



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Der Bundesrat**

**Vierter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des  
Rahmenübereinkommens des Europarates  
zum Schutz nationaler Minderheiten**

Februar 2017

EINLEITUNG .....	4
A. Allgemeines .....	4
B. Aktualisierte statistische Angaben zu den nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten .....	6
I. ERSTER TEIL .....	11
A. Ergebnisse des dritten Überwachungszyklus .....	11
B. Verbreitung der Ergebnisse des dritten Überwachungszyklus .....	12
C. Folgemaßnahmen .....	13
D. Beteiligung der Organisationen der nationalen Minderheiten und der Nichtregierungsorganisationen .....	14
E. Massnahmen, um das Rahmenübereinkommen besser bekannt zu machen .....	15
II. ZWEITER TEIL .....	16
A. Mangel an Plätzen für Jenische, Sinti und Manouches und Roma .....	16
1. Die heutige Situation im Bereich der Stand-, Durchgangs- und Transitplätze ...	16
2. Parlamentarische Vorstösse zu diesem Thema .....	20
3. Protestaktionen der Jenischen .....	20
4. Kulturbotschaft 2016–2020 .....	20
5. Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz» .....	21
B. Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz .....	23
1. Bekämpfung von Antisemitismus .....	23
2. Entscheide und Urteile zur Strafnorm der Rassendiskriminierung .....	25
3. Bekämpfung von rassistischen Äusserungen im Internet, in den Medien und im politischen Diskurs .....	26
4. Monitoring zum «Zusammenleben in der Schweiz» .....	27
5. Von Bund und Kantonen gestützte Massnahmen zur Förderung der Vielfalt und der Toleranz in der Schweizer Gesellschaft .....	28
C. Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung .....	28
1. Institutionelle Mehrsprachigkeit: Verwendung der Minderheitensprachen in der Bundesverwaltung und im Umgang mit den Bundesbehörden .....	29
2. Förderung der Mehrsprachigkeit und Vertretung der Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung .....	30
III. DRITTER TEIL .....	33
ARTIKEL 3 .....	33
A. Die nationale Minderheit der Jenischen und Sinti und Manouches .....	33
B. Die Anerkennung weiterer nationaler Minderheiten. Die Frage der Schweizer Roma	35
ARTIKEL 4 .....	38
A. Rechtsschutz und Rechtsmittel gegen Diskriminierung .....	38
1. Rechtsratgeber rassistische Diskriminierung .....	38
2. Diskriminierungsschutz in den kantonalen Integrationsprogrammen KIP .....	39
B. Antidiskriminierungsgesetz .....	40
C. Statistische Daten zur Diskriminierung .....	42
D. Nationale Menschenrechtsinstitution .....	43
ARTIKEL 5 .....	44
A. Finanzielle Unterstützung für die Vereine der Fahrenden, der Jenischen und der Sinti und Manouches .....	44
B. Förderung der jenischen Sprache .....	45
C. Förderung der Kultur und der Künste der Jenischen, Sinti und Manouches und Roma ..	45
.....	45

D. Förderung der Landessprachen und der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften in der Schweiz .....	46
ARTIKEL 6 .....	47
A. Förderung der Achtung und des Verständnisses der Kultur der Jenischen, Sinti und Manouches und Roma .....	47
B. Förderung der Achtung und Toleranz gegenüber der jüdischen Minderheit .....	50
1. Antisemitismus in der Schweiz: die aktuelle Situation .....	50
2. Schutz jüdischer Personen und Institutionen vor feindseligen Handlungen .....	51
C. Förderung der Achtung und Toleranz gegenüber den Schweizer Muslimen .....	56
1. Öffentlich-rechtliche Anerkennung muslimischer Religionsgemeinschaften durch die Kantone .....	56
2. Entwicklung der Dialoge mit der muslimischen Bevölkerung .....	57
3. Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft .....	59
4. Die Frage der Rechtsstellung als nationale Minderheit .....	60
ARTIKEL 9 .....	61
A. Der Beitrag der SRG zur Verständigung zwischen den verschiedenen Sprachregionen des Landes .....	62
B. Italienischsprachige Informationsvermittlung im Kanton Graubünden .....	63
C. Medienbezogene Massnahmen, die in der Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma» zur Diskussion standen .....	63
D. Berichterstattung über Jenische und Roma .....	64
ARTIKEL 10 .....	64
A. Gebrauch von Minderheitensprachen in mehrsprachigen Kantonen .....	65
ARTIKEL 12 .....	65
A. Harmonisierung des Unterrichts in den Landessprachen .....	65
B. Entwicklung des schulischen Austauschs .....	69
C. Massnahmen der Kantone zur Förderung der Mehrsprachigkeit der Schülerinnen und Schüler .....	69
D. Schulbesuch der Kinder von Jenischen, Sinti und Manouches und Roma .....	71
E. Schulische Vermittlung von Wissen über die Kultur der Jenischen, Sinti und Manouches und Roma .....	72
F. Schulische Vermittlung von Wissen über das Judentum, den Antisemitismus und den Holocaust .....	73
G. Schwierigkeiten jüdischer Schülerinnen und Schüler in öffentlichen Schulen .....	75
ARTIKEL 14 .....	77
A. Italienischunterricht ausserhalb der italienischen Schweiz .....	77
B. Unterricht in rätoromanischer Sprache .....	79
1. Rumantsch Grischun in der Schule .....	79
2. Unterrichtsangebot in rätoromanischer Sprache .....	80
ARTIKEL 15 .....	81
A. Mechanismen für die Mitwirkung der Jenischen, Sinti und Manouches und Roma .....	81

# EINLEITUNG

## A. Allgemeines

1. Die Schweiz, auf deren Staatsgebiet Gemeinschaften mit unterschiedlichen Sprachen, Kulturen und Religionen leben, setzt sich für grundrechtskonforme Lebensbedingungen der Angehörigen nationaler Minderheiten ein. Die Umsetzung der Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten entspricht dem traditionellen Engagement der Schweiz für den Schutz der Menschenrechte.

2. Die Schweiz ratifizierte das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (im Folgenden: «das Rahmenübereinkommen») am 21. Oktober 1998. Das Übereinkommen trat für die Schweiz am 1. Februar 1999 in Kraft.

Zum Zeitpunkt der Ratifikation waren folgende Gruppierungen als nationale Minderheiten anerkannt:

- *die sprachlichen Minderheiten;*
- *die Schweizer «Fahrenden»;*
- *die Mitglieder der jüdischen Gemeinschaften der Schweiz.*

Am 16. Mai 2001 übermittelte die Schweiz ihren ersten Staatenbericht über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens; der erste Überwachungszyklus wurde mit der Resolution des Ministerkomitees vom 10. Dezember 2003 [ResCMN(2003)13] abgeschlossen. Am 31. Januar 2007 übermittelte die Schweiz ihren zweiten Staatenbericht; der zweite Überwachungszyklus wurde mit der Resolution des Ministerkomitees vom 19. November 2008 [ResCMN(2008)10] abgeschlossen. Am 26. Januar 2012 übermittelte die Schweiz ihren dritten Staatenbericht; der dritte Überwachungszyklus wurde mit der Resolution des Ministerkomitees vom 28. Mai 2014 [ResCMN(2014)6] abgeschlossen.

3. Die Schweiz legt hiermit **ihren Vierten Staatenbericht** vor. Er wurde nach den Vorgaben der am 30. April 2013 vom Ministerkomitee angenommenen «Richtlinien für Staatenberichte des vierten Überwachungszyklus» ausgearbeitet. Dieser Bericht konzentriert sich auf die getroffenen und geplanten Massnahmen betreffend die Fragen und Probleme, die im dritten Überwachungszyklus angesprochen worden waren. Die Schweiz wurde nicht ersucht, im Rahmen ihres vierten Berichts einen spezifischen Fragenkatalog zu beantworten.

4. Der Vierte Bericht wurde vom *Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)* ausgearbeitet, das in der Bundesverwaltung für die Koordination der Umsetzung des Rahmenübereinkommens zuständig ist. Das EDA konsultierte *die anderen betroffenen eidgenössischen Departemente* und koordinierte ihre Beiträge, darunter das Eidgenössische Departement des Innern (EDI); das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD); das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF); das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD); das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Konsultiert wurden zudem die Bundeskanzlei (BK) und die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), eine unabhängige ausserparlamentarische Kommission, die dem EDI angegliedert ist.

5. Die 26 Kantone wurden einzeln konsultiert und konnten in diesem Rahmen zum Berichtsentwurf Stellung nehmen und einen Beitrag leisten. Auch mehrere spezialisierte interkantonale Konferenzen<sup>1</sup> wurden konsultiert.

Die Gemeinden und Städte wurden ebenfalls konsultiert, und zwar durch den Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) und den Schweizerischen Städteverband (SSV).

6. Die Schweizer Jenischen und Sinti und Manouches<sup>2</sup>, die als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens<sup>3</sup> anerkannt sind, wurden im Rahmen der Ausarbeitung dieses Berichts konsultiert. Befragt wurden die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», der Verein «Radgenossenschaft der Landstrasse», die «Bewegung der Schweizer Reisenden», der Verein «Schweizer Jenische», die Organisation «Citoyens Nomades», der Verein «Schäft Qwant», die Organisation «Cooperation Jenische Kultur», die Stiftung «Naschet Jenische», der Verein «Sinti-Manouches Suisse», die Genossenschaft «Fahrendes Zigeuner-kulturzentrum», der Verein «Jenisch-Manouches-Sinti» (JMS), die schweizerische evangelische Zigeunermission «Vie et Lumière».

Die Vereinigungen «Bewegung der Schweizer Reisenden», «Citoyens Nomades» und «Schweizer Jenische» haben durch die «European Yenish Union» gemeinsam Stellung bezogen.

7. Die Schweizer Roma<sup>4</sup> wurden durch die dem Bund bekannten Organisationen «Roma Foundation», den Verein «Romano Dialog» und die Organisation «RJS Art Kollektiv» konsultiert.

Der im Februar 2016 gegründete «Verband Sinti und Roma Schweiz» (VSRS), der sich insbesondere für die Erhaltung der Kultur und der Lebensweise der fahrenden Sinti und Roma innerhalb und ausserhalb der Schweiz einsetzt<sup>5</sup>, wurde ebenfalls konsultiert.

Die «Roma Foundation», das «RJS Art Kollektiv», der «Verband Sinti und Roma Schweiz» sowie die Organisation «Verein Roma Visionen RV» haben sich in einer gemeinsamen Stellungnahme geäussert.

---

<sup>1</sup> Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK); Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK); Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD); Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK).

<sup>2</sup> Der vorliegende Bericht verwendet mit Ausnahme der zitierten früheren Texte und anderen Quellen den Begriff «Sinti und Manouches», damit die unterschiedlichen Positionen berücksichtigt sind. Die «Roma Foundation» einerseits erachtet die Manouches als eine von den Sinti losgelöste Gruppe. Für die «Zigeunermission», die «Sinti-Manouches Suisse» und den «Verband Sinti und Roma Schweiz» beziehen sich die beiden Benennungen «Sinti» und «Manouches» auf die gleiche Gruppe, es handle sich lediglich um eine unterschiedliche Benennung, je nach Sprachregion.

<sup>3</sup> Hierzu siehe unten Dritter Teil, ad Art. 3, Kap. A.

<sup>4</sup> Hierzu siehe unten Dritter Teil, ad Art. 3, Kap. B.

<sup>5</sup> Laut Angaben des Handelsregisterauszugs:

<https://www.moneyhouse.ch/de/company/verband-sinti-und-roma-schweiz-vsrs-13578214791>

8. *Die jüdische Gemeinschaft*, die als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens anerkannt ist, wurde im Rahmen der Ausarbeitung dieses Berichts konsultiert. Befragt wurden der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG), die Plattform der Liberalen Juden der Schweiz (PLJS) und die Coordination Intercommunautaire contre l'Antisémitisme et la Diffamation (CICAD).

9. *Die sprachlichen Minderheiten*, die als nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens anerkannt sind, wurden durch die «Lia Rumantscha» sowie «Pro Grigioni Italiano» (Pgi), den Verein «Helvetia Latina» und die Stiftung «Forum für die Zweisprachigkeit» konsultiert.

10. *Mehrere NGO*, die im Bereich *Menschenrechts- und Minderheitenschutz* sowie *Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus* aktiv sind, wurden bei der Ausarbeitung dieses Berichts durch den Verein humanrights.ch, Amnesty International Schweiz, die Gesellschaft für bedrohte Völker (Schweiz), die Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz, die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) und die Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA-Schweiz) konsultiert.

11. Der vorliegende Bericht wurde in den *vier Landes- und Amtssprachen* – Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch – verfasst beziehungsweise in sie übersetzt.

Der vorliegende Bericht kann in den vier Landessprachen der Schweiz auf der Website des Europarates zu den nationalen Minderheiten<sup>6</sup> sowie auf der Website der Direktion für Völkerrecht (DV) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA)<sup>7</sup> *eingesehen* werden.

## **B. Aktualisierte statistische Angaben zu den nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten**

12. Die **jährliche Strukturhebung im Rahmen der Eidgenössischen Volkszählung** erfasst unter anderem Daten zur *Sprache* und zur *Religionszugehörigkeit* der befragten Personen.

Im Hinblick auf die *Sprachen* werden folgende Fragen gestellt:

- *Welches ist Ihre Hauptsprache, das heisst die Sprache, in der Sie denken und die Sie am besten beherrschen?* Die Befragten können mehrere Hauptsprachen angeben. Zulässig sind bis zu drei Hauptsprachen pro Person.
- *Welche Sprache(n) sprechen Sie üblicherweise zu Hause oder mit Angehörigen?* Es sind mehrere Angaben möglich.
- *Welche Sprache(n) sprechen Sie üblicherweise bei der Arbeit oder an der Ausbildungsstätte?* Es sind mehrere Angaben möglich.

<sup>6</sup> <http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring-2016#Switzerland>

<sup>7</sup> <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/internationale-uebereinkommenzumschutzdermensenrechte/rahmeneuebereinkommen-europarat-schutz-nationaler-minderheiten.html>

**13. Die jährliche Strukturerhebung im Rahmen der Eidgenössischen Volkszählung 2014<sup>8</sup>: Bevölkerung nach Sprachen und Religionen** (veröffentlicht am 28. Januar 2016) bietet hinsichtlich der *Sprachen* folgende Daten und Indikatoren:

Ständige Wohnbevölkerung nach Hauptsprache(n), 1970–2014:

	1970	1980	1990	2000	2014 1)
Bevölkerung	6'011'469	6'160'950	6'640'937	7'100'302	8'041'310
Deutsch / Schweizerdeutsch	66.1	65.5	64.6	64.1	63.3
Französisch	18.4	18.6	19.5	20.4	22.7
Italienisch	11.0	9.6	7.7	6.5	8.1
Rätoromanisch	0.8	0.8	0.6	0.5	0.5
Andere Sprachen	3.7	5.5	7.7	8.5	20.9

1) Ab 2010, Daten kommen aus der Stichprobenerhebung. Das Vertrauensintervall ist in jedem Fall weniger als +/- 0,2%.

Quellen: 1970-2000: VZ; 2014: SE

*Kommentar:*

Die Anteile des Deutschen, Italienischen und Rätoromanischen als Hauptsprache(n) haben zwischen 1970 und 2014 leicht abgenommen: Deutsch von 66 % auf 63 %, Italienisch von 11 % auf 8 % und Rätoromanisch von 1 % auf 0,5 %. Hingegen hat der Anteil der Personen, die Französisch als Hauptsprache angegeben haben, etwas zugenommen: von 18 % auf 23 %. Auch der Anteil der Personen, die eine Nicht-Landessprache angegeben haben, ist angestiegen: von 4 % auf 21 %. Dies erklärt sich teilweise dadurch, dass seit 2010 mehrere Hauptsprachen angegeben werden können.

Englisch und Portugiesisch sind die Fremdsprachen, die am häufigsten erwähnt werden. 2014 nannten 4,6 % respektive 3,6 % der ständigen Wohnbevölkerung diese Sprachen als Hauptsprache. Es folgen das Albanische mit 3 % und das Serbokroatische mit 2,5 % vor dem Spanischen mit 2,2 %. Diese Sprachen werden ähnlich oft wie die mit Angehörigen und bei der Arbeit gesprochenen Sprachen genannt<sup>9</sup>, eine Ausnahme ist das Spanische, das weniger häufig als das Portugiesische als Sprache am Arbeitsplatz genannt wird.

<sup>8</sup> Die Daten aus der Strukturerhebung **2015** finden sich im Anhang zu diesem Bericht; da sie erst kürzlich (am 31. Januar 2017) veröffentlicht wurden, sind sie nicht kommentiert.

<sup>9</sup> Informationen zu den Sprachen, die gewöhnlich zu Hause oder bei der Arbeit/an der Ausbildungsstätte gesprochen werden, sind nur für Personen ab 15 Jahren vorhanden.

## Ständige Wohnbevölkerung nach Bezirk und Hauptsprachen; Auszug der Bezirke des Kantons Graubünden, Zeitraum 2010–2014:

	Deutsch		Französisch		Italienisch		Rätoromanisch		Andere Sprachen	
	Anteil in %	Vertrauensintervall ± (in %)	Anteil in %	Vertrauensintervall ± (in %)	Anteil in %	Vertrauensintervall ± (in %)	Anteil in %	Vertrauensintervall ± (in %)	Anteil in %	Vertrauensintervall ± (in %)
Bezirk Albula	76.3	2.5	(1.6)	(0.8)	6.6	1.5	26.8	2.6	12.7	2.1
Distretto di Bernina	15.4	2.7	(1.4)	(0.9)	92.5	2.0	(1.2)	(0.8)	(4.7)	(1.7)
Bezirk Hinterrhein	89.2	1.6	(0.8)	(0.4)	4.0	1.0	7.8	1.3	12.4	1.7
Bezirk Imboden	87.1	1.3	(1.1)	(0.4)	5.4	0.9	10.1	1.2	14.2	1.4
Bezirk Inn	54.7	2.7	(1.7)	(0.7)	6.5	1.4	57.4	2.7	10.9	1.8
Bezirk Landquart	92.3	1.0	(0.8)	(0.3)	3.6	0.6	3.7	0.6	10.9	1.1
Bezirk Maloja / Distretto di Maloggia	65.0	1.9	3.0	0.7	27.2	1.7	14.9	1.4	18.1	1.6
Distretto di Moesa	10.4	1.8	(3.6)	(1.1)	88.4	2.0	0.3	0.3	12.6	2.1
Bezirk Plessur	86.5	0.9	1.5	0.3	6.1	0.6	6.2	0.6	16.2	1.0
Bezirk Prättigau-Davos	90.1	1.0	(1.3)	(0.4)	3.1	0.6	1.5	0.4	13.4	1.2
Bezirk Surselva	55.4	1.8	(1.0)	(0.4)	2.7	0.6	57.7	1.8	8.4	1.1

() Extrapolation aufgrund von 49 oder weniger Beobachtungen. Die Resultate sind mit grosser Vorsicht zu interpretieren.  
Quelle: SE, kumulierte Daten 2010-2014

### *Kommentar:*

Die in diesem Bericht vorgestellten Daten stammen aus einer Stichprobenerhebung, die nur einen Teil der ständigen Wohnbevölkerung in Privathaushalten erfasst. Daher sind die Ergebnisse mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Diese lässt sich quantifizieren, indem das Vertrauensintervall berechnet wird: je höher dieses Intervall, desto ungenauer sind die Ergebnisse. Um diese Ungenauigkeit zu reduzieren und die Nutzung der Daten für kleinere geografische Einheiten wie etwa die Bezirke des Kantons Graubünden zu ermöglichen, wurden die Daten der Erhebungen 2010, 2011, 2012, 2013 und 2014 kumuliert. Aus Gründen der Lesbarkeit wird das Vertrauensintervall (95 %) nicht erläutert.

## **14. Die jährliche Strukturhebung im Rahmen der Eidgenössischen Volkszählung 2014<sup>10</sup>: Bevölkerung nach Sprachen und Religionen** (veröffentlicht am 28. Januar 2016) bietet hinsichtlich der *Religionen* folgende Daten und Indikatoren:

### Ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren nach Religionszugehörigkeit, 1970–2014:

Wohnbevölkerung	Anteil in %								
	Evangelisch-reformiert	Römisch-katholisch	Andere christliche Glaubensgemeinschaften	Jüdische Glaubensgemeinschaften	Islamische Glaubensgemeinschaften	Andere Religionsgemeinschaften 4)	Konfessionslos	Ohne Indikation	
1970	4'575'416	48.8	46.7	2.0	0.4	0.2	0.1	1.2	0.4
1980	4'950'821	45.3	46.2	2.2	0.3	0.7	0.2	3.9	1.2
1990	5'495'018	39.6	46.2	3.4	0.2	1.6	0.3	7.5	1.1
2000	5'868'572	33.9	42.3	4.3	0.2	3.6	0.7	11.4	3.6
2014	6'829'610	25.5	37.9	5.7	0.2	5.1	1.3	23.0	1.2

1) Seit 2010 stammen die Daten aus Stichprobenerhebungen. Das Vertrauensintervall ist in allen Fällen niedriger als +/- 0,2 %.

<sup>10</sup> Siehe Fussnote 8 betreffend die Daten aus der Strukturhebung 2015.



### *Kommentar:*

Die Informationen zur Religionszugehörigkeit beziehen sich auf die ständige Wohnbevölkerung über 15 Jahren in Privathaushalten. Die Anteile der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Landeskirchen haben zwischen 2000 und 2012–2014 leicht abgenommen (um 4,3 bzw. 7,7 Prozentpunkte), im Gegensatz dazu hat der Anteil der muslimischen Religionsgemeinschaften leicht zugenommen (um 1,4 Prozentpunkte). Der Anteil der jüdischen Religionsgemeinschaften ist praktisch gleich geblieben, derjenige der Konfessionslosen ist um 11 Prozentpunkte gestiegen.

Die Religionsgemeinschaften unterscheiden sich durch verschiedene demografische Aspekte, darunter vor allem ihre Altersstruktur und ihre Migrationskomponente. Namentlich die Zuwanderung aus Spanien und Portugal seit den 1990er-Jahren haben den Rückgang des Anteils der römisch-katholischen Kirche verringert. Die Protestanten hingegen haben nicht von der Zuwanderung profitiert und gehören einer älteren Bevölkerungsgruppe an. Die Muslime und Musliminnen verzeichnen den höchsten Anteil an Personen mit Migrationshintergrund der ersten (80 %) und der zweiten Generation (14 %). 31 % sind Schweizer oder Schweizerinnen mit Migrationshintergrund, 60 % sind Ausländerinnen oder Ausländer der ersten Generation. Nach der Zuwanderung von türkischen Staatsangehörigen (infolge des Militärputsches im Jahr 1981) wuchsen die muslimischen Gemeinschaften aufgrund der Migrationsbewegungen vom Balkan in die Schweiz in den 1990er-Jahren während und nach dem Jugoslawien-Krieg nochmals an und bilden heute die jüngste Gemeinschaft. Die jüdischen Gemeinschaften sind zahlenmässig stabil und weisen eine ausgeglichene Altersstruktur auf. Der Migrationseffekt ist bei den jüdischen Gemeinschaften älter und folglich schwächer. 35 % ihrer Mitglieder sind Schweizerinnen und Schweizer ohne Migrationshintergrund (gegenüber 64 % im Schweizer Durchschnitt), 36 % mit Migrationshintergrund (13 % im Schweizer Durchschnitt), und 26 % sind Ausländerinnen oder Ausländer der ersten Generation (20 % im Schweizer Durchschnitt).

15. Die «**Erhebung zur Sprache, Religion und Kultur**» (**ESRK**) wurde erstmals 2014 im Rahmen des neuen Volkszählungssystems durchgeführt, um diese Aspekte zu vertiefen. Die ersten Ergebnisse zu den Themen Kultur und Religion wurden im April 2016 zum Thema Sprachen im Oktober 2016 publiziert<sup>11</sup>. Es handelt sich um eine Stichprobenbefragung von 16 000 Personen, die künftig alle fünf Jahre wiederholt wird. Sie liefert unter anderem Antworten auf die folgenden Fragen:

- Wie gross ist der Anteil der Personen, die regelmässig mehrere Sprachen sprechen?
- Wie übt man seine Religion aus? Woran glauben Menschen, die konfessionslos sind?
- Wie wird die Kultur in der Schweiz gelebt?

Diese statistischen Daten dienen als Grundlage für die Beobachtung von Entwicklungen und als Input für Vertiefungsanalysen. Sie tragen damit unter anderem zur Ausrichtung der Mehrsprachigkeits-, der Integrations- und der Kulturpolitik in der Schweiz bei.

Was die Sprachen anbetrifft, ist die Schweiz nicht nur ein mehrsprachiges Land, sondern der Grossteil der Bevölkerung verwendet mehrere Sprachen: Nahezu zwei Drittel (64 %) der

---

<sup>11</sup> Siehe Anhang: Religiöse und spirituelle Praktiken und Glaubensformen in der Schweiz vom 22. April 2016 und Sprachliche Praktiken in der Schweiz vom 5. Oktober 2016:  
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/erhebungen/esrk.html>

Personen ab 15 Jahren verwenden mindestens einmal pro Woche mehr als eine Sprache in mündlicher oder schriftlicher Form in der Familie, bei der Arbeit oder in der Freizeit (Freunde, Lektüre und Medien).

*Das Rätoromanische* ist 2014 die (oder eine der) Hauptsprache(n) von rund 40 000 Personen, also von 0,5 % der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren in der Schweiz. In der rätoromanischen Schweiz verwenden 77 % der Bevölkerung mindestens einmal pro Woche eine romanische Sprache. Ein Vergleich der Altersstruktur der Schweizer Bevölkerung und der Bevölkerungsgruppe, für die das Rätoromanische die (oder eine der) regelmässig verwendete(n) Sprache(n) ist, zeigt, dass diese Gruppe geringfügig älter ist: Die 65- bis 74-Jährigen stellen 18 % der Romanischsprachigen gegenüber 12 % der Gesamtbevölkerung der Schweiz. Berücksichtigt man sowohl die Personen, die das Rätoromanische manchmal oder regelmässig sprechen als auch diejenigen, die es als Kinder sprachen, beläuft sich der Anteil der Romanischsprachigen auf 1,5 % der Bevölkerung. Von ihnen geben nur 55 % an, diese Sprache noch zu verwenden; ein Drittel verwendet sie täglich oder fast täglich, 17 % mindestens einmal pro Woche; 6 % weniger als einmal pro Woche und 45 % niemals.

Die Mehrheit der Personen, die das Rätoromanische mindestens einmal pro Woche verwendet, greift auf andere Sprachen zurück, und zwar weitaus häufiger als in der übrigen Wohnbevölkerung der Schweiz üblich.

## I. ERSTER TEIL

### *Praktische Massnahmen auf nationaler Ebene, um die Ergebnisse des dritten Überwachungszyklus besser bekannt zu machen*

#### **A. Ergebnisse des dritten Überwachungszyklus**

16. Nach Ablauf des dritten Überwachungszyklus wurden zu den *nachfolgenden Themen* Empfehlungen an die Schweiz abgegeben:

##### **Umgehendes Handeln ist in folgenden Bereichen erforderlich:**

- *Mangel an Stand-, Durchgangs- und Transitplätzen für Fahrende;<sup>12</sup>*
- *Alle Ausprägungen von Rassismus und Intoleranz, einschliesslich im politischen Diskurs und im Internet;*
- *innerhalb der Bundesverwaltung: Tatsächliche Gleichstellung der Amtssprachen der Schweiz; Angehörige sprachlicher Minderheiten sollen ihre eigene Sprache verwenden können; anteilmässige Vertretung von Angehörigen sprachlicher Minderheiten in den Verwaltungsstrukturen.*

Die getroffenen Massnahmen zur Behandlung von Bereichen, die ein umgehendes Handeln erfordern, werden weiter unten im Zweiten Teil des Berichts erläutert.

##### **Weitere Empfehlungen:**

- *bessere Aufklärung über die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel gegen Diskriminierung;*
- *umfassendes Antidiskriminierungsgesetz und Datenerhebung über Diskriminierung;*
- *Finanzhilfe an die Vereinigungen der Fahrenden und wirksame Mechanismen zu deren Anhörung;*
- *Sensibilisierung der Bevölkerung für die traditionelle Lebensweise der Fahrenden<sup>13</sup>;*
- *Unterstützung der Medien für die Sprachminderheiten und erleichterter Zugang der Fahrenden zu den Medien;*
- *Behebung der Schwierigkeiten bezüglich des Bildungszugangs der Kinder von Fahrenden, die eine nomadische Lebensweise pflegen.*

Die getroffenen Massnahmen zur Behandlung der weiteren Empfehlungen werden im Folgenden im Dritten Teil des Berichts erläutert.

---

<sup>12</sup> Vom Europarat verwendete Terminologie. Zu der inzwischen in der Schweiz verwendeten Terminologie siehe Erläuterungen zu Artikel 3, Kapitel A.

<sup>13</sup> *idem.*

## B. Verbreitung der Ergebnisse des dritten Überwachungszyklus

17. Das *dritte Gutachten über die Schweiz*, das der Beratende Ausschuss des Rahmenübereinkommens am 5. März 2013<sup>14</sup> in französischer und englischer Fassung verabschiedet hatte, wurde auf Veranlassung des Bundes (Bundeskanzlei) ins Deutsche, Italienische und erstmals ins Rätoromanische übersetzt. Gleiches gilt für die *Stellungnahme der Schweiz zum dritten Gutachten* (November 2013). Alle Sprachversionen des dritten Gutachtens und der Stellungnahme der Schweiz wurden dem Sekretariat des Rahmenübereinkommens übermittelt, das sie in seine Datenbank aufgenommen hat.<sup>15</sup>

Diese Dokumente wurden im November 2013 auf der offiziellen Website des EDA veröffentlicht, sobald die Stellungnahme der Schweiz an die Behörden des Europarats übermittelt worden war. Alle beteiligten Parteien, Behörden, Organisationen der nationalen Minderheiten sowie NGO wurden schriftlich über die Veröffentlichung des dritten Gutachtens und der Stellungnahme der Schweiz informiert.

Zur Erarbeitung der Stellungnahme der Schweiz wurde das dritte Gutachten bereits nach seiner Zustellung durch den Europarat an die Schweiz im Juni 2013 in der französischen und englischen Fassung an alle betroffenen Behörden respektive die zuständigen Dienststellen der Bundesverwaltung, die Kantone, die betroffenen kantonalen Direktorenkonferenzen, den Schweizerischen Gemeindeverband und den Schweizerischen Städteverband weitergeleitet. Sobald die Übersetzungen des dritten Gutachtens in die anderen Landessprachen vorlagen, wurden sie den Behörden ebenfalls in den entsprechenden Amtssprachen zugestellt.

18. Die *Resolution des Ministerkomitees* vom 28. Mai 2014 zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens durch die Schweiz wurde auf Veranlassung des Bundes ins Deutsche, Italienische und Rätoromanische übersetzt und in diesen drei Sprachen sowie auf Französisch und Englisch auf der Website des EDA veröffentlicht. Alle Sprachversionen sind ebenfalls in der Datenbank des Europarats verfügbar.

Die betroffenen Bundesämter wurden darüber informiert. Ausserdem erhielten alle Kantone, die betroffenen kantonalen Direktorenkonferenzen sowie der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband ein Schreiben in ihrer jeweiligen Amtssprache, in dem sie auf die Resolution und deren Veröffentlichung auf der Website des EDA aufmerksam gemacht wurden. Sie wurden ersucht, die Probleme und Fragen, die ihre Zuständigkeitsbereiche betreffen und ein umgehendes Handeln erfordern, zur Kenntnis zu nehmen, an die direkt betroffenen Dienststellen und Organisationen weiterzuleiten und diese für die Belange zu sensibilisieren. Besonders hingewiesen wurden sie auf die Feststellung des Ministerkomitees betreffend den «*gravierenden Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende*» und den Appell an die Schweizer Behörden aller Ebenen, ihre Bemühungen zu verstärken, um den Mangel möglichst rasch zu beheben. Ferner wurde auch besonders darauf hingewiesen, dass das Ministerkomitee die Schweizer Behörden ersucht, die «*ergriffenen Massnahmen zur Behebung der Schwierigkeiten bezüglich des Bildungszugangs der Kinder von Fahrenden, die eine nomadische Lebensweise pflegen, [...] fortzusetzen und zu verstärken*».

Die Organisationen der nationalen Minderheiten und die NGO haben den Resolutionstext in ihrer Arbeitssprache erhalten; dabei wurden sie über dessen Veröffentlichung auf der Website des EDA und die Verteilung an die betroffenen Behörden informiert.

---

<sup>14</sup> Am 17. Juni 2013 offiziell an die Schweizer Behörden übermittelt.

<sup>15</sup> <http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring-2016#Switzerland>

## C. Folgemassnahmen

19. Am 9. Dezember 2013 führten das EDA und das EDI in Bern eine *Tagung über die Minderheitensprachen in der Schweiz* durch. Dabei wurden insbesondere die Herausforderungen des Sprachenunterrichts in der Schweiz thematisiert. Es fanden Panels zu den Themen «Rumantsch Grischun in der Schule: Erfolg oder Auslaufmodell?»; «Italienischunterricht in der Schweiz: ein Stiefkind?»; «Französisch- und Deutschunterricht: Rezepte für ein besseres Verständnis dies- und jenseits der Saane?» statt.

Auch der geltende völkerrechtliche Rahmen war Gegenstand der Tagung, an der Experten des Beratenden Ausschusses des Rahmenübereinkommens teilnahmen. Sie sprachen über die Situation der nationalen Sprachminderheiten in der Schweiz und präsentierten gute Praktiken im Bereich Sprachen- und Bildungsrechte. Die Tagung hatte den Stellenwert einer Veranstaltung zur Ergebniskontrolle des dritten Zyklus.

An der Tagung stellte die Vertreterin der Schweiz im Expertenausschuss der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen die Situation der Minderheitensprachen in der Schweiz aus Sicht der Charta vor. Im Rahmen der OSZE erläuterte die Hochkommissarin für nationale Minderheiten das Sprachenrechtskonzept ihrer Institution.

20. Am 27. März 2015 fand an der Universität Freiburg ein *Kolloquium zur Buchvernissage eines deutschsprachigen Kommentars zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*<sup>16</sup> statt (siehe unten Kapitel E. «Massnahmen, um das Rahmenübereinkommen besser bekannt zu machen»). Die Direktion für Völkerrecht (DV) des EDA nahm an einem Podiumsgespräch zum Thema «*Der Schutz nationaler Minderheiten gemäss dem Rahmenübereinkommen des Europarats – eine Herausforderung*» teil. Die DV präsentierte die Situation der verschiedenen anerkannten nationalen Minderheiten und insbesondere die Schwierigkeiten, mit denen Schweizer Jenische und Sinti/Manouches, die eine nomadische Lebensweise pflegen, konfrontiert sind. Die Expertinnen der Schweiz beim Beratenden Ausschuss des Rahmenübereinkommens und beim Ausschuss der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen nahmen ebenfalls am Kolloquium teil.

21. Am 1. Dezember 2015 führten das EDA und das EDI in Bern eine *Tagung zur Situation der jüdischen Minderheit in der Schweiz*<sup>17</sup> durch. Der Europarat unterstützte die Tagung mit einem Zuschuss und nahm mit Präsentationen der Leiterin der Abteilung Anti-Diskriminierung und sozialer Zusammenhalt in der Direktion für Menschenwürde und Gleichbehandlung des Europarats sowie der Expertin der Schweiz beim Beratenden Ausschuss des Rahmenübereinkommens daran teil. Letztere hat die Situation der jüdischen Minderheit seit der Verabschiedung des dritten Gutachtens des Beratenden Ausschusses untersucht. Die Tagung hatte den Stellenwert einer Veranstaltung zur Ergebniskontrolle des dritten Zyklus.

---

<sup>16</sup> «Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten», Handkommentar, Nomos 2015.

<sup>17</sup> Siehe unten Zweiter Teil, Kapitel B.1.a.

## D. Beteiligung der Organisationen der nationalen Minderheiten und der Nichtregierungsorganisationen

22. Wie oben erwähnt (Einleitung, Kapitel A), wurden die Verbände der verschiedenen anerkannten nationalen Minderheiten sowie die Organisationen der Roma in der Schweiz und die NGO, die im Bereich des Schutzes der Menschen- und Minderheitenrechte tätig sind, hinzugezogen und hatten Gelegenheit, bei der Erarbeitung des vorliegenden Berichts mitzuwirken.

23. Die *Vertreterinnen und Vertreter der nationalen Sprachminderheiten in der Schweiz* und der verschiedenen im Sprachenbereich tätigen Organisationen wurden eingeladen, an der Tagung zum Thema Sprachminderheiten in der Schweiz vom 9. Dezember 2013 (siehe oben Kap. C) teilzunehmen. Mehrere von ihnen nahmen an den verschiedenen Podiumsdiskussionen zum Thema Sprachenunterricht in der Schweiz teil.

24. Die Tagung vom 1. Dezember 2015 zur Lage der jüdischen Minderheit in der Schweiz (siehe oben Kap. C) wurde in Zusammenarbeit mit dem *Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund (SIG)* und der *Plattform der Liberalen Juden der Schweiz (PLJS)* organisiert. Als Mitwirkende eingeladen waren Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen jüdischen Gemeinschaften, der Zivilgesellschaft und der im Bereich der Rassismus- und Antisemitismusbekämpfung tätigen NGO. Der Präsident des SIG hielt das Eröffnungsreferat und Mitglieder der jüdischen Gemeinschaften nahmen an zwei Podiumsdiskussionen<sup>18</sup> zum Thema aktuelle Bedürfnisse und Anliegen der jüdischen Minderheit in der Schweiz teil. Der *Präsident der CICAD* gab zudem eine einleitende Erklärung zur Situation des Antisemitismus in der Westschweiz ab.

25. Anfang 2015 setzte der Bundesrat eine *Arbeitsgruppe zur «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma»*<sup>19</sup> unter der Leitung des Bundesamtes für Kultur des EDI ein. Die Gruppe tagte bis Juni 2016 zehn Mal. Ihre Einsetzung erfolgte aufgrund mehrerer parlamentarischer Vorstösse, darunter jener vom Mai 2014 (Motion Trede 14.3343 und Motion Semadeni 14.3370), die den Bundesrat aufforderten, eine Task-Force einzusetzen, um «*die Verpflichtungen aus dem Europäischen Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten umzusetzen*». In der Arbeitsgruppe waren neben Mitgliedern der Behörden (Bund, Kantone und Gemeinden) alle bekannten Verbände und Organisationen der Jenischen, Sinti und Manouches sowie einige Organisationen der Roma vertreten<sup>20</sup>. Die Schweizer Roma gelten nicht als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens, wurden auf ihren Wunsch, der von der Zivilgesellschaft unterstützt wurde, aber ebenfalls miteinbezogen. Einzelne NGO, wie zum Beispiel die «Gesellschaft für bedrohte Völker» und die Caritas wurden punktuell in den Prozess integriert. Im Rahmen der Arbeitsgruppe wurden die Bedürfnisse, Wünsche und Meinungen der verschiedenen Organisationen aufgenommen. Ein gemeinsamer Katalog möglicher Massnahmen wurde diskutiert und diente als Grundlage für die laufende Erarbeitung eines **Aktionsplans des Bundes** unter der Federführung des EDI für Massnahmen, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen. Zu den ermittelten Handlungsfeldern gehören 1. Plätze, 2. Bildung, 3. Kultur und Identität und 4. Sozialwesen. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung

---

<sup>18</sup> «Die jüdische Gemeinschaft als nationale Minderheit und integraler Bestandteil der Schweizer Gesellschaft: Herausforderungen und Chancen, insbesondere im Schulbereich» und «Welche Pflichten hat der Staat bei antisemitischen Handlungen?».

<sup>19</sup> Dieser vom Bundesamt für Kultur formulierte Titel schliesst mit der Bezeichnung «Sinti» auch «Manouches» ein, was der französische Begriff ist, den sich die Angehörigen dieser Gruppe in der Schweiz geben.

<sup>20</sup> Die unter Abs. Nr. 6 und 7 oben erwähnten Vereinigungen und Organisationen.

vom 21. Dezember 2016 von den Zwischenergebnissen der Arbeit am Aktionsplan Kenntnis genommen. Er hat die Stossrichtung bestätigt und das EDI beauftragt, die Konsultationen mit den entsprechenden interkantonalen Konferenzen fortzuführen. Ziel ist die Festlegung Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in den Bereichen Plätze, Bildung und Soziales. Für diese drei wichtigen Bereiche sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Der Handlungsspielraum des Bundes ist daher beschränkt, weshalb er auf die Mitwirkung der Kantone angewiesen ist, um zu zählbaren Ergebnissen zu kommen. In Bezug auf die Schaffung von Stand-, Transit- und Durchgangsplätzen gilt es die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu klären. Ausserdem ist ein Konzept im Sinne von Artikel 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) zu erarbeiten. In den Bereichen Bildung und Soziales sollen die Kantone entsprechende Auskunft- oder Fachdienste einrichten, welche praktische Anfragen zur fahrenden Lebensweise beantworten können. Die Kantone sollten ausserdem die Angebote für den schulischen Fernunterricht ausbauen. Der Aktionsplan kann erst nach Abschluss der Konsultationen mit den einschlägigen interkantonalen Konferenzen des Bundes fertiggestellt werden.

26. Die Sektion Menschenrechte der Direktion für Völkerrecht des EDA organisiert jedes Jahr<sup>21</sup> in Bern einen Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der NGO, die in den von ihr abgedeckten Bereichen tätig sind. Die im Bereich des Minderheitenschutzes tätigen NGO werden jeweils auch eingeladen. Bei dieser Gelegenheit wurden die Folgemaassnahmen zu den Ergebnissen des dritten Zyklus sowie der Zeitplan, die eingeleiteten Massnahmen und die geplanten Anhörungen für die Erarbeitung des vorliegenden Berichts vorgestellt.

## **E. Massnahmen, um das Rahmenübereinkommen besser bekannt zu machen**

27. Die Direktion für Völkerrecht (DV) des EDA hat für die Beiträge der Schweizer Autorenschaft des deutschsprachigen Kommentars des Rahmenübereinkommens eine finanzielle Unterstützung gewährt (siehe oben Abs. Nr. 20). Zweck der Finanzhilfe war, das Rahmenübereinkommen bei den nationalen Minderheiten, den Behörden aller Ebenen und den Praktikern, insbesondere deutscher Sprache, besser bekannt zu machen. Das gleiche Ziel verfolgte man auch mit der zweiten Finanzhilfe der DV für die Buchvernissage des Kommentars in deutscher Sprache vom 27. März 2015 zum Thema «Der Schutz nationaler Minderheiten gemäss dem Rahmenübereinkommen des Europarats – eine Herausforderung».

28. Um die Öffentlichkeit und insbesondere die rätoromanische Minderheit vermehrt für das Rahmenübereinkommen zu sensibilisieren, haben die Sprachdienste der Bundeskanzlei im Frühling 2014 die Übersetzung ins Rätoromanische veranlasst. Die Übersetzung wurde auf der Website des EDA veröffentlicht und an die Behörden des Kantons Graubünden weitergeleitet. Sie wurde überdies dem Sekretariat des Rahmenübereinkommens zugestellt, das sie in seiner Datenbank publiziert hat.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Das letzte Treffen fand am 27. April 2016 statt.

<sup>22</sup> <http://www.coe.int/en/web/minorities/text-of-the-convention>

## II. ZWEITER TEIL

### *Massnahmen zur Behandlung der dringendsten Fragen*

#### **A. Mangel an Plätzen für Jenische, Sinti und Manouches und Roma**

Der erste Bereich, der laut der 3. Resolution des Ministerkomitees umgehendes Handeln erfordert, ist folgender: «*Der Beratende Ausschuss appelliert erneut an die Behörden, den gravierenden Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende möglichst rasch zu beheben. Ein entschlossenes Handeln ist notwendig, um alle Akteure auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene nachdrücklich dazu anzuhalten, die Probleme der Fahrenden<sup>23</sup> im Rahmen der nationalen Raumordnungspläne vordringlich anzugehen. Des Weiteren sind erneuerungsbedürftige Plätze zu sanieren und Sensibilisierungsmassnahmen in der Öffentlichkeit, bei den Gemeinden und bei den privaten Grundeigentümern durchzuführen, um spontane Halte zu begünstigen.*»

#### **1. Die heutige Situation im Bereich der Stand-, Durchgangs- und Transitplätze<sup>24</sup>**

29. In der Schweiz leben schätzungsweise 30 000 Personen jenischen Ursprungs und einige Hundert mit Sinti- und Manouches-Wurzeln. Davon führen 2000 bis 3000 Personen eine nomadische oder halbnomadische Lebensweise. Die geschätzte Zahl an ausländischen Fahrenden – viele bezeichnen sie als Roma – während der Sommermonate ist nicht bekannt; demnächst sollte dazu eine Studie durchgeführt werden.

Seit 2013 (Drittes Gutachten über die Schweiz) wurden zwei Plätze neu geschaffen: Ein *Durchgangsort* in Winterthur (ZH) und ein *Standort* in St. Gallen. Ausserdem wurden acht provisorische Plätze in den *Kantonen Zürich, Bern, Tessin, Jura und Basel-Stadt* eröffnet.

Im Gegenzug wurden zwischen 2010 und 2015 zwölf *Durchgangsorte* aufgehoben, so dass es 2015 noch 31 waren, wovon 14 zeitlich nur sehr beschränkt benutzbar sind. Die Zahl ist seit 2000 kontinuierlich gesunken (2010: 43; 2005: 44; 2000: 46). Die Gründe für diesen Rückgang sind vielfältig, zum Beispiel Nutzungskonflikte (die Behörden wünschen eine andere Nutzung der Plätze: Sport-, Parkplätze, usw.) oder mangelhafte Infrastrukturen, die die Attraktivität der Plätze schmälern. Das Angebot an Stellplätzen auf den Durchgangsorten reicht nur noch für rund ein Drittel (ca. 35%) der Schweizer Fahrenden.

---

<sup>23</sup> Vom Europarat verwendete Terminologie.

<sup>24</sup> Die folgenden Informationen wurden im Sommer 2016 von den Kantonen im Rahmen der für diesen Bericht durchgeführten technischen Konsultation erhoben. Die Informationen betreffend den Stand bis 2015 stammen auch aus der Aktualisierung des Gutachtens «Fahrende und Raumplanung» (Standbericht 2015), das im Auftrag der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» erstellt wurde (publiziert im Dezember 2016): [http://www.stiftung-fahrende.ch/geschichte-gegenwart/sites/stiftung-fahrende.ch/geschichte-gegenwart/files/docs/fahrende\\_standbericht2015\\_161213.pdf](http://www.stiftung-fahrende.ch/geschichte-gegenwart/sites/stiftung-fahrende.ch/geschichte-gegenwart/files/docs/fahrende_standbericht2015_161213.pdf)

Für die Plätze für «Fahrende» verwenden die Schweizer Behörden folgende Begriffe:

- *Standort* = *area di sosta* = *aire de séjour* (für die Wintermonate, wird hauptsächlich von schweizerischen Fahrenden genutzt)
- *Durchgangsort* = *area di passaggio* = *aire de passage* (für kürzere Halte im Sommer, wird hauptsächlich von schweizerischen Fahrenden genutzt)
- *Transitort* = *area di transito* = *aire de transit* (grosse, meist von grossen Gruppen ausländischer Fahrender genutzte Plätze).

Der allgemeine Begriff, der die verschiedenen Plätze umfasst, lautet: *Platz* = *area di stazionamento* = *aire d'accueil*.



Was die Gesamtbilanz der *Standplätze* seit 2000 betrifft, stellt das Gutachten «Fahrende und Raumplanung» (Standbericht 2015) fest, dass die Zahl wächst (Erhöhung um vier seit 2000), die Situation aber momentan stagniert (2015: 15; 2010: 14). Die Anzahl Standplätze reicht für ca. 50% der Schweizer Fahrenden.

In verschiedenen Kantonen finden derzeit Gespräche über die Schaffung von Plätzen statt. Einige Diskussionen konnten bereits erfolgreich umgesetzt werden. Eine positive Entwicklung zeigt sich insbesondere im *Kanton Bern*, wo das Kantonsparlament im September 2016 mit grosser Mehrheit einem Kredit von 2,6 Millionen Franken für die Einrichtung von drei Plätzen für Schweizer Fahrende in Cerlier (Standplatz), Muri (Stand- und Durchgangsplatz) und Herzogenbuchsee (Durchgangsplatz) zugestimmt hat. Im Gegenzug hat das Parlament (mit 152 gegen 1 Stimme) einen Kreditantrag von 9,3 Millionen Franken für die Schaffung eines Transitplatzes für ausländische Fahrende abgewiesen. Gemäss Projekt soll in Meinisberg (Region Biel) nahe der Autobahnausfahrt A5 ein Gelände von 12 500 m<sup>2</sup> für vierzig Wohnwagen eingerichtet werden. Die Höhe des Kredits erklärte sich mit der Grösse des Geländes, das mit Wasser und Strom versorgt werden muss, sowie der Auflage, im Gelände vorgängig archäologische Grabungen durchzuführen. Das Dossier ist an die Berner Regierung zurückgewiesen worden, die den Auftrag hat, einen neuen Standort mit geringeren Kosten zu finden respektive nach einer für den Kanton kostengünstigeren Realisierung der Plätze in Meinisberg zu suchen. Die Berner Regierung prüft gemeinsam mit den betroffenen Gemeinden der Verwaltungskreise Seeland und Biel/Bienne die Möglichkeit, einen provisorischen Transitplatz für ausländische Fahrende zu schaffen.

Der *Kanton Jura* beabsichtigt, den bestehenden Platz in Malavau für schweizerische Gruppen (20 Wohnwagen) amtlich zu anerkennen und 2017, nach der Revision des kantonalen Richtplans, einen Transitplatz für ausländische Fahrende (30 Wohnwagen) einzurichten.

Der *Kanton Basel-Stadt* realisierte im Frühjahr 2016 einen temporären Durchgangsplatz, der bis zum Bezug des definitiven und neuen Standplatzes Anfang 2018 zur Verfügung stehen soll.

In den *Kantonen Solothurn, Neuenburg, Thurgau und Tessin* suchen Arbeitsgruppen aktiv nach Lösungen für die fahrenden Jenischen, Sinti und Manouches und Roma. Für den *Kanton Neuenburg* stellt dies eine Priorität für 2017 dar. Im *Kanton Solothurn*, wo gemäss dem neuen kantonalen Richtplan zwei neue Plätze geschaffen werden müssen, ist die Situation schwierig. Ein erstes Projekt (Biberist) ist am Widerstand der Bevölkerung gescheitert. Ein zweites Projekt (Flumenthal und Deitingen), für das eine Baubewilligung vorlag, wurde von den Fahrenden wegen der Nähe zur einer Hochspannungsleitung und der Autobahn abgelehnt. Im *Kanton Thurgau* hat das Departement für Bau und Umwelt im Jahr 2016 für die Sicherung der bestehenden vier Stand- und Durchgangsplätze sowie für die Suche nach neuen Plätzen eine Arbeitsgruppe eingesetzt; die Organisationen des Schweizer Fahrenden werden in dieser Arbeitsgruppe eingebunden. Der Kanton Thurgau wird die Gemeinden in diesem Prozess unterstützen<sup>25</sup>. Im *Kanton Tessin* kann der provisorische Durchgangsplatz, der im Moment den schweizerischen Fahrenden zur Verfügung steht, nur noch kurze Zeit genutzt werden, weil er anders genutzt wird. Eine Arbeitsgruppe ist damit befasst, eine alternative Lösung für die inländischen Fahrenden zu finden.

Im Verlauf der letzten Jahre ist die Qualität der Infrastruktur auf den Durchgangs- und Transitplätzen in den *Kantonen Bern* und *Aargau* verbessert worden.

---

<sup>25</sup> Die Schweizer Jenischen, vertreten durch die «European Yenish Union», stellen die kürzlich vom Kanton Thurgau veröffentlichten Richtlinien über die Nutzung der Plätze auf Kantonsgebiet in Frage.

*Im Kanton Freiburg* hat ein jenuischer Verein alle Gemeinden kontaktiert, um einen Standplatz zu schaffen. Die zahlreichen Versuche auf kantonaler Ebene, einen Standplatz zu schaffen, sind ohne Erfolg geblieben. Der Standplatz in Hauterive bietet längst nicht mehr allen Familien Platz, die dort leben möchten, und eine Erweiterung ist nicht in Sicht. Die Bedingungen für den Aufenthalt auf Grundstücken von Privatpersonen wurden verschärft. Demgegenüber haben im August 2016 die Arbeiten für die Schaffung eines grossen Transitplatzes für rund vierzig Wohnwagen in Joux-des-Ponts am Rande der Autobahn A12 begonnen. Es handelt sich um einen multifunktionalen Platz, der auch als Rastplatz für Lastwagenfahrer dienen soll. Aufgrund dieser Umstände übernimmt der Bund (Bundesamt für Strassen, ASTRA) die Bauarbeiten und finanziert das auf 2,8 Millionen Franken veranschlagte Projekt weitgehend selber. 700 000 Franken gehen zulasten des Kantons Freiburg. Die Arbeiten dürften vor der Sommersaison 2017 beendet sein. Mit diesem neuen Platz gehen die über zehn Jahre dauernden Diskussionen zu Ende, die durch den Widerstand in den Gemeinden gegen Projekte auf ihrem Boden ausgelöst worden waren.

*Im Kanton Waadt* wurden den schweizerischen Fahrenden Plätze angeboten, die von den Betroffenen abgelehnt wurden, weil sie aufgrund der nahen und ungesicherten Strassen als zu gefährlich für die dort haltenden Familien angesehen wurden. Für einen provisorischen Zeitraum hat der Kanton Waadt andere Gelände im Besitz der Armasuisse vorgeschlagen. Der Kanton Waadt setzt seine Suche nach einem Standplatz fort. Die Waadtländer Jenuischen hatten 2012 eine Petition eingereicht. Obschon der kantonale Mediator für die Fahrenden zahlreiche Gespräche mit kantonalen, regionalen und eidgenössischen Stellen (ASTRA, armasuisse, SBB), mit rund dreissig Gemeinden sowie mit Privatpersonen führte, konnte den Waadtländer Jenuischen im Jahr 2014 nur ein einziges Gelände in der Gemeinde Lucens auf einem alten Nuklearstandort im Eigentum der Gemeinde vorgeschlagen werden. Der Vorschlag wurde zurückgewiesen, da die Jenuischen befürchteten, dass ihre Kinder in der Schule ausgegrenzt würden, weil sie auf dem Gelände eines alten Kernkraftwerks wohnen, obwohl man ihnen zugesichert hatte, dass das sanierte Gelände keine gesundheitliche Gefahr darstellen würde. Im Kanton Waadt haben die Gemeinden wenig Interesse, ihr Gemeindegebiet zur Verfügung zu stellen, insbesondere wegen der in der Bevölkerung vorherrschenden Meinung von den ausländischen Fahrenden, mit denen die Schweizer Jenuischen gleichgestellt werden.

Auch in *der Ost- und Zentralschweiz* gestaltet sich die Suche nach Plätzen schwierig. Im *Kanton St. Gallen* wurden in den letzten Jahren zwei Versuche für die Schaffung eines Durchgangsplatzes entweder durch die Bevölkerung an der Urne oder im Parlament abgelehnt. Trotzdem wird derzeit im Kanton St.Gallen das Sozialhilfegesetz revidiert. Darin ist vorgesehen, dass der Kanton den Standortgemeinden von Plätzen allfällige Sozialhilfekosten zurückerstattet. Mit dieser Massnahme wird den teilweisen Befürchtungen der Entscheidungsträger in den Gemeinden begegnet, wonach aus der Bereitstellung von Plätzen übermässige Belastungen für die Standorte entstehen.

*Im Kanton Appenzell Ausserrhoden* in den Gemeinden Herisau und Teufen werden temporäre Durchgangsplätze angeboten. Beide Plätze sind im kantonalen Richtplan aufgeführt, werden aber nur sporadisch und in unregelmässigen Abständen genutzt. Im Rahmen der Richtplanüberarbeitung 2015 hat die Gemeinde Teufen beantragt, den Standort Zeughaus streichen zu lassen, da es sich beim Zeughausplatz um einen öffentlichen Parkplatz handelt, der häufig durch andere Nutzungen belegt ist. Es wurde entsprechend festgehalten, dass der Zeughausplatz Teufen als Durchgangsplatz nur aufgehoben werden kann, wenn ein gleichwertiger, gefahrlos erschliessbarer, rechtlich gesicherter Platz zur Verfügung gestellt werden kann und die Verfügbarkeit gewährleistet ist.

*Der Kanton Schwyz* konzentriert seine Suche nach Plätzen auf geeignete Orte für spontane Halte, weil die kantonale Gesetzgebung den Privaten erlaubt, ihre Gelände wochenweise an Fahrende zu vermieten.

Wie vom Verein «Radgenossenschaft der Landstrasse» anerkannt, ist in der Ostschweiz die Situation im *Kanton Graubünden* musterhaft, sowohl was die verfügbaren Stand- wie auch Durchgangsplätze anbelangt. Ausserdem kann der Campingplatz Rania gemäss Pachtvertrag zwischen der «Radgenossenschaft der Landstrasse» und den Eigentümern des Geländes nun als Stand- oder Durchgangsplatz genutzt werden. Mit Beschluss der Regierung vom 10. Mai 2016 unterstützt der Kanton das Vorhaben indirekt mit einer Garantieübernahme im Falle der Zahlungsunfähigkeit der «Radgenossenschaft der Landstrasse».

*Mehrere Kantone* haben die Bedürfnisse der Fahrenden in ihren kantonalen Richtplänen berücksichtigt. Das gilt zum Beispiel für den *Kanton Nidwalden*, wo der kantonale Richtplan eine Koordinationsaufgabe (S1-12) zu den Schweizer Jenischen und Sinti und Manouches enthält. Inhaltlich sollen gut erschlossene Durchgangsplätze für kurzfristige Aufenthalte im Kanton geschaffen werden.

*Verschiedene Kantone* wünschen eine Koordination und ein Engagement des Bundes im Rahmen von regionalen und interregionalen Lösungen für ausländische Fahrende auf der Durchreise. Dies kam im Parlament des *Kantons Bern* im September 2016 zum Ausdruck, nachdem ein Kredit für die Einrichtung eines Transitplatzes für ausländische Fahrende abgelehnt worden war.

*Die in der «Radgenossenschaft der Landstrasse» vertretenen Schweizer Jenischen und Sinti und Manouches* machen geltend, dass bei der Schaffung von Plätzen vermehrt Mindeststandards bezüglich der Gesundheit, Sicherheit und Lebensqualität berücksichtigt werden sollten. Es wird auch auf die Tatsache hingewiesen, dass die von den Kantonen vorgeschlagenen Plätze nur dann auf Zustimmung der betroffenen Gruppen stossen, wenn letztere in die Arbeitsgruppen integriert werden, was nicht immer zutrifft.

In ihrer Stellungnahme zum vorliegenden Bericht haben *die «Roma Foundation» und die Organisationen, die sich mit ihr dazu geäussert haben* (vgl. Abs. Nr. 7 oben), festgestellt, dass sich die Situation bezüglich der Plätze für ausländische Fahrende verschlechtert habe. Laut ihnen verbieten mehrere Kantone – wie z. B. *Basel-Landschaft* und *Zürich*, aber auch immer mehr Gemeinden – ausländischen Fahrenden, im Kanton oder in der Gemeinde zu übernachten. Aufgrund der sehr hohen Betriebskosten hat der *Kanton Neuenburg* den Platz für ausländische Fahrende geschlossen, dann wiedereröffnet; keine Lösung sei für 2017 in Sicht. Diese Handlungen seien selektiv und würden die europäischen Fahrenden diskriminieren.

30. Die **Armasuisse Immobilien des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)** hat den Auftrag, die Kantone auf verfügbare Grundstücke des Immobilienparks hinzuweisen, die sich ihrer Ansicht nach als Durchgangs- und Standplätze eignen könnten. Das Immobilienkompetenzzentrum des VBS setzte seine Bemühungen im Rahmen jährlicher Treffen fort. Es wurden verschiedene Standorte vorgeschlagen, ein Verkauf kam jedoch nicht zustande. Die Armasuisse Immobilien gehört ebenfalls der vom Bundesrat eingesetzten Arbeitsgruppe «zur Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma» an (siehe unten Kap. 5).

## 2. Parlamentarische Vorstösse zu diesem Thema

31. Auf Bundesebene haben sich 2014, 2015 und 2016 drei Interpellationen, zwei Motionen, ein Postulat und eine Frage mit den Jenischen, Sinti und Manouches und Roma auseinandergesetzt. Inhaltlich ging es dabei jeweils um die Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse nach Plätzen, die Durchreise ausländischer Gruppen und um ihre Anerkennung.<sup>26</sup>

In seinen Antworten auf die parlamentarischen Vorstösse hat der Bundesrat immer wieder auf die schwierige Situation der Jenischen und Sinti und Manouches in der Schweiz hingewiesen und festgestellt, es brauche einen Beitrag aller Akteure (Bund, Kantone und Gemeinden), um die Situation zu verbessern. Der Bundesrat bekundete seinen Willen, dieses Thema voranzutreiben. Als erste Massnahme setzte er im 2015 die Arbeitsgruppe «zur Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma» ein (siehe unten Kap. 5). In seiner Kulturbotschaft 2016–2020 (siehe unten Kap. 4) schlägt der Bundesrat weitere Massnahmen zur Verbesserung der Situation vor.

## 3. Protestaktionen der Jenischen

32. Der Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen hat im April 2014 zu Protestaktionen von Jenischen in Bern und Biel geführt. Es war dies das erste Mal seit einer ähnlichen Demonstration in Luzern in den 1980er-Jahren, dass die Jenischen diesen Weg gewählt haben. Während zwei Wochen hielten Jenische mit Dutzenden von Wohnwagen die Kleine Allmend in Bern besetzt und machten auf ihre prekäre Situation zu Beginn der Reisesaison aufmerksam. Da die Kleine Allmend für die Besucher der Frühlingsmesse reserviert war, die in den darauffolgenden Tagen begann, wurde das Protestlager der Jenischen durch die Berner Kantonspolizei geräumt.<sup>27</sup> Die Protestaktion war sehr medienwirksam und führte zu zahlreichen Presseberichten sowie Radio- und Fernsehreportagen, die eine breite Öffentlichkeit auf die Schweizer Jenischen und ihre Anliegen bezüglich der nomadischen Lebensweise aufmerksam machten und sensibilisierten. Die Resonanz in den Massenmedien war weitgehend positiv.

Als Reaktion auf die zuvor erwähnten Demonstrationen reagierte *der Kanton Bern*, indem er noch im selben Jahr vier neue, provisorische Durchgangsplätze einrichtete. Auch im angrenzenden *Kanton Jura* entstand in der Folge ein provisorischer Durchgangsplatz. Schliesslich kann auch die Einsetzung der nationalen Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise als teilweise Reaktion auf diese Aktionen betrachtet werden (siehe unten Kap. 5.).

## 4. Kulturbotschaft 2016–2020

33. Im November 2014 legte der Bundesrat dem eidgenössischen Parlament seine Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020 («Kulturbotschaft») vor. Ein Kapitel der Kulturbotschaft ist den Jenischen und Sinti und Manouches gewidmet, mit dem Ziel, die Lebensbedingungen dieser kulturellen Minderheit zu verbessern.

---

<sup>26</sup> Ip. Estermann (14.3248); Ip. Leuenberger-Genf (14.3313); Mo. Trede (14.3343); Mo. Semadeni (14.3370) ; Po. Gysi (15.3233); F Bauer (16.5298); Ip. Bauer (16.3535).

<sup>27</sup> Die «European Yenish Union» (siehe Abs. Nr. 6 oben) hat mit Unterstützung der Organisation «Gesellschaft für bedrohte Völker Schweiz» das Vorgehen der Polizei bei der Räumung der Lager der Jenischen in Frage gestellt.

Die grösste Herausforderung besteht in der Erhaltung und Schaffung der für die fahrende Lebensweise erforderlichen Stand- und Durchgangsplätze. Als Antwort darauf sieht die Kulturbotschaft verschiedene Massnahmen vor, unter anderem zusätzliche finanzielle Mittel für die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» (siehe unten Dritter Teil, *ad* Art. 5, Kap. A).

Die Sensibilisierung von Behörden und Öffentlichkeit sowie die Förderung der jenischen Sprache und Kultur sind weitere Ziele der Kulturbotschaft.

Das eidgenössische Parlament hat die Kulturbotschaft am 19. Juni 2015 verabschiedet. Es folgte damit den Anträgen des Bundesrats, der eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Jenischen und Sinti und Manouches anstrebt und insbesondere mit der Erhöhung der finanziellen Mittel zeigt, dass er sich für diese nationalen Minderheiten einsetzen will.

## 5. **Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz»<sup>28</sup>**

34. Die Arbeitsgruppe «*Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz*» hat zentral Ziele in Bezug auf die Situation **der Plätze** diskutiert und behandelt. Verschiedene diesbezügliche Massnahmen sollten in den aktuell erarbeiteten Aktionsplan des Bundes aufgenommen werden (siehe Abs. Nr. 25).

Die Platzfrage ist für die Personen und Gruppen mit fahrender Lebensweise besonders dringlich. Es besteht ein auch von den Behördenvertretern geteilter Konsens, dass die Zahl der zur Verfügung stehenden Plätze in der Schweiz ungenügend ist, und die staatlichen Akteure aller Ebenen für Verbesserungen besorgt sein müssen. Die Arbeitsgruppe unterscheidet *drei Arten von Plätzen*: *Standplätze* (für die Wintermonate), *Durchgangsplätze* (für kürzere Halte im Sommer) und *Transitplätze* (grosse, an den Hauptverkehrsachsen gelegene, meist von ausländischen Fahrenden genutzte Plätze). Die Zahl der Durchgangs-, Stand- und Transitplätze ist ungenügend und deshalb zu erhöhen. Dies gilt für die meisten Regionen, betrifft aber in besonderem Masse die Westschweiz, das Tessin sowie die Ost- und die Südschweiz.

Die Frage der Plätze ist eng mit anderen Aspekten verbunden. Schul- und Berufsbildung von Kindern mit fahrender Lebensweise beispielsweise können durch feste und planungsrechtlich gesicherte Plätze begünstigt werden, und die auf der fahrenden Lebensweise beruhende Kultur bedarf der Plätze, um weiterbestehen zu können.

Entscheidend für die Lösung der Platzfrage sind die Wahl der Orte für Plätze, deren Zugänglichkeit und Kinderfreundlichkeit, die Infrastruktur der Plätze und die Bedingungen ihrer Nutzung.

---

<sup>28</sup> Zu dieser Arbeitsgruppe siehe auch oben Erster Teil, Kapitel D.

35. In rechtlicher Hinsicht hat die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» das Bundesamt für Justiz ersucht, sein Gutachten aus dem Jahr 2002 über «die Rechtsstellung der Fahrenden in der Schweiz hinsichtlich ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit» zu aktualisieren und insbesondere die Frage zu prüfen, inwieweit sich aus der Bundesverfassung, einschliesslich Artikel 35 Absatz 2 BV, eine positive Verpflichtung des Staats ableiten lässt, Stand- und Durchgangsplätze zugunsten der Fahrenden zur Verfügung zu stellen. Es wurde vereinbart, dass diese Studie in den Bericht der oben genannten Arbeitsgruppe integriert wird. Ihr Fazit lautet wie folgt:

Das Völkerrecht und das schweizerische Verfassungsrecht schreiben vor, die spezifischen Bedürfnisse der Fahrenden zu berücksichtigen<sup>29</sup>. Laut Rechtsprechung des Bundesgerichts, die sich auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte stützt, besteht eine positive Verpflichtung der Behörden, in den Raumordnungsplänen geeignete Zonen und Standorte vorzusehen, die als Stand- oder Durchgangsplätze für Fahrende dienen können.

Diese Verpflichtung ergibt sich aus völkerrechtlichen Garantien (insbesondere Artikel 27 UNO-Pakt II, Artikel 8 EMRK und Artikel 4 und 5 des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten) sowie aus Verfassungsrechten (insbesondere Artikel 8 Absatz 2 BV). Wer laut Artikel 35 BV staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. Diese Verfassungsbestimmung kann allerdings nicht isoliert angeführt werden. Die oben beschriebene positive Verpflichtung ergibt sich somit aus Artikel 35 BV in Verbindung mit anderen Grundrechten, insbesondere dem Diskriminierungsverbot. Es existiert jedoch keine Verfassungsgrundlage, aus der heute ein rechtlich durchsetzbarer Anspruch auf die Bereitstellung von Stand- oder Durchgangsplätzen für Fahrende abgeleitet werden könnte.

Das Bundesgericht anerkennt demnach die nomadische oder halbnomadische Lebensweise der Fahrenden als ein wesentliches Merkmal ihrer Identität. Daraus folgert es, dass die Behörden verpflichtet sind, die besonderen Bedürfnisse der Fahrenden im Rahmen der Raumplanung zu berücksichtigen und ihre sozioökonomischen und kulturellen Bedürfnisse in die Raumplanungsgrundsätze einzubeziehen. Das Bundesgericht hat jedoch den Akzent auf die Bedeutung der Raumplanungsverfahren gelegt und nicht einen rechtlich durchsetzbaren Anspruch auf die Bereitstellung von Stand- oder Durchgangsplätzen anerkannt.

---

<sup>29</sup> Das Rechtsgutachten wählt den Begriff «Fahrende», da der Akzent auf der Problematik der nomadischen oder teilnomadischen Lebensweise liegt.

## B. Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz

Der zweite Bereich, der laut der 3. Resolution des Ministerkomitees umgehendes Handeln erfordert, ist folgender: «*Der Beratende Ausschuss appelliert an die Behörden, angemessene Massnahmen zu ergreifen, um Rassismus in all seinen Ausprägungen zu bekämpfen, sämtliche Formen von Intoleranz – einschliesslich im politischen Diskurs und im Internet – unverzüglich und öffentlich zu verurteilen, und sich für die Förderung von Vielfalt und Toleranz in der Schweizer Gesellschaft einzusetzen.*»

### 1. Bekämpfung von Antisemitismus<sup>30</sup>

#### a. Engagement der Bundesbehörden

36. Die Schweiz hat sich während ihres OSZE-Vorsitzes im Jahr 2014 ganz besonders für verstärkte Bemühungen zur Bekämpfung von Antisemitismus eingesetzt. An der Antisemitismuskonferenz, die 2014 in Berlin vom Schweizer OSZE-Vorsitz mitorganisiert worden war, rief der Bundespräsident die Politik und Zivilgesellschaft auf, sich dezidiert gegen antisemitische Haltungen, Äusserungen und Gewalthandlungen zu stellen und diese zu verurteilen. Die Konferenz von Berlin mündete am 5. Dezember 2014 anlässlich des Ministerratstreffens in Basel, das unter dem Schweizer OSZE-Vorsitz stattfand, in der «*Erklärung über verstärkte Bemühungen zur Bekämpfung des Antisemitismus*». Die Erklärung unterstreicht die Wichtigkeit der Zusammenarbeit zwischen den Staaten und der Zivilgesellschaft durch wirksame Partnerschaften bei der Bekämpfung des Antisemitismus. Sie fordert die Teilnehmerstaaten auf, ihre führenden Politiker dazu zu ermutigen, antisemitische Vorfälle entschieden zu verurteilen, antisemitisch motivierte Gewalttaten zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen, den Dialog zwischen Kulturen und Religionen zu fördern und Bildungsprogramme zur Bekämpfung des Antisemitismus zu unterstützen.

Die Schweiz hat während ihres OSZE-Vorsitzes das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) beauftragt, ein Verfahren der Selbstevaluation einzurichten und zu analysieren, *wie die Erklärung von Basel gegen Antisemitismus in der Schweiz umgesetzt wird* und gegebenenfalls die erforderlichen Massnahmen zu formulieren. In seiner Studie vom 6. Dezember 2015 zur rechtlichen Situation der jüdischen Gemeinschaft und zur Umsetzung der Erklärung des OSZE-Ministerrates gegen Antisemitismus<sup>31</sup> gibt das SKMR insbesondere folgende Empfehlungen ab<sup>32</sup>:

- Antisemitismus findet oft auch unterhalb oder ausserhalb der Grenzen des Strafrechts statt, so dass die strafrechtliche Erfassung und Ahndung antijüdisch oder antisemitisch motivierter Straftaten (Hate crimes) nur einen Teil der möglichen Massnahmen gegen Antisemitismus darstellt.

---

<sup>30</sup> Was die aktuelle Situation in der Schweiz hinsichtlich Stereotype und antisemitische Handlungen betrifft, siehe unten *ad* Artikel 6, Kapitel B, Ziffer 1.

<sup>31</sup> Die Studie des SKMR auf Deutsch und die Zusammenfassung auf Französisch sind abrufbar unter: <http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/institutionelle-fragen/publikationen/strafrechtlicher-schutz-antisemitismus-schweiz.html>

<sup>32</sup> Der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) und die Plattform der Liberalen Juden der Schweiz (PLJS) bestehen darauf, dass die Schweizer Behörden die Empfehlungen des SKMR umsetzen. In ihrem dem Bund unterbreiteten «Plan d'action pour améliorer les conditions-cadre de la minorité juive» (Mai 2016) sind der SIG und die PLJS der Meinung, dass es mehr Mittel für die Antisemitismusprävention auf den sozialen Netzen und den neuen Medien braucht (vgl. auch weiter unten Nr. 39).

- Im politischen und schulischen Bereich ist vermehrt das Verständnis dafür zu wecken, dass es beim Antisemitismus um weit mehr als um strafbare Handlungen geht. Es ist darauf hinzuwirken, dass auch feindselige Überzeugungen, Vorurteile und Stereotype als antisemitisch wahrgenommen werden. Besondere Massnahmen der Prävention drängen sich beim Umgang mit den sozialen Netzen und neuen Medien auf.
- Politikerinnen und Politiker sowie weitere Personen des öffentlichen Lebens sollten ermutigt werden, öffentlich Stellung zu beziehen gegen Antisemitismus, auch wenn eine strafrechtliche Untersuchung stattfindet. Politische Stellungnahmen sollten folglich nicht als Verstoss gegen die Gewaltenteilung oder als Verletzung der Unschuldsvermutung gewertet werden.
- Es ist abzuklären, welche konkreten Verpflichtungen sich für die Schweiz aus dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten für die jüdischen Gemeinschaften ergeben; dies gilt namentlich im schulischen Bereich, für den Schutz vor Diskriminierung, etwa antisemitischen Äusserungen auf dem Internet, und bezüglich der Sicherheit von Personen und Institutionen.
- Das schweizerische Strafrecht sollte so angepasst werden, dass es das internationale Konzept des Hassverbrechens erfasst. Im schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) muss verbindlich eingeführt werden, dass Straftaten, die aus rassistischen oder diskriminierenden Motiven begangen werden, strafverschärfend zu beurteilen sind.
- Da der Straftatbestand der Rassendiskriminierung laut Artikel 261bis StGB nur bei Äusserungen in der Öffentlichkeit zum Tragen kommt, ist es schwierig, antisemitische Vorfälle auf dem Internet und in den sozialen Medien zu ahnden.
- Bei allen Akteuren ist das Bewusstsein dafür zu stärken, dass gegenseitiges Verständnis und Offenheit in der gesamten Gesellschaft zu fördern ist und dass Toleranz und interreligiöser Dialog nicht nur vor dem Hintergrund der Migration zu sehen sind.

37. Am 1. Dezember 2015 führten das EDA und das EDI in Bern gemeinsam eine *Tagung zur Situation der jüdischen Minderheit in der Schweiz* durch. Ziel war die Sensibilisierung für die Herausforderungen, mit denen die jüdische Gemeinschaft in der Schweiz konfrontiert ist, insbesondere für die Frage, wie die jüdischen Menschen angesichts der zunehmenden antisemitischen Bedrohungen und Feindseligkeiten geschützt werden können. Eröffnet wurde die Tagung von Bundesrat Didier Burkhalter. In seiner Rede unterstrich der Vorsteher des EDA die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit der Behörden und der Zivilgesellschaft im Kampf gegen den Antisemitismus. «*Die jüdische Gemeinschaft war, ist und wird ein unverzichtbarer Teil der schweizerischen Kultur und Gesellschaft bleiben*» rief er in Erinnerung. Die Schweizer Regierung sei sich bewusst, dass die antisemitischen Vorfälle zugenommen hätten und dass sie für die Menschen jüdischer Religion und für ihre Institutionen eine Bedrohung darstellen würden. Die schweizerischen Behörden würden die Entwicklungen aufmerksam verfolgen und wenn nötig entsprechende Massnahmen ergreifen.

38. In Anwesenheit des Bundespräsidenten feierten die Jüdinnen und Juden in der Schweiz am 17. Januar 2016 das 150-Jahre-Jubiläum ihrer Gleichberechtigung, d. h. die Teilrevision der Bundesverfassung, mit der ihnen die volle Ausübung der Bürgerrechte und die Niederlassungsfreiheit gewährt wurden.



39. Im Mai 2016 trafen sich mehrere jüdische Organisationen in Bern mit den Vorstehern des EDA und des EDI. Erörtert wurde das weitere Vorgehen im Zusammenhang mit der Studie des SKMR über die Umsetzung der Erklärung von Basel gegen Antisemitismus in der Schweiz (siehe oben Abs. Nr. 36), namentlich was die Aufgaben des Bundes hinsichtlich der Prävention und Sensibilisierung im Kampf gegen den Antisemitismus insbesondere bei den aktiven Nutzern von sozialen Netzwerken betrifft. Ebenfalls thematisiert wurden die Verpflichtungen der Schweiz aus dem Rahmenübereinkommen, besonders was den Schutz und die Sicherheit jüdischer Menschen und Institutionen anbelangt. Die jüdischen Organisationen haben einen koordinierten Einsatz des Bundes im Kampf gegen alle Formen des Antisemitismus vorgeschlagen, gegebenenfalls einen «Aktionsplan zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die jüdische Minderheit».

40. Am 16. November 2016 wurde der Bundesrat über den Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) des EDI vom 1. November 2016 informiert, der in Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesstellen erarbeitet wurde und deren Haltung er wiedergibt. Der Bericht präsentiert *die Massnahmen des Bundes gegen Antisemitismus*, namentlich die Sensibilisierungs- und Präventionsmassnahmen, die Rechtslage sowie den Schutz von jüdischen Menschen und Einrichtungen.<sup>33</sup> Er erläutert den konsequenten und systematischen Einsatz gegen jede Form von Rassismus und Antisemitismus, den der Bundesrat als Daueraufgabe betrachtet. Der Bericht basiert auf einer Studie sowie auf Empfehlungen des SKMR vom 6. Dezember 2015 (siehe Abs. Nr. 36). Er ermahnt Politikerinnen und Politiker sowie Behörden auf Bundes-, Kantons-, Stadt- und Gemeindeebene, aktiv, zeitnah und dezidiert in der Öffentlichkeit auf antisemitische Vorfälle zu reagieren. Zivilgesellschaftliche Akteure, inklusive der Organisationen der Direktbetroffenen, Politikerinnen und Politiker sowie die Medien und die Kulturschaffenden sind aufgerufen, ihren Beitrag zu leisten.

41. Seit März 2017 wird die Schweiz den Vorsitz der *International Holocaust Remembrance Alliance IHRA* übernehmen, der sie seit 2004 angehört.

## **b. Vom Bund unterstützte Projekte gegen Antisemitismus**

42. Seit 2013 (Drittes Gutachten über die Schweiz) hat die Fachstelle für Rassismusbekämpfung des Bundes 6 Projekte im Zusammenhang mit den Themen Antisemitismus und Holocaust im Betrag von 140 000 Franken unterstützt.

## **2. Entscheide und Urteile zur Strafnorm der Rassendiskriminierung**

43. Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) übermittelt die kantonalen Entscheide und Urteile bezüglich Artikel 261<sup>bis</sup> StGB an die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), welche sie in einer Datenbank zusammenfasst<sup>34</sup>. Die kantonalen Behörden ihrerseits sind verpflichtet, dem NDB sämtliche Urteile und Entscheide im Kontext von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB zu melden. Ist Artikel 171c des Militärstrafgesetzes (MStG) betroffen, ist der Obergerichtspräsident der Militärjustiz für die Weiterleitung der Urteile und Entscheide an die EKR zuständig. Die EKR erstellt anschliessend von jedem Entscheid/Urteil eine komplett anonymisierte Zusammenfassung.

---

<sup>33</sup> Zum Schutz von jüdischen Personen und Einrichtungen siehe unten ad Artikel 6, Kapitel B Ziffer 2.

<sup>34</sup> <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/d272.html>

Der statistische Überblick der EKR zeigt die Anzahl der Entscheide und Urteile, die aufgrund von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB und Artikel 171c MStG ergangen sind und sich in der Sammlung der Rechtsfälle befinden.

Für den Zeitraum 2013–2014 sind der EKR 38 Fälle bekannt. Nur in einem Fall erliessen die Untersuchungsbehörden nach einer kurzen Überprüfung des Sachverhalts einen Nichteintretensentscheid. In den anderen Fällen wurden die Anzeigen eingehend geprüft und Urteile gefällt. In einem Fall sprachen die Behörden die Person vom Verdacht der Rassendiskriminierung frei, drei Fälle wurden an die Vorinstanz zurückgewiesen und in 33 Fällen erging ein Schuldspruch.

Für das Jahr 2015 registrierte die EKR insgesamt 57 Entscheide, die Artikel 261<sup>bis</sup> StGB betrafen. Dies stellt eine deutliche Zunahme im Vergleich zum Vorjahr dar, in welchem lediglich 15 Entscheide registriert wurden. 52 Entscheide führten zu einem Schuldspruch, ein Entscheid zu einem Freispruch und vier Entscheide betrafen Nichtanhandnahmen.

Bezüglich der Opfergruppen lässt sich mit 39 Entscheiden eine deutliche Zunahme der Juden als Opfer feststellen. Diese deutliche Zunahme an antisemitischen Vorfällen hängt wohl auch mit dem Palästina-Konflikt im Sommer 2014 zusammen, der einen sprunghaften Anstieg antisemitischer Kommentare in den sozialen Medien zur Folge hatte<sup>35</sup>. Ausserdem betreffen generell für das Jahr 2015 44 Entscheide Äusserungen im Internet, vor allem in den sozialen Medien.

### 3. Bekämpfung von rassistischen Äusserungen im Internet, in den Medien und im politischen Diskurs

44. In den letzten Jahren sind in Anwendung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB verschiedene **Strafverfahren** wegen rassistischen Äusserungen im Internet oder im politischen Diskurs eröffnet oder durchgeführt worden, namentlich in folgenden Angelegenheiten:

- 2014 reichten der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) und die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) gemeinsam 25 Strafanzeigen gegen Personen ein, die auf Facebook gegen Juden gehetzt hatten. In den Fällen, in denen die Täter identifiziert werden konnten, kam es zu einer Verurteilung wegen Verstoss gegen die Rassismusstrafnorm. Mehrere Verfahren mussten jedoch eingestellt werden, weil die Täter nicht identifiziert werden konnten.
- 2014 klagte die «Coordination Intercommunautaire Contre l'Antisémitisme et la Difamation» (CICAD) bei der Genfer Staatsanwaltschaft eine Person wegen antisemitischen Äusserungen auf Twitter an: « qu'est-ce qu'on dit quand on voit un Juif ? Go back to Auschwitz »; « il faut les tuer à la naissance, ces youpins » ; « A good jew is a dead jew ».
- Im Januar 2016 eröffnete die Tessiner Staatsanwaltschaft eine Untersuchung gegen einen Unteroffizier der Kantonspolizei, der zu Rassendiskriminierung aufgerufen hatte. Er soll auf seiner Facebook-Seite rassistische Inhalte, insbesondere Nazibilder und Zitate von Adolf Hitler gepostet haben.
- Im Mai 2016 reichte die CICAD ein Strafverfahren gegen einen Walliser Zeichner ein (Pseudonym «artiste mal pensant»), der auf den sozialen Netzen antisemitische Äusserungen und Zeichnungen verbreitet hatte.

---

<sup>35</sup> Siehe dazu auch Abs. Nr.44 und 94.

- Im Juli 2016 reichten die «Roma Foundation», der jenische Verein «Schäft Qwant» und die «Gesellschaft für bedrohte Völker» Klage gegen einen Gemeinderat von Lyss (Bern) ein, der anlässlich einer Diskussion über ausländische Fahrende im Gemeinderat ausgesagt hatte, «wenn man die Zigeuner nicht vom Sehen her kennt, dann spätestens mit der Nase».

45. Im Oktober 2012 hiess **der Schweizer Presserat** eine Beschwerde gegen die Wochenzeitschrift «Die Weltwoche» wegen eines Titels und eines Bildes zu einem Artikel über die Roma in der Ausgabe von April 2012 teilweise gut. Auf der Titelseite der umstrittenen Ausgabe war das Bild eines kleinen Roma-Jungen zu sehen, der eine Pistole auf den Leser richtete, darunter stand der Titel: «Die Roma kommen: Raubzüge in die Schweiz». Der Presserat kam zum Schluss, die Titelseite diskriminiere die Roma und entstelle Informationen. Hingegen wurde das Strafverfahren der Zürcher Staatsanwaltschaft gegen «Die Weltwoche» eingestellt, weil das Foto nicht das Romavolk als solches zeige und die Roma als Volk nicht herabsetze. Es thematisiere und illustriere einzig die Ausbeutung der Kinder<sup>36</sup>.

46. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) lancierte 2015 **die Kampagne «Bunte Schweiz» mit dem Ziel, die Jugendlichen für das Thema der rassistischen Diskriminierung, der Hassreden im Internet** und für die Notwendigkeit der Bekämpfung dieser Phänomene **zu sensibilisieren**. Während der fünfmonatigen Kampagne konnten Jugendliche aus der ganzen Schweiz einen Facebook-Account gestalterisch nutzen und den im Internet anzutreffenden Hassparolen entschieden entgegentreten. Über 1 300 000 Personen nahmen Einblick in die Online-Kampagne #bunteschweiz. 90 Personen aus über 50 Vereinen, Schulen, Behörden und weiteren Organisationen veröffentlichten alleine oder im Team 600 kreative Facebook-Postings gegen Rassismus, 670 Tweets gegen Rassismus wurden abgesetzt und erreichten über 560 000 Personen in der Schweiz. Die Botschaften gegen Rassismus und für eine #bunteschweiz erreichten 67 Prozent der Jugendlichen unter 25 Jahren in der Schweiz, die Facebook nutzen. Die Kampagne war nicht nur im Netz zu sehen: Dank der Unterstützung von externen Partnern sahen mehrere Millionen Passagiere die Botschaft in den öffentlichen Verkehrsmitteln. Mehrere Grossunternehmen machten ebenfalls mit: Sie übernahmen die Kampagne in ihren Newsletters und internen Kommunikationskanälen und erreichten so 60 000 respektive 33 000 Personen. Über 70 Medienbeiträge zur Kampagne in Deutsch, Französisch und Italienisch erreichten in Form von Zeitungsartikeln oder Berichterstattungen in Radio und Fernsehen schätzungsweise 4 600 000 Personen. Für die EKR werden die Sensibilisierungsaktionen gegen Verunglimpfung und Rassendiskriminierung in den sozialen Medien weitergehen. Sie wird die Erfahrungen der Kampagne nutzen, um weitere Aktionen voranzutreiben.

#### 4. Monitoring zum «Zusammenleben in der Schweiz»

47. Seit 2012 veröffentlicht die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) alle zwei Jahre einen Bericht über rassistische Diskriminierung und Rassismus in der Schweiz. Zwei Kapitel des Berichts sind der Situation der jüdischen Gemeinschaften respektive der Situation der Jenischen, Sinti und Manouches und der Fahrenden gewidmet. Im Zusammenhang mit dem Monitoring hat die FRB im Auftrag des Bundesrats die Erhebung **«Zusammenleben in der Schweiz»** (ZidS) entwickelt, die unter anderem dazu dient, die Einstellungen und das Verhalten gegenüber bestimmten Bevölkerungsgruppen (muslimische, jüdische und schwarze

---

<sup>36</sup> Siehe <http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/rassismus/vorfaelle/empowerung-romatitelbild-weltwoche>.

Personen) zu erfassen<sup>37</sup>. Zwischen 2010 und 2014 wurde das Instrument im Rahmen eines Pilotprojekts, bestehend aus einer Umfrage in drei Durchgängen, getestet. 2016 wurde die Erhebung gemäss Beschluss des Bundesrates in die Omnibusbefragung der Volkszählung des Bundesamtes für Statistik BFS integriert. Die Umfrage ZidS ermittelt *judenfeindliche Einstellungen* mittels einer Reihe von standardisierten Fragen, welche thematisch zu Indizes zusammengefasst werden. Analysiert werden erstens *stereotype Einstellungen* (Geldgier, Machthunger, Geschäftstüchtigkeit, politischer Radikalismus, Intelligenz), zweitens *negative Meinungen* (zu viel Einfluss auf Weltgeschehen, Ausnützung des Holocaust, primäre Loyalität gegenüber Israel, zu viel Einfluss auf die Schweiz, an Verfolgung mitschuldig, alle Jüdinnen und Juden nach Israel), und drittens *positive Meinungen* (Menschen wie alle anderen, jede zivilisierte Gesellschaft muss Antisemitismus bekämpfen)<sup>38</sup>. Insgesamt zeigen die in den Umfragen 2010, 2012 und 2014 erfassten Trends, dass Judenfeindlichkeit weniger verbreitet ist als rassistische Einstellungen, Fremdenfeindlichkeit und Muslimfeindlichkeit. Bezüglich den drei Indizes sind die Werte stabil bis leicht rückläufig und fallen bei Schweizerinnen/Schweizern und Ausländerinnen/Ausländern ähnlich aus; einzig bei Befragten muslimischer Zugehörigkeit sind sie leicht erhöht. Die Ergebnisse der Erhebungen fliessen, gemeinsam mit Daten aus anderen Erhebungen und mit Angaben zu den erfassten Ereignissen in die Erarbeitung des alle zwei Jahre erscheinenden Berichtes der FRB ein.

## 5. Von Bund und Kantonen gestützte Massnahmen zur Förderung der Vielfalt und der Toleranz in der Schweizer Gesellschaft

48. Seit 2013 (Dritter Bericht über die Schweiz) hat die Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung 266 Projekte im Betrag von rund drei Millionen Franken zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und zur Förderung der Menschenrechte unterstützt.

Im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP), die seit 2014 in allen Kantonen umgesetzt werden (siehe dazu Abs. Nr. 73), unterstützen Bund, Kantone und Gemeinden spezifische Massnahmen zur Prävention von Diskriminierung und Rassismus. 2014 und 2015 wurden beinahe fünf Millionen Franken für solche Massnahmen ausgegeben. In erster Linie ging es dabei um die Beratung von Diskriminierungsopfern, aber auch um die Sensibilisierung der Bevölkerung. Zu den Zielen gehört in den meisten Kantonen auch eine erhöhte Visibilität der Prävention von Diskriminierung, z. B. indem das Thema in die Weiterbildung von Angestellten öffentlicher Institutionen integriert wird.

## C. Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung

Der dritte Bereich, der laut der 3. Resolution des Ministerkomitees umgehendes Handeln erfordert, ist folgender: «*Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden nachdrücklich, ihre Anstrengungen fortzusetzen, um die im Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG) verankerten Verpflichtungen hinsichtlich der sprachlichen Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten vollumfänglich umzusetzen, damit die Gleichstellung der Amtssprachen in der Praxis voll und ganz verwirklicht wird, und die Angehörigen sprachlicher Minderheiten in der Bundesverwaltung ihre ei-*

<sup>37</sup> Die Gesellschaft für bedrohte Völker Schweiz ist der Ansicht, dass die Erhebung auch die Einstellungen und Verhalten gegenüber den Jenischen, Sinti und Manouches und Roma erfassen sollte.

<sup>38</sup> Longchamp, Claude; Imfeld, Martina et al. «Verbreitung und Entwicklung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Muslimfeindlichkeit und Judenfeindlichkeit», Schlussbericht zur Studie «Zusammenleben in der Schweiz 2010–2014». Bern, Dezember 2014, S. 74 ff.

gene Sprache verwenden können. Ausserdem muss ihre anteilmässige Vertretung in den Verwaltungsstrukturen weiter überprüft werden».

## 1. Institutionelle Mehrsprachigkeit: Verwendung der Minderheitensprachen in der Bundesverwaltung und im Umgang mit den Bundesbehörden

49. Am 1. Januar 2013 traten die neue *Verordnung über die Sprachdienste der Bundesverwaltung (Sprachdiensteverordnung, SpDV)*<sup>39</sup> sowie die *Weisungen der Bundeskanzlei über die Sprachdienstleistungen*<sup>40</sup> in Kraft. Mit diesen beiden Texten werden die einschlägigen rechtlichen Grundlagen – zu den Sprachen, der mehrsprachigen Kommunikation und den amtlichen Publikationen – mit der neuen Sprachengesetzgebung des Bundes (2010) in Einklang gebracht, die Organisationsstrukturen vereinfacht (die seit 1995 unverändert geblieben waren), die verwaltungsintern und zugunsten der Öffentlichkeit erbrachten Dienstleistungen optimiert und gleichzeitig Kontinuität und die Mehrsprachigkeit der Bundesverwaltung gewährleistet.

Mit der neuen Verordnung wird der Rahmen vereinfacht. Er lässt Raum für alle in der Bundesverwaltung bearbeiteten Sprachen und macht die Struktur offener und flexibler für neue Entwicklungen – dies alles unter Berücksichtigung der Organisationsautonomie der Departemente. Die zentrale Rolle der Bundeskanzlei im Sprachenbereich wird bestätigt und die *Konferenz der Sprachdienste der Bundesverwaltung (KOSD)*, das wichtigste ständige Koordinationsinstrument, erhält eine rechtliche Grundlage.

Im Zuge dieser Änderungen *haben sich der Personalbestand der verschiedenen Sprachgruppen sowie das Tätigkeitsvolumen erhöht*. Im Sprachdienstbereich sind zurzeit 461 Mitarbeitende (entsprechend 320 Vollzeitstellen) tätig, wovon 196 für Französisch, 154 für Italienisch [2012:148], 45 für Deutsch, 18 für Englisch und eine Person für Rätoromanisch. Der Fächer der Sprachdienstleistungen hat sich erweitert und differenziert; das gilt auch für die Möglichkeiten, in einer Minderheitensprache zu arbeiten. Mit Blick auf die Stabilisierung und den Spardruck, welche die kommenden Jahre prägen werden, gilt es in erster Linie das erreichte Gleichgewicht zu wahren und mit den verfügbaren Ressourcen die Leistungen weiter zu verbessern. Gleichzeitig müssen die Mehrsprachigkeitsziele eingehalten und bestehende Lücken soweit wie möglich geschlossen werden, wie zum Beispiel noch fehlende französische und italienische Texte auf den Websites der eidgenössischen Departemente.

50. In der Berichtsperiode haben der Bundesrat (28. August 2013) und später das Parlament (26. September 2014) beschlossen, das System der amtlichen Publikationen zu überarbeiten und einen «Primatwechsel» vorzunehmen. Künftig soll nicht mehr die gedruckte Version, sondern die elektronische Fassung rechtsverbindlich sein. Die Änderung ist am 1. Januar 2016 in Kraft getreten. Sie erlaubt es, mehrsprachige Texte der Amtlichen Sammlung und des Bundesblatts im täglichen statt im wöchentlichen Rhythmus zu publizieren, was auch die Visibilität des Bundesrechts auf nationaler und internationaler Ebene erhöht. Dieser Entscheid ist Teil eines *breiteren Konzepts für eine mehrsprachige IT-Governance mit und gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern*.

---

<sup>39</sup> SR 172.081.

<sup>40</sup> BBI 2013 1565

51. *Auf Parlamentsebene* sind abgesehen von den zahlreichen parlamentarischen Vorstössen im Sprachenbereich (Unterricht der Landessprachen, zweisprachige Schulen, Studierendenaustausch, Vertretung der Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung, Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen in den Landessprachen, usw.) zwei Aspekte erwähnenswert. Einerseits wurde der Webauftritt des Parlaments qualitativ und quantitativ ausgebaut: Neu werden Informationen teilweise auch in Rätoromanisch angeboten. *Das Angebot der rätoromanischen Website [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch)* steht seit März 2014 zur Verfügung. Ausgelöst hatte diesen Schritt Nationalrat Martin Candinas mit seinem Postulat (12.3132): «Das Parlament und die vierte Landessprache». Davon ausgenommen bleiben unter anderem die Curia Geschäftsdatenbank, das Amtliche Bulletin und Medienmitteilungen. Andere Angebote der Parlamentsdienste sind hingegen schon länger auf Rätoromanisch verfügbar, darunter die Homepage, die laufenden Geschäfte, die Staatskundeplattform [www.civicampus.ch](http://www.civicampus.ch) sowie ein virtueller Rundgang [www.parlamentsgebaeude-tour.ch](http://www.parlamentsgebaeude-tour.ch).

52. Andererseits wurden während der letzten Legislaturperiode *drei parlamentarische Gruppen gegründet, die im Sprachenbereich tätig sind*: erstens die Gruppe *Italianità*, zweitens die Gruppe *lingua e cultura rumantscha* und drittens die Gruppe *Mehrsprachigkeit CH*. Sie sollen das Bewusstsein der Parlamentarierinnen und Parlamentarier für die politische und kulturelle Herausforderung und die Bedeutung der Sprachen für den nationalen Zusammenhalt stärken und ihren Status auf institutioneller Ebene, im Unterricht und im öffentlichen Leben festigen.

Die Parlamentarische Gruppe «Italianità» ist dem «Forum für das Italienische in der Schweiz» angeschlossen und hat die Aufgabe, die italienische Sprache und Kultur in den Institutionen und auf Bundesebene zu fördern, zu verbreiten und zu unterstützen: Präsiert wird die Gruppe von den Kantonen Tessin (durch Nationalrat Ignazio Cassis) und Graubünden (durch Nationalrätin Silva Semadeni). Das Forum zählt im Bundesparlament rund sechzig Mitglieder.

Das «Forum für das Italienische in der Schweiz» – dessen Präsident der Tessiner Ständerat und Vorsteher des Departements für Bildung, Kultur und Sport, Manuele Bertoli, ist – wurde 2012 auf Initiative der Kantone Tessin und Graubünden gegründet. Ziel war es, der italienischen Sprache den Stellenwert zu verleihen, der ihr aufgrund der in der Verfassung verankerten Mehrsprachigkeit zusteht.

## **2. Förderung der Mehrsprachigkeit und Vertretung der Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung**

53. *Die Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung* ist eng verknüpft mit der Förderung der Sprachen und dem Verständnis zwischen den Sprachgemeinschaften.

Die Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Landessprache und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG)<sup>41</sup> im Jahr 2010 weckte grosse Erwartungen und stiess in der Öffentlichkeit und bei den Parlamentarierinnen und Parlamentariern auf viel Interesse. Einige Bestimmungen der Verordnung über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachenverordnung, SpV)<sup>42</sup> wurden jedoch als ungenügend beurteilt; ebenso wurde bemängelt, die Projekte würden zu langsam vorankommen, der Status und die Unabhängigkeit des oder der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit seien zu schwach und die Analyseinstrumente unvollständig.

---

<sup>41</sup> SR 441.1.

<sup>42</sup> SR 441.11.

Infolge dieser Diskussionen wurde die Sprachenverordnung geändert und die Weisungen des Bundesrates zur Förderung der Mehrsprachigkeit wurden vollständig überarbeitet.<sup>43</sup> Die neuen Texte sind seit dem 1. Oktober 2014 in Kraft.

Demnach bestimmt der Bundesrat mit Unterstützung des oder der Delegierten für Mehrsprachigkeit die strategischen Ziele zur Förderung der Mehrsprachigkeit. Die Departemente und die Bundeskanzlei sowie deren Verwaltungseinheiten sind für die Umsetzung des Massnahmenkatalogs verantwortlich.

54. Die Revision der gesetzlichen Grundlagen soll darüber hinaus die *Vertretung der sprachlichen Minderheiten* insbesondere in Kaderfunktionen verbessern, die Sprachkompetenzen des Personals fördern und den Zugang zur Sprachbildung erleichtern. Zukünftig wird die Vertretung der verschiedenen Sprachgemeinschaften (für welche Art. 7 SpV die Sollwerte bestimmt) nicht mehr nur für die Departemente als Ganzes festgelegt, sondern auch für die einzelnen Verwaltungseinheiten und insbesondere auf Kaderebene. Eine ausgewogene Vertretung der Sprachgemeinschaften je Bundesverwaltungseinheit entspricht dem politischen Willen des Bundesrates, die Mehrsprachigkeit in allen Handlungsbereichen der Bundesverwaltung und auf allen hierarchischen Stufen zu fördern.

55. Der vom Bundesrat am 13. März 2015 verabschiedete «Evaluationsbericht an den Bundesrat und Empfehlungen zur Mehrsprachigkeitspolitik (Art. 8d Abs. 4 SpV) – Entwicklung von 2008 bis 2014 und Perspektiven von 2015 bis 2019», zeigt *erstmalig die Daten über die Vertretung der Sprachgemeinschaften in der gesamten Bundesverwaltung*, aufgeschlüsselt nach Departementen, einschliesslich Bundeskanzlei, nach Verwaltungseinheit und nach Lohnklassengruppen.

2014 wurden die Ziele der Sprachenvertretung in der Bundesverwaltung insgesamt erreicht; die Position des Rätoromanischen liegt allerdings noch unter dem Sollwert. Insbesondere in den hohen Lohnklassen sind die Sprachgemeinschaften jedoch nicht ausgewogen vertreten. Über die gesamte Bundesverwaltung hinweg betrachtet lag der Anteil der französischsprachigen Mitarbeitenden in den hohen Lohnklassen im Jahr 2014 leicht über dem Mindestwert (21,9 %), während die deutschsprachigen Mitarbeitenden übervertreten waren (72,5 %) – dies zu Lasten der italienischsprachigen Mitarbeitenden, die mit 4,8% untervertreten waren.

56. Im Rahmen der Revision der Sprachenverordnung wurden auch die *Autonomie und die Kompetenzen der oder des Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit verstärkt*, was ein aktiveres Eingreifen in die zentralen Prozesse zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung ermöglicht. Der oder die Delegierte des Bundes für Mehrsprachigkeit wird neu direkt vom Bundesrat ernannt und ist dem Eidgenössischen Finanzdepartement zugeordnet. Der Bundesrat hat am 10. April 2013 Nicoletta Mariolini zur Delegierten für Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung ernannt. Sie hat ihr Amt am 1. August 2013 angetreten. Die Delegierte unterstützt den Bundesrat, erfüllt Kontroll-, Koordinations- und Evaluationsaufgaben und gibt Empfehlungen ab (Art. 8d Abs. 4 und 5 SpV). Ausserdem nimmt sie verwaltungsexterne Aufgaben auf nationaler Ebene (Sensibilisierung, Information und Zusammenarbeit) und auf internationaler Ebene (Netzwerk und Austausch von guten Praktiken zwischen öffentlichen Verwaltungen und analogen Funktionen) wahr.

---

<sup>43</sup> BBI 2014 6559.

57. Der erwähnte Evaluationsbericht zeigt die Entwicklung der Mehrsprachigkeit in den Departementen und der Bundeskanzlei und skizziert *die Prioritäten* für die nächsten Jahre. Diese konzentrieren sich auf die Bereiche der *Sprachkenntnisse* (Ausbau und Zugang zu Sprachausbildungen, besonders für Kader, Evaluation der Sprachkenntnisse des Personals) und der *Vertretung der Sprachgemeinschaften* (insbesondere bei der vordringlichen Laufbahnplanung für Mitarbeitende italienischer, französischer und rätoromanischer Sprache, die bereits in der Bundesverwaltung arbeiten).

Die von der Bundeskanzlei und den Departementen ergriffenen Massnahmen für die Periode 2012–2014 sind im Anhang 2 des erwähnten Evaluationsberichts aufgeführt. Schwerpunkte sind die Rekrutierungsprozesse, die Beurteilung und Stärkung der Sprachkompetenzen und die Organisation von massgeschneiderten Sprachkursen zur Erweiterung des Kursangebots des Eidgenössischen Personalamtes (EPA). Eine Vielfalt von Initiativen zur Information, Sensibilisierung und zum interkulturellen Austausch ergänzt die Palette der Massnahmen. Ungeachtet der Zielsetzung dieser Massnahmen müssen die meisten von ihnen hinsichtlich Zweckmässigkeit, konkreter Umsetzung und Wirksamkeit punktuell und insgesamt evaluiert werden. Dies ist eine methodische Herausforderung für die kommenden Jahre.

So kommen beispielsweise die Sprachregionen bei den Zuschlägen für öffentliche Aufträge von Bund und Bundesbetrieben erwiesenermassen ungleich zum Zug. Der Bundesrat war sich dieser Problematik bewusst und ordnete an seiner Sitzung vom 30. April 2014 die Umsetzung von notwendigen Massnahmen an. Diese Massnahmen sind untrennbar mit der Mehrsprachigkeitspolitik als Ganzes verbunden und gehören deshalb zu den evaluierenden Elementen dieser Politik.

58. Obwohl die Daten über den Anteil der italienischsprachigen Mitarbeitenden in der Bundesverwaltung noch nicht zufriedenstellend sind, stellt der *Kanton Tessin* fest, dass die auf Bundesebene stattfindenden Veränderungen, Anpassungen und Massnahmen ein wichtiger Schritt nach vorne sind und die Schweizer Regierung in den letzten Jahren den Willen bekundet hat, Lösungen zu finden und die Mehrsprachigkeit als grundlegendes Element für den nationalen Zusammenhalt zu stärken. Auf der andern Seite engagieren und koordinieren sich der Tessiner Staatsrat, die Bundesparlamentarier und die betroffenen Einrichtungen und Verbände an mehreren Fronten und beweisen, dass die Voraussetzungen für eine Verbesserung der Tessiner Präsenz in den Rängen der Bundesverwaltung vorhanden sind, wenn mit Blick auf die Förderung der Italianità und der Mehrsprachigkeit gehandelt wird. Der Kanton Tessin zitiert als Beispiel den Kantonalen Delegierten für auswärtige Beziehungen, dessen Aufgabe unter anderem darin besteht, den Anteil der italienischsprachiger Mitarbeitenden in der Bundesverwaltung zu fördern und entsprechende Informationen und Beratungen anzubieten. Er wird jährlich von rund vierzig Tessinerinnen und Tessinern, die in der Bundesverwaltung arbeiten möchten, kontaktiert. Auf der Website des Delegierten wurden zu diesem Zweck die Rubrik «Lavorare per la Confederazione» eingerichtet.

Zu erwähnen ist auch, dass das *Eidgenössische Personalamt (EPA)* seit mehreren Jahren an der Universität und den Fachhochschulen im Tessin Werbung macht. Der Vergleich der Verteilung der Muttersprache der Hochschulpraktikantinnen und Hochschulpraktikanten mit den Sollwerten zeigt in der Tat, dass Italienisch (Soll 6,5–8,5 %) die Sollwerte überschreitet.



### III. DRITTER TEIL

#### *Massnahmen zur besseren Umsetzung des Rahmenübereinkommens*

#### ARTIKEL 3

1. *Jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, hat das Recht, frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht; aus dieser Entscheidung oder der Ausübung der mit dieser Entscheidung verbundenen Rechte dürfen ihr keine Nachteile erwachsen.*
2. *Angehörige nationaler Minderheiten können die Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, einzeln sowie in Gemeinschaft mit anderen ausüben und geniessen.*

In seiner 3. Resolution bezeichnet das Ministerkomitee den insgesamt umfassenden Ansatz der Schweiz hinsichtlich des persönlichen Geltungsbereichs des Rahmenübereinkommens als positive Entwicklung.

#### **A. Die nationale Minderheit der Jenischen und Sinti und Manouches**

59. Als die Schweiz das Rahmenübereinkommen ratifizierte und die Minderheit der «Fahrenden», wie sie damals genannt wurden, als nationale Minderheit im Sinne dieses Übereinkommens anerkannte, hatte sie die Absicht, die nomadisch lebenden wie die sesshaften Jenischen und Sinti und Manouches zu schützen, auch wenn damals in erster Linie der Schutz von Menschen gemeint war, die nomadisch oder halbnomadisch leben. Es ging um den Schutz einer kulturellen Minderheit. Diese Absicht wurde im ersten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens (April 2001) geäussert.<sup>44</sup>

Die Schweizer Regierung hielt bis zu ihrem Dritten Bericht zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens (Januar 2012) an dieser Gattungsbezeichnung fest, und zwar aus Gründen der Parallelität mit der von anderen Schweizer Gremien verwendeten Bezeichnung – insbesondere der Bundesstiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» – sowie internationalen Organisationen – darunter dem Europäischen Forum der Roma und Fahrenden (ERTF), in dem ein Schweizer Vertreter der Sinti, der gleichzeitig Mitglied der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus ist, mitwirkte.

60. Im Rahmen der Kontrolle der Schweiz befasste sich der Beratende Ausschuss mit der Situation der nomadisch lebenden wie der sesshaften Jenischen und Sinti und Manouches und untersuchte nicht nur Hauptfragen wie etwa den Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen und den Schulbesuch der Kinder nomadisch lebender Familien, sondern auch die Förderung der jenischen Sprache, des Zugangs zu den Medien und der Sensibilisierung für die Geschichte und Kultur der Jenischen und der Sinti und Manouches.

61. 2015 beantragten die Schweizer Jenischen und Sinti und Manouches, vertreten durch die «Radgenossenschaft der Landstrasse», die «Cooperation Jenische Cultur», «Jenisch-

<sup>44</sup> Siehe Abs. Nr. 96 des ersten Berichts.

Manouche-Sinti (JMS)» und «Schäft Qwant», nunmehr offiziell als «Jenische» und «Sinti und Manouches»<sup>45</sup> im Sinne des Rahmenübereinkommens anstatt als «Fahrende» anerkannt zu werden. Sie beantragten zudem, dass *ihre Gruppen künftig mit den Namen bezeichnet werden, die sie sich selbst geben*. Eine diesbezügliche Petition richteten sie an den Vorsteher des EDI<sup>46</sup>.

Am 15. September 2016 sagte der Vorsteher der EDI, Bundesrat Alain Berset, in seiner Eröffnungsansprache zur «Feckerchilbi», dem traditionellen Fest der Jenischen und Sinti und Manouches (siehe auch weiter unten, Abs. Nr. 89), dass die Schweizer Jenischen und Sinti<sup>47</sup> als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens anerkannt sind. Auch anerkannte er die Forderung der Jenischen und Sinti nach Selbstbezeichnung und verpflichtete sich, dass der Bund sie künftig «Jenische» und «Sinti» nennen und auf den allgemeinen Begriff «Fahrende» verzichten wird. Der Vorsteher des EDI meinte ergänzend, das sei keine Wortklauberei, denn mit Sprache schaffe man Realität.

Die Arbeitsgruppe zur «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz» hat das Thema ebenfalls diskutiert und das Ziel formuliert, dass die zuständigen Bundesbehörden in der Öffentlichkeit daran erinnern und präzisieren, dass alle Schweizer Jenischen und Sinti<sup>48</sup> *ungeachtet dessen, ob sie nomadisch leben oder sesshaft sind, als Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens anerkannt sind* und dass mit dieser Anerkennung die Förderung nicht nur der nomadischen Lebensweise, sondern auch der Kultur der Jenischen und der Sinti verbunden ist. Ein zweites Ziel war, dass die Bundesverwaltung für die verschiedenen Gruppen je nach Kontext die spezifischen Bezeichnungen Jenische, Sinti<sup>49</sup> und Roma verwendet anstatt der verbreiteten Gattungsbezeichnung «Fahrende».<sup>50</sup> Die Behörden der Kantone und Gemeinden sowie die Medien seien darauf aufmerksam zu machen, dass auf die Bezeichnung «Fahrende» verzichtet werden sollte, wenn dies angemessen erscheint. *Der zurzeit erarbeitete Aktionsplan des Bundes* (siehe Erster Teil, Kapitel D Abs. Nr. 25) dürfte diese Massnahmen, die in seiner Kompetenz liegen, aufnehmen.

62. Unter Berücksichtigung des Rechts auf Selbstbezeichnung der Schweizer Jenischen und Sinti und Manouches – das sich aus dem Recht auf Selbstbestimmung der nationalen Minderheiten (Art. 3 Rahmenübereinkommen) ergibt, erinnert die Schweizer Regierung in diesem Bericht daran und stellt explizit klar, dass **alle Schweizer Jenischen und Sinti und Manouches ungeachtet dessen, ob sie nomadisch leben oder sesshaft sind, als nationale Minderheit der Schweiz im Sinne des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten anerkannt sind**.

---

<sup>45</sup> Deutscher Text der Petition: «Jenischen und Sinti»; französischer Text der Petition: «Yéniches et Manouches/Sinti».

<sup>46</sup> Dazu ist zu sagen, dass die von der «European Yenish Union» vertretenen Schweizer Jenischen (vgl. oben Abs. Nr. 6) das Vorgehen zwar begrüßen, jedoch geltend machen, dass sie als nomadisierende Gruppe auf ihren Titel als Fahrende und ihre entsprechenden Rechte Wert legen.

<sup>47</sup> Der Begriff «Sinti» umfasst auch «Manouches», den französischen Begriff, mit dem sich in der Schweiz die Personen bezeichnen, die dieser Gruppe angehören.

<sup>48</sup> *idem*.

<sup>49</sup> *idem*.

<sup>50</sup> Der vorliegende Bericht ist dementsprechend formuliert. Ausnahmen bilden lediglich Zitate aus Dokumenten der vorangegangenen Überwachungszyklen, namentlich den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Beratenden Ausschusses und des Ministerkomitees, die die unspezifische Gattungsbezeichnung «Fahrende» verwendeten.

## B. Die Anerkennung weiterer nationaler Minderheiten. Die Frage der Schweizer Roma

63. Da das Rahmenübereinkommen keine Definition des Begriffs «nationale Minderheit» enthält und den Vertragsstaaten die Festlegung des persönlichen Geltungsbereichs überlassen bleibt, gab die Schweiz bei der Ratifikation des Rahmenübereinkommens 1998 die folgende Erklärung ab:

*«In der Schweiz (sind) nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens die Gruppen von Personen, die dem Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons zahlenmässig unterlegen sind, die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, seit langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz pflegen und von dem Willen beseelt sind, zusammen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache.»*

Zum Zeitpunkt der Ratifikation war die Schweiz der Auffassung, dass folgende Gruppierungen die Kriterien der auslegenden Erklärung erfüllten und folglich als nationale Minderheiten anerkannt seien:

- *die sprachlichen Minderheiten*, d.h. die französisch-, italienisch- und romanischsprachigen Minderheiten im Hoheitsgebiet der Schweiz sowie die Mitglieder der deutschsprachigen Minderheit in den Kantonen Freiburg und Wallis bzw. der französischsprachigen Minderheit im Kanton Bern.
- *die Schweizer «Fahrenden»*<sup>51</sup>
- *die Mitglieder der jüdischen Gemeinschaften der Schweiz.*

64. Die auslegende Erklärung der Schweiz bedingt einen flexiblen Umgang mit dem persönlichen Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens und gibt Anlass zu einer regelmässigen Überprüfung der Situation.

Während der beiden ersten Überwachungszyklen der Umsetzung des Rahmenübereinkommens durch die Schweiz gab es weder Anträge noch Debatten bezüglich einer Anerkennung neuer nationaler Minderheiten. Im Rahmen des dritten Überwachungszyklus kam die Frage einer allfälligen Anerkennung der Schweizer Muslime als nationale Minderheit zur Sprache, doch es wurde kein entsprechender Antrag gestellt (siehe auch unten *ad* Art. 6 Kap. C, Ziff. 4). Im Rahmen der Konsultation für die Erarbeitung des vorliegenden Berichts wurden die Kantone gefragt, ob sie es angesichts der Kriterien der auslegenden Erklärung der Schweiz anlässlich der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens als angemessen erachteten, weitere sprachliche, kulturelle oder religiöse Gemeinschaften als nationale Minderheiten anzuerkennen. Die Kantone haben allgemein zurückhaltend geantwortet und sehen auf ihrem Hoheitsgebiet oder auf Landesebene keine Gemeinschaften, die momentan alle erforderlichen Kriterien erfüllen. Der *Kanton Neuenburg* hat immerhin erklärt, dass die Frage der Anerkennung von den aus der Migration hervorgegangenen Gemeinschaften aufgrund ihrer lange bestehenden Bindungen zur Schweiz und ihrer Zugehörigkeit zur Schweizer Bevölkerung geprüft werden sollte.

65. Während des vierten Überwachungszyklus stellten gewisse **Schweizer Roma-Organisationen** im April 2015 einen Antrag auf Anerkennung. Zuvor hatten sie noch keine Gesuche formuliert, obgleich sie im Zusammenhang mit dem Entwurf des dritten Berichts zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens konsultiert worden waren. Zwei Organisationen aus der Zürcher Region, die «Roma Foundation» und der «Romano Dialog», beantragten

---

<sup>51</sup> Zu dieser generischen Bezeichnung siehe oben Kap. A.

mit Schreiben an das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) die Anerkennung 1. der Schweizer Roma als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens und 2. des Romanes als territorial nicht gebundene Minderheitensprache im Sinne der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. In ihrer Antragsbegründung beriefen sich die genannten Roma-Organisationen auf die Präsenz zahlreicher Personen mit Roma-Wurzeln in der Schweiz (ohne Angabe von Zahlen), die über eine eigene Sprache und Kultur verfügen. Sie wiesen zudem auf die Lage der Roma als anerkannte nationale Minderheiten in anderen Ländern hin.

66. Im Juni 2015 fand zwischen der «Roma Foundation» und «Romano Dialog» einerseits und Vertreterinnen und Vertretern der zuständigen Dienste der Bundesverwaltung andererseits ein Treffen/Informationsaustausch statt.

In diesem Rahmen wurde die Frage der kumulativen Kriterien, die gemäss der auslegenden Erklärung der Schweiz für eine Anerkennung als nationale Minderheit erfüllt sein müssen, besprochen.

67. Im Januar 2016 veröffentlichte das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) ein im Auftrag der Roma Foundation verfasstes Gutachten zum Thema «Anerkennung der Roma als Minderheit».<sup>52</sup> Nach den Informationen, die die Roma Foundation dem SKMR zur Verfügung stellte, würde eine Anerkennung der Schweizer Roma als eigenständige Gruppe und Minderheit in der Schweiz dazu beitragen, ihrer Stigmatisierung nicht nur im Alltag, sondern auch in den Medien entgegenzuwirken, und sie dazu bewegen, sich zu ihrer Identität zu bekennen. Eine Anerkennung würde auch die Förderung ihrer Kultur und Sprache erleichtern.

Das SKMR kommt zu dem Schluss, dass die Roma in Anbetracht der für eine Anerkennung als nationale Minderheit zu erfüllenden Kriterien nachweisen müssen, dass sie seit spätestens dem Ende des 19. Jahrhunderts als Gruppe in der Schweiz sind – nicht bloss als Individuen – und schon damals über Strukturen verfügten, welche sie als Teil eines grösseren sozialen Gefüges erscheinen lassen. Auch müsste die Zahl der Roma (ohne Sinti und Manouches) mit Schweizer Staatsangehörigkeit belegt werden<sup>53</sup>. Was das Kriterium des «Willens, zusammen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht» anbetrifft, so müssen möglichst alle in der Schweiz präsenten Organisationen der Roma den Antrag auf Anerkennung unterstützen; zudem muss die Roma-Gemeinschaft nachweisen, dass ihre kulturellen Traditionen nach wie vor lebendig sind.

68. Im September 2016 übergab der Verein «Romano Dialog» den betroffenen Bundesämtern ein vom Historiker Dr. Thomas Huonker verfasstes «Historisches Gutachten» im Hinblick auf eine vollumfängliche Anerkennung der Roma als nationale schweizerische Minderheit – in Kenntnis und Abkehr von einer jahrhundertelangen Politik der Abwehr und Ausgrenzung.

---

<sup>52</sup> Das Kurzgutachten des SKMR auf Deutsch und eine Zusammenfassung des Gutachtens auf Französisch sind einzusehen unter: <http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/institutionelle-fragen/publikationen/index.html>.

<sup>53</sup> Siehe Rechtsgutachten deutsche Version, S. 14, Abs. 1, *in fine*.

Im November 2016 übergab die «Roma Foundation» den zuständigen Bundesstellen ein Dokument über das Verhältnis der Roma zur Schweiz.

69. Die Arbeitsgruppe zur «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz» diskutierte die verschiedenen Möglichkeiten und Formen einer Anerkennung der Roma in der Schweiz als integrierenden Bestandteil der Schweizer Gesellschaft. Der Vorschlag der Anerkennung als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, den einige Romaorganisationen in der Schweiz formuliert hatten, wurde mit den zuständigen Bundesstellen ausserhalb der Arbeitsgruppe besprochen (siehe Abs. Nr. 66). Zu diesem Anliegen wurde somit der Dialog mit den Bundesbehörden aufgenommen. Über die Frage der Anerkennung als nationale Minderheit konnte zum Zeitpunkt des vorliegenden Berichts jedoch noch nicht entschieden werden, weil die Romaorganisationen, die das Gesuch gestellt haben, den Schweizer Behörden bislang noch nicht alle erforderlichen zusätzlichen Informationen geliefert haben, so auch jene zu den Kriterien, die laut auslegender Erklärung der Schweiz erfüllt sein müssen, insbesondere im Hinblick auf den Willen, zusammen das zu bewahren, was die gemeinsame Identität ausmacht. Der Prozess ist im Gang und die Prüfung durch die Bundesverwaltung wird fortgesetzt.

70. Anlässlich der Konsultation für die Erarbeitung des vorliegenden Berichts sind die *Kantone* und *Städte/Gemeinden* befragt worden, wie sie sich zum Gesuch einzelner Romaorganisationen um Anerkennung der Schweizer Roma als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens stellen. Von fünfzehn Kantonen, die geantwortet haben, wehrt sich ein Kanton gegen die Anerkennung, ein anderer unterstützt das Anliegen ohne Vorbehalt. Die übrigen Kantone haben erklärt, einer Anerkennung positiv gegenüberzustehen, sobald die Schweizer Roma alle notwendigen Informationen geliefert haben, um feststellen zu können, ob sie die kumulativen Kriterien für eine Anerkennung als nationale Minderheit erfüllen. Mehrere unter ihnen sehen die Anerkennung als nationale Minderheit als einen Vorteil bei der Bekämpfung von Vorurteilen und Stigmatisierung. Für den *Schweizerischen Städteverband* (SSV) ist es wichtig, dass sich die verschiedenen Romaorganisationen koordinieren und ihre Interessen und das Anerkennungsgesuch gemeinsam geltend machen. Der *Kanton Neuenburg* hat keine Kenntnis von einer Neuenburger Romaorganisation oder einer auf seinem Hoheitsgebiet wohnhaften Romagemeinschaft. Für den *Kanton Tessin* ist es unerlässlich, dass die in der Schweiz wohnhafte Romagemeinschaft in ihrem Gesuch die sie kennzeichnenden kulturellen und historischen Aspekte darlegt.

Ausserdem ist zu sagen, dass die «*Radgenossenschaft der Landstrasse*» anlässlich dieser Konsultation die Anerkennung der Schweizer Roma als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens unterstützte.

71. Parallel zu den Diskussionen über die Anerkennung der Roma als nationale Minderheit fördert schliesslich der Bund andere Formen der Anerkennung der Roma in der Schweizer Gesellschaft und unterstützt entsprechende Projekte.

Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) unterstützt zum Beispiel eine von der «Roma Foundation» bei der Universität Lausanne in Auftrag gegebene laufende Studie zur Situation der Roma in der Schweiz in der Höhe von 35 000 Franken. Ziel der Studie ist den rassistischen und pauschalisierenden Stereotypen über Roma ein realistisches und statistisch untermauertes Bild entgegenzuhalten. Das Projekt will Daten über die Roma-Bevölkerung in der Schweiz gewinnen und diese quantitativ und qualitativ analysieren. Die Ergebnisse werden für Verwaltung, Politik, NGO und Medien sowie für die breite Bevölkerung in geeigneter Form aufbereitet.

Die FRB finanziert auch ein Projekt der Pädagogischen Hochschule der FHNW (Zentrum Politische Bildung und Geschichtsdidaktik) «Zur Lage der Roma und anderer (ehemals) als «Zigeuner» diskriminierter Minderheiten in Europa» mit 24 000 Franken. Die Perspektiven der Forschung sind die Entwicklung von Impulsen für den Geschichtsunterricht. Geplant ist die Erarbeitung von Unterrichtsmaterialien. Das Projekt trägt dazu bei, Vorurteile und negative Stereotype abzubauen, aufgrund derer als «Zigeuner» wahrgenommene Menschen diskriminiert werden.

Daneben unterstützte die FRB in den letzten zehn Jahren Projekte zur Vermittlung der Kultur der Roma jenseits der gängigen Klischees aber auch Projekte zur Mediation mit armen, aus osteuropäischen Ländern eingewanderten Roma.

Das Bundesamt für Kultur unterstützte 2016 seinerseits mit 20 000 Franken ein künstlerisches Sensibilisierungsprojekt der Roma-Organisation «RJS Art Kollektiv» im Rahmen der «Manifesta 11» in Zürich.

## ARTIKEL 4

- 1. Die Vertragsparteien verpflichten sich, jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf gleichen Schutz durch das Gesetz zu gewährleisten. In dieser Hinsicht ist jede Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verboten.*
- 2. Die Vertragsparteien verpflichten sich, erforderlichenfalls angemessene Massnahmen zu ergreifen, um in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens die vollständige und tatsächliche Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit zu fördern. In dieser Hinsicht berücksichtigen sie in gebührender Weise die besonderen Bedingungen der Angehörigen nationaler Minderheiten.*
- 3. Die in Übereinstimmung mit Absatz 2 ergriffenen Massnahmen werden nicht als Diskriminierung angesehen.*

### A. Rechtsschutz und Rechtsmittel gegen Diskriminierung

Eine der weiteren Empfehlungen der 3. Resolution des Ministerkomitees lautet: «Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden, die Bevölkerung vermehrt über die möglichen Rechtsbehelfe gegen Diskriminierung aufzuklären. Wichtig ist namentlich, dass besonders diskriminierungsgefährdete Personen umfassend über ihre Rechte und die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel informiert sind».

#### 1. Rechtsratgeber rassistische Diskriminierung

72. Im Rahmen des Projekts «Beratungsnetz für Rassismuskritiker» (siehe unten Kap. C) wurde ein Rechtsratgeber ausgearbeitet und von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB publiziert. Er zeigt praktische Möglichkeiten auf, sich vor rassistischer Diskriminierung in allen Lebensbereichen zu schützen, und informiert zudem über die verfügbaren Rechtsmittel. Zurzeit wird der Ratgeber revidiert, um ihn den neuen Entwicklungen anzupassen und Erfahrungen vor Ort einzubeziehen. So wird er auf den Bedarf der in den kantonalen Integrationsprogrammen KIP eingerichteten Beratungsstellen zugeschnitten (siehe unten Ziff. 2).

Überdies schlägt die FRB Weiterbildungskurse zum Rechtsratgeber vor, die den Übergang von der Theorie zur Praxis erleichtern. Seit März 2013 haben mehr als 500 Personen aus Kantons- und Gemeindeverwaltungen, Ombudsstellen, Integrationsbüros, Gewerkschaftsverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen an einem der circa 40 Kurse teilgenommen. Die Kurse werden auch im Rahmen der KIP angeboten, um die Mitarbeitenden der Kantons- und Gemeindeverwaltungen zu sensibilisieren und weiterzubilden.

## 2. Diskriminierungsschutz in den kantonalen Integrationsprogrammen KIP

73. Der Bundesrat entschied 2011, dass Integrationsförderung Hand in Hand gehen muss mit Diskriminierungsbekämpfung und dem Abbau von strukturellen und individuellen Hindernissen beim Zugang namentlich zu Wohnungen, Beschäftigung, Bildung und Freizeitaktivitäten. Dieses Ziel wird seit Januar 2014 in den kantonalen Integrationsprogrammen KIP umgesetzt, die von Kantonen und Bund gemeinsam beschlossen wurden und getragen werden. Konkret müssen die Kantone Massnahmen treffen, die gewährleisten, dass diskriminierte Menschen kompetente Beratung erhalten und dass die Institutionen der Regelstrukturen in Fragen des Diskriminierungsschutzes unterstützt und beraten werden. Bei der Umsetzung arbeiten die Kantone einzeln oder im regionalen Verbund zusammen (z. B. die Kantone der Zentralschweiz mit der Unterstützung des Kompetenzzentrums für interkulturelle Konflikte, TikK). Mit der Erstellung der KIP wurde die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung klar verortet und an Massnahmen für alle Bevölkerungsgruppen geknüpft – also auch für Schweizerinnen und Schweizer, die aufgrund von Hautfarbe, Name, Religion oder Lebensweise diskriminiert werden.

Massnahmen zur Sensibilisierung bei Diskriminierung und Rassismus geschehen oft in Zusammenarbeit von *Kantonen und Städten/Gemeinden*. Gelegentlich werden sie auch auf kommunaler Ebene initiiert. Verschiedene *Städte* beteiligten sich an Kampagnen gegen Rassismus. Acht Schweizer Städte sind Mitglied der Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus.

### Einige Beispiele für KIP in den Kantonen:

Der *Kanton Jura* organisiert eine Ausbildung für Fachleute, die potenziell mit diskriminierenden Situationen konfrontiert sind, sowie für Verwaltungsangestellte, um sie für kulturelle Verschiedenheiten und Diskriminierung zu sensibilisieren; er hat auch eine Antenne für die Beratung von Opfern und Zeugen von Diskriminierungen im Zusammenhang mit der Migration gegründet und ein Netzwerk von Fachleuten für den Austausch über ihnen zugetragene Fälle von Diskriminierung geschaffen.

Der *Kanton Neuenburg* plant, eine Charta über die Verschiedenartigkeit in der kantonalen Verwaltung einzuführen, die von einer Reihe von Massnahmen zur Förderung der Nichtdiskriminierung auf allen Ebenen begleitet werden soll.

Der *Kanton Waadt* hat im Rahmen der KIP mehrere Projekte entwickelt. Zum Beispiel eine Stelle für Beratung und Hilfe für Opfer von Diskriminierung, ein Monitoring von Diskriminierungsfällen im Kanton, Schulung und Sensibilisierung verschiedener Kreise für das Thema Diskriminierung sowie eine Plattform für den Diskussionsaustausch unter allen Partnern.

Der *Kanton Genf* hat insbesondere eine unabhängige Beratungsstelle für Opfer von Rassismus geschaffen.

Der *Kanton Basel-Stadt* fördert den Diskriminierungsschutz im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms 2014-17 mit mehreren Massnahmen: Beitritt zur Städtekoalition gegen Rassismus, Bestandsaufnahme und Bedarfsabklärung bei Beratungs- und Anlaufstellen,

Einführung des kantonalen Runden Tisches Diskriminierungsschutz, Sensibilisierung der Öffentlichkeit mittels einer Kampagne, Unterstützung der Beratungsstelle Stopp Rassismus, Runder Tisch der Religionen beider Basel, Einführungskurs und Qualitätssicherung im Gerichtsdolmetschen.

Im *Kanton St.Gallen* – in Zusammenarbeit mit dem *Kanton Appenzell Ausserrhoden* – wurde im März 2016 ein Leistungsauftrag für Beratung bei rassistischer Diskriminierung an das Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) vergeben. Die neue «HEKS-Beratungsstelle gegen Rassismus und Diskriminierung» hatte in den ersten vier Monaten bereits ein Dutzend Fälle zu bearbeiten. Neben der Lancierung der Beratungsstelle gegen Rassismus und Diskriminierung werden Massnahmen für die Kantonsverwaltung umgesetzt und Weiterbildungen vermittelt. Die Stadt St.Gallen ist seit dem Jahr 2012 Mitglied der Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus und verpflichtet sich damit zur aktiven Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung.

Im Auftrag des *Kantons Solothurn* übernimmt die Anlaufstelle Stopp Rassismus die Aufgabe der Beratung und Unterstützung von Personen, die von Diskriminierung betroffen sind.

Im *Kanton Thurgau*, können Migrantinnen und Migranten an den bestehenden Standorten bei Bedarf ein professionelles Beratungsangebot zu Diskriminierungsfragen in Anspruch nehmen und nötigenfalls an geeignete Stellen weitergeleitet werden.

## **B. Antidiskriminierungsgesetz**

Eine der weiteren Empfehlungen der 3. Resolution des Ministerkomitees lautet: «*Der Beratende Ausschuss ruft die Behörden auf, ihre Haltung bezüglich eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes zu revidieren*».

74. Das Fehlen eines umfassenden Rechtsrahmens für den Diskriminierungsschutz entspricht der monistischen Tradition der Schweiz und ihrem föderativen System. Der sektorielle Ansatz erlaubt, für jeden einzelnen Bereich (Gleichstellung von Frauen und Männern, Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen etc.) ein Diskriminierungsverbot einzuführen, das auf die jeweiligen institutionellen Gegebenheiten zugeschnitten ist. Das Parlament und der Bundesrat sind der Auffassung, dass die geltenden Gesetze ausreichenden Schutz gegen Diskriminierung bieten. Neben der Rassismusstrafnorm (Art. 261bis StGB) gibt es zahlreiche Verfassungsbestimmungen sowie privat-, straf- und verwaltungsrechtliche Bestimmungen, die zur Bekämpfung von Diskriminierung beitragen können.

Der Bundesrat ist dennoch der Auffassung, dass diese Rechtsmittel bekannter gemacht werden müssen und dass der Zugang zur Justiz vereinfacht werden muss. Mit den KIP (siehe oben Kap. A Ziff. 2) soll das Beratungsangebot auf kantonalen Ebene die von Diskriminierung Betroffenen verstärkt unterstützen. Der Rechtsratgeber und die Weiterbildungskurse der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB weisen ebenfalls in diese Richtung. Der Bundesrat befürwortete eine Untersuchung der Wirksamkeit des geltenden Rechts, wie sie im Postulat Naef gefordert worden war (siehe unten Ziff. 70), und erklärte sich bereit, die von einer solchen Studie aufgeworfenen Fragen eingehend zu prüfen.

75. Am 14. Juni 2012 reichte Nationalrat Martin Naef das Postulat 12.3543 «Bericht zum Recht auf Schutz vor Diskriminierung» ein. Darin ersucht er den Bundesrat, einen Bericht über das Diskriminierungsschutzrecht zu verfassen, da, so Nationalrat Naef, heute immer noch viel zu oft Diskriminierungen geschehen wegen des Geschlechts, der Herkunft, der Rasse, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, einer Behinderung, der sexuellen Ori-



entierung, der fahrenden Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung, der Transsexualität und der Intersexualität. Auch wenn einige Rechtsbestimmungen zum Schutz vor Diskriminierung existierten, hätten diese wenig Tragweite, solange keine wirksamen Instrumente zu ihrer Durchsetzung bestünden. Der Bundesrat solle aufzeigen, wie das geltende Recht vor Diskriminierung schützt und ob die bestehenden Rechtsinstrumente wirksam sind. Der Bundesrat beantragte am 5. September 2012 die Annahme des Postulats. Der Nationalrat überwies es am 14. Dezember 2012.

Bereits im Mai 2012 beauftragte der Bund das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), eine Studie über den Zugang zur Justiz bei Diskriminierungen in der Schweiz zu erstellen. Die Studie des SKMR «Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen» liegt seit Ende Juli 2015 vor.<sup>54</sup> Die Ergebnisse wurden in den Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Naef aufgenommen. Das SKMR hält ausdrücklich fest, dass es die Schaffung eines allgemeinen Antidiskriminierungsgesetzes, das alle Diskriminierungsbereiche zusammenbringt und die bestehende Spezialgesetzgebung ersetzen würde, nicht empfiehlt. In der Studie wird aufgezeigt, dass die Probleme in den verschiedenen Diskriminierungsbereichen sehr unterschiedlich gelagert sind und dass es deshalb schwierig sein dürfte, Normen zu schaffen, welche allen Bereichen gerecht werden. Ein allgemeines Antidiskriminierungsgesetz könnte bereits Erreichtes in Frage stellen und Etabliertes schwächen. Aufgrund seiner Studie kommt das SKMR zum Schluss, dass die Schweiz mit Artikel 8 Absätze 2, 3 und 4 BV, dem Gleichstellungsgesetz GIG, dem Behindertengleichstellungsgesetz BehiG sowie mit Artikel 261bis StGB einen gut ausgebauten Diskriminierungsschutz kennt, allerdings nur im Bereich des öffentlichen Rechts. Im Privatrecht gibt es gemäss der SKMR-Studie trotz des Persönlichkeitsschutzes (Art. 27 ff. ZGB) Lücken und Unklarheiten. Die geringe Zahl an Gerichtsfällen weise auf die fehlende Kenntnis bei Betroffenen über den privatrechtlichen Diskriminierungsschutz und mangelnde Sensibilisierung aller Beteiligten hin. Deshalb empfiehlt das SKMR die Schaffung eines spezifisch privatrechtlichen Diskriminierungsverbots, beispielsweise als Ergänzung von Artikel 27 ff. ZGB.

Am 25. Mai 2016 legte der Bundesrat seinen Bericht zum Postulat Naef vor.<sup>55</sup> Zu den einzelnen Empfehlungen des SKMR nimmt der Bundesrat eine differenzierte Haltung ein. Ein generelles privatrechtliches Diskriminierungsverbot in den Artikeln 27 ff. ZGB möchte der Bundesrat nicht übernehmen. Er lehnt diesen Vorschlag als nicht zielführend ab. Der Vorschlag könnte erneute Diskussionen entfachen, weil dadurch einerseits Erwartungen geweckt würden, die auch mit einer detaillierten Umschreibung des Diskriminierungsschutzes nicht vollständig erfüllt werden könnten. Andererseits käme eine wirksame Diskriminierungsregelung im Privatrecht einem allgemeinen Diskriminierungsgesetz nahe, das vom Parlament bisher immer abgelehnt wurde und auch vom SKMR ausdrücklich nicht empfohlen wird. Das SKMR empfiehlt eine Verstärkung der Sanktionen im Bereich des Arbeitsrechts. Der Bundesrat wird die Empfehlung des SKMR im Rahmen des derzeit hängigen Projekts zum Kündigungsschutz und der dazu laufenden Diskussionen, namentlich in der Tripartiten Kommission für Angelegenheiten der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), prüfen. Die vom SKMR vorgeschlagene generelle Beweislasterleichterung in Diskriminierungsfällen hält der Bundesrat nicht für realistisch. Die Einführung einer generellen Beweislasterleichterung in Diskriminierungsfällen würde einen Konsens darüber voraussetzen, dass Opfer von Diskriminierung stärker geschützt werden müssen als beispielsweise Opfer von missbräuchlicher Kündigung. Das überzeugt weder in der Sache noch gibt es dafür einen politischen Konsens. Für wichtig

---

<sup>54</sup> Der Synthesebericht der Studie des SKMR ist auf Deutsch und Französisch einzusehen unter:

<http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/geschlechterpolitik/publikationen/diskriminierungsstudie.html>

<sup>55</sup> Der Bericht des Bundesrates vom 25. Mai 2016 ist auf Deutsch und Französisch einzusehen unter:

<http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/geschlechterpolitik/publikationen/diskriminierungsstudie.html>

hält der Bundesrat den Ausbau der Möglichkeiten zur aussergerichtlichen Streitbeilegung. Der Rechtsratgeber der Fachstelle für Rassismusbekämpfung, der bis 2017 überarbeitet werden soll, wird der aussergerichtlichen Streitbeilegung und ausserrechtlichen Konfliktlösungsverfahren mehr Gewicht beimessen.

Der Bundesrat erachtet es als kontinuierliche Aufgabe, *alle Beteiligten über die Schutz- und Beratungsmöglichkeiten bei Diskriminierungsfällen zu sensibilisieren*. Diese Sensibilisierung hat sinnvollerweise jedoch bereichsspezifisch je nach Diskriminierungsgebiet zu erfolgen. Beachtenswert ist nach Ansicht des Bundesrates in diesem Zusammenhang auch die Sensibilisierung für das Problem der Mehrfachdiskriminierung, das vom SKMR in seiner Studie nicht weiter verfolgt wurde. Die Möglichkeit von Mehrfachdiskriminierungen muss von den Beratungsstellen, der Anwaltschaft und den rechtsanwendenden Behörden in konkreten Fällen bewusst in Betracht bezogen werden, damit in koordinierter Weise dagegen vorgegangen werden kann. Entsprechende Informationsmassnahmen sind zu prüfen; ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht nach Auffassung des Bundesrates vorläufig jedoch nicht.

### C. Statistische Daten zur Diskriminierung

Eine der weiteren Empfehlungen der 3. Resolution des Ministerkomitees lautet: «*Der Beratende Ausschuss ruft die Behörden auf, [...] zur Überwachung der Situation mit der systematischen Datenerhebung über Diskriminierung fortzufahren*».

76. Das «Beratungsnetz für Rassismuspfer» ist ein gemeinsames Projekt des Vereins humanrights.ch und der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR). Dem von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) mitfinanzierten Netzwerk gehörten im Jahr 2016 26 Fachstellen aus der ganzen Schweiz an, welche Beratungen bei rassistischer Diskriminierung anbieten. Hauptaufgabe des Netzwerks ist es, diese Stellen bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Es veröffentlicht den Jahresbericht «Rassismuvorfälle in der Beratungspraxis». Der jüngste Jahresbericht 2015<sup>56</sup> gibt an, dass die Beratungszentren von Januar bis Dezember 2015 insgesamt 239 Rassismuvorfälle verzeichneten. Laut Monitoringbericht des Beratungsnetzes betrifft die Mehrzahl der registrierten Vorfälle 2015 ebenso wie in den vorangegangenen Jahren die Arbeitswelt. Die häufigste Form der Diskriminierung war im Berichtsjahr die rassistische Äusserung, meistgenanntes Tatmotiv war Ausländerfeindlichkeit; an zweiter Stelle rangierte Rassismus gegen Schwarze. Die Diskriminierung von Muslimen hat zugenommen: Die Fachstellen registrierten 53 Fälle. Im Rahmen der Beratungen wurden zwölf antisemitische Vorfälle behandelt, das entspricht einer Zunahme von 3 Prozentpunkten<sup>57</sup>.

77. Rassendiskriminierung ist ein vielschichtiges Phänomen. Deshalb finden sich die relevanten Daten auf den verschiedensten Ebenen (rassistische Meinungen und Verhaltensweisen, von Beratungszentren registrierte Fälle, von der Polizei registrierte Straftaten, gerichtliche Entscheide, Gerichtsurteile<sup>58</sup>) und können nicht mit *einer* globalen Erhebung oder *einer*

<sup>56</sup> <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/d107/1288.html> oder <http://www.network-racism.ch/home.html?changelang=1>.

Der Jahresbericht 2016 erscheint im Juni 2017.

<sup>57</sup> Die CICAD stellt fest, dass die Datenbank nur diejenigen Fälle erfasst, in denen die Beratungsstellen beigezogen worden waren, so dass sie nicht die ganze Realität widerspiegelt. Die CICAD hat 2015 in der Westschweiz denn auch 164 Fälle von Antisemitismus erfasst (siehe Abs. Nr. 95).

<sup>58</sup> Siehe oben Zweiter Teil, Kap. B., Ziff. 7 zum statistischen Überblick der EKR über die erfassten Entscheide und Urteile zur Strafnorm gegen Rassendiskriminierung.

systematischen Sammlung erfasst werden. Der alle zwei Jahre veröffentlichte Bericht der FRB über rassistische Diskriminierung und Rassismus in der Schweiz<sup>59</sup> vermittelt in kompakter Form einen Überblick über die verfügbaren Daten; er gewährleistet eine systematischere Beobachtung der Entwicklung der Situation und zugleich eine umfassendere Information der Öffentlichkeit.

78. Es ist zu beachten, dass die Bemühungen der Schweiz, *statistische Daten zur Hasskriminalität* zu erheben, durch die Tatsache eingeschränkt sind, dass das Schweizer Strafgesetzbuch keine Norm enthält, die dem international üblichen Begriff der Hasskriminalität entsprechen würde<sup>60</sup>. Das Schweizer Strafrecht sieht keine Kriterien vor, nach denen eine rassistisch motivierte Tat als Hassverbrechen einzustufen wäre und somit zu einer anderen Kategorie von Straftaten gehörte, die speziell verfolgt und härter bestraft werden.

#### **D. Nationale Menschenrechtsinstitution**

79. Wie im Dritten periodischen Bericht vom Januar 2012 (*ad* Ziff. 2, S. 18) erläutert, hatte der Bundesrat im Juli 2009 in Anbetracht der Tatsache, dass damals kein Konsens über die Gründung einer nationalen Menschenrechtsinstitution bestand, die Lancierung eines auf fünf Jahre angelegten Pilotprojekts beschlossen, in dessen Rahmen der Bund bei einem Hochschulinstitut Dienstleistungen im Wert von jährlich einer Million Franken beschafft. Dieses Institut, das «Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte» SKMR, wurde im Frühjahr 2011 eröffnet. Nach vierjähriger Tätigkeit wurde das Zentrum wie vorgesehen im Frühjahr 2015 von einer unabhängigen Stelle evaluiert. Durchgeführt wurde die Evaluation von der econcept AG in Zusammenarbeit mit dem Wiener «Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte». Die Evaluation ergab, dass das Zentrum hauptsächlich wissenschaftliche Studien (51 im Untersuchungszeitraum) und Veranstaltungen zu Fachthemen (28) durchgeführt hatte. Weitere Projekte (insgesamt 23) waren Workshops, Weiterbildungen, Broschüren, Handbücher, Übersetzungen und Moderationen. Die Qualität der Leistungserbringung des SKMR wurde als gut bis sehr gut beurteilt. Das Zentrum leistete wichtige Beiträge zur Stärkung der Menschenrechtspolitik der Schweiz. Es erfüllte indessen nicht alle im Bericht des Bundesrates vom Juli 2009 vorgesehenen Aufgaben – eine Tatsache, die auf die für die Pilotphase gewählte Struktur des Zentrums und nicht zuletzt auf den Umstand zurückzuführen ist, dass das Zentrum nur beschränkt autonom handeln kann. Den Auftrag, die Öffentlichkeit für die Menschenrechte zu sensibilisieren, konnte das SKMR lediglich teilweise erfüllen. Der Mangel an formaler Unabhängigkeit des Zentrums wird als Knackpunkt des Pilotprojektes bezeichnet. Eine grosse Mehrheit der Befragten sprach sich für die Schaffung einer ständigen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz aus.

80. Der Bundesrat nahm am 1. Juli 2015 Kenntnis vom Evaluationsbericht und beschloss, das Pilotprojekt weitere fünf Jahre fortzuführen. Die sachzuständigen Departemente (EDA und EJPD) wurden beauftragt, dem Bundesrat bis Ende 2015 verschiedene Optionen für eine dauerhafte Regelung zu unterbreiten. Am 29. Juni 2016 beschloss der Bundesrat die Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution im Sinne einer Weiterentwicklung der heute praktizierten Lösung. Die Institution soll ähnlich dem SKMR universitär verankert sein. Sie wird unabhängig von staatlichen Stellen sein und wird über eine nichtgebundene Grundfinanzierung durch den Bund verfügen. Sie soll von sich aus tätig werden und diejenigen

---

<sup>59</sup> Siehe jüngster Bericht 2014: <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/berichterstattung-und-monitoring.html>.

Der Bericht 2016 erscheint im Frühjahr 2017.

<sup>60</sup> Hierzu siehe oben Zweiter Teil, Kap. B.1.a.

Themen behandeln, die sie für die Erfüllung ihres Mandats als relevant erachtet. Sie soll konkrete Empfehlungen an Behörden, die Zivilgesellschaft und den Privatsektor abgeben und eine Plattform zum Austausch zwischen diesen und den im Menschenrechtsbereich tätigen Gremien auf allen Ebenen des Föderalismus bieten. Zum anderen kann die Institution Aufträge entgegennehmen, wodurch der Dienstleistungscharakter der nationalen Menschenrechtsinstitution gewahrt ist. Der Bundesrat hat das EDA und das EJPD beauftragt, bis Ende Juni 2017 in diesem Sinne eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten.

## ARTIKEL 5

- 1. Die Vertragsparteien verpflichten sich, die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, nämlich ihre Religion, ihre Sprache, ihre Traditionen und ihr kulturelles Erbe, zu bewahren.*
- 2. Unbeschadet der Massnahmen, die im Rahmen ihrer allgemeinen Integrationspolitik getroffen werden, sehen die Vertragsparteien von Zielsetzungen oder Praktiken ab, die auf die Assimilierung von Angehörigen nationaler Minderheiten gegen deren Willen gerichtet sind, und schützen diese Personen vor jeder auf eine solche Assimilierung gerichteten Massnahme.*

### **A. Finanzielle Unterstützung für die Vereine der Fahrenden, der Jenischen und der Sinti und Manouches**

Eine der weiteren Empfehlungen der 3. Resolution des Ministerkomitees lautet: «Der Beratende Ausschuss bekräftigt seine Forderung an die Behörden, die öffentliche Finanzhilfe an die Vereinigungen der Fahrenden, insbesondere an die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», deutlich zu erhöhen, damit diese über genügend Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die neuen Möglichkeiten, die sich durch das Kulturförderungsgesetz (KFG) ergeben, das unter anderem bezweckt, den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen».

81. Die Kulturbotschaft 2016–2020<sup>61</sup> sieht eine Gesamtsumme von 3,8 Millionen Franken (0,7 – 0,8 Mio./CHF pro Jahr) für Massnahmen zugunsten der «Fahrenden» nach Artikel 17 Kulturförderungsgesetz (KFG) vor. Dies entspricht einer *Zunahme von rund 300 000 Franken jährlich*. Die Verwendung dieser Mittel, vor allem für die Schaffung von Plätzen und für kulturelle Projekte, wird im zurzeit erarbeiteten Aktionsplan des Bundes im Anschluss an die Arbeiten der Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma» präzisiert werden.

Die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» verfügt ab 2016 über zusätzliche Mittel für Kulturprojekte der Minderheiten selber. Diese Projekte werden vom Stiftungsrat beschlossen.

Der Dachverband «Radgenossenschaft der Landstrasse» erhält eine jährliche Unterstützung in Verbindung mit einem Mandat für die Erhaltung und Dokumentation der jenischen Kultur in

---

<sup>61</sup> Siehe oben Zweiter Teil, Kap. A. Ziff. 4.

der Schweiz<sup>62</sup> und für ihre Aktivitäten als Organisation, die mit der Begleitung und Beratung der Einrichtung und Unterhaltung der Plätze in den Kantonen beauftragt ist. Zudem vermittelt sie bei Fragen der Entwicklung und Durchführung schulischer Projekte für Kinder halbnomadisch lebender Eltern.

Weitere Mittel sind für Projekte in den Bereichen Bildung und Kultur sowie für Anreize für die Kantone vorgesehen, Konzepte für Stand- und Durchgangsplätze für reisende Jenische und Sinti und Manouches zu entwickeln.

## **B. Förderung der jenischen Sprache**

82. Laut Kulturbotschaft 2016–2020 wollen die Schweizer Behörden die jenische Kultur und Sprache auch weiterhin fördern.

Das Projekt einer Dokumentation der jenischen Sprache und Kultur, das die Unterstützung des Bundesamts für Kultur erhalten hatte und das nahezu zehn Jahre lang von einer Gruppe von Jenischen zusammen mit einer Filmregisseurin ausgearbeitet worden war, musste kurz vor Erscheinen auf Verlangen eines Teils der betroffenen Minderheiten abgebrochen werden. Einige jenische Gruppen wollten damit unbedingt verhindern, dass ihre Sprache bekannt und einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich wird; sie wollten den Status der jenischen Sprache als Soziolekt bewahren.

Der Bund ist bereit, Folgeprojekte der Jenischen für Jenische zu finanzieren, sofern sich die verschiedenen jenischen Gruppen auf ein Zielpublikum sowie darauf einigen, inwieweit ein Interesse an der Dokumentation zur jenischen Sprache besteht.

Anzumerken ist, dass sich die «Radgenossenschaft der Landstrasse» für die Weitergabe der jenischen Sprache an die Jenischen engagiert. Die Radgenossenschaft organisiert Sprachnachmittage für jenische Kinder.

## **C. Förderung der Kultur und der Künste der Jenischen, Sinti und Manouches und Roma**

83. Die Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Manouches und Roma» hat verschiedene Ziele zur Förderung der Kultur und der Künste der Jenischen, Sinti und Manouches und Roma geprüft. Dabei wurde auch diskutiert, ob die jenische Kultur in die Liste der lebendigen Traditionen der Schweiz aufgenommen werden könnte. Der Bund dürfte diesen Punkt in den zurzeit erarbeiteten Aktionsplan aufnehmen.

Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende kann ab 2016 mehr Mittel für Kultur- und Sensibilisierungsprojekte zur Verfügung stellen. Organisationen oder Einzelpersonen können sich um Projektbeiträge bemühen (siehe Abs. Nr. 81).

---

<sup>62</sup> Das Dokumentationszentrum der Radgenossenschaft, das zugleich ein Begegnungsort ist, wirkt als ein Museum, ein Archiv und ein Beratungsbüro. Das ist das einzige derartige Zentrum europaweit.

## D. Förderung der Landessprachen und der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften in der Schweiz

84. Wie im Dritten periodischen Bericht (Ziff. 1, S. 20f) gemäss *Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen (SpG)* erörtert, fördert der Bund die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften mit *folgenden Schwerpunkten*:

- *Amtssprachen des Bundes*: Verbesserung der Sprachkenntnisse des Bundespersonals, angemessene Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung;
- *Förderung der Verständigung und des Austauschs zwischen den Sprachgemeinschaften*: Förderung des schulischen Austauschs und der angewandten Forschung im Bereich der Mehrsprachigkeit;
- *Förderung der Landessprachen im Unterricht und Förderung der Kenntnisse Anderssprachiger in ihrer Erstsprache*, Förderung der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften;
- *Unterstützung der mehrsprachigen Kantone* (Bern, Freiburg, Graubünden und Wallis) für die besonderen Aufgaben, die sich in politischen Behörden, Justiz, Verwaltung und Unterrichtswesen aus der Mehrsprachigkeit ergeben;
- *Erhaltung und Förderung der italienischen und der rätoromanischen Sprache und Kultur* in den Kantonen Tessin und Graubünden.

Beiträge in der Höhe von jährlich 13 Millionen Franken fliessen in die drei Förderbereiche gemäss SpG: Verständigung und Austausch, mehrsprachige Kantone, Erhaltung und Förderung der italienischen und der rätoromanischen Sprache und Kultur.

85. Im Rahmen der *Kulturbotschaft 2016-2020* hat der Bundesrat – nachdem eine Abschwächung der Landessprachen festgestellt worden war – die folgenden sprachpolitischen Prioritäten für die Jahre 2016–2020 beschlossen:

- *Förderung des schulischen Austauschs*<sup>63</sup>: Möglichst viele Jugendliche sollen mindestens einmal in ihrer schulischen Laufbahn an einem landesweiten Austauschprojekt teilnehmen. Deshalb will der Bundesrat Austauschprojekte nicht nur wie bisher indirekt über Grunddienstleistungen, sondern neu auch über eine Direktförderung unterstützen und die Förderung des schulischen Austauschs auf die Berufsbildung und die Lehrkräfte ausweiten.
- *Förderung der italienischen Sprache und Kultur ausserhalb der italienischen Schweiz*<sup>64</sup>: Erstens will der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Rahmenbedingungen für den Italienischunterricht verbessern (z.B. durch wissenschaftliche Begleitung von Pilotprojekten, Erarbeitung didaktischer Materialien für den Unterricht). Zweitens will er den Ausbau zweisprachiger Ausbildungen (mit Italienisch) fördern. Drittens will er die Präsenz des Italienischen durch die Unterstützung kultureller Anlässe fördern.

---

<sup>63</sup> Hierzu siehe unten *ad* Art. 12, Kap. B.

<sup>64</sup> Hierzu siehe unten *ad* Art. 14, Kap. A.

## ARTIKEL 6

*1. Die Vertragsparteien fördern den Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs und treffen wirksame Massnahmen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit zwischen in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen, unabhängig von deren ethnischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Identität, und zwar insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien.*

*2. Die Vertragsparteien verpflichten sich, geeignete Massnahmen zu treffen, um Menschen zu schützen, die wegen ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität diskriminierenden, feindseligen oder gewalttätigen Handlungen oder der Androhung solcher Handlungen ausgesetzt sein können.*

### **A. Förderung der Achtung und des Verständnisses der Kultur der Jenischen, Sinti und Manouches und Roma**

Eine der weiteren Empfehlungen der 3. Resolution des Ministerkomitees lautet: «*Der Beratende Ausschuss empfiehlt den Behörden, ihre Anstrengungen zur Sensibilisierung der Bevölkerung für die traditionelle Lebensweise der Fahrenden zu verstärken<sup>65</sup> und den interkulturellen Dialog zu unterstützen, um gegenseitiges Verständnis, Vertrauen und die Akzeptanz der Traditionen, Kultur und Lebensweise dieser Gemeinschaft zu fördern*».

86. Häufig weiss die Mehrheitsgesellschaft wenig oder nichts über die Kultur der Jenischen und Sinti und Manouches sowie über die Lebensweise und die Bedürfnisse der Fahrenden unter ihnen. Daher ist es vor der Einrichtung von Stand- und Durchgangsplätzen unerlässlich, in der Mehrheitsbevölkerung Akzeptanz und Vertrauen zu schaffen. Dies erfordert eine systematische Öffentlichkeitsarbeit.

Die Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma» diskutierte die Notwendigkeit, dass in jedem Kanton eine Ansprechperson für die Anliegen von Personen mit fahrender Lebensweise zuständig sein soll.

87. *Die Jenischen der Westschweiz* starteten im Mai 2016 eine «Sensibilisierungstour», um auf ihre Lebensweise und Kultur aufmerksam zu machen. In Yverdon-les-Bains, Neuenburg und Lausanne fand ein Festival statt, das vom Bundesamt für Kultur (BAK) unterstützt wurde. Im Rahmen der Veranstaltung gab es eine Ausstellung mit Fotos und Texten, Konzerte, einen Handwerkermarkt und einen Flohmarkt.

88. *Die Roma der Schweiz* führen auch verschiedene Projekte durch, um ihre Kultur besser bekannt zu machen. Einige dieser Projekte werden vom Bund unterstützt (siehe oben ad Art. 3 Kap. B).

Im September 2016 machte der Verein «Romano Dialog» eine Präsentation über die Schweizer Roma im Rahmen der traditionellen «Feckerchilbi» der Jenischen und Sinti, zu der er eingeladen worden war.

---

<sup>65</sup> Vom Europarat verwendete Terminologie.

89. *Mehrere Vertreterinnen und Vertreter der Schweizer Behörden* nahmen an Veranstaltungen teil, die von Jenischen und Sinti und Manouches lanciert und organisiert worden waren, um die Mehrheitsbevölkerung für ihre Traditionen, ihre Kultur und ihre Lebensweise der nationalen Minderheiten der Jenischen und der Sinti und Manouches zu sensibilisieren und ihre Unterstützung für diese Gemeinschaften zu bekunden.

Anlässlich des 30. Jahrestages der an die jenischen Opfer der Aktion «Kinder der Landstrasse» gerichteten Entschuldigung, leitete die Direktorin des Bundesamts für Kultur im Juni 2016 auf Initiative der «Gesellschaft für bedrohte Völker Schweiz» eine Podiumsdiskussion über die gegenwärtige Situation der Minderheiten der Jenischen und Sinti und Manouches ein. Im Zusammenhang mit der Anerkennung der «Fahrenden» als nationale Minderheit der Schweiz erinnerte sie daran, dass diese Bezeichnung die sesshaften und die fahrenden Jenischen und Sinti und Manouches der Schweiz umfasst.

Ebenfalls auf Initiative der Zivilgesellschaft empfing im Juni 2016 die Präsidentin des Nationalrats (Kammer des Schweizer Parlaments, die die Gesamtbevölkerung vertritt) eine Delegation der Schweizer Jenischen zu einem Gespräch.

Am 15. September 2016 eröffnete der Vorsteher des Departements des Innern (EDI), Alain Berset, offiziell die traditionelle «Feckerchilbi» der Jenischen und Sinti und Manouches, die aus Gründen der Sichtbarkeit erstmals in der Stadt Bern stattfand.<sup>66</sup> Finanziell unterstützt wurde das Fest vom Bundesamt für Kultur des EDI sowie mit 70 000 Franken von der Stadt Bern, die damit zum Ausdruck bringen wollte, dass «die Kultur der Jenischen und Sinti und Manouches Teil der Gesellschaft und der Identität der Schweiz ist».

90. Seit 2013 (Drittes Gutachten über die Schweiz) hat *die Fachstelle für Rassismusbekämpfung* 11 Projekte im Zusammenhang mit dem Thema Antiziganismus mit einer Gesamtsumme von 133 000 Franken unterstützt.

91. *Die Kantone* entwickeln ebenfalls Projekte gegen Antiziganismus.

Der *Kanton Jura* hat über die Medien und mit Veranstaltungen verschiedene Massnahmen ergriffen, um 2014 anlässlich der Eröffnung eines provisorischen Platzes die jenische Minderheit besser bekannt zu machen. Das hat das Zusammenleben mit der Wohnbevölkerung vereinfacht; Probleme konnten aus dem Weg geräumt werden.

Der *Kanton Waadt* hat Ende 2015 in Yverdon-les-Bains einen runden Tisch organisiert, an dem rund fünfzehn Gemeinden teilgenommen haben. Auch wurde in Zusammenarbeit mit dem Vertreter der Jenischen eine Broschüre erarbeitet, die über die Traditionen und Bedürfnisse der jenischen Bevölkerung aufklärt.

Der *Kanton Genf* hat 2015 (CHF 19 500) und 2016 (CHF 25 000) ein Projekt finanziert, das es erlaubt, gezielt gegen Antiziganismus gegenüber bettelnden ausländischen Romas vorzugehen. Dabei geht es darum, ein Dispositiv für interkulturelle Mediatoren bereitzustellen, die in Konfliktsituationen zwischen den Romas, der Genfer Bevölkerung oder öffentlichen Institutionen wie Schulen, Spitäler, Polizei, Müllabfuhr, usw. intervenieren können. *In fine* soll das Projekt dazu beitragen, die Vorurteile und Stereotypen gegenüber den Romas abzubauen.

---

<sup>66</sup> Zur Rede des Vorstehers des EDI siehe oben Abs. Nr. 61.



*Der Kanton Solothurn* unterstützt regelmässig Projekte der «Radgenossenschaft der Landstrasse» mit Mitteln des Lotteriefonds. Dies waren 2015 ein Beitrag an das Projekt «Feckerchilbi Bern 2016», 2016 ein Beitrag an die Wanderausstellung «die Kultur der Jenischen, Sinti und Manouches in der Schweiz». Auch *der Kanton Zug* hat in den vergangenen drei Jahren zwei Projekte der «Radgenossenschaft der Landstrasse» mit total 10 000 Franken aus dem Lotteriefonds unterstützt, die die Kultur der Jenischen, Sinti und Manouches in der Schweiz einem breiten Publikum zugänglich machen: Das Dokumentationszentrum Zürich und die Wanderausstellung «Die Kultur der Jenischen, Sinti und Manouches in der Schweiz».

Im *Kanton Tessin* hat das Dipartimento delle istituzioni (DI) 2006 eine operationelle Einheit für Fahrende eingerichtet, die derzeit vom Generalsekretär der DI, einer Kulturmediatorin und einer Bezugsperson der kantonalen Polizei, besetzt ist. Ziel ist es, die im Kanton lebende Gemeinschaft der Jenischen, Sinti und Manouches und Roma besser kennenzulernen und mit ihrer Situation besser umzugehen. In den letzten Jahren wurden diverse Sensibilisierungsmassnahmen zum Thema Jenische, Sinti und Manouches und Roma durchgeführt. 2007 wurden auf Initiative der kantonalen Mediatorin in diversen Schulklassen der Mittelstufe Fotoausstellungen über die Zigeunervernichtung gezeigt sowie interaktive Animationen mit Rollenspielen angeboten, die als Mittel dienen, sich in den andern einzufühlen. Die Animationen wurden dem didaktischen Material des Europarats im Zusammenhang mit der Kampagne gegen Rassismus «Alle anders – alle gleich» entnommen<sup>67</sup>. Momentan werden die interaktiven Animationen vom Verein «Specchiati e Rifletti» realisiert mit dem Ziel, Neugier für das Gegenüber zu wecken und über stereotype Gedankengänge hinauszugehen. Einzelnen Klassen wurde vorgeschlagen, sich mit Schweizer Jenischen zu treffen, die sich in den Frühlings- und Sommermonaten im Tessin aufhalten. 2009 hat die Theatergruppe «Sugo d'inchostro» ein Stück über das Thema Jenische, Sinti und Manouches und Roma mit dem Titel «Ma ke razza di treno» inszeniert und in den Schulen als Ergänzung zu den interaktiven Animationen von «Specchiati e rifletti» aufgeführt. Die Sensibilisierung in den Schulen hat dazu beigetragen, näher auf die Art und Weise einzugehen, wie einzelne Tessiner Schülerinnen und Schüler auf kulturelle Unterschiede auch mit Bezug auf Jenische, Sinti und Manouches und Roma reagieren<sup>68</sup>. 2010 hat der Direktor des Dipartimento delle istituzioni (DI) über die Kulturmediatorin eine Reihe von Treffen zwischen Medien und ausländischen Roma organisiert. Die Erfahrung hat gezeigt, wie die interaktive Dynamik zwischen Roma und Medienschaffenden zu einem relativ gefestigten gegenseitigen Misstrauen führen. Der Versuch, diesem gegenseitigen Misstrauen Einhalt zu gebieten, hat kaum Resultate gebracht, weil einerseits die Medienschaffenden, die mitgemacht hatten, schon für das Thema sensibilisiert waren, und weil andererseits nur wenige Roma anwesend waren und sich zurückhaltend zeigten. Das Misstrauen zwischen Roma und Medienschaffenden scheint gegenseitig zu sein, auch in ihren Interaktionen, was zweifellos die Qualität der produzierten Informationen beeinträchtigt.

92. Schliesslich sei noch erwähnt, dass das Schweizer Parlament am 15. September 2016 einen Gesetzesentwurf verabschiedet hat, der eine Entschädigung von 300 Millionen Franken für die Opfer von Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in Waisenhäusern und Heimen bis 1981 vorsieht, darunter die Kinder von Jenischen, die ihren Eltern entrissen worden waren. Das Gesetz wird im April 2017 in Kraft treten und Gesuchsteller, die nachweisen können, dass sie Opfer waren, mit einem «Solidaritätsbeitrag» in der Höhe von 25 000 Franken entschädigen.

---

<sup>67</sup> All different/all equal, DOMINO-Education pack (2004); Repères (2002); Agire contro il razzismo (2005); Eckmann (2002).

<sup>68</sup> Die Resultate sind der Doktorarbeit von Frau Dr. Nadia Bizzini zu entnehmen (2016, im Druck).

## B. Förderung der Achtung und Toleranz gegenüber der jüdischen Minderheit<sup>69</sup>

### 1. Antisemitismus in der Schweiz: die aktuelle Situation

93. Jüngste empirische Untersuchungen bestätigen, dass Antisemitismus in der Schweiz weniger verbreitet ist als andere rassistische Ideologien wie Muslim- oder Schwarzenfeindlichkeit. In den Jahren 2010, 2012 und 2014<sup>70</sup> durchgeführte Umfragen zu *Stereotypen sowie negativen und positiven Meinungen* kamen zu dem Schluss, dass diese Form des Rassismus sowohl bei der Schweizer als auch der ausländischen Bevölkerung stabil bis leicht rückläufig ist. Dennoch vertreten 10 % der Wohnbevölkerung antijüdische Meinungen und 28 % halten die verbreiteten klischeehaften Beschreibungen von Juden für wahr. 15 % der befragten Personen geben an, keine Probleme mit Juden und Jüdinnen zu haben, stehen jedoch der israelischen Politik kritisch gegenüber; 37 % bezeichnen sich als projüdisch und 10 % machten keine Angaben. Immer mehr antisemitische Einstellungen, Vorurteile und Stereotypen finden sich in den sozialen Medien, mit einer deutlichen Zunahme zur Zeit des Gazakrieges im Sommer 2014<sup>71</sup>.

94. In Zusammenarbeit mit der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) gibt der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) einen jährlichen Bericht über antisemitische Vorfälle in der Deutschschweiz<sup>72</sup> heraus, die von öffentlichem Interesse sind oder dem SIG gemeldet wurden. Vorfälle, die in den sozialen Netzen erscheinen, werden nur registriert, wenn sie von den Medien aufgenommen werden, ansonsten werden sie nicht erfasst. Der SIG hat 2014 nahezu dreimal so viele antisemitische Vorfälle erfasst wie im Vorjahr; insbesondere auf Facebook habe die Anzahl der antisemitischen Äusserungen stark zugenommen. 2015 wurden erheblich weniger antisemitische Vorfälle registriert (16 gegenüber 66 im Jahr 2014). SIG und GRA unterstreichen jedoch, dieser Rückgang deute nicht auf eine geringere Verbreitung antisemitischer Einstellungen, da es 2015 keine militärische Eskalation unter israelischer Beteiligung gegeben hat. Da ein Grossteil der Vorfälle nicht gemeldet wurde, ist die Gesamtzahl wahrscheinlich höher. In Zürich erfolgten 2015 zwei besorgniserregende Fälle von antisemitischen Tötlichkeiten: Im Mai griffen Unbekannte einige jüdische Fussballer mit Beleidigungen und Schlägen an. Im Juli überfielen ebenfalls in Zürich mehrere Neonazis einen Mann, den sie beleidigten und bespuckten. Die Spannungen in Israel im vergangenen Jahr hatten in der Schweiz einige antisemitische Kommentare im Internet zur Folge. Dies ist jedoch in keiner Weise vergleichbar mit den massiven Drohungen gegen Schweizer Juden während des Gazakrieges 2014. Dennoch hält der Bericht fest, dass die Hemmschwelle für antijüdische Angriffe in den sozialen Medien nach wie vor niedrig ist.

---

<sup>69</sup> Zu Massnahmen der Behörden gegen Rassismus und Antisemitismus einschliesslich Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit siehe oben Zweiter Teil, Kap. B.

Zur Sensibilisierung von Kindern und Jugendlichen für das Problem des Antisemitismus siehe unten *ad* Art. 12 Kap. F.

<sup>70</sup> Im Rahmen der Entwicklung des Monitoring-Instruments «Zusammenleben in der Schweiz»: siehe oben Zweiter Teil, Kap. B. 4.

<sup>71</sup> Dazu siehe oben, Abs. Nr. 43 und Nr. 44.

<sup>72</sup> [http://www.antisemitismus.ch/?\\_ga=1.87226968.1119636448.1467367258](http://www.antisemitismus.ch/?_ga=1.87226968.1119636448.1467367258)

95. Die «Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation» (CICAD) gibt ebenfalls einen Bericht über Antisemitismus in der Westschweiz heraus. Ihre Erhebung ist ausführlicher als jene des SIG, sie erfasst nicht nur die gemeldeten antisemitischen Vorfälle sondern auch alle Fälle aus eigenen Recherchen auf allen verfügbaren Plattformen in der Westschweiz (Medien, soziale Netze, Blogs, Leserbriefe, usw.). Die CICAD hat mit dieser Vorgehensweise 2015 164 Fälle von Antisemitismus registriert. Nach dem Rekordjahr 2014 mit 271 Fällen war 2015 das Jahr mit der zweithöchsten Anzahl antisemitischer Vorfälle und Äusserungen seit der Publikation des ersten Berichts über Antisemitismus in der Westschweiz 2004. 11 der Vorfälle im Jahr 2015 wurden als «ernst» eingestuft. Die meisten von ihnen betrafen aggressive Beschimpfungen in der Öffentlichkeit vonseiten Jugendlicher unter 20 Jahren vor allem im Januar und Februar zum Zeitpunkt der Attentate in Paris und in Kopenhagen. Des Weiteren wurden 153 «bedenkliche und symptomatische» Vorfälle gezählt. Die CICAD stellt eine geringfügig bessere Filterung der E-Mails auf den Websites der Westschweizer Medien fest. Die sozialen Medien werden zum Zufluchtsort für rassistische und antisemitische Aktivisten (25 Vorfälle). Andererseits verzeichnete die Westschweiz 2015 keinen einzigen gravierenden Vorfall, der die persönliche Integrität einer Person verletzt oder ihr Eigentum beschädigt hätte.

## **2. Schutz jüdischer Personen und Institutionen vor feindseligen Handlungen**

96. Die Zunahme antisemitischer Handlungen und Äusserungen und die Bedrohung, die dies für Menschen jüdischen Glaubens und ihre Einrichtungen darstellt, wirft die Frage der Schutzpflicht des Staates auf.

In seinem *Lagebericht 2016* stellt der *Nachrichtendienst des Bundes NDB* fest, dass Schweizerinnen und Schweizer jüdischen Glaubens sowie die in der Schweiz präsenten jüdischen und israelischen Interessen einer höheren Bedrohung ausgesetzt sind. Im *Bericht vom 1. November 2016*<sup>73</sup> über die *Massnahmen des Bundes gegen Antisemitismus in der Schweiz* (siehe Abs. Nr. 40) stellt die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) des EDI fest, dass angesichts der Anschläge in mehreren europäischen Ländern die Sorge der jüdischen Gemeinschaft um ihre Sicherheit berechtigt ist. Die Gefahr gehe vorwiegend von dschihadistischen Extremisten aus.

2015 wurden *mehrere parlamentarische Vorstösse* im Zusammenhang mit dem Schutz jüdischer Personen und Einrichtungen eingereicht. In Erfüllung der Interpellation Feri Yvonne vom 3. Juni 2015 (15.3515) erklärte der Bundesrat, dass die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Wesentlichen Sache der Kantone ist. Der Bund leiste seinen Beitrag zur Gewährleistung der Sicherheit in einzelnen spezifischen Themenbereichen wie dem gewalttätigen Extremismus und dem Terrorismus. Der Bund erbringt zur Unterstützung der Kantone präventive und repressive Leistungen. Im präventiven Bereich stellen die Behörden des Bundes den Kantonen Bedrohungsanalysen sowie fachliche Beratung (Nachrichtendienst des Bundes NDB) zur Verfügung. Zudem koordinieren die Behörden des Bundes die polizeilichen Ermittlungen der Kantone bei Fällen von überkantonaler oder internationaler Bedeutung.

---

<sup>73</sup> Veröffentlicht am 17. November 2016. Der Bundesrat wurde am 16. November 2016 über den Bericht informiert.

97. Die Frage der Sicherheit der jüdischen Personen und Institutionen in der Schweiz stand bereits im Mittelpunkt der *Tagung zur Situation der jüdischen Minderheit in der Schweiz*, die die Direktion für Völkerrecht DV und die FRB am 1. Dezember 2015 in Bern organisiert hatten<sup>74</sup>. Der Vorsteher des EDA, der die Tagung eröffnete, sprach vom Recht der jüdischen Schweizerinnen und Schweizer, sich in ihrem Land in Sicherheit zu fühlen. Er erklärte, die Schweizer Regierung nehme die Angriffe auf Menschen jüdischen Glaubens sehr ernst.

An dieser Tagung fand eine Podiumsdiskussion über die Schutzpflicht des Staates statt, an der Vertreterinnen und Vertreter der Behörden und der jüdischen Minderheit teilnahmen. Die Podiumsdiskussion stellte unter anderem fest, dass die jüdischen Gemeinschaften der Schweiz und ihre Dachverbände die erheblichen Kosten der regelmässigen Sicherheitsvorkehrungen für ihre Versammlungsorte, Synagogen und Schulen selbst tragen. Sie halten eine verstärkte Mitarbeit der Behörden, die über die polizeiliche Präsenz anlässlich von Festtagen und konkreten Bedrohungssituationen hinausgeht, für wünschenswert.

98. Seit den Terroranschlägen in Paris im Januar 2015 hat es verschiedene Kontakte zwischen jüdischen Organisationen und den Sicherheitsbehörden von Bund und Kantonen gegeben. Dabei haben die jüdischen Organisationen Ende 2015 den Behörden Vorschläge unterbreitet, wie ihre Mitglieder und Einrichtungen besser geschützt werden könnten. Sie haben ihre Bedürfnisse gestützt auf Erfahrungen im Kanton und in der Stadt Zürich formuliert und wünschen sich einen intensiveren Austausch mit den Sicherheitsbehörden, die Unterstützung des Staates bei der Härtung jüdischer Einrichtungen, die Intervention von Stellen aus anderen Kantonen zur Verstärkung des Schutzes dieser Einrichtungen und die finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand an den entsprechenden Sicherheitskosten, welche zur Zeit von den jüdischen Gemeinden selbst getragen werden.

99. Am 2. Mai 2016 haben sich die Direktorin des Bundesamtes für Polizei (fedpol), die Chefs der Zürcher Kantons- und Stadtpolizei und ein Vertreter der Armeeführung mit dem Generalsekretär des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebunds (SIG) getroffen. Die Behördenvertreter haben am gemeinsamen Treffen die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit dargelegt. Unter anderem wurde dargelegt, dass einerseits zurzeit weder eine Verfassungs- noch eine Rechtsgrundlage für eine Mitbeteiligung des Bundes an den Kosten von Sicherheitsmassnahmen für jüdische Einrichtungen existiert, andererseits die Armee nur dann im Rahmen eines subsidiären Einsatzes für eine Härtung jüdischer Einrichtungen eingesetzt werden kann, wenn ein Kanton diese Tätigkeiten nicht mit eigenen Mitteln bewältigen kann.

Fedpol und SIG kamen überein, dass im Falle eines konkreten Ereignisses oder wenn Verdachtsmomente bestehen, dass jüdische Einrichtungen und Personen gefährdet sein könnten, der SIG orientiert wird. Dieser könne seinerseits bei konkreten Fragen an fedpol gelangen.

100. Was die *Aktivitäten der Kantone* betrifft, haben die jüdischen Organisationen und die Zürcher Polizeibehörden seit Anfang 2016 ihren bereits vorher stattfindenden Austausch intensiviert und institutionalisiert. Werden im Rahmen der laufenden Gefahrenbeurteilung Gefährdungen von jüdischen Menschen oder Einrichtungen festgestellt, leitet die Polizei im Einzelfall gezielte Schutzmassnahmen ein. Diese Arbeitsweise lässt sich gewiss auch auf andere Orte übertragen.

---

<sup>74</sup> Siehe oben Zweiter Teil, Kapitel. B., Ziffer 1. a.

Die Kantonspolizei *Aargau* hat zusammen mit den zuständigen Regionalpolizeien seit den Anschlägen in Paris von Anfang 2015 ein Dispositiv erstellt, das dem Schutz der jüdischen Menschen und deren Einrichtungen im Kanton Aargau Rechnung trägt. Es bestehen auch regelmässige Kontakte der Kantonspolizei zur israelischen Kultusgemeinde Baden und zu den Trägervereinen der jüdischen Einrichtungen im Surbtal.

Der *Kanton Genf* hat für gezielte Sicherheitsmassnahmen zwei Stufen der Zusammenarbeit mit den jüdischen Organisationen festgelegt. Einerseits die Zusammenarbeit auf strategischer Ebene, zu der das «Comité Directeur des Communautés Juives» und bei der Genfer Polizei der Einsatzleiter und sein Stellvertreter sowie der Chef des Nachrichtendienstes gehören. Auf dieser Stufe werden Leitlinien, spezifische Anforderungen sowie die Analyse der Risiken und Bedrohungen behandelt. Auch findet eine regelmässige Bestandsaufnahme zwischen den Vertretern der «Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation» (CICAD) und der Kommandantin der Genfer Polizei statt. Andererseits besteht eine Zusammenarbeit auf operativer Ebene zwischen dem «Chef du Groupe de Sécurité Intercommunautaire» für die jüdische Gemeinschaft und dem Nachrichtendienstchef für die Genfer Polizei. Zwischen den verschiedenen Partnern besteht ein enger Austausch während des ganzen Jahres.

Ausserdem wurde das Thema der Sicherheit von jüdischen Einrichtungen im Rahmen der *Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)* vertieft behandelt, mit dem Ziel, die Polizeikorps zu ermutigen, ihre Erfahrungen und Ergebnisse beim Schutz von jüdischen Einrichtungen auszutauschen, Netzwerke zu bilden und die gegenseitige Unterstützung sicherzustellen. Die KKPKS hat sich an ihrer Arbeitssitzung vom 10. Juni 2016 mit dem Thema «Umgang mit jüdischen Institutionen» befasst und hierbei ein «Faktenblatt zum Schutz der jüdischen Einrichtungen» des fedpol zur Kenntnis genommen. Die KKPKS ist der Meinung, dass die Zusammenarbeit zwischen den lokalen bzw. kantonalen Polizeikorps und den lokalen jüdischen Gemeinden bzw. Organisationen gut und zielführend funktioniert und orts- und situationsgerechte Massnahmen zum Schutz jüdischer Einrichtungen bereits ergriffen worden sind bzw. werden, weshalb auf eine einheitliche Empfehlung zu verzichten sei. Die Anliegen des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes (SIG) betreffend Erfahrungsaustausch werden von der KKPKS im Rahmen des Geschäftsfeldes «urbane Sicherheit» bei Bedarf jederzeit entgegengenommen. Die Verbindung und der Dialog mit dem SIG ist somit gewährleistet.

101. Aus Ressourcengründen ist es den *Kantonen* aber trotz der gestiegenen Bedrohung für jüdische Institutionen nicht möglich, wie zum Beispiel in Frankreich, einen permanenten Schutz jüdischer Institutionen durch die Polizei sicherzustellen. Die Kosten werden daher wie bereits erwähnt von den jüdischen Gemeinden der Schweiz und den jüdischen Dachverbänden selbst getragen.

102. *Der SIG und die Plattform der Liberalen Juden der Schweiz (PLJS)* machten in ihrer Stellungnahme zu diesem Bericht geltend, dass sich aus Artikel 6 Absatz 2 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten ein Schutzanspruch der Angehörigen nationaler Minderheiten und im Gegenzug ein Handlungsgebot staatlicher Behörden auf physischen Schutz vor gewalttätigen oder feindseligen Handlungen ergebe. Auch wenn dadurch die verfassungsmässige Zuständigkeit im Bereich der inneren Sicherheit nicht grundsätzlich geändert würde, erwüchsen dem Bund aus dieser völkerrechtlichen Verpflichtung gewisse Gewährleistungspflichten, im Falle dass die Kantone ihrer Pflicht im Bereich Sicherheit nicht nachkommen. Der Bund trage für die Verwirklichung dieses Anspruchs eine völkerrechtliche Haftung.

Der SIG und die PLJS sind der Auffassung, dass die bestehenden rechtlichen Grundlagen in der Schweiz nicht ausgeschöpft worden seien und Kantone und Bund auf dieser Grundlage mehr für die Sicherheit der jüdischen Gemeinschaft tun können und sollen. Es sei auch Aufgabe des Bundes, in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein Sicherheitskonzept für die jüdischen Institutionen auszuarbeiten. Auch wenn für die Frage einer finanziellen Beteiligung an Sicherheitskosten zurzeit weder eine konkrete Verfassungs- noch eine Gesetzesgrundlage für eine Mitbeteiligung des Bundes an den Kosten von Sicherheitsmassnahmen für jüdische Einrichtungen bestehen würden, schliesse diese Tatsache eine entsprechende Mitbeteiligung nicht aus. Es stelle sich nicht die Frage, ob durch die Politik entsprechende Rechtsgrundlagen geschaffen werden sollten oder nicht, sondern ob der Bund bereit sei, seine eigenständige Kompetenz zum Schutz jüdischer Gemeinschaften wahrzunehmen und dabei auch seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen.

Die Positionen des SIG und der PLJS sind auch im Vorschlag an den Bund für einen «Aktionsplan zur Verbesserung der Rahmenbedingungen der jüdischen Minderheit» (Mai 2016) zum Ausdruck gekommen<sup>75</sup>.

103. Im Bericht vom 1. November 2016 über *die Massnahmen des Bundes gegen Antisemitismus in der Schweiz* – der Bericht wurde in Zusammenarbeit mit den direkt involvierten Stellen erarbeitet und widerspiegelt die Haltung des Bundes – weist die FRB in Bezug auf die Sicherheit darauf hin, dass nach der geltenden Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen die sicherheitspolizeilichen und völkerrechtlichen Schutzpflichten des Bundes auf den Schutz von Magistratspersonen, Parlamentariern, Bundesangestellten, Bundesgebäuden sowie von völkerrechtlich geschützten Personen und Einrichtungen beschränkt sind (Personen mit diplomatischem Status, diplomatische Vertretungen etc.). Eine weitergehende Schutzpflicht des Bundes kommt subsidiär nur im Einzelfall zum Tragen, namentlich wenn die Kantone im Rahmen ihrer Kompetenzen nicht in der Lage sind, den notwendigen Schutz zu gewähren. Dessen ungeachtet ist der Schutz von jüdischen Einrichtungen eine Angelegenheit von nationaler Tragweite, die eine gute Zusammenarbeit zwischen den Behörden auf allen Staatsebenen und den jüdischen Organisationen erfordert.

In ihrer Medienmitteilung vom 17. November 2016 zum Bericht über die Massnahmen des Bundes gegen Antisemitismus in der Schweiz kritisierten die jüdischen Organisationen, der Bericht trage der Schutzpflicht des Staates gegenüber der jüdischen Gemeinschaft nicht Rechnung. Die bestehenden Möglichkeiten für zusätzliche Massnahmen müssten voll ausgeschöpft und die nötigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden.

104. Im September 2016 wurde der Bundesrat mit dem von Ständerat Daniel Jositsch eingereichten *Postulat 16.3650 «Schutz von Minderheiten vor terroristischen Angriffen»* beauftragt, in einem Bericht darzulegen, ob die vom Bund (auch in Zusammenarbeit mit den Kantonen) ergriffenen Massnahmen zum Schutz von Minderheiten (z. B. Angehörige des jüdischen Glaubens, homosexuelle Menschen), die durch den Terror des Islamischen Staates vermehrt gefährdet sind, ausreichend sind, respektive in welchem Ausmass zusätzliche Massnahmen notwendig sind.

In seiner Stellungnahme vom 16. November 2016 zum Postulat Jositsch erklärte der Bundesrat, dass er die gegenwärtige Bedrohung durch terroristische Gewaltakte, insbesondere auch gegenüber der jüdischen Gemeinschaft und anderen Minderheiten, sehr ernst nehme. Aus den im Bericht der FRB vom 1. November 2016 erläuterten Gründen kam der Bundesrat jedoch zum Schluss, dass der Bund aufgrund der verfassungsmässigen Aufgabenverteilung

---

<sup>75</sup> Vgl. oben Abs. Nr. 39.

zwischen Bund und Kantonen keine zusätzlichen, weitergehenden Massnahmen zum Schutz von Minderheiten und deren Einrichtungen in der Schweiz treffen kann. Der Bundesrat beantragte folglich die Ablehnung des Postulates.

Der Ständerat lehnte das Postulat 16.3650 am 14. Dezember 2016 ab und beendete die Debatte zu diesem Thema.

105. Am 30. November 2016 veröffentlichte Markus Notter, früherer Zürcher Regierungsrat und Präsident der Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz (GMS), im Auftrag des SIG ein Rechtsgutachten mit dem Titel «Schutzanspruch der jüdischen Gemeinschaften». Er kommt darin zum Schluss, es sei eine genügende verfassungsrechtliche Grundlage vorhanden für eine Regelung sowohl der Koordination der Anstrengungen zwischen Bund und Kantonen einerseits, als auch der eigenen Sicherheitsbemühungen der jüdischen Gemeinschaften andererseits, und deren finanzieller Unterstützung. Für die konkrete Regelung biete sich das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) an. Ähnliche Massnahmen bestünden bereits bei der Hooliganismusbekämpfung.

106. Mit der im Ständerat eingereichten *Motion Jositsch Daniel 16.3945 «Sicherheit religiöser Gemeinschaften vor terroristischer und extremistischer Gewalt»* vom 5. Dezember 2016 soll der Bundesrat beauftragt werden, gemeinsam mit den Kantonen aufzuzeigen, welche weitergehenden Massnahmen für die Sicherheit von religiösen Gemeinschaften, die durch potenzielle terroristische und extremistische Gewalt besonders gefährdet sind, getroffen werden können und welche gesetzlichen Grundlagen allenfalls für deren Umsetzung nötig wären.

Mit der im Nationalrat eingereichten *Motion Feri Yvonne 16.4062 «Sicherheit von Minderheiten vor terroristischer und extremistischer Gewalt»* vom 15. Dezember 2016 soll der Bundesrat beauftragt werden, gemeinsam mit den Kantonen aufzuzeigen, welche weitergehenden Massnahmen für die Sicherheit von Minderheiten (wie bspw. religiöse Gemeinschaften etc.), die durch potentielle terroristische und extremistische Gewalt besonders gefährdet sind, getroffen werden können und welche gesetzlichen Grundlagen allenfalls für deren Umsetzung nötig wären.

Mit dem im Nationalrat eingereichten *Postulat Barazzone Guillaume 16.4081 «Schutz vor gewalttätigem Extremismus und das Beispiel der gefährdeten jüdischen Einrichtungen»* vom 15. Dezember 2016 soll der Bundesrat beauftragt werden, einen Bericht über den Schutz vor gewalttätigem Extremismus und insbesondere der gefährdeten jüdischen Einrichtungen vorzulegen.

Am 1. Februar 2017 hat der Bundesrat zum einen die Ablehnung des Postulates Barazzone, zum anderen die Annahme der Motionen Jositsch und Feri beantragt. In seinen Stellungnahmen zu diesen beiden Motionen, hat der Bundesrat die Absicht geäussert, die bereits bestehende Koordination zu intensivieren. Er wird in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Städten sowie im Gespräch mit interessierten Organisationen analysieren, ob das heute vorgesehene Schutzdispositiv genügt oder ob es punktuelle Schwachstellen gibt, die mittels spezifischer Massnahmen eliminiert werden können.

Das Parlament wird noch über die Annahme oder Ablehnung dieser Motionen und dieses Postulates entscheiden müssen.

107. Im Dezember 2016 wurde *im Kantonsrat Zürich eine dringliche Anfrage* eingereicht, die von Parlamentsmitgliedern praktisch aller politischen Parteien mitunterzeichnet worden war. Darin wurde der Regierungsrat gefragt, wie Juden und andere durch den Terrorismus bedrohte Bevölkerungsgruppen bei ihren eigenen Sicherheitsvorkehrungen finanziell, personell oder logistisch unterstützt werden können. In der Stadt Zürich geben die jüdischen Gemeinschaften jährlich 1,5 Millionen Franken für den Schutz ihrer Mitglieder und Einrichtungen aus.

### **C. Förderung der Achtung und Toleranz gegenüber den Schweizer Muslimen**

108. Fragen im Zusammenhang mit dem Verständnis und der Toleranz gegenüber den in der Schweiz lebenden Muslimen und Musliminnen sowie dem Dialog mit dieser Bevölkerungsgruppe werden unter dem Gesichtspunkt von Artikel 6 des Rahmenübereinkommens geprüft, da diese Bestimmung für alle Personen gilt, die im Hoheitsgebiet des Vertragsstaats leben, ungeachtet dessen, ob sie als Angehörige einer nationalen Minderheit anerkannt sind und ungeachtet ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität.

109. Wie aus den anfangs zitierten Statistiken (siehe oben Einleitung, Kap. B.) hervorgeht, stellen die muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz laut Strukturhebung 2014 insgesamt 5,1 % der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren. Die Forschung schätzt die Gesamtzahl der in der Schweiz lebenden Muslime auf 340 000 bis 450 000 Personen. Rund 31 % der in der Schweiz lebenden Muslime sind Schweizer Staatsangehörige. Hierbei handelt es sich mehrheitlich um Personen aus Balkanländern oder der Türkei, die sich eingebürgert haben, oder um die Nachkommen von Eingebürgerten oder – in vergleichsweise wenigen Fällen – um Schweizerinnen und Schweizer, die zum Islam konvertierten.

#### **1. Öffentlich-rechtliche Anerkennung muslimischer Religionsgemeinschaften durch die Kantone**

110. Seit der Publikation des dritten Berichts ist die Situation bei der öffentlich-rechtlichen Anerkennung muslimischer Religionsgemeinschaften unverändert. Diejenigen Kantone, die eine öffentlich-rechtliche Anerkennung oder eine andere Form der kantonalen Anerkennung von Religionsgemeinschaften vorsehen, haben keine muslimische Religionsgemeinschaft anerkannt. Allerdings sind auch keine Anträge seitens solcher Religionsgemeinschaften gestellt worden. Kantone, die eine Form der öffentlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften kennen, knüpfen diese an bestimmte Voraussetzungen: Regelmässig verlangt werden eine klare institutionelle Struktur (z.B. Organisation als Verein) mit mitgliedschaftlichen Rechten und Pflichten, die namentlich auch das jederzeitige, frei ausübbares Austrittsrecht einschliessen, ein transparente Finanzbuchhaltung, das Recht der Mitglieder, über die Verwendung der Finanzen zu bestimmen, die Ausrichtung auf einen dauerhaften Bestand, eine Mindestbestandszeit im betreffenden Kanton, eine gewisse Grösse im betreffenden Kanton (Mindestanzahl an Mitgliedern) und die Respektierung der schweizerischen Rechtsordnung, namentlich auch der in der Bundesverfassung verankerten Gleichstellung von Frau und Mann. Die Erfüllung dieser Voraussetzungen stellt beträchtliche Anforderungen an Religionsgemeinschaften nicht nur muslimischer Ausrichtung, zumal wenn sie eher lose organisiert sind.



111. *Der Kanton Basel-Stadt* ist bislang der einzige Kanton, der eine Religionsgemeinschaft anerkannt hat, die nicht zum christlich-jüdischen Spektrum gehört. Am 17. Oktober 2012 stimmte das Basler Parlament (Grosse Rat), auf Antrag der Kantonsregierung der kantonalen Anerkennung der Kulturvereinigung *der Aleviten und Bektaschi* Basel und des Alevitischen Kulturzentrums Regio Basel, zusammengefasst in der *Alevitischen Gemeinde Regio Basel*. Gemäss §133 der baselstädtischen Verfassung kann der Grosse Rat eine Anerkennung erteilen, wenn eine Religionsgemeinschaft (kumulativ) gesellschaftliche Bedeutung hat, den Religionsfrieden und die Rechtsordnung respektiert, über eine transparente Finanzverwaltung verfügt und den jederzeitigen Austritt zulässt. Anträge muslimischer Religionsgemeinschaften auf die Gewährung der kantonalen Anerkennung sind bis heute nicht eingegangen. Im Vordergrund stehen praktische Fragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens, der Beziehungen der Religionsgemeinschaften untereinander und zu den Behörden sowie der Integration. Solche Fragen werden von der dem Präsidialdepartement Basel-Stadt angegliederten Koordination für Religionsfragen und am «Runden Tisch der Religionen beider Basel», einer von den Integrationsfachstellen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft getragenen Einrichtung, besprochen. Die «Basler Muslim Kommission», der Dachverband der Muslime beider Basler Kantone, ist Mitglied des Runden Tisches.

112. *Im Kanton Waadt* regelt das «Gesetz über die Anerkennung von Religionsgemeinschaften und über die Beziehungen zwischen dem Staat und den öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften» vom 9. Januar 2007 die kantonale Anerkennung religiöser Gemeinschaften als Einrichtungen von öffentlichem Interesse. Die Vollzugsverordnung zu diesem Gesetz wurde im September 2014 verabschiedet. Für eine Anerkennung verlangt werden die Respektierung der schweizerischen Rechtsordnung, namentlich der individuellen Grundrechte und der Pflicht zur Einhaltung des religiösen Friedens, eine demokratische Struktur der Gemeinschaft, finanzielle Transparenz, eine auf Dauer ausgerichtete Verankerung sowie eine soziale und kulturelle Bedeutung im Kanton. Der Dachverband der muslimischen Gemeinschaften des Kantons Waadt (Union vaudoise des associations musulmanes, UVAM) und die Moschee von Lausanne verlangten 2014 Auskunft zu einer kantonalen Anerkennung. Bislang wurde aber noch kein Anerkennungsgesuch eingereicht.

Die Schweizerische Volkspartei (SVP) des Kantons Waadt publizierte im November 2016 den Wortlaut einer kantonalen Volksinitiative zur Ergänzung der Kantonsverfassung. Gemäss dem Initiativtext erwachsen aus der Anerkennung einer Gemeinschaft als Institution von öffentlichem Interesse keinerlei durch den Glauben oder die religiöse Praxis begründete Zugeständnisse oder Ausnahmen, z. B. Kleidervorschriften, spezifische Unterrichtsinhalte oder Dispensen, besondere Feiertage, spezielle Ernährungsweisen usw.

Im *Kanton Neuenburg* ist im Frühling 2016 ein Vorentwurf für ein Gesetz über die Anerkennung anderer Religionsgemeinschaften (neben der evangelisch-reformierten, christkatholischen und römisch-katholischen Kirche) in die Vernehmlassung gegangen. Der Gesetzesentwurf wurde im Oktober 2016 dem Kantonsparlament unterbreitet.

## **2. Entwicklung der Dialoge mit der muslimischen Bevölkerung**

113. Am 26. November 2012 kamen politische Vertreterinnen und Vertreter der Kantone sowie der Städte und Gemeinden im Beisein der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zu einem Treffen mit Mitgliedern der muslimischen Bevölkerung der Schweiz zusammen. Das Treffen war eine Folge des vom Bund lancierten «Muslim-Dialogs», der 2011 offiziell abgeschlossen wurde. Die Teilnehmenden kamen zu dem Schluss, dass konkrete Lösungen in erster Linie vor Ort zu suchen sind, also auf Kantons- und Gemeindeebene.

In diesem Sinne haben *die Kantone und Gemeinden* zahlreiche Aktivitäten organisiert, die sich vorwiegend an alle Religionsgemeinschaften sowie auch Migrantinnen und Migranten richten. Dieser Ansatz entspricht der Position des Bundesrates in seinem Bericht vom 8. Mai 2013 über die Situation der Muslime in der Schweiz. Dieser hatte festgehalten, dass weniger religiöse Fragen als vielmehr Sprachbarrieren und soziokulturelle Aspekte ein Hindernis für die Integration darstellen. Deshalb sah der Bundesrat keine Notwendigkeit, spezifische Massnahmen für die muslimische Bevölkerung zu treffen.

Neben den Massnahmen für alle Religionsgemeinschaften trafen *die Kantone und die Städte und Gemeinden* auch speziell für Muslime konzipierte Massnahmen unter anderem im Zusammenhang mit Friedhöfen und Gebetsstätten. Diese Massnahmen, die ein Ergebnis des Dialogs waren, sind sehr wichtig, denn sie tragen zur Akzeptanz einer Bevölkerungsgruppe bei, die in der Schweiz lebt und Teil der Schweizer Gesellschaft ist.

*In zahlreichen Städten* werden Abklärungen zur Erstellung von muslimischen Friedhöfen und Grabfeldern getätigt. *Die Stadt Freiburg* wird die Überarbeitung des Friedhofreglementes beginnen und dabei auch die Frage nach muslimischen Grabstätten aufnehmen. Das neue Friedhofreglement *der Stadt Wil* ermöglicht es dem Stadtrat, muslimische Grabfelder festzulegen. In Wil ist zudem ein islamisches Begegnungszentrum im Bau, das 2017 eingeweiht wird. Die Gemeinde *Glarus Nord* bewilligte muslimische Grabfelder im Friedhof Niederurnen. *In Baden* tritt im Januar 2017 ein neues Friedhofreglement in Kraft, wobei ebenfalls ein muslimisches Grabfeld realisiert wird. Dies geschieht in Zusammenarbeit mit dem Verband Aargauer Muslime. 2018 soll es eröffnet werden. Auch in der Westschweiz existieren Projekte für muslimische Friedhofs(-felder) so wurde etwa *in Lausanne* im Mai 2015 mit der Planung begonnen.

Im *Kanton Neuenburg* setzt die «Groupe de contacts Musulmans» (schon 1996 gegründet) auf den Dialog zwischen Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Verwaltung und jenen der muslimischen Gemeinschaft. Eine aus der Gruppe hervorgegangene Arbeitsgruppe hat eine Änderung des Bestattungsgesetzes erreicht, die es erlaubt, in Gemeindefriedhöfen multikonfessionelle Grabfelder für Bestattungen bereitzustellen. In mehreren Städten im Kanton gibt es solche Grabfelder, die den Neuenburgerinnen und Neuenburgern muslimischen Glaubens erlauben, nach ihren Riten bestattet zu werden. Im Herbst 2016 wurde an der interkulturellen Veranstaltung «NeuchâToi» während drei Monaten das Thema des Säkularismus und der religiösen Vielfalt behandelt mit dem Ziel, über das Zusammenleben zu diskutieren und Stereotypen im Zusammenhang mit der Religionszugehörigkeit, insbesondere gegenüber Personen muslimischen Glaubens, abzubauen.

*Der Kanton Genf* finanziert eine bestimmte Anzahl von Massnahmen zur Integrationsförderung der muslimischen Gemeinschaft und zur Bekämpfung von Vorurteilen ihr gegenüber. So hat der Kanton beispielsweise 2014 eine «journée d'information sur les musulmans des Balkans» und eine «journée portes ouvertes des lieux de culte musulmans» organisiert/finanziert. Die Genfer Friedhöfe, die unter die Zuständigkeit der Gemeinde fallen, dürfen jüdische und muslimische Grabfelder einrichten. Die Stadt Genf hat drei muslimische Grabfelder.

Im *Kanton Zürich* fand im Mai 2016 ein Treffen zwischen der für Religionsfragen zuständigen Regierungsrätin und dem Grossmufti der Islamischen Gemeinschaft Bosniens statt. Unter anderem aufgrund dieses Treffens hat sich der Dialog namentlich mit den bosnischen Muslimen intensiviert. Mit der Vereinigung Islamischer Organisationen Zürich (VIOZ) arbeitet der Kanton projektbezogen intensiv zusammen, zurzeit unter anderem hinsichtlich des Aufbaus und der Weiterentwicklung einer Muslimischen Notfallseelsorge. Dieses Projekt war vom Lotteriefonds des Kantons Zürich mit 500 000 Franken gefördert worden.

Der Kanton Basel-Stadt bietet in Zusammenarbeit mit der Basler Muslimkommission seit Juni 2000 islamische Bestattungen an. Der Zentralfriedhof Hörnli verfügt über einen Bereich für muslimische Gräber. Zudem werden/wurden einzelne muslimische Organisationen im Rahmen der kantonalen Projektförderung der Fachstelle Diversität und Integration in ihren Informationsprojekten unterstützt. Der Kanton Basel-Stadt anerkennt, dass sich der Staat integrativ und präventiv mit dem Thema der religiösen Vielfalt und der grossen aber heterogenen Minderheit der Musliminnen und Muslime zu befassen hat.

Im Kanton St.Gallen ist die Förderung des interreligiösen Dialogs seit über zehn Jahren ein wichtiger Bestandteil der Integrationsförderung. Die zweijährlich stattfindende interreligiöse Dialog- und Aktionswoche (ida) setzt hier an. Die ida ist auf Initiative des Kantons St.Gallen entstanden und heute ein gemeinsames Projekt folgender Institutionen und Gemeinschaften: Kanton St.Gallen, Katholische und evangelisch-reformierte Kirche des Kantons St.Gallen, Dachverband islamische Gemeinden der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein (DIGO), Runder Tisch der Religionen St.Gallen und weiteren Religionsgemeinschaften. Seit Anfang 2013 ist es im Kanton St. Gallen erlaubt, Grabfelder für verstorbene muslimische Gläubige einzurichten. Bisher hat erst ein Friedhof muslimische Grabfelder eingerichtet.

114. Hinsichtlich der *Gespräche mit den Bundesbehörden* ist zu erwähnen, dass der Vorsteher des EDI, Bundesrat Alain Berset, im März 2015 mit dem *Schweizerischen Rat der Religionen* zusammentraf, dem Dialogforum der verschiedenen Religionsgemeinschaften der Schweiz. Er versicherte ihnen, der Bundesrat teile ihre Besorgnis über die zunehmende Aggressivität gegen Muslime und Juden in Europa. In der kulturell heterogenen Schweiz sei es Aufgabe jedes Einzelnen, sich beständig für ein friedliches Zusammenleben einzusetzen.

### **3. Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft**

115. Das Schweizerische Zentrum für Islam und Gesellschaft (SZIG) der Universität Freiburg hat am 1. Januar 2015 seine Arbeit aufgenommen. Hauptaufgabe des Zentrums ist die Weiterentwicklung der islamischen Selbstreflexion sowie ihre wissenschaftliche Ausgestaltung und Verortung an der Universität. Es hat nicht die Aufgabe, Imame auszubilden (so steht es in den Statuten der Universität), sondern es will muslimische Betreuungspersonen (Imame, Religionslehrkräfte und Fachleute aus Seelsorge und Jugendarbeit) über die schweizerische Realität informieren. Das Angebot richtet sich auch an Personen, die beruflich Kontakt zu Menschen muslimischen Glaubens haben; es vermittelt ihnen Kenntnisse der Lehre und der religiösen Praxis des Islam aus zuverlässiger Quelle mit dem Ziel, Berührungspunkte und Vorurteile abzubauen. Das SZIG möchte ein nationales Kompetenz- und Diskussionszentrum schaffen, das sich auf eine Politik des Zusammenlebens in der Schweiz konzentriert. Das SZIG wurde im Juni 2016 offiziell eröffnet.

116. Zusätzlich zur regulären Hochschulfinanzierung des Bundes erhält das Zentrum für die Aufbauphase bis Ende 2020 projektgebundene Bundesbeiträge. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) unterstützt im Rahmen des Integrationskredits des Bundes zwei Weiterbildungsprojekte des Zentrums.

Es handelt sich erstens um eine dreizehmonatige Studie (Februar 2015 bis Februar 2016) über Angebot und Nachfrage betreffend islambezogene Weiterbildung für muslimische und nichtmuslimische Zielgruppen. Das zweite Projekt, «Muslimische Organisationen als gesellschaftliche Akteure» (März 2016 bis Februar 2018) wird vom Staatssekretariat für Migration SEM aus Mitteln des Integrationskredits des Bundes und von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) unterstützt. Es baut auf den Ergebnissen der Studie auf und soll in Zusammenarbeit mit muslimischen Verbänden und Fachexperten Weiterbildungsangebote in

verschiedenen Themenfeldern ausarbeiten und durchführen. Dadurch treten Musliminnen und Muslime nicht nur als Rezipienten von Angeboten anderer in Erscheinung, sondern werden als gesellschaftliche Akteure gefördert, und das damit verbundene Integrationspotenzial wird genutzt. Gleichzeitig werden ihre Kompetenzen im Bereich gesellschaftlicher Handlungsfelder (z.B. Jugendarbeit, Frauenarbeit, Spital- und Gefängnisseelsorge, Kommunikation mit Medien), die Selbstverortung in der Schweizer Gesellschaft und die Kooperation und Vernetzung mit staatlichen Einrichtungen sowie mit anderen gesellschaftlichen Akteuren gestärkt.

117. Die Freiburger Sektion der Schweizerischen Volkspartei (SVP) lancierte eine Volksinitiative «Gegen die Eröffnung eines Zentrums Islam und Gesellschaft an der Universität Freiburg: Nein zu einer staatlichen Imam-Ausbildung». Die Freiburger Regierung gab zwei Rechtsgutachten in Auftrag, die zu dem Schluss kamen, dass die Initiative verfassungswidrig ist und insbesondere gegen Artikel 8 BV verstösst, der Diskriminierung wegen der religiösen Überzeugung verbietet. Nach diesen Gutachten ist die Ausgrenzung einer Kategorie von Personen und gesellschaftlichen Entwicklungen von Studien, Lehre und Forschung an der Universität einzig und allein aufgrund ihres Bezugs zu einer bestimmten Religion, dem Islam, diskriminierend und stellt eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung dar, die den Islam abwertet und stigmatisiert. Daher empfahl die Freiburger Regierung dem Kantonsparlament, die Initiative für ungültig zu erklären. Das Parlament schloss sich am 18. März 2016 dieser Empfehlung an und erklärte die Initiative der SVP für ungültig. Am 17. Mai 2016 legte die Freiburger SVP beim Bundesgericht (oberstes Gericht) Beschwerde ein. Am 14. Dezember 2016 wies das Bundesgericht die Beschwerde ab und bestätigte die Ungültigerklärung der Initiative der SVP, die diskriminierend sei und somit gegen die Bundesverfassung verstosse, weil sie ausschliesslich auf den Islam abziele<sup>76</sup>.

118. In einem ähnlichen Zusammenhang bestätigte das Bundesgericht im August 2013 die Ungültigkeitserklärung einer Volksinitiative im Kanton Thurgau, deren Ziel es war, die Verwendung religiöser Lehrbücher mit «frauenfeindlichen, rassistischen oder mörderischen» Inhalten zu verbieten. Der Text zur Begründung der Initiative machte eindeutig klar, dass nur der Koranunterricht gemeint war. Das Bundesgericht entschied, dass die Initiative, die sich ausschliesslich auf den Islam bezog, den Grundsatz der religiösen Neutralität des Staates sowie das Diskriminierungsverbot verletzte.

#### **4. Die Frage der Rechtsstellung als nationale Minderheit**

119. Wie bereits erwähnt (siehe oben *ad* Art. 3, Kap. B), hatte im Rahmen des dritten Überwachungszyklus anlässlich der technischen Prüfung bei der Befragung der Kantone betreffend die allfällige Anerkennung weiterer nationaler Minderheiten der Kanton Waadt erklärt, eine solche Anerkennung der Schweizer Muslime könne gerechtfertigt sein. Im November 2012 traf der Beratende Ausschuss bei seinem Besuch in der Schweiz mit diversen Vertretern der Schweizer Muslime zusammen, mit denen er unter anderem diese Frage erörterte. Die Schweizer Muslime knüpften jedoch nicht an dieses Gespräch an, denn sie waren sich in dieser Frage nicht einig. Bislang liegt den Bundesbehörden kein entsprechender Antrag vor.

---

<sup>76</sup> Urteil 1C\_225/2016. Laut Medienmitteilung des Bundesgerichts begründet die Initiative eine Ungleichbehandlung in vergleichbaren Situationen, weil das angestrebte Verbot nur eine einzige Religion betrifft. Es ist diskriminierend, wenn das Verbot von Forschungs- und Ausbildungstätigkeiten nur auf eine einzige der Religionen abzielt, denen im Kanton Freiburg die öffentlich-rechtliche Anerkennung versagt ist.

Anlässlich einer erneuten Befragung über die Anerkennung von anderen nationalen Minderheiten im Rahmen einer Vernehmlassung im Sommer 2016 zum vorliegenden Bericht, haben die Kantone – einschliesslich der Kanton Waadt – den Fall der Muslime in der Schweiz nicht erwähnt. Einzig der *Kanton Neuenburg* hat erklärt, dass man in Zukunft die Frage der Anerkennung von Gemeinschaften mit Migrationshintergrund, die inzwischen zur Schweizer Bevölkerung gehören – wie die Muslime – prüfen muss, wenn langjährige und gefestigte Beziehungen zur Schweiz bestehen. Demgegenüber hat der *Kanton Basel-Stadt* Vorbehalte bezüglich der Anerkennung der Schweizer Muslime als nationale Minderheit geäussert: «Es ist nicht sinnvoll, die Schweizer Muslime anders zu behandeln als andere Glaubensgemeinschaften. Vielmehr sind die in den kantonalen Verfassungen festgelegten Wege der rechtlichen Anerkennung als religiöse Institutionen zu beschreiten. Gleichzeitig ist die gesellschaftliche Anerkennung der Schweizer Muslime sowohl auf kantonaler als auch auf nationaler Ebene zu verbessern. Dies ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe».

## ARTIKEL 9

1. *Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass das Recht jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, auf freie Meinungsäusserung die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen in der Minderheitensprache oder Eingriffe öffentlicher Stellen und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen einschliesst. Die Vertragsparteien stellen im Rahmen ihrer Rechtsordnung sicher, dass Angehörige einer nationalen Minderheit in Bezug auf ihren Zugang zu den Medien nicht diskriminiert werden.*
2. *[...]*
3. *Die Vertragsparteien hindern Angehörige nationaler Minderheiten nicht daran, Printmedien zu schaffen und zu nutzen. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens für Hörfunk und Fernsehen stellen sie soweit wie möglich und unter Berücksichtigung des Absatzes 1 sicher, dass Angehörigen nationaler Minderheiten die Möglichkeit gewährt wird, eigene Medien zu schaffen und zu nutzen.*
4. *Die Vertragsparteien ergreifen im Rahmen ihrer Rechtsordnung angemessene Massnahmen, um Angehörigen nationaler Minderheiten den Zugang zu den Medien zu erleichtern sowie Toleranz zu fördern und kulturellen Pluralismus zu ermöglichen.*

Eine der weiteren Empfehlungen der 3. Resolution des Ministerkomitees lautet: «*Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden, die Medien der Sprachminderheiten weiterhin aktiv zu unterstützen und dabei den Bedürfnissen der italienischsprachigen Gemeinschaft und der rätoromanischen Sprachminderheit besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Er ermutigt die Behörden zudem, den Zugang der Fahrenden zu den Medien durch geeignete Massnahmen zu erleichtern und die Förderung von Toleranz und kultureller Vielfalt in den Medien zu unterstützen*».

## A. Der Beitrag der SRG zur Verständigung zwischen den verschiedenen Sprachregionen des Landes

120. In Erfüllung der Motion Maissen (10.3055) vom 4. März 2010 beauftragte das Parlament den Bundesrat, die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) zu ersuchen, ihre Beiträge zugunsten des interkulturellen Austauschs und der gegenseitigen Verständigung zwischen den verschiedenen Sprachregionen der Schweiz zu intensivieren. Der Bundesrat wurde ferner gebeten, die Entwicklung der Situation zu beobachten und dem Parlament spätestens Ende 2012 über die erreichten Fortschritte Bericht zu erstatten.

Der Bundesrat hat dazu am 7. Dezember 2012 einen Bericht vorgestellt. Die Resultate der Untersuchungen zeigen, dass die Radio- und Fernsehprogramme der SRG Ereignisse in den anderen Regionen kaum behandeln. Die Zahl der Fernsehberichte über Ereignisse in den anderen Sprachregionen ist relativ gering. Nur Radio Rumantsch ist eine Ausnahme, was sich durch die Kleinräumigkeit der eigenen Region sowie durch die Tatsache erklärt, dass es dort weniger Ereignisse gibt, über die an Radio und Fernsehen in dieser Sprache berichtet wird.

121. Der Bundesrat hat daher die SRG gebeten, Massnahmen zu ergreifen, um ihren Auftrag der Förderung des Austauschs zwischen den Sprachregionen verstärkt wahrzunehmen. Diese Aufgabe muss sowohl über gross angelegte Projekte als auch durch spezifische Leistungen erfüllt werden; dazu beitragen müssen auch die täglichen Informationsprogramme. In der Folge hat die SRG das Konzept «Ausbau der interregionalen Zusammenarbeit» entwickelt, das eine mehrjährige Planung interregionaler Projekte, vereinfachte Entscheidungsprozesse, eine Erhöhung und Umgruppierung der finanziellen Mittel sowie eine bessere Koordination des Austauschs vorsieht. Seit Anfang 2015 hat die SRG fünf Personen für die interregionale Koproduktion eingestellt. Zudem wurden für den interregionalen Austausch neue Programmformate eingeführt: landesweite Programme, Austausch von Inhalten in ähnlichen Programmen, Synchronisation und Untertitelung sprachlicher regionaler Programme, Austausch von Radiomoderatoren, gemeinsame Moderation von Sendungen.

Wie der Bundesrat in seinem am 17. Juni 2016 verabschiedeten Bericht über die Service-public-Medien feststellte, ist der Sprachaustausch ein zentraler Aspekt des Service-public-Auftrags. Dieser Aspekt wird im Bericht des Bundesrates auch anhand der neusten Resultate der Untersuchungen noch vertieft.

122. Dazu sei vermerkt, dass *Pro Grigioni Italiano (Pgi)* im September 2016 ein Monitoring der TV-Informationsprogramme und Hintergrundsendungen der «Radiotelevisione svizzera di lingua italiana» (RSI) durchgeführt hat. Laut Pgi zeigen die Ergebnisse des Monitorings, dass sich die RSI auf Ereignisse im Kanton Tessin konzentriert und die anderen Regionen vernachlässigt, insbesondere den Kanton Graubünden, obschon dieser auch Teil der italienischen Schweiz ist. Die Pgi hat die Universität der italienischen Schweiz mit einem Rechtsgutachten beauftragt, um zu prüfen, ob die SRG-SSR die mit dem Bund abgeschlossene Konzession eingehalten hat oder nicht. Laut diesem Gutachten verstösst die im Schlussbericht vom 2. September 2016 von Pro Grigioni Italiano auf der Basis des Monitorings der TV-Informationsprogramme und Hintergrundsendungen der RSI festgestellte geringere Sendezeit bei der RSI für Themen zum Kanton Graubünden und anderen Sprachregionen gegen den Programmauftrag, namentlich den Integrationsauftrag im Sinne von Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) und jenen in Artikel 2 Absatz 2 der Konzession SRG sowie gegen die Verpflichtung zu einem gleichwertigen Programmangebot (Art. 24 Abs. 1 Bst. A RTVG).

## **B. Italienischsprachige Informationsvermittlung im Kanton Graubünden**

123. 2014 wurden *zwei parlamentarische Vorstösse* zu dieser Frage eingereicht:

- *Auf Bundesebene* stellte die Anfrage Semadeni (14.1083) vom 25. September 2014 «Unterstützung der Information für und aus Italienischbünden» die Frage, ob der Bundesrat bereit sei, Lösungen zu evaluieren, um das mutmassliche Informationsdefizit der italienischsprachigen Minderheit im Kanton Graubünden zu beheben, beispielsweise durch eine Erweiterung des Leistungsauftrags der Presseagenturen Agentura da novitads Rumantscha (ANR) – vom Bund subventioniert – oder der Schweizerischen Depeschagentur (SDA);
- *Auf kantonaler Ebene (Kanton Graubünden)* verlangt der Auftrag Albertin vom 11. Dezember 2014 «Auftrag betreffend den gesellschaftlichen Zusammenhalt im Kanton durch Förderung der Information zwischen den Sprachgemeinschaften verstärken» von der Bündner Kantonsregierung, das Mandat der ANR in Absprache mit den Bundesbehörden auszuweiten und die italienischsprachige Informationsvermittlung auszubauen. Diese Aufgaben dürften allerdings nicht dadurch umgesetzt werden, dass das Leistungsangebot auf Rätoromanisch vermindert würde.

Die Stelle für eine Korrespondentin oder einen Korrespondenten italienischer Sprache wurde Anfang 2017 geschaffen. Die Resultate aus den Diskussionen der Bundesbehörden mit dem Kanton Graubünden sind Gegenstand der Leistungsvereinbarung zwischen dem Bund (vertreten durch das BAK) und dem Kanton Graubünden für die Jahre 2017–2020. Ziel dieses Auftrags ist es, die Information zwischen den Sprachgemeinschaften zu verstärken und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern. Mit einem Regionaldienst für die Medien in Italienischbünden wird die Situation dieser Medien allgemein verbessert und die Berichterstattung aus dem Rest des Kantons in italienischer Sprache verstärkt. Der Dienst soll den italienischsprachigen Medien deshalb kostenlos zur Verfügung gestellt werden.

## **C. Medienbezogene Massnahmen, die in der Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma» zur Diskussion standen**

124. Die Arbeitsgruppe sprach über Ziele und Massnahmen, die das Image der Jenischen, Sinti und Manouches und Roma in der Öffentlichkeit verbessern können. Die Aufklärungsarbeit seitens der Medien sollte gefördert und im Rahmen des Möglichen auch unterstützt werden.

125. Die Jenischen, Sinti und Roma waren im Zusammenhang mit ihren Protestaktionen und Forderungen<sup>77</sup> seit 2014 stärker in den Medien präsent und es wurde umfassender über ihre Kultur und ihre Lebensweise berichtet. Die Jenischen haben sich dabei im Umgang mit Journalisten offen gezeigt und bisher wenig bekannte Einblicke in ihr Leben gewährt.

---

<sup>77</sup> Zu den Protestaktionen der Jenischen siehe oben Zweiter Teil, Kap. A., Ziff. 3; zu ihren Forderungen siehe Dritter Teil, ad Art. 3, Kap. A., Abs. Nr. 59.

Zu den Forderungen der Roma siehe oben Dritter Teil, ad Art. 3, Kap. B, Abs. Nr. 63.

## D. Berichterstattung über Jenische und Roma

126. 2013 beauftragte die *Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR* das Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich, die Berichterstattung über Jenische und Roma in Leitmedien der Schweiz zwischen 2005 und 2012 zu analysieren. Die Studie stellt erhebliche Informationsdefizite fest und zeigt, dass die Hälfte der untersuchten Beiträge aus pauschalisierenden Aussagen besteht, die regelmässig mit negativen Stereotypen assoziiert werden. Die Ergebnisse der Untersuchung hatten eine beachtliche Medienresonanz und wurden in zwei Artikeln des Medienmagazins *Edito-Klartext* besprochen, das sich an Medienschaffende wendet.

Im Anschluss an diese Studie rief die EKR die Medien zu einer umsichtigeren Berichterstattung über Jenische und Roma auf. Wünschenswert sei eine differenzierte Darstellung ohne Verallgemeinerungen. Auch gelte es, nicht in die Vereinfachungsfall zu geraten, indem komplexe soziale Probleme «ethnisiert» werden. Zur besseren Information eines breiten Publikums sollten die Inhalte unter verschiedenen Blickwinkeln dargestellt werden, um die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen, unter denen diese Minderheiten in der Schweiz leben, verständlich zu machen<sup>78</sup>.

127. Eine Studie der *Rroma Foundation* zur «Berichterstattung über Rroma in den Deutschschweizer Medien» (September 2014)<sup>79</sup> hat festgestellt, dass viele der einschlägigen Artikel in den Deutschschweizer Medien von Stereotypisierungen und ethnischen Zuschreibungen geprägt sind.

## ARTIKEL 10

- <sup>1.</sup> Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Minderheitensprache privat und in der Öffentlichkeit mündlich und schriftlich frei und ungehindert zu gebrauchen.
- <sup>2.</sup> In Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien, sofern die Angehörigen dieser Minderheit dies verlangen und dieses Anliegen einem tatsächlichen Bedarf entspricht, soweit wie möglich die Voraussetzungen dafür sicherzustellen, dass im Verkehr zwischen den Angehörigen dieser Minderheiten und den Verwaltungsbehörden die Minderheitensprache gebraucht werden kann.
- <sup>3.</sup> [...].

---

<sup>78</sup> Die «Gesellschaft für bedrohte Völker Schweiz» erachtet die von der EKR durchgeführte Überwachung der Studienergebnisse als ungenügend.

<sup>79</sup> «Berichterstattung über Rroma in den Deutschschweizer Medien» Zürich: Rroma Foundation / Rroma Contact Point, 2014. [http://rroma.org/reports/reports-nav/ch\\_berichterstattung\\_final.pdf](http://rroma.org/reports/reports-nav/ch_berichterstattung_final.pdf)



## A. Gebrauch von Minderheitensprachen in mehrsprachigen Kantonen

128. Zwecks Förderung der Mehrsprachigkeit gewährt der Bund laut Bundesgesetz über die Landessprachen den mehrsprachigen Kantonen zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben Finanzhilfen namentlich in Bezug auf die Sprachkenntnisse des Personals der Kantonsverwaltungen sowie für die Übersetzung. Das Bundesamt für Kultur BAK hat mit jedem der zwei-/mehrsprachigen Kantone (BE / FR / VS / GR) eine entsprechende Leistungsvereinbarung für vier Jahre abgeschlossen.

Es wurden verschiedene kantonale Projekte unterstützt: Manche Kantone förderten die Mehrsprachigkeit in ihren Behörden, indem sie namentlich Sprachkurse für das Personal anboten, «Tandems» organisierten (Freiburg) oder mehr Dokumente in die andere Kantonsprache übersetzen liessen.

*Die Beträge an den Kanton Graubünden* unter dem Titel der «Förderung der mehrsprachigen Kantone» wurden unter anderem für Terminologearbeiten für das Rätoromanisch verwendet sowie für Sprachkurse Italienisch und Rätoromanisch für die kantonale Verwaltung, für Projekte zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Mehrsprachigkeit sowie für die Lehrmittelbeschaffung und die Förderung des mehrsprachigen Unterrichts auf allen Bildungstufen.

129. Was die Verwendung des Italienischen im Kanton Graubünden anbelangt, weist *Pro Grigioni Italiano (Pgi)* darauf hin, dass in den höchsten vier Lohnklassen der kantonalen Verwaltung keine italienischsprachigen Mitarbeitenden vertreten sind.

## ARTIKEL 12

- <sup>1.</sup> Die Vertragsparteien treffen erforderlichenfalls Massnahmen auf dem Gebiet der Bildung und der Forschung, um die Kenntnis der Kultur, Geschichte, Sprache und Religion ihrer nationalen Minderheiten wie auch der Mehrheit zu fördern.
- <sup>2.</sup> In diesem Zusammenhang stellen die Vertragsstaaten unter anderem angemessene Möglichkeiten für die Lehrerausbildung und den Zugang zu Lehrbüchern bereit und erleichtern Kontakte unter Schülern und Lehrern aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen.
- <sup>3.</sup> Die Vertragsparteien verpflichten sich, die Chancengleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten beim Zugang zu allen Bildungstufen zu fördern.

## A. Harmonisierung des Unterrichts in den Landessprachen

In seinem Dritten Gutachten über die Schweiz vom 5. März 2013 ersuchte der Beratende Ausschuss «die Behörden, ihre Anstrengungen zur Harmonisierung des Sprachenunterrichts und zur Förderung der Mehrsprachigkeit fortzuführen».

130. 2004 verabschiedete die *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und –direktoren (EDK)*, in der alle Kantone vertreten sind, *eine nationale Strategie zur Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts in der Schweiz*. Darin wird unterstrichen, dass der Förderung der Kenntnisse in der Lokalsprache ab Schulbeginn und des frühen Erlernens von Fremdsprachen eine grundlegende Bedeutung zukommt. Die Strategie stellt

Grundsätze für die Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts in der Schweiz auf. Hinsichtlich der Koordination des Sprachenunterrichts setzten sich die Kantone folgendes Ziel:

*«Spätestens bis zum 5. Schuljahr setzt der Unterricht von mindestens zwei Fremdsprachen ein, wovon mindestens eine Landessprache. Der besonderen Funktion der Landessprachen in einem mehrsprachigen Land wird Rechnung getragen, insbesondere durch die Berücksichtigung von kulturellen Aspekten.»*

131. Die wichtigsten Grundsätze der Sprachenstrategie 2004 wurden in die *Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (HarmoS-Konkordat)* übernommen. Die Bestimmungen in Artikel 4, Absatz 1 bis 3 des HarmoS-Konkordats regeln den Sprachenunterricht:

*<sup>1</sup>Die erste Fremdsprache wird, entsprechend der in Artikel 6<sup>80</sup> festgelegten Dauer der Schulstufen, spätestens ab dem 5. Schuljahr, die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 7. Schuljahr unterrichtet. Eine der beiden Sprachen ist eine zweite Landessprache, deren Unterricht kulturelle Aspekte einschliesst; die andere Sprache ist Englisch. In beiden Fremdsprachen werden per Ende der obligatorischen Schule gleichwertige Kompetenzniveaus vorgegeben. Sofern die Kantone Graubünden und Tessin zusätzlich eine dritte Landessprache obligatorisch unterrichten, können sie bezüglich der Festlegung der Schuljahre von der vorliegenden Bestimmung abweichen.*

*<sup>2</sup>Während der obligatorischen Schule besteht ein bedarfsgerechtes Angebot an fakultativem Unterricht in einer dritten Landessprache.*

*<sup>3</sup>Die Reihenfolge der unterrichteten Fremdsprachen wird regional koordiniert. Qualitäts- und Entwicklungsmerkmale sind in einer durch die EDK genehmigten Gesamtstrategie festgelegt.*

*<sup>4</sup>Für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund unterstützen die Kantone durch organisatorische Massnahmen die von den Herkunftsländern und den verschiedenen Sprachgemeinschaften unter Beachtung der religiösen und politischen Neutralität durchgeführten Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK-Kurse).*

Das HarmoS-Konkordat trat am 1. August 2009 in Kraft. Bisher haben fünfzehn Kantone (=76,2 % der Wohnbevölkerung) den Beitritt zum HarmoS-Konkordat beschlossen, sieben Kantone (=13,5 % der Wohnbevölkerung) haben ihn abgelehnt und die restlichen vier Kantone (=10,3 % der Wohnbevölkerung) haben sich noch nicht entschieden.

Die Bundesverfassung verpflichtet die Kantone und den Bund allgemein, ihre Politik im bildungs- und berufsbezogenen Bereich zu koordinieren (Art. 61a). Sie zählt u. a. eine Anzahl wesentlicher Elemente des Bildungssystems auf, die zwingend harmonisiert werden müssen, nötigenfalls durch den Bund, falls auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung zustande kommt (Art. 62 Abs. 4 BV).

Was den Sprachunterricht betrifft, kennen 22 Kantone das Modell 5/7 (Schuljahr). Der Kanton Tessin hat ein eigenes Modell, das den Unterricht von drei Fremdsprachen vorsieht. Diese 23 Kantone machen 92 % der Bevölkerung aus (Bilanz 2015).

---

<sup>80</sup> Artikel 6 des HarmoS-Konkordats legt die Struktur der obligatorischen Schule fest. Die Primarstufe dauert acht Jahre inklusive Vorstufe oder Eingangsstufe; die Sekundarstufe dauert in der Regel drei Jahre (Art. 6 Abs. 1 und 2). Im vorliegenden Bericht wird (mit Ausnahme des Zitats aus dem HarmoS-Konkordat) die herkömmliche Zählung der Schuljahre verwendet und die HarmoS-Zählung, die die beiden obligatorischen Kindergartenjahre umfasst, in Klammern angegeben.

132. Die Harmonisierung der Bildungsziele auf nationaler Ebene erreicht man über die Beschreibung der Fähigkeiten, welche die Schülerinnen und Schüler erwerben müssen. Die EDK verabschiedete im Juni 2011 erstmals und einstimmig nationale Bildungsziele (Grundkompetenzen) in vier Fachbereichen. Bei den Fremdsprachen beschreiben die Ziele detailliert die Grundkompetenzen, die bis Ende der Primarstufe und der obligatorischen Schulzeit in einer zweiten Landessprache und in Englisch zu erwerben sind. Die nationalen Bildungsziele (Grundkompetenzen), die im Bereich des Fremdsprachenunterrichts auf dem Modell 5/7 beruhen, sind in die neuen Schulpläne der verschiedenen Sprachregionen aufgenommen worden. In der Westschweiz wird nach einer Einführungszeit von 2010/2011 bis 2014/2015 der «Plan d'études romand» (PER) nunmehr in den Schulen angewendet. In der Deutschschweiz entscheiden die Kantone im Moment über die Einführung des «Lehrplans 21», dessen Text im Oktober 2014 verabschiedet worden ist. Im Tessin ist der «Piano di studio» seit September 2015 verfügbar und wird derzeit eingeführt (die Einführungsphase hat Anfang des Schuljahres 2015/2016 begonnen und sollte laut Kanton drei Jahre dauern).

133. *Das Bundesgesetz über die Landessprachen vom 5. Oktober 2007 (in Kraft seit 2010) sieht in Artikel 15 Absatz 3 in Bezug auf den Unterricht vor: «Bund und Kantone setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit 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.».*

134. Am 31. Oktober 2014 bestätigte die EDK ihre Sprachenstrategie von 2004.

Am 1. Juli 2015 hat die EDK eine Bilanz zur Harmonisierung der obligatorischen Schule verabschiedet. Die EDK hält darin fest, dass die Harmonisierung des Unterrichts in den Kantonen noch nie so wichtig gewesen sei. Der Sprachenunterricht bleibe nach wie vor ein aktuelles Thema. In der Tat wurden in diversen Deutschschweizer Kantonen parlamentarische Vorstösse oder Volksinitiativen eingereicht, die fordern, dass auf Primarstufe nur noch eine Fremdsprache unterrichtet werde. Die EDK hat deshalb die Kantone aufgefordert, die Harmonisierung der obligatorischen Schulpflicht zu respektieren und sich nötigenfalls diesem Prozess anzuschliessen und ihn fortzusetzen.

Nach der Verabschiedung der EDK-Strategie im März 2004 lancierten fünf Deutschschweizer Kantone Volksinitiativen mit dem Titel «Eine Fremdsprache auf der Primarstufe» (Luzern, Schaffhausen, Thurgau, Zug und Zürich). Das Hauptargument war, dass der Unterricht von zwei Fremdsprachen viele Schülerinnen und Schüler überfordern würde. In vier Kantonen wurde die Initiative vom Volk verworfen, während sie im Kanton Luzern von den Initianten zurückgezogen wurde. Zehn Jahre später sind in den Kantonen Basel-Landschaft, Graubünden, Nidwalden, Luzern und Zürich ähnliche Initiativen lanciert worden, über die das Volk befinden muss. Im Kanton Nidwalden hat das Volk die Initiative am 8. März 2015 mit 62 % der Stimmen verworfen. Im Kanton Zürich hat das Kantonsparlament im November 2016 die Ablehnung der von Lehrpersonen verfassten Initiative empfohlen.

135. In den Jahren 2014 und 2015 wurde auf Bundesebene eine ganze Reihe von parlamentarischen Vorstössen eingereicht; einige unter ihnen forderten die Revision von Artikel 15 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die Landessprachen, um den Unterricht einer zweiten Landessprache in der Primarschule zu erhalten. In seinen Antworten hat der Bundesrat darauf hingewiesen, dass die Mehrsprachigkeit eine identitätsstiftende Eigenheit der Schweiz sei, die der Bund und die Kantone zu pflegen hätten. In dieser Hinsicht spielt der Unterricht der Landessprachen eine zentrale Rolle in der Förderung des nationalen Zusammenhalts

und der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften. Der Bundesrat verlangt von den Kantonen eine Lösung, die im Sinne des Verfassungsauftrags zur Harmonisierung der obligatorischen Schule beiträgt und die der Bedeutung der Landessprachen im Primarschulunterricht Rechnung trägt. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass er eingreifen müsste, falls in einem Kanton auf der Primarschulstufe als Fremdsprache nur noch Englisch unterrichtet würde.

Auf Wunsch der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates WBK-S hat das Bundesamt für Kultur BAK einen Bericht über die Harmonisierung des Fremdsprachenunterrichts in der obligatorischen Schule verfasst. Der Bericht erläutert die aktuelle Praxis des Sprachenunterrichts in den Primarschulen auf kantonaler Ebene, führt die parlamentarischen Vorstösse und Volksinitiativen in den Kantonen auf und prüft die rechtlichen Bedingungen für eine Intervention des Bundes zur Harmonisierung des Sprachenunterrichts. Sofern der Bund eingreifen muss, hat seine Intervention das Subsidiaritätsprinzip zu befolgen.

136. In Anbetracht der jüngsten Entwicklungen in einigen Deutschschweizer Kantonen hat der Bundesrat im Frühling 2016 die Auffassung geäußert, dass das Ziel einer Harmonisierung des Fremdsprachenunterrichts konkret in Gefahr sei und er von den Kantonen erwarte, dass sie die Sprachenstrategie, die sie 2004 beschlossen haben, vollständig umsetzen. Mit Schreiben vom März 2016 ersuchte der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) die EDK, zu den im Bericht des BAK angesprochenen Rahmenbedingungen Stellung zu nehmen.

Gemäss Stellungnahme der EDK vom 23. Juni 2016 stellt sich die Frage, ob eine eidgenössische Gesetzesintervention ratsam und angemessen ist, wenn alle Akteure, Kantone und der Bund sich über das Ziel einig werden, im Unterricht der Landessprachen ein hohes Qualitätsniveau anzustreben, und ihre grossen Investitionen in diesem Sinne fortsetzen. Ein Eingriff des Bundes ins Sprachendossier birgt erhebliche Risiken, denn eine Volksabstimmung könnte sich in eine nationale Zerreißprobe verwandeln.

Am 6. Juli 2016 hat der Bundesrat einen *Revisionsentwurf des Sprachengesetzes* in die Vernehmlassung geschickt; demnach sollte eine zweite Landessprache auf Primarstufe obligatorisch erlernt werden müssen.

Am 16. Dezember 2016 nahm der Bundesrat von den Ergebnissen der Vernehmlassung Kenntnis. In ihren Antworten betonten alle Teilnehmenden die hohe Bedeutung des Sprachenunterrichts. Sie anerkannten sowohl die sprachpolitische Verantwortung des Bundes für die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften als auch für das bildungspolitische Gebot der Harmonisierung für eine erleichterte Mobilität im Land. Der Bundesrat sah sich durch die Resultate der Vernehmlassung in seiner Haltung zum Sprachenunterricht bestätigt. Er betonte, dass weiterhin alles unternommen werden müsse, um die Harmonisierung des Sprachenunterrichts beizubehalten und weiter zu verbessern. Die Voraussetzungen für eine Regelung durch den Bund seien aber zurzeit nicht gegeben, insbesondere angesichts der Entscheide der letzten Monate auf kantonaler Ebene. Der Bundesrat beauftragte das EDI, die Situation weiter zu beobachten. Das EDI und die EDK treffen sich spätestens im zweiten Semester 2017 erneut, um die Entwicklungen zu besprechen.

## **B. Entwicklung des schulischen Austauschs**

137. Wie weiter oben (*ad* Art. 5 Kap. D) im Zusammenhang mit der Kulturbotschaft 2016–2020 bereits erwähnt, hat der Bund den landesweiten schulischen Austausch zu einem der Schwerpunkte seiner Kulturpolitik gemacht. Er stellt jährlich weitere 450 000 Franken (zusätzlich zu den derzeit 1 050 000 CHF) für die direkte Unterstützung von Austauschprojekten, für die Erweiterung des Austauschs im Rahmen der Berufsbildung und für den Lehrkräfteaustausch zur Verfügung. Dieser Schwerpunkt wurde beschlossen, nachdem man festgestellt hatte, dass es trotz Erhöhung der für diesen Zweck bereitgestellten Mittel nicht zu der erhofften deutlichen Zunahme der Sprachaufenthalte gekommen war.

Der Bund und die Kantone beschlossen, eine gemeinsame Organisation zur Förderung von Austausch und Mobilität auf nationaler und internationaler Ebene zu schaffen. Die neue «Schweizerische Stiftung für die Förderung von Austausch und Mobilität», die ihre Arbeit am 1. Januar 2017 aufnahm, erbringt sämtliche Dienstleistungen wie Information, Beratung, Networking oder Projektleitung.

Der Nationalrat (Parlament) nahm in der Wintersession 2014 ein Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates mit dem Titel «Konzept für Sprachaufenthalte» (14.3670) an. Mit diesem Postulat wurde der Bundesrat ersucht, ein umfassendes Konzept für einen systematischen Sprachaustausch auf der Primarstufe und der Sekundarstufe II auszuarbeiten, Wege für die Finanzierung dieses Konzeptes aufzuzeigen und einen entsprechenden Bericht vorzulegen. Der Bericht wird im Verlauf von 2017 verfügbar sein.

## **C. Massnahmen der Kantone zur Förderung der Mehrsprachigkeit der Schülerinnen und Schüler**

138. Im *Kanton Jura*, nahe der Sprachengrenze, wird ein mehrsprachiger Ansatz verfolgt und zwar mit einer kantonalen zweisprachigen Maturität in Französisch und Deutsch im Gymnasium Porrentruy (dreijährig) und einer interkantonalen zweisprachigen Maturität in Zusammenarbeit mit dem Regionalen Gymnasium Laufen, wobei zwei Jahre Schulbesuch in Laufen und zwei Jahre in Porrentruy vorgesehen sind. Die Handelsschule bietet ebenfalls eine zweisprachige Ausbildung (vierjährig): Während drei Jahren finden die Kurse zu 30 % auf Deutsch statt, dazu kommt ein einjähriges Praktikum, vorzugsweise in einer deutschsprachigen Region.

Im zweisprachigen *Kanton Freiburg* erfolgt der integrierte zweisprachige Unterricht an neun Schulen der frankophonen Sekundarstufe I, davon eine in Zusammenarbeit zwischen zwei Sprachabteilungen der Orientierungsschule Murten. Ein Film auf der Webseite der Dienststelle über die obligatorische Schule<sup>81</sup> gibt Auskunft über die Sprachprojekte. Auf Sekundarstufe II der Grundausbildung ist mit Beginn des Schuljahres 2014/15 ein neues Konzept der zweisprachigen gymnasialen Ausbildung (Zweisprachige Klasse Plus und Sensibilisierungsfach) im ersten Jahr eingeführt worden. Es bietet den Vorteil, dass die Partnersprache ab dem ersten Jahr unterrichtet wird. 25 bis 30 % der Gymnasiastinnen und Gymnasiasten wählen die zweisprachige Ausbildung. Die Fachmittelschule Freiburg führt zweisprachige Klassen für die Fachmittelschule (seit Schuljahr 2013/2014) und die Fachmaturität (ab Schuljahr 2016/2017).

---

<sup>81</sup> [http://www.fr.ch/osso/de/pub/apprentissage\\_des\\_langues/enseignement\\_bilingue\\_integre.htm](http://www.fr.ch/osso/de/pub/apprentissage_des_langues/enseignement_bilingue_integre.htm)

Der *Kanton Waadt* bietet drei Arten von zweisprachigen gymnasialen Maturitäten: Französisch-Deutsch, Französisch-Englisch und seit dem Schuljahr 2016 Französisch-Italienisch (siehe dazu unten Abs. Nr. 156). Bei der Berufsausbildung hat der Kanton Waadt im August 2015 ein Angebot der internationalen Mobilität lanciert, das allen Waadtländer Lernenden die Möglichkeit eröffnet, ein Langzeitpraktikum in einem Unternehmen in England, Irland oder Deutschland zu absolvieren.

Der *Kanton Genf* hat 2003 zweisprachige Maturitätslehrgänge Deutsch-Französisch und Englisch-Französisch eingeführt. Diese Lehrgänge werden in allen öffentlichen Einrichtungen des Kantons angeboten. Zwei Modelle stehen zur Wahl: Unterricht von anderen Fachbereichen in der gewählten Fremdsprache (800 Stunden pro Jahr) oder Sprachaufenthalt von sechs Monaten bis einem Jahr (seit 2010). 2015/2016 haben 456 Schülerinnen und Schüler die zweisprachigen Lehrgänge Deutsch/Französisch und 781 die Lehrgänge Englisch/Französisch besucht, seit zehn Jahren ist eine ständige Zunahme zu verzeichnen.

Im *Kanton Bern* ist Folgendes zu erwähnen:

- Der Ausbau der zweisprachigen Matur an den Bieler Gymnasien, an welchen die zweisprachigen Klassen, die zur Hälfte aus französisch- und zur Hälfte aus deutschsprachigen Schüler/innen zusammengesetzt sind und in welchen die Hälfte der Fächer in Deutsch und die Hälfte in Französisch (durch Lehrpersonen mit entsprechender Erstsprache) unterrichtet werden, neu ab dem 9. Schuljahr (11. Schuljahr gemäss Harmos) geführt. Der Unterricht in den zweisprachigen Klassen dauert also neu vier statt wie bisher drei Jahre.
- Die zweisprachigen Bildungsgänge an den Gymnasien in Thun, Interlaken, Bern/Köniz und Burgdorf, in welchen drei Fächer in der Partnersprache (Französisch bzw. Englisch) unterrichtet werden, beginnen neu ebenfalls ein Jahr früher und dauern vier statt drei Jahre bis zur Matur.
- Im einjährigen Bildungsgang, welcher zur Fachmaturität Pädagogik führt werden die Fächer Geschichte und Geographie im deutschsprachigen Kantonsteil in Französisch und im französischsprachigen in Deutsch unterrichtet, um die Sprachkompetenz der künftigen Primarlehrpersonen zu stärken.

Im *Kanton Graubünden* kann die Regierung als Massnahme zur Förderung der Kantonsprachen Italienisch oder Romanisch die gleichzeitige Verwendung von zwei Kantonssprachen als Schulsprachen bewilligen. Es können einzelne Klassenzüge oder eine ganze Schule zweisprachig geführt werden. Ungefähr die Hälfte der unterrichteten Fächer wird in Deutsch, die andere Hälfte in Romanisch oder Italienisch unterrichtet. Insgesamt werden im Kanton Graubünden aktuell sieben Schulen zweisprachig geführt (Deutsch/Romanisch oder Deutsch/Italienisch). An drei weiteren Schulen werden zweisprachige Klassenzüge geführt.

Im *Kanton Aargau*, bieten die Gymnasien zusätzlich zum normalen Schul- und Fremdsprachenunterricht drei spezielle Angebote an: Immersion Unterricht, International Baccalaureate Diploma (IB) und Einzel- oder Klassenaustausch mit der Romandie oder dem grenznahen Frankreich (der Kanton unterstützt die Klassen in ihren kulturellen Austauschprojekten mit einem finanziellen Beitrag). Im Lehrgang „Immersion“ werden mehrere Fächer auf Englisch unterrichtet. Eine Kantonsschule bietet zusätzlich noch die zweisprachige Matur Deutsch/Französisch an.

Im *Kanton St. Gallen*, an der Kantonsschule am Burggraben besteht die Möglichkeit, die Matura zweisprachig in Deutsch/Französisch abzuschliessen. An allen Mittelschulen wird zudem der Schüleraustausch zwischen den Sprachregionen gefördert. Dies einerseits mit der

Schweizer Schule in Rom und andererseits mit Partnergymnasien in der Romandie (z.B. Projekt «ImmerSion»).

#### **D. Schulbesuch der Kinder von Jenischen, Sinti und Manouches und Roma**

Eine der weiteren Empfehlungen der 3. Resolution des Ministerkomitees im Bereich Chancengleichheit im Zugang zur Bildung lautet: «*Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden, die ergriffenen Massnahmen zur Behebung der Schwierigkeiten bezüglich des Bildungszugangs der Kinder von Fahrenden, die eine nomadische Lebensweise pflegen, im Rahmen eines kontinuierlichen Dialogs mit den Vertretern dieser Minderheiten fortzusetzen und zu verstärken*»<sup>82</sup>.

139. Bildung ist eine Aufgabe von Bund und Kantonen, die sie je nach ihren verfassungsmässigen Kompetenzen erfüllen (Art. 61a BV): Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig (Art. 62 BV), für die Berufsbildung der Bund (Art. 63 BV). Die Bundesverfassung erklärt den Grundschulunterricht für obligatorisch (Art. 62 Abs. 2 BV). Mit der Ratifikation der UNO-Kinderrechtskonvention erkennt die Schweiz das Recht des Kindes auf Bildung an und verpflichtet sich, Chancengleichheit zu erreichen.

140. Kinder mit fahrender Lebensweise weisen zum Teil lange Abwesenheiten auf, ihre kurze Präsenz in der Schule (4 ½ Monate pro Jahr) kann zu schulischen Lücken führen. Oberstes Anliegen ist darum die Schaffung von Bedingungen, welche es erlauben, Schulpflicht und Recht auf Bildung einerseits und fahrende Lebensweise andererseits zu vereinbaren. Ziel der Schulen ist es, alle Kinder zu integrieren und so dazu beizutragen, dass Chancengleichheit gewährleistet ist und Kindern von fahrenden Eltern alle Wege offenstehen.

Konkret erprobt zum Beispiel *der Kanton Bern/Stadt Bern* für Schulkinder vom Standplatz «Buech» zurzeit ein Pilotprojekt «Lernen unterwegs». In Lernateliers werden die Kinder während ihrer Anwesenheit in den Wintermonaten eng neben dem Unterricht in der regulären Klasse begleitet und unterstützt, schulische Lücken zu schliessen, die während der Abwesenheit von den Frühlings- bis zu den Herbstferien entstanden sind. Für die Zeit während der Reise in den Sommermonaten wird gemeinsam mit den Eltern ein Plan erstellt, wie der Anschluss an den Schulstoff sichergestellt werden kann. Dabei sollen auch neue pädagogische Hilfsmittel und internetbasierte Lehrmittel zum Einsatz kommen. Diese müssen teilweise noch entwickelt werden. Die Kinder sollen kostenlos Laptops mit Lernprogrammen bekommen, und die Schule sorgt dafür, dass die Familien einen Internetzugang erhalten.

Andere Kantone, wie der *Kanton Zürich*, sind der Ansicht, dass es wünschbar wäre, ein entsprechendes Projekt in Zusammenarbeit von EDK, interessierten Kantonen und Organisationen der Jenischen und Sinti und Manouches zu lancieren.

*Die verschiedenen Organisationen der Jenischen und Sinti und Manouches* beurteilen die Notwendigkeit nach einer gezielten Begleitung der Kinder von fahrenden Familien als unterschiedlich wichtig. Die Angst und das Misstrauen vor einem Übergriff der Schulbehörden ins Privatleben der Minderheiten und einer zu starken Vereinnahmung der Kinder sind tief in der

---

<sup>82</sup> In der gemeinsamen Position zum vorliegenden Bericht kritisiert die «European Yenish Union» (vgl. oben Nr. 6) folgenden Satz der Resolution des Ministerrats: «*Ausserdem scheint die Schulbildung von Kindern von Fahrenden, die eine nomadische Lebensweise pflegen, nicht korrekt gewährleistet zu sein, wenn diese mit ihren Eltern unterwegs sind*». (Resolution Buchstabe b, «Themen, die zu Besorgnis Anlass geben», letzter Absatz). Für die «European Yenish Union» ist dieser Satz diskriminierend und stellt das Verantwortungsbewusstsein der jenischen und Sinti- und Manouches-Eltern bei der Erziehung ihrer Kinder in Frage.

Geschichte verankert. Organisationen wie die «*Radgenossenschaft der Landstrasse*» befürworten konkrete Projekte, sofern ein Bedarf vorhanden ist und die betroffenen Familien in die Entwicklung der Vorhaben einbezogen werden.

141. Die Frage der Schulbildung war eines der Hauptthemen der Arbeitsgruppe «*Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma*». Die Arbeitsgruppe ging von dem Grundsatz aus, dass es keine Diskriminierung von Kindern (in Schulen) aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu den Gruppen der Jenischen, Sinti und Manouches und Roma geben soll. Eine Kombination von spezifischen Projekten, welche das schulische Angebot auf die Bedürfnisse von Familien mit fahrender Lebensweise ausrichten, und flexiblen, individuellen Lösungen scheint die Bedürfnisse der Beteiligten (fahrende Familien und Schulbehörden) am ehesten befriedigen zu können.

## **E. Schulische Vermittlung von Wissen über die Kultur der Jenischen, Sinti und Manouches und Roma**

142. Um die Chancengleichheit der Kinder fahrender Familien beim Zugang zu Bildung zu verbessern, sprach die Arbeitsgruppe «*Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma*» von der Notwendigkeit, die Lehrkräfte für die nomadische Lebensweise und Kultur zu sensibilisieren. Diese Auffassung vertraten alle Beteiligten – Vertreterinnen und Vertreter der fahrenden Familien, der Behörden und der Lehrkräfte.

143. Des Weiteren erörterte die Arbeitsgruppe auch das Ziel, an den Schulen Wissen über Jenische, Sinti und Manouches und Roma zu vermitteln. Hierfür sollten *Unterrichtsmaterialien* unter Mitarbeit von Jenischen, Sinti und Manouches und Roma erarbeitet werden.

Für ein besseres gegenseitiges Verständnis sollten Sensibilisierungsmassnahmen getroffen werden. Bereits bestehendes Material sollte bekannter gemacht werden. Zum Beispiel hat die pädagogische Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) 2014 mit Unterstützung der Fachstelle für Rassismusbekämpfung und unter Leitung des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA) umfassende *Unterrichtseinheiten* erarbeitet. Die Unterrichtseinheit soll einen Beitrag zur Gleichwertigkeit und Gleichberechtigung nationaler Minderheiten in der Schweiz leisten und damit die Demokratie stärken. Am Beispiel der Roma, Sinti und Manouches und Jenischen in der Schweiz werden Formen, Ursachen und Wirkungen von Diskriminierung und Ausgrenzung diskutiert, unterschiedliche Quellen erschlossen und historisches Grundlagewissen vermittelt. Die Unterrichtseinheit richtet sich an Schüler/innen der Sekundarstufe II und umfasst vier Doppellektionen, die je nach Bedarf gekürzt oder weiter vertieft werden können. Angesprochen sind die Themenbereiche Terminologie, Kultur, Geschichte, Aktenführung und Gegenwart.



144. Die Schweiz beteiligte sich 2012–2013 an der Einrichtung einer *internationalen pädagogischen Website* „zum Völkermord an den Roma und Sinti“<sup>83</sup> mit einer Schweizer Seite<sup>84</sup> über die Schweizer «Zigeunerpolitik» und die Verfolgung der Jenischen. Die Schweizer Seite bietet Dokumente, Zeugenaussagen und Fallbeispiele sowie eine Bibliografie und Links zu anderen Websites zu diesem Thema. Der Schweizer Beitrag wurde vom Bund (EDA und EDI) finanziert<sup>85</sup>.

Wie oben bereits erwähnt, (*ad* Art. 3, Kap. B.), finanziert die FRB ein Projekt der Pädagogischen Hochschule der FHNW (Zentrum Politische Bildung und Geschichtsdidaktik) mit dem Titel «Zur Lage der Roma und anderer (ehemals) als «Zigeuner» diskriminierter Minderheiten in Europa». Die Perspektiven des Projektes sind die Entwicklung von Impulsen für den Geschichtsunterricht. Geplant ist die Erarbeitung von Unterrichtsmaterialien.

145. In der Stadt Zürich steht das Dokumentations- und Begegnungszentrum der «Radgenossenschaft der Landstrasse» interessierten Schulklassen zur Verfügung.

## F. Schulische Vermittlung von Wissen über das Judentum, den Antisemitismus und den Holocaust<sup>86</sup>

146. *Die jüdischen Dachverbände* führen in Schulen selbst **Sensibilisierungsprojekte** für Kinder und Jugendliche sowie für Lehrkräfte durch.

Der *Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG)* organisiert und koordiniert zum Beispiel das *Projekt Likrat* (hebräisch etwa «aufeinander zugehen»), das 15- bis 16-jährige jüdische Jugendliche auf Besuche in Schulklassen vorbereitet, die sich mit Judentum und Israel befassen. Dort halten sie Vorträge und diskutieren auf Augenhöhe mit nichtjüdischen Gleichaltrigen. Das Projekt soll durch interkulturelle Aufklärung zur Prävention von Rassismus und Antisemitismus beitragen. Auf die Begegnungen mit den Schulklassen werden die jüdischen Jugendlichen intensiv vorbereitet. Das Projekt Likrat, das unter anderem von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung des Bundes unterstützt wird, existiert seit zwölf Jahren und organisierte mehr als 700 Begegnungen, an denen mehr als 10 000 Schülerinnen und Schüler teilnahmen. Kürzlich startete das Projekt auch in der Westschweiz mit Erfolg.

*Der SIG und die Plattform der Liberalen Juden der Schweiz (PLJS)* organisieren alle zwei Jahre für Deutschschweizer Lehrkräfte und in Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (PHZ) eine Studienreise zur Gedenkstätte Auschwitz. Diese Weiterbildung umfasst eine eintägige Reise nach Auschwitz und ein eintägiges Seminar in Luzern, das der didaktischen und pädagogischen Analyse gewidmet ist. Die SIG plant 2017 auch eine Studienreise nach Yad Vashem.

*Die Coordination Intercommunautaire Contre l'Antisémitisme et la Diffamation (CICAD)* organisiert ebenfalls zahlreiche pädagogische Aktivitäten, die zum Teil von der FRB unterstützt werden. Seit 2001 organisiert sie in Zusammenarbeit mit den Erziehungsdepartementen der sechs französischsprachigen Kantone jährlich einen Studientag für Schüler und Lehrkräfte in

---

<sup>83</sup> <http://www.romasintigenocide.eu/de/home>

<sup>84</sup> <http://www.romasintigenocide.eu/media/backgroundinformation/schweiz>

<sup>85</sup> Die «Gesellschaft für bedrohte Völker Schweiz» meint, dass die Informationen und Zeugenaussagen, besonders über das Werk «Kinder der Landstrasse», in den Schweizer Geschichtsbüchern dokumentiert werden sollten.

<sup>86</sup> Zu den vom Bund geförderten Schulprojekten gegen Antisemitismus siehe oben Zweiter Teil, Kap. B.1. b.

Auschwitz-Birkenau, der in mehreren Sitzungen anhand von Augenzeugenberichten von Überlebenden vorbereitet wird. Seit 2013 führt sie für Westschweizer Lehrkräfte Fortbildungsseminare über die Geschichte der Shoah und ihre Behandlung im Unterricht durch. Diese Seminare bieten auch Gelegenheit, verschiedene Themen über den Antisemitismus zu behandeln. 250 Lehrkräfte der Kantone Genf, Freiburg und Waadt haben schon daran teilgenommen. Das nächste Seminar wird im Wallis stattfinden. Im April 2017 wird die CICAD zum vierten Mal in Folge am Genfer Buch- und Pressesalon teilnehmen. Die CICAD wird viele Workshops für Schulklassen anbieten, um die Kinder und Jugendlichen zwischen 4 und 18 Jahren über Stereotypen und Vorurteile aufzuklären. Unter den 22 Workshops im Jahr 2016 seien zwei erwähnt: «dessiner pour vaincre les préjugés» und «la fabrique des préjugés racistes». Die CICAD organisiert ausserdem anlässlich der Woche gegen Rassismus Begegnungen in den Schulen, um die Jugendlichen für die Themen Antisemitismus und Verschwörungstheorien, die sich in den Schulstunden und auf den sozialen Netzen verbreiten, zu sensibilisieren. Die CICAD hat verschiedene pädagogische Mittel für die Schulen entworfen, darunter ein Comic «préjugés, histoires de l'antisémitisme à travers les âges» (2011/2016) und einen Lehrfilm über die Deportationen während der Shoah (2016). Die CICAD plant eine Umfrage unter den Schülern und Lehrkräften des Kantons Genf, um das Ausmass diskriminierender Vorurteile in der Schule zu erfassen.

147. Was den *Lehrstoff* anbetrifft, so ist *Holocaust-Bildung in die Lehrpläne der verschiedenen Sprachregionen integriert* (Plan d'études romand, Lehrplan 21, Piano di studio della scuola dell'obbligo), und sie ist Teil des allgemeinen Curriculums der pädagogischen Ausbildung. Einige pädagogische Hochschulen – zum Beispiel Lausanne und Luzern – verfügen über spezialisiertes Lehrpersonal. So organisierte beispielsweise die PH Luzern im März 2016 für Schulklassen der Sekundarstufen I und II und ihre Lehrkräfte die Lernwerkstatt «Schule im Nationalsozialismus». Im Februar 2016 organisierte die PH Luzern in Zusammenarbeit mit der International Holocaust Remembrance Alliance IHRA und der Unterstützung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA eine internationale Konferenz über Forschungsarbeiten zur Holocaust-Bildung.

Die *Kantonalen Erziehungsdirektoren* haben 2004 beschlossen, einen «Tag des Gedenkens an den Holocaust» einzuführen. Dieser wird seither jeweils am 27. Januar in den Schulen der Kantone begangen. Die Form der Gedenkfeiern wird den Kantonen und den regionalen Konferenzen überlassen. Eine Webseite des Informations- und Dokumentationszentrums (IDES) der EDK erteilt die notwendigen Inhalte an die Kantone und ermöglicht auf diese Weise einen Austausch über die kantonalen und sprachlichen Grenzen hinweg. In diesem Zusammenhang wird auf die wichtigsten Neuerungen bei den Lehrmitteln zum Thema hingewiesen, ebenso auf die diesbezüglichen wichtigsten Projekte in den Institutionen (Schulen, insbesondere pädagogische Hochschulen).

148. Wie oben bereits erwähnt, wird die Schweiz ab März 2017 den Vorsitz der *International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)* führen, die sich unter anderem mit Holocaust-Bildung befasst. Zu den Schwerpunkten des Schweizer Vorsitzes gehören Bildung, Jugend und soziale Medien. Im Hinblick auf die Holocaust-Bildung werden mehrere Veranstaltungen stattfinden, wie z. B. die internationalen Studententage «Teaching about and Learning from the Holocaust» für Lehrpersonen und Ausbilder von Lehrkräften aus den Mitgliedsländern der IHRA. Eine App, Ausstellungen und Publikationen für Jugendliche werden vom Schweizer Vorsitz ebenfalls unterstützt.

149. Ausserdem sind *die Sensibilisierung für Fragen des sozialen Zusammenhalts und die Toleranzförderung* spezifisch auch im Umgang mit sozialen Medien *in den Lehrplänen der Schweiz* verankert (Plan d'études romand, Piano di studio del Canton Ticino, Lehrplan21). Zudem bieten die Kantone in ihren Lehrplänen auf Sekundarstufe I und II verschiedene Kurse über Religionen und ihre Geschichte an, darunter die jüdische Religion.

Insbesondere ist zu sagen, dass sich *der Kanton Aargau* seit 2015 im Rahmen des Projekts «Kultur macht Schule» für eine stärkere Vermittlung des jüdischen Erbes engagiert und damit einen Beitrag zur Aufklärung des Antisemitismus leistet. Nach Aufnahme des jüdischen Wegs in das Programm des Projekts «Kultur macht Schule» können Schülerinnen und Schüler Wissenswertes über die Geschichte, die Gemeindebauten und über das Zusammenleben der jüdischen und christlichen Bevölkerung erfahren. Lengnau und Endingen im Kanton Aargau waren Ende des 18. Jahrhunderts die einzigen Ortschaften in der Schweiz, wo sich Jüdinnen und Juden dauerhaft niederlassen durften. Aus den anderen eidgenössischen Städten vertrieben, bildeten die Surbtaler Gemeinden Endingen und Lengnau während fast 300 Jahren das Zentrum des jüdischen Lebens in der Schweiz. Der jüdische Kulturweg macht dieses kulturelle Erbe zugänglich.

## G. Schwierigkeiten jüdischer Schülerinnen und Schüler in öffentlichen Schulen<sup>87</sup>

150. Um ihre religiösen Pflichten erfüllen zu können (Verbot jeglicher Art von Arbeit), beantragten praktizierende jüdische Schüler, Schülerinnen und Studierende die Gewährung **einer Sonderabsenz für Schabbat und jüdische Feste**. In einem Entscheid vom 1. April 2008<sup>88</sup> hat das *Bundesgericht* – das oberste Gericht der Schweiz – daran erinnert, dass die Gewissens- und Religionsfreiheit auch die Möglichkeit umfasst, religiöse Feiertage und Ruhetage einzuhalten. Im vorliegenden Fall gewichtete es das Interesse der Schüler, das Gebot der Schabbatruhe einhalten zu können, stärker als das öffentliche Interesse, alle Maturanden (Abiturienten) gemeinsam an einem Samstag zu prüfen, selbst wenn dies für die Schulen Zusatzkosten verursachen sollte.

Am 9. November 2006 wandte sich das Generalsekretariat der EDK an die Konferenz der Schweizerischen Gymnasialrektorinnen und -rektoren und ersuchte sie, ihre Mitglieder daran zu erinnern, dass sie in ihren Schulorganisationen soweit als möglich auf religiöse Feiertage Rücksicht nehmen sollen.

151. In Bezug auf die öffentlichen Schulen war es häufig möglich, durch Dialog zu pragmatischen Lösungen zu gelangen, die sicherstellen, dass praktizierende jüdische Kinder die Vorschriften ihrer Religion einhalten können. Dennoch haben die jüdischen Gemeinden in den letzten Jahren hinsichtlich der Sonderabsenzen aus religiösen Gründen eine Verhärtung der Positionen und abnehmende Toleranz festgestellt, was in manchen Fällen zur Folge hatte, dass Kinder in private konfessionelle Schulen wechselten. Dies gilt insbesondere für Kantone, die den Grundsatz der Trennung von Kirche und Staat strikt anwenden, zum Beispiel im Kanton Genf.

---

<sup>87</sup> Diese Fragen beziehen sich eher auf die in Art. 7 und 8 des Rahmenübereinkommens verankerte Religionsfreiheit. Sie werden dennoch im Zusammenhang mit Art. 12 behandelt, damit alle die Schule betreffenden Fragen zusammengefasst sind.

<sup>88</sup> BGE 134 I 114. Siehe Anhang.

*Der Kanton Genf* unterstreicht in seinem im August 2016 veröffentlichten Dokument «La laïcité à l'école», dass die Schulpflichten mit den Interessen der Schüler und ihrer Familien abzuwägen sind. Aus diesem Grund und aus Respekt gegenüber den Überzeugungen der Schüler und ihrer Eltern müssen die Direktionen der öffentlichen Schulen individuelle Sonderabsenzen für religiöse Feste der verschiedenen Konfessionen sowie für die Vorbereitung gewisser Praktiken oder Riten, die unter die Glaubensfreiheit fallen, gewähren. Die Absenzen müssen jedoch zeitlich begrenzt sein, auf stichhaltigen Gründen beruhen und ausserhalb der Prüfungs- und Zwischenprüfungszeiten liegen. Können Spannungen zwischen den Anforderungen der Schule und des Privatbereichs nicht gelöst werden und verpasst eine Schülerin oder ein Schüler trotz Ablehnung der Absenz ein Examen, wird ihr oder ihm die Note 1 (von 6) erteilt. Das gilt auch für andere Arten von Absenzgesuchen (familiäre Gründe, sport- oder kunstbedingte Gründe, usw.).

*Weitere kantonale Regelungen* sind beispielsweise folgende (ohne Berichterstattung über Probleme zu den Praktiken dieser Kantone):

*Im Kanton Basel-Stadt* ist in der Handreichung «Umgang mit religiösen Fragen an der Schule» zur Thematik Absenzen an religiösen Feiertagen folgendes vermerkt: «Die Absenzen- und Disziplinarverordnung sieht vor, dass eine Absenz von Kindern und Jugendlichen an religiösen Feiertagen eine begründete Absenz ist. Die Abwesenheit der Schülerinnen und Schüler an diesen Tagen kann durch eine Erklärung, die zu Beginn des Schuljahres abzugeben ist, begründet werden. Der Schulstoff muss vor- oder nachgearbeitet werden. Bei Aufnahmeprüfungen (z. B. für Sekundarschule, Gymnasium etc.) und Abschlussprüfungen (z. B. Matur) ist keine begründete Absenz möglich. Die Schulen nehmen bei der Festlegung der Daten Rücksicht auf die hohen Feiertage der verschiedenen Religionen».

*Der Kanton Thurgau* kennt eine ähnliche Regelung: Absenzen für die wichtigsten religiösen Feste werden auf Ersuchen bewilligt (eine Dispensation wird nicht generell gewährt), ausser bei Aufnahmeprüfungen, wobei bei der Festlegung der Examensdaten die öffentlichen Schulen Rücksicht auf die hohen Feiertage der wichtigsten Religionsgemeinschaften nehmen.

152. Die jüdischen Kinder, die öffentliche Schulen besuchen, haben im Allgemeinen keine Schwierigkeiten wegen ihrer **Kleidung** oder wegen des **Tragens einer Kippa**. Allerdings ist eine Initiative zu erwähnen, die die Schweizerische Volkspartei SVP am 22. Februar 2016 im Wallis einreichte und die das Verbot jeglicher Kopfbedeckung in öffentlichen Schulen fordert.

## ARTIKEL 14

- <sup>1.</sup> Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Minderheitensprache zu erlernen.
- <sup>2.</sup> In Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien, wenn ausreichende Nachfrage besteht, soweit wie möglich und im Rahmen ihres Bildungssystems sicherzustellen, dass Angehörige dieser Minderheiten angemessene Möglichkeiten haben, die Minderheitensprache zu erlernen oder in dieser Sprache unterrichtet zu werden.
- <sup>3.</sup> Absatz 2 dieses Artikels wird angewendet, ohne dass dadurch das Erlernen der Amtssprache oder der Unterricht in dieser Sprache berührt wird.

### A. Italienischunterricht ausserhalb der italienischen Schweiz

In seinem Dritten Gutachten über die Schweiz vom 5. März 2013 forderte der Beratende Ausschuss «die Behörden auf, den Bedarf an Sprachkursangeboten der Angehörigen der italienischen Sprachminderheit mit geeigneten Mitteln zu identifizieren, um diesem insbesondere ausserhalb der angestammten Verbreitungsgebiete besser zu entsprechen».

153. Im Jahr 2011 hat die Regierung des *Kantons St. Gallen* aus finanziellen Gründen vorgeschlagen, den **Italienischunterricht als Maturitätsfach** in den kantonalen Gymnasien **abzuschaffen**. In der italienischen Schweiz löste diese Nachricht Empörung und Besorgnis aus. Auch der Verband der Schweizerischen Italienischlehrpersonen (ASPI-VSI) ist aktiv geworden und hat eine Online-Petition lanciert, die von mehr als 4000 Personen unterschrieben wurde. Der Verband spricht sich klar gegen die Abschaffung des Italienischunterrichts in den Gymnasien des Kantons St. Gallen aus und befürchtet, dass die von St. Gallen vorgebrachte Lösung auch in anderen Kantonen zur Anwendung kommen könnte. Das Kantonsparlament St. Gallen hat den Vorschlag der Regierung nicht angenommen, sodass in den Gymnasien weiterhin Italienisch als Schwerpunktfach angeboten wird.

Ebenfalls im Jahr 2011 hat der Regierungsrat des *Kantons Obwalden* über seinen Entscheid informiert, den Italienischunterricht als Maturitätswahlfach im kantonalen Gymnasium von Sarnen ab 2012–2013 abzuschaffen. Italienisch wird jedoch weiterhin als Freifach angeboten. In der Folge haben sich zahlreiche Gegner dieses Entscheids mobilisiert (Tessiner Abgeordnete in der Bundesversammlung, Tessiner Erziehungs- und Kulturdepartement, Pro Grigioni Italiano, ASPI-VSI, SP-Fraktion des Kantonsparlaments Obwalden usw.). Es wurde eine Unterschriftensammlung gegen den Entscheid lanciert, der Kanton Obwalden hat diesen jedoch nicht rückgängig gemacht, sodass seit dem Schuljahr 2012–2013 Italienisch hier nicht mehr als Maturitätswahlfach angeboten wird.

154. Um diese Schwierigkeiten zu beheben, wurde *eine Arbeitsgruppe der Schweizerischen Maturitätskommission* eingesetzt. Sie verfolgt das Ziel, die Hindernisse für den Italienischunterricht zu ermitteln und den Kantonen Lösungen vorzuschlagen. Die Arbeitsgruppe hat diesbezüglich einen Bericht erarbeitet. Dieser zeigt auf, dass Angebot und Attraktivität des Italienischunterrichts nicht an allen Maturitätsschulen optimal sind, oft aufgrund der Anzahl Lernender und der Wirtschaftlichkeit. Der Bericht wurde innerhalb der zuständigen politischen Behörden diskutiert (Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung/WBF und Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren/EDK).

Im Anschluss an diesen Bericht hat *die EDK Empfehlungen für die Förderung des Italienischen in Gymnasien* verabschiedet. Die EDK empfiehlt den Kantonen ausdrücklich, in jedem Gymnasium Italienisch als Maturitätsfach anzubieten. Ist dies beispielsweise aufgrund einer

ungenügenden Anzahl Lernender nicht möglich, werden die Kantone dazu aufgefordert, ein Angebot in Zusammenarbeit mit anderen Schulen innerhalb oder ausserhalb des Kantons zur Verfügung zu stellen. Den Kantonen wird ebenfalls empfohlen, den Immersionsunterricht (Unterricht eines Nicht-Sprachenfachs auf Italienisch) zu fördern oder Austauschprogramme mit italienischsprachigen Regionen durchzuführen. Zudem werden die Kantone dazu aufgefordert, Finanzhilfen des Bundes für die Förderung der Landessprachen im Unterricht gemäss Sprachengesetz in Anspruch zu nehmen, indem sie dem Bund innovative Projekte zur Stärkung des Italienischen in den Gymnasien vorlegen. Die Umsetzung der Empfehlungen wird 2020 evaluiert.

155. Aufgrund dieser jüngsten Entwicklungen hat der Bundesrat konkrete Massnahmen zur Förderung des Italienischen ausserhalb der italienischen Schweiz in die *Kulturbotschaft 2016–2020* aufgenommen (siehe oben *ad* Art. 5, Kap. D., Abs. Nr. 85).

156. *Einige Beispiele für gute kantonale Praktiken im Italienischunterricht:*

Entsprechend den EDK-Empfehlungen von 2015 über die Förderung der italienischen Sprache an den Schweizer Gymnasien bietet der *Kanton Waadt* seit dem Schuljahr 2016 eine zweisprachige Maturität Französisch-Italienisch (Langzeitgymnasium) in Lugano an, in Partnerschaft mit dem Kanton Tessin. Wie bei den andern zweisprachigen gymnasialen Maturitäten erwachsen den Gymnasiastinnen und Gymnasiasten keine zusätzlichen Kosten. Die Schulmaterialkosten werden subventioniert, und der Kanton richtet bei Bedarf Stipendien aus.

*Im Kanton Bern:* Der auf den Sommer 2017 in Kraft tretende Lehrplan für den gymnasialen Bildungsgang ist so gestaltet, dass Italienisch an allen Gymnasien sowohl als Grundlagen- wie als Schwerpunktfach geführt wird (an einem Gymnasium wird dies aus schulorganisatorischen Gründen etwas später umgesetzt). Um die Attraktivität des Italienischunterrichts zu steigern, können alle Schüler/innen mit Grundlagen- oder Schwerpunktfach Italienisch ebenfalls eine zweisprachige Maturität mit Italienisch erwerben. Sie besuchen dazu im dritten Jahr des gymnasialen Bildungsgangs den Unterricht an einem Gymnasium im Tessin und belegen anschliessend im vierten Ausbildungsjahr das Kunstfach in italienischer Sprache.

Im *Kanton Genf* ist das wiederholte Angebot einer zweisprachigen Maturität Italienisch/Französisch auf kein oder wenig Interesse bei den Genfer Gymnasiastinnen und Gymnasiasten gestossen, im Gegensatz zu dem seit 2016/2016 angebotenen fakultativen Italienischunterricht, der bei den Schülerinnen und Schülern der Sekundarstufe I auf ein gutes Echo gestossen ist, denn es haben sich etwa 50 Jugendliche angemeldet. Das Angebot gilt erneut auch für 2016/2017.

Im *Kanton Uri*, der Italienisch schon in der Primarstufe anbietet (anstelle von Französisch), ist Italienisch auf der Oberstufe ein Wahlfach. Da dies in den Gemeinden aufgrund von zu wenigen Anmeldungen nur selten zustande kam, wurde auf das Schuljahr 2014/2015 das gemeindeübergreifende Projekt «Wahlfach Italienisch auf der Oberstufe» lanciert. Austauschaktivitäten mit einer Partnerklasse im Tessin sind fixer Bestandteil dieses Angebots.

In *mehreren Kantonen* (z. B. Freiburg, Solothurn, St. Gallen), wird Italienisch auf Sekundarstufe I als Wahlfach angeboten.

Der *Kanton Tessin* stellt in den Schulen einen wachsenden Trend zum Austausch zwischen den Sprachregionen der Schweiz fest, davon betroffen ist auch das Tessin, insbesondere auf Ebene der obligatorischen Schule. Eine besondere Zunahme wird zudem beim Austausch auf dem Korrespondenzweg und dem Klassenaustausch beobachtet. Auf Sekundarstufe

hingegen bleibt der Austausch stabil; es gibt einen regen individuellen Austausch innerhalb von Schulpartnerschaften zwischen Gymnasien in den verschiedenen Sprachregionen. Einen wichtigen und substantiellen Beitrag leistet das Projekt «+identità». Die von der USI initiierte und vom Tessiner Erziehungsdepartement (DECS) unterstützte Woche der italienischen Schweiz bringt die italienische Schweiz in die Gymnasien jenseits der Alpen, indem sie eine Tessiner Gymnasialklasse einlädt, sich mit einer Westschweizer oder Deutschschweizer Klasse auszutauschen.

Die Zahlen Klassenaustauschs im Schuljahr 2014/15 präsentieren sich wie folgt:

Grundschule:	involviert 4 Klassen mit 76 Schülerinnen und Schülern
Sekundarstufe I:	involviert 10 Klassen mit 153 Schülerinnen und Schülern
Sekundarstufe II:	involviert 4 Klassen mit 75 Schülerinnen und Schülern

Dazu kommen 92 individuelle Austausche.

Die Bemühungen zur Förderung des Austauschs zwischen Tessiner und Deutschschweizer und Westschweizer Klassen gehen ungebrochen weiter.

Seit 2016 werden die italienische Sprache und die italienische Schweiz auch besser bekannt gemacht durch ein kombiniertes Angebot: einwöchiger Italienischkurse mit sportlichen Aktivitäten. Diese Wochenveranstaltungen können während den Sommer- und Herbstferien individuell besucht werden und während des Schuljahres auch von ganzen Schulklassen, und zwar im Rahmen von Aktivitäten des Centro sportivo di Tenero.

## **B. Unterricht in rätoromanischer Sprache**

In seinem Dritten Gutachten über die Schweiz vom 5. März 2013 forderte der Beratende Ausschuss «die Behörden auf sicherzustellen, dass der Beschluss betreffend die Standardisierung der rätoromanischen Sprache in enger Absprache mit den Vertretern der verschiedenen Standpunkte der rätoromanischen Minderheit gefasst wird.

Darüber hinaus haben die Behörden sicherzustellen, dass das Unterrichtsangebot in rätoromanischer Sprache im Falle von Gemeindefusionen nicht eingeschränkt wird».

### **1. Rumantsch Grischun in der Schule**

157. Zur Erinnerung<sup>89</sup>: 2003 hatte das Bündner Parlament in einer Abstimmung beschlossen, künftig alle Lehrmittel nur noch in Rumantsch Grischun und nicht mehr in Idiomen zu publizieren. Damit sollten die Kosten im Bildungswesen gesenkt und das Rumantsch Grischun als «lingua franca» der romanischsprachigen Bevölkerung etabliert werden. Mehrere Pilotgemeinden begannen mit der Einführung von Rumantsch Grischun als Alphabetisierungssprache. Verschiedene Gruppen jedoch sprachen sich gegen diesen Beschluss aus, namentlich mit dem Argument, die Unterrichtssprache sei nicht die Sprache, die die Eltern zu Hause sprechen. Sie fürchteten, die Massnahme bewirke das Gegenteil dessen, was die Behörden anstrebten: Anstatt das Romanische zu fördern und zu stärken, beschleunige die Standardsprache sein Verschwinden, denn die in der Schule erlernte Sprache habe keine Wurzeln im Alltag, sie sei lediglich eine Schriftsprache. Der Widerstand organisierte sich in der Bewegung «Pro Idioms»<sup>90</sup>, die vor allem in der Surselva und im Engadin breite Unterstützung fand; mehr als 4500 Personen schlossen sich ihr an. Daraufhin entstand die Bewe-

---

<sup>89</sup> Hierzu siehe Dritter Bericht zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens, ad Art. 14 Kap. 3 und 4.

<sup>90</sup> [www.proidioms.ch](http://www.proidioms.ch)

gung «Prorumantsch»<sup>91</sup>, die den Entscheid von 2003 und damit das Rumantsch Grischun als Alphabetisierungssprache befürwortet. Über diese regionale Debatte wurde auch in den landesweiten Medien ausführlich berichtet.

Ende 2011 schränkte das Bündner Parlament den Beschluss von 2003 ein: Schulen, in denen der Unterricht in *Rumantsch Grischun* stattfindet, können neu auch wieder passiv ein Idiom verwenden, während in Schulen, in denen in einem Idiom unterrichtet wird, auch das Rumantsch Grischun verwendet werden kann. Dies bedeutet, dass die Lehrmittel auch in allen romanischen Idiomen und nicht nur in Rumantsch Grischun verfasst werden können. Es besteht jedoch kein Anspruch darauf, dass sämtliche Lehrmittel oder alle Teile eines Lehrmittels in der jeweiligen Sprache zur Verfügung gestellt werden. Die Herausgabe von rätoromanischen Lehrmitteln orientiert sich an der bisherigen Tradition und richtet sich nach den im Budget vom Grossen Rat zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen.

Gemäss Beschluss der Kantonsregierung vom 5. Dezember 2011 müssen Kinder, welche die Schule in Rumantsch Grischun begonnen haben, ihre Schulzeit in dieser Sprache beenden und können nicht zu ihrem Idiom wechseln<sup>92</sup>. Gegen diesen Beschluss der Bündner Regierung haben einige Eltern Einsprache beim kantonalen Verwaltungsgericht und sodann beim Bundesgericht erhoben.

In seinem Entscheid vom 12. Juli 2013<sup>93</sup> wies das Bundesgericht in Lausanne die Beschwerde gegen den Beschluss der Bündner Regierung vom 5. Dezember 2011 ab. Die Sprachenfreiheit verleihe zwar das Recht, eine Sprache nach eigener Wahl zu benützen, es gebe aber aufgrund des Amtssprachen- und Territorialitätsprinzips keinen Anspruch darauf, an den staatlichen Schulen in einer beliebigen (Mutter-)Sprache unterrichtet zu werden. Vielmehr finde der Unterricht in derjenigen Sprache statt, welche die Kantone bzw. Gemeinden entsprechend den Grundsätzen von Artikel 70 Absatz 2 Bundesverfassung festlegen. Finde der Schulunterricht *in casu* in rätoromanischer Sprache statt, sei dies nun in den Idiomen oder in Rumantsch Grischun, sei dem verfassungsrechtlichen Anspruch der angestammten sprachlichen Minderheiten Genüge getan. Des Weiteren verstosse der Beschluss der Bündner Regierung auch nicht gegen die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, da den darin genannten Bestimmungen hinreichend Rechnung getragen werde.

## 2. Unterrichtsangebot in rätoromanischer Sprache

158. Seit dem Jahr 2013 erfolgten *im Kanton Graubünden* keine Schulsprachenwechsel mehr.

159. In Bezug auf den romanischsprachigen Unterricht *im Kanton Graubünden* können die *Gemeindezusammenschlüsse* in drei Kategorien eingeteilt werden:

- a) Gemeindezusammenschlüsse von zwei oder mehreren romanischsprachigen Gemeinden;

---

<sup>91</sup> [www.prorumantsch.ch](http://www.prorumantsch.ch)

<sup>92</sup> Vgl. Art. 32 Schulgesetz (am 1. August 2013 in Kraft getreten): «Entscheidet sich eine Gemeinde für den Wechsel in der Schulsprache vom Idiom zu Rumantsch Grischun oder umgekehrt, erfolgt dieser aufbauend von Schuljahr zu Schuljahr.».

<sup>93</sup> BGE 139 I 229. Siehe Anhang.



- b) Gemeindezusammenschlüsse von zwei oder mehreren deutsch- und romanischsprachigen Gemeinden, bei denen die romanischsprachigen und die deutschsprachigen Schulen an verschiedenen Standorten sind;
- c) Gemeindezusammenschlüsse von zwei oder mehreren deutsch- und romanischsprachigen Gemeinden, bei denen die romanischsprachigen und die deutschsprachigen Schulen am gleichen Standort untergebracht sind und die romanischsprachigen Schülerinnen und Schüler in der Minderheit sind.

Gemeindezusammenschlüsse der Kategorien a) und b) haben keine Auswirkungen auf den romanischsprachigen Unterricht. Die Schülerinnen und Schüler erfüllen den romanischsprachigen Lehrplan.

Gemeindezusammenschlüsse der Kategorie c) haben Auswirkungen auf den romanischsprachigen Unterricht. Die Schülerinnen und Schüler erfüllen in den allermeisten Fächern den romanischsprachigen Lehrplan. In einzelnen Fächern ist die Unterrichtssprache, zum Beispiel im Bereich "Musische Fächer", aus ökonomisch-organisatorischen Gründen Deutsch. Zudem kann die deutschsprachige Lernumgebung (z.B. Pausenplatz, schulische Anlässe etc.) die Förderung in der Schulsprache beeinträchtigen.

160. Erwähnenswert ist, dass *im Kanton Basel-Stadt* Schülerinnen und Schüler romanischsprachiger Eltern einen Freiwahlfachkurs für rätoromanische Sprache und Kultur auf Primarstufe besuchen können. Der Kurs wird schulübergreifend organisiert und findet während zweier Lektionen am Samstagmorgen statt. Finanziert wird der Kurs je zur Hälfte vom Kanton und vom Elternverein.

Zudem ist *im Kanton Zürich* ein Angebot für Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK) in Rätoromanisch im Aufbau.

## ARTIKEL 15

*Die Vertragsparteien schaffen die notwendigen Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, insbesondere denjenigen, die sie betreffen.*

Eine der weiteren Empfehlungen der 3. Resolution des Ministerkomitees lautet: «[...] Auf kantonaler und interkantonaler Ebene sind wirksame Mechanismen zur Anhörung dieser Personen [der Fahrenden] zu schaffen und anzuwenden».

### **A. Mechanismen für die Mitwirkung der Jenischen, Sinti und Manouches und Roma**

161. Die Arbeitsgruppe des Bundes «zur Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur der Jenischen, Sinti und Roma» setzte sich paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern von Organisationen der Minderheiten sowie von Behörden zusammen. Damit wurde der Forderung der Organisationen der Betroffenen stattgegeben, in gleicher Zahl wie die Behörden vertreten zu sein und ihre Anliegen in der Arbeitsgruppe zu vertreten. Zwölf Organisationen von Jenischen, Sinti und Manouches und

Roma<sup>94</sup> nahmen an rund zehn Sitzungen teil. Die Vertreterinnen und Vertreter aller dieser Organisationen erhielten eine Pauschalvergütung für Reisekosten und Teilnahme.

Neben den involvierten Bundesämtern (BAK, DV, Bundesamt für Strassen/ASTRA, armasuisse, ARE, FRB) fungierten die Kantone über Vertreter aus kantonalen Konferenzen (BPUK, KKJPD, SODK, EDK, KPK) und der Städte- sowie der Gemeindeverband als Teilnehmer in der Arbeitsgruppe. Auch Kantone, die in manchen Bereichen besonders betroffen sind, waren durch Fachleute vertreten, so etwa Aargau und Bern bezüglich der Stand- und Durchgangsplätze und Bern bezüglich des Schulbesuchs von Kindern aus Familien mit nomadischer Lebensweise. Manche NGO wie die «Gesellschaft für bedrohte Völker» und Caritas beteiligten sich an diesem Prozess.

162. Im Hinblick auf die Plätze sprach die Arbeitsgruppe von der Notwendigkeit, dass *jeder Kanton* eine *Ansprechperson für fahrende Gruppen* ernennen sollte, wobei in grösseren Kantonen eine *Anlaufstelle* sinnvoll wäre. Auf diese Weise sollen direkte Kontakte zwischen kantonalen bzw. kommunalen Behörden und den betreffenden Gruppen gefördert werden, die eingebunden und konsultiert werden können (hierzu siehe oben *ad Art. 6 Kap. A.1.*).

163. Von der Einsetzung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) 1995 bis 2013 waren die «Fahrenden» in der EKR vertreten. Seit 2014 ist ein sesshafter *Jenischer* Mitglied der Kommission. Am 25. November 2015 nahm der Bundesrat eine Anpassung der Einsetzungsverfügung der EKR vor. Die neue Einsetzungsverfügung des Bundesrates umschreibt unter Punkt 4, dass die EKR künftig aus 16 Mitgliedern besteht, und so eine eigenständige Vertretung *der Roma* ermöglicht wird. Die eigenständige Vertretung der Roma wird als notwendig erachtet, da diese Minderheit spezifischen Diskriminierungen ausgesetzt ist.

164. Die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» kommt einer alten Forderung nach einer paritätischen Zusammensetzung des Stiftungsrats nach: Ab 2017 stehen je sechs Sitze für die Vertreter der Minderheiten sowie die Vertreter von Behörden zur Verfügung. Bisher sassen nur fünf Vertreter von Jenischen, Sinti und Manouches im Stiftungsrat.

165. Die *Jenischen und die Sinti und Manouches* sind über den Dachverband «*Radgenossenschaft der Landstrasse*» bereits länger Mitglieder der Schweizer Begleitgruppe der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA). Seit 2015 haben nun auch *die Schweizer Roma* über ihre Organisation «*Rroma Foundation*» einen Vertreter in der IHRA.

---

<sup>94</sup> Es handelt sich um die Organisationen, die auch im Rahmen der Ausarbeitung dieses Berichts konsultiert wurden und in der Einleitung, Kap. A., Abs. Nr. 6 und 7 aufgeführt sind.