



Die Schweiz und der Schutz der Rechte von Urvölkern

Memorandum

Für Menschenrechte. Weltweit.

Gesellschaft für bedrohte Völker ● Wiesenstrasse 77 ● CH-3014 Bern
Tel.: 031 311 90 08 ● Fax: 031 311 90 65 ● E-Mail: info@gfbv.ch
Internet: www.gfbv.ch ● PC 30-27759-7

Inhalt

1. Rechte indigener Völker schützen	3
2. Die IAO-Konvention 169	3
3. Internationale Indigenenpolitik	6
4. Die Debatte um die IAO-Konvention 169 im Schweizer Parlament	7
5. Positionen der Schweizer Behörden	9
6. Rechtliche und politische Konsequenzen einer Ratifizierung	9
7. Der Anwendungsbereich der Konvention	10
8. Hypothese: Fahrende fallen in den Anwendungsbereich	12
9. Andere Rechtsmittel zum Schutz der Fahrenden	13
10. Ein Beispiel: Stand- und Durchgangsplätze	13
11. Zusammenfassung und Ausblick	14
12. Quellenverzeichnis	16

1. Rechte Indigener Völker schützen

Die Konvention 169 zum Schutz indigener und in Stämmen lebender (tribaler) Völker in unabhängigen Ländern der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) ist das bislang umfassendste völkerrechtliche Abkommen zum Schutz von Ureinwohnern. Das internationale Übereinkommen verankert Grundrechte wie das Recht auf eigenes Territorium, eigene Lebensweise, Kultur, Religion und Sprache und verbietet Diskriminierungen im Ausbildungs-, Arbeits-, Gesundheits- und Sozialversicherungsbereich. So legt die Konvention den Regierungen Mindeststandards im Umgang mit indigenen und tribalen Völkern auf. 300 Millionen Menschen, die in rund 5000 Völkergemeinschaften leben und vier Prozent der Weltbevölkerung ausmachen, benötigen diesen Schutz dringend. Denn häufig werden sie Opfer von Ausbeutung und Unterdrückung, ihre Territorien werden geplündert, verseucht und zerstört. Gesellschaftlich an den Rand gedrängt, politisch, sozial und wirtschaftlich marginalisiert, gehören sie mit zu den ärmsten und benachteiligsten Bevölkerungsteilen. Um Raubbau an ihrem Boden betreiben zu können, werden sie zwangsumgesiedelt und auf Land vertrieben, das häufig unfruchtbar oder minderwertig ist. Von der Verwüstung ihres Lebensraumes betroffen sind beispielsweise die Penan durch die Abholzung von Tropenwäldern in Malaysia oder die Ogoni durch Erdölbohrungen im Nigerdelta. Indigene werden auch ihres geistigen Eigentums beraubt, wenn zum Beispiel ihr Wissen um Medizinalpflanzen von Firmen gebraucht wird, um die Forschungskosten zu senken¹ oder Patente anzumelden. Im Namen des Fortschritts und der Zivilisation zwingen viele Staaten ihre Ureinwohner und Ureinwohnerinnen zur kulturellen Assimilation – und das unter Umständen mit drastischen Massnahmen, die sogar an den Tatbestand des Völkermords heranreichen können. Ein Beispiel dafür gibt die in Australien jahrzehntelang angewandte Praxis, Aborigine-Kinder aus ihren Familien zu reißen, sie zur Zwangsadoption freizugeben oder in staatliche Institutionen einzuweisen.

Um den an Indigenen verübten Genozid und der Zerstörung ihres Lebensraums Einhalt zu gebieten und sie in ihrem Kampf um die Anerkennung ihrer Landrechte und den Respekt vor ihrer kulturellen Identität, die sich in eigenen Rechtssystemen, Sprachen und sozialen und politischen Einrichtungen niederschlägt, zu unterstützen, müssen die Rechte dieser Volksgruppen international verbürgt werden. Die IAO-Konvention 169 ist das einzig verbindliche Rechtsinstrument dafür. Damit dieses Rechtsinstrument tatsächlich wirksam wird und weltweit Menschenrechtsnormen durchsetzen kann, müssen möglichst viele und einflussreiche Staaten die Konvention ratifizieren. Dieser rechtsethischen Verantwortung sollte sich auch die Schweiz nicht entziehen.

2. Die IAO-Konvention 169

2.1 Inhalt und Entstehungsgeschichte der Konvention 169

Die Konvention Nr. 169 wurde 1989 an der 76. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen und ist am 5. September 1991 in Kraft getreten. Sie stellt eine stark revidierte Version der IAO-Konvention über Eingeborene und in Stämmen lebender Völker (Nr. 107) von 1957 dar, die bereits wichtige Punkte wie Landrechte, Arbeit und Erziehung ansprach. 27 Länder ratifizierten die Konvention Nr. 107. Für 19 Länder ist sie weiterhin in Kraft. Bisher haben 17 von 174 Mitgliedern der IAO das Nachfolgeübereinkommen Nr. 169 ratifiziert, drei davon aus Europa (Norwegen 1990, Dänemark 1996 und die Niederlande 1998).² Finnland überprüft zur Zeit die Ratifizierung der Konvention, die nach Angaben der International Work

Group For Indigenous Affairs (IWGIA) als wahrscheinlich gilt, Deutschland und Italien ziehen eine solche in Betracht.

Die beiden Konventionen 107 und 169 sind die einzigen internationalen Abkommen, die zum Schutz Indigener geschaffen wurde. Andere völkerrechtliche Instrumente, die zum Schutz indigener Volksgruppen herangezogen werden können, beispielsweise der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt bzw. UNO-Pakte I) und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt bzw. UNO-Pakt II) oder die UNO-Übereinkommen gegen Völkermord, sind als individuelle Rechte konzipiert und erfüllen daher nicht die besonderen Erfordernisse des Gruppenschutzes, um Angehörigen einer Gemeinschaft ihren Lebensraum und ihre kulturelle Identität garantieren zu können.

Die Konvention 107 geriet seit den 60er Jahren immer mehr in die Kritik. Sowohl seitens der UNO als auch der Indigenen wurde bemängelt, dass die Konvention 107 auf eine schrittweise Assimilation der Urvölker an die übrige Bevölkerung abziele und paternalisierend sei. Die revidierte Fassung, die unter Mitwirkung von Repräsentanten indigener Gruppen konzipiert wurde, anerkannte dagegen die kulturelle Besonderheit der indigenen und tribalen Völker und ihr Recht auf eigenständige Entwicklung. Wenn Massnahmen erlassen oder Programme durchgeführt werden, die diese Völker betreffen, müssen diese konsultiert und an der Entscheidungsfindung beteiligt sein. Allerdings haben die betroffenen Gruppen kein Vetorecht. Die Konvention enthält keine absoluten Rechte der Indigenen. Vielmehr soll sie im Dialog zwischen Indigenen und Staaten Standards setzen, denen beide zustimmen können, und damit eine Ausgangsbasis für Verhandlungen um einen gerechten Interessenausgleich schaffen.

Insgesamt zielt die Konvention auf ein schrittweises "self-management" indigener und tribaler Völker ab. Diese sollen ihre Belange und die Gestaltung ihrer Zukunft selbst in die Hand nehmen. Das bedeutet keineswegs eine Abspaltung vom Heimatstaat. Indigene Völker sollen im Staatenverbund verbleiben, allerdings mit weitreichenden Rechten. Diese sind:

- Recht auf Selbstmanagement und Gestaltung der eigenen Zukunft (Art. 6,7)
- volle Gewährleistung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne Unterschiede (Art. 2, 3)
- Recht auf gemeinschaftliche Strukturen und Traditionen (Art. 4)
- Recht auf kulturelle, soziale, religiöse Angemessenheit von Entscheidungen für die Betroffenen (Art. 5)
- Recht auf Beteiligung bei Entscheidungen, die indigene oder tribale Völker betreffen (Art. 6)
- Berücksichtigung der kulturellen Besonderheit und des Gewohnheitsrechts in Verwaltung und Justiz (Art. 8, 9, 10)
- Schutz vor Rechtsmissbrauch und Versklavung (11, 12)
- Recht auf Land und natürliche Ressourcen (Art. 13-19)
- Recht auf angemessene Einstellungs- und Arbeitsbedingungen (Art. 20)
- Recht auf angemessene Ausbildung und Förderung traditioneller Tätigkeiten (Art. 22, 23)
- Ausdehnung der Systeme der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens auf die betroffenen Völker (Art. 24, 25)
- Recht auf gleiche Bildungsmöglichkeiten und Zugang zu Kommunikationsmitteln (Art. 26, 27, 29)
- Recht auf Unterricht in eigener Sprache (Art. 28)

- Erzieherische Massnahmen zum Abbau von Vorurteilen gegen die betroffenen Völker (Art. 31)
- Pflicht des Staates, die betroffenen Völker zu konsultieren, wenn sie von staatlichen Programmen berührt werden (Art. 33)

2.2 Organisationsstruktur der IAO

Die IAO ist eine Unterorganisation der Vereinten Nationen mit Sitz in Genf. Sie ist eine Drei-Parteien-Organisation, die sich aus Repräsentanten und Repräsentantinnen der Regierungen, der Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden zusammensetzt. Dementsprechend kann ein Ureinwohner oder eine Indigenengruppe sich nicht als Indigene auf die Konvention berufen, sondern nur vermittels Repräsentation in Regierung, Gewerkschaften, Arbeitgebendenorganisationen oder durch eine Nicht-Regierungsorganisation (NGO), die auf einer speziellen Liste der IAO aufgeführt ist. Nach Artikel 24 des IAO-Statuts ist es Arbeitnehmenden- und Arbeitgebendenorganisationen möglich, "Repräsentationen" ("representations") bei der IAO einzureichen, wenn ein Staat die Konventionsbestimmungen nicht erfüllt. Diese "Repräsentationen" werden von der IAO geprüft, die dann gegebenenfalls Empfehlungen an die betroffenen Regierungen erteilt. Seit 1997 sind für Bolivien, Kolumbien, Dänemark, Ecuador, Mexiko und Peru "Repräsentationen" bei der IAO eingegangen. Nach Artikel 26 des IAO-Statuts besteht auch die Möglichkeit der Staatenbeschwerde. Dadurch wird eine gegenseitige Kontrolle der Unterzeichnerstaaten gewährleistet. Bisher ist für die Konvention 169 keine Staatenbeschwerde eingereicht worden.

2.3 Verpflichtungen der Signatarstaaten

Ein Staat, der die Konvention angenommen hat, ist verpflichtet, ein Jahr nach Inkrafttreten einen Bericht über die Umsetzung des Übereinkommens an die IAO zu senden. Der 2. Bericht ist nach zwei Jahren fällig. Danach besteht die Verpflichtung, alle 5 Jahre einen periodischen Bericht zu erstellen. Die Berichte müssen jeweils an repräsentative Arbeitnehmenden- und Arbeitgebendenorganisationen gesandt werden, die diese mit Kommentaren versehen. Ein Komitee von Experten und Expertinnen beurteilt dann die Umsetzung der Konvention, gibt Empfehlungen, die teilweise veröffentlicht werden, und geht etwaigen "Repräsentationen" und Beschwerden nach. Bei dem Bericht- und Beschwerdesystem der IAO handelt es sich um ein diplomatisches, nicht um ein gerichtliches Verfahren. Individuelle Klagen vor einem Gericht sind nur möglich, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag "direkt anwendbare" ("self-executing") Bestimmungen enthält.

2.4 Nutzen der Konvention

Durch die Veröffentlichung der Berichte, Beschwerden und Empfehlungen wird politischer Druck auf die Signatarländer ausgeübt, die Standards der Konvention einzuhalten, um einer Imageschädigung zu entgehen. Darüber hinaus kann die Konvention genutzt werden, um Rahmenbedingungen für den Abschluss bilateraler Verträge festzulegen und als Grundlage für den zwischenstaatlichen Menschenrechtsdialog zu dienen. Damit trägt sie in vielfältiger und einzigartiger Weise zur gegenseitigen Kontrolle der Staaten bei der Einhaltung von Menschenrechtsnormen und für einen verbesserten Schutz indigener und tribaler Völker bei.

3. Internationale Indigenenpolitik

3.1 Stellung der Europäischen Union (EU) zur Konvention 169

Der EU-Entwicklungskommissar Poul Nielson hat auf einer Konferenz in Brüssel im Juni 2002 den EU-Mitgliedsstaaten nachdrücklich den Beitritt zur IAO-Konvention 169 empfohlen. Bereits 1994 legte das Europaparlament seinen Mitgliedern die Unterzeichnung und Ratifizierung des Abkommens nahe. Eine Ratifizierung durch die Europäische Union ist bedauerlicherweise nach IAO-Statut nicht zugelassen, weil nur Mitgliedsstaaten die IAO-eigenen Übereinkommen unterzeichnen können.

3.2 Einwand europäischer Länder gegen die Ratifizierung

Von europäischen Ländern wurde der Einwand vorgebracht, dass es sinnlos für sie sei, die Konvention zu ratifizieren, da keine Indigenen auf ihrem Staatsgebiet wohnen.³ Diese Meinung vertrat bis 1999 auch die Schweiz. Vor einigen Jahren hielt die IAO selbst eine Ratifizierung ihrer Konventionen nur durch jene Länder für angebracht, die von den Bestimmungen der Konvention direkt betroffen sind. Im Laufe internationaler Prozesse um die Rechte von indigenen Völkern – Eckpunkte sind z.B. das von der UNO ausgerufene Internationale Jahr indigener Völker 1993 und die Internationale Dekade indigener Völker (1995-2004) – bildete sich seit Beginn der 90er Jahre eine andere Position heraus. Die Situation Indigener wurde nicht mehr ausschliesslich als innere Angelegenheit einzelner Staaten angesehen, sondern als eine internationale Aufgabe. Schliesslich forderte die IAO ihre Mitglieder explizit dazu auf, die Konvention als "Ausdruck der Solidarität gegenüber indigenen und in Stämmen lebenden Völkern" zu unterzeichnen und die Prinzipien in ihre Entwicklungshilfe und –politik mit einzu-beziehen.⁴

3.3 Die Initiative der Niederlande

Der Aufforderung der IAO folgte als erstes europäisches Land ohne indigene Bevölkerung 1998 die Niederlande. Sie betrachtete die Ratifizierung der Konvention als einen Beitrag zur Stärkung der Menschenrechte weltweit und als einen Ausweis ihrer Regierungspolitik gegenüber Minderheiten. Aus der Unterzeichnung des Übereinkommens zogen sie dann auch Konsequenzen und kündigten an, in Zukunft bei Tiefflügen über Gebiete der Inuit in Labrador und Kanada sowie beim Handel mit Tropenhölzern an dem Abkommen orientierte Entscheidungskriterien einzusetzen. Durch Entwicklungsprogramme und wirtschaftliche Aktivitäten nehmen europäische Länder – unabhängig davon, ob Indigene auf ihrem Territorium leben – entscheidend Einfluss auf die Lebenssituation und Existenz indigener Völker. Im Namen nachhaltiger Entwicklung, Menschenrechte und Demokratie, die auch Richtlinien in der Schweizer Politik sind, hat die Ratifizierung sehr wohl sinnvolle Auswirkungen auf die Handlungen dieser Staaten.

3.4 Das Permanente Forum für indigene Völker

Ein weiterer Schritt für die Durchsetzung der Rechte indigener Völker ist die Errichtung eines Permanenten Forums, das am 13. Mai 2002 in New York eröffnet wurde und als beratendes Gremium dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) angeliedert ist. Mit der Schaffung dieses Forums haben die Vereinten Nationen (UNO) einen wichtigen Schritt zur gleichberechtigten Anerkennung indigener Völker geleistet. Schweizer Abgeordnete machten den Vorschlag, den Sitz des Forums nach Genf zu verlegen, um die Infrastruktur der UNO-Administration nutzen zu können.

3.5 UNO-Deklaration zu den Rechten indigener Völker

Eine "Deklaration über die Rechte indigener Völker", die zur Zeit von der UNO erstellt wird, befindet sich noch im Entwurfsstadium.⁵ Im Gegensatz zu den IAO-Verträgen kann sie als eine allgemeine Erklärung keine rechtliche Verbindlichkeit beanspruchen. Die Deklaration umfasst weitreichende Rechte auf Selbstbestimmung, Land, kommunalen Besitz und geschütztes geistig-kulturelles Eigentum – Rechte, die weit über die Bestimmungen der IAO-Konvention 169 hinausgehen, deren endgültige Abstimmung aber noch aussteht. Der Umfang dieser Rechte stösst aber bei verschiedenen Regierungen und Firmen auf ähnlichen Widerstand wie das Übereinkommen 169, da man "von einer solchen Konvention [UNO-Deklaration, S.B.] neue Schwierigkeiten bei der Ausbeutung von Bodenschätzen, bei Landenteignungen, nationalen Infrastrukturprojekten, im Bildungs- und Gesundheitswesen"⁶ befürchtet. Im Unterschied zum Übereinkommen 169 ist aber die Deklaration kein Instrument des Völkerrechts und daher nicht juristisch verbindlich. Das heisst, eine Verabschiedung der Erklärung würde die IAO-Konvention 169 nicht obsolet machen, sondern unterstützend ergänzen.

4. Die Debatte um die IAO-Konvention 169 im Schweizer Parlament

4.1 Ablauf der Debatte

Schon 1991, als die Konvention 169 in Kraft trat, wurde ihre Unterzeichnung im Schweizer Parlament diskutiert (BBI 1991 869). Die Schweiz ist seit 1919 Mitglied der IAO. Es wäre daher naheliegend, dass sie die IAO-Konvention 169 unterzeichnet, die überdies ihrem Verfassungsauftrag entspricht.⁷ Damals lehnte der Bundesrat aber eine Ratifizierung ab, um der Annahme anderer internationaler Verträge Priorität einzuräumen. Der damalige Bundespräsident Cotti erklärte in einer Botschaft an das Parlament, dass es für die Schweiz kein dringendes Anliegen sei, die IAO-Konvention 169 zu ratifizieren, da die Schweiz kein Land mit indigener Bevölkerung sei. Vorerst gehe es darum, allgemeinere Menschenrechtskonventionen der UNO und das Europäische Rahmenübereinkommen zum Minderheitenschutz zu unterzeichnen, bevor man sich mit einer "solchen speziellen Übereinkunft" befassen wolle. Diese Verträge sind nun unterzeichnet, und mit der Ratifizierung der Konvention durch die Niederlande ist auch der Einwand hinfällig geworden. Dennoch will man die Konvention nicht unterschreiben und bemüht dafür die umgekehrte Argumentation: Weil ein Teil der Schweizer Bevölkerung in den Schutzbereich der Konvention fallen könnte, rät man von der Ratifizierung ab! Gemeint sind die Schweizer Fahrenen. 35 000 Fahrende leben in der Schweiz, davon sind 2 500 bis 5 000 Menschen nicht-sesshaft. Sie sind grösstenteils Jenische, nur vereinzelt Sinti und Roma und besitzen die Schweizer Staatsbürgerschaft.

Durch einen parlamentarischen Vorstoss von Remo Gysin und Rosmarie Zapfl im September 1999 wurde die Debatte um die IAO-Konvention 169 erneut aufgerollt. In der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates herrschte die Meinung vor, dass die Schweiz das Übereinkommen aus internationaler Solidarität ratifizieren sollte. Aus dem Volkswirtschaftsdepartement von Bundesrat Couchepin wurde dann die Frage aufgeworfen, ob die Konvention auf die Schweizer Fahrenen (als ein tribales Volk) anwendbar sei. Träfe dies zu, dann befürchtet man, dass die Schweiz grössere gesetzliche Anpassungen vornehmen müsse, um die Bedingungen der Konvention zu erfüllen. Nach Schweizer Ratifizierungspolitik werden aber nur Übereinkommen unterschrieben, wenn diese den Grundzügen der hiesigen Gesetzgebung und landesüblichen Praxis entsprechen. Aus diesem Grund beauftragte der Bundesrat die Verwaltung, einen Bericht zu den möglichen rechtlichen Konsequenzen einer Ratifizierung zu erstellen.

len.

Mit dieser Aufgabe wurde das Staatssekretariat für Wirtschaft des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (Seco) betraut. Das Verdikt des Seco über die Konvention fiel ablehnend aus.⁸ Die Ratifizierung der IAO-Konvention könnte laut Seco die Schweiz dazu verpflichten, gesetzliche Anpassungen in den Bereichen Raumplanung, Ausbildung, Gesundheitswesen und Arbeitsbedingungen (Kinderarbeit) vorzunehmen und Sondergesetze zu Gunsten der Fahrenden zu erlassen. Damit würde der Bund in die traditionell den Gemeinden und Kantonen vorbehaltenen Kompetenzen eingreifen, was politisch nicht tragbar wäre. Eine Verbesserung der gegenwärtigen Lebenssituation der Fahrenden, z.B. durch die Errichtung neuer Stand- und Durchgangsplätze, wurde auch aus finanziellen Gründen abgelehnt. Die Sorge über eine Verpflichtung zu gesetzlichen Anpassungen wird damit begründet, dass die Konvention 169 "konkretere und zwingendere Verpflichtungen"⁹ enthält als andere internationale Übereinkommen – eine Ansicht, die heute starker Kritik ausgesetzt ist.

Der Bundesrat erklärte am 24. November 1999, er könne über eine Ratifizierung erst entscheiden, wenn der Anwendungsbereich *ratione personae*¹⁰ geklärt ist. Eine entsprechende Anfrage beim Internationalen Arbeitsamt (IAA) ergab, dass eine Anwendung auf die Fahrenden prinzipiell nicht ausgeschlossen werden kann.¹¹ Diese Antwort entspricht dem flexiblen Anwendungscharakter der Konvention, konnte aber die Gegner des Übereinkommens nicht beruhigen. Von den föderalistischen und finanziellen Bedenken der Seco alarmiert, liess der Ständerat im Dezember 2001 eine mögliche Ratifizierung der Konvention scheitern, obwohl der Nationalrat sich im gleichen Sommer für eine Annahme ausgesprochen hatte. Mit diesem Entschluss hatte der Ständerat sich nicht nur gegen die grosse Kammer, sondern auch gegen die Empfehlungen verschiedener Behörden (z.B. Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Politische Direktion des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten) und Indigenen-Unterstützungsgruppen wie die Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) gestellt. Eine endgültige Entscheidung über die Konvention steht weiterhin aus. Der Bundesrat hielt an seiner Haltung von 1999 fest und erklärte, dass eine endgültige Entscheidung über die Ratifizierung aufgeschoben werden müsse. Die will man erst fällen, wenn die rechtlichen Folgen einer Ratifizierung genau analysiert sind. Dazu hat man eine Vernehmlassung der Kantone veranlasst und einen neuen Bericht zu den rechtlichen Folgen einer Ratifizierung in Auftrag gegeben.¹² Der bereits erstellte Bericht der Seco von 1999 zu diesen Fragen wurde als ungenügend betrachtet. Der neue Bericht steht immer noch aus.

4.2 Kommentar

Die Verengung der Debatte auf die Fahrenden ist sachlich nicht fundiert und sowohl juristisch als auch ethisch und historisch fragwürdig. Immer mehr verstrickt man sich hier in Paradoxien. Wurde zunächst eine Ratifizierung abgelehnt, weil in der Schweiz keine Indigenen leben, wird eine mögliche innerstaatliche Anwendung der Konvention gerade jetzt als Hinderungsgrund ins Feld geführt. Man nimmt dabei keinen Anstoss an der widersprüchlichen Haltung, dass man aussenpolitisch Menschenrechtsstandards vertreten will, die möglicherweise innenpolitisch nicht erfüllt sind – und auch nicht erfüllt werden sollen! Vor dem Hintergrund der Verfolgungs- und Diskriminierungsgeschichte der Fahrenden in der Schweiz im 20. Jahrhundert ist die Zurückweisung der Konvention mit Hinweis auf diese Bevölkerungsgruppe eine politisch unverständliche Entscheidung. Sie entkräftet die Glaubwürdigkeit des Bundes und der Kantone, die Diskriminierungen gegenüber Fahrenden zukünftig verhindern und deren Lebenssituation verbessern zu wollen.¹³ So kommt die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende¹⁴ zu

dem Schluss, "dass mit der Ratifizierung des Abkommens ... ein politisches Zeichen zu Gunsten der Fahrenden gesetzt würde."¹⁵

5. Positionen Schweizer Behörden

Verschiedene Stellen der Verwaltung hatten sich in der Vergangenheit explizit für eine Ratifizierung ausgesprochen (Bundesamt für Kultur, Politische Direktion des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA)). Am ausdrücklichsten hatte sich die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) für eine Unterzeichnung eingesetzt und in ihrer Informationsschrift "Engagement der Schweiz für die indigenen Völker" die Wichtigkeit des Übereinkommens herausgestrichen. Diese Broschüre ist 1999 unter Mitwirkung der Politischen Abteilung Menschenrechts- und humanitäre Politik (PA IV), der Politischen Direktion des EDA und der Koordinationsgruppe der Indigenen-Unterstützungsorganisationen wie die Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) entstanden. Vergleicht man die von der DEZA aufgeführten Ziele der Entwicklungszusammenarbeit, die sich auf indigene Völker richten, so fällt eine Entsprechung mit den Bestimmungen und der Stossrichtung der Konvention ins Auge: "Armutskämpfung, Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entscheidungskompetenzen der am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppen, Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, die die natürlichen Ressourcen schont, Förderung von Menschenrechten, Rechtsstaat und Demokratie" (S. 5). In Anbetracht dieser Ideale ist die Unterzeichnung des Übereinkommens ein logischer Akt der politischen Kohärenz.

6. Rechtliche und politische Konsequenzen einer Ratifizierung durch die Schweiz

Die IAO-Konvention 169 gehört in den Bereich des Völkerrechts. Die Schweiz pflegt eine monistische Rechtstradition, nach der eine internationale Norm, die für die Schweiz verbindlich ist, automatisch auch innerstaatlich gültig wird. Einer Transformation in das Landesrecht, z.B. durch Erlass eines Gesetzes, bedarf es nicht. Das Völkerrecht genießt in der Schweiz Vorrang vor dem nationalen Recht – unter der Voraussetzung der direkten Anwendbarkeit einer völkerrechtlichen Bestimmung.¹⁶ Völkerrechtliche Bestimmungen sind "direkt anwendbar" (self-executing), "wenn sie im Gesamtzusammenhang sowie im Licht von Gegenstand und Zweck des Vertrages betrachtet, unbedingt und eindeutig genug formuliert sind, damit sie eine direkte Wirkung erzeugen und in einem konkreten Fall angewendet werden bzw. die Grundlage für eine Entscheidung darstellen können"¹⁷. Die Entscheidung über die direkte Anwendbarkeit einer völkerrechtlichen Norm im konkreten Einzelfall obliegt den Gerichten.¹⁸ Das Schweizer Bundesgericht ist sehr zurückhaltend mit der Deklaration direkter Anwendbarkeit. Urs Glaus, Rechtsanwalt und Geschäftsführer der Stiftung Zukunft Schweizer Fahrende, meint, dass es zweifelhaft ist, ob die Bestimmungen der Konvention 169 direkt anwendbar seien. Dieselbe Meinung vertritt auch das Seco in dessen Bericht von 1999 (S. 9).

Die Bedenken des Seco von 1999, dass die Konvention ein Einfallstor für untragbare Forderungen der Fahrenden sein könnte, gelten mittlerweile als überholt und rechtlich nicht haltbar. Aus der IAO-Konvention 169 erwachsen keine positiven Leistungsansprüche der Betroffenen an den Staat. Das heisst, mit der Ratifizierung des Übereinkommens würde sich die Schweiz nicht auf spezifische Förderungsmassnahmen für die Fahrenden verpflichten. Das geht aus

einem Memorandum des Internationalen Arbeitsamts (IAA) der IAO vom 8. Februar 2001 an die Schweiz¹⁹ eindeutig hervor, die durchweg die flexible Anwendung der Konvention betont.

Eine Ratifizierung hätte für die Schweiz die Konsequenz, die Zielsetzungen der Konvention in ihre Aussen-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik verbindlich aufzunehmen. Dieser Verpflichtung könnte sie ohne weiteres nachkommen, denn das Übereinkommen berührt wichtige Richtlinien der Schweizer Politik: Bewahrung und Förderung von Menschenrechten und demokratischen Prozessen, nachhaltige Entwicklung, Politik des Benefitsharing und der Good Governance sowie Umweltaspekte. Zudem könnte die Konvention genutzt werden, um bei bilateralen Verhandlungen einen menschenrechtlichen Rahmen abzustecken. Sie würde der Schweiz ein Instrument an die Hand geben, um verbindliche Menschenrechtsstandards weltweit durchzusetzen und u.a. mittels des Beschwerdeverfahrens politischen Druck auf andere Signatarstaaten auszuüben, auf deren Hoheitsgebiet indigene Völker leben und diskriminiert werden.

7. Der Anwendungsbereich der Konvention

Die bisherige Ablehnung einer Ratifizierung beruht auf Unsicherheiten im Anwendungsbereich der Konvention. Diese haben aber aus IAO-Perspektive eine systematisch notwendige Funktion (Flexibilität des Übereinkommens). Die Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) lehnt eine Zuspitzung der Diskussion auf die Fahrenden als einen möglichen Anwendungsbereich ratione personae prinzipiell ab, da sie die Zielsetzung der Konvention verfehlt und hier erneut Ressentiments gegen die Schweizer Fahrende zum Vorschein gebracht werden. Um diese Eng- und Fehlführung der Debatte aufzudecken und zu korrigieren, wird im folgenden genauer auf den Anwendungsbereich der Konvention eingegangen.

7.1 Allgemeine Bestimmungen

Die Konvention 169 ist anwendbar auf indigene und in Stämmen lebende Völker, die zwei Kriterien erfüllen. Die "objektiven Voraussetzungen" (Art. 1.1 a, b) umfassen eine eigene traditionelle Lebensweise und Kultur einer Volksgruppe, wodurch sie sich von anderen Teilen der nationalen Bevölkerung unterscheidet (Sprache, Gebräuche, Wirtschaftstätigkeiten), sowie eine eigene Rechtsordnung und soziale Organisationsformen. Indigene sind die ursprünglichen Bewohner und Bewohnerinnen eines Gebietes, bevor es durch andere Gruppen besiedelt wurde. Tribale Völker haben Stammes- und Klanstrukturen bewahrt, müssen aber nicht Ureinwohner und Ureinwohnerinnen eines Landes sein. Die objektiven Merkmale allein reichen nicht aus, damit die Konvention auf eine Gruppe angewendet wird. Diese muss auch ein "Gefühl der Eingeborenen- oder Stammeszugehörigkeit" nachweisen und sich als indigene oder tribale Volksgruppe deklarieren (Art. 1.2 "subjektive Voraussetzung").

7.2 Mögliche Anwendung der Konvention auf die Schweizer Fahrenden

In dem Memorandum²⁰ der IAO an die Schweiz hat das Internationale Arbeitsamt (IAA) auch zu Unklarheiten des Anwendungsbereiches der Konvention Stellung bezogen. In Bezug auf die Frage, ob die Fahrenden in der Schweiz unter den Schutz der Konvention fallen würden, stellt das IAA fest, dass es keine Bestimmung im Übereinkommen gibt, welche den Ausschluss der Fahrenden vom Übereinkommen ermöglicht, wenn diese die subjektiven und objektiven Voraussetzungen erfüllen sollten (Art. 13 des Memorandums). Das bedeutet aber im Umkehrschluss nicht, dass sie eingeschlossen sind.

7.2.1 Zu den objektiven Voraussetzungen

Auf einem Expertentreffen zu der Revision des IAO-Übereinkommens Nr. 107 wurde 1957 festgehalten, dass nomadisch lebende Völker in Wüsten und anderen Regionen unter den Schutz der Konvention fallen können. Die Fahrenden sind seit der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten von 1998 in der Schweiz als kulturelle Minderheit anerkannt.²¹ Daraus ergibt sich aber nicht automatisch die Konsequenz, dass sie die objektiven Bedingungen erfüllen, wie es das Seco nahelegt.²² In Norwegen sind z.B. die Roma ebenfalls als eine nationale Minderheit anerkannt, jedoch offiziell von der IAO-Konvention ausgenommen. Zur Kategorie der Indigenen gehören die Fahrenden auf keinem Fall und aus ethnologischer Sicht würde man sich schwer tun, die Fahrenden oder Jenischen als einen "Stamm" zu identifizieren. Beispielsweise pflegen sie keine durch Bräuche und Überlieferung geregelte eigene Rechtsordnung, und nur ein kleiner Teil von ihnen, nämlich zwischen 7 und 14% der Gesamtgruppe, pflegen die nicht-sesshafte Kultur. Die nicht-sesshafte Lebensweise ist aber gerade ein entscheidendes "objektives Merkmal", das sie kulturell von der übrigen Schweizer Bevölkerung unterscheiden würde. Man stünde bei einer möglichen Anwendung der Konvention auf die Fahrenden vor dem Problem, eine Binnendifferenzierung der Gruppe vornehmen zu müssen und zwischen sesshaften und nicht-sesshaften zu unterscheiden. Es erscheint aber unplausibel, dass einige Fahrende in den Schutzbereich fallen sollten, andere aber nicht. Hier wird offensichtlich, dass Aufklärungsarbeiten bei der Definition der Gruppe, die man bisher mit dem Label "Fahrende" versehen hat, zu leisten sind.²³

7.2.2 Zu der subjektiven Voraussetzung

Es sind Bestrebungen der Schweizer Fahrenden bekannt, sich als ein tribales Volk zu deklarieren. Ein Hinweis darauf gibt der offene Brief der Radgenossenschaft der Landstrasse (Robert Huber) und der Association Action Sinti et Jenisch Suisse (Henri-Philippe Sambuc, May Bittel, Michael Bittel) an die Schweizer Parlamentarierinnen und Parlamentarier vom 1. April 2001. May Bittel, ein wichtiger Vertreter der Fahrenden, hat ebenfalls vor der Presse verlauten lassen, dass das Übereinkommen zur Verbesserung der Lage der Fahrenden genutzt werden sollte (Tribune de Genève 24.12.2000). Das Recht, sich als indigenes oder tribales Volk zu identifizieren, verjährt nicht.

7.3 Internationaler Vergleich

In Bezug auf die Fahrenden, die in den Schutzbereich des Übereinkommens fallen könnten, verweist die IAO²⁴ auf die unterschiedlichen Praktiken, die verschiedene Länder verfolgen. Während Kolumbien die Konvention auf die einheimischen Fahrenden anwendet, lehnte Norwegen eine Anwendung auf die dortigen Roma ab – eine Entscheidung, die von der IAO nie in Frage gestellt wurde! In Dänemark stellte sich die Frage der Fahrenden im Zusammenhang mit der Konvention 169 nie; es gibt dort auch keine Bestrebungen der Fahrenden, sich als tribales Volk zu identifizieren. In den Niederlanden sind Roma als nationale Minderheiten anerkannt, ihnen werden weitreichende Minderheitenrechte gewährt und ein gutes soziales Netz zur Verfügung gestellt.²⁵ Die niederländische Regierung erklärte, dass die Fahrenden (Roma und Sinti) keine Indigene. Sie zeigen ebenfalls keine Bestrebungen, sich als indigenes Volk zu deklarieren. Finnland überprüft zur Zeit eine Ratifizierung der Konvention, die von dem Erfolg eines Gesetzesentwurfes zu Landnutzungsrechten abhängt. Die Konvention würde auf die Sami, die offiziell als Indigene anerkannt sind, angewendet werden, nicht aber auf die Roma, die nach der Ratifizierung des Europäischen Minderheitenschutzabkommens in der finnischen Rechtsordnung als "traditionelle Minderheit" aufgeführt sind. In Finnland leben rund 10.000 Roma, eine im Vergleich zu anderen skandinavischen Ländern sehr hohe Anzahl. Sie sind

hauptsächlich sesshaft und zeigen keine Bestrebungen, sich als tribales Volk zu deklarieren. Deutschland hat wegen der dort lebenden Sinti und Roma ähnliche Bedenken wie die Schweiz angemeldet. Eine diesbezügliche Anfrage der deutschen Bundesregierung wurde von der IAO noch nicht beantwortet. Die Antwort wird vermutlich dem Memorandum an die Schweiz gleichen und dem Signatarstaat in Fragen des Anwendungsbereiches die Entscheidungskompetenzen überlassen. Belgien hat aufgrund der möglichen Anwendung auf die Fahrenden die Konvention abgelehnt, gehörte aber zu den ersten Staaten, die die Vorgänger-Konvention Nr. 107 unterzeichnet hatten. Die Ablehnung einer Ratifizierung durch den Nationalrat in Österreich steht nicht im Zusammenhang mit den dort lebenden Fahrenden.

7.4 Fazit

Die IAO macht in dem Memorandum an die Schweiz klar, dass die Entscheidung über den Anwendungsbereich *ratione personae* sowie über die Umsetzung der Konvention im Kompetenzbereich des Vertragsstaates liegt. Ein Schweizer Gerichtsverfahren würde darüber entscheiden, ob die Konvention auf die Fahrenden anwendbar sei, sie also beide Kriterien des Artikels 1 erfüllen und zu den tribalen Völkern gerechnet werden können, und wie die Anwendung konkret aussähe. Damit lässt die IAO, die auch keine juristisch verbindlichen Vorschriften machen kann, den Vertragsstaaten grossen Spielraum bei der Umsetzung der Konvention. Die unterschiedlichen Praktiken der Signatarstaaten bestätigen dies. Die Konvention bleibt ein flexibles Rechtsinstrument, das sich den Bedingungen und Besonderheiten des einzelnen Landes anpassen kann. Eine Ausschlussklausel, die den Vertragspartner von vornherein von einigen Bestimmungen der IAO-Konvention 169 entbinden würde, lehnt die IAO-Kommission aber ab.²⁶

8. Hypothese: Fahrende fallen in den Anwendungsbereich – was passiert?

Nach der Konvention 169 müssten Schweizer Fahrende von staatlichen Behörden konsultiert werden, wenn es um die Ergreifung von Massnahmen geht, die sie betreffen. Das Konsultativrecht ist kein Vetorecht. Die Bestimmungen der Konvention sind auch keine absoluten Rechte der Betroffenenengruppe. Vielmehr sind solche Konsultationen als demokratische Aushandlungsprozesse zu verstehen, bei denen alle Interessen – auch die den Interessen der Betroffenen gegenläufigen – berücksichtigt werden. Die Konvention gibt dem Staat den Auftrag, für den Schutz einer diskriminierten Gruppe zu sorgen. Wie dieser Schutz im Detail aussieht, bleibt eine innerstaatliche Angelegenheit.

Aufgrund der Organisationsstruktur der IAO könnten Fahrende Einfluss nehmen durch Repräsentationen in Arbeitnehmenden- oder Arbeitgebendenorganisationen, in der Regierung oder durch eine von der IAO ausgewählte NGO. Repräsentationen von Fahrenden in diesen Bereichen sind nicht bekannt. Die Einflussnahme bestände in der Kommentierung der Staatenberichte zur Umsetzung des Übereinkommens an die IAO und in der Möglichkeit, eine Beschwerde bei der IAO einzureichen.

Individuelle Klagen von Fahrenden hätten in Schweizer Gerichtsverfahren nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn das Gericht darüber befindet, dass eine Bestimmung der Konvention "direkt anwendbar" ist. Dies wird von einigen Juristen als unwahrscheinlich eingeschätzt. Dennoch könnte die Konvention unterstützend herangezogen werden, um z.B. etwaige Klagen für

mehr Stand- und Durchgangsplätze zu führen.

9. Andere Rechtsmittel zum Schutz der Fahrenden

Obwohl juristisch nicht endgültig geklärt, kann man davon ausgehen, dass die IAO-Konvention 169 keine materiell neuen Bestimmungen enthält, die nicht bereits durch andere in der Schweiz gültige Rechtsinstrumente abgedeckt sind. Anzuführen wären hier internationale Menschenrechtsverträge, die zum Teil erst kürzlich von der Schweiz ratifiziert wurden (Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, UNO-Konvention gegen Rassismus, Europäisches Minderheitenschutzabkommen, Europäische Charta der Minderheiten- und Regionalsprachen, Europäische Menschenrechtskonvention), sowie das Diskriminierungsverbot der neuen Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 2), das Recht von Schweizer und Schweizerinnen, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen (Art. 24 BV) und das Raumplanungsgesetz, nach dem die Bedürfnisse aller schweizerischen Bevölkerungsteile an den Raum berücksichtigt werden sollen.²⁷ Vor allem eine Berufung auf das bundesverfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot könnten die Schweizer Fahrenden für die Verbesserung ihrer Lebenssituation nutzen, denn hierbei handelt es sich um eine direkt anwendbare Bestimmung. Das Bundesamt für Justiz hält in einem diesjährigen Gutachten explizit fest, dass Diskriminierungen gegen Schweizer Fahrende aufgrund ihrer "Lebensform" verboten sind.²⁸

10. Ein Beispiel: Stand- und Durchgangsplätze

10.1 Ausgangslage

Das Hauptproblem für die Fahrenden, die nicht sesshaft sind, stellt der Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen dar. Bestehende Plätze weisen oft eine unzureichende Infrastruktur und schlechte Sanitäreinrichtungen auf. Standplätze befinden sich fast ausnahmslos an ungünstigen Stellen, z.B. an Autobahnen, überschwemmungsgefährdeten Flussufern oder in stark umweltschmutzten Gebieten. Viele Plätze widersprechen dem Zonenzweck der jeweiligen Liegenschaft und sind nur geduldet. 47 der 48 Durchgangsplätze sind planungsrechtlich nicht gesichert und damit der Gefahr der ersatzlosen Schliessung ausgesetzt. Nach einem Gutachten von 2001²⁹ fehlen in der Schweiz insgesamt 60 Plätze. Angesichts dieser Bestandsaufnahme werden die Fahrenden offensichtlich diskriminiert, denn als ein Teil der Schweizer Bevölkerung sollten gemäss den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes (RPG Art.1 u. 2) auch ihre räumlichen Bedürfnisse berücksichtigt werden! Der Bund gesteht im ersten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des europäischen Minderheitenschutzabkommens (Art. 139, 140) eine indirekte Benachteiligung der Fahrenden in der Raumplanung zu. Allerdings nimmt der Bund in der Raumplanung eine untergeordnete Rolle ein, weil diese in den Händen der Kantone und Gemeinden liegt. Und dort fehlt es, mit wenigen Ausnahmen, am politischen Willen, den Lebensraum der Fahrenden zu sichern und die bestehende Rechtsordnung zum Vorteil der Fahrenden zu nutzen. Bereits bei einer Umfrage, die abklären wollte, ob die Gemeinden geeignetes Land für die Errichtung neuer Plätze besässen, reagierten einige Behörden ablehnend. Nach Ansicht der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende stellt der mangelnde politische Wille das Haupthindernis dar für eine befriedigende Lösung des Platzproblems. Das bestehende rechtliche Instrumentarium der Raumplanung sei an sich ausreichend, um die Bedürfnisse der Fahrenden wahrzunehmen.³⁰

10.2 Bund gesteht indirekte Diskriminierung der Fahrenden ein

Der Bund räumt eine indirekte Diskriminierung der Fahrenden gegenüber der sesshaften Bevölkerung in der Raumplanung ein.³¹ Das Bundesamt für Justiz bestätigt, dass faktische bzw. indirekte Diskriminierungen im Bereich der Raumplanung, Baupolizei und Gewerbepolizei nach wie vor bestehen.³² "Eine indirekte Diskriminierung besteht dann, wenn eine vordergründig korrekte Anwendung einer gesetzlichen Regelung in Folge mangelhafter und sachlich nicht begründeter Differenzierung den Kern der ... Diskriminierung bereits in sich trägt."³³ Inwieweit aus indirekten Diskriminierungen Förderungsleistungen des Staates abzuleiten sind, um diese zu kompensieren, ist umstritten. Um dem demokratischen Grundsatz der Gleichheit zu begegnen und jede Form der Diskriminierung zu verhindern, werden zur Sicherstellung echter Gleichheit zwischen Personen und sozialen Gruppen von der Schweiz auch Sondermassnahmen zu Gunsten der Benachteiligten gerechtfertigt und sogar unter gewissen Umständen zur Pflicht erklärt.³⁴ Für die Fahrenden wird allerdings eine Sonderstellung im Bundesrecht ausgeschlossen, da die Fahrenden als Schweizer Staatsangehörige eine formelle Gleichstellung geniessen.³⁵ Inwieweit die Prinzipien der Gleichstellung und Nicht-Diskriminierung aber tatsächlich erfüllt sind, bleibt Gegenstand einer kritischen Überprüfung.

10.3 Position der IAO im Memorandum zur Landfrage

Die IAO macht keine spezifischen Vorschriften darüber, wie bei Fragen der Landnutzung zu verfahren ist. Ein innerstaatliches Verfahren habe darüber zu entscheiden. Damit wird die Verantwortung für die Konfliktlösung an die Schweiz zurückgegeben. Mit der Einrichtung der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende, die sich in Raumfragen besonders engagiert, sind erste Schritte dazu gemacht worden.

10.4 Fazit

Landbesitz- und Eigentumsrechte sowie Landnutzungsrechte, die indigenen oder tribalen Völkern von der Konvention zugesprochen werden, sind an die Bedingung geknüpft, dass es sich um ein "von ihnen von alters her besiedeltes Land" (Art. 14) handelt. Bei den Stand- und Durchgangsplätze der Schweizer Fahrenden ist es umstritten, ob diese "traditionelle" Plätze sind und demnach fraglich, ob, selbst wenn die Fahrenden in den Schutzbereich der Konvention fallen, sie den Artikel zu Landrechten ergiebig nutzen könnten. Das Sachproblem von rund 60 fehlenden Stand- und Durchgangsplätzen muss jedoch gelöst werden – unabhängig davon, ob die Konvention ratifiziert wird oder nicht. Die Diskriminierung, die Fahrende hier erfahren und die von offizieller Seite eingestanden wird, ist politisch nicht tragbar und nach Schweizer Recht verboten.

11. Zusammenfassung und Ausblick

Die Ratifizierung der Konvention 169 durch die Schweiz wäre ein wichtiges Zeichen der Solidarität mit indigenen und tribalen Völkern. Die Schweiz würde damit dem Aufruf der UNO, deren Mitglied sie seit 2002 ist, folgen, neue Partnerschaften zwischen indigenen Völkern und Länderregierungen zu schaffen. Das Übereinkommen könnte zudem als Grundlage bilateraler Verträge dienen und einen menschenrechtlichen Rahmen für die Schweizer Aussen-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik abstecken.

Die Schweiz hat bereits mehrfach betont, dass sie die allgemeinen Zielsetzungen und Prinzipien der Konvention 169 begrüsst und in ihre Politik einbeziehen will. Zu einer Ratifizierung

der Konvention konnte sie sich dennoch nicht durchringen. Die bisherige Ablehnung einer Ratifizierung wird vom Bundesrat damit begründet, dass unklar ist, ob die Schweizer Fahrenden in den Anwendungsbereich der Konvention fallen und so gesetzliche Anpassungen vorgenommen werden müssten. Letztere würden zu einem Kompetenzverteilungskonflikt zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden führen. Diese föderalistischen Bedenken sind jedoch schlecht begründet. Zum einen lässt das IAO-Statut dem Vertragsstaat in der Bestimmung des Anwendungsbereiches sowie in der konkreten Umsetzung der Konvention grossen Freiraum. Zum anderen sind die Bestimmungen des Übereinkommens bereits durch andere internationale Verträge und nationale Gesetzgebung materiell abgedeckt. Letztlich wird bestehendes Schweizer Recht, auf das die Fahrenden sich berufen könnten, nicht ausreichend umgesetzt.

Die Bedenken um einen finanziellen Aufwand, den die Schweiz laut Seco-Bericht von 1999 für die Verbesserung der Lebenssituation der Schweizer Fahrenden erbringen müsste, um die Konventionsbestimmungen zu erfüllen, sind in Anbetracht der Schweizer "Zigeuner-Politik" des 20. Jahrhunderts rechtsethisch unangebracht und historisch sowie politisch unverständlich.

Die praktischen Fragen nach Stand- und Durchgangsplätzen, Gewerbe patent und Bildung stellen sich auch ohne die Konvention 169, und auf deren dialogische Lösung wird gedrängt. Es gibt bereits verschiedene Ansätze, um einen Interessenausgleich zwischen den Fahrenden, der sesshaften Bevölkerung und den Behörden zu finden: z.B. die Errichtung eines neuen Standplatzes in Buech 1997, der auf Fahrenden-Kinder ausgerichtete Lehrplan in der Schule Oberbottingen; der Erlass eines neuen Reisegewerbegesetzes, das ein überkantonales Gewerbe patent vorsieht – Entwicklungen, die weiter gefördert werden müssen. Die Konvention könnte im Falle einer Anwendbarkeit auf die Fahrenden diesen Dialog nur unterstützen.

Wenn die Schweiz an ihrer Position festhält, die Konvention nicht zu unterschreiben, weil das Übereinkommen eventuell auf Schweizer Fahrende angewendet werden könnte, dann wird eine Minderheit gegen eine andere ausgespielt. Diese Strategie verstösst gegen die Idee der Menschenrechte. Zugleich wird die "Weiterentwicklung und Stärkung des Völkerrechts" gefährdet, das nach dem Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ein zentrales Anliegen der Schweiz ist. Das propagierte Schweizer Engagement für eine weltweite Durchsetzung von Menschenrechten und Demokratie kann durch eine Annahme der Konvention 169 an Glaubwürdigkeit und Stärke gewinnen, und zwar sowohl innenpolitisch als auch international.

Aus diesen Gründen empfiehlt die Gesellschaft für bedrohte Völker dem Bundesrat, die IAO-Konvention 169 zum Schutz indigener und Stämmen lebender Völker zu ratifizieren.

12. Quellenverzeichnis

12.1 Anmerkungen

- ¹ Nach Rodrigo de la Cruz, Angehöriger des Kichwa-Volkes (Ecuador) und Mitglied des von der Konvention eingesetzten Expertengremiums zur UNO-Arbeitsgruppe über "Zugang zu genetischen Ressourcen und gerechte Nutzenaufteilung", schätzen die: "pharmazeutische Industrie und Bioprospektoren ... den Wert traditionellen Wissens ausserordentlich, denn dessen Ausbeutung reduziert die Forschungsaufwendungen zur Identifizierung neuer Heilpflanzen und deren genetische Komponente immens. Ohne die Nutzung des indigenen Wissens wäre sie um 400 Prozent höher." (Zitat dem 27. Rundbrief des Instituts für Ökologie und Aktions-Ethnologie e.v. (1/02), S. 1 entnommen.)
- ² Die übrigen Länder sind: Argentinien, Brasilien, Bolivien, Kolumbien, Costa Rica, Dänemark, Dominikanische Republik, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, Mexico, Paraguay, Peru, Venezuela (Stand: Ende Juli 2002).
- ³ Folgende indigene Völker leben in Europa: die Sami in Norwegen, Schweden und Finnland und die Inuit in Grönland, das eine 'autonome Region' von Dänemark mit weitgehenden Selbstverwaltungsrechten ist.
- ⁴ IAO 1996, S. 28.
- ⁵ Ein Entwurf der Deklaration ist 1993 von der Working Group on Indigenous Peoples (WGIP) verabschiedet und an die UNO-Menschenrechtskommission weitergeleitet worden. Diese bestellte 1995 einen weiteren Ausschuss zur neuerlichen Diskussion des Entwurfes, in dem allerdings die Beratungen ins Stocken gekommen sind. Bisher hat man nur ein Drittel der 45 Artikel verabschiedet. Über die entscheidenden Punkte des Selbstbestimmungsrechtes und der kollektiven Rechte ist noch nicht abgestimmt worden. Es gilt als unwahrscheinlich, dass der Entwurf am Ende der UNO-Dekade der indigenen Völker 2004 endgültig von der Generalversammlung der UNO verabschiedet werden wird.
- ⁶ Oswald Iten in NZZ, 27./28. Juli 2002, Nr. 172, S. 12.
- ⁷ In Artikel 54 der Bundesverfassung steht, dass der Bund "zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen" beitragen soll. Hier ist also vom friedlichen Zusammenleben der Völker, nicht der Nationen die Rede.
- ⁸ Der Verwaltungsbericht wurde von der Seco – Direktion für Arbeit, Internationale Arbeitsfragen erstellt und vom Bundesrat am 24. November 1999 angenommen.
- ⁹ Bericht über die Auswirkungen der Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 169 über eingeborene und in Stämme lebende Völker der Internationalen Arbeitsorganisation, 1989, durch die Schweiz; erstellt durch das Seco, Bern, 24. November 1999, S. 6.
- ¹⁰ "Anwendungsbereich ratione personae" weist auf die Personen oder Gruppe hin, die in den Anwendungsbereich einer Konvention fällt.
- ¹¹ IAA, Memorandum GB.280/18, 8. Februar 2001.
- ¹² Bericht der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates (APK-S) vom 8. November 2001 zur Motion 00.3604 n
- ¹³ Stellungnahme des Bundesrates zur historischen Studie über das "Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse" 5. Juni 1998. Konsultation der Kantone zum "Hilfswerk über die Kinder der Landstrasse" im Jahr 1999. Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht zum Bericht der Unabhängigen Expertenkommission (UEK). Bern, 1. Dezember 2000.
- ¹⁴ Im Zuge der Wiedergutmachungsleistungen für das "Hilfswerk Kinder der Landstrasse" gründete der Bund 1997 die Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende". Dessen Vorstand

- setzt sich zur einen Hälfte aus Fahrenden und zur anderen Hälfte aus Vertretern und Vertreterinnen von Bund, Kantonen und Gemeinden zusammen.
- ¹⁵ Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende, Jahresbericht 2001, S. 7.
- ¹⁶ Siehe Zweiter & Dritter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Abschnitte 265 - 267. In BGE 125 II 417 ff. hält das Bundesgericht fest, dass im Konfliktfall das Völkerrecht dem Landesrecht vorgeht, insbesondere wenn die völkerrechtliche Norm dem Schutz der Menschenrechte dient (E.4c-e). Nach dem "Schubert-Prinzip" kann allerdings der nationale Gesetzgeber (Bevölkerung, Parlament) bewusst eine Regelung treffen, die dem internationalem Recht widerspricht (BGE 99 Ib 39). In der neueren Rechtssprechung des Bundesgerichtes scheint es jedoch den Grundsatz des Vorranges von Völkerrecht vor Landesrecht uneingeschränkt gelten zu lassen (vgl. BGE 125 II 147, BGE 125 III 209, BGE 122 II 485, VPB 64.21).
- ¹⁷ BBI 1984 I 791; vgl. auch BGE IV 23, VPB 64.20
- ¹⁸ Man könnte sich bei der IAO-Konvention 169 eine ähnliche Verfahrensweise vorstellen wie bei der Handhabung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, auf die sich mehrere Bescheide des Bundesgerichtes beziehen. Vgl etwa BGE 124 IV 121; 123 I 19; 123 II 475; 123 IV 202. Siehe Zweiter & Dritter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Abschnitt 266.
- ¹⁹ IAA, Memorandum GB.280/18, 8. Februar 2001.
- ²⁰ IAA, Memorandum GB.280/18, 8. Februar 2001.
- ²¹ Zur Definition der "nationalen Minderheit" siehe zum Beispiel die Botschaft des Bundesrates über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Botschaft des Bundesrates vom 19. November 1997, publiziert in BBI 1998 1293-1334, Ziff. 22. und Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Punkt 99. Der Kanton Aargau hatte in seiner Verfassung schon zuvor die Jenischen als eine "nichtsesshafte ethnische Minderheit" erwähnt. Siehe auch das Gutachten VPB 65.35, das vom Bundesamt für Justiz 27. März 2002 erstattet wurde.
- ²² Brief von Jean-Luc Nordmann an die Mitglieder der APK-NR, Bern 28. Februar 2001, Punkt 3.
- ²³ Die Begriffe "Fahrende" und "Jenische" sind nicht klar definiert und werden oft als Synonym gebraucht. Dabei sind nicht alle Fahrende Jenische, sondern auch Sinti und Roma. Auch ist es fraglich, ob alle Jenische Fahrende sind, selbst die, welche vollständig assimiliert sind. Manche Fahrende sind sesshaft, manche sind nicht-sesshaft. Obwohl die meisten Fahrenden Sesshafte sind, wird die Gesamtgruppe als "die Fahrenden" bezeichnet. Eine Begriffsklärung ist äusserst notwendig, da sonst unklar bleibt, wer unter den Anwendungsbereich einer Konvention fällt bzw. wer unter Umständen fälschlicherweise von einer solchen ausgeschlossen wird.
- ²⁴ Lee Swepston, Chef der Abteilung für Gleichheit und Menschenrechte (Chief of the Equality and Human Rights Coordination Branch of the IAO) 20. Sitzung der Working Group on Indigenous Populations in Genf am 22. Juli 2002.
- ²⁵ Siehe Ludwig 1995, S. 98.
- ²⁶ Die schwedische Regierung beantragte eine Flexibilitätsklausel, die es ermöglichen würde, einige Bestimmungen der Konvention auszuschliessen. Dieser Antrag wurde abgelehnt. (IAO-Konferenz, 76. Session, Genf, 1989, Bericht IV (2A), S. 4.)
- ²⁷ Eine Berufung auf diese Rechtsinstrumente zu Gunsten der Fahrenden ist bereits beim Bundesgericht versucht worden. May Bittel, Michael Bittel, Patrick Vogt, vertreten durch

Philippe Sambuc, legten vor dem Bundesgericht Rekurs ein gegen eine Entscheidung des Staatsrates des Kantons Waadt. Dieser wollte den Fahrenden feste Standplätze zuweisen und sie, wenn diese Plätze voll sind, des Kantons zu verweisen. Die Kläger beanstandeten, dass in der Begründung des Waadtländer Staatsrates die Schweizer Fahrenden als potenzielle Gesetzesbrecher hingestellt und diskriminiert würden. In ihrem Rekurs nahmen sie Bezug auf das Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung, das Niederlassungsrecht, die Europäische Menschenrechtskonvention, den Internationale Pakt über bürgerliche und politische Recht, die Uno-Konvention gegen Rasendiskriminierung. Das Bundesgericht hat dem Rekurs nicht stattgegeben, da es sich bei dem Beschluss des Waadtländer Staatsrates nur um eine innerverwaltliche Verordnung handelt, die nach aussen keine Rechtswirkung hat und daher auf die Standplatzsituation im Kanton Waadt keinen direkten Einfluss nehmen kann. (Urteil vom 8. Oktober 2001, 1P.126/2001)

²⁸ VPB 65.35

²⁹ "Gutachten Fahrende und Raumplanung" von der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende in Auftrag gegeben und von Eigenmann Rey Rietmann BSP / FSU, St. Gallen 2001 durchgeführt.

³⁰ Jahresbericht 2001 der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende, S. 12.

³¹ Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Artikel 139, 140.

³² Siehe VPB 65.35

³³ Jahresbericht 2001 S. 12.

³⁴ Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Artikel 107

³⁵ Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Artikel 138

12.2 Literatur

Huonker, Thomas (2002): Anstaltseinweisungen, Kindswegnahme, Eheverbote, Sterilisationen, Kastrationen. Fürsorge, Zwangsmassnahmen, "Eugenik" und Psychiatrie in Zürich zwischen 1890 und 1970. Hrsg. vom Sozialdepartement der Stadt Zürich. Edition Sozialpolitik, Nr. 7.

International Labour Organization (1994): Indigios and Tribal Peoples and the ILO. Ediert von Manuela Tomei, IAO, Genf.

International Labour Organization (1996): Indigios and Tribal Peoples: A guide to ILO Convention No. 169, mit finanzieller Unterstützung des International Center for Human Rights and Democratic Development (Montréal), Genf.

International Labour Organization (2000): ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 [No. 169]: A Manual. Louis-Jean Press, Frankreich.

International Labour Organization (2001): Memorandum des Internationalen Arbeitsamtes an die Schweiz vom 8. Februar 2001. GB.280/18, S. 8-13.

Leimgruber, Walter; Meier, Thomas; Sablonier, Roger (1998): Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse. Historische Studie aufgrund der Akten der Stiftung Pro Juventute im Schweizeri-

schen Bundesarchiv. Hrsg. vom Schweizerischen Bundesarchiv (Dossier 9), Bern.

Ludwig, Klemens (1995): Ethnische Minderheiten in Europa. Ein Lexikon. München.

Marie Meierhofer-Institut für das Kind (Hg.) (2001): Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse. Kurzfassung der historischen Studie von Walter Leimgruber, Thomas Meier, Roger Sablonier. Redaktion der Kurzfassung: Bernadette Kaufmann. In: "undKinder" Nr. 67, 20. Jahrgang, November 2001.

Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende (Hg.) (2001): Gutachten Fahrende und Raumplanung, durchgeführt von Eigenmann Rey Rietmann BSP / FSU, St. Gallen.

Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende (2001): Jahresbericht von 2000. St. Gallen.

Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende (2002): Jahresbericht von 2001. St. Gallen.

Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.) (2000): Roma, Sint und Jenische. Schweizerische Zigeunerpolitik zur Zeit des Nationalsozialismus. Beiheft zum Bericht: Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus. Verfasst von Thomas Huonker und Regula Ludi, unter Mitarbeit von Bernhard Schär, Bern.

12.3 Quellen aus Schweizer Behörden

Amtliches Bulletin zur Motion 99.3433 von Remo Gysin und Rosmarie Zapfl, eingereicht beim Nationalrat am 2. September 1999.

Amtliches Bulletin zur Motion 00.3604 eingereicht von Remo Gysin am 14. November 2000; Nationalrat: 14. November 2000, 5. Juni 2001; Ständerat: 8. November 2001, 5. Dezember 2001

Bericht und Botschaft des Bundesrates über die 1989 und 1990 an der 76. und der 77. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Übereinkommen und Empfehlungen sowie über drei an früheren Tagungen angenommene Übereinkommen vom 3. Juni 1991.

Bundesrat: Stellungnahme zur Historischen Studie "Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse", Bern, 5. Juni 1998.

Bundesrat: Stellungnahme zum Bericht der Unabhängigen Expertenkommission (UEK). Bern, 1. Dezember 2000.

Ergebnisse der Konsultation der Kantone zur Historischen Studie "Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse" durch das Eidg. Department des Inneren, Januar 2000.

Bundesamt für Justiz (2002): Gutachten, erstattet am 27. März 2002, VPB 65.35.

Bundesgericht, Urteil vom 8. Oktober 2001, 1P.126/2001. <http://www.srv.bger.ch>

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (1999): Das Engagement der Schweiz für die

indigenen Völker. Eine Information der Direktion für entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und der Politischen Direktion (Politische Abteilung IV Menschenrechts- und humanitäre Politik) des Eidg. Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) – Direktion für Arbeit. Internationale Arbeitsfragen: Bericht über die Auswirkungen der Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 169 über eingebeorene und in Stämmen lebende Völker der Internationalen Arbeitsorganisation, 1989, durch die Schweiz. Bern, 24. November 1999.

Brief von Jean-Luc Nordmann, Direktor der Seco und Präsident der eidg. Kommission für IAO-Angelegenheiten an die Mitglieder der APK-NR vom 28. Februar 2001. (0815-06-169 / njl).

12.4 Internationale Verträge und Berichte

Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen (ETS 148), 1992.

Europarat (Hg.): Umsetzung der Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen, Strassburg 23. November 2001.

Europäisches Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (ETS 157), Strassburg, 1995.

Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten. Bern, April 2001.

NGO-Stellungnahme zum Ersten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten. Erstellt von Thomas Huonker um Auftrag von Menschenrechte Schweiz (MERS), Bern, Januar 2002.

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt), 1976.

NGO-Bericht zum Zweiten periodischen Bericht der Schweizer Regierung an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen betreffend Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Bern, Oktober, 2001

Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, 1965.

Erster periodischer Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Bern, Dezember 1996.

Zweiter und dritter periodischer Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Bern, Mai 2000.

Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Switzerland. 30/03/98 (CERD/C/304/Add.44)

Die Schweiz und die Antirassismuskonvention. NGO-Bericht zum zweiten und dritten periodi-

schen Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Bern, April 2002.

Tätigkeitsbericht 2001 der Eidg. Kommission gegen Rassismus, Bern.

12.5 Weitere Quellen

“Fahrende klagen” von Christine D’Anna-Hiber; Tages-Anzeiger 23. März 2001.

“Genfs Ende als ‘Hauptstadt’ der Indigenen?” von Oswald Iten, NZZ 27./28. Juli 2002.

Gesellschaft für bedrohte Völker, Deutschland: <http://www.gfbv.de/voelker/indigene/ilo.htm>
<http://www.gfbv.de/voelker/indigene/dekade.htm>

“Half light in the Norwegian Artic. Making the ILO convention on indigous people work.” In: World of Work, Nr. 21, September/Oktober 1997. <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/magazine/21/21saami.html>

“Indigene Völker und die ILO-Konvention Nr. 169” Dokumentation des Klima-Bündnis/Alianza del Clima e.V. <http://www.klimabuendnis.org/kbhome/politik/43201.htm>

International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) (2002): “The Ratification Process of the ILO Convention no. 169 in Finland - Recent Developments 1999 – 2002”, erstellt von Anne Salmi, Summer 2002.

“Kampf um Genressourcen. Indigenes Forum und die UNO-Tagung zu Biodiversität in Bonn”, Rundbrief 27, 1/2002, Institut für Ökologie und Aktions-Ethnologie e.V. (infoe).

“Nomaden in der Schweiz. Zwischen Lügen und Legenden: Jenische, Sinti und Roma.” Ausstellung im Stadthaus Zürich, Stadthausquai 17, 8001 Zürich, 29. Mai bis 13. September 2002

Offener Brief an die Schweizer Parlamentarierinnen und Parlamentarier von der Radgenossenschaft der Landstrasse und der Association Action Sinti et Jenisch Suisses, 1. April 2001.

IMPRESSUM

Die Schweiz und der Schutz der Rechte von Urvölkern ist erschienen als MEMORANDUM der Gesellschaft für bedrohte Völker ++ Herausgeberin: Gesellschaft für bedrohte Völker ++ Text: Susanne Brauer, Redaktion: Hanspeter Bigler ++ Bern, Dezember 2002, 21 Seiten, Fr. 10.-- zzgl. Versandkosten ++ Bestellnummer 02-02-040 ++
Bestelladresse: Gesellschaft für bedrohte Völker, Wiesenstrasse 77, CH-3014 Bern, Tel.: 031 311 90 08, Fax: 031 311 90 65, E-Mail: info@gfbv.ch

EINE PUBLIKATION DER GESELLSCHAFT FÜR BEDROHTE VÖLKER * WEITERVERBREITUNG BEI NENNUNG DER QUELLE ERWÜNSCHT