verhindern, wenn er Kenntnis eines geplanten Übergriffs auf Angehörige einer Minderheit hat. Ausserdem muss er bei Verletzungen von Rechten von Angehörigen einer Minderheit eine unabhängige und effiziente Untersuchung durchführen und dabei insbesondere auch untersuchen, ob die Tat aus rassistischen Motiven erfolgt ist.

Im Spannungsfeld zwischen Meinungsfreiheit und Persönlichkeitsrechten der Betroffenen gilt, dass der Staat Minderheiten vor jenen Äusserungen schützen muss, welche verletzend oder herabwürdigend sind oder zu Hass oder Gewalt gegen eine Gruppe aufrufen.

Im Fall Anguelova und Iliev gegen Bulgarien (2007) ging es um ethnisch motivierte Gewalt von Privaten gegen Private. Der Sohn der Beschwerdeführer, einer Roma-Familie, war von Angreifern so schwer verletzt worden, dass er noch im Spital starb. Das Strafverfahren gegen die Täter dauerte rund 11 Jahre. Aufgrund der langen Dauer wurden die Vorwürfe gegen die Mehrheit der Täter fallen gelassen. Obwohl die Täter ihre rassistische Motivation zugegeben hatten, wurde dieser Aspekt im Verfahren nicht im Geringsten berücksichtigt.

Der EGMR erinnert daran, dass die umfassende Untersuchung eines Mordes ein wesentlicher Bestandteil des Rechts auf Leben (Artikel 2 EMRK) ist. Mit ihrem Verhalten haben die bulgarischen Behörden dieses Recht verletzt. Darüber hinaus hat der EGMR festgestellt, dass auch das Diskriminierungsverbot verletzt ist, weil die Behörden dem Vorwurf, dass die Tat rassistisch motiviert war, nicht nachgegangen sind.

TRADITIONELL NOMADISCHE LEBENSWEISEN

Artikel 8 EMRK: Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz

Der Schutz der minderheitenspezifischen Identität umfasst traditionelle Lebensweisen

Der EGMR leitet aus dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens auch einen gewissen Schutz für bestimmte Lebensformen ab: in der Praxis kam dies bisher auch bei der nomadischen Lebensweise zum Tragen.

Eine Minderheit der ca. 30'000 schweizerischen Jenischen pflegen eine nomadische oder halbnomadische Lebensweise. Sie sind von Frühjahr bis Herbst im Wohnwagen unterwegs und verbringen die Wintermonate auf einem Standplatz in einer Fahrnisbaute oder in einer Wohnung. Hinzu kommen einige Angehörige der Roma. Die allermeisten der ca. 50'000 bis 80'000 in der Schweiz lebenden Roma sind allerdings sesshaft.

Heutzutage wird die nomadische Lebensweise von zahlreichen administrativen und politischen Hürden erschwert.

Staaten sind verpflichtet, traditionelle Lebensweisen zu fördern

Nomadische oder vom Nomadismus beeinflusste Lebensweisen fallen unter den Schutz des Privat- und Familienlebens. Einschränkungen, wie zum Beispiel das Verbot, Wohnwagen in der Landwirtschaftszone zu stationieren, müssen deshalb gesetzlich vorgesehen sein, einen legitimen Zweck verfolgen und verhältnismässig sein. Darüber hinaus sind Staaten verpflichtet, aktive Massnahmen zum Schutz der minderheitenspezifischen Identität zu treffen.

Allerdings weist der EGMR auch regelmässig darauf hin, dass Staaten in Angelegenheiten der Raumplanung und des Umweltschutzes einen weiten Ermessensspielraum geniessen. Insbesondere in älteren Fällen hat sich der EGMR daher oftmals darauf beschränkt, zu prüfen, ob die Bedürfnisse der Fahrenden bei der innerstaatlichen Entscheidungsfindung berücksichtigt worden waren.

In der Schweiz gibt es für Fahrende zur Zeit ca. 15 Standplätze (für die Wintermonate) und ca. 34 Durchgangsplätze (für kürzere Aufenthalte während des Sommerhalbjahres). Einige davon sind in so schlechtem Zustand, dass sie kaum noch benutzbar sind. Damit ist weniger als die Hälfte des Bedarfes abgedeckt. Neue Projekte scheitern oft am mangelnden politischen Willen und mehrere sind an der Urne abgelehnt worden. Trotz dieser Schwierigkeiten ist die Schaffung neuer und Wiederinstandsetzung existierender Plätze dringend nötig. Die Schweiz hat sich dazu ausserdem auch explizit verpflichtet, insbesondere durch die Ratifikation des Rahmenübereinkommens zum Schutze nationaler Minderheiten.

Europäischer Konsens führt zur graduellen Stärkung der Rechte von Fahrenden

In neueren Entscheidungen zeichnet sich allerdings ab, dass der EGMR weitergehende Anforderungen stellt. Dies rechtfertigt er unter anderem damit, dass über die letzten Jahre ein europäischer Konsens entstanden ist, was den Schutz von Fahrenden angeht. Dies zeichnet sich nicht nur in der innerstaatlichen und europäischen Politik ab; mehrere internationale Verträge bezwecken ebenfalls den Schutz der nomadischen Lebensweise, allen voran das Rahmenübereinkommen zum Schutze nationaler Minderheiten. Die Existenz eines solchen Konsens, zusammen mit der besonderen Verletzlichkeit der Betroffenen, führte in neueren Fällen zu einer Reduktion des staatlichen Handlungsspielraums.

Die Konformität mit der Raumplanung und der Zonenordnung genügt nicht mehr, um die Räumung einer Wohnwagensiedlung zu rechtfertigen, wenn es sich um eine Siedlung handelt, die über Jahre oder gar Jahrzehnte toleriert worden war. Ausserdem hat der EGMR betont, dass Staaten, die eine solche Siedlung räumen wollen, verpflichtet sind, den Betroffenen eine alternative Wohnlösung vorzuschlagen. Eine solche muss ihren Bedürfnissen angepasst sein: Es kann sich also um alternative Standplätze handeln, aber nicht um Wohnungen, welche nicht mit der nomadischen Lebensweise vereinbar sind.

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts – zwei Beispiele

Der wohl wichtigste Schweizer Entscheid zur Thematik ist aus dem Jahr 2003 (BGE 129 II 321). Herr Bittel, ein Angehöriger der jensichen Minderheit hatte ein Grundstück gekauft und wollte darauf für sich und seine Verwandten Wohnwagen aufstellen. Mit Hinweis auf Artikel 8 EMRK und die Rechtsprechung des EGMR hielt das Bundesgericht ausdrücklich fest, dass eine menschenrechtliche Verpflichtung besteht, den nomadischen Lebensstil zu ermöglichen. Ebenfalls betonte das Bundesgericht, dass die Jenischen zur Schweizer Bevölkerung gehören und ihren Bedürfnissen deshalb auch unter dem Raumplanungsrecht Rechnung zu tragen sei. Trotzdem ging im spezifischen Fall der Schutz der Landwirtschaftszone vor. Das Bundesgericht betonte, dass die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen weitgehend Sache der Kantone sei, und insbesondere im Rahmen der kantonalen Richtplanung umgesetzt werden müsse.

In einem jüngeren Entscheid ging es nicht direkt um Standplätze, aber ebenfalls um die Verpflichtung, einen fahrenden Lebensstil zu ermöglichen. Das Bundesgericht fand in diesem Zusammenhang, dass bei der Bemessung des Invalideneinkommens auf die besondere Situation der betroffenen Person als Fahrende eingegangen werden müsse. Die Berechnungsweise darf in keinem Fall zu einer indirekten Sesshaftmachung von Fahrenden führen (BGE 138 I 205).

FALLVERZEICHNIS

In der Broschüre wird auf folgende Fälle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ausdrücklich verwiesen:

Angelova und Iliev gegen Bulgarien, Beschwerde Nr. 38361/97 vom 13. Juni 2002

Case „Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages of Education in Belgium“ gegen Belgien (Belgischer Sprachenfall), Beschwerde Nr. 1474/62 vom 23. Juli 1968

Centre for Legal Resources on Behalf of Valentin Câmpeanu gegen Rumänien, Beschwerde Nr. 47848/08 vom 17. Juli 2014

Chapman gegen das Vereinigte Königreich, Beschwerde Nr. 27238/95 vom 18. Januar 2001

Dahlab gegen die Schweiz, Beschwerde Nr. 42393/98 vom 25. September 2012

Dembele gegen die Schweiz, Beschwerde Nr. 74010/11 vom 24. September 2013

Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası gegen die Türkei, Beschwerde Nr. 20641/05 vom 25. September 2012

G. und E. gegen Norwegen, Beschwerden Nr. 9278/81 und 9415/81 vom 3. Oktober 1983

Johtti Sappelacat r.y. und andere gegen Finnland, Beschwerde Nr. 42969/98 vom 18. Januar 2005

Monnat gegen die Schweiz, Beschwerde Nr. 73604/01 vom 21. September 2006

Perinçek gegen die Schweiz, Beschwerde Nr. 27510/08 vom 15. Oktober 2015

Petropoulou-Tsakiris gegen Griechenland, Beschwerde Nr. 44803/04 vom 6. Dezember 2007

Salgueiro Da Silva Mouta gegen Portugal, Beschwerde Nr. 33290/96 vom 21. Dezember 1999

Verein gegen Tierfabriken (VgT) gegen die Schweiz (Nr. 1), Beschwerde Nr. 24699/94 vom 28. Juni 2001

Verein gegen Tierfabriken (VgT) gegen die Schweiz (Nr. 2), Beschwerde Nr. 32772/02 vom 30. Juni 2009

Ausserdem werden folgende Urteile des Schweizer Bundesgerichts zitiert:

Bundesgerichtsentscheid vom 28. März 2003 (BGE 129 II 321)

Bundesgerichtsentscheid vom 12. Juni 2012 (BGE 138 I 305)

ZUM WEITERLESEN

40 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Stöckli 13.4187 vom 12. Dezember 2013, 19. November 2014. BBl 2015 357, abrufbar unter <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2015/357.pdf>

Samantha Besson, Belser Eva Maria (Hrsg.), Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Kantone. Schulthess, Genf 2014.

Arthur Haefliger, Frank Schürmann, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, Stämpfli-Verlag, Bern 2008.

Rainer Hofmann, Doris Angst, Emma Lantschner, Günther Rautz und Detlev Rein (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Handkommentar, Zürich 2015.

Tobias Jaag, Christine Kaufmann (Hrsg.), 40 Jahre Beitritt der Schweiz zur EMRK: Referate zur Jubiläumstagung vom 27. November 2014, Schulthess, Zürich 2015.

Walter Kälin, Lars Müller und Judith Wyttenbach (Hrsg.), Das Bild der Menschenrechte. Lars Müller Publishers, Bern 2004.

Ludwig A. Minelli (Hrsg.), Scharf beobachtet. Ein Dritteljahrhundert EMRK-Praxis und die Schweiz. Dike-Verlag, Zürich 2014.

Patrick Sutter, Ulrich Zelger, 30 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven. Stämpfli-Verlag, Bern 2004.

Website des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: www.echr.coe.int

Insbesondere

Informationsblätter zur Rechtsprechung:

www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c=

Case-law Guides und Research Reports:

<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis&c=>

HUDOC Suchdatenbank der EGMR-Rechtsprechung:

www.hudoc.echr.coe.int



Impressum:

Herausgegeben von der GMS Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz
mit Unterstützung der GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus

Autorinnen: Barbara von Rütte, Nesa Zimmermann

Abbildungen: Council of Europe Credits [<http://www.echr.coe.int>]

GMS Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz
Postfach, 8027 Zürich
Telefon: +41 58 666 89 66
Mail: infogms@gra.ch
www.gms-minderheiten.ch

© Zürich 2016