

Alex Sutter

Welche kulturellen Rechte für marginale Minderheiten?

erschienen in: Sozialalmanach 2000. Sozialrechte und Chancengleichheit in der Schweiz. Hrsg. von A. Schnyder. Caritas-Verlag. Luzern 2000, S. 179-192

Gerne beruft sich die offizielle Schweiz auf die spezifisch eidgenössische Tradition der Integration von religiösen, sprachlichen und regionalen Minderheiten in das Gemeinwesen. Tatsächlich sind im schweizerischen politischen System die Interessen der alteingesessenen Minderheiten in der Regel gut aufgehoben. Im Gegensatz dazu verfügen in die Schweiz eingewanderte und andere marginalisierte Minderheiten kaum über Instrumente, um ihre Interessen wirkungsvoll zur Geltung zu bringen. Die fehlenden politischen Rechte für nichtschweizerische StaatsbürgerInnen und die oft prekäre soziale und ökonomische Situation sind für viele eingewanderte Personen bekanntlich die zentralen Probleme. Doch darüber sollte nicht vergessen werden, dass Angehörige eingewanderter und anderer marginaler Minderheiten wie zum Beispiel Muslime, Jenische, Sektenmitglieder oder Homosexuelle manchmal mit Problemen zu kämpfen haben, die mit abweichenden kulturellen Normen oder Praktiken zu tun haben.¹

Über welche kulturellen Rechte verfügen die marginalen Minderheiten in der Schweiz? Ich werde versuchen, eine Übersicht zum Ist-Zustand mit einem Vorschlag für ein Konzept kultureller Ausgleichsrechte zu verknüpfen, das als Ergänzung zum schweizerischen Status quo gedacht ist. Es handelt sich um eine Skizze, welche Fragen der Rechtsetzung aus einer philosophischen Perspektive behandelt und sich die Freiheit nimmt, neue Betrachtungsweisen zu erproben. Ausgangspunkt der Überlegungen ist das geltende internationale und schweizerische Recht, ihren Horizont bildet jedoch die Utopie eines Rechts, das den legitimen Ansprüchen von ImmigrantInnen und anderen marginalen Minderheiten in kulturellen Belangen besser genügen würde als das heute geltende. Dabei ist es mir ein besonderes Anliegen, den Gefahren einer identitätspolitischen Instrumentalisierung von Minderheitsproblemen bereits auf der konzeptuellen Ebene vorzubeugen.

Von Pontius zu Pilatus

Angenommen eine Frau aus Bosnien, die sich in der Schweiz niedergelassen hat², fühlt sich in ihren kulturellen Rechten beschnitten, weil ihre Tochter keinen gesetzlichen Anspruch auf einen unentgeltlichen Sprachunterricht von einigen Wochenlektionen in der Muttersprache hat. Sie findet das ungerecht, weil doch die Muttersprache ein kostbares Gut ist, auf dessen Pflege alle Menschen gleichermaßen einen Anspruch haben sollten, ob sie nun eine Migrationsbiographie haben oder nicht.

Die Migrantin erfährt zufällig, dass die Schweiz anfangs der neunziger Jahre den *UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* von 1966 ratifiziert hat. Dies gibt ihr Anlass zur Hoffnung, die aber rasch der Enttäuschung weicht, nachdem sie das Dokument durchgelesen hat.

¹ Vgl. zum Beispiel die Auflistung von kulturellen Problemen von muslimischen Glaubensangehörigen in der Schweiz bei Pfaff-Czarnecka, 1999. Ich fasse die genannten Minderheitengruppen unter dem Etikett „marginal“ zusammen, was nicht für alle gleichermaßen zutreffend ist. Doch der alternative Ausdruck „neue“ Minderheiten ist noch weniger treffend, wie am Beispiel der Jenischen oder der christlichen Sekten leicht ersichtlich ist.

² In diesem Artikel geht es nicht um die Rechte von AufenthaltlerInnen mit prekärem Status wie z.B. Asylsuchenden in der Phase vor dem Entscheid, sondern um jene von niedergelassenen Personen.

Denn an kulturellen Rechten hat sie darin kaum etwas gefunden, ausser dem Recht auf Bildung (wo aber die Muttersprache nicht erwähnt ist) und im Artikel 15 „das Recht eines jeden, am kulturellen Leben teilzunehmen“. Daraus einen Anspruch auf einen unentgeltlichen Muttersprachen-Unterricht abzuleiten, scheint ihr allzu weit hergeholt, zumal in weiteren Absätzen von Art. 15 „Kultur und Wissenschaft“ in einem Atemzug genannt werden. Letzteres deutet darauf hin, dass für den ganzen Artikel 15 ein traditionelles Kulturverständnis im Sinne von konsumierbaren Kulturformen wie Musik, Literatur, Theater und Kunst vorausgesetzt wird. Auf das Recht zur Teilnahme am kulturellen Leben in dieser eingeschränkten Bedeutung von „Kultur“ könnten sich beispielsweise jene Fürsorgeabhängigen berufen, denen der Freizeitanteil am Fürsorgegeld gestrichen wird, um sie unter Druck zu setzen, die Vorgaben der Fürsorgeverwaltung einzuhalten. Das Problem der Förderung landesfremder Muttersprachen bleibt vom Artikel 15 des UN-Pakt I indes unberührt.

Jemand klärt die Migrantin darüber auf, sie habe sich vom Titel des *UN-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* irreführen lassen, denn die für kulturelle Minderheiten wichtigsten Rechte würden sich nicht wie zu erwarten in diesem, sondern im *UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte* finden, den die Schweiz ebenfalls 1992 ratifiziert hat. Der Artikel 27 dieses wichtigen internationalen Menschenrechtsabkommens lautet wie folgt:

„In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“³

Der rechtskundige Berater fügt hinzu, das Problem sei, dass es zu diesem Grundsatz unterschiedliche Auslegungen gebe. Es gebe immer noch Rechtsgelehrte, die behaupten, der Art. 27 sei nur auf solche Angehörige von Minderheiten gemünzt, die gleichzeitig StaatsbürgerInnen des betreffenden Staates sein. Diese Position habe jedoch an Gewicht verloren, und es sei zunehmend anerkannt, dass auch eingewanderte Nicht-StaatsbürgerInnen sich auf Artikel 27 berufen können.⁴

Umstritten bleibe allerdings, ob die gewundene Formulierung über eine ausdrückliche Bestätigung des Nicht-Diskriminierungs-Prinzips für kulturelle Minderheiten hinausgeht.⁵ Dies würde bedeuten, dass Angehörige kultureller Minderheiten im Art. 27 eine Handhabe hätten, positive Leistungen des Staates einzufordern, wie zum Beispiel den unentgeltlichen Muttersprachen-Unterricht. Die vorherrschende Auslegung ist jedoch eher zurückhaltend, was bezogen auf die Sprachrechte heisst, dass niemandem das Recht auf seine Muttersprache für den Privatgebrauch verwehrt werden darf, dass aber darüber hinaus keine Ansprüche auf Förderung der Muttersprache oder Übersetzung im amtlichen Verkehr⁶ bestehen. Das Resultat ist für unser Problem also wieder negativ.

Die *UN-Deklaration über die Rechte von Angehörigen nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten* von 1992 ist ein Versuch, den allgemein gehaltenen Art. 27 präziser zu fassen. Im Art. 4.3. dieser Deklaration findet sich tatsächlich ein konkreter Anhaltspunkt für

³ Zit. nach Simma, 1992, S.31

⁴ Vgl. Pejic, 1997, S.671f. Für eine Detailinterpretation vgl. Capotorti, 1991, S.34-94. Die neuere Begriffsentwicklung ist im UN-Papier „Minorities: A Working Definition“ (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.1, p.6) dokumentiert.

⁵ Vgl. Rodley, 1995, S.65 und Pejic, 1997, S. 676

⁶ Ausnahme: Anspruch auf Übersetzung vor Gericht, der aber nicht als kulturelles Recht, sondern als Fairnessgebot im Verfahrensrecht verankert ist.

die ratsuchende Migrantin: Staaten sollten, „wenn immer möglich“, Massnahmen ergreifen, damit die Angehörigen von Minderheiten die Gelegenheit hätten, ihre Muttersprache zu erlernen oder darin unterrichtet zu werden.⁷ Diese Norm hat bis jetzt aber bloss den Rang einer unverbindlichen Empfehlung. Weder die Schweiz noch andere Staaten haben sich bisher dazu verpflichtet, die Empfehlung umzusetzen. Zweifellos bekommt das Anliegen der Migrantin durch die UN-Minderheitendeklaration von 1992 einen grösseren moralischen Rückhalt, mehr aber nicht.⁸

Da wir schon beim Rechtsberater sind, warnt er die Migrantin davor, bei den europäischen Instrumenten des Minderheitenschutzes Rückendeckung zu suchen. Zwar gebe es eine „Europäische Charta für regionale und Minderheiten-Sprachen“ von 1992⁹, der sich auch die Schweiz angeschlossen hat. Dies sei ein von seiner Konstruktion her besonders für den beteiligten Staat interessantes Dokument, erlaube es ihm doch, selbst zu bestimmen, welche sprachlichen Minderheiten auf seinem Gebiet existieren. Für jede seiner anerkannten Sprachminderheiten muss der Staat aus einem differenzierten Katalog eine Kombination an sprachlichen Rechten auswählen, wobei vorgegeben ist, welche Elemente ein minimales Menu zu enthalten habe. Da finden sich zwar unter Artikel 8 mannigfaltige Rechtsansprüche auf muttersprachlichen Unterricht zur Auswahl; das Problem unserer Ratsuchenden bleibt davon aber völlig unberührt. Gleich zu Beginn der Sprach-Charta steht nämlich die Klausel, dass die Sprachen von MigrantInnen generell vom Gegenstandsbereich des Abkommens ausgeschlossen sind. Gegenstand der Sprachen-Charta sind ausschliesslich Sprachen von alteingesessenen Minderheitengruppen, die gleichzeitig StaatsbürgerInnen des betreffenden Staates sind.¹⁰

Also bleibt eine ratlose Migrantin zurück. Es ist ihr klar geworden, dass der Beizug von internationalen Instrumenten des Minderheitenschutzes kein geeignetes Mittel ist, um einen Rechtsanspruch auf unentgeltlichen Zusatzunterricht in der Muttersprache zu begründen. Für die Lösung ihres Problems ist sie auf die Gnade von Hilfsorganisationen angewiesen, oder auf das eigene Portemonnaie.

Grundrechtsschutz und Minderheitenschutz

Vielleicht ist es gar nicht als negativ einzustufen, wenn die internationalen Instrumente des Minderheitenschutzes für Angehörige neuer Minderheiten zahnlos bis irrelevant sind. Oft wird argumentiert, der Minderheitenschutz würde einer gesellschaftlichen Integration der ImmigrantInnen abträglich sein; er führe letztlich zu einer verstärkten Aufsplitterung der Gesellschaft bis hin zur ghettoartigen Segregation entlang aufgebauschter kultureller Grenzen. Die legitimen Ansprüche von kulturellen Minderheiten auf Schutz vor Diskriminierung¹¹ und auf kulturelle Freiheiten seien ohnehin bereits auf der Ebene der Grundrechte wie der Glaubens-, Meinungsäusserungs-, Ehe-, Kultus- und Vereinsfreiheit gewährleistet; dafür brauche es keinen speziellen Minderheitenschutz.

⁷ Vgl. Eide, 1998, S.8f.

⁸ Vgl. Pejic, 1997, S.678

⁹ Der Text findet sich im Internet unter <http://www.coe.fr/fr/txtjur/148fr.htm>.

¹⁰ Der Ausschluss der Nicht-StaatsbürgerInnen gilt auch für das zweite bedeutsame Instrument des Minderheitenschutzes auf europäischer Ebene, der *Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten* von 1995. Vgl. im Internet unter <http://www.coe.fr/fr/txtjur/157fr.htm>.

¹¹ Erst in der revidierten Bundesverfassung ist dem Schutz vor Diskriminierung ein eigener Artikel (Art. 8) gewidmet. Vgl. Müller, 1999.

Diese Argumente sind ernst zu nehmen. Tatsächlich besteht für die Angehörigen kultureller Minderheiten wie für alle anderen Personen in der Schweiz auf der Ebene der verfassungsmässigen Grundrechte zum Beispiel

- ein Schutz vor Diskriminierung aufgrund kultureller Merkmale,
- die Freiheit, die eigene sprachliche, ethnische, religiöse und weltanschauliche Identität zum Ausdruck zu bringen,
- die Freiheit, religiös oder kulturell inspirierte Lebensformen im Privatbereich zu praktizieren, insbesondere das Erziehungsrecht der Eltern,
- die Freiheit, kulturelle, sprachliche, religiöse oder ethnische Vereinigungen zu bilden.

Diese Freiheiten ermöglichen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene einen kulturellen Pluralismus, von dem auch die Minderheiten profitieren.¹² Falls sich Angehörige eingewanderter Minderheiten in ihren kulturellen Freiheitsrechten beschnitten fühlen, können sie ihre Grundrechte vor Gericht einklagen. So wurde die Religionsfreiheit ins Feld geführt, um Ausnahmeregelungen zu begründen, wie etwa beim berühmt gewordenen Schwimmunterrichts-Urteil von 1993, als das schweizerische Bundesgericht die Religionsfreiheit stärker gewichtete als das schulische Schwimmunterrichts-Obligatorium und ein muslimisches Mädchen von der Pflicht zur Teilnahme am Schwimmunterricht befreite.¹³

Selbstverständlich kann das Ergebnis solcher Grundrechtskonflikte nicht vorhergesagt werden. Die Urteilsfindung orientiert sich ausser am rechtlichen Instrumentarium und einer auf Ausgleich bedachten Rechtslehre¹⁴ auch an kontextgebundenen und teilweise von Werturteilen gefärbten Einschätzungen. Ein Beispiel für einen minderheiten-unfreundlichen Entscheid ist der Fall einer Genfer Lehrerin muslimischen Glaubens, der vom Bundesgericht verboten wurde, während des Unterrichts ein Kopftuch zu tragen. In diesem Falle wurde (wohl mit Rücksicht auf das betont laizistische Leitbild des Genfer Schulwesens) der Grundsatz der konfessionellen Neutralität des Unterrichts höher gewertet als die Religionsfreiheit.¹⁵

Aus Minderheitensicht ist der Weg über die Grundrechte jedoch in vielen Fällen unbefriedigend: Nicht für jedes Anliegen kultureller Minderheiten findet sich ein passendes Grundrecht als Argument; der Weg ist langwierig und mit Kosten und Risiken verbunden; er gibt eine Lösung nur für einen individuellen Fall, der auf ähnlich gelagerte Fälle bloss bedingt übertragbar ist. Gerade für Minderheitenforderungen nach staatlichen Leistungen wie der Förderung landesfremder Muttersprachen ist der Grundrechtsansatz untauglich. Die Migrantin hätte im schweizerischen Grundrechtsbestand schlicht keinen Ansatzpunkt, um Ihr Anliegen einzufordern.

Kulturelle Ausgleichsrechte oder kollektive Minderheitenrechte?

Die Migrantin, welche die Förderung der Muttersprache ihrer Tochter für gerecht hält, macht einen Anspruch auf eine staatliche Leistung geltend, welcher auf Gesetzesebene keine staatliche Pflicht entspricht. Trotz der rechtlich klaren Sachlage ist ihr Unrechtsempfinden ernst zu nehmen. Haben in einer vielsprachigen Gesellschaft wie der Schweiz, wo ein nicht zu übersehender Anteil der Bevölkerung keine der Landessprachen zur Muttersprache hat, nicht alle Menschen

¹² Vgl. Kälin, 1999, S.30

¹³ vgl. Pfaff-Czarnecka, 1998, S.40f.

¹⁴ Vgl. stellvertretend die von Kälin, 1999, S.31 genannten Grundsätze zur Regulierung kultureller Differenz.

¹⁵ Vgl. NZZ, 20. Nov. 1997, S. 17

einen minimalen Anspruch auf eine qualifizierte Pflege ihrer Erstsprache? Falls man diesen Grundsatz bejaht, so muss man auch den eingewanderten sprachlichen Minderheitengruppen das Recht auf eine staatliche Förderung ihrer Bemühungen um einen eigenen Sprachunterricht zugehen.

Es ist gut nachvollziehbar, wenn die Migrantin aufgrund der geschilderten Ausgangslage in den Ruf nach kollektiven Minderheitenrechten einstimmt. Diese Forderung versteht sich als Kritik an einem Rechtssystem, das auf individuellen gleichen Rechten aufbaut und ungeeignet ist, auf die besonderen Bedürfnisse benachteiligter Minderheitengruppen einzugehen.

An dieser Stelle führt der distanzierte Betrachter eine Differenzierung zwischen *kulturellen Ausgleichsrechten* und *kollektiven (Minderheiten-)Rechten* ein.¹⁶ Unter einem *kulturellen Ausgleichsrecht* versteht er ein Recht, das den individuellen Angehörigen und/oder den Organisationen einer kulturellen Gruppe zukommt, und das zudem von Individuen und Organisationen eingeklagt werden kann. Kulturelle Ausgleichsrechte haben das Ziel, kulturell induzierte *Benachteiligungen* von Minderheitengruppen auszugleichen, indem spezifische Probleme dieser Minderheiten entschärft oder möglicherweise gelöst werden.

Ein *kollektives Recht* hingegen ist ein Anspruch, der einer Gruppe als solcher zukommt. Ein kollektives *Minderheitenrecht* bezeichnet den Rechtsanspruch von Gruppen mit kulturellen (d.h. ethnischen und/oder sprachlichen und/oder religiösen) Merkmalen, die von jenen der Bevölkerungsmehrheit abweichen; kollektive Minderheitenrechte dienen dem Schutz und der Förderung der kulturellen *Identität* solcher minoritärer Gruppen. Dabei wird selbstverständlich vorausgesetzt, dass ein kulturelles Überleben solcher Minderheiten ein hochrangiges Rechtsgut darstellt.

Die Migrantin mit dem Muttersprachen-Förderungsproblem findet diese Unterscheidung auf den ersten Blick ziemlich unnützlich, denn mit beiden Konzepten lassen sich Forderungen nach staatlichen Leistungspflichten abstützen. Die Unterscheidung ist jedoch auch für ihr Anliegen wichtig, weil bei näherer Betrachtung klar wird, dass das erstere Konzept eine Perspektive auf Realisierung bietet, während das zweite im schweizerischen gesellschaftlichen Rahmen zum Scheitern verurteilt ist.¹⁷

Folgende Gründe sprechen gegen das Konzept kollektiver Minderheitenrechte und für jenes der kulturellen Ausgleichsrechte:

- Kollektive Minderheitenrechte stützen identitätspolitische Strategien, was in einer liberalen Gesellschaft nicht wünschenswert ist.
- Kulturelle Ausgleichsrechte lassen sich problemlos auf die Menschenrechte abstimmen, und sie bieten auch einen besseren Anschluss an den schweizerischen Kontext mit seiner Betonung individueller Rechte.

In den folgenden Abschnitten sollen diese Argumente kurz erläutert werden. Erst wenn das Konzept der kulturellen Ausgleichsrechte ein deutlicheres Profil hat, macht es Sinn, nach Möglichkeiten der praktischen Umsetzung in der schweizerischen Situation zu fragen.

¹⁶ Dabei orientiere ich mich in der Sache (nicht in der Terminologie) an der Unterscheidung von Sanders 1991, S.369.

¹⁷ Dem schweizerischen Rechtssystem kennen ist sowohl das Konzept der kollektiven Minderheitenrechte wie auch jenes der kulturellen Ausgleichsrechte fremd. Am ehesten mit einem kollektiven Minderheitenrecht zu vergleichen sind die Hoheitsrechte der Kantone oder die Sprachrechte der Rätoromanen, während die Religionsfreiheit ein Äquivalent für das kulturelle Ausgleichsrecht darstellen mag.

Zur Kritik kollektiver Minderheitenrechte

Zentral für das Konzept der kollektiven Minderheitenrechte ist die staatliche *Anerkennung* der Minderheitengruppen in ihrer kulturell abweichenden Identität. Die Forderungen, die aus einer Politik der Anerkennung¹⁸ erwachsen, beginnen bei bestimmten *Leistungspflichten* des Staates gegenüber solchen Gruppen und steigern sich manchmal zu politischen *Selbstverwaltungsrechten* und oder gar zum *Recht auf Sezession*, dem aber von staatlicher Seite nur ausnahmsweise wie etwa im Falle der Slowakei stattgegeben wird.

Für die Zuschreibung von kollektiven Rechten an bestimmte Gruppen wird gewöhnlich folgende Denkfigur gebraucht: Eine Gruppe A (z.B. ImmigrantInnen italienischer Herkunft in der Schweiz) wird aufgrund bestimmter Kriterien (z.B. nationale Herkunft, Sprache, Identitätsgefühl etc.) als eine Minderheit der Kategorie X (z.B. als ethnische Minderheit) identifiziert. Die Kategorie „ethnische Minderheit“ legitimiert den Anspruch auf bestimmte kollektive Rechte, zum Beispiel auf eine finanzielle Förderung der Aktivitäten ethnischer Organisationen oder auf eine minimale Präsenz der ethnischen Gruppe in den öffentlich-rechtlichen Medien. Kernstück dieses Modells ist die Anerkennung einer Bevölkerungsgruppe mit bestimmten Eigenschaften (Herkunft, Sprache etc.) als eine rechtlich relevante Gruppe („ethnische Minderheit“).

Dieser Ansatz führt jedoch fast zwangsläufig in eine Falle. Er reproduziert nämlich die ethnonationalistische Argumentation, die folgendes Muster aufweist: *Weil wir eine ethnische Gruppe sind, haben wir einen Anspruch auf dieses oder jenes Recht*. Diese Denkweise steht gewöhnlich im Dienste einer Identitätspolitik, die aus Gefühlen kollektiver Zugehörigkeit politisches Kapital zu schlagen versucht, indem Sach- und Machtfragen über den Kamm ethnischer Zugehörigkeit geschoren werden. Eine Ideologie, die Gefühle der kollektiven Identität ins Zentrum rückt, führt auf der Basis der ethnischen Mobilisierung zu einer Entdifferenzierung des politischen Bewusstseins. Ethnisierungsprozesse – sei es auf Seiten einer Mehrheits- oder Minderheitsbevölkerung – haben ein für das Gemeinwesen destruktives Potential. Gerade der liberale Staat gerät unter dem Druck von Ethnisierungsprozessen bald einmal an seine Grenzen; er verwandelt sich fast zwangsläufig in einen repressiven Apparat, der selbst Partei im ethnischen Konflikt ist.

Die normsetzende Arbeit im Bereich der Minderheitenrechte hat die Aufgabe, Konzepte zu entwickeln, welche die Spannungen zwischen Staaten und Minderheiten zu entschärfen vermögen. Für diese Zielsetzung ist es fatal, sich auf ein Denkmodell abzustützen, welches ein Ausdruck des Konflikts zwischen repressiven Nationalstaaten und kulturellen Minderheiten ist. Genau dies geschieht aber, wenn eine ethnische Minderheit zum Subjekt von Kollektivrechten ernannt wird.¹⁹ Denn eine solche Rechtsnorm bestätigt nicht nur die ethnonationalistische Identitätspolitik der organisierten Minderheit, sondern bestärkt spiegelbildlich auch ethno-nationalistische Selbstaussagen des betreffenden Staats.

Obwohl sich der Minderheitenschutz auf internationaler Ebene als komplementär zu den individuellen Menschenrechten versteht, kommt er der Identitätslogik der kollektiven Minderheitenrechte weitgehend entgegen. So bezieht sich der Art. 1 der UN-Minderheitendeklaration von 1992 zentral auf *den Schutz und die Förderung der nationalen oder ethnischen, kulturellen, religiösen und sprachlichen Identität von Minderheiten*.²⁰ Dieser Ansatz liegt auf der Linie einer Politik der Anerkennung von Minderheiten. Daraus erklärt sich der im UN-Kontext hohe Stellenwert der Definitionsfragen von Minderheiten. Denn erst wenn klar ist, auf welchen

¹⁸ Vgl. Taylor, 1993

¹⁹ Ein Beispiel für diesen Ansatz gibt Scherer-Leydecker, 1997.

²⁰ Vgl. Eide, 1998, S.2

Typus von Einheiten man sich bezieht, können diese zum Subjekt einer staatlichen Anerkennung werden. Und es ist symptomatisch, dass es auf internationaler Ebene bis jetzt nicht gelungen ist, in den Definitionsfragen zu einer Übereinstimmung zu gelangen.²¹

Die formelle Anerkennung ethnischer oder religiöser Minderheiten als solcher (das heisst: nicht in Form von besonderen Organisationen) gehört nicht zu den Aufgaben des liberalen und laizistischen Staates, im Gegenteil: Eine Politik der offiziellen Anerkennung von Ethnizität oder Religiosität bedeutet Wasser auf die Mühlen der Identitätspolitik mit potentiell unabsehbaren Folgen gerade für den liberalen Staat. Dieser hat lediglich dafür zu sorgen, dass niemandem ein Nachteil erwächst, wenn sie ihre ethnische oder religiöse Zugehörigkeit bekundet, zum Ausdruck bringt oder sich auf dieser Grundlage mit anderen zusammenschliesst. Es geht um die Garantie der Freiheitsrechte, den Schutz vor Diskriminierung sowie die Achtung allfälliger ethnischer oder religiöser Zugehörigkeitsgefühle, nicht aber um deren Bestärkung und politische Ermächtigung. Ethnisch oder religiös definierten Organisationen ist es unbenommen, Ansprüche auf Kollektivrechte anzumelden. Ob diese erwidert werden, darf jedoch nicht davon abhängig gemacht werden, ob diese Organisationen eine „authentische“ Ethnizität oder Religiosität verkörpern oder nicht.

Den Hebel bei den kollektiven Minderheitenrechten anzusetzen, ist also aus Gründen der politischen Moral abzulehnen. Dies ist auch für die Migrantin einsichtig, und sie fragt sich, wie ihr Anliegen über ein alternatives Konzept kultureller Ausgleichsrechte abgesichert werden kann, ohne dass damit gleichzeitig der ethnonationalistische oder religiös-fundamentalistische Diskurs gestärkt wird.

Das problemorientierte Konzept kultureller Ausgleichsrechte

Unter „kulturellen Ausgleichsrechten“ verstehe ich wie gesagt besondere Rechte von Angehörigen und/oder Organisationen kultureller Gruppen, die mit der Absicht verbunden sind, spezifische kulturell bewirkte Benachteiligungen auszugleichen.

Die Vereinbarkeit kultureller Ausgleichsrechte mit den individuellen Menschenrechten ist evident. Der bereits zitierte Artikel 27 des UN-Pakts II zeigt, dass sich einige Minderheitenrechte in allgemeiner Form als individuelle Menschenrechte formulieren lassen, nämlich als individuelle Rechte von Angehörigen ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten. Daran schliesst das Konzept kultureller Ausgleichsrechte an, wenn es auch in zweierlei Hinsicht über den Art. 27 des UN-Pakts II hinausgeht: Zum einen wird mehr postuliert als nur die Bekräftigung des Schutzes vor Diskriminierung, nämlich Ansprüche an staatliche Leistungen und Ausnahmeregelungen im Bereich der Öffentlichkeit. Zum andern kann das Subjekt, das diese Rechte einfordert, auch ein Kollektivsubjekt sein, nämlich eine Organisation, und in gewissen Fällen ist es nicht auszuschliessen, dass eine Organisation auch Nutzniesserin des Rechts sein kann. Ausgeschlossen ist jedoch, dass eine Minderheit als solche als kollektives Subjekt rechtlich anerkannt und damit mystifiziert wird.

Grundlegend für das Konzept kultureller Ausgleichsrechte ist die Idee der Chancengleichheit und des Ausgleichs von Benachteiligungen, die nach einer Lösung kulturell begründeter Probleme verlangt. Für jedes konkrete Problem muss entschieden werden, ob es gestützt auf ein kulturelles Ausgleichsrecht in Form einer verbindlichen Regelung entschärft werden kann. Benötigt wird dafür eine brauchbare Klassifikation der kulturellen Ausgleichsrechte in ihrer allgemeinen Be-

²¹ Vgl. Capotorti 1991. Im Abschnitt Nr. 568 seiner Abhandlung formuliert Capotorti eine allgemeine Minderheiten-Definition, die bislang wahrscheinlich die grösste Zustimmung gefunden hat.

deutung. In der nachstehenden Tabelle findet sich ein Vorschlag für eine solche Klassifikation²², ergänzt um fiktive (aber realitätsnahe) Beispiele für konkrete Umsetzungen:

Klassifikation der kulturellen Ausgleichsrechte:	Allgemeine Bedeutung der Kategorie	Fiktive Beispiele für konkrete Regelungen
<i>Öffentliche Fremd- und Selbstdarstellung</i>	Mitsprachemöglichkeiten von Minderheiten bei Fragen ihrer Darstellung im öffentlichen und staatlichen Bereich	Mitsprache- und Vetorecht der schweizerischen jüdischen Gemeinde bei Schulbuch-Darstellungen zum Thema „Juden in der Schweiz“.
<i>Religiös begründete Ausnahmeregelungen</i>	Besondere Regelungen für Angehörige von religiösen Minderheiten, damit sie ihre religiösen Vorschriften einhalten und ihre Feste in Würde durchführen können.	Recht auf ein mit den jüdischen oder muslimischen Vorschriften verträgliches Menü in Betriebskantinen.
<i>Sprachrechte</i>	Rücksicht auf vitale Interessen von fremdsprachigen Minderheiten	Recht auf ein tamilischsprachiges Programmfenster in öffentlich-rechtlichen Medien. Finanzielle Unterstützung für einen Zusatzunterricht in der Muttersprache für fremdsprachige EinwohnerInnen.
<i>Kulturförderung</i>	Unterstützung von kulturellen Organisationen und Projekten von Minderheiten	Finanzielle Förderung eines afrikanischen Kulturzentrums.
<i>Integrationsförderung</i>	Unterstützung von Integrationsbestrebungen kultureller Minderheiten	Recht auf kostenlose Deutschkurse für Neuankömmlinge.

Diese Auflistung provoziert selbstverständlich etliche Fragen. Unter anderem ist kontrovers, ob weitere Kategorien von Ausgleichsrechten auf die Liste kommen sollen, wie dasjenige auf institutionelle Formen der Autonomie, beispielsweise in Gestalt von eigenen Schulen für religiöse Minderheiten. Auch die inhaltliche Bedeutung der vorgeschlagenen Kategorien kann erst aufgrund von fundierten Diskussionen festgelegt werden. Ausserdem müssten die Grenzen der legitimen Ansprüche bezeichnet werden, denn keine kulturelle Freiheit hat eine absolute Geltung. In diesem Zusammenhang sind mögliche Folgen von neuen Regelungen im voraus zu bedenken, insbesondere die Gefahr, soziale Segmentierungen entlang kultureller Abgrenzungslinien zu verstärken. Wenn beispielsweise das Recht von Muslimen zur Debatte steht, am Arbeitsplatz die fünf Gebete (bzw. einige davon) verrichten zu können, so müsste sorgfältig abgewogen werden, welche unerwünschten sozialen Nebenerscheinungen mit einer solchen Regelung zu erwarten wären. Eine Folgenabschätzung könnte zum ausschlaggebenden Argument werden, eine Regelung nicht einzuführen, obwohl sie auf den ersten Blick als legitim erscheint oder aber die Regelung anders als ursprünglich gefordert einzuführen, zum Beispiel in Form ei-

²² In Anlehnung an die Klassifikation von Levy, 1997, allerdings ohne die politischen Minderheitenrechte auf Repräsentation und Autonomie, denn diese sprengen den Rahmen der *kulturellen* Ausgleichsrechte bzw. dieses Artikels.

ner Vorschrift für grössere Betriebe, den ArbeitnehmerInnen einen Meditationsraum für alle zur Verfügung zu stellen.²³

Insbesondere die Frage, aufgrund welcher Kriterien ein besonderer Anspruch als rechtmässig anerkannt werden soll, ist nicht leicht zu lösen. Abgesehen vom allgemeinen Grundsatz der Herstellung von Chancengleichheit durch die Aufhebung gruppenspezifischer Benachteiligungen im Verhältnis zur übrigen Gesellschaft sind spezifische Bedingungen festzulegen, die erfüllt sein müssten, damit jemand einen konkreten Anspruch unter Berufung auf ein Ausgleichsrechte durchsetzen kann. Zu diesem Zweck müsste jede der obigen Kategorien an kulturellen Ausgleichsrechten nochmals in einen ganzen Katalog von konkreten Möglichkeiten differenziert werden (z.B. entlang der Unterscheidung privater / öffentlicher / staatlicher Bereich). Die Kategorie der Sprachrechte zum Beispiel müsste differenziert werden in das Recht auf Förderung der eigenen Sprache, das Recht auf regulären Schulunterricht in der eigenen Sprache, das Recht auf eigensprachliche Medien oder Programmfenster, das Recht auf den Gebrauch der eigenen Sprache im Umgang mit den Behörden etc..²⁴

Welche quantitativen und/oder qualitativen Bedingungen hat eine sprachliche Minderheit zu erfüllen, damit ihre Angehörigen einen Anspruch auf einen unentgeltlichen Sprachunterricht in ihrer Muttersprache bekommen? Eine solche Frage kann nur im nationalen Kontext befriedigend beantwortet werden. Der Vorschlag impliziert, dass die Schweiz (wie jedes andere Land) ein eigenes Gremium einsetzen würde, das fähig und willens wäre, gültige Kriterien zu entwickeln, damit die im Namen kultureller Minderheiten vorgetragenen Ansprüche auf faire Weise geprüft und gegebenenfalls in Vorschläge für verbindliche Regelungen umgesetzt werden können. Wäre diese Vorarbeit erst einmal geleistet, so könnte sich die Migrantin mit ihrem Muttersprachen-Problem an eine kantonale Fachkommission für Minderheitenfragen wenden, welche nach den Richtlinien, die zuvor auf Bundesebene ausgehandelt wurden, einen Entscheid über ihr Problem zu fällen hätte. Und vielleicht würde der Entscheid ausnahmsweise leicht fallen, da die Kriterien vernünftigerweise – wie mir scheint - so festgelegt wären, dass *alle* niedergelassenen Personen mit einer landesfremden Muttersprache einen Anspruch auf die Unterstützung von muttersprachlichem Sprachunterricht hätten, sofern letzterer nachweislich von einer qualifizierten Fachperson erteilt wird.

Abgesehen von den vielen Detailfragen, die mit dem Konzept kultureller Ausgleichsrechte aufgeworfen werden, muss die Kehrtwendung auf der Ebene des Prinzips nochmals betont werden: Nicht mehr wird aus der unterstellten Identität einer Gruppe der Anspruch auf ein kollektives Recht abgeleitet, sondern konkrete gruppenbezogene Ansprüche werden auf der Grundlage allgemeiner Rechtsgarantien geprüft und allenfalls in konkrete Regelungen umgesetzt.

Chancen einer praktischen Umsetzung in der Schweiz

Die Rahmenbedingungen für eingewanderte Minderheiten in der Schweiz können im Anschluss an die Darstellung von Pfaff-Czarnecka²⁵ wie folgt skizziert werden:

²³ Oft können mit gesundem Menschenverstand Lösungen für kulturell induzierte Probleme gefunden werden, die nicht eine Minderheitengruppe als solche besonders exponieren. Im Kanton Bern besteht zum Beispiel für alle SchülerInnen das Recht, nach eigenen Bedürfnissen einige schulfreie Halbtage pro Semester zu beziehen. Damit entfällt die Notwendigkeit von Ausnahmeregelungen betreffend Dispens für Minderheiten an religiösen Feiertagen. (Diesen Hinweis verdanke ich Michele Galizia.)

²⁴ Vorbildlich für eine Ausdifferenzierung der Sprachrechte ist die bereits erwähnte „Europäische Charta zum Schutz der regionalen und Minderheiten-Sprachen“ von 1992.

²⁵ Vgl. Pfaff-Czarnecka, 1998

- Die schweizerische Rechtskultur ist trotz des ausgeprägten Föderalismus an einem System individuell-universalistischer Rechte ausgerichtet.
- Während die Interessen der alteingesessenen konfessionellen, regionalen und sprachlichen Minderheiten im fein vernetzten System des Föderalismus gewöhnlich sehr gut berücksichtigt sind, haben die eingewanderten Minderheiten einen betont marginalen Status. Sie sind oft Projektionsflächen für Ängste der Einheimischen. Ihre soziale und politische Akzeptanz ist gering.
- ImmigrantInnen wehren sich selten für ihre kulturellen Grundrechte. Die bestehenden individualrechtlichen Möglichkeiten werden nicht ausgeschöpft, was eine Folge des marginalen Status ist. Falls Angehörige von Minderheiten Ansprüche stellen, wird das Problem oft im Rahmen von informellen Arrangements diskret geregelt. Die Beteiligten hüten sich vor zuviel Öffentlichkeit.
- Da aber etliche Probleme kultureller Minderheiten weder angegangen noch öffentlich thematisiert werden, wird die Situation von vielen Betroffenen als unbefriedigend eingeschätzt. Die Idee kollektiver Minderheitenrechte gewinnt an Attraktivität.²⁶

Das Konzept kultureller Ausgleichsrechte hat den Vorteil, dass es anschlussfähig an das schweizerische Rechtssystem und geeignet für flexible, verhandlungs- und bedürfnisorientierte Problemlösungen ist. Zwar ist der schweizerische Ist-Zustand, was eingewanderte kulturelle Minderheiten angeht, sehr weit entfernt von der praktischen Umsetzung eines reflektierten Modells kultureller Ausgleichsrechte. Doch mit Blick auf die konkreten Schritte, die im Rahmen von städtischen Leitbildern zur Integrationspolitik derzeit gemacht werden, ist das Modell nicht einfach als lebensfremde Utopie abzutun. Allerdings würde es bedeutender intellektueller und politischer Anstrengungen sowie einer institutionellen Reform bedürfen, um ein reflektiertes Modell von kulturellen Ausgleichsrechten tatsächlich realisieren zu können. Voraussetzung wäre eine bei vielen beteiligten Akteuren verbreitete Einsicht, dass es in einer Einwanderungsgesellschaft ein Postulat der Gerechtigkeit und der Wahrung des gesellschaftlichen Friedens ist, die Frage kultureller Ausgleichsrechte nach einheitlichen Massstäben, differenziert und fair zu regeln, ohne gleichzeitig kulturelle Segmentierungs- und Ethnisierungsprozesse zu verstärken. Den nationalen, ethnischen, religiösen oder kulturellen Fundamentalismen kann auf die Dauer nicht dadurch begegnet werden, dass man ihnen in der Schule, vor Gericht, im Betrieb oder in der Anstalt widerwillig etwas mehr Spielraum zugesteht. Sondern es geht darum, intelligente Strategien zu entwickeln, welche es erlauben, gerechte Ansprüche von kulturellen Minderheiten ohne Zugeständnisse an identitätspolitische Ideologien anzuerkennen.

Da auf internationaler Ebene, soweit ich das übersehe, das herkömmliche Modell der Minderheitenrechte vorherrschend ist, sollte man von dieser Seite nicht allzu viele Impulse erwarten. Im schweizerischen Kontext müssten Vorschläge von interdisziplinären Fachgremien wie etwa der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA, der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR oder gegebenenfalls auch von einer vielfach geforderten nationalen Menschenrechtsinstitution erarbeitet und zur Diskussion gestellt werden. Wichtig wäre, dass diese Diskussion nicht nur Fachpersonen und VertreterInnen der Betroffenen erreicht, sondern auch breite Bevölkerungsschichten. Heute manifestiert sich der xenophobe Reflex gegenüber ImmigrantInnen ja gerade auf der Ebene kultureller Abgrenzungsmänien. Um ein adäquates Problemverständnis zu verbreiten, sind weitreichende Sensibilisierungskampagnen erforderlich.

²⁶ Spannende Darstellungen und Reflexionen zur Lage kultureller Minderheiten in der Schweiz finden sich im Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus Tangram Nr. 3 (1997) zum Thema „Zigeuner“ oder in Tangram Nr. 7 (1999) zum Thema „Muslime in der Schweiz“.

Nur so hätten schliesslich entsprechende Gesetzesvorlagen im schweizerischen politischen System überhaupt eine Chance.

Ich habe versucht, einen Weg aufzuzeigen, wie der Migrantin mit ihrem Muttersprachenproblem zu ihrem Recht verholfen werden könnte. Es handelt sich um eine konkrete Utopie, die den Raum des Möglichen umschreibt, und gleichzeitig Hinweise auf die Stellen enthält, an denen wir im schweizerischen Wirklichkeitsraum anstossen.

Literaturverzeichnis

- Capotorti Francesco*: Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. United Nations, New York, 1991.
- Eide Asbjorn*: Commentary to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Commission on Human Rights, 13. Mai 1998 (UN-Doc E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1)
- Kälin Walter*: Gläubige in fremden Landen: Islam und schweizerische Grundrechtsordnung. In: Tangram. Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus Nr. 7 Okt. 1999, S. 29-32.
- Levy Jacob T.*: Classifying Cultural Rights. In: I. Shapiro and W. Kymlicka (Hrsg.): Ethnicity and Group Rights. New York University Press, New York / London, 1997, S. 22-67.
- Müller Jörg Paul*: Schutz vor Ausgrenzung und Missachtung. In: Der Bund, 22. Okt. 1999, S. 14.
- Pejic Jelena*: Minority Rights in International Law. In: Human Rights Quarterly 19, 1997, S. 666-685.
- Pfaff-Czarnecka Joanna*: Let Sleeping Dogs Lie! Non-Christian Religious Minorities in Switzerland today. In: Journal of the Anthropological Society of Oxford JASO 29/1, 1998, S. 29-51.
- Pfaff-Czarnecka Joanna*: Chancen öffentlicher Eingliederung muslimischer Gemeinschaften in der Schweiz. In: Tangram. Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus Nr. 7, Okt. 1999, S. 33-35.
- Rodley Nigel S.*: Conceptual Problems in the Protection of Minorities: International Legal Developments. In: Human Rights Quarterly 17, 1995, S. 48-71.
- Sanders Douglas*: Collective Rights. In: Human Rights Quarterly 13, 1991, S. 368-386.
- Scherer-Leydecker Christian*: Minderheiten und sonstige ethnische Gruppen. Arno Spiez, Berlin, 1997.
- Simma Bruno, Fastenrath Ulrich (Hrsg.)*: Menschenrechte - ihr internationaler Schutz. dtv, München, 1992.
- Taylor Charles*: Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung. Fischer, Frankfurt a.M., 1993.

Angaben zum Autor

Alex Sutter / Dr.phil. Philosoph

Betreibt in Bern ein eigenes *Büro für interkulturelle Bildung* mit den Schwerpunkten „Kulturdiskurs in Theorie und Praxis“ und „Philosophie der Menschenrechte“.

Publikationen zum Thema:

- Gibt es ein Menschenrecht auf kulturelle Identität? In: Blickwechsel. Die interkulturelle Schweiz an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Hrsg. Von Simone Prodolliet. Luzern 1998, S. 50-61
- Keine kollektiven Menschenrechte! Zur Problematik der Minderheitenrechte im Rahmen der individuellen Menschenrechte. In: Widerspruch 35 (1998). S. 35-47.