BERATENDER AUSSCHUSS
FÜR DAS RAHMENÜBEREINKOMMEN
ZUM SCHUTZ NATIONALER MINDERHEITEN

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/IV(2018)003

Viertes Gutachten über die Schweiz – verabschiedet am 31. Mai 2018

Zusammenfassung

Das System zum Schutz der Angehörigen nationaler Minderheiten hat sich in der Schweiz im Verlauf der Jahre kontinuierlich entwickelt. Die Schweiz misst den Rechten von Angehörigen nationaler Minderheiten weiterhin grosse Bedeutung bei, namentlich unter Anwendung des Rahmenübereinkommens. Bund, Kantone und Gemeinden sind bestrebt, in der Gesellschaft eine echte Verständigung zwischen den Kulturen zu fördern, allerdings herrscht auch in der Schweiz ein gewisser Populismus.

Die Angehörigen nationaler Minderheiten empfinden generell eine zunehmende Intoleranz ihnen gegenüber, die auch im politischen Diskurs und im Internet bekundet wird. Ein wirksameres Vorgehen gegen Hassreden scheint notwendig. Politik und Gesetzgebung zur Bekämpfung der Diskriminierung haben sich trotz wiederholter Empfehlungen für einen umfassenden Ansatz in diesem Bereich nicht verändert. Der Zugang zur Justiz wurde für Angehörige nationaler Minderheiten, die Opfer von Hassreden oder Diskriminierung sind, nicht ausreichend erleichtert.

Beim Schutz für die Angehörigen der sprachlichen Minderheiten konnten auf Bundesebene weitere Fortschritte erzielt werden. Vor Kurzem wurde eine Volksinitiative über die öffentlich-rechtlichen Radio- und Fernsehdienstleistungen abgelehnt, was ein grundsätzliches Bekenntnis der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zur Mehrsprachigkeit widerspiegelt. Dennoch müssen die Kantone ihre Anstrengungen zur Förderung und zum Schutz der Mehrsprachigkeit in der kantonalen Verwaltung der zwei- und dreisprachigen Kantone verstärken. Zudem gilt es, lokale Bestrebungen, die das Unterrichten von und den Unterricht in den Minderheitensprachen infrage stellen, zu bekämpfen, weil sie den breit abgestützten Konsens schwächen.

Die Schweizer Behörden haben beschlossen, den Oberbegriff «Schweizer Fahrende» nicht mehr zu verwenden und vielmehr von Jenischen, Sinti und Manouches zu sprechen. Trotz der Anstrengungen der Bundesbehörden und einiger Kantone herrscht nach wie vor ein Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen für Angehörige dieser Minderheiten. Die Schaffung neuer Plätze stösst auf Schwierigkeiten, weil in der örtlichen Bevölkerung hartnäckige Stereotypen in Bezug auf die fahrende Lebensweise bestehen.

Empfehlungen für ein umgehendes Handeln:

- Die Bundesbehörden müssen die Bevölkerung vermehrt über das geltende Recht zur Bekämpfung der Diskriminierung aufklären und erneut eine allgemeine Gesetzgebung gegen Diskriminierung auf Bundesebene erwägen; den Zugang zur Justiz für Angehörige nationaler Minderheiten, die Opfer von Diskriminierungen wurden, erleichtern, namentlich indem Nichtregierungsorganisationen befugt werden, im allgemeinen Interesse zu handeln und die Rechte und Interessen der Opfer zu vertreten; möglichst bald eine institutionell und finanziell unabhängige Menschenrechtsinstitution im Sinne der Pariser Grundsätze schaffen, deren Mandat und Handlungsfähigkeit zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte vollumfänglich gewährleistet ist; auf Bundes- und Kantonsebene Ombudsstellen («ombudsperson institutions») schaffen.

- Im Rahmen von zugänglichen, unvoreingenommenen und transparenten Verfahren Projekte finanziell unterstützen, welche die Identität und die Kultur von Personen mit fahrender Lebensweise bewahren und fördern; der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» ausreichende finanzielle und personelle Mittel gewähren, damit sie ihre Aufgaben erfüllen und die betroffenen Gemeinschaften erreichen kann; baldmöglichst den Entwurf des Aktionsplans des Bundes zur Förderung von Jenischen, Sinti und Manouches verabschieden und die darin enthaltenen Massnahmen rasch umsetzen; die Bevölkerung für die fahrende Lebensweise sensibilisieren; innerhalb der im Entwurf des Aktionsplans vorgesehenen Frist genügend Stand- und Durchgangsplätze schaffen.

- Sämtliche, namentlich öffentlich bekundete, Formen von Intoleranz systematisch und unverzüglich verurteilen, sei es Antiziganismus, Antisemitismus oder Muslimfeindlichkeit; solche Bekundungen systematisch untersuchen und die Urheber strafrechtlich verfolgen; Angehörigen nationaler Minderheiten die Möglichkeit gewähren, als Opfer von Hassreden ihre Rechte gerichtlich einzuklagen, namentlich indem Nichtregierungsorganisationen befugt werden, im allgemeinen Interesse zu handeln und die Rechte und Interessen der Opfer zu vertreten; die identifizierten Massnahmen unverzüglich weiterverfolgen und auf Bundes- und Kantonsebene umsetzen, damit die Sicherheit der Angehörigen nationaler Minderheiten gewährleistet ist.

INHALTSÜBERSICHT

I. Die wichtigsten Feststellungen 4
Überwachungsverfahren 4
Überblick zur aktuellen Situation 4
Beurteilung der Massnahmen aufgrund der Empfehlungen für ein umgehendes Handeln des dritten Überwachungszyklus 6
Beurteilung der Massnahmen aufgrund der weiteren Empfehlungen des dritten Überwachungszyklus 7
II. Feststellungen zu den einzelnen Artikeln 9
Artikel 3 des Rahmenübereinkommens 9
Artikel 4 des Rahmenübereinkommens 12
Artikel 5 des Rahmenübereinkommens 15
Artikel 6 des Rahmenübereinkommens 20
Artikel 8 des Rahmenübereinkommens 25
Artikel 10 des Rahmenübereinkommens 28
Artikel 11 des Rahmenübereinkommens 29
Artikel 12 des Rahmenübereinkommens 30
Artikel 15 des Rahmenübereinkommens 34
Artikel 16 des Rahmenübereinkommens 37
Artikel 18 des Rahmenübereinkommens 38
III. Schlussbemerkungen 39
Empfehlungen für ein umgehendes Handeln 39
Weitere Empfehlungen 40

I. Die wichtigsten Feststellungen

Überwachungsverfahren

13. Dieses vierte Gutachten über die Schweiz wurde in Übereinstimmung mit Artikel 26 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (im Folgenden: Rahmenübereinkommen) und Regel 23 der Resolution (97) 10 des Ministerkomitees verabschiedet. Die Erkenntnisse beruhen auf den Informationen im vierten Staatenbericht, welcher am 15. Februar 2017 einging, auf weiteren schriftlichen Informationen, sowie auf den Informationen, die der Beratende Ausschuss bei seinen Kontakten mit staatlichen und nichtstaatlichen Stellen anlässlich seines Besuchs in Bern/Berne[1], Joux-des-Ponts und Chur/Cuira/Coira vom 5. bis 8. März 2018 einholen konnte. Der Beratende Ausschuss dankt den Schweizer Behörden für die ausgezeichnete Zusammenarbeit bei der Durchführung des Besuchs. Der Beratende Ausschuss dankt ausserdem allen Gesprächspartnern, von denen er Informationen erhalten hat.

14. Der Staatenbericht, der am 1. Februar 2015 hätte eingereicht werden sollen, verzögerte sich leider um zwei Jahre. Der Beratende Ausschuss bedankt sich bei den Bundesbehörden für die ausführliche Konsultation der staatlichen und nichtstaatlichen Stellen im Rahmen der Erarbeitung des Staatenberichts sowie für die Publikation im Internet in den vier Landessprachen. Am 9. Dezember 2013 organisierten das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten und das Eidgenössische Departement des Innern in Bern/Berne eine Tagung über die Minderheitensprachen in der Schweiz. Am 27. März 2015 nahm das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten an einem Kolloquium an der Universität Freiburg/Fribourg zur Buchvernissage eines deutschsprachigen Kommentars zum Rahmenübereinkommen teil und präsentierte die Schwierigkeiten der Schweizer Jenischen, Sinti und Manouches, die eine nomadische Lebensweise pflegen. Am 1. Dezember 2015 organisierten das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten und das Eidgenössische Departement des Innern in Bern/Berne eine Tagung zur Situation der jüdischen Minderheit in der Schweiz. Mehrere Mitglieder des Beratenden Ausschusses nahmen an diesen Veranstaltungen teil.

Überblick zur aktuellen Situation

15. Das System zum Schutz der Angehörigen nationaler Minderheiten hat sich in der Schweiz im Verlauf der Jahre kontinuierlich entwickelt. Die Schweiz misst den Rechten von Angehörigen nationaler Minderheiten weiterhin grosse Bedeutung bei, was namentlich bei der Anwendung des Rahmenübereinkommens zum Ausdruck kommt. Die Schweiz besteht aus 26 souveränen Kantonen, was in Artikel 3 der Bundesverfassung[2] verankert ist. Die Kantone verfügen über Kantonsverfassungen sowie über eigene Organe der Legislative, Judikative, des Steuerwesens und der Verwaltung. Die Zuständigkeiten des Bundes beschränken sich auf die Bereiche, die in der Bundesverfassung genannt werden. Die Kantone unterteilen sich in Gemeinden, deren Zuständigkeiten primär in den Kantonsverfassungen festgelegt und je nach Kanton unterschiedlich sind. Gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität in Artikel 5 der Bundesverfassung verfügen die Bundesbehörden in den Zuständigkeitsbereichen der Kantone und der Gemeinden über ein beschränktes Interventionsrecht, so zum Beispiel in den

[1] Die Ortsnamen werden in diesem Gutachten in den Amtssprachen des jeweiligen Kantons genannt.
[2] Artikel 3 der Bundesverfassung lautet wie folgt: «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.»

Bereichen Kultur und Bildung[3]. Im Sinne von Artikel 48 der Bundesverfassung können die Kantone miteinander Verträge schliessen, namentlich zur Harmonisierung kantonaler Politiken und zur Koordination ihres Vorgehens auf nationaler Ebene. So sieht beispielsweise im Schulwesen Artikel 62 Absatz 4 der Bundesverfassung[4] vor, dass gewisse Eckwerte des Bildungssystems auf nationaler Ebene zu koordinieren sind. Diese Koordination ist in erster Linie Aufgabe der 26 kantonalen Bildungsminister. Zu diesem Zweck bilden sie ein politisches Gremium, die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK). Die EDK stützt sich auf interkantonale Verträge mit Gesetzeskraft (Konkordate), wobei die Kantone souverän entscheiden, ob sie diese unterzeichnen wollen. Ein analoges Gremium koordiniert das interkantonale Justiz- und Polizeiwesen.

16. In Bezug auf die Sprachenpolitik ist festzustellen, dass Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch zwar als Landessprachen anerkannt sind[5], in der Bundesverwaltung aber nur Deutsch, Französisch und Italienisch als Amtssprachen gelten. Jeder Kanton bestimmt im Übrigen seine Amtssprachen selbst. Drei Kantone anerkennen heute die zwei Amtssprachen Deutsch und Französisch (Bern/Berne, Freiburg/Fribourg, Wallis/Valais) und ein Kanton (Graubünden/Grischun/Grigioni) anerkennt drei Amtssprachen (Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch). Der Kanton Tessin (Ticino) anerkennt lediglich Italienisch als Amtssprache. Jeder Kanton regelt die Rechte von Minderheiten in der kantonalen Gesetzgebung, wobei die Bestimmungen der Bundesverfassung einzuhalten sind. Obwohl beim Schutz der sprachlichen Minderheiten auf Bundesebene weitere Fortschritte gemacht wurden, sollten die Anstrengungen auf kantonaler Ebene verstärkt werden. Vor Kurzem wurde eine Volksinitiative über die öffentlich-rechtlichen Radio- und Fernsehdienstleistungen abgelehnt, was ein grundsätzliches Bekenntnis der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zur Mehrsprachigkeit widerspiegelt.

17. Die Sammelbezeichnung «Schweizer Fahrende» wurde durch eine differenzierte Bezeichnung ersetzt: «Jenische, Sinti und Manouches». Diese Begriffe bezeichnen Menschen, die nomadisch oder halbnomadisch leben oder sesshaft sind. Trotz der Anstrengungen der Bundesbehörden und gewisser Kantone herrscht weiterhin ein Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen. Die Schaffung neuer Plätze – Standplätze für die Wintermonate, Durchgangsplätze für den Sommer und Transitplätze – ist ein politisch heikles Thema, namentlich in den Gemeinden. Das Risiko einer Volksinitiative (d. h. einer lokalen Abstimmung) lässt die Behördenvertreter zögern, sich voll für die Lösung des Problems zu engagieren (vgl. Artikel 5). Die letzten Änderungen des Bundesgesetzes über das Gewerbe der Reisenden könnten die Möglichkeit spontaner Halte auf privaten Grundstücken (vgl. Artikel 5) weiter einschränken und die soziale und wirtschaftliche Integration der Fahrenden beeinträchtigen (vgl. Artikel 5). In dieser Hinsicht ist eine zunehmende Intoleranz gegenüber Jenischen, Sinti und Manouches festzustellen, auch im politischen Diskurs und im Internet. In der Tat fanden während der Überwachungsperiode Demonstrationen gegen die Einrichtung von Stand- und Durchgangsplätzen statt. Auch die Medien vermitteln nicht gerade ein vorteilhaftes Bild dieser Gemeinschaften. Es handelt sich um Minderheiten, die von der Mehrheit immer noch weitgehend verkannt werden. Sie tauchen auch nicht in der

[3] Artikel 5a der Bundesverfassung lautet wie folgt: «Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.» Siehe auch Artikel 43a Absatz 1: «Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.»
[4] Artikel 62 Absatz 4 der Bundesverfassung lautet: «Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften.»
[5] Artikel 4 der Bundesverfassung lautet: «Die Landessprachen sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch.»

Datenerhebung über Diskriminierung auf, obwohl aus der Zivilgesellschaft entsprechende Verstösse gemeldet werden. Der Beratende Ausschuss hat zur Kenntnis genommen, dass die Behörden regelmässig Massnahmen zur Verbesserung der Bedingungen ergreifen (vgl. Abschnitt «Beurteilung der Massnahmen aufgrund der weiteren Empfehlungen des dritten Überwachungszyklus»). Auf Bundesebene liegt ein Aktionsplan zur Verabschiedung vor (im Folgenden: Entwurf des Aktionsplans des Bundes). Er wurde von der Arbeitsgruppe zur «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz» erarbeitet und berücksichtigt sämtliche relevanten Aspekte, einschliesslich der Förderung der Kultur und Geschichte der Jenischen sowie der spezifischen Schwierigkeiten im schulischen Bereich. Bei der Teilhabe von Jenischen, Sinti und Manouches am öffentlichen Leben (vgl. Artikel 15) fehlt auf allen Ebenen eine dauerhafte Vertretung – auch auf kantonaler und interkantonaler Ebene.

18. Die Politik zur Bekämpfung von Diskriminierung und die einschlägige Gesetzgebung haben sich nicht weiterentwickelt (vgl. Artikel 4). Zudem scheint ein wirksameres Vorgehen gegen Hassreden erforderlich (vgl. Artikel 6). In diesem Zusammenhang wurden im Verlauf der letzten Überwachungsperiode Sicherheitsprobleme gemeldet, die insbesondere die jüdische Minderheit betreffen (vgl. Artikel 6). Präventionsmassnahmen zur Verbesserung der Situation werden aktuell erarbeitet. Freiheit und Pluralität der Medien sind hinreichend gewährleistet, die öffentlichen Medien sind in den vier Landessprachen tätig. Die Ablehnung der «No Billag»-Initiative (vgl. Artikel 9) zeigte unlängst, dass die Mehrsprachigkeit in der Bevölkerung auf breite Zustimmung stösst. In der Bundesverwaltung wird die anteilsmässige Vertretung der sprachlichen Minderheiten im Sinne des Sprachengesetzes bald erreicht sein (vgl. Artikel 10). Auf kantonaler Ebene bedarf es weiterer Anstrengungen, um die anteilsmässige Vertretung verstärkt zu fördern, namentlich im Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni.

Beurteilung der Massnahmen aufgrund der Empfehlungen für ein umgehendes Handeln des dritten Überwachungszyklus

19. Trotz der Anstrengungen der Behörden des Bundes und einiger Kantone ist bei der Gesamtzahl der Stand-, Durchgangs- und Transitplätze für Menschen mit fahrender Lebensweise ein Rückgang festzustellen. Die Behörden aller Ebenen sowie die Vertreterinnen und Vertreter der Jenischen, Sinti und Manouches mit fahrender Lebensweise sind sich einig, dass die Zahl der Plätze erhöht werden muss. Allerdings stagniert die Situation aufgrund verschiedener Faktoren. Insbesondere gegenüber den Angehörigen von Minderheiten (Jenische, Sinti und Manouches), vor allem solchen mit fahrender Lebensweise, bestehen weiterhin Vorurteile.

20. Zwischen der Anzahl an Gerichtsfällen im Zusammenhang mit Hassreden und Diskriminierung und den Erhebungen von Nichtregierungsorganisationen, die in diesem Bereich aktiv sind, bestehen nach wie vor grosse Unterschiede. Jenische, Sinti und Manouches sowie Angehörige der jüdischen und muslimischen Gemeinschaften sind noch immer mit feindseligen Einstellungen konfrontiert. Es wurden tätliche Angriffe auf Angehörige dieser Minderheiten gemeldet.[6] Öffentliche Feindseligkeiten gegenüber Angehörigen von Minderheiten nehmen zu, insbesondere in den sozialen Netzwerken[7] und auch von politischen

[6] Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund und Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus, Analyse Antisemitismusbericht 2017, einsehbar unter: http://www.antisemitismus.ch/content/analyse-antisemitismusbericht-2017

[7] Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), Medienmitteilung vom 20. März 2018, einsehbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-70147.html

Persönlichkeiten. Eine offizielle und umgehende Verurteilung solcher Taten erfolgt nicht systematisch. Es gibt begrüssenswerte Präventionsmassnahmen, namentlich jene der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, wie beispielsweise die Kampagne für Toleranz und interkulturellen Dialog. Der Zugang zur Justiz für Opfer von Hassreden ist hingegen zu kompliziert. Die Nichtregierungsorganisationen sind zudem nicht befugt, weder im allgemeinen Interesse zu handeln, noch die Rechte und Interessen der Opfer zu vertreten.

21. Auf Bundesebene wurden beachtliche Anstrengungen zur Förderung der sprachlichen Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten unternommen. Das Recht, innerhalb der Bundesverwaltung die eigene Sprache verwenden zu können, wurde gestärkt und wird auch eingehalten. Bei der anteilsmässigen Vertretung aller sprachlichen Minderheiten in der Bundesverwaltung scheinen zusätzliche Anstrengungen notwendig, namentlich mit Blick auf den Anteil der italienischsprachigen und romanischsprachigen Mitarbeitenden. Die Autonomie und die Kompetenzen des oder der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit wurden verstärkt.

Beurteilung der Massnahmen aufgrund der weiteren Empfehlungen des dritten Überwachungszyklus

22. Mit konkreten Massnahmen wurde die Bevölkerung für die Möglichkeiten zur Bekämpfung der Diskriminierung sensibilisiert. Besonders erwähnenswert sind ein Rechtsratgeber für Opfer von Diskriminierung und die Erarbeitung kantonaler Integrationsprogramme. Allerdings beabsichtigen die Behörden, weder ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz zu erlassen, noch von ihrem sektoriellen Ansatz abzuweichen.[8] Der sektorielle Ansatz für den Diskriminierungsschutz sieht primär vor, für jeden einzelnen Bereich spezifische Gesetze zu erlassen, die auf die jeweiligen Gegebenheiten zugeschnitten sind (z. B. Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann, Behindertengleichstellungsgesetz). Bei einem solchen Ansatz braucht es ebenfalls umfangreichere Anstrengungen, um die juristischen Möglichkeiten im Kampf gegen Diskriminierung in der Schweizer Bevölkerung bekannt und für alle zugänglich zu machen.

23. Es wurde entschieden, die Finanzhilfe für Jenische, Sinti und Manouches zu erhöhen. Diese Erhöhung ist einerseits in der vom Parlament verabschiedeten Botschaft zur Finanzierung der Kulturförderung des Bundes 2016–2020 (im Folgenden: Kulturbotschaft), die sämtliche Programme und Politiken in diesem Bereich enthält, und andererseits im Entwurf des Aktionsplans des Bundes[9] verankert. Diese Massnahmen wurden noch nicht umgesetzt, so dass ihre konkreten Auswirkungen noch nicht bekannt sind. Wirksame Mechanismen zur Anhörung von Jenischen, Sinti und Manouches auf interkantonaler Ebene liegen noch nicht vor (vgl. Artikel 15).

24. Mehrere kulturelle Veranstaltungen der Jenischen, Sinti und Manouches wurden finanziell und politisch unterstützt. Um dem mangelnden Verständnis der nomadischen Lebensweise in der Öffentlichkeit entgegenzuwirken, sind jedoch systematische Anstrengungen erforderlich. Es entstanden mehrere Pilotprojekte zur Einschulung von Kindern von Jenischen, Sinti und Manouches. Mit der Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti

[8] Staatenbericht, Absatz 74; vgl. auch Bericht des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte, «Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen», Bern/Berne, Juli 2015.
[9] Aktionsplan Stand Dezember 2016 einsehbar unter: https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/jenische-und-sinti-als-nationale-minderheit/aktionsplan.html

und Roma in der Schweiz» hat der Bund zum Dialog aufgerufen und diesen zwischen Kantonen, Gemeinden, Schulen und den betroffenen Familien eröffnet. Die erreichten Ergebnisse sind allerdings vielfältig. Die Ablehnung der «No Billag»-Initiative setzte ein starkes Zeichen zugunsten der Medien, die ihr Programm in den Minderheitensprachen ausstrahlen (vgl. Artikel 9). Die Verpflichtung der öffentlich-rechtlichen Radio- und Fernsehgesellschaft, Sendungen in den Minderheitensprachen auszustrahlen, wird nicht immer eingehalten. Die Konzession muss folglich in dieser Beziehung ausgebaut werden.

II. Feststellungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 3 des Rahmenübereinkommens

Persönlicher und territorialer Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens

25. Als nationale Minderheiten anerkennt die Schweiz gemäss der auslegenden Erklärung[10], die sie in der Ratifizierungsurkunde des Rahmenübereinkommens hinterlegt hat, alle Angehörigen der französisch-, italienisch- und rätoromanischsprachigen Minderheiten, aber auch die Deutschsprachigen in Kantonen oder Gemeinden, in denen sie die Minderheit bilden[11], sowie die Schweizer «Fahrenden» und die Angehörigen der jüdischen Gemeinschaft in der Schweiz. In diesem Zusammenhang beschlossen die Schweizer Behörden 2016 aufgrund eines entsprechenden Gesuchs mehrerer Organisationen, die diese Minderheit vertreten, den Oberbegriff «Fahrende» nicht mehr zu verwenden. Gleichzeitig bestätigten sie, dass «die Jenischen, Sinti und Manouches» als nationale Minderheiten gelten, unabhängig davon, ob sie sesshaft sind oder eine nomadische Lebensweise pflegen[12]. Der Beratende Ausschuss begrüsst diese Begriffsänderung, die das Recht auf freie Identifikation achtet.

26. Der Beratende Ausschuss begrüsst es, dass die Schweizer Behörden bei der Konsultation zur Erarbeitung des Staatenberichts für den vierten Überwachungszyklus den Kantonen und Gemeinden die Frage gestellt haben, ob sie es für angemessen halten, weitere sprachliche, kulturelle oder religiöse Gemeinschaften als nationale Minderheiten anzuerkennen. Aus den vorgelegten Informationen geht hervor, dass nach Ansicht der Kantone keine Gruppe alle Kriterien erfüllt, die in der auslegenden Erklärung aufgeführt sind. Der Kanton Neuchâtel hat jedoch erklärt, dass «die aus der Migration hervorgegangenen Gemeinschaften» infrage kommen könnten, falls sie «seit Langem bestehende Bindungen zur Schweiz» nachweisen[13]. Was die auslegende Erklärung selber betrifft, anerkennt der Beratende Ausschuss, dass die Staaten bei der Festlegung des persönlichen Geltungsbereichs des Rahmenübereinkommens über einen Ermessensspielraum verfügen, er weist jedoch erneut darauf hin, dass er zu überprüfen hat, ob der für den Geltungsbereich gewählte Ansatz nicht zu willkürlichen oder unbegründeten Unterscheidungen zwischen verschiedenen Gemeinschaften beim Zugang zu Rechten führt[14].

[10] Auslegende Erklärung vom 21. Oktober 1998, die die Schweiz in ihrer Ratifizierungsurkunde zum Rahmenübereinkommen hinterlegt hat: «Als nationale Minderheiten im Sinne des vorliegenden Rahmenübereinkommens gelten in der Schweiz diejenigen Gruppen von Personen, die zahlenmässig kleiner als der Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons sind, deren Angehörige die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen, seit Langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz unterhalten und vom Willen beseelt sind, gemeinsam zu bewahren, was ihre Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache. »

[11] Beratender Ausschuss, erstes Gutachten über die Schweiz, verabschiedet am 20. Februar 2003, Absätze 20 und 21.

[12] Staatenbericht, Absätze 59–62.

[13] Vierter Staatenbericht der Schweiz (im Folgenden «der Staatenbericht»), Absatz 64, einsehbar unter: http://rm.coe.int/doc/09000016806f54f8

[14] Beratender Ausschuss des Rahmenübereinkommens, Thematischer Kommentar Nr. 4, «La Convention-cadre: un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités», Absatz 26.

27. Im April 2015 reichten zwei Organisationen (die Stiftung «Rroma Foundation» und der Verein «Romano Dialog») beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten einen Antrag um Anerkennung der Roma als nationale Minderheit ein. Daraufhin wurde eine interdepartementale Arbeitsgruppe gebildet, der Vertreterinnen und Vertreter des Bundesamts für Kultur, des Bundesamts für Justiz, der Fachstelle für Rassismusbekämpfung und des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten angehören. Im Juni 2015 fand ein Treffen dieser Arbeitsgruppe mit den antragstellenden Organisationen statt. Der Austausch zwischen der Arbeitsgruppe und den beiden Roma-Organisationen wurde danach schriftlich fortgesetzt.

28. Im Januar 2016 veröffentlichte das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte ein Rechtsgutachten zu diesem Thema[15]. Demnach müssen Organisationen, die eine Anerkennung beantragen, die Kriterien der Erklärung erfüllen, die die Schweiz mit der Ratifizierungsurkunde des Rahmenübereinkommens hinterlegt hat. Das Gutachten kam zum Schluss, dass die ersten beiden Kriterien («dem Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons zahlenmässig unterlegen sein» und «die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen») unproblematisch seien, dass jedoch die Organisationen, damit sie «gute Chancen» [16] auf Anerkennung haben, die Anwesenheit der Roma als Gemeinschaft in der Schweiz seit mindestens dem Ende des 19. Jahrhunderts sowie die Zahl der Personen, die der Roma-Gemeinschaft in der Schweiz angehören, belegen sollten. Wichtig sei ausserdem, dass das Gesuch «durch möglichst alle»[17] in der Schweiz existierenden Roma-Organisationen unterstützt und der Nachweis erbracht werde, dass die Gemeinschaft ihre kulturellen Traditionen nach wie vor lebt. Im September und November 2016 reichten die Organisationen, die den Antrag um Anerkennung der Roma als nationale Minderheit gestellt hatten, weitere Unterlagen ein.

29. Die Schweizer Bundesbehörden konsultierten alle 26 Kantone für eine Stellungnahme zu diesem Antrag. Von den 15 Kantonen, die antworteten, wehrt sich ein Kanton gegen die Anerkennung, ein anderer unterstützt das Anliegen klar. Die übrigen 13 Kantone haben erklärt, einer Anerkennung positiv gegenüberzustehen, falls die Schweizer Roma die kumulativen Kriterien für eine Anerkennung als nationale Minderheit erfüllen. Mehrere Kantone sehen eine solche Anerkennung als einen Vorteil bei der Bekämpfung von Vorurteilen und Stigmatisierung. Was die Kriterien der seit Langem bestehenden Bindungen und der Staatsangehörigkeit betrifft[18], besteht nach Ansicht des Beratenden Ausschusses die Gefahr, dass der Schutz im Falle einer strengen Anwendung der auslegenden Erklärung auf Roma mit Schweizer Staatsbürgerschaft beschränkt wird. Der Ausschuss befürwortet seit jeher einen inklusiven Ansatz für den Geltungsbereich, weist aber darauf hin, dass die Aufenthaltsdauer in einem Land davon abgesehen kein Kriterium für die Anwendung des

[15] Rechtsgutachten «Anerkennung der Roma als Minderheit, Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz», Prof. em. Walter Kälin, lic. iur. Reto Locher, Bern/Berne, 27. Januar 2016, einsehbar unter:
http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317_Kurzgutachten_Roma_Minderheit.pdf

[16] Rechtsgutachten «Anerkennung der Roma als Minderheit, Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz», Prof. em. Walter Kälin, lic. iur. Reto Locher, Bern/Berne, 27. Januar 2016, einsehbar unter:
http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317_Kurzgutachten_Roma_Minderheit.pdf, S. 13.

[17] Rechtsgutachten «Anerkennung der Roma als Minderheit, Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz», Prof. em. Walter Kälin, lic. iur. Reto Locher, Bern/Berne, 27. Januar 2016, einsehbar unter:
http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160317_Kurzgutachten_Roma_Minderheit.pdf, S. 13. Wörtlich: «Unterstützung eines Gesuchs durch möglichst alle in der Schweiz existierenden Organisationen der Roma.»

[18] vgl. unter anderem Venedig-Kommission, Rapport sur les droits des non-citoyens et des minorités, CDL-AD(2007)001, und Compilation des avis et des rapports de la Commission de Venise relatifs à la protection des minorités nationales, CDL(2011)018.

Rahmenübereinkommens- als Ganzes sein darf[19]. Roma-Gruppen mit ausländischer Staatsbürgerschaft, die durch die Schweiz reisen und bei denen es sich in der Regel um Sommeraufenthalter aus anderen Ländern wie Frankreich, Deutschland oder Spanien handelt, ist es häufig untersagt, gewisse Stand- oder Transitplätze zu nutzen, die Schweizer Staatsangehörigen mit fahrender Lebensweise vorbehalten sind (vgl. Artikel 4). Bereits in der Vergangenheit hat der Ausschuss stets darauf aufmerksam gemacht, dass eine Beschränkung der Anwendung des Rahmenübereinkommens auf die Staatsangehörigen des eigenen Landes Diskriminierungen zur Folge haben könne[20] und daher zu vermeiden sei. Stattdessen sollte ein inklusiver Ansatz gewählt und für jeden Artikel geprüft werden, ob legitime Gründe bestehen, Personen je nach Staatsbürgerschaft unterschiedliche Zugangsrechte einzuräumen. Parallel dazu begrüsst der Beratende Ausschuss, dass die Behörden in der Praxis gegenüber Roma anderer Nationalitäten einen inklusiven Ansatz anwenden, obwohl die Schweiz in der auslegenden Erklärung, die mit dem Ratifikationsinstrument hinterlegt wurde, das Kriterium der Staatsbürgerschaft einführte. Von dieser Praxis zeugt die Berücksichtigung entsprechender Bedürfnisse bei der Planung neuer Stand- und Durchgangsplätze (vgl. Artikel 5).

30. Mit Bezug auf sein drittes Gutachten über die Schweiz[21] stellt der Beratende Ausschuss fest, dass die Vertreter der muslimischen Gemeinschaften nicht den Wunsch formuliert haben, auf Bundesebene als nationale Minderheit anerkannt zu werden. Auf Nachfrage des Beratenden Ausschusses zu dieser Möglichkeit erklärten Vertreter, dass ihre Beziehungen zu den Behörden von Pragmatismus geprägt seien und dass sie befürchteten, ein Gesuch um eine solche Anerkennung könnte kontraproduktiv sein und die Stigmatisierung von Musliminnen und Muslimen möglicherweise noch verstärken.

Empfehlung

31. Der Beratende Ausschuss ermutigt die Bundesbehörden, beim Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens weiterhin einen inklusiven Ansatz zu verfolgen. Gleichzeitig empfiehlt er, dass sie die Kriterien der seit Langem bestehenden Bindungen und der Staatsangehörigkeit für jeden einzelnen Artikel überprüfen, um es Angehörigen nationaler Minderheiten zu ermöglichen, diese Rechte in Anspruch zu nehmen. Er ersucht die Behörden, eingereichte Gesuche um eine Anerkennung als nationale Minderheit innerhalb nützlicher Frist zu bearbeiten.

[19] vgl. beratender Ausschuss des Rahmenübereinkommens, Thematischer Kommentar Nr. 4 zum Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens, Mai 2016, Absatz 31, in dem betont wird, dass aus Artikel 10 Absatz 2, Artikel 11 Absatz 3 und Artikel 14 Absatz 2 des Rahmenübereinkommens- hervorgeht, dass die Niederlassungsdauer im Land nur für die Anwendung der Bestimmungen dieser Artikel herangezogen werden darf, nicht aber für die allgemeine Anwendung des -Rahmenübereinkommens.
[20] Beratender Ausschuss des Rahmenübereinkommens, Thematischer Kommentar Nr. 4, «La Convention-cadre: un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités», Absatz 29.
[21] Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen, drittes Gutachten über die Schweiz, verabschiedet am 5. März 2013, Absätze 26–28.

Erhebungsmethode

32. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass die letzte Volkszählung im Jahr 2000 durchgeführt wurde[22]. Seither wurde die Methode einer jährlichen Strukturerhebung (oder «Stichprobenkontrolle»)[23] mit einer Stichprobe von 200 000 Personen angewendet. Diese besteht aus Telefonbefragungen mit Personen der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren und anschliessenden schriftlichen Informationsanfragen auf Papier oder online. Die Befragten können auf Deutsch, Französisch oder Italienisch antworten. Vertreterinnen und Vertreter der rätoromanischsprachigen Minderheiten haben Bedenken über die gewählte Methode geäussert, da sie bezweifeln, dass damit kleinere Gruppen von Angehörigen nationaler Minderheiten erfasst werden. Gewisse Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses vermuten, dass mit dieser Methode die Zahl der Angehörigen nationaler Minderheiten ausserhalb der traditionell von ihnen besiedelten Gebiete künstlich reduziert werden könnte, insbesondere im Fall der Italienisch- und Rätoromanischsprachigen. Nach einer Unterhaltung mit einem Vertreter des Bundesamts für Statistik ist der Beratende Ausschuss zum Schluss gekommen, dass die verwendete Methode tatsächlich Unzulänglichkeiten aufweist: Je kleiner die Gruppe, desto grösser ist die Gefahr, dass sie mit der bei einer solchen Erhebungsart verwendeten Methode nicht identifiziert wird. Beim Bundesamt für Statistik wird derzeit nach Möglichkeiten zur Verbesserung der Methode gesucht.

Empfehlung

33. Der Beratende Ausschuss empfiehlt den Bundesbehörden, die Erhebungsmethode weiter zu optimieren. Er rät ihnen, die Bevölkerungsstatistiken mit Daten unabhängiger Forschungsstellen zu ergänzen und sie in enger Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern der Minderheiten sorgfältig zu analysieren, namentlich wenn die Behörden die Statistiken als Grundlage zur Anwendung der Rechte von Minderheiten einsetzen, damit sie ein aussagekräftigeres Bild über die Wohnorte der Angehörigen nationaler Minderheiten erhalten.

Artikel 4 des Rahmenübereinkommens

Gesetzgebung gegen Diskriminierung und Anwendung entsprechender Bestimmungen

34. Der rechtliche Rahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen auf Bundesebene hat sich seit dem dritten Überwachungszyklus nicht verändert. Die Bundesverfassung der Schweiz sieht in Artikel 8 Absatz 2 Folgendes vor: «Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung». Diese Bestimmung kann vor jedem Gericht eingeklagt werden. Überdies enthalten der Artikel 261*bis* des Strafgesetzbuchs und andere Bundesgesetze (unter anderem das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann und das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen) Bestimmungen gegen Diskriminierungen. Demnach wird lediglich Diskriminierung wegen Rasse, Ethnie und Religion geahndet.

[22] vgl. unter anderem «Sprachliche Praktiken in der Schweiz, Erste Ergebnisse der Erhebung zur Sprache, Religion und Kultur 2014», Eidgenössisches Departement des Innern, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2016.
[23] vgl. Bundesamt für Statistik, «Erhebungsprogramm der eidgenössischen Volkszählung», 2008, einsehbar unter: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/grundlagen/volkszaehlung.assetdetail.322647.html

35. Der Beratende Ausschuss hat eine Studie zur Kenntnis genommen, die das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte über den Zugang zur Justiz bei Diskriminierungen durchgeführt hat[24]. Diese Studie zeigt zwar einerseits die Vorteile des von den Schweizer Behörden angewendeten «sektoriellen Ansatzes», sie weist aber auch darauf hin, dass Opfer von Diskriminierungen auf verschiedene Hürden treffen, wenn sie ihre Rechte und insbesondere den Zugang zur Justiz wahrnehmen wollen. Die Studie nennt unter anderem die fehlenden Klagemöglichkeiten von Nichtregierungsorganisationen als Beispiel. Der Beratende Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass ein solcher Mechanismus in der Schweizer Gesetzgebung bereits existiert, zum Beispiel im Umweltrecht. Als weiteres Hindernis beim Zugang zur Justiz nennt die Studie das Fehlen von Mechanismen zur Beweislasterleichterung für Opfer sowie die durchschnittlichen Verfahrenskosten. Der Beratende Ausschuss hält fest, dass ein «sektorieller Ansatz» zwar die Bedürfnisse der einzelnen Bereiche abdecken kann, dass dadurch aber eine Vielzahl materieller Bestimmungen entstehen können[25], die auf unterschiedlichen Konzepten beruhen, womit die Gefahr besteht, dass diese aufgrund abweichender Rechtsprechungen je nach Verfahren anders ausgelegt werden. Beispielsweise müsste eine Person, die Opfer einer Mehrfachdiskriminierung ist, dann möglicherweise mehrere Klagen einreichen, die auf spezifischen materiellen Bestimmungen beruhen und -durch unterschiedliche Verfahrensgrundsätze geregelt sind. Der Beratende Ausschuss ist deshalb der Ansicht, dass bei einem «sektoriellen Ansatz» grössere Anstrengungen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die jeweiligen Bestimmungen gegen Diskriminierungen in jedem einzelnen Sektor erforderlich wären. Er begrüsst in diesem Zusammenhang die kontinuierlichen Bemühungen der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die geltende Bundes- und Kantonsgesetzgebung gegen Diskriminierung, insbesondere durch die Veröffentlichung und Aktualisierung des Rechtsratgebers zur Rassistischen Diskriminierung (auch wenn sich dieser nicht auf Angehörige nationaler Minderheiten als solche bezieht) sowie durch Weiterbildungen für kantonale und kommunale Akteure, Mediationsstellen, Integrationsbüros, Gewerkschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft.

36. Was die Zahl der Diskriminierungen betrifft, stellt der Beratende Ausschuss eine Kluft zwischen offiziellen Gerichtsstatistiken und Daten von Nichtregierungsorganisationen fest. Diese Diskrepanz lässt vermuten, dass potenzielle Diskriminierungsopfer nicht genügend über die Rechtsmittel informiert sind, die ihnen offenstehen würden. Der Beratende Ausschuss ist sich bewusst, dass direkte Vergleiche der Statistiken aufgrund der Gerichtsfristen und möglicherweise unterschiedlicher Definitionen nicht zulässig sind, er weist aber doch darauf hin, dass beispielsweise die Zahl der 2016 durch Schweizer Gerichte behandelten manifesten und registrierten Vorfälle von Diskriminierung aufgrund der Religionszugehörigkeit deutlich tiefer ist als die Zahl der Diskriminierungen, die in öffentlichen Befragungen oder in den Daten von Nichtregierungsorganisationen, die in diesem Bereich tätig sind, für das entsprechende Jahr angegeben wurden[26]. Während in der offiziellen Sammlung [der eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR] 22 solcher Vorfälle für alle religiösen Überzeugungen

[24] Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte, «Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen» Bern/Berne, Juli 2015. Die Studie bezieht sich allerdings nicht spezifisch auf Angehörige nationaler Minderheiten.
[25] Zu den Bestimmungen, die im Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung von 2016 aufgelistet sind, gehören beispielsweise Art. 49 Abs. 3 des neuen Spitalversorgungsgesetzes des Kantons Bern/Berne, Art. 18 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich, Art. 10 des Bildungsgesetzes des Kantons Obwalden, Art. 25 Abs. 1 Bst. b des Bürgerrechtsgesetzes von Basel-Stadt, Art. 15 Abs. 2 des Personalreglements des Zürcher Universitätsspitals, Art. 5 der Personalordnung der Universität Basel oder Art. 25 der Verordnung über das Massnahmenzentrum für junge Erwachsene des Kantons Basel-Landschaft.
[26] vgl. Bundesamt für Statistik, Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz, 2016, CICAD, Antisémitisme en Suisse romande, Bericht 2017; und Nermina Ademović-Omerčić: «Islamophobia in Switzerland: National Report 2017», in: Enes Bayraklı & Farid Hafez, *European Islamophobia Report* 2017, Istanbul, SETA, 2018.

insgesamt aufgeführt sind[27], haben die wichtigsten jüdischen Organisationen bereits für den französischsprachigen Teil des Landes 153 Vorfälle[28] allein gegen jüdische Personen registriert.

37. Gegenüber Personen mit fahrender Lebensweise wurde 2016 kein einziger «manifester und registrierter» Vorfall von Diskriminierung erfasst, obwohl alle in diesem Bereich tätigen Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses über Diskriminierungsprobleme gegenüber dieser Minderheit berichteten. Namentlich sämtliche Vertreterinnen und Vertreter der Organisationen von Jenischen, Sinti und Manouches zeigten sich beunruhigt über ein vermutetes Profiling von Personen mit fahrender Lebensweise sowie wiederholte Identitätskontrollen. Bei einem Austausch mit dem Beratenden Ausschuss verneinte hingegen ein Vertreter des Eidgenössischen Departements des Innern, dass eine solche Profiling-Politik existiert.

38. Der Beratende Ausschuss erinnert daran, dass 2011 im Rahmen eines Pilotprojekts des Bundes das Schweizerische Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) de facto als nationale Menschenrechtsinstitution eingerichtet wurde und sich der Bund an dieses wenden kann, um dessen Stellungnahme zu relevanten Fragen in seinem Kompetenzbereich einzuholen. Das Zentrum wurde für einzelne Mandate jeweils auf der Grundlage entsprechender Leistungsverträge mit dem Bund entschädigt. Ähnliche Leistungen könnte es auf Vertragsbasis auch für Kantone, Nichtregierungsorganisationen oder private Akteure erbringen. Im Juni 2016 entschied der Bundesrat, im Sinne einer Weiterentwicklung des 2011 lancierten Pilotprojekts eine nationale Menschenrechtsinstitution zu schaffen, die NMRI[29]. Im Juni 2017 wurde der «Gesetzesvorentwurf zur Unterstützung einer nationalen Menschenrechtsinstitution» in die Vernehmlassung geschickt. Dieser sieht eine Grundfinanzierung von einer Million Franken pro Jahr vor[30] und erweitert die Kompetenz der NMRI auf alle Menschenrechtsfragen. Der Beratende Ausschuss hält im Übrigen fest, dass lediglich sechs von 26 Kantonen [31]sowie sechs Gemeinden[32] Mediationsstellen geschaffen haben und dass auf Bundesebene keine solche Stelle existiert. Der Beratende Ausschuss schliesst sich der Meinung an, die im erläuternden Bericht zum Vorentwurf des Bundesgesetzes geäussert wurde[33], wonach eine nationale Menschenrechtsinstitution Garant für einen stärker harmonisierten Ansatz in der gesamten Schweiz sein kann, wenn sie in Übereinstimmung mit den Pariser Grundsätzen[34] ausgestaltet wird und insbesondere, wenn sie institutionell und finanziell unabhängig ist, die Menschenrechte in eigener Verantwortung fördern und schützen kann und über ein entsprechendes Mandat verfügt. Auch das Fehlen von Mediationsstellen auf Bundes- und Kantonsebene beschränkt den Zugang zum Justizsystem für Angehörige nationaler Minderheiten, die Opfer von Diskriminierungen werden.

[27] Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB), alle zwei Jahre erscheinender Bericht, 2016, Kapitel 5.3.1.
[28] Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB), alle zwei Jahre erscheinender Bericht, 2016, Kapitel 5.3.1, vgl. auch CICAD, «Antisémitisme en Suisse romande», Bericht 2017, S. 16.
[29] Staatenbericht, Absätze 79–80.
[30] Der Wechselkurs zwischen Euro und Schweizer Franken betrug am 2. Mai 2018 gemäss Angaben der Schweizerischen Nationalbank 1,1944.
[31] Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg/Fribourg, Waadt, Zug, Zürich.
[32] Bern/Berne, Luzern, Rapperswil-Jona, St. Gallen, Winterthur, Zürich.
[33] Erläuternder Bericht zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution vom 28. Juni 2017.
[34] Grundsätze betreffend die Stellung und Funktionsweise der nationalen Institutionen (Pariser Grundsätze), verabschiedet im Anhang der Resolution 48/134 der Generalversammlung vom 20. Dezember 1993, einsehbar unter: http://www.un.org/depts/german/gv-early/ar48134.pdf

Empfehlungen

39. Der Beratende Ausschuss empfiehlt den Bundesbehörden, ihre Anstrengungen zu intensivieren und die Öffentlichkeit für die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen gegen Diskriminierungen zu sensibilisieren. Zudem bekräftigt er seine Empfehlungen an die Bundesbehörden, die Möglichkeit eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes nochmals zu prüfen. Er ruft die Behörden auf, den Zugang zur Justiz für Angehörige nationaler Minderheiten, die Opfer von diskriminierenden Praktiken geworden sind, zu erleichtern, insbesondere indem Nichtregierungsorganisationen befugt werden, im allgemeinen Interesse zu handeln und die Rechte und Interessen dieser Opfer zu vertreten.

40. Der Beratende Ausschuss empfiehlt den Bundesbehörden, so schnell wie möglich eine nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den Pariser Grundsätzen zu schaffen und namentlich dafür zu sorgen, dass diese institutionell und finanziell unabhängig ist, die Menschenrechte in eigener Verantwortung fördern und schützen kann und über ein entsprechendes Mandat verfügt. Der Beratende Ausschuss appelliert ausserdem an die Bundes- und Kantonsbehörden, die auf ihrer Ebene noch keine Mediationsstellen («ombudsperson institutions») eingerichtet haben, solche Stellen zu schaffen.

Artikel 5 des Rahmenübereinkommens

Unterstützung nationalen Minderheiten bei der Wahrung und Weiterentwicklung ihrer Identität

41. Die strategische Ausrichtung des Bundesrats im Kulturbereich orientiert sich am Bundesgesetz über die Kulturförderung. Präzisiert ist diese Ausrichtung in der vom Parlament verabschiedeten «Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020» (im Folgenden «Kulturbotschaft»), die einen Überblick über alle Programme und Politiken in diesem Bereich gibt. Auf der Grundlage von Artikel 17 dieses Gesetzes[35]will der Bund zwischen 2016 und 2020 für Organisationen, die die Gemeinschaften der Jenischen, Sinti und Manouches vertreten,[36] 3,8 Millionen Franken bereitstellen. Diese Mittel sind hauptsächlich für die Schaffung von Plätzen und zur Unterstützung kultureller Projekte vorgesehen. Genauer beschrieben werden diese im Aktionsplan des Bundes, den aktuell die Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma» erarbeitet. Der Beratende Ausschuss hat mit Befriedigung festgestellt, dass die Arbeitsgruppe bei der Planung neuer Plätze auch die Interessen der Roma ausländischer Staatsangehörigkeit mit fahrender Lebensweise berücksichtigt.

42. Die Botschaft betont auch, dass es wichtig sei, die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» (im Folgenden «Die Stiftung») zu stärken[37], um den Behörden und der Öffentlichkeit die fahrende Lebensweise näher zu bringen und die Vermittlung der Sprache und der Kultur der Jenischen zu fördern (vgl. Artikel 12). Neben dem jährlichen Bundesbeitrag von 150 000 Franken zur Deckung der Betriebskosten erhält die Stiftung seit 2016 vom

[35] Artikel 17 des Gesetzes sieht Folgendes vor: «Der Bund kann Massnahmen treffen, um den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen. »
[36] Kulturbotschaft 2016–2020, Kapitel 2.2.7
[37] Die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» wurde 1997 durch das Bundesgesetz betreffend die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» (SR 449.1) geschaffen. Der Stiftungsrat setzt sich aus zwölf Mitgliedern zusammen. Je zwei Mitglieder vertreten Bund, Kantone und Gemeinden. Sechs Mitglieder vertreten die Fahrenden (vgl. Artikel 15). Die Stiftung dient als Forum für einen Austausch, an dem Vertreterinnen und Vertreter aller beteiligten Akteure gemeinsam Lösungen für aktuelle Probleme erarbeiten, beispielsweise für den Mangel an Stand- und Transitplätzen, Bewilligungen für das Reisendengewerbe, die Schulbildung oder den Durchgang von Personen ausländischer Nationalität mit fahrender Lebensweise.

Bundesamt für Kultur zusätzlich 50 000 Franken zur Unterstützung von Kulturprojekten. Die Stiftung beschäftigt aber nach wie vor lediglich eine Person mit Teilzeitpensum (zuerst 40 %, seit dem 1. April 2018 80 %). Was die Projektunterstützung betrifft, sind auf der Website der Stiftung keine Angaben oder Erklärungen darüber zu finden, dass solche Finanzierungen verfügbar sind und wie sich Organisationen oder Personen darum bewerben können. Der Beratende Ausschuss hat Beschwerden darüber erhalten, wie der Stiftungsrat die Mittel vergibt. Mehrere Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses haben erklärt, dass sie sich diesbezüglich mehr Transparenz wünschen.

43. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieses Gutachtens war die Erarbeitung des Aktionsplans des Bundes durch die Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma» noch im Gange (zur Zusammensetzung der Arbeitsgruppe vgl. Artikel 15). Der Beratende Ausschuss stellt mit Befriedigung fest, dass die Diskussionen dieser Arbeitsgruppe insbesondere die Möglichkeit vorsehen, die nomadische Lebensweise der Jenischen, Sinti und Manouches in die «Liste der lebendigen Traditionen der Schweiz» aufzunehmen[38] und dass dieser Vorschlag in der neuen Ausgabe der vom Bundesamt für Kultur im Oktober 2017 herausgegebenen Liste berücksichtigt wurde. Somit sind diese Kulturen nun als vollwertiger Bestandteil des kulturellen Erbes der Schweiz anerkannt. Der Beratende Ausschuss nimmt auch das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG) am 1. April 2017 zur Kenntnis, dessen Bestimmungen auf die Jenischen angewandt werden können, die Opfer von Menschenrechtsverletzungen unter anderem durch die Stiftung *Pro Juventute*[39] wurden. Dieses Gesetz steht in Einklang mit der Meinung, die der Beratende Ausschuss in seinem ersten Gutachten über die Schweiz äusserte: Er riet damals, sich diesen Skandal vor Augen zu halten, wenn neue Massnahmen beschlossen werden, die Angehörige der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches betreffen könnten[40], unabhängig davon, ob sie eine fahrende oder eine sesshafte Lebensweise pflegen.

44. Der Erhalt und die Weiterentwicklung der Identitäten und Kulturen von Personen mit fahrender Lebensweise bedingt auch, dass darauf geachtet wird, wie die Jenischen, Sinti und Manouches mit fahrender Lebensweise den Lebensunterhalt für ihre Familie bestreiten können. Viele von ihnen sind selbständigerwerbend und im Handel oder Gewerbe tätig. Gemäss aktuellem Wortlaut des Bundesgesetzes über das Gewerbe der Reisenden[41] benötigen sie eine Bewilligung, um einem Reisendengewerbe nachgehen zu dürfen. Sie müssen dazu mindestens 20 Tage vor Aufnahme der Tätigkeit ein Gesuch einreichen[42]. Falls sie ihre Tätigkeit ohne diese Bewilligung ausüben, können sie mit einer Busse von bis zu 20 000 Franken bestraft werden[43]. Die Bewilligung kann entzogen werden, wenn die gesetzlichen

[38] Die Liste der lebendigen Traditionen der Schweiz wurde erstellt, nachdem die Schweiz 2008 das Übereinkommen zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes der UNESCO ratifizierte.
[39] Von 1926 bis 1973 verfolgte *Pro Juventute*, eine Schweizer Stiftung für Kinder, eine halboffizielle- Politik, die darin bestand, jenische Eltern in Einrichtungen zu platzieren und ihre Kinder von «normalen» Schweizer Familien adoptieren zu lassen. Rund 600 Kinder wurden von ihren Eltern getrennt. vgl. u. a. Website der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»: http://www.fondation-gensduvoyage.ch/autrefois-nosjours/de/geschichte-der-fahrenden/aktion-kinder-der-landstrasse
[40] Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen, erstes Gutachten über die Schweiz, verabschiedet am 20. Februar 2003, Absatz 33.
[41] Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden, Artikel 2. Text einsehbar unter: https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20000837/index.html
[42] Verordnung über das Gewerbe der Reisenden, Artikel 6 Absatz 2.
[43] Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden, Artikel 14 Absatz 1.

Grundlagen zu Erteilung nicht mehr gegeben sind oder wenn bei der Geschäftstätigkeit die gesetzlichen Vorschriften nicht mehr eingehalten werden[44].

45. Der Bund gewährt auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Landessprachen ein Jahresbudget von 13 Millionen Franken für Themenbereiche wie die «Förderung der Verständigung und des Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften», die «Unterstützung der mehrsprachigen Kantone» und die «Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur». Die Kulturbotschaft 2016-2020[45] sieht vor, dass prioritär der schulische Austausch (durch die direkte Finanzierung von Projekten) und die Unterstützung der italienischen Sprache und Kultur ausserhalb italienischsprachiger Regionen der Schweiz gefördert werden, um die Unterrichtsbedingungen für Italienisch zu verbessern, zweisprachige Bildungsangebote zu entwickeln und die Präsenz des Italienischen durch die Unterstützung kultureller Anlässe zu stärken.

Empfehlungen

46. Der Beratende Ausschuss ruft die Bundesbehörden auf, die erforderliche finanzielle Unterstützung bereitzustellen und diese im Rahmen zugänglicher, unvoreingenommener und transparenter Verfahren an Projekte zu vergeben, die zum Ziel haben, die Identitäten und die Kultur von Personen mit fahrender Lebensweise zu bewahren und zu entwickeln und unter anderem der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» ausreichende materielle und personelle Mittel zur Verfügung zu stellen, damit diese ihre Aufgabe erfüllen und die betroffenen Gemeinschaften erreichen kann.

47. Der Beratende Ausschuss empfiehlt den Bundesbehörden, die Förderung der jenischen Sprache und Kultur in den Entwurf des Aktionsplans des Bundes aufzunehmen und die entsprechende Umsetzung aufmerksam zu verfolgen.

Öffentliche Stand-, Durchgangs- und Transitplätze

48. Der Beratende Ausschuss erinnert daran, dass die nomadische oder halbnomadische Lebensweise der Jenischen, Sinti und Manouches ein wesentliches Merkmal ihrer Identität darstellt[46]. Die Schweizer Behörden unterscheiden zwischen «Standplätzen», d. h. den im Winter belegten Plätzen, und «Durchgangsplätzen», die lediglich für kurze Aufenthalte hauptsächlich im Sommer benutzt werden, sowie «Transitplätzen», grösseren Flächen in der Nähe von Hauptverkehrsachsen, die hauptsächlich von nichtschweizerischen Personen mit fahrender Lebensweise genutzt werden. Gemäss aktuellen Daten[47] ist die Zahl der Standplätze zwischen 2013 und 2016 stabil geblieben (14 im Jahr 2013, 15 im Jahr 2016), während die Zahl der Durchgangsplätze kontinuierlich abgenommen hat (42 im Jahr 2013, 32 im Jahr 2016, von denen 15 nur während eines Teils des Jahres benutzt werden konnten).

49. Trotz der Bemühungen des Bundes und namentlich seiner Unterstützung für die Stiftung (vgl. Artikel 5) und trotz zahlreicher Initiativen der Kantone, die ihre kantonalen Richtpläne im Hinblick auf die Schaffung neuer Plätze angepasst haben (Jura), Arbeitsgruppen zur Lösungssuche eingesetzt haben (Solothurn, Neuchâtel, Thurgau, Ticino) oder neue Plätze

[44] Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden, Artikel 10.
[45] Kulturbotschaft 2016–2020, Kapitel 2.2.6.
[46] Beratender Ausschuss, zweites Gutachten über die Schweiz, verabschiedet am 29. Februar 2008, Absatz 64.
[47] vgl. u. a. Staatenbericht, Absatz 29, sowie Jahresbericht 2016 der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», einsehbar unter: http://www.fondation-gensduvoyage.ch/autrefois-nosjours/sites/stiftung-fahrende.ch.geschichte-gegenwart/files/doc/jahresbericht_2016_dreisprachig.pdf

eingerichtet haben (Basel-Stadt, Bern/Berne, Aargau, Freiburg/Fribourg), muss der Beratende Ausschuss mit Bedauern feststellen, dass weiterhin nicht genügend Plätze vorhanden sind und sich die allgemeine Situation insbesondere bei den Durchgangsplätzen seit dem dritten Überwachungszyklus verschlechtert hat. Der Mangel an geeigneten Plätzen ist ein ständiges und wichtiges Anliegen der Angehörigen dieser Minderheiten. Er beeinträchtigt ihre Möglichkeiten, den Lebensunterhalt ihrer Familie zu bestreiten oder ihren Kindern Zugang zum Schulsystem zu verschaffen (vgl. Artikel 12).

50. Im April 2014 demonstrierten in Bern/Berne und Biel/Bienne Angehörige der jenischen Minderheit gegen den Mangel an Plätzen. In Bern/Berne besetzten sie die Allmend. Nach zwei Wochen wurde das Lager von der Kantonspolizei Bern/Berne geräumt, da das Areal für die Besucher der Frühlingsmesse, die einige Tage später eröffnet wurde, reserviert war. Der Beratende Ausschuss wurde informiert, dass sich mehrere Organisationen und Familien über den Polizeieinsatz beschwert und diesen als unangebracht und gewaltsam beschrieben hatten[48].

51. Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Bereitstellung von Plätzen in erster Linie in die Zuständigkeit der Kantone fällt[49], ist der Beratende Ausschuss der Ansicht, dass der Bund eine entscheidende Rolle spielen könnte, indem er dieser Blockade ein Ende setzt und sicherstellt, dass Kantone und Gemeinden die internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich der Menschenrechte tatsächlich einhalten. Obwohl das Ziel von 40 Stand- und 80 Durchgangsplätzen ein gemeinsamer Konsens der verschiedenen beteiligten Parteien zu sein scheint[50], und obwohl der Entwurf des Aktionsplans des Bundes in der aktuellsten Version deren Schaffung in den nächsten fünf Jahren vorsieht[51], stellt der Beratende Ausschuss fest, dass die bisher getroffenen Massnahmen zum Erreichen dieses Ziels in der Praxis nach wie vor ungenügend sind.

52. Der Beratende Ausschuss hat mit Erstaunen zur Kenntnis genommen, dass die Verwaltung und der Unterhalt von Plätzen in gewissen Fällen an die Polizei delegiert wurde. Dies könnte (wenn auch vielleicht zu Unrecht) als eine offizielle ständige Überwachung dieser Minderheiten wahrgenommen werden, insbesondere, wenn für diese Verwaltung systematische Identitätskontrollen erforderlich sind. Es wäre passender, diese Aufgabe Personen zu übertragen, die keine Vollzugsgewalt haben, zum Beispiel Gemeindeangestellten. Allgemein haben mehrere Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses bemerkt, dass es für Menschen mit fahrender Lebensweise schwierig sei, die Einheit oder Person ausfindig zu machen, die in einem bestimmten Kanton für sie zuständig ist, selbst die Sozialdienste. Die administrativen Verfahren und die Organisation der Sozialdienste seien zudem häufig schlecht auf ihre Situation angepasst und berücksichtigten ihre Lebensweise zu wenig.

53. Bund, Kantone und Gemeinden müssen mit koordinierten Massnahmen die Öffentlichkeit für die Lebensweise der Fahrenden sensibilisieren, damit deren Rechte

[48] RTS Info, *Colère des Yéniches: «Vous n'avez plus de nom, vous avez un numéro»*, 25. April 2014, einsehbar unter: https://www.rts.ch/info/regions/berne/5800519-colere-des-yeniches-vous-n-avez-plus-de-nom-vous-avez-un-numero-.html; Der Bund, «*Die stärkste Form von Repression seit der Verfolgung durch Pro Juventute*», 26. April 2014, einsehbar unter: https://www.derbund.ch/bern/kanton/Die-staerkste-Form-von-Repression-seit-der-Verfolgung-durch-Pro-Juventute/story/29461055; Blick, *Fahrende klagen Berner Polizei an «Sie waren wie die Gestapo»*, 25. April 2014, einsehbar unter: https://www.blick.ch/news/schweiz/bern/fahrende-klagen-berner-polizei-an-sie-waren-wie-die-gestapo-id2816137.html

[49] vgl. auch Beratender Ausschuss, drittes Gutachten über die Schweiz, verabschiedet am 5. März 2013, Absatz 53.

[50] Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», Jahresbericht 2016, einsehbar unter: http://www.fondation-gensduvoyage.ch/autrefois-nosjours/sites/stiftung-fahrende.ch.geschichte-gegenwart/files/doc/jahresbericht_2016_dreisprachig.pdf

[51] Arbeitsgruppe zur «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma», Bericht und Aktionsplan, Kapitel 3.3.1 und 3.3.2, 21. Dezember 2016.

unabhängig von der Staatsangehörigkeit gefördert und geschützt werden können (vgl. Artikel 4 und 6). Zur Bewahrung und Entwicklung der Kulturen dieser Minderheiten ist es zentral, Bedingungen zu schaffen, die dafür sorgen, dass die erforderlichen Plätze bereitstehen und von einer Mehrheit akzeptiert werden.

Empfehlung

54. Der Beratende Ausschuss ruft die Bundesbehörden auf, sobald wie möglich den Entwurf des Aktionsplans des Bundes zu verabschieden, unverzüglich die darin vorgeschlagenen Massnahmen umzusetzen und die Öffentlichkeit für die fahrende Lebensweise zu sensibilisieren. Der Beratende Ausschuss appelliert an die Behörden, innerhalb der im Entwurf des Aktionsplans vorgesehenen Frist genügend Plätze einzurichten.

«Spontanhalte» auf Privatgrundstücken

55. Bis zur Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von öffentlichen Plätzen präsentiert der Entwurf des Aktionsplans des Bundes Spontanhalte auf Privatgrundstücken als wichtiges Mittel zur Überbrückung des Mangels an öffentlichen Plätzen[52]. Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinschaften der Jenischen, Sinti und Manouches erachten «Spontanhalte» ebenfalls als ein bewährtes Mittel, um einen Platz für einige Tage zu finden, vor allem wenn es an verfügbaren öffentlichen Plätzen fehlt. Ein Spontanhalt besteht im Wesentlichen darin, dass direkt mit einem privaten Grundeigentümer, im Allgemeinen einem Landwirt, eine Vereinbarung getroffen wird und anschliessend gemäss den mündlich abgesprochenen Einzelheiten Installationen eingerichtet werden.

56. Das Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden und die dazugehörige Ausführungsverordnung wurden im Dezember 2016 bzw. im Dezember 2017 revidiert und sind am 1. Juli 2018 in Kraft getreten. Aufgrund dieser Änderungen muss mit neuen Gesuchen auf Reisendengewerbebewilligungen die schriftliche Einwilligung des Eigentümers oder der Eigentümerin des Grundstücks, auf dem die gesuchstellende Person einen Halt machen will, eingereicht werden. Die kürzlich vorgenommenen gesetzlichen Änderungen sehen ausserdem vor, dass bei erheblichen Störungen der öffentlichen Ordnung die Bewilligung entzogen werden und erst nach einer Frist von zwei Jahren erneuert werden kann. In den Erläuterungen zur Änderung der Verordnung über das Gewerbe der Reisenden[53] wird präzisiert, dass über einen solchen Bewilligungsentzug im Einzelfall und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit zu entscheiden ist und er nur erfolgt, wenn der Schaden des Eigentümers im Zusammenhang mit der Ausübung des entsprechenden Gewerbes entstanden ist.

57. Gewisse Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses, unter anderem auch offizielle Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und der Stiftung, beschreiben die «Spontanhalte» als Ergebnis einer informellen Absprache mit dem betreffenden Eigentümer, im Allgemeinen einem Landwirt, die beiden Parteien dient, sowohl den Reisenden auf der Suche nach einem Platz als auch dem Landwirt auf der Suche nach einer zusätzlichen Einkommensquelle. Gemäss Vertreterinnen und Vertretern von Organisationen der Jenischen, Sinti und Manouches könnte diese Praxis dadurch in Gefahr geraten, dass die Anforderungen des neuen Gesetzes, eine schriftliche Einwilligung des Grundstückeigentümers vorzulegen, in Kombination mit der

[52] Aktionsplan, Zwischenstand Dezember 2016, Kapitel 3.3.3.
[53] Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Erläuterungen zur Änderung der Verordnung über das Gewerbe der Reisenden (SR 943.11), 25. Oktober 2017, einsehbar unter: https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/50742.pdf

weiterhin geltenden Vorschrift, das Gesuch 20 Tage vor dem Beginn der Tätigkeit einzureichen, in der Praxis nicht erfüllbar sind. Dies bedeutet ein ernsthaftes Hindernis für die fahrende Lebensweise und könnte die Gewerbetreibenden daran hindern, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, während sie unterwegs sind.

58. Der Beratende Ausschuss teilt den Standpunkt der Jenischen, Sinti und Manouches mit fahrender Lebensweise, die der Ansicht sind, dass diese Gesetzesänderungen für sie je nach Auslegung mit unverhältnismässigen Formalitäten und Sanktionen verbunden sein könnten. Der Beratende Ausschuss begrüsst es, dass bis zum Inkrafttreten der neuen Rechtsbestimmungen eine Arbeitsgruppe mit Beteiligung von Kantonen und Gemeinden unter der Federführung des Staatssekretariats für Wirtschaft nach pragmatischen Lösungen sucht, die es ermöglichen, die neuen Rechtsbestimmungen anzuwenden und gleichzeitig die fahrende Lebensweise der Jenischen, Sinti und Manouches beizubehalten.

Empfehlung

59. Der Beratende Ausschuss ruft die Behörden des Bundes und der Kantone auf, bei der Erarbeitung neuer Gesetzestexte, z. B. über die öffentliche Ordnung, gebührend auf die Erhaltung der Identität und der Kultur von Angehörigen nationaler Minderheiten zu achten und deren Recht, ihre Traditionen auszuüben, zu schützen. Der Beratende Ausschuss appelliert an die Bundesbehörden, sicherzustellen, dass das revidierte Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden und die entsprechende Verordnung im Verhältnis zu den angestrebten Zielen ausgelegt und angewandt werden.

Artikel 6 des Rahmenübereinkommens

Toleranz und interkultureller Dialog

60. Die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden fördern engagiert die interkulturelle Verständigung, und zwar durch verschiedenste Massnahmen und Programme, namentlich kantonale Integrationsprogramme und Massnahmen zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Projekte. Der Beratende Ausschuss begrüsst das allgemeine Klima der Toleranz gegenüber Sprachminderheiten. Die Ablehnung einer jüngeren Volksinitiative über die öffentlich-rechtlichen Radio- und Fernsehdienste (vgl. Artikel 9) hat deutlich gemacht, dass die Schweizer Gesellschaft sich grundsätzlich zur Mehrsprachigkeit bekennt und dass es wichtig ist, sie zu fördern, insbesondere über öffentliche Medien, die Programme in Minderheitensprachen ausstrahlen. In letzter Zeit wird jedoch mit einigen Volksinitiativen der Versuch unternommen, die Zahl der Pflichtsprachen auf der Primarstufe zu begrenzen, etwa mit der Initiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» im Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni (vgl. Artikel 14).

61. Durch verbindliche Quoten und Qualifizierungsangebote für das Personal wird die Mehrsprachigkeit innerhalb der Bundesverwaltung (vgl. Artikel 10 und 15) gefördert, und der Austausch zwischen Angehörigen von Sprachminderheiten wird laufend unterstützt (vgl. Artikel 5). Dennoch gilt es, verstärkt auf die Förderung der Mehrsprachigkeit hinzuwirken, um sie in der kantonalen Verwaltung der zwei- und dreisprachigen Kantone dauerhaft zu verankern (vgl. Artikel 10, 11 und 14).

62. Die Behörden sind sich bewusst, dass die Mehrheit der Bevölkerung noch relativ wenig über die Lebensweise und Kultur der Angehörigen der Gemeinschaften der Jenischen, Sinti

und Manouches weiss. Im Staatenbericht[54] wird betont, dass Projekte zur Einrichtung neuer Stand-, Transit- und Durchgangsplätze mit Massnahmen einhergehen sollten, welche die Akzeptanz der Minderheit durch die Mehrheit fördern und dadurch ein Klima des Vertrauens schaffen. In dieser Hinsicht werden auf der Ebene des Bundes und der Kantone regelmässig Initiativen zur Förderung fahrender Lebensweisen lanciert. Im September 2016 nahm Bundesrat Alain Berset an der «Feckerchilbi», dem traditionellen Festival der Schweizer Jenischen, Sinti und Manouches, teil, das aus Gründen der besseren Sichtbarkeit erstmals in Bern stattfand. Finanziell gefördert wurde die Veranstaltung vom Bundesamt für Kultur. Auch die Fachstelle für Rassismusbekämpfung hat seit 2013 elf Projekte zur Bekämpfung von Antiziganismus finanziell unterstützt.

63. Trotz dieser Bemühungen bestehen weiterhin Stereotypen gegen Jenische, Sinti und Manouches (vgl. Kapitel «Hassreden» unten). Es wurden mehrere Demonstrationen lokaler Gruppen gegen die Einrichtung neuer Plätze gemeldet. In diesem Zusammenhang führten Forscher der Universität Zürich 2013 eine Studie[55] zur Berichterstattung über Jenische und Roma in den wichtigsten Schweizer Medien im Zeitraum 2005–2012 durch. Dabei wurde deutlich, dass die mediale Darstellung sehr lückenhaft war und die Hälfte der analysierten Beiträge pauschalisierende Aussagen enthielten, welche häufig negative Stereotypen vermitteln. Als Reaktion darauf rief die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus die Medien zu einer umsichtigeren Berichterstattung über Jenische und Roma auf und appellierte an sie, ihre Aussagen nuancierter und ohne Verallgemeinerungen zu formulieren und dafür zu sorgen, dass die Inhalte unter verschiedenen Blickwinkeln und Standpunkten präsentiert werden.

Empfehlung

64. Der Beratende Ausschuss fordert die Bundesbehörden auf, vermehrt Sensibilisierungsprojekte zu fördern, die darauf abzielen, Vorurteile gegenüber der fahrenden Lebensweise von Jenischen, Sinti und Manouches abzubauen, namentlich Projekte, die sich an Medien oder Medienschaffende richten.

Hassreden

65. Nach Artikel 261bis des Schweizerischen Strafgesetzbuchs steht die Aufstachelung zu Hass oder Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Rasse, Ethnie oder Religion unter Strafe (vgl. Artikel 4). Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass das Fortbestehen von Vorurteilen gegenüber Jenischen, Sinti und Manouches eine feindselige Einstellung gegenüber ihrer Lebensweise bewirken kann, und nimmt mit Bedauern Kenntnis von der Zahl der Proteste und Demonstrationen lokaler Gruppen gegen die Einrichtung von Stand- und Durchgangsplätzen in ihrer Nachbarschaft, bei denen Plakate zu sehen sind, auf welchen «Fahrende» mit beleidigenden Ausdrücken und Bildern dargestellt werden. Zudem bedauert er zutiefst die erneuten Gewalthandlungen an Mitgliedern jüdischer Gemeinden[56] und die Zunahme der Feindseligkeit ihnen gegenüber in der Öffentlichkeit, namentlich in sozialen Netzwerken. Er beobachtet einen vergleichbaren Trend gegenüber muslimischen Gemeinschaften, darunter Akte von Vandalismus auf Friedhöfen und Graffiti mit

[54] Staatenbericht, Absatz 86.
[55] Universität Zürich, Studie zur Qualität der Berichterstattung über Roma in Leitmedien der Schweiz, einsehbar unter: http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/d107/1120.html
[56] CICAD, *Antisémitisme en Suisse Romande*, Bericht 2017.

Hassbotschaften auf Moscheen[57], und nimmt Kenntnis von mehreren Fällen von Hassreden, wiederum vor allem in sozialen Netzwerken.

66. Nach Auffassung des Beratenden Ausschusses stellen diese wiederholten öffentlichen Bekundungen von Feindseligkeit gegenüber Jenischen, Sinti und Manouches sowie gegenüber jüdischen und muslimischen Gemeinschaften eindeutig «Hassreden» im Sinne der Empfehlung Nr. R (97) 20 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten dar. In Anbetracht dessen, dass einige dieser Hassreden von Politikern stammen, erklärt der Beratende Ausschuss abermals, dass derartige Verlautbarungen sich entscheidend auf die öffentliche Debatte auswirken, da diese Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens über besonderen Einfluss verfügen und ihre Handlungen und Äusserungen von den Medien sofort propagiert und verstärkt werden. Aufgrund der Lücken im Datenbestand lassen sich, ähnlich wie bei den Fällen von Diskriminierung, nur schwierig Trends im Zusammenhang mit Hassreden ausmachen; bei den Gesprächspartnern der betroffenen Gruppen besteht jedoch generell der Eindruck, dass Hassreden, insbesondere im Internet, deutlich zunehmen.

67. Der Beratende Ausschuss wurde von einigen nichtstaatlichen Gesprächspartnern darüber informiert, dass ihre Versuche, Fälle von Hassreden vor Gericht zu bringen, nur selten erfolgreich sind, da ihnen als Organisationen keine Klagebefugnis zugestanden wird. Dies ist besonders problematisch, wenn die Organisationen gegen öffentliche Verlautbarungen vorgehen wollen, die auf eine Minderheit als Ganze abzielen. In diesem Fall könnte eine Person oder sogar eine Gruppe von Personen als Initiatorin einer Popularklage angesehen werden, und daher würde wahrscheinlich auch ihr die Befugnis zum Handeln im allgemeinen Interesse verweigert. Allerdings wurde der Beratende Ausschuss von den Behörden über ihre Absicht unterrichtet, Nichtregierungsorganisationen auf diesem besonderen Gebiet zur Wahrnehmung des allgemeinen Interesses in Zivilverfahren zu befugen.

68. Angesichts der Zahl der ihm gemeldeten Fälle von Hassreden bedauert der Beratende Ausschuss, dass es keinen umfassenden Reaktionsmechanismus gibt, der eine sofortige Verurteilung aller Hassreden, auch im politischen Diskurs, und entschiedene Gegenmassnahmen auf höchster Ebene gewährleistet. Zudem bedauert er, dass Hassreden weder systematisch überwacht werden noch ausdrücklich verboten sind. Gemäss der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte geniessen Hassreden keinen Schutz durch Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der die Freiheit der Meinungsäusserung garantiert.[58] Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, die Möglichkeit zu prüfen, derartige Äusserungen systematisch zu untersuchen und bei Bedarf strafrechtlich zu verfolgen und zugleich die davon betroffenen Personen und Gruppen vollumfänglich zur Wahrnehmung ihrer Interessen bei Gericht zu befugen.

Empfehlungen

[57] Nermina Ademović-Omerčić: Islamophobie in der Schweiz: Länderbericht 2017, in: Enes Bayraklı & Farid Hafez, European Islamophobia Report 2017; vgl. unter anderem ARCInfo, *Lausanne: le carré musulman du cimetière du Bois de Vaux saccagé dans la nuit de vendredi à samedi,* 14. Oktober 2017, einsehbar unter: https://www.arcinfo.ch/articles/suisse/lausanne-le-carre-musulman-du-cimetiere-du-bois-de-vaux-saccage-dans-la-nuit-de-vendredi-a-samedi-708379 oder Grenchner Tagblatt, *Illegaler flüchtet von der Moschee-Baustelle – Polizist stürzt bei Verfolgung in die Tiefe*, 13. Dezember 2017, einsehbar unter: https://www.grenchnertagblatt.ch/solothurn/grenchen/illegaler-fluechtet-von-der-moschee-baustelle-polizist-stuerzt-bei-verfolgung-in-die-tiefe-131993734

[58] Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Jersild gegen Dänemark*, 23. September 1994, Serie A Nr. 298, Absatz 35; vgl. auch *Pavel Ivanov gegen Russland*, 35222/04, Urteil vom 20. Februar 2007; *M'Bala M'Bala gegen Frankreich*, 25239/13, Urteil vom 20. Oktober 2015, Absatz 40.

69. Der Beratende Ausschuss ruft die Behörden des Bundes und der Kantone auf allen Ebenen auf, sämtliche Bekundungen von Intoleranz, sei es Antiziganismus, Antisemitismus oder Muslimfeindlichkeit, namentlich im öffentlichen Diskurs, im Sinne der Empfehlung Nr. R (97) 20 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die «Hassrede» systematisch und unverzüglich zu verurteilen. Er ruft sie ferner auf, solche Bekundungen systematisch zu untersuchen und die Urheber strafrechtlich zu verfolgen.

70. Der Beratende Ausschuss ruft die Bundesbehörden auf, Angehörigen nationaler Minderheiten die Möglichkeit zu gewähren, als Opfer von Hassreden ihre Rechte gerichtlich einzuklagen, namentlich indem Nichtregierungsorganisationen befugt werden, im allgemeinen Interesse zu handeln und die Rechte und Interessen der Opfer zu vertreten.

Bekämpfung von Hassverbrechen

71. 2017 wurden 189 antisemitische Vorfälle[59], davon sechs tätliche Angriffe, gemeldet. Dabei wurden unter anderem Banner an Autobahnbrücken aufgehängt, die zum Mord an Juden aufriefen. Einige Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses berichteten zudem, dass im Juli 2015 ein Neonazi in Zürich auf offener Strasse einen Kippa tragenden Mann tätlich angegriffen hatte. Der Angreifer wurde im März 2018 zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren verurteilt.[60] Die Vertreterinnen und Vertreter jüdischer Gemeinschaften beklagen darüber hinaus den Verkauf von nicht kommentierten Ausgaben von *Mein Kampf*, der ihrer Ansicht nach zur weiteren Ausbreitung des Antisemitismus beiträgt. Der Beratende Ausschuss hat Verständnis für die Gefühle und Gründe, die gegen die Verbreitung dieses Buches sprechen[61], und bedauert, dass diese Praxis in der Schweiz nicht gesetzlich geregelt ist. Im Dezember 2016 wurde im Oberhaus des Schweizer Parlaments (*Ständerat, Conseil des États, Consiglio degli Stati, Cussegl dals chantuns*)[62] eine parlamentarische Motion mit der Aufforderung an Bund und Kantone eingebracht, von Terrorismus und Extremismus bedrohte religiöse Gemeinschaften, insbesondere die jüdische Gemeinschaft, besser zu schützen. Die Bundesbehörden setzten daraufhin Arbeitsgruppen mit dem Auftrag ein, die notwendige Vorgehensweise und Finanzierung zu erörtern. Diesen Arbeitsgruppen gehören Vertreterinnen und Vertreter der jüdischen und muslimischen Gemeinschaften sowie der Kantone an, in deren Kompetenzbereich Sicherheitsfragen primär fallen. Aus dem Konsultationsprozess ging eine zweifache Lösung hervor. Zum einen wird der Bundesrat auf der Grundlage von Artikel 386 des Strafgesetzbuchs[63] eine Verordnung erlassen, die ihm die sofortige finanzielle Unterstützung der bislang von den Minderheiten getragenen Massnahmen ermöglicht, darunter Sensibilisierungs- und Ausbildungsmassnahmen.

---

[59] Im deutschsprachigen Teil der Schweiz registrierte der SIG (Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund) 39 Fälle: vgl. Jahresbericht des SIG 2017, einsehbar unter: www.antisemitismus.ch; im französischsprachigen Teil der Schweiz wurden von der CICAD (Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation) 150 Vorfälle verzeichnet. vgl. CICAD, Jahresbericht 2017, einsehbar unter: http://www.cicad.ch/sites/default/files/basic_page/pdf/Rapport%20Antise%CC%81mitisme%20en%20Suisse%20romande%202017.pdf

[60] Le Matin, «Un néonazi en prison pour avoir craché sur un juif», erschienen am 13. März 2018, einsehbar unter: https://www.lematin.ch/suisse/neonazi-retour-prison-crache-juif/story/15028996

[61] Die Urheberrechte des Freistaats Bayern liefen Ende 2015 aus.

[62] Motion 16.3945, «Schutz religiöser Gemeinschaften vor terroristischer und extremistischer Gewalt», einsehbar unter: https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163945

[63] Artikel 386 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs besagt: «1. Der Bund kann Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen ergreifen, die darauf hinzielen, Straftaten zu verhindern und der Kriminalität vorzubeugen. 2. Er kann Projekte unterstützen, die das unter Absatz 1 erwähnte Ziel haben. Er kann sich an Organisationen beteiligen, welche Massnahmen im Sinne von Absatz 1 durchführen, oder derartige Organisationen schaffen und unterstützen. 4. Der Bundesrat regelt Inhalt, Ziele und Art der Präventionsmassnahmen.»

72. Zum anderen dürfte ein neues Bundesgesetz auf der Grundlage von Artikel 57 Absatz 2 der Schweizer Bundesverfassung erlassen werden.[64] Von den Kantonen wird ein stärkeres Engagement erwartet, insbesondere was die Finanzierung betrifft. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieses Gutachtens hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) noch nicht Stellung dazu bezogen. Der Beratende Ausschuss begrüsst den Dialog zwischen den Behörden und den betroffenen Minderheiten und die von der genannten Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Legislativmassnahmen, stellt jedoch mit Bedauern fest, dass die jüdischen Gemeinschaften aufgrund des Gefühls zunehmender Verletzlichkeit und in Erwartung konkreter Massnahmen bislang einen erheblichen Teil der alltäglichen Sicherheitsvorkehrungen selbst finanzieren mussten.

Empfehlung

73. Der Beratende Ausschuss empfiehlt, die identifizierten Massnahmen unverzüglich weiterzuverfolgen und umzusetzen, damit die Sicherheit der Angehörigen nationaler Minderheiten gewährleistet ist, und ruft die kantonalen Behörden auf, die Bemühungen des Bundes weiter zu unterstützen, namentlich durch die Mitfinanzierung dieser Massnahmen.

Diskriminierung nicht schweizerischer Roma

74. Der Beratende Ausschuss hatte bereits festgestellt[65], dass viele schweizerische Roma die von den Schweizer Behörden eingerichteten Durchgangsplätze nutzen. Im Entwurf des Aktionsplans des Bundes wird empfohlen, die Bedürfnisse dieser Personen bei der Planung neuer Plätze zu berücksichtigen. Der Beratende Ausschuss nimmt allerdings Kenntnis von dem mitunter angespannten Verhältnis zwischen Jenischen, Sinti und Manouches einerseits und Roma, darunter die nicht schweizerischen Roma, andererseits. Insbesondere wurde er darüber informiert, dass einige Gruppen nur widerwillig bereit sind, sich einen Platz zu teilen oder sich auf einem zuvor von nicht schweizerischen Roma genutzten Platz aufzuhalten, was dazu führt, dass einige Plätze ausdrücklich nicht für Ausländer freigegeben sind. Bei seinen Gesprächen mit den Beteiligten erfuhr der Beratende Ausschuss, dass diese mangelnde Bereitschaft vor allem darin begründet liegt, dass nicht schweizerische Roma in der Regel in grossen Gruppen reisen und daher andere Ansprüche an Plätze haben. Nach Ansicht des Beratenden Ausschusses sollte in Fällen, in denen ein bestimmter Platz aus Gründen der Zweckmässigkeit kleineren Gruppen vorbehalten werden soll, die Grösse der Gruppe, nicht die Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen ausschlaggebend für die Zugangsbeschränkung sein. Der Beratende Ausschuss begrüsst die Unterstützung der Bundesbehörden für Vermittlungsprojekte, welche die Beziehungen zwischen den verschiedenen Gruppen mit fahrender Lebensweise ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit oder ethnischen Zugehörigkeit verbessern sollen, bedauert jedoch, dass zahlreiche Plätze nicht schweizerischen Roma ausdrücklich untersagt sind. Ebenso bedauert er einen ähnlichen Trend zur Unterscheidung zwischen schweizerischen und ausländischen «Fahrenden» in politischen wie offiziellen Verlautbarungen, wodurch potenziell eine ablehnende Haltung gegenüber Ausländern erzeugt wird.

Empfehlung

[64] In Artikel 57 der Schweizer Bundesverfassung heisst es: «1. Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung. 2. Sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit.»

[65] Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen, Zweites Gutachten über die Schweiz, Februar 2008, Absatz 30.

75. Der Beratende Ausschuss ruft die Bundes- und kantonalen Behörden zur Überprüfung der Massnahmen auf, die nicht schweizerischen Roma die Nutzung bestimmter Halteplätze untersagen. Er fordert die Behörden auf allen Ebenen auf, sich verstärkt darum zu bemühen, den verschiedenen Gemeinschaften die fahrende Lebensweise näherzubringen, auch durch die Förderung von Vermittlungsprojekten; er fordert sie auf, darauf zu achten, dass diese Gruppen nicht dauerhaft isoliert werden, und die Beschränkung des Zugangs zu bestimmten Halteplätzen auf Schweizer Bürger zu überdenken.

Artikel 8 des Rahmenübereinkommens

Recht auf Bekundung religiöser Überzeugungen

76. Nach Artikel 21 des Tierschutzgesetzes von 2005, das seit September 2008 in Kraft ist, dürfen Säugetiere nur geschlachtet werden, wenn sie vor Beginn des Blutentzugs betäubt worden sind (Art. 21 Abs. 1). Der Bundesrat kann zudem das Schlachten anderer Tiere der Betäubungspflicht unterstellen (Art. 21 Abs. 2) und die zulässigen Betäubungsmethoden bestimmen (Art. 21 Abs. 3), und er regelt auch die Anforderungen an die Aus- und Weiterbildung des Schlachthofpersonals. Halal- und Koscherfleisch dürfen jedoch eingeführt werden und unterliegen einer niedrigeren Einfuhrabgabe als andere Fleischerzeugnisse. Im Dezember 2015 wurde in einer parlamentarischen Initiative[66] eine strengere Kontrolle der Einfuhren von Halalfleisch gefordert. Begründet wurde dies mit dem Vorliegen einer Diskriminierung von Fleischimporteuren, die den niedrigeren Steuersatz nicht in Anspruch nehmen können. Zwar ist im ursprünglichen Text der Initiative nur von Halalfleisch die Rede, doch könnte die Initiative nach Auskunft der Schweizer Behörden zu Einschränkungen bei Koscher- wie bei Halalfleisch führen. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieses Gutachtens wird die Initiative noch im Unterhaus des Parlaments (*Nationalrat*, *Conseil national*, *Consiglio nazionale*, *Cussegl naziunal*) debattiert. Die Behörden bestätigten auch, dass die jüdischen und muslimischen Gemeinschaften in der Vorphase des parlamentarischen Verfahrens konsultiert wurden.

77. Der Beratende Ausschuss wurde von den Vertreterinnen und Vertretern der rätoromanischsprachigen Minderheiten darüber informiert, dass Gottesdienste wegen des Pfarrermangels in den rätoromanischen Gemeinden und der Notwendigkeit, sie im Ausland zu rekrutieren, mitunter in anderen Sprachen als dem Rätoromanischen (beispielsweise Deutsch) stattfinden. Der Beratende Ausschuss stellt in diesem Zusammenhang fest, dass nach Artikel 99 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Graubünden/Grischun/Grigioni die Bestellung von Pfarrern Sache der Kirchgemeinden ist und nicht in die kantonale Zuständigkeit fällt.

Empfehlung

78. Der Beratende Ausschuss ruft die Bundesbehörden auf, in der Frage der Einfuhr von Halal- und von Koscherfleisch weiter Respekt für religiöse Gefühle zu zeigen und in Absprache mit den betroffenen Gemeinschaften Lösungen zu prüfen, die die Religionsfreiheit berücksichtigen.

Artikel 9 des Rahmenübereinkommens

Zugang zu den Medien

[66] Initiative 15.499, «Einfuhr von Halalfleisch von Tieren, die ohne Betäubung geschlachtet wurden», einsehbar unter: https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20150499

79. Die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt SRG-SSR[67] strahlt Programme mehrerer Radio- und Fernsehsender ausschliesslich in den Minderheitensprachen aus. Dazu gehören drei Radiosender und zwei Fernsehkanäle jeweils für das französische und das italienische Sprachgebiet sowie Programme für das rätoromanische Sprachgebiet. Die aktuelle Konzession für die SRG-SSR läuft am 31. Dezember 2018 ab und wird verlängert. Die Voraussetzungen für diese Verlängerung wurden durch eine (als «No Billag» bezeichnete) Initiative vom Dezember 2015 infrage gestellt, welche die Abschaffung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und jeglicher öffentlichen Finanzierung von Radio und Fernsehen zum Ziel hatte. 2018 betrugen die jährlichen Empfangsgebühren 451 Franken, was rund 75 % der Einnahmen der SRG-SSR entsprach. 2019 werden sie sich auf 365 Franken belaufen. Die Initiative konnte insofern als Belastungsprobe für die Solidarität in der Schweiz gewertet werden, als im bestehenden System die Sprachmehrheit für die Kosten der Ausstrahlung von Programmen in Minderheitensprachen aufkommt. Über die Initiative wurde am 4. März 2018 abgestimmt. Dabei sprachen sich 71,6 % der Abstimmenden dagegen aus (bei einer Stimmbeteiligung von 54 %). An diesem Ergebnis zeigt sich der Rückhalt in der Schweizer Bevölkerung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und auch für Programme für Angehörige nationaler Minderheiten. Wie Regierungsvertreter dem Beratenden Ausschuss mitteilten, ist die SRG-SSR gemäss der neuen Konzession für 2019–2022 verpflichtet, den sprachlichen Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften weiter zu fördern, aber auch sicherzustellen, dass ihre Programme zum interregionalen Austausch nicht nur nachts, sondern auch während der Hauptsendezeiten ausgestrahlt werden.

80. Der Beratende Ausschuss wurde darüber informiert, dass ein neues Bundesgesetz über Medien geplant ist, welches das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen ablösen und insbesondere die Verbreitung von Inhalten des Service public über Online-Medien fördern soll. Die strategische Grundlage für das Gesetz, die unter anderem mit Vertreterinnen und Vertretern der Sprachminderheiten ausgearbeitet wird, dürfte auch die Printmedien betreffen. Zudem wurde der Beratende Ausschuss darauf aufmerksam gemacht, dass die Regierung des Kantons Graubünden/Grischun/Grigioni am 1. Mai 2018 einem parlamentarischen Auftrag[68] zugestimmt hat, in dem die Ausarbeitung eines Berichts über die Zukunft der Sprach- und Medienpolitik im Kanton gefordert wird.

81. Bei der Nachrichtenagentur *Schweizerische Depeschenagentur* (SDA) wurde Anfang 2017 die Stelle eines italienischsprachigen Korrespondenten im Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni eingerichtet.[69] Der Beratende Ausschuss begrüsst die Einführung eines lokalen Mediendiensts im italienischsprachigen Teil des Kantons, der das Informationsangebot dieser Medien verbessern und die Zahl der italienischsprachigen Nachrichten aus anderen Teilen des Kantons steigern soll. Mit Interesse nahm er ferner davon Kenntnis, dass eine juristische Studie der *Università della Svizzera italiana*[70] anscheinend nahelegt, dass die RSI (*Radiotelevisione svizzera di lingua italiana*, der italienischsprachige Zweig der SRG-SSR) nicht genügend Sendezeit für Programme über den Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni und andere Sprachregionen bereitstellt, was dem Leistungsauftrag der SRG-SSR zuwiderlaufen würde, und dass überdies auch Informationen zum Tessin zu viel Sendezeit erhalten.

---

[67] SRG-SSR steht für *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft* / *Société suisse de radiodiffusion et télévision*.

[68] Parlament von Graubünden/Grischun/Grigioni, «Auftrag Atanes betreffend Zukunft der Berichterstattung in Graubünden», einsehbar unter:
https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/PV/Seiten/20180214Atanes06.aspx

[69] Staatenbericht, Absatz 123.

[70] Wurde nicht veröffentlicht, jedoch dem Sekretariat des Rahmenübereinkommens übermittelt.

82. Die einzige Tageszeitung in rätoromanischer Sprache, *La Quotidiana*, hat rund 4000 Abonnenten. Ihre Finanzierung ist nicht nachhaltig.[71] Für 2018 haben der Bund, der Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni, die *Lia Rumantscha* und die rätoromanischsprachige Nachrichtenagentur ANR ihre Verbreitung mit einer gemeinsamen Spende von 200 000 Franken unterstützt. Dennoch hat der Herausgeber der Zeitung die Behörden um weitere Unterstützung gebeten, da ihre Veröffentlichung sonst möglicherweise eingestellt werden muss.[72] Parallel dazu hat die *Lia Rumantscha* beim Bundesamt für Kultur ein Projekt zur Schaffung einer neuen Struktur eingereicht, die den rätoromanischen Zweig der SRG-SSR einbezieht und in der Lage ist, Inhalte in rätoromanischer Sprache zu erstellen und Medienproduzenten zur Verfügung zu stellen.

83. Die den Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches angehörenden Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses wiesen auf die allgemein eher negative mediale Darstellung dieser Gemeinschaften hin, wie auch die Studie der Universität Zürich von 2013 gezeigt hatte (vgl. Artikel 6)[73]. Der Beratende Ausschuss ist sich darin einig, dass die Medien zu einer positiveren Berichterstattung über kulturelle Veranstaltungen von Jenischen, Sinti und Manouches angeregt werden sollten, namentlich durch Anreizmassnahmen, die unter voller Beteiligung der Jenischen, Sinti und Manouches die Erstellung von Inhalten zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Kultur und Lebensweise dieser Gemeinschaften fördern und damit den kulturellen Pluralismus stärken würden. In diesem Zusammenhang verweist der Beratende Ausschuss darauf, dass die Förderung des nationalen Zusammenhalts ein zentraler Aspekt des Leistungsauftrags der SRG-SSR ist.

Empfehlungen

84. Der Beratende Ausschuss ruft die Behörden des Bundes und der Kantone auf, sicherzustellen, dass die Bestimmungen der Konzession für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit den Rechten der Angehörigen von Sprachminderheiten nach Artikel 9 des Rahmenübereinkommens vereinbar sind und in der Praxis von der Rundfunkanstalt eingehalten werden. Zudem ermutigt der Beratende Ausschuss die Bundes- und kantonalen Behörden, die Herausgabe und Verbreitung der rätoromanischsprachigen Medien, insbesondere der Tageszeitung *La Quotidiana*, und der italienischsprachigen Medien weiter zu unterstützen.

85. Der Beratende Ausschuss ruft die Bundes- und kantonalen Behörden auf, unter aktiver Beteiligung der Jenischen, Sinti und Manouches die Verbreitung von Medieninhalten zu fördern, welche die Öffentlichkeit für die Kultur, Lebensweise und sonstigen Belange dieser Gemeinschaften sensibilisieren.

86. Der Beratende Ausschuss ruft die Behörden des Bundes und der Kantone auf, durch offenen Dialog und Konsultation sicherzustellen, dass neue Rechtsvorschriften im Medienbereich inklusiv sind und allen Angehörigen einer nationalen Minderheit, namentlich den Sprechern von Minderheitensprachen, Rechnung tragen.

[71] RTS, «Sauvetage de l'unique quotidien en langue romanche de Suisse», Artikel vom 17. August 2017: https://www.rts.ch/info/regions/autres-cantons/8848962-sauvetage-de-l-unique-quotidien-en-langue-romanche-de-suisse.html

[72] La Tribune de Genève, «L'unique quotidien romanche sur la sellette», Artikel vom 31. März 2017: https://www.tdg.ch/suisse/L-unique-quotidien-romanche-sur-la-sellette/story/31421487

[73] Universität Zürich, Studie zur Qualität der Berichterstattung über Roma in Leitmedien der Schweiz, einsehbar unter: http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/f107/1120.html

Artikel 10 des Rahmenübereinkommens

Förderung und Verwendung der Minderheitensprachen auf Bundesebene

87. Das Bundesgesetz über die Landessprachen befasst sich sowohl mit der Mehrsprachigkeit auf Bundesebene als auch mit der sprachlichen Vielfalt in der Gesellschaft insgesamt. Artikel 6 des Gesetzes garantiert jeder Person das Recht, sich in der Amtssprache ihrer Wahl an eine Bundesbehörde zu wenden und eine Antwort in dieser Sprache zu erhalten. Personen rätoromanischer Sprache können sich in einer von ihnen gewählten Variante des Rätoromanischen an die Bundesbehörden wenden, und diese antworten in *Rumantsch grischun*. Der Bundesrat kann jedoch im Verkehr mit Verwaltungen, deren Tätigkeit auf eine bestimmte Region begrenzt ist, die freie Wahl der Amtssprachen einschränken. Der Beratende Ausschuss hält fest, dass die Mehrsprachigkeitspolitik in der Praxis in der Bundesverwaltung gut umgesetzt wird.

88. Die Entscheide des Bundesgerichts ergehen gemäss dem Bundesgesetz über die Landesprachen in der Sprache des Antragstellers. Der Beratende Ausschuss hält diese Praxis für vereinbar mit den Bestimmungen des Rahmenübereinkommens und begrüsst diesen Ansatz für die Mehrsprachigkeit. Nach Auffassung einiger seiner Gesprächspartner sind Rechtsanwälte ohne juristischen Abschluss in Italienisch oder Rätoromanisch allerdings eher geneigt, Beschwerden in Deutsch oder Französisch als in Italienisch oder Rätoromanisch einzureichen, was den Zugang zu Bundesgerichtsentscheiden für Sprecher von Minderheitensprachen erschweren kann. Der Beratende Ausschuss ist besorgt darüber, dass es langfristig für bestimmte Personen schwierig werden könnte, ihre Rechte geltend zu machen, wenn sich die Rechtsprechung nur in bestimmten Sprachen weiterentwickelt.

Empfehlung

89. Der Beratende Ausschuss ermutigt die Bundesbehörden, ihre Anstrengungen fortzuführen, welche für die tatsächliche Gleichstellung der Angehörigen aller Sprachgemeinschaften sorgen, so dass die Menschen im Verkehr mit der Bundesverwaltung weiterhin ihre eigene Sprache verwenden können, und fordert sie auf, in ihrem Ermessen und nach Absprache mit den Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Minderheiten die wichtigsten Bundesgerichtsentscheide zu den Rechten von Angehörigen nationaler Minderheiten in andere Landessprachen übersetzen zu lassen.

Verwendung der Minderheitensprachen im Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni

90. Das kantonale Sprachengesetz[74], das seit 2008 in Kraft ist, enthält Bestimmungen zum Gebrauch der drei kantonalen Amtssprachen, d. h. Deutsch, Italienisch und Rätoromanisch. Demnach kann sich jede Person in einer Amtssprache ihrer Wahl an die kantonalen Behörden wenden (Art. 3 Abs. 2) und eine Antwort in dieser Sprache erhalten (Art. 3 Abs. 3). Im Kantonsparlament können sich die Mitglieder in der Amtssprache ihrer Wahl (Art. 4 Abs. 1) äussern und die Übersetzung von Dokumenten in eine ihnen verständlichen Amtssprache verlangen (Art. 4 Abs. 2). An den Kantonsgerichten können die Richter für die mündlichen Verhandlungen die Amtssprache ihrer Wahl verwenden (Art. 7 Abs. 2), im schriftlichen Verfahren jedoch richtet sich die Sprache nach der im angefochtenen Entscheid beziehungsweise von der beklagten Partei verwendeten Amtssprache (Art. 8), sofern die Parteien nichts anderes vereinbart haben (Art. 7 Abs. 5). Ist eine Partei allerdings der verwendeten Sprache nicht mächtig, kann sie ein Gesuch auf eine unentgeltliche Übersetzung

[74] Sprachengesetz des Kantons Graubünden/Grischun/Grigioni (BR 492.100) vom 19. Oktober 2006.

stellen (Art. 7 Abs. 4). Auf regionaler Ebene[75] gilt Folgendes: Hat die Region nur eine Amtssprache, wird diese für das Verfahren, die Hauptverhandlung und den Entscheid verwendet (Art. 9). In mehrsprachigen Regionen hingegen können die Parteien für das schriftliche Verfahren die Verwendung einer ihrer Amtssprachen vereinbaren, während die Hauptverhandlung in der Sprache des angefochtenen Entscheids beziehungsweise der beklagten Partei geführt wird (Art. 10).

91. Der Beratende Ausschuss begrüsst das hohe Mass an Schutz, das die Minderheitensprachen (Rätoromanisch und Italienisch) gemäss dem kantonalen Sprachengesetz geniessen. Nach Angaben von Vertreterinnen und Vertretern der Sprachminderheiten bestehen weiter Schwierigkeiten beim Zugang zu den Dokumenten der kantonalen Verwaltung in rätoromanischer oder italienischer Sprache, namentlich zu Regierungsakten oder Dokumenten zur parlamentarischen Arbeit, insbesondere, wenn in einer Kommission keines der Mitglieder eine Minderheitensprache gebraucht und keine Übersetzung in eine dieser Sprachen angefordert wurde. Zudem wurde der Beratende Ausschuss darüber informiert, dass auf Webseiten öffentlicher Einrichtungen (beispielsweise eines Spitals) Übersetzungen in Minderheitensprachen vorliegen, die anscheinend von Online-Übersetzungsprogrammen stammen, was zu unbefriedigenden Ergebnissen führt. Einige Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses bedauerten darüber hinaus, dass Informationskampagnen, namentlich zur Gesundheitsvorsorge oder zur Förderung des Sports, zumeist in der Mehrheitssprache geführt werden. Der Beratende Ausschuss wurde auch darüber informiert, dass bestimmte Notdienste nicht täglich rund um die Uhr in den Minderheitensprachen zugänglich sind, was die Kommunikation mit Personen in Notlagen beeinträchtigt.

92. Gemäss Artikel 6 des kantonalen Sprachengesetzes wird bei der Besetzung von Stellen in der kantonalen Verwaltung bei gleichen Qualifikationen jenen Bewerberinnen und Bewerbern der Vorzug gegeben, welche mindestens zwei der Amtssprachen des Kantons beherrschen. Der Beratende Ausschuss begrüsst den in diesem Gesetzestext verankerten mehrsprachigen Ansatz, stellt jedoch angesichts von Hinweisen der Vertreterinnen und Vertretern der italienischsprachigen Minderheit fest, dass es weder auf den oberen vier Vergütungsstufen der kantonalen Verwaltung noch in der kantonalen Justiz italienischsprachige Beamte gibt. In diesem Zusammenhang nahm der Beratende Ausschuss Kenntnis von einer Liste jüngerer Stellenausschreibungen der kantonalen Behörden und stellte fest, dass die Beherrschung der italienischen Sprache in keiner der Ausschreibungen vorausgesetzt, sondern bestenfalls als Vorteil angesehen wurde.

Empfehlung

93. Der Beratende Ausschuss ruft die Behörden des Kantons Graubünden/Grischun/Grigioni auf, in ihrer täglichen Arbeit, bei Informationskampagnen sowie in Verwaltung und Justiz vermehrt die Verwendung der Minderheitensprachen zu fördern.

Artikel 11 des Rahmenübereinkommens

Zwei- oder dreisprachige topografische Angaben und sonstige Schilder, Aufschriften und Inschriften

[75] Der Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni ist in 11 Regionen gegliedert. In der administrativen Gliederung der Schweiz ist die Region eine zwischen dem Kanton und den Gemeinden angesiedelte Einheit, die insbesondere die Grundlage für die Gerichtsorganisation bildet.

94. Gemäss Artikel 49 der Bundesverordnung über die Strassensignalisation werden Gemeinde- oder Ortsnamen in der Amtssprache der betreffenden Gemeinde ausgeschildert. In zweisprachigen Gemeinden wird die von der Mehrheit der Einwohner gesprochene Sprache verwendet; allerdings muss eine Minderheitensprache hinzugefügt werden, wenn die kleinere Sprachgruppe wenigstens 30 % der Einwohner umfasst. Im Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni sind topografische Angaben gemäss Artikel 8 der kantonalen Sprachenverordnung[76] und unbeschadet der Anwendung der oben genannten Bundesbestimmungen in den jeweiligen Amtssprachen der betreffenden Gemeinde abzufassen. Der Beratende Ausschuss wurde von einigen seiner Gesprächspartner darüber informiert, dass zweisprachige Gemeinden in der Praxis mitunter von der kantonalen Verordnung abweichen und auf topografischen Schildern oder Aufschriften die Sprache der Mehrheit der Bewohner des jeweiligen Ortsteils verwenden, weshalb die Sprache innerhalb derselben Gemeinde je nach Ortsteil verschieden sein kann.

95. Der Beratende Ausschuss begrüsst die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit, Ortsnamen in einer Minderheitensprache auszuschildern, erinnert jedoch daran, dass Artikel 11 des Rahmenübereinkommens auch für andere topografische Angaben wie Strassenschilder gilt. Er bekundet erneut seine Auffassung, dass zahlenmässige Schwellenwerte, die als Voraussetzung für die Anwendbarkeit bestimmter Minderheitenrechte festgelegt werden, flexibel auszulegen sind. Anderenfalls wären Angehörige der fraglichen nationalen Minderheit indirekt verpflichtet, sich zu identifizieren, damit der Zugang zu bestimmten Rechten erhalten bleibt. Zugleich müsse die individuelle Entscheidung, ob man sich mit einer bestimmten Minderheit identifiziert oder nicht, von anderen Personen respektiert werden, die ihre Zugehörigkeit zu derselben Gruppe erklären und ebenfalls keinerlei Druck ausüben dürfen.[77] In diesem Zusammenhang ist der Beratende Ausschuss der Ansicht, dass das Territorialitätsprinzip nach der gängigen Praxis eng ausgelegt wird und dass der für eine Ausschilderung in zwei Sprachen festgesetzte Prozentsatz ungebührlich hoch ist.

Empfehlung

96. Der Beratende Ausschuss ruft die Behörden des Bundes und der Kantone auf, die Verwendung von zwei- oder dreisprachigen topografischen Angaben in den zwei- oder dreisprachigen Kantonen oder Gemeinden zu fördern, namentlich durch die Ausweitung der rechtlichen Möglichkeiten zum Anbringen solcher Schilder in Gebieten, die traditionell von Angehörigen von Sprachminderheiten bewohnt werden, im Einklang mit den Bestimmungen von Artikel 11 des Rahmenübereinkommens.

Artikel 12 des Rahmenübereinkommens

Bildungszugang für Jenische, Sinti und Manouches und Vermittlung ihrer Kultur und Geschichte im Unterricht

97. Im Entwurf des Aktionsplans des Bundes[78] (vgl. auch Artikel 5 und 15) wird anerkannt, dass das Recht auf Bildung mit dem Recht auf Ausübung einer fahrenden Lebensweise vereinbar sein muss, aber auch auf die begrenzte Kompetenz des Bundes im Bildungsbereich

[76] Sprachenverordnung des Kantons Graubünden/Grischun/Grigioni (BR 492.110) vom 11. Dezember 2007.
[77] Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen, Thematischer Kommentar Nr. 4, «La Convention-cadre: un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités», Absatz 12.
[78] Der Entwurf des Aktionsplans (Zwischenstand: Dezember 2016) ist einsehbar unter: https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/jenische-und-sinti-als-nationale-minderheit/aktionsplan.html

hingewiesen, die seinen Handlungsspielraum auf die Finanzierung von Pilotprojekten beschränkt. Zudem wird im Aktionsplan anerkannt, dass es für die Behörden und die Gemeinschaften im Bildungsbereich noch schwieriger als in anderen Bereichen ist, sich über die notwendigen Massnahmen zu einigen. Der Aktionsplan erinnert daran, dass die Menschenrechtsverletzungen, denen Fahrende in der Vergangenheit ausgesetzt waren (vgl. Artikel 5), noch immer spüren. In dem Text werden alle betroffenen Akteure, d. h. Kantone, Gemeinden, Schulen, Lehrbetriebe, aber auch die Familien mit fahrender Lebensweise, aufgefordert, diese Herausforderungen gemeinsam anzugehen.

98. Der Beratende Ausschuss begrüsst den Ansatz der Behörden, im Bemühen um die Vereinbarkeit der fraglichen Rechte die betreffenden Personen und Gruppen an einen Tisch zu bringen. Bei seinem Besuch traf er mit zahlreichen Familien mit fahrender Lebensweise sowie mit Vertreterinnen und Vertretern des Bildungswesens zusammen. Ganz deutlich trat als Problem der Schulbesuch zutage, nicht nur in den Sommermonaten, sondern auch im Winter. Dabei deuten mehrere Indikatoren auf einen Motivationsmangel bei den Mitgliedern der betreffenden nationalen Minderheiten hin, was den Eindruck erweckt, dass sie die Schule eher mit der Gefahr, sie könnten assimiliert werden, als mit der Chance auf den Schutz ihrer Rechte verbinden. Der Beratende Ausschuss hält es für entscheidend, alle Beteiligten erneut auf ihre Rechte und Pflichten hinzuweisen, damit das Recht von Kindern auf Bildung effektiv gewährleistet ist. Einige Projekte werden bereits vom Bund finanziert und auf lokaler Ebene umgesetzt, etwa das Projekt «Lernen unterwegs» im Kanton Bern/Berne. Klassischer Unterricht und spezielle Lernateliers in Kleingruppen in den Wintermonaten werden mit Fernunterricht in den Sommermonaten kombiniert, in denen die Schüler Computer und einen Internetanschluss erhalten, damit sie über ein festes Zeitfenster von wöchentlich zwei Stunden regelmässigen Kontakt mit Lehrpersonen haben.

99. Zudem wurde der Beratende Ausschuss von den Vertreterinnen und Vertretern der jenischen Gemeinschaft darüber informiert, dass jenische Kultur und Geschichte nicht in den Lehrplänen und Lehrmitteln der Kantone enthalten ist. Auch die mit der Ausarbeitung des Aktionsplans des Bundes beauftragte Arbeitsgruppe betonte in ihrer letzten Fassung des Texts die Notwendigkeit, die jenische Kultur zu thematisieren.[79] Der Beratende Ausschuss weist insbesondere darauf hin, wie wichtig es ist, die Geschichte der Unterdrückung und frühere Menschenrechtsverletzungen in die Lehrpläne zu integrieren, um zu einem besseren Verständnis der Identität und Kultur der Jenischen bei der Mehrheit beizutragen.

Empfehlung

100. Der Beratende Ausschuss ruft die kantonalen Behörden auf, im Bereich der Schul- und Berufsbildung weiterhin flexible und an Personen mit fahrender Lebensweise angepasste Lösungen zu entwickeln und die betroffenen Familien in die Ausarbeitung neuer Projekte zu involvieren, um das Recht der Kinder auf Bildung zu wahren und Bedingungen zu schaffen, die es erlauben, dieses Recht mit dem Recht auf eine fahrende Lebensweise zu vereinbaren. Der Beratende Ausschuss ruft die kantonalen Behörden in allen Kantonen auf, die jenische Kultur und Geschichte in die Lehrpläne und Lehrmittel zu integrieren, um die Vielfalt und die soziale Integration in der Bevölkerung zu fördern sowie das Bewusstsein für die fahrende Lebensweise und deren Akzeptanz zu stärken.

Artikel 14 des Rahmenübereinkommens

[79] Bundesamt für Kultur, Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma», Bericht und Aktionsplan, Punkt 3.4.3.

Unterrichten von und Unterricht in den Minderheitensprachen

101. Unterrichtssprache an den Primar- und Sekundarschulen ist die Amtssprache des Kantons (vgl. auch Artikel 12). In den zwei- oder dreisprachigen Kantonen wird der Unterricht gemäss dem Territorialitätsprinzip in der Amtssprache der Gemeinde erteilt. Die Verwaltung der Schulen liegt im Kompetenzbereich der Kantone und wird in der Regel von einer subkantonalen Verwaltungseinheit wahrgenommen, die eine oder mehrere Gemeinden umfasst. Gehören dieser Einheit mehrere Gemeinden mit unterschiedlichen Amtssprachen oder zweisprachige Gemeinden an, so muss der unentgeltliche Zugang zu einer öffentlichen Schule mit Unterricht in beiden Sprachen gewährleistet werden. Alternativ können die Behörden einer Schülerin oder einem Schüler aus sprachlichen Gründen den Besuch einer Schule ausserhalb des Verwaltungsgebiets, in dem ihr Wohnort liegt, erlauben. Auf der Sekundarstufe II wird nicht immer Unterricht in Minderheitensprachen angeboten. Dies gilt etwa für das Italienische im Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni, obgleich es eine der drei Amtssprachen des Kantons ist. Der Beratende Ausschuss erinnert daran, dass zur Entwicklung von Kenntnissen in Minderheitensprachen, die einen Vorteil sowohl für ihre Sprecher als auch für die Gesellschaft insgesamt darstellen, das Unterrichten und Lernen der Minderheitensprachen kontinuierlich auf allen Bildungsstufen erfolgen muss, von der Vorschule bis zur Hochschul- und Erwachsenenbildung.[80]

102. Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule («HarmoS-Konkordat») trat 2009 in Kraft. Bislang sind ihr 21 der 26 Kantone beigetreten. Ziel ist es, das Lehren und Lernen von Sprachen durch den Aufbau einer fundierten Allgemeinbildung in der lokalen Sprache und grundlegender Kompetenzen in zwei «Fremdsprachen» zu harmonisieren. Gemäss Artikel 4 wird die erste «Fremdsprache» spätestens ab dem 5. Schuljahr, die zweite ab dem 7. Schuljahr unterrichtet. Eine der beiden «Fremdsprachen» muss eine Landesprache sein, die andere Englisch, und ihr Unterricht schliesst kulturelle Aspekte ein. Der Kanton Tessin sieht den Erwerb einer dritten obligatorischen «Fremdsprache» vor, die eine Landessprache sein muss, und kann daher bezüglich der Schuljahre, ab denen die ersten beiden «Fremdsprachen» auf dem Lehrplan stehen, von diesen Bestimmungen abweichen. In den anderen Kantonen, die dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind, wird während der obligatorischen Schule (die im Alter von 4 Jahren beginnt und 11 Jahre dauert) fakultativer Unterricht in einer dritten Landessprache angeboten. Die Reihenfolge der unterrichteten «Fremdsprachen» wird regional koordiniert, jedoch werden Qualitäts- und Entwicklungsmerkmale festgelegt, die der auf nationaler (d. h. interkantonaler) Ebene verfolgten Gesamtstrategie entsprechen.

103. Der Beratende Ausschuss nimmt Kenntnis von parlamentarischen Initiativen zur Sicherung des Unterrichts einer zweiten Landessprache auf der Primarstufe und stellt fest, dass der Bundesrat 2016 eine Vernehmlassung zum Entwurf einer Revision des Bundesgesetzes über die Landesprachen abhielt, welche eine zweite Landessprache als Pflichtfach in der Primarstufe vorsah. Damit sollte Kindern, die nationalen Minderheiten angehören, der Erwerb ihrer Sprache in der Primarschule ermöglicht werden, wenn sie ausserhalb von Gebieten leben, die traditionell von Angehörigen ihrer Minderheit bewohnt werden. Allerdings stellte der Bundesrat das Verfahren ein, da er den Zeitpunkt für nicht angemessen hielt.

[80] Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen, Thematischer Kommentar Nr. 3, «Die Sprachrechte von Personen, die nationalen Minderheiten angehören, nach Massgabe des Rahmenübereinkommens», 2012, Absatz 75.

104. Zudem nimmt der Beratende Ausschuss die in der Kulturbotschaft 2016–2020 bekundete Absicht des Bundesrates zur Kenntnis, die italienische Sprache und Kultur ausserhalb des Kantons Tessin und der italienischsprachigen Gebiete des Kantons Graubünden/Grischun/Grigioni zu fördern und diese Aktivitäten ab 2021 auf das Rätoromanische auszuweiten. Die Hälfte der Italienischsprachigen und ein Drittel der Rätoromanischsprachigen[81] leben ausserhalb der traditionell von Personen dieser Sprachgruppen bewohnten Kantone (d. h. Tessin und Graubünden/Grischun/Grigioni für Italienisch und Graubünden/Grischun/Grigioni für Rätoromanisch), namentlich in den grossen Städten. Der Beratende Ausschuss merkt in diesem Zusammenhang an, dass in Bern/Berne mit dem Bundesgesetz von 1981 eine kantonale französischsprachige Schule eingerichtet wurde.[82] Daher kann, wie die Schweizer Behörden sehr wohl wissen, ein rein gebietsbezogenes Herangehen an Minderheitenrechte den Bedürfnissen der Angehörigen von Minderheiten in einer modernen, dynamischen und mobilen Gesellschaft nicht angemessen Rechnung tragen und gerecht werden. In dieser Hinsicht begrüsst der Beratende Ausschuss die Bemühungen der Behörden, sich auf die gesellschaftlichen Veränderungen einzustellen und die Rechte der Sprachminderheiten über ihre traditionellen Siedlungsgebiete hinaus zu fördern, insbesondere mittels der Kulturbotschaft.

105. Der Beratende Ausschuss verweist auf eine Reihe neuerer Volksinitiativen mit dem Ziel, die Zahl der Pflichtsprachen auf der Primarstufe zu begrenzen, etwa die Initiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» im Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni. Demnach soll in der Primarschule nur eine einzige «Fremdsprache» obligatorisch erlernt werden, und zwar Englisch in den deutschsprachigen Gemeinden des Kantons und Deutsch in den italienisch- oder rätoromanischsprachigen Gemeinden. Mit einem Urteil des Bundesgerichts[83] wurde diese Initiative für gültig erklärt, da sie kantonalem Recht entspricht, jedoch ist der Beratende Ausschuss nach wie vor besorgt darüber, dass einigen Angehörigen nationaler Minderheiten dadurch die Möglichkeit genommen werden könnte, ihre Sprache in der Primarschule zu erlernen. Die Bundesbehörden verfolgen die Entwicklungen in diesem Bereich aufmerksam und fördern die Mehrsprachigkeit weiterhin, namentlich durch umfangreiche Finanzhilfen für Austauschprogramme.[84]

Empfehlungen

106. Der Beratende Ausschuss ermutigt die Behörden des Bundes und der Kantone, das Unterrichten von und den Unterricht in Italienisch und Rätoromanisch ausserhalb der traditionell von Angehörigen dieser Sprachminderheiten bewohnten Gebiete zu ermöglichen, namentlich in den grossen Städten. Der Beratende Ausschuss ruft die Behörden des Kantons Graubünden/Grischun/Grigioni auf, den Dialog mit den Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Minderheiten zu suchen und den Bedarf der Rätoromanisch- und Italienischsprachigen an Sekundarschulunterricht (Sekundarstufe II) in ihrer Sprache zu identifizieren.

107. Der Beratende Ausschuss ruft die Behörden des Bundes und der Kantone auf, weitere Aktivitäten zur Sensibilisierung für die sprachlichen Rechte von Angehörigen nationaler

[81] Bundesamt für Statistik, «Ständige Wohnbevölkerung nach Hauptsprachen und Kanton, 2016», einsehbar unter: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/sprachen-religionen/sprachen.assetdetail.4542302.html
[82] vgl. Bundesgesetz über Beiträge für die kantonale französischsprachige Schule in Bern/Berne (SR 411.3), einsehbar unter: https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19810127/index.html
[83] Schweizerisches Bundesgericht, 1C_267/2016, Urteil vom 3. Mai 2017.
[84] Staatenbericht, Absatz 137.

Minderheiten in den kantonalen Verwaltungen der zwei- und dreisprachigen Kantone, auch bei den Vertretern der Justiz, zu erwägen.

Unterrichtsmaterialien für die und in den Minderheitensprachen

108. Gemäss Artikel 15 des Bundesgesetzes über die Landessprachen sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit dafür, dass die Unterrichtssprache, namentlich ihre Standardform, auf allen Unterrichtsstufen besonders gepflegt wird (Art. 15 Abs. 1). Im Rahmen ihrer Zuständigkeit fördern sie zudem die Mehrsprachigkeit der Lernenden und Lehrenden (Art. 15 Abs. 2) und setzen sich für einen Fremdsprachenunterricht ein, der gewährleistet, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen. Der Unterricht in den Landessprachen trägt den kulturellen Aspekten eines mehrsprachigen Landes Rechnung (Art. 15 Abs. 3). In der Schweiz werden die Lehrpläne für die Primar- und die Sekundarstufe von den kantonalen Behörden erarbeitet. Sind die Kantone nicht in der Lage, auf dem Koordinationsweg neben anderen Fragen die Dauer und die Ziele der verschiedenen Stufen des Lehrplans sowie die Anerkennung von Abschlüssen zu harmonisieren, kann der Bund die dafür notwendigen Vorschriften erlassen.[85]

109. Einige Vertreterinnen und Vertreter der italienischsprachigen Minderheit bedauern, dass der Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni wenig in die Übersetzung von Unterrichtsmaterialien ins Italienische investiert. Diese ursprünglich für deutschsprachige Schüler gedachten Materialien müssen übersetzt und an die Realität der Sprecher des Italienischen angepasst werden, was sowohl sprachliche als auch pädagogische Fähigkeiten erfordert. Sie wiesen darauf hin, dass die im Kanton Tessin entwickelten Unterrichtsmaterialien aufgrund der Unterschiede zwischen den Lehrplänen der beiden Kantone nicht immer geeignet sind.

110. In diesem Zusammenhang erinnert der Beratende Ausschuss an seine frühere Feststellung: «Da es wichtig ist, dass der Inhalt und der Sprachgebrauch auf die konkreten Bedürfnisse der betroffenen Minderheitengruppen zugeschnitten sind, u. a. im Hinblick auf die konkrete Minderheitensprachenterminologie technischer Fächer, sollte Material, das im Land produziert wird, Vorrang geniessen. Materialien, die in Nachbarstaaten erarbeitet wurden, können auch zugelassen und zur Verfügung gestellt werden, wenn geeignet.»[86] Der Beratende Ausschuss merkt an, dass aufgrund der Organisation des Schweizer Schulsystems die im Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni verwendeten italienischsprachigen Unterrichtsmaterialien zumeist aus dem Deutschen übersetzt werden, um den Lehrplan des Kantons einzuhalten. Dies muss entsprechend finanziert werden.

Empfehlung

111. Der Beratende Ausschuss ruft die Behörden des Kantons Graubünden/Grischun/Grigioni auf, die notwendige Finanzierung für die Übersetzung oder Erstellung von Lehr- und Lernmitteln in italienischer Sprache zu sichern.

Artikel 15 des Rahmenübereinkommens

[85] vgl. Artikel 62 Absatz 4 der Schweizer Bundesverfassung.
[86] Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen, Thematischer Kommentar Nr. 3, «Die Sprachrechte von Personen, die nationalen Minderheiten angehören, nach Massgabe des Rahmenübereinkommens», 2012, Absatz 77.

Vertretung und Mitwirkung von Minderheiten in den Institutionen und Verwaltungen

112. Im Hinblick auf die politische Vertretung und Teilhabe geniessen Angehörige nationaler Minderheiten in der Schweiz keine besonderen politischen Rechte, etwa eine garantierte Vertretung in gewählten Gremien, eine Befreiung von Sperrklauseln, ihnen vorbehaltene Sitze oder das Vetorecht. Als Schweizer Bürgerinnen und Bürger stehen ihnen die verfassungsmässig garantierten individuellen Rechte zu, namentlich das Recht auf Teilnahme an den Wahlen zum Unterhaus des Parlaments, das Recht, Petitionen an Behörden zu richten (Art. 33 BV) sowie das Recht, eine politische Partei zu gründen, ihr beizutreten oder ihr anzugehören (Art. 23 BV). Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass sie zudem die Möglichkeit haben, bei Parlamentariern auf die Wahrnehmung ihrer Interessen hinzuwirken und sich an den öffentlichen Vernehmlassungen zu beteiligen, die von den Bundesbehörden in der Vorphase von Gesetzgebungsverfahrens des Bundes durchgeführt werden.

113. Für die Zusammensetzung des Bundesrates gibt es keine Quotenregelung. Derzeit gehören ihm vier Deutschsprachige, zwei Französischsprachige und ein Italienischsprachiger an. Historisch gesehen hatten französischsprachige oder italienischsprachige Mitglieder immer mindestens zwei Sitze inne. 2013 wurde im Rahmen einer parlamentarischen Initiative[87] vorgeschlagen, die Verfassung[88] zu ändern, um durch eine Anhebung der Zahl der Mitglieder von sieben auf neun eine «angemessene Vertretung» der «Landesgegenden und Sprachgemeinschaften» im Bundesrat zu gewährleisten. Der Bundesrat lehnte die Initiative ab, vor allem aufgrund der vorgeschlagenen Erhöhung der Mitgliederzahl, befürwortete jedoch den Grundsatz der angemessenen Vertretung der Landesgegenden und Sprachgemeinschaften.

114. Wenngleich es kein Konsultativorgan speziell für die Vertretung nationaler Minderheiten gibt, können Jenische, Sinti und Manouches ihre Interessen in verschiedenen Institutionen des Bundes oder bundesnahen Gremien und Foren geltend machen, etwa der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, der Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma» (vgl. Artikel 5) und dem Schweizer Zweig der Internationalen Allianz für Holocaust-Gedenken. In diesem Zusammenhang wurde die Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus vom Bundesrat im November 2015 mit der Schaffung eines zusätzlichen Sitzes für eine Vertreterin oder einen Vertreter der Roma geändert, während der Stiftungsrat von «Zukunft für Schweizer Fahrende» seit 2017 paritätisch mit sechs Vertreterinnen und Vertretern der Behörden und sechs Vertreterinnen und Vertretern der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches besetzt ist. Der Beratende Ausschuss stellt zudem fest, dass die von den Bundesbehörden mit der Ausarbeitung des Aktionsplans des Bundes beauftragte Arbeitsgruppe zu gleichen Teilen aus Vertreterinnen und Vertretern der Minderheitenorganisationen bzw. der Regierung bestand.

115. Der Beratende Ausschuss erinnert daran, dass Artikel 15 des Rahmenübereinkommens die wirksame Beteiligung von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten vorsieht. Hinsichtlich der Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten legte der Beratende Ausschuss bereits dar, dass

[87] Parlamentarische Initiative 13.443, «Angemessene Vertretung der Sprachgemeinschaften in einem Bundesrat mit neun Mitgliedern», einsehbar unter: https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20130443

[88] Seit 1999 gilt nach Artikel 175 Absatz 4 der Schweizer Bundesverfassung, dass «die Landesgegenden und Sprachregionen [im Bundesrat] angemessen vertreten sind».

Personen, die nationalen Minderheiten angehören, auf unterschiedliche Weise einbezogen werden können, zum Beispiel als Vertreter in gewählten Körperschaften und auf allen Ebenen der Verwaltung, durch konsultative Mechanismen oder durch Kulturautonomieabkommen.[89] Besondere Aufmerksamkeit sollte der ausgewogenen Vertretung von Frauen und Männern gewidmet werden, die nationalen Minderheiten angehören. Die wirksame Teilnahme am sozialen und wirtschaftlichen Leben, so argumentierte der Beratende Ausschuss, fordert von den Staaten nicht nur, die Hürden zu entfernen, die einen gleichberechtigten Zugang der Angehörigen von Minderheiten zu wirtschaftlichen Bereichen und sozialen Diensten verhindern, um auf diesem Wege Chancengleichheit herzustellen, sondern auch, ihre Teilnahme durch die Erbringung von Leistungen und Ergebnissen zu fördern.[90]

116. Der Beratende Ausschuss nimmt Kenntnis von der guten Praxis im Kanton Aargau, wo auf kantonaler Ebene eine Konsultationsstruktur für fahrende Jenische, Sinti und Manouches eingerichtet wurde, die eine Fachstelle mit Vermittlungsfunktion zwischen den betroffenen Personen und den Betreibern der Stand-, Durchgangs- und Transitplätze umfasst. Der Beratende Ausschuss stellt jedoch fest, dass es den Organisationen der Jenischen, Sinti und Manouches allgemein an Einfluss auf politische oder gesetzgeberische Prozesse mangelt, namentlich auf kantonaler Ebene, und bedauert, dass es auf keiner Ebene, einschliesslich der interkantonalen Ebene, einen ständigen Konsultationsmechanismus oder Konsultativorgane gibt, welche die Entwicklung eines integrierten Ansatzes für die spezifischen Problemstellungen von Angehörigen nationaler Minderheiten erleichtern könnten.

117. Aus dem Bundesgesetz über die Landessprachen ergibt sich eine Bundespolitik, mit der eine anteilsmässige Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung erreicht werden soll. Diese ist nach wie vor durch eine geringe, allerdings rückläufige Überrepräsentation der Sprecher des Deutschen geprägt, die 70,9 % des Personals stellen, während der Zielwert nach Artikel 7 der Sprachenverordnung 68,5–70,5 % beträgt. Auf Sprecher des Französischen und des Italienischen entfallen 21,7 % bzw. 7,1 % des Bundespersonals, was der unteren Bandbreite ihrer jeweiligen Zielwerte (21,5–23,5 % bzw. 6,5–8,5 %) entspricht. Sprecher des Rätoromanischen sind mit 0,3 % des Bundespersonals bei einem Zielwert bei 0,5–1 % weiter untervertreten. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass es bei einer Fortsetzung des Trends möglich ist, in den kommenden Jahren sämtliche Zielwerte zu erreichen, mit Ausnahme der rätoromanischen Gemeinschaft, deren Anteil seit 2013 unverändert ist.

118. Die Teilnehmerzahl der Sprachkurse des Eidgenössischen Personalamts steigt: 2014 besuchten 2854 Personen Präsenz- und Online-Kurse; 2016 waren es 5752 Personen, von denen 39 % Französischkurse und 23 % Deutschkurse, 20 % aber auch Italienischkurse und 18 % Englischkurse belegten. Die Einstellungspolitik auf Bundesebene beruht auf dem Grundsatz der Mehrsprachigkeit, und Stellenbeschreibungen, die diesem Grundsatz nicht entsprachen, wurden vom Parlament eingehend geprüft und bei Bedarf geändert. Die Delegierte des Bundes für Mehrsprachigkeit erhielt 2014 weitergehende Kompetenzen; sie geniesst nun mehr Eigenständigkeit und kann Empfehlungen aussprechen. Zudem schloss das Bundesamt für Kultur vierjährige Serviceverträge mit jedem der zwei- und dreisprachigen

[89] Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen, Thematischer Kommentar Nr. 2, «Die effektive Teilnahme von Personen, die zu nationalen Minderheiten gehören, am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten» (2008), S. 7.

[90] Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen, Thematischer Kommentar Nr. 2, «Die effektive Teilnahme von Personen, die zu nationalen Minderheiten gehören, am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten» (2008), S. 4.

Kantone (Bern/Berne, Freiburg/Fribourg, Valais/Wallis et Graubünden/Grischun/Grigioni) ab, um sie in ihrem Bemühen um eine bessere Sprachkompetenz des Personals ihrer kantonalen Verwaltung zu unterstützen und Übersetzungen zu finanzieren.

119. Seit 2014 sind neue Organisationen der Jenischen, Sinti und Manouches entstanden, die vielfältige Standpunkte innerhalb dieser Gemeinschaften vertreten: Einige verteidigen die Rechte der Jenischen, Sinti und Manouches insgesamt, andere dagegen befassen sich speziell mit dem Schutz der Rechte von Personen mit nomadischer oder halbnomadischer Lebensweise, der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die jenische Geschichte oder der Förderung der jenischen Kulturen. Diese Organisationen ebenso wie die Personen, die sie vertreten, berichten von chronischen Schwierigkeiten beim Versuch, sich in Fragen wie Bildung oder sozioökonomischen Belangen an die auf kantonaler oder lokaler Ebene zuständigen Behörden zu wenden. Auch durch die neuen Änderungen des Bundesgesetzes über das Gewerbe der Reisenden (vgl. Artikel 5) könnte die Teilhabe von Angehörigen der Gemeinschaften der Jenischen, Sinti und Manouches erschwert werden.

Empfehlungen

120. Der Beratende Ausschuss ruft die Behörden des Bundes und der Kantone auf, in Absprache mit den Vertreterinnen und Vertretern der Minderheiten, welche die Vielfalt innerhalb ihrer Gemeinschaften widerspiegeln, Möglichkeiten zur stärkeren Beteiligung von Angehörigen der nationalen Minderheiten am öffentlichen Geschehen zu prüfen, damit diese nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf kantonaler und interkantonaler Ebene an den Entscheidungsprozessen mitwirken können, beispielsweise durch ständige Mechanismen, Konsultativorgane oder Quoten in der öffentlichen Verwaltung.

121. Der Beratende Ausschuss ermutigt die Bundesbehörden, ihre Anstrengungen zur Förderung der Vielfalt und zur Stärkung der Mehrsprachigkeit auf Bundesebene fortzusetzen und sich insbesondere vermehrt um die Erhöhung des Anteils rätoromanischsprachiger Bundesangestellter zu bemühen.

Artikel 16 des Rahmenübereinkommens

Gebiets- und Verwaltungsreform

122. 2014 beschlossen die Gemeinden Castrisch, Duvin, Ilanz, Ladir, Luven, Pigniu, Pitasch, Riein, Rueun, Ruschein, Schnaus, Sevgein und Siat (im Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni) den Zusammenschluss zu einer neuen Gemeinde mit dem Namen Ilanz/Glion. Ilanz war die einzige deutschsprachige Gemeinde, alle anderen Gemeinden dagegen waren rätoromanischsprachig. Da die Zahl der Sprecher des Rätoromanischen in der neuen Gemeinde durch die Fusion auf über 40 % gestiegen war, hätte sie als «rätoromanischsprachig» im Sinne des kantonalen Sprachengesetzes gelten müssen. Um die Sprecher des Deutschen für die Fusion zu gewinnen, wurde ein Kompromiss gefunden: Die neue Gemeinde erkennt offiziell zwei Sprachen an, Deutsch und Rätoromanisch. Der Gebrauch des Rätoromanischen in der Verwaltung und in den Schulen ist gesichert, und in Ilanz gibt es eine zweisprachig geführte Schule. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass die Trennung der Gemeinde in zwei Teilgebiete in der Praxis fortbesteht (vgl. auch Artikel 11): Das Stadtzentrum (Ilanz) ist weiter deutschsprachig. Die umliegenden Stadtteile dagegen sind nach wie vor rätoromanischsprachig, und Rätoromanisch ist dort wie bisher Unterrichtssprache in der Primarschule.

Empfehlung

123. Der Beratende Ausschuss ruft die kantonalen Behörden in den zwei- und dreisprachigen Kantonen auf, sicherzustellen, dass bei einer Fusion von Verwaltungseinheiten die Vertreterinnen und Vertreter aller Gemeinschaften Gehör finden und dass die Rechte der Angehörigen von Sprachminderheiten infolge der Gebiets- und Verwaltungsreform nicht eingeschränkt werden. Er fordert die kantonalen und kommunalen Behörden auf, bei Bedarf und in Absprache mit den Vertreterinnen und Vertretern dieser Gemeinschaften die Mehrsprachigkeit im gesamten Gebiet der neuen mehrsprachigen Einheiten zu fördern und zu schützen.

Artikel 18 des Rahmenübereinkommens

Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Italien

124. Der Schweizerische Bundesrat und die italienische Regierung unterzeichneten 1982 und bekräftigten 1986 ein Protokoll zur Einsetzung einer «Schweizerisch-italienischen beratenden Kommission für kulturelle Fragen» (*Commissione culturale consultiva italo-svizzera*, auch «Consulta» genannt), um den kulturellen Austausch und die kulturellen Beziehungen zwischen den beiden Ländern auf nationaler wie regionaler Ebene, insbesondere zwischen den italienischsprachigen Schweizer Kantonen Tessin und Graubünden/Grischun/Grigioni einerseits und den benachbarten Regionen Italiens andererseits, zu fördern. An ihrer letzten Sitzung im September 2017 befasste sich die Kommission mit dem Unterrichten und Erlernen der italienischen Sprache. Dabei wurde vereinbart, die Schaffung zweisprachiger Schulen (einschliesslich Italienisch) weiter zu fördern. Eine speziell eingesetzte Arbeitsgruppe soll die Arbeit an diesen Themen fortsetzen. Der Beratende Ausschuss wurde von einigen seiner Gesprächspartner darüber informiert, dass die Ergebnisse dieser Konsultationen bei den betroffenen Gemeinschaften kaum bekannt sind.

Empfehlung

125. Der Beratende Ausschuss ermutigt die Behörden des Bundes, die Rechte der italienischsprachigen Minderheit weiter zu fördern, insbesondere durch die Fortsetzung der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Italien, und sicherzustellen, dass die Angehörigen der betroffenen Gemeinschaften konsultiert und informiert werden.

III. Schlussbemerkungen

126. Der Beratende Ausschuss ist der Ansicht, dass die vorliegenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen als Grundlage für die nächste Resolution des Ministerkomitees über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens durch die Schweiz dienen könnten.

127. Die Behörden werden ersucht, die detaillierten Bemerkungen und Empfehlungen in den Abschnitten I und II des vierten Gutachtens des Beratenden Ausschusses[91] zu berücksichtigen. Um die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zu verbessern, sind insbesondere noch folgende Massnahmen zu ergreifen.

Empfehlungen für ein umgehendes Handeln[92]

- Die Bundesbehörden müssen die Bevölkerung vermehrt über das geltende Recht zur Bekämpfung der Diskriminierung aufklären und erneut eine allgemeine Gesetzgebung gegen Diskriminierung auf Bundesebene erwägen; den Zugang zur Justiz für Angehörige nationaler Minderheiten, die Opfer von Diskriminierungen wurden, erleichtern, namentlich indem Nichtregierungsorganisationen befugt werden, im allgemeinen Interesse zu handeln und die Rechte und Interessen der Opfer zu vertreten; möglichst bald eine institutionell und finanziell unabhängige Menschenrechtsinstitution im Sinne der Pariser Grundsätze schaffen, deren Mandat und Handlungsfähigkeit zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte vollumfänglich gewährleistet ist; auf Bundes- und Kantonsebene Ombudsstellen («ombudsperson institutions») schaffen.

- Im Rahmen von zugänglichen, unvoreingenommenen und transparenten Verfahren Projekte finanziell unterstützen, welche die Identität und die Kultur von Personen mit fahrender Lebensweise bewahren und fördern; der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» ausreichende finanzielle und personelle Mittel gewähren, damit sie ihre Aufgaben erfüllen und die betroffenen Gemeinschaften erreichen kann; baldmöglichst den Entwurf des Aktionsplans des Bundes zur Förderung von Jenischen, Sinti und Manouches verabschieden und die darin enthaltenen Massnahmen rasch umsetzen; die Bevölkerung für die fahrende Lebensweise sensibilisieren; innerhalb der im Entwurf des Aktionsplans vorgesehenen Frist genügend Stand- und Durchgangsplätze schaffen.

- Sämtliche, namentlich öffentlich bekundete Formen von Intoleranz systematisch und unverzüglich verurteilen, sei es Antiziganismus, Antisemitismus oder Muslimfeindlichkeit; solche Bekundungen systematisch untersuchen und die Urheber strafrechtlich verfolgen; Angehörigen nationaler Minderheiten die Möglichkeit gewähren, als Opfer von Hassreden ihre Rechte gerichtlich einzuklagen, namentlich indem Nichtregierungsorganisationen befugt werden, im allgemeinen Interesse zu handeln und die Rechte und Interessen der Opfer zu vertreten; die identifizierten Massnahmen unverzüglich weiterverfolgen und auf Bundes- und Kantonsebene umsetzen, damit die Sicherheit der Angehörigen nationaler Minderheiten gewährleistet ist.

[91] Ein Link zu diesem Gutachten wird im Resolutionsentwurf vor der Vorlage beim GR-H (Rapporteur Group on Human Rights) eingefügt.
[92] Die folgenden Empfehlungen sind in der Reihenfolge der entsprechenden Artikel des Rahmenübereinkommens aufgeführt.

Weitere Empfehlungen[93]

- Bei der Erarbeitung neuer Gesetzestexte, z. B. über die öffentliche Ordnung, gebührend auf die Erhaltung der Identität und der Kultur von Angehörigen nationaler Minderheiten achten und deren Recht schützen, ihre Traditionen auszuüben; sicherstellen, dass das revidierte Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden und die entsprechende Verordnung im Verhältnis zu den angestrebten Zielen ausgelegt und angewandt werden.

- Auf Bundesebene vermehrt Sensibilisierungsprojekte fördern, die darauf abzielen, Vorurteile gegenüber der fahrenden Lebensweise von Jenischen, Sinti und Manouches abzubauen, namentlich Projekte, die sich an Medien oder Medienschaffende richten.

- Die Anstrengungen auf Bundesebene fortführen, welche für die tatsächliche Gleichstellung der Angehörigen sämtlicher Sprachgemeinschaften sorgen, so dass die Menschen im Verkehr mit der Bundesverwaltung weiterhin ihre eigene Sprache verwenden können; im Ermessen der Behörden und nach Absprache mit den Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Minderheiten die wichtigsten Bundesgerichtsentscheide zu den Rechten von Angehörigen nationaler Minderheiten in andere Landessprachen übersetzen lassen; bei Aktivitäten des Alltags, Informationskampagnen, in Justiz und Verwaltung im Kanton Graubünden vermehrt die Verwendung der Minderheitensprachen fördern.

- Im Bereich der Schul- und Berufsbildung weiterhin flexible und an Personen mit fahrender Lebensweise angepasste Lösungen entwickeln und die betroffenen Familien in die Ausarbeitung neuer Projekte involvieren, um das Recht der Kinder auf Bildung zu wahren und Bedingungen zu schaffen, die es erlauben, dieses Recht mit dem Recht auf eine fahrende Lebensweise zu vereinbaren; die jenische Kultur und Geschichte in die Lehrpläne und Lehrmittel integrieren, um die Vielfalt und die soziale Integration in der Bevölkerung zu fördern sowie das Bewusstsein für die fahrende Lebensweise und deren Akzeptanz zu stärken.

- Das Unterrichten von und den Unterricht in Italienisch und Rätoromanisch ausserhalb der Gebiete, in denen die Angehörigen dieser Sprachminderheiten traditionell leben, ermöglichen, namentlich in den grossen Städten; den Dialog mit den Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Minderheiten suchen und den Bedarf der Rätoromanisch- und Italienischsprachigen an Sekundarschulunterricht (Sekundarstufe II) in ihrer Sprache identifizieren.

- In Absprache mit den Vertreterinnen und Vertretern der Minderheiten, welche die Vielfalt in ihren Gemeinschaften widerspiegeln, Möglichkeiten zur stärkeren Beteiligung von Angehörigen der nationalen Minderheiten am öffentlichen Geschehen prüfen, damit diese nicht nur auf Bundes- sondern auch auf kantonaler und interkantonaler Ebene an den Entscheidungsprozessen mitwirken können, beispielsweise durch dauerhafte

[93] Die folgenden Empfehlungen sind in der Reihenfolge der entsprechenden Artikel des Rahmenübereinkommens aufgeführt.

Mechanismen, Konsultativorgane oder Kontingente in der öffentlichen Verwaltung.