



# Die Schweiz bekräftigt ihr Engagement zum Schutz nationaler Minderheiten

**Bern, 29.06.2023 - Der Bundesrat ist am 2. Juni 2023 über das fünfte Gutachten des Beratenden Ausschusses des Europarates für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten über die Schweiz sowie die Stellungnahme der Schweiz dazu informiert worden. Der Beratende Ausschuss würdigt das Engagement von Bund, Kantonen und Gemeinden, in der Gesellschaft eine echte Verständigung zwischen den Kulturen zu fördern. Gleichzeitig äussert er weiteren Handlungsbedarf. Die Schweiz bekräftigt in ihrer Stellungnahme, dass der Schutz von Minderheiten zur politischen und sozialen Stabilität und zum Wohlstand des Landes beitragen.**

In seinem fünften Gutachten hat sich der Beratende Ausschuss eingehend mit der Situation nationaler Minderheiten in der Schweiz auseinandergesetzt. Die Feststellungen sind detailliert, sorgfältig und ausgewogen formuliert; sie tragen den Positionen von Bund und Kantonen sowie betroffener Organisationen Rechnung. Der Ausschuss lobt das Engagement der Schweiz bei der Stärkung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung und ermutigt die Behörden, die Verwendung des Italienischen und Rätoromanischen im Unterricht, im wirtschaftlichen und sozialen Leben innerhalb und ausserhalb ihres Verbreitungsgebietes weiter zu fördern. Handlungsbedarf sieht er insbesondere bei der Bekämpfung der Diskriminierung und aller Arten von Rassismus und Intoleranz. Weiter fordert er die Schaffung neuer Stand-, Durchgangs- und Transitplätze für fahrende Jenische, Sinti, Manouches und Roma sowie bei der Vermittlung von deren Geschichte im Schulunterricht. Er regt zudem einen verstärkten Einbezug von nationalen Minderheiten in Angelegenheiten an, die sie selber betreffen.

In ihrer Stellungnahme zum Gutachten verweist die Schweiz auf die Bedeutung des Schutzes der Vielfalt der Sprachen, Kulturen und Religionen im internationalen wie auch nationalen Kontext. Der Schutz der Rechte von Minderheiten trägt zur politischen und sozialen Stabilität und des Wohlstands des Landes bei. Dabei betont der Bundesrat, wie wichtig es ist, alle Arten von Rassismus und Intoleranz zu bekämpfen. Er verweist auf zahlreiche Aktivitäten des Bundes, der Kantone, Gemeinden und Städte, welche zur Umsetzung einer systematischen Sensibilisierungs- und Präventionspolitik beitragen. Trotz

Bemühungen auf allen Ebenen konnten bis heute indes nicht genügend Halteplätze für fahrende Gemeinschaften geschaffen werden. Die Schweiz weist auf die Komplexität dieser Aufgabe hin, teilt aber die Auffassung des Beratenden Ausschusses, eine Erhöhung der Halteplätze anzustreben. Der Bund hat dazu seine Anstrengungen zur finanziellen Unterstützung der Kantone und Gemeinden verstärkt.

Mit Genugtuung nimmt der Bundesrat zur Kenntnis, dass der Beratende Ausschuss die anhaltenden Anstrengungen zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung zur Kenntnis genommen hat. Viele Empfehlungen des Beratenden Ausschusses zu sprachlichen Minderheiten decken sich mit dem bereits laufenden Engagement der Schweiz.

Um den Schutz und die Förderung nationaler Minderheiten erfolgreich fortzusetzen, möchte der Bundesrat das Erreichte mit den dafür zuständigen Stellen des Bundes, der Kantone und Gemeinden sorgfältig prüfen und dabei auch auf die Empfehlungen des Beratenden Ausschusses Bezug nehmen.

---

## Adresse für Rückfragen

Kommunikation EDA  
Bundeshaus West  
CH-3003 Bern  
Tel. Medienstelle: +41 58 460 55 55  
E-Mail: [kommunikation@eda.admin.ch](mailto:kommunikation@eda.admin.ch)  
Twitter: @EDA\_DFAE

---

## Dokumente

 [FÜNFTES GUTACHTEN ÜBER DIE SCHWEIZ \(PDF, 1 MB\)](#)

 [Stellungnahme der Schweiz \(PDF, 569 kB\)](#)

## Links

[Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten](#)

## Herausgeber

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten  
<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home.html>



**Stellungnahme der Schweiz zum fünften  
Gutachten des Beratenden Ausschusses  
für das Rahmenübereinkommen des  
Europarates zum Schutz nationaler  
Minderheiten**

Juni 2023

## Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und allgemeine Bemerkungen .....	1
2.	Stellungnahme zu empfohlenen Sofortmassnahmen.....	3
3.	Stellungnahme zu weiteren Empfehlungen .....	5
4.	Empfehlungen des Beratenen Ausschusses im Bereich der Teilhabe .....	9
4.1	Teilhabe im Allgemeinen .....	9
4.2	Massnahmen in Bezug auf die Covid-19-Pandemie .....	10
5.	Empfehlungen des Beratenen Ausschusses in Bezug auf sprachliche Minderheiten .....	10

## 1. Einleitung und allgemeine Bemerkungen

Die Schweiz hat das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (nachstehend als «Rahmenübereinkommen» bezeichnet) 1998 ratifiziert. Dieses ist für die Schweiz am 1. Februar 1999 in Kraft getreten.

Damit eine Gemeinschaft als nationale Minderheit anerkannt werden kann, muss sie die verschiedenen Kriterien der auslegenden Erklärung erfüllen, die die Schweiz bei der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens abgegeben hat. Danach muss eine Gruppe von Personen dem Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons zahlenmässig unterlegen sein, die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, seit langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz pflegen und von dem Willen beseelt sein, zusammen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache.

Als nationale Minderheiten sind in der Schweiz anerkannt:

- die Angehörigen der nationalen Sprachminderheiten, d. h. auf nationaler Ebene die italienisch, rätoromanisch und französisch Sprechenden sowie auf regionaler Ebene die französisch Sprechenden im Kanton Bern und die deutsch Sprechenden in den Kantonen Freiburg und Wallis;
- die sesshaft und fahrend lebenden Schweizer Jenischen und Sinti/Manouches sowie
- die Angehörigen der jüdischen Gemeinschaft in der Schweiz.

Die Schweiz hat dem Beratenden Ausschuss des Rahmenübereinkommens am 1. Oktober 2021 ihren fünften Bericht zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens eingereicht (kombiniert mit dem achten Bericht zur Umsetzung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen). Der Beratende Ausschuss verabschiedete an seiner 78. Tagung vom 13. Februar 2023 sein fünftes Gutachten über die Schweiz. Dieses wurde am 27. Februar 2023 an die Ständige Vertretung der Schweiz beim Europarat übermittelt. Darin wurde die Schweiz um eine schriftliche Stellungnahme bis zum 28. Juni 2023 ersucht. Die Stellungnahme an den Beratenden Ausschuss des Europarats erfolgt im Namen des schweizerischen Bundesrates, der für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig und für die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz verantwortlich ist. Zahlreiche Themen wie Raumplanung und Bildung fallen indessen in die Zuständigkeit der Kantone, die auch für die entsprechende Umsetzung des Rahmenübereinkommens verantwortlich sind. Diese wurden entsprechend bei der Erarbeitung der Stellungnahme einbezogen.

Die Stellungnahme wurde von der Direktion für Völkerrecht (DV) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) in Zusammenarbeit mit folgenden Dienststellen der Bundesverwaltung verfasst: Bundesamt für Kultur (BAK), Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB), Bundesamt für Statistik (BFS), Bundesamt für Justiz (BJ), Bundesamt für Polizei (FEDPOL), Bundesamt für Kommunikation (BAKOM), der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit und die zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), eine ausserparlamentarische und unabhängige Kommission, wurde ebenfalls konsultiert. Alle Kantone sowie die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) wurden ebenfalls um Stellungnahme ersucht. Über ihre repräsentativen Verbände wurden auch die Gemeinden und Städte konsultiert, ebenso die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende».

Die vorliegende Stellungnahme wurde wie der fünfte Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens in den vier Landessprachen der Schweiz verfasst beziehungsweise übersetzt: auf Französisch, Deutsch, Italienisch und Rätoromanisch. Das fünfte Gutachten des Beratenden Ausschusses, das der Schweiz auf Französisch und Englisch vorliegt, wurde von der Bundesverwaltung ebenfalls in die vier Landessprachen übersetzt. Sämtliche Dokumente werden auf der Website des EDA publiziert.

Vom 2. bis zum 6. Mai 2022 besuchte eine Delegation des Beratenden Ausschusses die Schweiz. Dieser Besuch fand in Koordination mit dem Sachverständigenausschuss der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen statt, der am 30. Juni 2022 seinen achten Evaluationsbericht über die Schweiz verabschiedete.

Während ihres Besuchs trafen die Expertinnen und Experten in Chur, Freiburg und Bern Vertreter und Vertreterinnen der verschiedenen Minderheiten und Regional- oder Minderheitensprachen. In Chur im Kanton Graubünden führte die Delegation Gespräche mit kantonalen Behördenvertretern Graubündens, insbesondere mit der *Promozion da la cultura dal Grischun* des Amtes für Kultur. Ebenfalls in Chur fand ein Austausch mit dem Leiter des *Osservatorio Linguistico della Svizzera italiana OLSI* statt. Weiter führte die Delegation Gespräche mit den Behörden der zweisprachigen Kantone Bern und Freiburg. Des Weiteren besuchten die Expertinnen und Experten in Begleitung von Vertreterinnen und Vertretern

des Bundesamts für Strassen (ASTRA), des Bundesamts für Kultur (BAK) und der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» den geplanten Transitplatz für ausländische Fahrende in Wileroltigen im Kanton Bern, sowie den Durchgangsplatz Thun Allmendingen, ebenfalls im Kanton Bern. Die Delegation diskutierte zudem mit der Leiterin des Sozialdienstes der Stadt Bern Fragen zur Ausgestaltung des Schulbesuchs der Kinder von Fahrenden.

Es fanden ausserdem mehrere Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung statt, die sich direkt mit der Thematik des Schutzes von Minderheiten und Minderheitengruppen befassen. Dazu gehörten die Direktion für Völkerrecht (DV), das Bundesamt für Kultur (BAK), die Eidgenössische Beauftragte für Mehrsprachigkeit, das Bundesamt für Statistik (BFS), das Bundesamt für Justiz (BJ) sowie die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB). Diese Treffen dienten dazu, dass sich die Delegation des Beratenden Ausschusses ein konkretes und genaues Bild der Situation der nationalen Minderheiten und anderer Gemeinschaften in der Schweiz machen konnte.

Anlässlich seines Besuches in der Schweiz konnte sich der Beratende Ausschuss somit im direkten Austausch mit den Behörden aller Stufen, den Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen Minderheiten und Regional- oder Minderheitensprachen und sonstigen Akteuren der Zivilgesellschaft auf transparente und umfassende Weise die für seine Beurteilung erforderlichen Informationen beschaffen.

Die Schweiz misst dem Schutz und der Förderung essentieller Menschenrechte von Minderheitengruppen grosse Wichtigkeit bei. Die Leitlinien Menschenrechte 2021-2024 weisen denn auch den Schutz der Minderheitenrechte als einer von vier Schwerpunktbereichen der Menschenrechtsausserpolitik des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) aus.

In Anbetracht ihrer Wichtigkeit hat der damals amtierende Bundespräsident Ignazio Cassis die Vielfalt der Sprachen, Kulturen und Meinungen in der Schweiz als einen Schwerpunkt seines Präsidialjahres 2022 definiert. Der Schutz der Minderheiten fliesst schliesslich in die Arbeiten der Schweiz im Rahmen der für den UNO-Sicherheitsrat festgelegten Prioritäten ein.

Vor diesem Hintergrund bekräftigt die Schweiz ihr Bekenntnis zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und unterstreicht die Fortsetzung ihres Engagements in der Überzeugung, dass die Achtung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und die diskriminierungsfreie Beteiligung von nationalen Minderheiten in allen Bereichen der Gesellschaft und am politischen Leben zur politischen und sozialen Stabilität und zum Wohlstand eines Landes beitragen.

Die Schweiz hat das fünfte Gutachten des Beratenden Ausschusses zur Schweiz mit grosser Aufmerksamkeit zur Kenntnis genommen. Die detaillierten und ausführlichen Feststellungen des Beratenden Ausschusses zeigen, dass er die Situation der Minderheiten in der Schweiz sorgfältig geprüft hat und sich ein umfassendes Bild des nationalen und internationalen Engagements der Schweiz für Minderheitenrechte machen konnte. Die Empfehlungen an die Schweiz zeugen vom Respekt gegenüber der Schweizer Verfassungstradition und der Koexistenz verschiedener sprachlicher, kultureller und religiöser Gemeinschaften. Sie tragen den Positionen von Bund und Kantonen sowie von betroffenen Organisationen Rechnung.

Die Schweiz schätzt die konstruktive Zusammenarbeit mit den Gremien des Europarates bei der Umsetzung des Rahmenübereinkommens. Um den Dialog über die besten Wege zum Schutz und zur Förderung nationaler Minderheiten erfolgreich fortzusetzen, ist es sinnvoll und notwendig, das Erreichte unter Bezugnahme der Empfehlungen des Beratenden Ausschusses mit den zuständigen Stellen zu analysieren und gegebenenfalls weitere Umsetzungsmassnahmen in die Wege zu leiten. Wie vom Beratenden Ausschuss angeregt, ist deshalb wie bereits im vierten Berichtszyklus ein Folgedialog zur Überprüfung der im fünften Gutachten enthaltenden Empfehlungen geplant.

Im Folgenden wird auf die empfohlenen Sofortmassnahmen sowie auf einige weitere Empfehlungen des Beratenden Ausschusses eingegangen.

## 2. Stellungnahme zu empfohlenen Sofortmassnahmen

Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, ihre Rechtsvorschriften zu überarbeiten, um die uneingeschränkte Umsetzung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung und den gleichberechtigten Zugang zu Rechten für Angehörige nationaler Minderheiten sicherzustellen. Die neuen Rechtsvorschriften sollten eine klare Definition von direkter und indirekter Diskriminierung enthalten und die verbotenen diskriminierenden Praktiken auflisten (empfohlene Sofortmassnahme in Paragraph 11 bzw. 62).

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft enthält explizit ein umfassendes Diskriminierungsverbot. Ob die Einführung eines generellen Antidiskriminierungsgesetzes notwendig ist, wurde bereits mehrfach geprüft. Eine im Auftrag der Bundesverwaltung verfasste unabhängige Studie, welche die Notwendigkeit eines solchen Gesetzes untersuchte, empfahl ausdrücklich, darauf zu verzichten. Dies mit der Begründung, dass das Phänomen der Diskriminierung besonders komplex und vielschichtig sei, so dass die Verabschiedung eines einzigen Gesetzes nicht angebracht wäre (vgl. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR, Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen, Synthesebericht, Bern, Juli 2015). Das Parlament und der Bundesrat sind der Ansicht, dass die bestehenden gesetzlichen Instrumente einen wirksamen Schutz vor Diskriminierung bieten. Dieser Ansatz, das Diskriminierungsverbot sektoriell zu kodifizieren, ermöglicht es, für jeden spezifischen Bereich (z.B. Gleichstellung von Frau und Mann, Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen) die geeignetste institutionelle Antwort zu geben. Diese sektoriellen Massnahmen können bei Bedarf angepasst oder erweitert werden. So prüft der Bundesrat derzeit eine Ausweitung der Schutzmöglichkeiten im Bereich des Privatrechts, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zur Justiz.

Der Schutz vor Diskriminierung stellt einer der Förderbereiche im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) dar. Neben der Sensibilisierung der Institutionen zum Thema, soll insbesondere kompetente Unterstützung und der Zugang zu Beratung gestärkt werden. Die zwischen Bund und Kantonen vereinbarten und seit 2014 umgesetzten KIP entsprechen einem nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Diskriminierung, wie er von internationalen Institutionen empfohlen wird.

Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf allen Ebenen auf, die Zahl der Stand-, Durchgangs- und Transitplätze in Zusammenarbeit mit den wichtigen Interessengruppen, einschliesslich der betroffenen Gemeinschaften, zu erhöhen (empfohlene Sofortmassnahme in Paragraph 12 bzw. 100)

Die Schweiz teilt die Auffassung des Beratenden Ausschusses, dass eine Erhöhung von Halteplätzen anzustreben ist. Trotz Bemühungen auf allen Ebenen konnten bis heute nicht genügend neue Plätze für Jenische und Sinti mit fahrender Lebensweise geschaffen werden. Die Raumplanung ist in erster Linie Sache der Kantone, während sich die Kompetenzen des Bundes auf die Festlegung von Grundsätzen beschränken. Der Bund kann Beiträge (bis zu maximal 50% der Gesamtkosten) an den Bau und die Sanierung von Halteplätzen für Schweizer Jenische und Sinti an die Kantone und Gemeinden vergeben sowie Sensibilisierungsprojekte unterstützen, um die Akzeptanz für neue Halteplätze zu fördern. Hierzu stehen 2023 und 2024 zusätzliche Mittel zur Verfügung. Daneben wird viel Netzwerk- und Beratungsarbeit geleistet, um die Planung weiterer Plätze voranzutreiben. Ein zentraler Akteur ist dabei die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», die im März 2023 mit der Unterstützung der beiden Bundesämter für Kultur (BAK) und für Raumentwicklung (ARE) ein Handbuch erarbeitet hat (vgl. Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende, Handbuch für die Planung, den Bau und Betrieb von Stand-, Durchgangs- und Transitplätzen für fahrende Jenische, Sinti und Roma, Bern, März 2023). Das Handbuch zeigt gute Beispiele auf und setzt Standards bei der Suche, dem Bau und Betrieb von Halteplätzen. Es soll damit ein Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der fahrenden Jenischen, Sinti und Roma geleistet werden.

Der Bund orientiert sich bei seinen Aktionen an den Zielen und Massnahmen des Aktionsplans Jenische, Sinti, Roma, welcher 2016 publiziert wurde, verschiedene Lebensbereiche umfasst (Plätze, Bildung, Soziales, Kultur) und immer noch gültig ist. Insbesondere bei der Schaffung neuer Halteplätze ist der Bund auf die Mitwirkung der Kantone und Gemeinden angewiesen ist. Ein Monitoring des Aktionsplans ist vorgesehen. Zentrale Elemente aus dem Aktionsplan haben Eingang in der Kulturbotschaft 2021-2024 gefunden. Verwiesen wird darin auf den grossen Bedarf an Halteplätzen. Deshalb hat der Bund in der laufenden Periode der Kulturbotschaft seine Anstrengungen zur finanziellen Unterstützung der Kantone und Gemeinden für die Schaffung zusätzlicher Halteplätze verstärkt (vgl. Bundesamt für Kultur, Wegleitung für Gesuche zur Unterstützung der Schaffung von Halteplätzen für Schweizer Jenische und Sinti, Bern 2023). Die Bundesfinanzierung von Stand- und Durchgangsplätzen

für Schweizer Jenische und Sinti ist derzeit über die in der aktuellen Kulturbotschaft 2021 -2024 vorgesehenen Mittel gesichert.

Die nationale Förderung und Koordination von Plätzen für ausländische fahrende (zumeist) Roma gestaltet sich schwieriger und steht erst am Anfang. Für diese sogenannten Transitplätze ist unter Einbezug von Regierungsrätinnen und Regierungsräten mehrerer Kantone ein Raumplanungskonzept erarbeitet worden. Das Konzept liegt im Entwurf vor (Stand Frühjahr 2023).

Die Schaffung neuer Halteplätze ist ein vielschichtiges und langwieriges Unterfangen. Es sei hier exemplarisch auf den Kanton Genf verwiesen, welcher den Bedarf an geeigneten Flächen bereits 2013 in seinem Richtplan verankert hat. Die stark begrenzt vorhandene Fläche und der daraus resultierende hohe Grundstücksdruck stellen jedoch komplexe Faktoren dar, welche das Bereitstellen derartiger Plätze erschweren. Ein vielversprechender Standort wurde 2022 in der Gemeinde Avully identifiziert. Seine Umsetzung erfordert nun aber umfangreiche Planungsarbeiten, sowie eine Annahme des Projekts durch die kantonalen und kommunalen Legislativen, wobei auf beiden Ebenen ein Referendum ergriffen werden kann. Auch im Kanton Tessin wird die Möglichkeit geprüft, einen ständigen Halteplatz für Schweizer Fahrende einzurichten. Zuerst wird jedoch das dafür benötigte Verwaltungsverfahren abgewartet. Die Beispiele zeigen, weshalb in den letzten Jahren kaum Fortschritte erzielt werden konnten: Verknappung der nutzbaren Flächen, politischer Widerstand, lange Planungsprozesse.

Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, ihre Bemühungen zur Bekämpfung aller Arten von Rassismus und Intoleranz, einschliesslich Antiziganismus, Antisemitismus, Rassismus gegen Schwarze Menschen und antimuslimischen Rassismus, zu verstärken. Die Behörden sollten zudem ihre Bemühungen verstärken, um der Verbreitung von Hassreden in den sozialen Medien Einhalt zu gebieten, in enger Zusammenarbeit mit den einschlägigen Diensteanbietern (Internet Service Providers) und den von Hassreden am meisten betroffenen Bevölkerungsgruppen (empfohlenen Sofortmassnahme in Paragraph 13 bzw. 121).

Die Schweiz erachtet die Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit sowie Hassrede als ständige Pflicht. Die zahlreichen Aktivitäten der verschiedenen Bundesämter, aber auch der Kantone, Gemeinden und Städte tragen dazu bei, eine systematische Sensibilisierungs- und Präventionspolitik umsetzen zu können.

Angesichts des wachsenden Ausmasses von Hassrede und Rassismus im Internet hat die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB 2020 einen entsprechenden Schwerpunkt lanciert und unterstützt seither, wie auch andere Ämter auf Bundesebene wie das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM), spezifische Projekte, die sich mit Rassismus und Antisemitismus im Netz befassen. Seit 2021 ist eine interdepartementale Arbeitsgruppe aktiv und die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR nahm die Online-Meldeplattform für rassistische Hassreden [www.reportonline racism.ch](http://www.reportonline racism.ch) in Betrieb.

Aufgrund einer parlamentarischen Initiative verfasst das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) derzeit einen Bericht, der die bestehenden Massnahmen und Mittel zur Bekämpfung von Hassreden aufzeigt und mögliche Lücken identifiziert. Dieser Bericht wird im September 2023 veröffentlicht.

Gestützt auf verschiedene Studien hat der Bundesrat am 5. April 2023 das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beauftragt, unter Einbezug des Bundesamtes für Justiz (BJ), neue gesetzliche Bestimmungen zur Regulierung der Kommunikationsplattformen auszuarbeiten. Der Gesetzesentwurf wird im März 2024 erwartet.

Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden in allen Kantonen auf, den Unterricht über die Geschichte der Roma, Jenischen, Sinti und Manouches – einschliesslich der Geschichte der Roma, Jenischen, Sinti und Manouches, die dem Holocaust zum Opfer fielen – in den Lehrplänen und Lehrmitteln zu verankern und zu intensivieren. Auch das von der Stiftung Pro Juventute begangene Unrecht sollte in den Geschichtsbüchern und in den Schulen thematisiert werden (empfohlenen Sofortmassnahme in Paragraph 14 bzw. 174).

Die Geschichte der Roma, Jenischen, Sinti und Manouches – einschliesslich der Geschichte der Roma, Jenischen, Sinti und Manouches, die dem Holocaust zum Opfer fielen, wie aber auch die leidvollen Erfahrungen durch das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse», ist Teil der vielschichtigen Schweizer Identität und zeugt von Epochen ihrer Verfolgung beziehungsweise ihrer Anerkennung. Die Vermittlung von Informationen und Wissen darüber stellt deshalb ein sehr wichtiges Thema dar. Obwohl der Bund in diesem Bereich eine subsidiäre Funktion hat, beteiligt er sich an der Entwicklung von Unterrichtseinheiten oder Unterrichtsprojekten mit Modellcharakter, mit dem Ziel, diese für eine breitere Nutzung in den Schulen zugänglich zu machen. So hat das Bundesamt für Kultur (BAK) das kürzlich



erschienene Lehrmittel «Jenische, Sinti, Roma – Zu wenig bekannte Minderheiten in der Schweiz» massgeblich finanziert. Dieses wurde von der Arbeitsgruppe Jenische-Sinti-Roma, zusammen mit der Pädagogischen Hochschule Zürich, erstellt (Jenische, Sinti, Roma – Zu wenig bekannte Minderheiten in der Schweiz, Münster, Zürich, 2023). Ein Zugänglichmachen des Lehrmaterials für die italienischsprachige Schweiz ist geplant. Dafür wird ein spezieller Einleitungs- beziehungsweise Schlussteil verfasst werden, der spezifisch auf die Lebenssituation in der italienischen Schweiz Bezug nehmen wird.

Um Lehrpersonen bei der Behandlung dieser Themen zu unterstützen, hat das Informations- und Dokumentationszentrum IDES der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) ein Dossier mit dem Titel «Gedenken an den Holocaust und Verhütung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit: Kontext und Informationsquellen für den Unterricht» erarbeitet. Ausgangspunkt des Dossiers ist es, nützliche Hinweise zu liefern und Aktivitäten im schweizerischen Bildungsbereich in dieser Thematik widerzuspiegeln. Die letzte Aktualisierung über die verfügbaren Lehrmittel zum Gedenken an den Holocaust und den Völkermord an den Roma fand im Januar 2023 statt.

Für die kantonale Umsetzung wird beispielhaft auf den Kanton Graubünden verwiesen, bei welchem der aktuelle Lehrplan 21 und verschiedene Lehrmittel für unterschiedliche Lernstufen die Vermittlung der Geschichte von religiösen und kulturellen Minderheiten beinhaltet. Die Auseinandersetzung mit dem Holocaust stellt dabei einen verbindlichen Inhalt des Lehrplans dar. Die Aufarbeitung der «Fürsorgerischen Zwangsmassnahmen» ist ein wichtiges Thema, welches in verschiedenen Lehrmitteln aufgegriffen und auch in die Erwachsenenbildung beziehungsweise Berufsbildung integriert wird. Der Kanton Graubünden weist jedoch auf die herausfordernde Aufgabe der Schulen hin, zahlreiche Themen stufengerecht und unter angemessener Berücksichtigung einschlägiger Empfehlungen zu vermitteln.

Jüngst hat beispielsweise der Kanton Bern unter dem Titel «Berner Zeichen der Erinnerung» in enger Zusammenarbeit mit Gemeinden, Schulbehörden, kirchlichen Organisationen und im Dialog mit Betroffenen und Opfern fünf Teilprojekte lanciert, in welchen eine Auseinandersetzung mit dem schwierigen Kapitel der Zeit fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen ermöglicht werden soll. Dabei wurden unter anderem Unterrichtsmaterialien ausgearbeitet, welche junge Menschen auch in der Begegnung mit Betroffenen und Opfern für Recht und Unrecht in gesellschaftlichen Zusammenhängen sensibilisieren sollen.

### 3. Stellungnahme zu weiteren Empfehlungen

Der Beratende Ausschuss ruft die Bundesbehörden auf, einen konstruktiven Dialog mit Personen und Gemeinschaften zu führen, die – wie z. B. die Angehörigen der Schweizer Roma-Gemeinschaft – ein Interesse daran bekundet haben, den Schutz des Rahmenübereinkommens in Anspruch zu nehmen. Dieser Dialog kann je nach den Wünschen der Vertreterinnen und Vertreter dieser Gemeinschaften darauf fokussieren, bei der Umsetzung des Rahmenübereinkommens pragmatisch Artikel für Artikel vorzugehen (Empfehlung in Paragraph 15 bzw. 40).

Der Antrag zweier Organisationen auf Anerkennung der Schweizer Roma als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten wurde vom Bundesrat sorgfältig geprüft. Dies beinhaltete unter anderem eine Untersuchung, ob das Kriterium der seit langem bestehenden Bindungen zur Schweiz erfüllt ist. Die zuständigen Behörden konsultierten dafür Historikerinnen, Soziologen und Ethnologinnen sowie eine auf die Beziehungen zu fahrenden Gemeinschaften spezialisierte Mediatorin, um die historischen Verbindungen der Roma mit der Schweiz besser zu verstehen. Anders als dies im fünften Gutachten des Beratenden Ausschusses ausgeführt wurde, lag deshalb die Pflicht, diesen Nachweis zu erbringen, nicht alleine bei den Antragstellern. Die Prüfung des Antrages indes ergab, dass die Kriterien für eine solche Anerkennung nicht erfüllt waren. Der Bundesrat möchte aber betonen, dass die Roma unabhängig von der Frage der Anerkennung als nationale Minderheit ein anerkannter Bestandteil der Schweizer Gesellschaft sind. Diesbezüglich hat der Bund in den letzten Jahren verschiedene Massnahmen getroffen und freut sich, dass dieses anhaltende Engagement vom Beratenden Ausschuss wohlwollend zur Kenntnis genommen wird.

Die Schweizer Behörden sind bereit, ihren Dialog mit den Vertreterinnen und Vertretern der Angehörigen der Roma-Gemeinschaft in der Schweiz fortzusetzen, um deren Bedürfnisse zu prüfen, auch im Hinblick auf die geltenden Bestimmungen des Rahmenübereinkommens.

Der Beratende Ausschuss empfiehlt den Bundesbehörden, die Methodik der Volkszählung weiter zu optimieren. Er rät ihnen, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um angemessene Erhebungsmethoden zu entwickeln und damit die Umsetzung des Rechts auf freie Selbstidentifikation bei der Aktualisierung der Bevölkerungsregister sicherzustellen. Die Behörden sollten Methoden entwickeln, mit denen die tatsächliche Zahl der Angehörigen nationaler Minderheiten ermittelt werden kann (Empfehlung in Paragraph 16 bzw. 48).

Als Vorbemerkung ist darauf hinzuweisen, dass die im fünften Gutachten erwähnten Stichprobenerhebungen (Paragraph 41) auf Bundes- und nicht auf Kantonsebene durchgeführt werden.

Die schweizerische Volkszählung wird durch die bestehende Gesetzgebung geregelt (Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung vom 22. Juni 2007 (SR 431.112), Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006 (SR 431.02) und Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992 (SR 235.1)). Das System ist so konzipiert, dass bestimmte Minderheiten oder kleine Teilpopulationen durch Informationen über Sprache und Religion erfasst werden können. Wie im fünften Gutachten des Beratenden Ausschusses korrekt aufgeführt, sind diese Informationen die einzigen Daten, die in der Volkszählung erhoben werden und sich auf Aspekte der nationalen Minderheiten beziehen. Mit einer jährlichen Strukturhebung lassen sich Teilpopulationen bis zu einer Grösse von 140 Personen mit einer akzeptablen Genauigkeit identifizieren. Mit gepoolten Daten über 3 oder 5 Jahre können Teilpopulationen in der Grösse von 50 bzw. 30 mit einer akzeptablen Genauigkeit identifiziert werden.

Die Tatsache, dass in der öffentlichen Statistik der Schweiz keine rassismusrelevanten gruppenbezogenen Daten erhoben werden, wurde bereits von anderen internationalen Gremien und von Betroffenenorganisationen bemängelt. Deshalb gaben das Bundesamt für Statistik (BFS) zusammen mit der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB einen Expertenbericht in Auftrag, um diese Praxis zu überprüfen. Dieser kam zum Schluss, dass die Erhebung von Daten aufgrund der Zugehörigkeit zu einer potentiell diskriminierten Bevölkerungsgruppe oder zu einer «Rasse» sowohl aus grundrechtlicher Sicht (im Falle von obligatorischen Erhebungen) als auch aus fachlich-statistischer Sicht keine Option für die öffentliche Statistik der Schweiz sein kann. Genauso wenig können Variablen zur ethnischen Zugehörigkeit, Migrationshintergrund oder gar Nationalität die potentiell von Diskriminierung betroffenen Bevölkerungsgruppen vollständig erfassen. Diesbezügliche Daten müssen daher wie bisher mit einer Vielfalt von unterschiedlichen Datenquellen erfasst werden (öffentliche Statistik, Daten von privaten Organisationen, quantitative Erhebungen und qualitative Forschung) (vgl. Gleichbehandlung und Diskriminierung nach Herkunft und ethnokulturellen Merkmalen, Stand und Optionen für die öffentliche Statistik und die wissenschaftliche Forschung in der Schweiz, 18.12.2019, [www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/publikationen/daten-zu-gleichbehandlung.html](http://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/publikationen/daten-zu-gleichbehandlung.html)).

Die im fünften Gutachten genannten Bedenken der rätoromanischen Minderheit, dass die Methodik der Volkszählung für eine Erfassung kleinerer Gruppen von Angehörigen nationaler Minderheiten unzulänglich ist, wird nicht geteilt. Die Ergebnisse der Schweizerischen Strukturhebung, in der die Sprache erhoben wird, spiegeln die Angaben der Befragten wider, wie sie in jeder Volkszählung weltweit gemacht werden. Die Ergebnisse der Strukturhebung bezüglich der rätoromanischsprachigen Minderheit können als gut bezeichnet werden. Die geschätzte Anzahl rätoromanischsprachiger Personen in der ganzen Schweiz beträgt  $44'354 \pm 1'861$  (4%) (Pooling der Daten von 2016-2020).

Die Möglichkeit, die Zugehörigkeit zu einer Minderheit oder Mehrfachzugehörigkeit anzugeben, ist bei der Schweizer Volkszählung durch die Angaben zu Sprache und Religion gegeben. Wenn eine Person nur eine Sprache angibt, liegt dies in ihrem Ermessen und es ist statistisch nicht zulässig, daraus eine Diskriminierung abzuleiten. Gruppenmitglieder, die sich benachteiligt oder diskriminiert fühlen, sind nicht immer bereit, den Behörden wahrheitsgetreu Auskunft über ihre Herkunft und Identität zu geben. Dies ergibt sich aus dem oben zitierten Bericht (Seite 14).

Die heutige Methodik der Schweizer Volkszählung ist daher präzise genug, um Minderheiten anhand von Sprache und Religion zu identifizieren. Da die Schweizer Volkszählung eine Kombination aus Verwaltungsdaten und Stichprobenerhebungen und die Strukturhebung obligatorisch ist, kann von einer guten Qualität der erhobenen Daten gesprochen werden. Es ist jedoch möglich, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen keine genauen Angaben über ihre Zugehörigkeit zu einer Minderheit machen.

Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, in Absprache mit den betroffenen Parteien die notwendigen Schritte zu unternehmen, damit die Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) in vollem Einklang mit den Pariser Grundsätzen steht. Er empfiehlt den Behörden, die NMRI mit einem Mandat auszustatten, das die Bearbeitung von Beschwerden sowie angemessene Untersuchungsbefugnisse und Ressourcen umfasst (Empfehlung in Paragraph 18 bzw. 68).

Im Oktober 2021 hat das Parlament die gesetzliche Grundlage für die Schaffung der Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) verabschiedet (Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte vom 19. Dezember 2003). Die NMRI ist als öffentlich-rechtliche Körperschaft («öffentlich-rechtlicher Verein») ausgestaltet. Um die notwendigen Vorbereitungen für die Gründung der NMRI zu treffen, einschliesslich der Ausarbeitung eines Statutenentwurfs und der Einberufung der Gründungsversammlung, wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die ab April 2022 in regelmässigen Abständen getagt hat. Diese bestand aus Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft, der Bundesbehörden, der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der beratenden ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundesrats. Das Ziel der Arbeitsgruppe war es, der NMRI zu ermöglichen, den A-Status nach den Pariser Prinzipien zu erhalten. Kriterien wie das Mandat der NMRI, seine Zusammensetzung, seine Arbeitsweise und seine Unabhängigkeit wurden von der Arbeitsgruppe gebührend berücksichtigt. Die Gründungsversammlung fand am 23. Mai 2023 statt.

Gemäss dem zugrundeliegenden Gesetz richtet sich das Mandat der NMRI nach den Pariser Prinzipien. Ihre gesetzlichen Aufgaben sind die folgenden:

- Information und Dokumentation,
- Forschung,
- Beratung,
- Förderung von Dialog und Zusammenarbeit,
- Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung,
- Internationaler Austausch.

Die NMRI nimmt jedoch keine individuelle Aufsichts- oder Ombudsfunktion wahr. Dies aufgrund der Abgrenzung zwischen Kompetenzen des Bundes und der Kantone. Zudem sollen Überschneidungen mit dem Mandat verschiedener anderer Ombudsstellen verhindert werden. Der Bundesrat, das Parlament und die Kantone haben deshalb die Idee eines solchen Mechanismus abgelehnt. Die Möglichkeit der Entgegennahme von Individualbeschwerden stellt jedoch eine fakultative Option der Pariser Prinzipien dar und ist keine zwingende Voraussetzung.

Die neuen Gesetzesbestimmungen sehen vor, dass der Bundesrat der Bundesversammlung für jeweils vier Jahre einen Zahlungsrahmen zur Finanzierung der NMRI vorschlägt. Die Botschaft präzisiert, dass die Institution vom Bund jährliche Finanzhilfen in der Höhe von 1 Million Franken pro Jahr erhält. Dabei handelt es sich um einen Richtwert, der vom Parlament angepasst werden kann. Die Kosten für die Infrastruktur der NMRI, welche insbesondere die Räumlichkeiten, EDV-Ausstattung und Übersetzungskosten umfasst, soll von den Kantonen gemeinsam getragen werden.

Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, die bestehende Gesetzgebung auszuschöpfen, um das öffentliche Zurschaustellen von Symbolen, die den Nationalsozialismus propagieren und verherrlichen, unter Strafe zu stellen und wirksam zu ahnden (Empfehlung in Paragraph 20 bzw. 132).

Mit der Frage eines Verbotes der öffentlichen Verwendung nationalsozialistischer Symbole beschäftigt sich aktuell das Schweizer Parlament, unter anderem im Zusammenhang mit verschiedenen parlamentarischen Vorstössen. Das Bundesamt für Justiz (BJ) arbeitete in diesem Zusammenhang einen Bericht aus, welcher die aktuelle Rechtslage bezüglich strafbarer und strafloser Verwendung nationalsozialistischer und rassendiskriminierender, gewaltverherrlichender und extremistischer Symbole und Einschätzungen aus der Praxis zum Handlungsbedarf darlegt sowie die Vor- und Nachteile von rechtlichen Möglichkeiten für ein allfälliges Verbot der Verwendung solcher Symbole aufzeigt. Der im Dezember 2022 veröffentlichte Bericht kam zum Schluss, dass ein Verbot nationalsozialistischer, rassendiskriminierender, gewaltverherrlichender und extremistischer Symbole grundsätzlich möglich, die Umsetzung aber rechtlich und redaktionell anspruchsvoll wäre (vgl. Bundesamt für Justiz, Verbot nationalsozialistischer, rassendiskriminierender, gewaltverherrlichender und extremistischer Symbole, Bericht zur Rechtslage und zu möglichen Varianten zur Umsetzung eines Verbotes sowie Darstellung der Vor- und Nachteile, 15. Dezember 2022, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/74515.pdf>).

Der Nationalrat hat sich im Rahmen der Sondersession im Mai 2023 mit zwei Vorstössen in diesem Bereich beschäftigt (Motion 21.4354 Binder-Keller «Keine Verherrlichung des Dritten Reiches. Nazisymbolik im öffentlichen Raum ausnahmslos verbieten»; Motion 21.4046 Rüeeggler «Verbot der Verwendung von extremistischen, terroristischen und islamistischen Symbolen»). Bezüglich dieser sieht der Bundesrat keinen Handlungsbedarf. Die Motion 21.4046 Rüeeggler wurde am 2. Mai 2023 von der Motionärin zurückgezogen, die Motion 21.4354 Binder-Keller am 4. Mai 2023 vom Nationalrat angenommen. Einer der weiter hängigen parlamentarischen Initiativen wurde in der Rechtskommission des Nationalrats Folge gegeben (Parlamentarische Initiative 21.524 Barrile "Verbot der öffentlichen Verwendung von extremistischen, gewaltverherrlichenden und rassistischen Symbolen"). Diese geht nun in die Rechtskommission des Ständerats. Im Zusammenhang mit der anderen parlamentarischen Initiative arbeitet die Rechtskommission des Nationalrats einen entsprechenden Entwurf aus (Parlamentarische Initiative 23.400 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats «Spezialgesetzliches Verbot der öffentlichen Verwendung von nationalsozialistischen Symbolen»).

Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, dafür zu sorgen, dass die vorgesehenen Massnahmen zur Bekämpfung von Hassverbrechen wirksam umgesetzt werden, um zu gewährleisten, dass Hassverbrechen gegen Angehörige nationaler Minderheiten und anderer in der Schweiz lebender Gemeinschaften effizienter erfasst und polizeilich untersucht und die mutmassliche Täterschaft ordnungsgemäss verfolgt wird (Empfehlung in Paragraph 21 bzw. 133).

Der Bundesrat hat am 5. April 2023 mitgeteilt, neue gesetzliche Bestimmungen zur Regulierung von grossen Kommunikationsplattformen auszuarbeiten. Insbesondere sollen die grossen Kommunikationsplattformen zu mehr Transparenz verpflichtet werden. Zudem sollen sie eine Kontaktstelle und eine Rechtsvertretung in der Schweiz benennen. Des Weiteren sollen sie Meldungen zu Hass, Gewaltdarstellungen oder Drohungen entgegennehmen, diese prüfen und die Nutzenden über das Ergebnis informieren. Sie sollen aber auch das Löschen von Inhalten und das Sperren von Konten auf Anfrage überprüfen. Dazu sollen die grossen Kommunikationsplattformen interne Beschwerdestellen und eine unabhängige Schweizer Schlichtungsstelle schaffen und finanzieren. Im Übrigen gilt nach wie vor, dass bezüglich konkreter Delikte das Vorliegen eines Hasselements im Rahmen der Begehung eines Verbrechens durch den Richter beziehungsweise die Richterin im Rahmen der Strafzumessung berücksichtigt werden kann.

Der Beratende Ausschuss ermutigt die Behörden, ihre Anstrengungen zur Bekämpfung von Hassverbrechen zu verstärken, u. a. durch die Erhebung aufgeschlüsselter Daten, die auch die Motive für Hassverbrechen berücksichtigen (Empfehlung in Paragraph 134).

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) erfasst seit 2009 nach einheitlichen Erfassungs- und Auswertungsgrundsätzen die in der ganzen Schweiz angezeigten Straftaten sowie die Aufklärungsquote. Seit 2021 werden differenzierte Daten zu Art. 261<sup>bis</sup> Strafgesetzbuch (StGB) veröffentlicht, die es ermöglichen, Ergebnisse über die Anzahl der Straftaten auf dieser Grundlage für Diskriminierung aufgrund von Gründen wie Rasse, ethnische oder religiöse Zugehörigkeit oder aufgrund der sexuellen Orientierung zu geben. Zu beachten ist, dass der statistischen Erfassung von Hassdelikten in der polizeilichen Kriminalstatistik enge Grenzen gesetzt sind, da Deliktsmotive darin allgemein nicht erfasst werden. Zudem sind diese zum Zeitpunkt der polizeilichen Statistikerfassung meist nicht eindeutig zu bestimmen.

Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden von Bund und Kantonen auf, die Produktion von Fernseh- und Radioprogrammen zu unterstützen, die darauf abzielen, die Kultur, die Traditionen und die Geschichte von Angehörigen der Jenischen, Sinti und Manouches in enger Zusammenarbeit mit deren Vertreterinnen und Vertretern zu fördern. Die Behörden sollten ferner Sensibilisierungsmassnahmen für Angehörige der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches ergreifen, um diese auf den bestehenden Beschwerde- und Überwachungsmechanismus für Medieninhalte des Schweizer Presserates hinzuweisen (Empfehlung in Paragraph 22 beziehungsweise 145).

Die Bundesbehörden haben für Radio und Fernsehen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit diese den verfassungsrechtlichen Leistungsauftrag gemäss Art. 93 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) erfüllen können. Dementsprechend verpflichtet der gesetzliche Programmauftrag die SRG unter anderem, das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Landesteilen, Sprachgemeinschaften, Kulturen und gesellschaftlichen Gruppierungen zu fördern und die Eigenheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone zu berücksichtigen (Art. 24 Abs. 1 lit. b Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG); vgl. auch Art. 3 Abs. 4 SRG-Konzession). Gleichzeitig garantiert die Programmautonomie, dass niemand von einem Programmveranstalter die Verbreitung bestimmter Darbietungen und Informationen verlangen kann

(Art. 6 Abs. 3 RTVG; vgl. bereits Art. 93 Abs. 3 BV). Die inhaltlichen Verpflichtungen der SRG in Bezug auf die Berücksichtigung von Minderheiten können daher nur sehr allgemein gehalten werden.

Im Rahmen der Filmförderung unterstützt das Bundesamt für Kultur BAK Projekte, die zur Vielfalt des Angebots an schweizerischen Filmen oder Koproduktionen beitragen. Jüngst hat das BAK einen Dokumentarfilm zum in der Empfehlung aufgegriffenen Thema gefördert, der in den Kinos und auf Festivals gezeigt wird («Ruäch – eine Reise ins jenische Europa»).

Der Beratende Ausschuss ermutigt die Bundes- und Kantonsbehörden, ihre Anstrengungen zur Unterstützung von Rundfunk und Printmedien in italienischer und rätoromanischer Sprache im Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni weiterzuführen (Empfehlung in Paragraph 146).

Die Unterstützung der Medien in italienischer und rätoromanischer Sprache im Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni ist und bleibt ein zentrales Anliegen im Sinne des Minderheitenschutzes und dient der Stärkung der Identität, der Pflege und Weiterentwicklung der Sprachen und ist nicht zuletzt auch für die Diaspora wichtig. Die Förderung durch den Bund ist via Leistungsvereinbarungen geregelt. Die entsprechenden Kredite werden vom Parlament im Rahmen der Beratung der Kulturbotschaft 2025-2028 fixiert.

#### 4. Empfehlungen des Beratenen Ausschusses im Bereich der Teilhabe

##### 4.1 Teilhabe im Allgemeinen

Der Beratende Ausschuss fordert in verschiedenen Empfehlungen die Behörden dazu auf, Vertreterinnen und Vertreter nationaler Minderheiten in sie betreffende Angelegenheiten verstärkt einzubeziehen (vgl. Empfehlung in Paragraph 17 bzw. 63, 19 bzw. 87, 23 bzw. 205, 101, 206).

Wie im kombinierten Bericht der Schweiz vom Oktober 2021 ausgeführt, kennt die Schweiz auf allen föderalen Ebenen ausgebaute Möglichkeiten der politischen Teilhabe. Verbände der Minderheiten haben auf Bundesebene die Möglichkeit, sich in der Vorphase von Gesetzgebungsverfahren vernehmen zu lassen. So wird beispielsweise die Kulturbotschaft 2025-2028, welche die Strategie zur Förderung der Jenischen und der Sinti festgelegt, in einer öffentlichen Vernehmlassung dem Publikum vorgestellt werden. In diesem Rahmen werden auch die Organisationen der Jenischen und Sinti konsultiert und somit ihre Bedürfnisse für eine wirksame Förderung ihrer Kultur und Geschichte in Erfahrung gebracht werden.

Wie im kombinierten Bericht erwähnt, bestehen in einzelnen Kantonen spezifische Fachstellen entsprechend den Empfehlungen des Ministerkomitees. Jüngst wurde auch im Kanton Bern eine solche eingerichtet. Diese vermittelt zwischen den Jenischen, Sinti und Roma mit fahrender Lebensweise, den kantonalen Behörden, den Gemeinden und den verschiedenen interessierten oder betroffenen Akteuren und dient als Ansprechpartner für alle Fragen zum Thema der fahrenden Lebensweise im Kanton.

Die verschiedenen vom Beratenden Ausschuss geäußerten Empfehlungen zur Teilhabe beinhalten weiterführende Aspekte. In dieser Hinsicht hebt die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» hervor, dass wirkungsvolle Teilhabe und Partizipation der Minderheiten wesentliche Beiträge zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und friedlichen Zusammenleben leisten. Inwieweit jedoch die Empfehlungen weiter aufgegriffen werden können, erfordern eine sorgfältige Prüfung durch die dafür zuständigen Stellen auf Bundes-, kantonaler und Gemeindeebene. Dabei stellen sich auch Fragen in Bezug auf die Repräsentation einer Gemeinschaft, wie dies beispielsweise der Kanton Graubünden eingebracht hat. Zudem müssen auch die vorhandenen Ressourcen und der benötigte Personalbedarf bedacht werden, wie dies der Kanton Zürich angemerkt oder auch, inwiefern die Teilhabe auf in der Schweiz anerkannte nationale Minderheiten zu begrenzen ist, wie dies der Kanton Tessin erwähnt hat.

Zur Frage der Teilhabe weist der Kanton Neuenburg erneut darauf hin, dass dem im fünften Gutachten erwähnten Gesetzgebungsverfahren zum *Loi sur le stationnement des communautés nomades (LSCN)* zwar keine externe Konsultation des Gesetzentwurfs vorangegangen ist, jedoch vor Verabschiedung des Gesetzes durchaus Gespräche mit einigen Vertretern der fahrenden Gemeinschaft stattgefunden haben.

#### 4.2 Massnahmen in Bezug auf die Covid-19-Pandemie

Im Zusammenhang mit Massnahmen, die zur Abfederung der sozioökonomischen Folgen der Covid-19-Pandemie speziell für Angehörige der Jenischen, Sinti und Manouches ergriffen wurden, fordert der Beratende Ausschuss die Behörden auf, diese in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Minderheiten zu evaluieren und allfällige Defizite zu beheben (vgl. Empfehlung in Paragraph 88).

Wie im kombinierten Bericht ausgeführt, waren Jenische, Sinti/Manouches und Roma mit fahrender Lebensweise, insbesondere die Jenischen und Sinti/Manouches, die in der Schweiz leben, von der Covid-19-Krise besonders stark betroffen. Ihre fahrende Lebensweise auszuüben wurde erheblich erschwert; insbesondere zu Beginn der Pandemie, als gewisse offizielle Plätze geschlossen waren und es regionale Verbote gab, berufliche Tätigkeiten im Rahmen der sogenannten Reisengewerbebewilligung auszuüben. Bereits im März 2020 richteten die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» und das Bundesamt für Kultur (BAK) Empfehlungen an alle kantonalen und kommunalen Stellen, die für Plätze für fahrende Jenische, Sinti und Roma zuständig sind, um die Auswirkungen der Krise auf diese Gruppen zu verringern und Schutzmassnahmen bei der Verwaltung der Plätze einzuführen. In der Folge wurde in der *Covid-19-Verordnung 2 des Bundesrates* ausdrücklich vorgesehen, dass offizielle Plätze für Personen mit fahrender Lebensweise offenbleiben, sofern sie über ein Schutzkonzept gegen das Virus verfügen. Ein solches Konzept wurde den Kantonen und den Betreibern von Standplätzen von Seiten der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» in Absprache mit dem Bund ab dem 15. Mai 2020 zur Verfügung gestellt. Zudem hatten selbstständig erwerbstätige Jenische, Sinti und Roma Anspruch auf Erwerbsausfallentschädigungen. Ein Angebot zur Beratung bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten sowie zur finanziellen Unterstützung wurde in Zusammenarbeit mit einer jenischen Organisation und mit der finanziellen Unterstützung von Behörden und von Wohltätigkeitsorganisationen eingerichtet.

Der Bund und die Kantone liessen verschiedene Evaluationen zu den ergriffenen Covid-19-Massnahmen erstellen, so auch für Unterstützungsmassnahmen im Kulturbereich. Die Evaluationen beinhalteten keinen spezifischen Fokus auf die Situation von Angehörigen der Jenischen, Sinti und Manouches. Jedoch ergaben die Rückmeldungen im Rahmen der Beratungstätigkeit der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», dass die Covid-Krise bestehende Lücken im System und die Vulnerabilität vieler fahrend lebender Personen zutage gefördert haben. In der Folge wurde per Anfang 2022 bei der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» ein dauerhaftes Sozialberatungsangebot eingerichtet, dessen Finanzierung vorerst für vier Jahre gesichert ist. Nach rund einem Jahr operativer Tätigkeit zeigt sich, dass das Beratungsprojekt hohe Nachfrage generiert und Akzeptanz geniesst.

#### 5. Empfehlungen des Beratenden Ausschusses in Bezug auf sprachliche Minderheiten

Viele Empfehlungen des Beratenden Ausschusses zu sprachlichen Minderheiten entsprechen der heutigen Praxis. So ist es Aufgabe der Bundeskanzlei, in Absprache mit der Standeskanzlei des Kantons Graubünden/Grischun/Grigioni und der *Lia Rumantscha* festzulegen, welche Informationen ins Rätoromanische übersetzt werden sollen (Empfehlung in Paragraph 152). Auch unterstützt der Bund den Unterricht in rätoromanischer Sprache im Kanton Graubünden und in der übrigen Schweiz. Er unterstützt zudem die Entwicklung zweisprachiger Maturitäten mit Italienisch sowie die Lehrmittelentwicklung in Italienisch und Rätoromanisch (Empfehlung in Paragraph 193). Ausserdem unterstützt der Bund bereits heute auf Grundlage des Sprachengesetzes die Präsenz des Italienischen im Bildungswesen (Empfehlung in Paragraph 215).

Die Förderung beziehungsweise Stärkung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung, unter anderem durch das Ziel, eine ausgeglichene Vertretung der Sprachgemeinschaften (namentlich für italienisch- und rätoromanische Angestellte) zu erreichen, wie auch die Sprachkompetenzen des Personals zu verbessern (Empfehlungen in Paragraph 151 und 214), entsprechen den strategischen Zielen des Bundesrates 2020 – 2023 zur Förderung der Mehrsprachigkeit innerhalb der Bundesverwaltung. Deshalb wird mit Freude die wohlwollende Kenntnisnahme des Beratenden Ausschusses zu den anhaltenden Anstrengungen der Bundesbehörden registriert.

Zur Empfehlung des Beratenden Ausschusses zu deutschsprachigen Minderheiten (Empfehlung in Paragraph 216) hat die Schweiz im Rahmen der Überprüfung der Umsetzung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (8. Berichtszyklus) Stellung genommen und ausgeführt, weshalb sie diese zurückweist. Die Schweiz wird ihre Position in ihrem in Kürze einzureichenden Zwischenbericht zur Umsetzung der Charta der Regional- oder Minderheitensprachen erneut darlegen.





# FÜNFTES GUTACHTEN ÜBER DIE SCHWEIZ

## BERATENDER AUSSCHUSS FÜR DAS RAHMENÜBEREINKOMM EN ZUM SCHUTZ NATIONALER MINDERHEITEN

Verabschiedet am 13. Februar 2023

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2022)4

Veröffentlicht am 29.06.2023

Sekretariat des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten  
Europarat  
F-67075 Strasbourg Cedex  
Frankreich

[www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities)



## INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG .....	4
EMPFEHLUNGEN .....	5
Empfohlene Sofortmassnahmen .....	5
Weitere Empfehlungen .....	5
Follow-up zu den Empfehlungen .....	6
MONITORING-PROZESS .....	7
Folgemassnahmen im Zusammenhang mit den Empfehlungen des vierten Gutachtens des Beratenden Ausschusses .....	7
Erarbeitung des Staatenberichts für den fünften Überwachungszyklus .....	7
Länderbesuch und Verabschiedung des fünften Gutachtens .....	7
FESTSTELLUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN .....	8
Persönlicher Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens (Artikel 3) .....	8
Anerkennung als nationale Minderheit – Roma (Artikel 3) .....	8
Volkszählung (Artikel 3) .....	10
Rechtlicher Rahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen (Artikel 4) .....	11
Institutioneller Rahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen (Artikel 4) .....	13
Förderung und Unterstützung der Kultur sprachlicher Minderheiten (Artikel 5) .....	14
Förderung und Unterstützung der Kultur der Jenischen, Sinti und Manouches (Artikel 5) .....	15
Dauerquartiere und Transitplätze für Jenische, Sinti und Manouches (Artikel 5) .....	16
Spontanhalte (Artikel 5) .....	18
Interkultureller Dialog und gegenseitige Achtung (Artikel 6) .....	19
Schutz vor Feindseligkeit, Gewalt, Hassverbrechen und hassmotivierter Gewalt (Artikel 6) .....	22
Zugang zu den Medien (Artikel 9) .....	23
Förderung und Verwendung der Minderheitensprachen auf Bundesebene (Artikel 10) .....	25
Verwendung der Minderheitensprachen im Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni (Artikel 10) .....	26
Interkulturelle Bildung und Unterrichtsmaterialien (Artikel 12) .....	27
Effektiver Zugang zu Bildung (Artikel 12) .....	28
Unterrichten von und Unterricht in den Minderheitensprachen (Artikel 14) .....	29
Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten und Entscheidungsprozessen – Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches sowie der Jüdinnen und Juden (Artikel 15) .....	30
Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten sowie am wirtschaftlichen und sozialen Leben – Sprachminderheiten (Artikel 15) .....	32
Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit (Artikel 17 und 18) .....	33

## ZUSAMMENFASSUNG

1. Die Schweiz setzt ihr Engagement für den Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten fort. Bund, Kantone und Gemeinden sind weiterhin bestrebt, in der Gesellschaft eine echte Verständigung zwischen den Kulturen zu fördern.
2. Der Beratende Ausschuss ist jedoch besorgt über die Tatsache, dass der von den Schweizer Behörden gewählte sektorielle Ansatz im Bereich des rechtlichen Rahmens zur Bekämpfung von Diskriminierung Angehörige nationaler Minderheiten nicht umfassend vor Diskriminierung schützt.
3. Trotz der Anstrengungen der Behörden ist der Mangel an Stand-, Durchgangs- und Transitplätzen nach wie vor ein grosses Problem für Angehörige der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches sowie für Roma mit fahrender Lebensweise. Wie Vertreterinnen und Vertreter dieser Minderheiten dem Beratenden Ausschuss weiter mitteilten, besteht eine weitere Hauptsorge für sie darin, dass in den Lehrplänen und Lehrmitteln der Kantone nur sehr spärliche Informationen zu ihrer Geschichte – einschliesslich der Geschichte der Roma, Jenischen, Sinti und Manouches, die dem Holocaust zum Opfer fielen – zu finden sind. Obwohl der Antrag der Roma-Gemeinschaft um Anerkennung als nationale Minderheit abgelehnt wurde, setzen sich die Roma-Organisationen für die vollständige Eingliederung der Roma in die Schweizer Gesellschaft und den Schutz durch das Rahmenübereinkommen ein.
4. Der Beratende Ausschuss würdigt die Bemühungen der Schweizer Behörden, ein Klima der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses in der Gesellschaft zu fördern, er ist jedoch besorgt über verschiedene alarmierende Berichte über eine Zunahme von verschiedenen Fällen von Rassismus und Intoleranz während des Berichtszeitraums.
5. Das Schutzniveau für Angehörige sprachlicher Minderheiten hat sich verbessert, es sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich, um die Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung und in den Verwaltungen der zwei- und dreisprachigen Kantone zu fördern.

#### Rechtlicher und institutioneller Rahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung

6. Es existiert kein umfassender Rechtsrahmen, der eine Definition von direkter und indirekter Diskriminierung enthält und die verbotenen diskriminierenden Praktiken auflistet. Ausserdem gibt es keine Einrichtung auf Bundesebene, die für die Behandlung von Mehrfachdiskriminierung und intersektioneller Diskriminierung zuständig ist.

#### Gegenseitiger Respekt und interkultureller Dialog

7. Der Beratende Ausschuss wurde darüber informiert, dass Rassismus und Intoleranz – einschliesslich Antiziganismus, Antisemitismus, Schwarzen- und Muslimfeindlichkeit – insbesondere in den sozialen Medien zugenommen haben. Die Bemühungen der Behörden zur Bekämpfung aller Arten von Rassismus und Intoleranz sind unzureichend.

#### Hassverbrechen und Hassreden

8. Der Beratende Ausschuss hat im Berichtszeitraum eine Zunahme von Hassverbrechen festgestellt. Die grösste Sorge der jüdischen Minderheit in diesem Zusammenhang betrifft Sicherheitsfragen, insbesondere das Fehlen einer gesetzlichen Bestimmung, die das öffentliche Zurschaustellen von Symbolen, die den Nationalsozialismus propagieren und verherrlichen, unter Strafe stellt. Es wurde betont, dass die bestehenden Gesetze wirksam angewandt und weitere Möglichkeiten ausgeschöpft werden müssen, um das öffentliche Zurschaustellen von Symbolen, die den Nationalsozialismus propagieren und verherrlichen, strafrechtlich zu ahnden.

## EMPFEHLUNGEN

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

10. Die Behörden werden ersucht, die detaillierten Bemerkungen und Empfehlungen dieses Gutachtens des Beratenden Ausschusses zu berücksichtigen. Um die Umsetzung des Rahmenübereinkommens weiter zu verbessern, sind insbesondere noch folgende Massnahmen zu ergreifen:

### Empfohlene Sofortmassnahmen

11. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, ihre Rechtsvorschriften zu überarbeiten, um die uneingeschränkte Umsetzung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung und den gleichberechtigten Zugang zu Rechten für Angehörige nationaler Minderheiten sicherzustellen. Die neuen Rechtsvorschriften sollten eine klare Definition von direkter und indirekter Diskriminierung enthalten und die verbotenen diskriminierenden Praktiken auflisten.

12. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf allen Ebenen auf, die Zahl der Stand-, Durchgangs- und Transitplätze in Zusammenarbeit mit den wichtigen Interessengruppen, einschliesslich der betroffenen Gemeinschaften, zu erhöhen.

13. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, ihre Bemühungen zur Bekämpfung aller Formen von Rassismus und Intoleranz, einschliesslich Antiziganismus, Antisemitismus, Schwarzen- und Muslimfeindlichkeit, zu verstärken. Die Behörden sollten ausserdem ihre Bemühungen zur Verhinderung der Verbreitung von Hassreden in sozialen Medien verstärken, und zwar in enger Zusammenarbeit mit den Internetdienstleistern und den von Hassrede am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppen.

14. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden in allen Kantonen auf, den Unterricht über die Geschichte der Roma, Jenischen, Sinti und Manouches – einschliesslich der Geschichte der Roma, Jenischen, Sinti und Manouches, die dem Holocaust zum Opfer fielen – in den Lehrplänen und Lehrmitteln zu verankern und zu intensivieren. Auch das von der Stiftung Pro Juventute begangene Unrecht sollte in den Geschichtsbüchern und in den Schulen thematisiert werden.

### Weitere Empfehlungen<sup>1</sup>

15. Der Beratende Ausschuss ruft die Bundesbehörden auf, einen konstruktiven Dialog mit Personen und Gemeinschaften zu führen, die – wie z. B. die Angehörigen der Schweizer Roma-Gemeinschaft – ein Interesse daran bekundet haben, den Schutz des Rahmenübereinkommens in Anspruch zu nehmen. Dieser Dialog kann je nach den Wünschen der Vertreterinnen und Vertreter dieser Gemeinschaften darauf fokussieren, bei der Umsetzung des Rahmenübereinkommens pragmatisch Artikel für Artikel vorzugehen.

16. Der Beratende Ausschuss empfiehlt den Bundesbehörden, die Methodik der Volkszählung weiter zu optimieren. Er rät ihnen, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um angemessene Erhebungsmethoden zu entwickeln und damit die Umsetzung des Rechts auf freie Selbstidentifikation bei der Aktualisierung der Bevölkerungsregister sicherzustellen. Die Behörden sollten Methoden entwickeln, mit denen die tatsächliche Zahl der Angehörigen nationaler Minderheiten ermittelt werden kann.

17. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden des Bundes und der Kantone auf, dafür zu sorgen, dass jedes Gesetz, das die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten berühren könnte, in enger Abstimmung mit deren Vertreterinnen und Vertretern ausgearbeitet wird. Die Behörden müssen sicherstellen, dass dem Anschein nach neutrale Gesetze und Massnahmen keine diskriminierende Wirkung haben.

18. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, in Absprache mit den betroffenen Parteien die notwendigen Schritte zu unternehmen, damit die Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) in vollem Einklang mit den Pariser Grundsätzen steht. Er empfiehlt den Behörden, die NMRI mit einem Mandat auszustatten, das die Bearbeitung von Beschwerden sowie angemessene Untersuchungsbefugnisse und Ressourcen umfasst.

19. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, einen regelmässigen Austausch mit den Vertreterinnen und Vertretern der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches zu pflegen, um deren Bedürfnisse im Hinblick auf eine wirksame Förderung ihrer Kultur und Geschichte zu ermitteln

<sup>1</sup> Die folgenden Empfehlungen sind in der Reihenfolge der entsprechenden Artikel des Rahmenübereinkommens aufgeführt.

und gegebenenfalls eine weitere Aufstockung der finanziellen Unterstützung dieser Minderheiten zur Förderung ihrer Kultur in Betracht zu ziehen. Die finanzielle Unterstützung sollte auch die Förderung des traditionellen Handwerks und der traditionellen Berufe als wichtigen Bestandteil ihrer Kultur und Identität beinhalten.

20. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, die bestehende Gesetzgebung auszuschöpfen, um das öffentliche Zurschaustellen von Symbolen, die den Nationalsozialismus propagieren und verherrlichen, unter Strafe zu stellen und wirksam zu ahnden.

21. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, dafür zu sorgen, dass die vorgesehenen Massnahmen zur Bekämpfung von Hassverbrechen wirksam umgesetzt werden, um zu gewährleisten, dass Hassverbrechen gegen Angehörige nationaler Minderheiten und anderer in der Schweiz lebender Gemeinschaften effizienter erfasst und polizeilich untersucht werden und die mutmassliche Täterschaft entsprechend verfolgt wird.

22. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden des Bundes und der Kantone auf, die Produktion von Fernseh- und Radiosendungen über die Kultur, die Traditionen und die Geschichte der Angehörigen der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches zu unterstützen und dabei eng mit deren Vertreterinnen und Vertretern zusammenzuarbeiten. Die Behörden sollten zudem Aufklärungsmassnahmen durchführen, um die Angehörigen der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches für den bestehenden Beschwerde- und Kontrollmechanismus des Schweizer Presserates betreffend redaktionelle Beiträge in den Medien zu sensibilisieren.

23. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden des Bundes und der Kantone auf, die wirksame Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches sowie der jüdischen Minderheit am öffentlichen Leben auf Kantons- und Bundesebene durch die Einrichtung ständiger Konsultativorgane sicherzustellen. Diese Gremien sollten die Vielfalt innerhalb der Minderheiten widerspiegeln. Die Behörden sollten sicherstellen, dass Vertreterinnen und Vertreter der Minderheiten an allen Gesetzgebungsverfahren, die sich auf ihre Situation und ihre Rechte auswirken könnten, effektiv teilhaben können.

#### Follow-up zu den Empfehlungen

24. Der Beratende Ausschuss ermutigt die Behörden, nach der Veröffentlichung dieses fünften Gutachtens eine Folgeveranstaltung zu organisieren. Er ist der Ansicht, dass ein Folgedialog zur Überprüfung der in diesem Gutachten enthaltenen Bemerkungen und Empfehlungen von Nutzen wäre. Der Beratende Ausschuss ist bereit, die Behörden bei der Suche nach den wirksamsten Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen dieses Gutachtens zu unterstützen.

## MONITORING-PROZESS

**Folgemaassnahmen im Zusammenhang mit den Empfehlungen des vierten Gutachtens des Beratenden Ausschusses**

25. Am 27. November 2019 fand in Zürich eine Gesprächsrunde zum Follow-up der Empfehlungen des vierten Gutachtens des Beratenden Ausschusses statt.

**Erarbeitung des Staatenberichts für den fünften Überwachungszyklus**

26. Der Staatenbericht wurde am 1. Oktober 2021 eingereicht. Organisationen, die die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten vertreten und fördern, wurden bei der Erstellung des Berichts konsultiert.

**Länderbesuch und Verabschiedung des fünften Gutachtens**

27. Dieses fünfte Gutachten zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (im Folgenden «Rahmenübereinkommen») durch die Schweiz wurde in Übereinstimmung mit Artikel 26 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens und Regel 25 der Resolution (2019)49 des Ministerkomitees verabschiedet. Die Feststellungen beruhen auf den im fünften Staatenbericht enthaltenen Informationen, auf anderen schriftlichen Quellen sowie auf Informationen, die der Beratende Ausschuss während seines Besuchs in Bern, Wileroltigen, Thun-Allmendingen und Graubünden/Grischun/Grigioni vom 2. bis 6. Mai 2022 aus staatlichen und nichtstaatlichen Quellen erhalten hat. Der Beratende Ausschuss dankt den Schweizer Behörden für die ausgezeichnete Zusammenarbeit vor, während und nach dem Besuch. Der vom Beratenden Ausschuss am 7. Oktober 2022 verabschiedete Entwurf des Gutachtens zur Schweiz wurde den Schweizer Behörden am 10. Oktober 2022 in Übereinstimmung mit Artikel 37 der Resolution (2019)49 zur Stellungnahme übermittelt. Der Beratende Ausschuss begrüsst die am 8. Dezember 2022 eingereichten Bemerkungen der Schweiz.

28. Der Besuch fand in Koordination mit der achten Monitoring-Runde des Sachverständigenausschusses der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen statt, der am 30. Juni 2022 seinen achten Evaluationsbericht über die Schweiz verabschiedete.<sup>2</sup>

29. Eine Reihe von Artikeln des Rahmenübereinkommens wird in diesem Gutachten nicht behandelt. Auf der Grundlage der ihm derzeit zur Verfügung stehenden Informationen ist der Beratende Ausschuss der Auffassung, dass die Umsetzung dieser Artikel keinen Anlass zu besonderen Bemerkungen gibt. Diese Feststellung ist nicht als Signal zu verstehen, dass nunmehr angemessene Massnahmen ergriffen wurden und dass die diesbezüglichen Bemühungen verringert oder gar eingestellt werden können. Der Beratende Ausschuss ist vielmehr der Auffassung, dass die Verpflichtungen des Rahmenübereinkommens nachhaltige Anstrengungen der Behörden erfordern. Ausserdem kann es sein, dass ein Zustand, der zum jetzigen Zeitpunkt als akzeptabel angesehen wird, in weiteren Überwachungszyklen anders eingeschätzt wird. Schliesslich ist denkbar, dass sich Probleme, die derzeit relativ unbedeutend erscheinen, im Laufe der Zeit als unterschätzt erweisen.

---

<sup>2</sup> <https://rm.coe.int/min-lang-2022-8-8th-evrep-switzerland-25-7-22-final-public-en/1680a84562>.

## Feststellungen zu den einzelnen Artikeln

**Persönlicher Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens (Artikel 3)**

30. Die Auslegung der Schweiz in Bezug auf den persönlichen Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens hat sich seit dem letzten Überwachungszyklus nicht verändert. Als nationale Minderheiten anerkennt die Schweiz gemäss der auslegenden Erklärung, die sie anlässlich der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens hinterlegt hat, «diejenigen Gruppen von Personen, die zahlenmässig kleiner als der Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons sind, deren Angehörige die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen, seit Langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz unterhalten und vom Willen beseelt sind, gemeinsam zu bewahren, was ihre Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache».<sup>3</sup> In der Praxis erkennt die Schweiz Angehörige der französischen, italienischen und rätoromanischen Sprachminderheit, Deutschsprachige in Kantonen oder Gemeinden, in denen sie jeweils in der Minderheit sind, die «Schweizer Fahrenden» und Angehörige der jüdischen Gemeinschaft der Schweiz als nationale Minderheiten an.<sup>4</sup> Der Oberbegriff «Fahrende» wird seit 2016 nicht mehr verwendet. Die Jenischen, Sinti und Manouches gelten als nationale Minderheiten, unabhängig davon, ob sie sesshaft sind oder eine fahrende Lebensweise pflegen.<sup>5</sup>

31. Was das Kriterium der Staatsangehörigkeit betrifft, beschränkt sich der Geltungsbereich nach der auslegenden Erklärung der Schweiz auf Schweizer Staatsangehörige. Dennoch werden bestimmte Minderheitenrechte auf ausländische Personen mit fahrender Lebensweise angewandt,<sup>6</sup> die nicht das Schweizer Bürgerrecht besitzen, aber gelegentlich in den Zuständigkeitsbereich der Schweiz fallen (siehe Artikel 5).

32. Der Beratende Ausschuss begrüsst den flexiblen Ansatz in Bezug auf das Staatsangehörigkeitskriterium für ausländische Staatsangehörige mit fahrender Lebensweise. Er stellt mit Genugtuung fest, dass sowohl die Behörden der Kantone als auch die des Bundes bei der Umsetzung bestimmter politischer Massnahmen die Bedürfnisse von ausländischen Staatsangehörigen mit fahrender Lebensweise berücksichtigen, z. B. bei der Planung neuer Transitplätze (siehe Artikel 5), obwohl die Schweiz das Staatsangehörigkeitskriterium in der mit dem Ratifikationsinstrument hinterlegten auslegenden Erklärung explizit eingeführt hat.

33. Der Beratende Ausschuss ermutigt die Behörden, ihren pragmatischen Ansatz bei der Anwendung des Staatsangehörigkeitskriteriums in Bezug auf ausländische Staatsangehörige mit fahrender Lebensweise fortzusetzen.

**Anerkennung als nationale Minderheit – Roma (Artikel 3)**

34. Wie im vierten Gutachten des Beratenden Ausschusses zur Schweiz<sup>7</sup> erwähnt, reichten im April 2015 zwei Organisationen<sup>8</sup> beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten einen Antrag um Anerkennung der Schweizer Roma als nationale Minderheit gemäss dem Rahmenübereinkommen ein. Am 1. Juni 2018 lehnte der Bundesrat den Antrag mit der Begründung ab, dass die für eine Anerkennung erforderlichen kumulativen Kriterien der auslegenden Erklärung nicht erfüllt seien. Er kam zum Schluss, dass sowohl das Kriterium der Schweizer Staatsangehörigkeit als auch das Kriterium des Willens, die gemeinsame Identität zu bewahren, nicht genügend belegt seien. Zudem sei das Kriterium der seit Langem bestehenden Bindungen zur Schweiz nicht erfüllt.<sup>9</sup>

35. Der Bundesrat betonte, dass die Roma unabhängig von der Frage der Anerkennung als nationale Minderheit ein anerkannter Bestandteil der Schweizer Gesellschaft sind.<sup>10</sup> Der Bund hat etliche Massnahmen getroffen, um sie in verschiedene Aktivitäten einzubinden. So sind die Roma in der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) vertreten, sie haben an der Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von

<sup>3</sup> Auslegende Erklärung vom 21. Oktober 1998, die die Schweiz in ihrer Ratifizierungsurkunde zum Rahmenübereinkommen hinterlegt hat: (Original auf Französisch).

<sup>4</sup> Siehe [Viertes Gutachten des Beratenden Ausschusses über die Schweiz](#), verabschiedet am 31. Mai 2018, Absatz 25.

<sup>5</sup> ebd.

<sup>6</sup> Unter dem Begriff «ausländische Staatsangehörige mit fahrender Lebensweise» sind in diesem Gutachten Personen zu verstehen, die nicht die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen und in die Schweiz einreisen oder durch die Schweiz reisen, um einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, oder um Familienzusammenkünfte oder religiöse Veranstaltungen zu besuchen. Bei diesen Personen handelt es sich meist um *Gens du voyage* aus Frankreich, Roma, Sinti und Caminanti aus Italien und Jenische aus Österreich und Deutschland. Entgegen einer weit verbreiteten Meinung sind viele von ihnen nicht nur gelegentlich auf der Durchreise, sondern unterhalten eine enge und dauerhafte Beziehung zur Schweiz und bleiben mehrere Wochen oder Monate am selben Ort.

<sup>7</sup> Siehe [Viertes Gutachten des Beratenden Ausschusses über die Schweiz](#), Absätze 27–29.

<sup>8</sup> Rroma Foundation und Romano Dialog.

<sup>9</sup> Siehe Website des Bundesrates, verfügbar unter dem folgenden Link: [Roma in Switzerland: Bestandteil der Gesellschaft, aber keine nationale Minderheit \(admin.ch\)](#) und [Stellungnahme der Schweizer Behörden zum Vierten Gutachten](#)

<sup>10</sup> <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-70977.html>



Jenischen, Sinti und Roma» teilgenommen und sind Teil des einschlägigen Aktionsplans des Bundes (siehe Artikel 5).

36. Die Vertreterinnen und Vertreter der Roma-Organisationen bedauerten die Ablehnung des Antrags durch den Bundesrat. Sie machten geltend, dass die Bedingungen für die offizielle Anerkennung als nationale Minderheit sehr streng seien und die Beweislast bezüglich der historischen Verbindung zur Schweiz allein bei ihnen liege. Was die Anwendung des Kriteriums der seit Langem bestehenden Bindungen zur Schweiz angeht, machten die Roma insbesondere geltend, dass sie seit jeher in der Schweiz präsent sind und ihre eigene Sprache und Kultur pflegen. In diesem Zusammenhang führten sie aus, dass die Schweizer Behörden seit dem 15. Jahrhundert für alle Gemeinschaften den Oberbegriff «Zigeuner» und viel später «Sinti» verwendeten. Ausserdem verbot die Schweiz den Roma bis 1972 offiziell die Einreise. Diese Einschränkung galt de facto für Roma mit fahrender Lebensweise, nicht jedoch für andere, denn es gibt Beispiele von Familien, die sich schon viel früher in der Schweiz niedergelassen hatten. Dazu kommt, dass sich diese Personen nie als Angehörige der Roma-Ethnie registrieren liessen, sondern als Deutsche, Polen, Jugoslawen usw. Damit wurde ihnen die Möglichkeit genommen, ihre Anwesenheit in der Schweiz nachzuweisen. Trotz der Nichtanerkennung bekundeten die Roma ein aktives Interesse am Rahmenübereinkommen und bekräftigten ihren Wunsch auf Inanspruchnahme des Schutzes der durch dieses Übereinkommen garantierten Rechte. Die Vertreterinnen und Vertreter der Roma äusserten auch den Wunsch, als Minderheitengemeinschaft mehr Aufmerksamkeit zu bekommen, unter anderem durch finanzielle Unterstützung bei der Durchführung verschiedener Aktivitäten.

37. Der Beratende Ausschuss erkennt zwar an, dass die Vertragsstaaten bei der Festlegung des persönlichen Anwendungsbereichs des Rahmenübereinkommens über einen Ermessensspielraum verfügen, weist jedoch erneut darauf hin, dass es zu seinen Aufgaben gehört, zu prüfen, ob der für den Anwendungsbereich gewählte Ansatz nicht zu willkürlichen oder ungerechtfertigten Unterscheidungen zwischen Gemeinschaften im Hinblick auf den Zugang zu Rechten führt.<sup>11</sup> Er bekräftigt auch, dass er bei der Prüfung der Umsetzung des Rahmenübereinkommens durch die Vertragsstaaten die Behörden immer wieder auffordert, für jeden einzelnen Artikel zu prüfen, welche Rechte wem zugestanden werden sollten, um eine möglichst wirksame Umsetzung des Rahmenübereinkommens auf der Grundlage von Tatsachen und nicht von Status zu gewährleisten.<sup>12</sup> In diesem Zusammenhang unterstreicht der Beratende Ausschuss, dass der Zugang zu Rechten und deren wirksame Umsetzung von grösster Bedeutung sind und für die Behörden Vorrang haben müssen.

38. Der Beratende Ausschuss begrüsst vorweg den insgesamt flexiblen Ansatz der Schweizer Behörden in Bezug auf den Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens, der den Schweizer Roma den Zugang zu bestimmten Rechten des Übereinkommens erleichtert. In diesem Zusammenhang nimmt der Beratende Ausschuss erfreut zur Kenntnis, dass die Roma in der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) vertreten sind und in der Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma» mitgewirkt haben (siehe auch Artikel 5).

39. Ohne Einsicht zu haben in die Unterlagen, die den Behörden mit dem Antrag um Anerkennung der Schweizer Roma als nationale Minderheit vorgelegt wurden, hat der Beratende Ausschuss ein gewisses Verständnis für die Argumentation der Roma-Organisationen, was die Schwierigkeiten bei der Begründung ihres Antrags betrifft. Er ist der Ansicht, dass ein formeller und konstruktiver Dialog mit den Vertreterinnen und Vertretern der Schweizer Roma-Gemeinschaft erforderlich ist, um deren spezifische Bedürfnisse zu ermitteln und geeignete Lösungen dafür zu finden. Zusätzliche politische Massnahmen seitens der Behörden könnten erforderlich sein, um beim Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens einen inklusiven Ansatz gegenüber den Angehörigen der Schweizer Roma-Gemeinschaft zu gewährleisten.

40. Der Beratende Ausschuss ruft die Bundesbehörden auf, einen konstruktiven Dialog mit Personen und Gemeinschaften zu führen, die – wie z. B. die Angehörigen der Schweizer Roma-Gemeinschaft – ein Interesse daran bekundet haben, den Schutz des Rahmenübereinkommens in Anspruch zu nehmen. Dieser Dialog kann je nach den Wünschen der Vertreterinnen und Vertreter dieser Gemeinschaften darauf fokussieren, bei der Umsetzung des Rahmenübereinkommens pragmatisch Artikel für Artikel vorzugehen.

<sup>11</sup> [Beratender Ausschuss des Rahmenübereinkommens, Themenbezogener Kommentar Nr. 4](#), Das Rahmenübereinkommen: wichtiges Instrument für den Umgang mit Vielfalt durch Minderheitenrechte. Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, angenommen am 27. Mai 2016, Absatz 26.

<sup>12</sup> [Beratender Ausschuss des Rahmenübereinkommens, Themenbezogener Kommentar Nr. 4](#), Absatz 43.

### Volkszählung (Artikel 3)

41. Seit 2010 führt das Bundesamt für Statistik (BFS) die Volkszählung jährlich durch. Das Volkszählungssystem basiert auf einer Registererhebung, die vorhandene Verwaltungsdaten auswertet. Die Informationen stammen in erster Linie aus den Einwohnerregistern der Gemeinden und Kantone, den Bundespersonenregistern sowie dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister. Diese Daten werden mit Stichprobenerhebungen ergänzt, die auf Kantonsebene bei einem kleinen Teil der Bevölkerung (ca. 5 %) durchgeführt werden. Mit ergänzenden Stichprobenerhebungen werden diejenigen Informationen erfragt, die notwendig sind, aber nicht in einem Register geführt werden: mit einer jährlichen Strukturhebung bei 200 000 Personen,<sup>13</sup> thematischen Erhebungen bei 10 000 bzw. 40 000 Personen<sup>14</sup> sowie Omnibus-Erhebungen zu aktuellen Themen bei 3000 Personen.<sup>15</sup>

42. Unter den erhobenen Daten stellen die Angaben zu Sprache und Religion die einzigen Informationen dar, die sich auf Aspekte der nationalen Minderheiten beziehen. Es besteht somit keine Möglichkeit, die Zugehörigkeit zu Minderheiten und Mehrfachzugehörigkeiten in der Volkszählung anzugeben. Laut den Behörden sind die mit diesem neuen Erhebungssystem gewonnenen Informationen wesentlich aktueller und thematisch viel reichhaltiger.

43. Die Vertreterinnen und Vertreter der rätoromanischsprachigen Minderheit wiederholten ihre früher geäusserten Bedenken bezüglich der Methodik der Volkszählung. Sie bezweifeln, dass damit kleinere Gruppen von Angehörigen nationaler Minderheiten erfasst werden können.<sup>16</sup> Gewisse Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses vermuten, dass mit dieser Methode die Zahl der Angehörigen nationaler Minderheiten ausserhalb der traditionell von ihnen besiedelten Gebiete systematisch unterschätzt wird, insbesondere im Fall der Rätoromanischsprachigen. Die rätoromanischsprachigen Personen erwarten deshalb, dass die Volkszählung ein genaueres Bild ihrer tatsächlichen numerischen Grösse liefert.

44. Der Beratende Ausschuss betont erneut, dass zuverlässige Informationen und Kenntnisse über die ethnische, sprachliche und konfessionelle Zusammensetzung der Bevölkerung eine wesentliche Voraussetzung für die Durchführung wirksamer Politiken und Massnahmen zum Schutz der Angehörigen nationaler Minderheiten und für die Unterstützung der Bestrebungen zur Bewahrung und Behauptung ihrer Identität sind.

45. Zunächst hält es der Beratende Ausschuss für wichtig, dass die Möglichkeit besteht, in der Volkszählung sowohl die Zugehörigkeit zu Minderheiten als auch Mehrfachzugehörigkeiten anzugeben. Genaue Angaben zu den Personen, die nationalen Minderheiten angehören, sind für die Gestaltung und Umsetzung von Strategien und Massnahmen zur Gewährleistung eines praktischen und wirksamen Schutzes ihrer Rechte unerlässlich.

46. Der Beratende Ausschuss teilt die Besorgnis der Vertreterinnen und Vertreter der rätoromanischsprachigen Minderheit, deren Angehörige mehrheitlich nicht mehr im Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni (d. h. in ihrem angestammten Siedlungsgebiet) leben und mit der verwendeten Methode schwerer zu erfassen sind. Dies kann dazu führen, dass die Daten (und damit die Informationen) über die sprachlichen Minderheiten unvollständig sind. Entsprechend sind diese Schätzungen mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. In der Praxis können darüber hinaus weitere Faktoren wie die Konsistenz der Datensätze, die Grösse und Struktur der Stichprobe sowie die Auskunftsbereitschaft der befragten Personen die Genauigkeit dieser Schätzungen beeinflussen.

47. Schliesslich leidet die Genauigkeit der Schätzungen auch darunter, dass es mit der aktuell verwendeten Methode nicht möglich ist, die Zahl der Angehörigen nationaler Minderheiten, die eine fahrende Lebensweise pflegen (z. B. Jenische, Sinti und Manouches), genau zu ermitteln.

48. Der Beratende Ausschuss empfiehlt den Bundesbehörden, die Methodik der Volkszählung weiter zu optimieren. Er rät ihnen, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um angemessene Erhebungsmethoden zu entwickeln und damit die Umsetzung des Rechts auf freie Selbstidentifikation

<sup>13</sup> Die Strukturhebung ist Teil der Volkszählung. Die Erhebung ergänzt die Informationen der Register und liefert zusätzliche Statistiken zur Struktur der Bevölkerung. Dabei wird ein kleiner Teil der Bevölkerung schriftlich befragt. Erste Resultate stehen ein Jahr nach dem Stichtag zur Verfügung. Weitere Informationen finden sich auf der BFS-Website: [Strukturhebung \(admin.ch\)](#).

<sup>14</sup> Die thematischen Erhebungen werden in Form von Stichproben durchgeführt. Mit den Statistiken dieser Erhebungen können die Informationen aus der Strukturhebung wesentlich vertieft werden. Die ersten Resultate stehen ein Jahr nach Erhebungsabschluss zur Verfügung. Weitere Informationen finden sich auf der BFS-Website: [Thematische Erhebungen \(admin.ch\)](#).

<sup>15</sup> Omnibus-Erhebungen sind Mehrthemenbefragungen. Sie sollen rasch aktuelle politische oder wissenschaftliche Fragestellungen beantworten. Die Resultate liegen rund sechs Monate nach der Erhebung vor. So organisiert das BFS seit 2016 eine Omnibus-Erhebung zu Vielfalt und Zusammenleben. Diese umfasste 2019 ein Zusatzmodul «Diversität: Verschiedene Lebensweisen in der Schweiz». Weitere Informationen finden sich auf der BFS-Website: [Omnibus \(admin.ch\)](#).

<sup>16</sup> Siehe [Viertes Gutachten des Beratenden Ausschusses über die Schweiz](#), Absatz 32.



bei der Aktualisierung der Bevölkerungsregister sicherzustellen. Die Behörden sollten Methoden entwickeln, mit denen die tatsächliche Zahl der Angehörigen nationaler Minderheiten ermittelt werden kann.

#### Rechtlicher Rahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen (Artikel 4)

49. Das in Artikel 8 Absatz 2 der Schweizerischen Bundesverfassung verankerte Diskriminierungsverbot besagt, dass niemand diskriminiert werden darf, unter anderem nicht wegen der Herkunft, der Rasse, der Sprache, der Lebensform und der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung. Diese Bestimmung kann vor jedem Gericht eingeklagt werden. Daneben enthalten einzelne sektorielle Gesetze Antidiskriminierungsbestimmungen.<sup>17</sup>

50. Es gibt jedoch keinen umfassenden Rechtsrahmen, der Diskriminierung klar definiert und verbietet, die verbotenen diskriminierenden Praktiken auflistet und den Opfern Zugang zu wirksamen zivilrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Rechtsbehelfen gewährt. Mit Ausnahme des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann<sup>18</sup> sieht kein anderer Rechtsakt eine Beweislasterleichterung vor. Ausserdem gibt es auf Bundesebene keine Institution, die für die Behandlung von Mehrfachdiskriminierung bzw. intersektioneller Diskriminierung zuständig ist.

51. Das Fehlen eines umfassenden Rechtsinstruments zur Bekämpfung von Diskriminierung wird von einigen Gesprächspartnern des Beratenden Ausschusses als eines der Haupthindernisse für den Schutz der Rechte nationaler Minderheiten bezeichnet. Dadurch wird der Zugang zur Justiz erschwert, da Diskriminierungsoffer nicht in den Genuss spezifischer Massnahmen kommen, welche die Hürden zur Wahrnehmung des Diskriminierungsschutzes reduzieren. Dies gilt insbesondere für die Beweislasterleichterung. Weil die Schweiz über kein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz und keine präzisen Verfahrensregeln verfügt, sind mutmassliche Opfer von Mehrfachdiskriminierung ausserdem gezwungen, mehrere Klagen bei verschiedenen zuständigen Stellen einzureichen, die auf unterschiedlichen materiellen Bestimmungen beruhen.<sup>19</sup> Die Komplexität und Dauer der Verfahren sowie die Ungewissheit über den Ausgang des Verfahrens sind weitere konkrete Probleme, die den Zugang zur Justiz erschweren können. Das Fehlen einer Beschwerdebefugnis von Nichtregierungsorganisationen (NGO) in Diskriminierungsfällen ist ein weiteres Problem. Schliesslich stellen die geringe Bekanntheit der bestehenden sektoriellen Antidiskriminierungsgesetze und das Fehlen einer Gleichstellungsstelle auf Bundesebene zur Unterstützung der Opfer weiterhin grosse Herausforderungen bei der Bekämpfung von Diskriminierung dar. Die Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses kommen zum Schluss, dass der kumulative Effekt der genannten Probleme der Hauptgrund für die erhebliche Meldelücke bei Diskriminierungsfällen in verschiedenen Bereichen ist.

52. Die Bundesbehörden machen geltend, das Fehlen einer umfassenden Antidiskriminierungsgesetzgebung entspreche der monistischen Tradition und dem föderalistischen System der Schweiz. Die Schweiz verfolgt einen sektoriellen Ansatz und erlässt für jeden einzelnen Bereich spezifische Gesetze, die auf die jeweiligen Gegebenheiten zugeschnitten sind (z. B. Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann, Behindertengleichstellungsgesetz).<sup>20</sup> Nach Auffassung des Bundesrates und des Parlaments bieten die bestehenden Rechtsinstrumente einen wirksamen Schutz vor Diskriminierung. Sie erkennen jedoch an, dass die Kenntnis dieser Instrumente verbessert und der Zugang zur Justiz weiter erleichtert werden muss. Was das Fehlen einer automatischen Beschwerdebefugnis von NGO bei Gerichtsverfahren mit Diskriminierungsbezug betrifft, so enthält der Staatenbericht einige positive Beispiele,<sup>21</sup> die zeigen, dass die inländischen Gerichte in einer Reihe von Fällen im Zusammenhang mit den Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches Entscheidungen getroffen haben, in denen die Beschwerdebefugnis von NGO anerkannt wurde.

53. Was die konkreten Beispiele mutmasslich diskriminierenden Verhaltens angeht, so zeigten sich Vertreterinnen und Vertreter der Organisationen von Jenischen, Sinti und Manouches beunruhigt über ein vermutetes ethnisches Profiling von Personen mit fahrender Lebensweise und über wiederholte Ausweis- und Fahrzeugausweiskontrollen durch die Polizei, insbesondere am Eingang der Halteplätze. Sie brachten zum Ausdruck, dass das andauernde ethnische Profiling eine Diskriminierung darstelle und sie davon abschrecke, ihre fahrende Lebensweise, die ein wesentlicher Bestandteil ihrer Kultur ist, frei zu pflegen.

<sup>17</sup> Das Strafgesetzbuch, das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann und das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen.

<sup>18</sup> Artikel 6 des [Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann](#).

<sup>19</sup> Siehe [Viertes Gutachten des Beratenden Ausschusses über die Schweiz](#), Absatz 35.

<sup>20</sup> ebd.

<sup>21</sup> [Staatenbericht](#), Absätze 155–157.

54. Im Austausch mit dem Beratenden Ausschuss erklärte das Bundesamt für Polizei, dass die Aus- und Weiterbildung für Angehörige der Polizei Module zu den Themen Profiling und rassistische Diskriminierung umfasst.

55. Die Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses berichteten auch über die diskriminierenden Auswirkungen bestimmter Gesetze auf Jenische, Sinti und Manouches. Im Kanton Neuenburg trat am 1. April 2018 das Gesetz über Lagerplätze fahrender Gemeinschaften (Loi sur le stationnement des communautés nomades, LSCN) in Kraft, das die Verfahren für die Einrichtung von Stand- und Transitplätzen, deren Nutzung sowie die Rechte und Pflichten von Personen mit fahrender Lebensweise regelt. Dieses Gesetz wurde von den Gesprächspartnern des Beratenden Ausschusses stark kritisiert. Sie bemängelten, dass Jenische, Sinti und Manouches dazu nicht konsultiert worden seien (siehe Artikel 15). Die Kritik der Gesprächspartner bezog sich unter anderem auf folgende Bestimmungen des LSCN: die Unterscheidung zwischen schweizerischen und europäischen Fahrenden bei den Stellplätzen, das Erfordernis eines schriftlichen Vertrags mit dem Eigentümer des Grundstücks für Spontanhalte, die allgemein als restriktiv erachteten Modalitäten für Aufenthalte und das Fehlen einer aufschiebenden Wirkung der Einsprache gegen einen Räumungsentscheid. Die Gesprächspartner führten weiter aus, dass das Gesetz gegen die internationalen Verpflichtungen der Schweiz zum Schutz der Grundrechte, wie das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, das Recht auf Freizügigkeit und das Diskriminierungsverbot, verstosse.<sup>22</sup> Dennoch kam das Bundesgericht am 13. Februar 2019 zum Schluss, dass das Gesetz keine kantonalen, eidgenössischen oder völkerrechtlichen Bestimmungen verletze. Nach Ausschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel wurde eine Mitteilung gegen das LSCN an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) eingereicht. [Zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieses Gutachtens war das Verfahren noch im Gang].

56. Der Beratende Ausschuss betont, dass angemessene rechtliche Mechanismen zum Schutz vor Diskriminierung von wesentlicher Bedeutung sind, um Angehörigen nationaler Minderheiten das in Artikel 4 des Rahmenübereinkommens garantierte Recht auf tatsächliche Gleichheit vor dem Gesetz und auf gleichen Schutz durch das Gesetz zu gewähren. Die Pflichten der Vertragsparteien in Diskriminierungsfällen würden in der Regel verlangen, dass die innerstaatlichen Behörden unter anderem eine Definition des Begriffs «Diskriminierung» verabschieden und die verbotenen diskriminierenden Praktiken benennen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass der innerstaatliche Rechtsrahmen ausreicht, um Fälle von Diskriminierung wirksam zu bekämpfen, indem er den Angehörigen nationaler Minderheiten einen effektiven Zugang zum Recht garantiert.

57. Der Beratende Ausschuss empfiehlt den Bundesbehörden in seinem vierten Gutachten unter anderem, ihren Standpunkt bezüglich der Verabschiedung eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes nochmals zu überdenken.<sup>23</sup> Die Behörden scheinen aber ihren Standpunkt offenbar nicht ändern zu wollen. Der Beratende Ausschuss ist – in voller Kenntnis des föderalen Systems der Schweiz – zutiefst besorgt über das Fehlen einer Gesetzgebung auf Bundesebene, die Diskriminierung klar definiert und verbietet und die verbotenen diskriminierenden Praktiken auflistet. Er bedauert auch, dass der derzeitige sektorielle Ansatz der Schweizer Behörden keinen umfassenden Schutz vor Diskriminierung gewährleistet, da die bestehenden bereichsspezifischen Rechtsvorschriften die angesprochenen Gesetzeslücken nicht zu schliessen vermögen.

58. Darüber hinaus ist der Beratende Ausschuss der Auffassung, dass es aufgrund des Fehlens eines Rechtsrahmens zur Bekämpfung von Diskriminierung und der Lücken in den bestehenden sektoriellen Antidiskriminierungsvorschriften besonders schwierig ist, Fälle von indirekter Diskriminierung nachzuweisen, in denen die beschwerdeführende Partei glaubhaft machen muss, dass eine dem Anschein nach neutrale Regelung oder Massnahme tatsächlich besonders nachteilige Auswirkungen auf eine Person oder Personengruppe mit einem bestimmten Merkmal hat. In diesem Zusammenhang ist der Beratende Ausschuss besorgt über die Tatsache, dass dem Anschein nach neutrale Gesetze und Massnahmen in der Praxis eine diskriminierende Wirkung auf die Rechte der Jenischen, Sinti und Manouches mit fahrender Lebensweise haben können.

59. Nach Auffassung des Beratenden Ausschusses stellen die mangelnde Kenntnis der Rechte und das Fehlen einer Gleichstellungsstelle einerseits sowie die Ungewissheit über den Ausgang des Verfahrens und die Beweisschwierigkeit andererseits weitere Gründe für die Untererfassung von Diskriminierungsfällen dar.

60. Was das Fehlen einer automatischen Beschwerdebefugnis von NGO in Diskriminierungsfällen betrifft, so hat sich die Situation in der Praxis zwar Berichten zufolge verbessert,<sup>24</sup> aber die NGO haben

<sup>22</sup> Siehe auch Eva Maria Belser und Liliane Minder, *Kurzgutachten zum Bundesgerichtsentscheid 145 I 73*, veröffentlicht am 4. Mai 2020, verfügbar unter [EKR: Studien – Kurzgutachten zum Bundesgerichtsentscheid 145 I 73 \(admin.ch\)](#).

<sup>23</sup> Siehe [Viertes Gutachten des Beratenden Ausschusses über die Schweiz](#), Absatz 39.

<sup>24</sup> [Staatenbericht](#), Absätze 155–157.

noch immer keine gesetzlich verankerte Klagebefugnis im öffentlichen Interesse, um die Rechte und Interessen der Diskriminierungsopfer zu vertreten, und es liegt im Ermessensbereich der inländischen Gerichte, diese Frage im Rahmen einer Einzelfallbeurteilung zu entscheiden. Auch dies hat eine Untererfassung von Diskriminierungsfällen zur Folge.

61. Schliesslich begrüsst der Beratende Ausschuss, dass das Verbot des Racial und Ethnic Profiling in die Lehrpläne für die Aus- und Weiterbildung für Angehörige der Polizei aufgenommen wurde. Er ist jedoch besorgt über das Fehlen einer Rechtsvorschrift, die das Racial und Ethnic Profiling ausdrücklich verbietet.

62. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, ihre Rechtsvorschriften zu überarbeiten, um die uneingeschränkte Umsetzung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung und den gleichberechtigten Zugang zu Rechten für Angehörige nationaler Minderheiten sicherzustellen. Die neuen Rechtsvorschriften sollten eine klare Definition von direkter und indirekter Diskriminierung enthalten und die verbotenen diskriminierenden Praktiken auflisten.

63. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden des Bundes und der Kantone auf, dafür zu sorgen, dass jedes Gesetz, das die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten berühren könnte, in enger Abstimmung mit deren Vertreterinnen und Vertretern ausgearbeitet wird. Die Behörden müssen sicherstellen, dass dem Anschein nach neutrale Gesetze und Massnahmen keine diskriminierende Wirkung haben.

#### Institutioneller Rahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen (Artikel 4)

64. Die Initiative zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) steht seit Langem auf der politischen Agenda.<sup>25</sup> Im Jahr 2009 beschloss der Bundesrat, als befristeten Zwischenschritt hin zu einer NMRI ein universitäres Dienstleistungszentrum zu errichten. 2011 nahm das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) seine Tätigkeit auf. Das SKMR war als Pilotprojekt ursprünglich auf fünf Jahre angelegt, um dem Parlament die Möglichkeit zu geben, eine Rechtsgrundlage für die Einrichtung einer NMRI zu schaffen. Das Mandat des SKMR wurde schliesslich verlängert bis Ende 2022, d. h. bis zur Schaffung einer permanenten nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI).

65. Am 13. Dezember 2019 hiess der Bundesrat die Vorlage zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution gut. Am 1. Oktober 2021 wurde das Gesetz zur Schaffung einer NMRI – das Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (im Folgenden «das Gesetz») – vom Parlament verabschiedet. Die NMRI nimmt folgende Aufgaben wahr: Information und Dokumentation; Forschung; Beratung; Förderung von Dialog und Zusammenarbeit; Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung; internationaler Austausch.<sup>26</sup> Gemäss dem Gesetz nimmt die NMRI keine Einzelklagen an und nimmt keine Aufsichts- oder Ombudsfunktion wahr.<sup>27</sup> Sie soll ihren Standort an einer oder mehreren Universitäten haben.<sup>28</sup> Der Bund wird die NMRI mit einer Finanzhilfe von 1 Million Schweizer Franken pro Jahr unterstützen.<sup>29</sup> Die neue Menschenrechtsinstitution wird ihre Tätigkeit im Januar 2023 aufnehmen.

66. Die Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses begrüsst die Schaffung der NMRI einhellig und äusserten sich zufrieden über deren gesetzlich verankerte institutionelle Unabhängigkeit. Sie bemängelten jedoch, dass die Institution nicht als Anlaufstelle für Einzelbeschwerden fungieren werde und nicht über ausreichende finanzielle Mittel für ihre Tätigkeit verfüge. Sie äusserten auch Bedenken hinsichtlich der Einhaltung der Pariser Grundsätze durch die neu geschaffene Institution,<sup>30</sup> insbesondere im Hinblick auf die pluralistische Zusammensetzung des Personals, angemessene Ressourcen und einen angemessenen Zugang für Einzelpersonen.

67. Der Beratende Ausschuss begrüsst die Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution. Er stellt jedoch fest, dass die neu geschaffene Institution zwar über Kompetenzen in Bezug auf die Förderung der Menschenrechte, nicht aber über ein ausdrückliches Mandat zum Schutz der Menschenrechte verfügen wird. Der Beratende Ausschuss bedauert insbesondere, dass die neue Institution nicht befugt ist, Einzelbeschwerden entgegenzunehmen, zu prüfen und zu behandeln.

<sup>25</sup> Im Dezember 2001 wurden zwei parlamentarische Initiativen von Vreni Müller-Hemmi im Nationalrat (01.461) und Eugen David im Ständerat (01.463) zur Schaffung einer «Eidgenössischen Kommission für Menschenrechte» eingereicht. Im Sommer 2001 verlangten 100 NGO, Gewerkschaften, kirchliche Institutionen und Persönlichkeiten die Schaffung einer NMRI in der Schweiz.

<sup>26</sup> Artikel 10b Absatz 1 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte.

<sup>27</sup> Artikel 10b Absatz 3 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte.

<sup>28</sup> Artikel 10a Absatz 2 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte.

<sup>29</sup> Siehe [Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution für die Schweiz \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/gov/de/section/05/insertion/13237).

<sup>30</sup> Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (Pariser Grundsätze), die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 20. Dezember 1993 in ihrer Resolution 48/134 über nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte angenommen und vom Unterausschuss für Akkreditierung der Globalen Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (GANHRI) in seinen Allgemeinen Bemerkungen ausgelegt wurden, <https://ganhri.org/accreditation/>.

68. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, in Absprache mit den betroffenen Parteien die notwendigen Schritte zu unternehmen, damit die Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) in vollem Einklang mit den Pariser Grundsätzen steht. Er empfiehlt den Behörden, die NMRI mit einem Mandat auszustatten, das die Bearbeitung von Beschwerden sowie angemessene Untersuchungsbefugnisse und Ressourcen umfasst.

### Förderung und Unterstützung der Kultur sprachlicher Minderheiten (Artikel 5)

69. Die strategische Ausrichtung des Bundesrates im Kulturbereich ist in einem grundlegenden programmatischen Dokument, der «Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2021–2024» (im Folgenden «Kulturbotschaft»), festgelegt, die 2020 vom Bundesrat verabschiedet und vom Parlament genehmigt wurde.<sup>31</sup> Die wichtigsten Bereiche der Förderung sprachlicher Minderheiten wurden bereits in der Kulturbotschaft 2016–2020<sup>32</sup> detailliert dargestellt. Es sind dies: die Amtssprachen des Bundes (Verbesserung der Sprachkenntnisse des Bundespersonals, angemessene Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung, die Unterstützung der mehrsprachigen Kantone (Bern/Berne, Freiburg/Fribourg, Graubünden/Grischun/Grigioni und Wallis/Valais) für die besonderen Aufgaben, die sich in Behörden, Justiz, Verwaltung und Unterrichtswesen aus der Mehrsprachigkeit ergeben; die Erhaltung und Förderung der italienischen und rätoromanischen Sprache und Kultur in den Kantonen Tessin/Ticino und Graubünden/Grischun/Grigioni.

70. Nach den Artikeln 21 und 22 des Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften<sup>33</sup> gewährt der Bund dem Kanton Graubünden einen jährlichen Beitrag von rund 5,2 Millionen Franken für Massnahmen zum Schutz und zur Förderung der romanischen und italienischen Sprache und Kultur in Graubünden/Grischun/Grigioni.<sup>34</sup> Die Kulturbotschaft sieht für den Zeitraum 2021–2024 einen Gesamtbetrag von 21 Millionen Franken für die Förderung von Kultur und Sprache im Kanton Graubünden vor.<sup>35</sup>

71. Am 9. Juni 2022 unterzeichneten das Bundesamt für Kultur (BAK) und der Kanton Graubünden eine Leistungsvereinbarung zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und italienischen Sprache und Kultur für die Periode 2021–2024.<sup>36</sup> Die sprachliche und regionale Vielfalt gehört zu den Prioritäten dieser Vereinbarung: Unterstützt werden verschiedene Massnahmen zur Stärkung der Mehrsprachigkeit des Kulturangebots (Übersetzung von Kulturprojekten und -veranstaltungen, mehrsprachige Veranstaltungen) und des Austauschs zwischen Sprachgemeinschaften und Regionen (Führungen, Aufführungen auf anderen Bühnen, Kulturprojekte) sowie die Reflexion über diese Themen. Neu sollen rätoromanische Kinder und Jugendliche ausserhalb des angestammten Sprachgebiets sowohl im Kanton Graubünden wie auch ausserkantonale dabei unterstützt werden, Sprache und Kultur zu erlernen und zu leben. Der Bund stellt 400 000 Franken pro Jahr zur Verfügung, um Projekte in der rätoromanischen «Diaspora» zu unterstützen.

72. Die Vertreterinnen und Vertreter der rätoromanischsprachigen Minderheit gaben an, dass sie in einem ständigen und konstruktiven Dialog mit den Behörden über die Förderung der rätoromanischen Sprache und Kultur stehen. So lancierte das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) 2021 in Zusammenarbeit mit dem Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni, der Radiotelevision Svizra Rumantscha (RTR) und der *Lia Rumantscha*<sup>37</sup> die erste internationale Woche der rätoromanischen Sprache (Emna Rumantscha) unter dem Motto «Rumantsch: in ferm toc Svizra» (Rätoromanisch: ein starkes Stück Schweiz).

73. Vom Kanton Tessin und vom Bund finanzierte kulturelle Aktivitäten in italienischer Sprache werden in den italienischsprachigen Gebieten und ausserhalb ihres traditionellen Sprachgebiets organisiert (z. B. kulturelle Aktivitäten in Bern).

74. Der Kanton Freiburg unterstützt Zweisprachigkeitsprojekte ungeachtet der mehrheitssprachlichen Umgebung (z. B. Publikationen und Ausstellungen des Museums Murten, Murten Licht-Festival).<sup>38</sup> Im Berner Jura wurden einige kulturelle Aktivitäten der deutschsprachigen Minderheit von den Behörden unterstützt, darunter z. B. der Christliche Gesangsverein Moron.

75. Der Beratende Ausschuss würdigt das grosse und kontinuierliche finanzielle Engagement der Behörden zugunsten der Kultur und Sprache der sprachlichen Minderheiten. Er stellt ferner fest, dass die finanzielle Unterstützung für die sprachlichen Minderheiten nicht nur zur Erhaltung ihrer Kultur

<sup>31</sup> [Der Bundesrat verabschiedet die Kulturbotschaft 2021–2024 \(admin.ch\)](#).

<sup>32</sup> Kulturbotschaft 2016–2020.

<sup>33</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2009/821/de>.

<sup>34</sup> [Staatenbericht](#), Absatz 28.

<sup>35</sup> [Der Bundesrat verabschiedet die Kulturbotschaft 2021–2024 \(admin.ch\)](#).

<sup>36</sup> [Staatenbericht](#), Absatz 28.

<sup>37</sup> Die *Lia Rumantscha* ist die Dachorganisation aller rätoromanischen Sprach- und Kulturvereine in Graubünden/Grischun/Grigioni.

<sup>38</sup> [Staatenbericht](#), Absatz 84.



beiträgt, sondern auch dazu, das Bewusstsein für diese Sprachen und Kulturen ausserhalb ihrer traditionellen Stammlande zu fördern (siehe Artikel 10).

76. Die wirksame Umsetzung der in der Kulturbotschaft und in der Leistungsvereinbarung vom 9. Juni 2021 definierten Massnahmen wird sowohl den Behörden als auch den Sprachminderheiten helfen, die Voraussetzungen für die Weiterentwicklung der Sprachen und Kulturen der Sprachminderheiten als wesentliche Elemente ihrer Identität strukturiert zu fördern und damit die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zu unterstützen.

77. Der Beratende Ausschuss ermutigt die Behörden, die Sprache und Kultur der sprachlichen Minderheiten weiterhin zu unterstützen, auch durch eine nachhaltige Finanzierung.

#### Förderung und Unterstützung der Kultur der Jenischen, Sinti und Manouches (Artikel 5)

78. Die Kulturbotschaft sieht auch strategische Ziele des Bundes zur Förderung und Unterstützung der Kultur und Identität der Jenischen, Sinti und Manouches vor. Sie beziehen sich hauptsächlich auf die Schaffung von Halteplätzen und die Unterstützung von Kulturprojekten.

79. Seit 2017 stellt das Bundesamt für Kultur jährlich 50 000 Franken für die Förderung der Kultur und Identität der Jenischen, Sinti und Manouches zur Verfügung.<sup>39</sup> Diese Mittel werden vom Stiftungsrat der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», der sich paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern von Minderheitenorganisationen sowie Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden zusammensetzt, zur Finanzierung von Kulturprojekten der Minderheiten vergeben. Die Vergabe an die Minderheitenorganisationen erfolgt nach bestimmten im Voraus kommunizierten Kriterien.

80. Darüber hinaus dient der Aktionsplan des Bundes zur «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma» aus dem Jahr 2016 als Orientierung für die Notwendigkeit der Förderung der Kultur der Jenischen, Sinti, Manouches und Roma. Für die Umsetzung dieses Aktionsplans wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

81. Vertreterinnen und Vertreter der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches forderten eine bessere Anerkennung und Wahrnehmung ihrer jeweiligen Kultur durch die Mehrheitsbevölkerung. Ausserdem gaben sie an, dass die verfügbaren Mittel für die Durchführung ihrer Aktivitäten nicht ausreichend sind. In diesem Zusammenhang wiesen sie auch auf die Notwendigkeit eines kontinuierlichen Dialogs in Form regelmässiger Treffen aller Vertreterinnen und Vertreter der Jenischen, Sinti und Manouches und der Bundesbehörden hin, um die kulturellen Bedürfnisse dieser Minderheiten zu besprechen. Dies würde auch zu transparenten Rahmenbedingungen für die Finanzierung beitragen.

82. Der Erhalt und die Weiterentwicklung der Identität und der Kultur von Personen mit fahrender Lebensweise bedingt auch die Möglichkeit, den Lebensunterhalt der Familie bestreiten zu können.<sup>40</sup> In diesem Zusammenhang betonten die Vertreterinnen und Vertreter der Jenischen, Sinti und Manouches wie wichtig es für sie ist, ihre beruflichen Tätigkeiten frei ausüben zu können, vor allem als Selbständigerwerbende im Handel (namentlich als Handelsreisende) und in einem Handwerk, das mit ihrer jeweiligen Kultur und Identität verbunden ist.

83. Der Beratende Ausschuss wurde darüber informiert, dass die Covid-19-Pandemie negative Auswirkungen auf die beruflichen Tätigkeiten von Jenischen, Sinti und Manouches hatte. Aufgrund der Pandemie sagten einige Kunden Arbeitseinsätze von Jenischen, Sinti und Manouches ab (z. B. Messerschleifen in Küchen).<sup>41</sup> Es wurde auch berichtet, dass während der Pandemie der Strassenhandel untersagt war. Dies führte nicht nur zu Einkommensverlusten, sondern stellte auch ein Hindernis für die Ausübung der Lebensweise der Jenischen, Sinti und Manouches dar.

84. Der Beratende Ausschuss erinnert daran, dass die für die kulturellen Aktivitäten nationaler Minderheiten bereitgestellten Mittel angemessen sein sollten, um die Erhaltung ihrer Kultur und Identität zu gewährleisten. Er bekräftigt ferner, dass die finanzielle Unterstützung für Projekte zugunsten der Erhaltung und Entwicklung der Identität und Kultur von Menschen mit fahrender Lebensweise durch frei zugängliche, faire und transparente Verfahren erfolgen muss. Darüber hinaus müssen die Anliegen der Angehörigen nationaler Minderheiten in Bezug auf ihr Recht auf Erhalt und Weiterentwicklung ihrer spezifischen Identität und Kultur angehört und bei Entscheidungen über die Vergabe von Mitteln effektiv berücksichtigt werden. Der Beratende Ausschuss betont schliesslich, dass die Kultur der Jenischen, Sinti, Manouches und Roma eine Reihe spezifischer Werte und Bräuche mit wichtigen Komponenten – wie verschiedene traditionelle Tätigkeiten in Handwerk und Gewerbe – umfassen.

<sup>39</sup> [Staatenbericht](#), Absatz 151.

<sup>40</sup> Siehe [Viertes Gutachten des Beratenden Ausschusses über die Schweiz](#), Absatz 44.

<sup>41</sup> Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», Coronavirus und Halteplätze für fahrende Jenische, Sinti und Roma – aktualisierte Empfehlungen in Absprache mit dem Bundesamt für Kultur. An alle für die Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma zuständigen Stellen der Kantone und Gemeinden, 3. März 2021.

85. Der Beratende Ausschuss begrüsst den strukturierten und im Wesentlichen bedarfsgerechten Ansatz der Bundesbehörden für die Gewährung von Unterstützung zum Schutz und zur Förderung der Kultur und Identität der Jenischen, Sinti und Manouches. Er ist jedoch der Ansicht, dass die bereitgestellten Mittel für Jenische, Sinti und Manouches nicht ausreichen, um ihre Bedürfnisse im Kulturbereich umfassend und angemessen zu erfüllen.

86. Der Beratende Ausschuss ist ausserdem der Auffassung, dass das traditionelle Handwerk und die Traditionen der Jenischen, Sinti und Manouches, die einen wesentlichen Bestandteil ihrer Kultur und Identität bilden, gefördert werden sollten. In Anbetracht der negativen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Wahrnehmung kultureller sowie wirtschaftlicher und sozialer Rechte der Jenischen, Sinti und Manouches mit fahrender Lebensweise ist der Beratende Ausschuss der Ansicht, dass entsprechende Massnahmen seitens der Behörden erforderlich wären, um diese Minderheiten vor negativen Folgen von Krisen zu schützen oder um solche abzufedern. Denkbar wäre beispielsweise eine Ermässigung der Standplatzgebühren oder eine andere finanzielle Unterstützung dieser Minderheiten, um sicherzustellen, dass Angehörige nationaler Minderheiten die in Artikel 5 des Rahmenübereinkommens garantierten Rechte uneingeschränkt wahrnehmen können. Er fordert die Behörden auf, die getroffenen Massnahmen in enger Zusammenarbeit mit den Angehörigen der betroffenen Minderheiten zu evaluieren und allfällige Defizite zu beheben.

87. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, einen regelmässigen Austausch mit den Vertreterinnen und Vertretern der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches zu pflegen, um deren Bedürfnisse im Hinblick auf eine wirksame Förderung ihrer Kultur und Geschichte zu ermitteln und gegebenenfalls eine weitere Aufstockung der finanziellen Unterstützung dieser Minderheiten zur Förderung ihrer Kultur in Betracht zu ziehen. Die finanzielle Unterstützung sollte auch die Förderung des traditionellen Handwerks und der traditionellen Berufe als wichtigen Bestandteil ihrer Kultur und Identität beinhalten.

88. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, die Massnahmen, die zur Abfederung der sozioökonomischen Folgen der Covid-19-Pandemie speziell für Angehörige der Jenischen, Sinti und Manouches ergriffen wurden, in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Minderheiten zu evaluieren und allfällige Defizite zu beheben.

### Dauerquartiere und Transitplätze für Jenische, Sinti und Manouches (Artikel 5)

89. Die Schweizer Behörden unterscheiden zwischen «Standplätzen», d. h. den im Winter belegten Plätzen, und «Durchgangsplätzen», die lediglich für kurze Aufenthalte hauptsächlich im Sommer benutzt werden, sowie «Transitplätzen», grösseren Flächen in der Nähe von Hauptverkehrsachsen, die hauptsächlich von nichtschweizerischen Personen mit fahrender Lebensweise genutzt werden. Derzeit gibt es in der Schweiz 16 Standplätze, 24 Durchgangsplätze und 7 Transitplätze. Gemäss aktuellen Daten<sup>42</sup> ist die Zahl der Standplätze um einen gestiegen (16 im Jahr 2020, vorher waren es 15)<sup>43</sup>, während die Zahl der Durchgangsplätze weiter abgenommen hat (32 im Jahr 2016 und 24 im Jahr 2020).<sup>44</sup> Bei den Transitplätzen hat sich die Situation in den letzten fünf Jahren verbessert (7 im Jahr 2020, vorher waren es 5).<sup>45</sup>

90. In der Schweiz leben rund 30 000 Jenische, von denen 2000 bis 3000 eine nomadische oder halbnomadische Lebensweise pflegen.<sup>46</sup> Genaue Daten über Sinti und Manouches liegen nicht vor, aber sie sind weit weniger zahlreich als Jenische. Gemäss dem Bericht der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» (im Folgenden «die Stiftung») aus dem Jahr 2021<sup>47</sup> bräuchten Jenische und Sinti zwischen 40 und 50 Standplätze, um ihre Kultur ausüben zu können. Ein Dauerquartier wird vor allem im Winter, ausserhalb der Reisezeiten, benötigt, kann aber auch erforderlich sein, wenn Kinder im schulpflichtigen Alter vorhanden oder Personen erkrankt sind. In Bezug auf die Durchgangsplätze, die in der Regel zwischen Frühling und Herbst genutzt werden, spricht der genannte Bericht von rund 80 benötigten Plätzen.<sup>48</sup>

<sup>42</sup> Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», Halteplätze für fahrende Jenische, Sinti und Roma in der Schweiz: Aktuelle Ausgangslage und künftiger Handlungsbedarf, 2021, verfügbar unter [Bericht-2021-Halteplätze-für-fahrende-Jenische-Sinti-und-Roma-in-der-Schweiz.pdf](#) (stiftung-fahrende.ch).

<sup>43</sup> [Viertes Gutachten des Beratenden Ausschusses über die Schweiz](#), Absatz 48.

<sup>44</sup> Siehe Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», Halteplätze für fahrende Jenische, Sinti und Roma in der Schweiz – Aktuelle Ausgangslage und künftiger Handlungsbedarf, S. 21, 2021, verfügbar unter [Bericht-2021-Halteplätze-für-fahrende-Jenische-Sinti-und-Roma-in-der-Schweiz.pdf](#) (stiftung-fahrende.ch).

<sup>45</sup> ebd.

<sup>46</sup> <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/jenische-und-sinti-als-nationale-minderheit/weiterfuehrende-informationen.html>

<sup>47</sup> Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», Halteplätze für fahrende Jenische, Sinti und Roma in der Schweiz – Aktuelle Ausgangslage und künftiger Handlungsbedarf, 2021, *loc. cit.*, verfügbar unter [Bericht-2021-Halteplätze-für-fahrende-Jenische-Sinti-und-Roma-in-der-Schweiz.pdf](#) (stiftung-fahrende.ch).

<sup>48</sup> ebd.

91. Von den bestehenden 7 Transitplätzen werden nur 3 vorübergehend genutzt.<sup>49</sup> Während einige der Durchgangsplätze auch von ausländischen Fahrenden genutzt werden können, sind andere ausschliesslich Schweizerinnen und Schweizern mit fahrender Lebensweise vorbehalten. Daher steigt der Bedarf an Transitplätzen. Dies ist der Grund, weshalb ausländische Fahrende auf der Durchreise Orte für Spontanhalte nutzen, die nicht für sie reserviert sind. Aufgrund der irregulären Belegung und der Konkurrenz um den spärlich verfügbaren Raum entstehen Konflikte mit der einheimischen Bevölkerung beziehungsweise den Jenischen, Sinti und Manouches mit fahrender Lebensweise (siehe Artikel 6). Berichten zufolge werden etwa 10 Transitplätze benötigt, um den Mangel zu beheben.<sup>50</sup>

92. Während der Covid-19-Pandemie verschlechterte sich die Situation bei den Stand- und Durchgangsplätzen für Jenische, Sinti und Manouches.<sup>51</sup> Es wurde berichtet, dass bestimmte Kantone und Gemeinden vorübergehend einige bestehende Standplätze geschlossen hatten, wodurch Personen mit einer fahrenden Lebensweise der Möglichkeit beraubt wurden, ihre Kultur frei auszuüben und während der Pandemie zusätzlichen Gesundheitsrisiken ausgesetzt waren.

93. Vertreterinnen und Vertreter der Jenischen, Sinti und Manouches erklärten, dass der Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen nach wie vor ein grosses Problem darstellt und zu Vorurteilen und Anfeindungen gegen sie beiträgt. Im Kanton St. Gallen wurde zum Beispiel die Schaffung eines neuen Durchgangsplatzes in Thal in Erwägung gezogen, diese Pläne wurden jedoch von der Gemeinde nicht ausgeführt, angeblich aus Angst, dass die Bevölkerung gegen den Bau des Platzes klagen würde. Vertreterinnen und Vertreter der *Radgenossenschaft der Landstrasse*, der Dachorganisation der Jenischen, Sinti und Manouches, hatten gegen den Beschluss der Gemeinde vom 20. Mai 2019, mit dem der Vorschlag zur Einrichtung eines neuen Durchgangsplatzes abgelehnt wurde, Beschwerde eingereicht.<sup>52</sup> Mit Urteil vom 18. März 2021 anerkannte das Bundesverwaltungsgericht zwar die Einspracheberechtigung der *Radgenossenschaft der Landstrasse* gegen den Entscheid der Gemeinde<sup>53</sup>, wies die Beschwerde letztlich jedoch ab. Gegen diesen Entscheid erhob die *Radgenossenschaft der Landstrasse* Beschwerde beim Bundesgericht<sup>54</sup>, das mit Urteil vom 18. Mai 2022 die Beschwerde mit der Begründung abwies, die *Radgenossenschaft der Landstrasse* habe nicht nachgewiesen, dass eine ausreichend grosse Zahl ihrer Mitglieder ein rechtliches Interesse an der Sache habe.

94. Der Kanton Neuenburg hatte 2019 beschlossen, in Vaumarcus einen Durchgangsplatz für Jenische, Sinti und Manouches zu schaffen.<sup>55</sup> Gegen diese Entscheidung reichten die Naturschutzorganisationen WWF und Pro Natura Rekurs ein. 2021 gab das kantonale Verwaltungsgericht der Beschwerde statt. Infolgedessen wurde das Bauvorhaben gestoppt.<sup>56</sup> Nach Angaben der Behörden stellt der Kanton Neuenburg schweizerischen Staatsangehörigen mit fahrender Lebensweise seit 2017 und bis zur Schaffung eines offiziellen Platzes einen provisorischen Stellplatz für 20 Wohnwagen zur Verfügung.

95. Die Vertreterinnen und Vertreter der Jenischen, Sinti und Manouches bedauerten zudem, dass der Aktionsplan des Bundes aus dem Jahr 2016 «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und Förderung der Kulturen der Jenischen, Sinti, Manouches und Roma in der Schweiz» («der Aktionsplan»)<sup>57</sup> nicht erfolgreich umgesetzt wurde. Es wurden keine genauen Fristen festgelegt, keine konkreten Massnahmen entwickelt und kein Überwachungsmechanismus für die wirksame Umsetzung eingerichtet. Darüber hinaus wurden nach einem 2018 erstellten Zwischenbericht über die Umsetzung des Aktionsplans<sup>58</sup> keine Folgetreffen oder -veranstaltungen organisiert, um die Ergebnisse und das weitere Vorgehen zu erörtern (siehe auch Artikel 15).

96. Nach Angaben der Bundesbehörden arbeiten Bund und Kantone gemeinsam an der Behebung des Mangels an Standplätzen. Der Aktionsplan von 2016 diente als Leitfaden für alle Arbeiten auf Bundesebene und mit Partnerorganisationen. Die Kantone erhielten finanzielle Mittel für die Einrichtung von Stand- und Durchgangsplätzen. Was die Transitplätze anbelangt, so erarbeitet der Bund unter der Leitung des Bundesamts für Kultur in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Raumentwicklung und den Kantonen derzeit ein neues Konzept, das sich mit den räumlichen Bedürfnissen der ausländischen Fahrenden befasst. Konkrete Beispiele: Im Februar 2020 stimmte die Bevölkerung des

<sup>49</sup> ebd., S. 5.

<sup>50</sup> ebd., S. 32.

<sup>51</sup> ebd., S. 18.

<sup>52</sup> [Staatenbericht](#), Absatz 157.

<sup>53</sup> ebd.

<sup>54</sup> ebd.

<sup>55</sup> [Staatenbericht](#), Absatz 163.

<sup>56</sup> ebd.

<sup>57</sup> [Aktionsplan Jenische, Sinti, Roma: Bundesrat bestätigt die Stossrichtung \(admin.ch\)](#).

<sup>58</sup> Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», Eidgenössisches Departement des Innern, Bundesamt für Kultur 2018b.

Kantons Bern für die Schaffung eines Transitplatzes in Wileroltigen für Ausländerinnen und Ausländer mit fahrender Lebensweise.<sup>59</sup> Die Bauarbeiten für diesen Transitplatz sollen 2024 abgeschlossen werden. Im Kanton Bern werden ausserdem weitere Stand- und Durchgangsplätze gebaut. Namentlich in Herzogenbuchsee, Muri und Erlach befinden sich Stand- und Durchgangsplätze in Planung oder im Bau.<sup>60</sup> Im Kanton Basel-Stadt wurde im November 2018 ein Stand- und Transitplatz mit zehn Stellplätzen eröffnet.<sup>61</sup> Der Platz kann sowohl von Angehörigen schweizerischer Minderheiten mit fahrender Lebensweise (Jenische, Sinti und Manouches) als auch von ausländischen Fahrenden genutzt werden.<sup>62</sup> Im Sommer dient er als Transitplatz und im Winter als Standplatz.

97. Der Beratende Ausschuss bekräftigt, dass die nomadische oder halbnomadische Lebensweise der Jenischen, Sinti, Manouches und Roma – unabhängig davon, ob sie Schweizer Staatsangehörige sind oder nicht – eines der wesentlichen Elemente ihrer Geschichte, Kultur und Identität darstellt. Für die Schaffung von Stand-, Transit- und Durchgangsplätzen sind zwar in erster Linie die Kantone zuständig, der Bund könnte aber eine führende Rolle übernehmen, um die Blockade zu beenden und dafür zu sorgen, dass die internationalen Menschenrechtsverpflichtungen der Schweiz von den Kantonen und Gemeinden tatsächlich eingehalten werden.

98. Der Beratende Ausschuss begrüsst die Bemühungen und die Bereitschaft des Bundes, den Mangel an öffentlichen Stand-, Transit- und Durchgangsplätzen zu beheben. In diesem Zusammenhang möchte der Beratende Ausschuss mit Genugtuung die Schaffung eines Transitplatzes in Wileroltigen im Kanton Bern erwähnen, der ausländischen Fahrenden vorbehalten sein wird. Nach Ansicht des Beratenden Ausschusses könnte dies als Beispiel für die anderen Kantone dienen, um die Situation zu verbessern. Er begrüsst auch, dass sowohl die Bundes- als auch die Kantonsbehörden bei der Planung neuer Plätze die Interessen von ausländischen Fahrenden berücksichtigen (siehe auch Artikel 3).

99. Trotz der Bemühungen des Bundes, einschliesslich der finanziellen Beiträge an die Kantone, ist der Beratende Ausschuss der Ansicht, dass die getroffenen Massnahmen in der Praxis unzureichend sind. Er schliesst sich den Feststellungen der Stiftung in Bezug auf den Mangel an öffentlichen Stand-, Transit- und Durchgangsplätzen an und bedauert zutiefst, dass der Aktionsplan von 2016 nicht angemessen umgesetzt wurde, um hier Abhilfe zu schaffen. Der Beratende Ausschuss ist beunruhigt über diese Situation, weil sie die Möglichkeiten der Jenischen, Sinti und Manouches, ihre traditionelle fahrende Lebensweise beizubehalten, einschränkt und ausserdem die Tatsache ausser Acht lässt, dass eine wachsende Zahl junger Jenischer, Sinti und Manouches den Wunsch äussert, diese Tradition beizubehalten.

100. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf allen Ebenen auf, die Zahl der Stand-, Durchgangs- und Transitplätze in Zusammenarbeit mit den wichtigen Interessengruppen, einschliesslich der betroffenen Gemeinschaften, zu erhöhen.

101. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden nachdrücklich auf, einen Überwachungsmechanismus für die wirksame Umsetzung des Aktionsplans zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Fahrenden und zur Förderung der Kultur der Jenischen, Sinti, Manouches und Roma einzurichten und dafür zu sorgen, dass die Beteiligung aller relevanten Akteure, einschliesslich der Angehörigen der betroffenen Gemeinschaften, an den Entscheidungsverfahren gewährleistet ist.

### Spontanhalte (Artikel 5)

102. In der Bundesgesetzgebung gibt es keine gesetzliche Definition für «Spontanhalt».<sup>63</sup> Aus der Verwendung des Begriffs in der Praxis lassen sich unter anderem folgende Kriterien ableiten: (i) der Halt erfolgt auf einem Grundstück, das nicht als offizieller Durchgangs-, Stand- oder Transitplatz ausgeschieden ist; (ii) gehalten wird auf privatem (oder seltener öffentlichem) Grund, der normalerweise anders genutzt wird, insbesondere für landwirtschaftliche Zwecke; (iii) der Grundeigentümer (im Allgemeinen eine Landwirtin oder ein Landwirt) und die Fahrenden schliessen eine mündliche oder schriftliche Vereinbarung für den Halt ab; (iv) der Halt ist vorübergehend, d. h. er erfolgt in der Regel ein- oder zweimal pro Jahr für höchstens vier Wochen; (v) es handelt sich oft um kleinere Gruppen von Fahrenden, wobei die Personen In- oder Ausländer sein können.<sup>64</sup>

<sup>59</sup> [Staatenbericht](#), Absatz 146.

<sup>60</sup> ebd.

<sup>61</sup> [Staatenbericht](#), Absatz 163.

<sup>62</sup> ebd.

<sup>63</sup> Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), «Fahrende Lebensweise: Der spontane Halt, Rechtslage, Praxis und Handlungsempfehlungen», 1. Mai 2020, S. 5, verfügbar unter [Spontanhalt – Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende \(stiftung-fahrende.ch\)](#).

<sup>64</sup> ebd.



103. In Bezug auf den rechtlichen Rahmen für Spontanhalte gibt es verschiedene Erlasse mit einschlägigen Bestimmungen. Gemäss dem Bundesgesetz über die Raumplanung sind Spontanhalte nicht genehmigungspflichtig.<sup>65</sup> Auf kantonaler Ebene ist die Rechtslage für Spontanhalte unterschiedlich. Einige Kantone haben Spontanhalte ausdrücklich gesetzlich regelt, andere hingegen nicht.<sup>66</sup> Der Bund erachtet Spontanhalte als ein wichtiges Mittel, um den Mangel an Standplätzen vorübergehend zu kompensieren.

104. Die Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses gaben an, dass das Fehlen präziser Regeln für Spontanhalte zu Unklarheiten führt, wie diese in der Praxis gehandhabt werden sollen. Die unterschiedliche Rechtslage in den Kantonen macht Spontanhalte schwierig und unberechenbar. Weitere praktische Hürden wurden auch im Zusammenhang mit der Umsetzung von Vorschriften zur Landnutzung oder anderen gesetzlichen Einschränkungen auf kommunaler Ebene genannt (z. B. Campingregeln).

105. Der Beratende Ausschuss ist der Ansicht, dass das Fehlen klarer und vorhersehbarer gesetzlicher Bestimmungen für Spontanhalte von Jenischen, Sinti und Manouches mit fahrender Lebensweise zu unverhältnismässigen Formalitäten führen kann, was die Lebensweise der Fahrenden stark behindert. Der Beratende Ausschuss unterstreicht deshalb die Notwendigkeit, klare und vorhersehbare gesetzliche Bestimmungen und Verfahren zur Regelung von Spontanhalten zu erlassen.

106. Der Beratende Ausschuss ermutigt die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden, in Absprache mit den betroffenen Akteuren, einschliesslich der betroffenen Gemeinschaften, gesetzliche Bestimmungen für Spontanhalte, die den Erfordernissen der Klarheit und der Vorhersehbarkeit entsprechen, auszuarbeiten und umzusetzen.

### Interkultureller Dialog und gegenseitige Achtung (Artikel 6)

107. Die Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses gaben an, dass in der Gesellschaft ein allgemeines Klima der Toleranz gegenüber den sprachlichen Minderheiten herrscht. Die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden tragen durch verschiedene Massnahmen und Programme zu einem Klima des gegenseitigen Verständnisses und der Achtung gegenüber den sprachlichen Minderheiten bei (siehe Artikel 5). Am 23. September 2018 wurde die Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule»<sup>67</sup>, welche die Anzahl der obligatorischen Sprachen in der Primarschule im Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni einschränken wollte, von der Stimmbevölkerung abgelehnt (siehe Artikel 14). Dies wurde von den Vertreterinnen und Vertretern der rätoromanischsprachigen Minderheit positiv aufgenommen. Die sprachlichen Minderheiten betonten die Notwendigkeit, die Amtssprachen der Eidgenossenschaft sowohl in der Bundesverwaltung als auch in den kantonalen Verwaltungen der zwei- und dreisprachigen Kantone zu fördern (siehe Artikel 10 und 15).

108. Im Jahr 2019 führte das Bundesamt für Statistik eine Erhebung zum Thema «Fahrende Lebensweise» durch, um ein Bild der Herausforderungen, die sich für das Zusammenleben verschiedener Bevölkerungsgruppen in der Schweiz stellen, zu zeichnen. Die Ergebnisse geben Aufschluss über die gesellschaftliche Akzeptanz der fahrenden Lebensweise in der Schweiz. Zwei Drittel (67 %) der Bevölkerung fanden, dass Menschen mit fahrender Lebensweise Teil der Schweizer Vielfalt sind, während knapp ein Drittel (31 %) dieser Aussage widersprach. 56 Prozent der Bevölkerung sagten, sie würden es begrüßen, wenn die Schweiz mehr für diese Menschen tun würde, 43 Prozent sprachen sich dagegen aus. Die Erhebung kommt zum Schluss, dass die fahrende Lebensweise im Allgemeinen zwar akzeptiert wird, sich die Bevölkerung aber eher nicht einig ist, ob zu ihrer Unterstützung und Förderung mehr getan werden sollte.<sup>68</sup>

109. Ausserdem ergab die Erhebung, dass die Bevölkerung insgesamt wenig über die Jenischen, Sinti und Manouches weiss. Obwohl 63 Prozent der Bevölkerung fanden, dass die Kultur von Minderheiten mit fahrender Lebensweise eine Bereicherung für die Schweiz ist, waren 75 Prozent der Meinung, dass es mehr Aufklärung zur Geschichte und Kultur der Jenischen, Sinti und Manouches braucht. So bezeichneten beispielsweise 82,4 Prozent der Befragten das von *Pro Juventute* begangene Unrecht als «schockierend». *Pro Juventute* betrieb bis in die 1970er-Jahre die halboffizielle Politik, jensische Eltern einzuweisen und ihre Kinder von «normalen» Schweizer Bürgern adoptieren zu lassen.<sup>69</sup> Im Rahmen der Aktion «Kinder der Landstrasse» wurden 600 jensische Kinder ihren Familien

<sup>65</sup> Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), «Fahrende Lebensweise: Der spontane Halt, Rechtslage, Praxis und Handlungsempfehlungen», 1. Mai 2020, *loc. cit.*, verfügbar unter [Spontanhalt – Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende \(stiftung-fahrende.ch\)](https://www.stiftung-fahrende.ch/).

<sup>66</sup> ebd.

<sup>67</sup> Einzelheiten siehe [Viertes Gutachten des Beratenden Ausschusses über die Schweiz](#), Absätze 60 und 105.

<sup>68</sup> Siehe Bericht «Rassistische Diskriminierung in der Schweiz», S. 174, verfügbar unter [Bericht Rassistische Diskriminierung in der Schweiz \(admin.ch\)](#).

<sup>69</sup> [Viertes Gutachten des Beratenden Ausschusses über die Schweiz](#), Absatz 43.

weggenommen und in staatliche Obhut gegeben.<sup>70</sup> 65,8 Prozent gaben an, dass diese historischen Ereignisse in die Schulbücher aufgenommen werden sollten (siehe Artikel 12). Obwohl die Kultur dieser Gruppen als Bereicherung für die Schweiz angesehen wird, war die Mehrheit der Meinung, dass es nicht notwendig sei, sie zu fördern.<sup>71</sup>

110. Die Vertreterinnen und Vertreter von Jenischen, Sinti, Manouches und Roma wiesen auf die Notwendigkeit hin, das Wissen der Bevölkerungsmehrheit über ihre Geschichte und Kultur zu verbessern. Die Hauptsorge der Jenischen, Sinti, Manouches und Roma galt der Tatsache, dass die Mehrheit der Bevölkerung nicht über ihre Geschichte Bescheid weiss, insbesondere über die Roma, Sinti und Jenischen, die während des Zweiten Weltkriegs Opfer des Holocausts wurden, und über die von der *Pro Juventute* verübten Menschenrechtsverletzungen gegenüber jesischen Kindern. Die Lehrpläne und kantonalen Lehrmittel enthalten nicht genügend Informationen dazu (siehe Artikel 12). Die Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses wiesen auch darauf hin, dass Antiziganismus nicht als spezifische Form des Rassismus anerkannt wird.

111. Vertreterinnen und Vertreter der Roma berichteten über Probleme bei ihrer Inklusion in die Schweizer Gesellschaft und der Gleichheit vor dem Gesetz. Es wurde erwähnt, dass einige Mitglieder der Roma-Gemeinschaft aus Angst vor Diskriminierung ihre ethnische Zugehörigkeit nicht preisgeben. Um dem entgegenzuwirken, sind Massnahmen zur Sensibilisierung für die Geschichte und Kultur der Roma erforderlich. Sie wiesen auch auf die Notwendigkeit eines kontinuierlichen Dialogs mit den Behörden hin. Darüber hinaus betonten sie, dass sie auf angemessene finanzielle Unterstützung der Behörden für die Durchführung ihrer Aktivitäten angewiesen sind. Diese Unterstützung war laut Roma Foundation in den letzten vier Jahren unzureichend (für einen Zeitraum von vier Jahren wurden rund 10 000 CHF für alle Roma-Organisationen zur Verfügung gestellt).

112. In Bezug auf die Ausländerinnen und Ausländer, die im Sommer in die Schweiz reisen und die ihnen vorbehaltenen Transitplätze nutzen (siehe Artikel 3 und 5), wurde berichtet, dass die Beziehungen zwischen ihnen und den Jenischen, Sinti, Manouches und Roma mit Schweizer Staatsangehörigkeit manchmal angespannt sind. Der Beratende Ausschuss wurde insbesondere darüber informiert, dass bestimmte Gruppen abgeneigt sind, eine Einrichtung, in der ausländische Fahrende Halt machen, zu nutzen oder mit ihnen zu teilen. Diese Abneigung sei vor allem darauf zurückzuführen, dass ausländische Staatsangehörige für gewöhnlich in grossen Gruppen reisen und daher andere Bedürfnisse in Bezug auf die Plätze haben. Die Spannungen verschärfen sich aufgrund des Mangels an Plätzen (siehe Artikel 5).

113. Vertreterinnen und Vertreter der jüdischen Minderheit berichteten, dass antisemitische Vorfälle in den letzten Jahren in engem Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie zugenommen hätten. Im Bericht für das Jahr 2020 hat die «Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation» (CICAD) 141 besorgniserregende Vorfälle festgehalten – Tendenz steigend (+41 % im Vergleich zum Vorjahr). Antisemitische Vorfälle wurden vor allem im Internet und in den Medien registriert. Gemäss dem jüngsten Bericht des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes von 2021 ist eine Zunahme der registrierten antisemitischen Vorfälle in der realen Welt, insbesondere in Form von Beleidigungen und verbalen Belästigungen, sowie in der digitalen Welt zu verzeichnen (Steigerung um 66 % im Vergleich zum Vorjahr). Beide Organisationen betonten die äusserst negativen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf Hassreden, insbesondere Hassreden im Internet, in Social-Media-Kommentaren von Anhängerinnen und Anhänger von Verschwörungstheorien und sogenannten «Corona-Rebellen», die einen Nährboden für solche Diskriminierungen bilden.

114. Der Beratende Ausschuss wurde auch über den zunehmenden antimuslimischen Rassismus in der Schweiz während der letzten Jahre informiert. Nach einem deutlichen Anstieg der Vorfälle gegen Muslime im Jahr 2015 zeigt das Datenerfassungssystem DoSyRa<sup>72</sup> seit 2016 eine konstant hohe Zahl von Fällen. Im Jahr 2020 wurden 55 antimuslimische Vorfälle registriert (von insgesamt 572 Meldungen) und im Jahr 2019 ebenfalls 55 Vorfälle (von insgesamt 352 Meldungen).<sup>73</sup> Feindseligkeit, die in die Kategorie des antiarabischen Rassismus fallen, sind auch immer noch häufig (46 Fälle im Jahr 2020 und 28 im Jahr 2019).<sup>74</sup> Laut dem Bericht des Beratungsnetzes für Rassismopfer von 2021 ist Muslimfeindlichkeit nach Fremdenfeindlichkeit und antischwarzem Rassismus (siehe unten) der am

<sup>70</sup> Siehe Webseiten des Europarats und des OSZE/ODIHR zu diesem Thema unter: [Schweiz \(coe.int\)](https://www.coe.int/).

<sup>71</sup> Siehe Bericht «Rassistische Diskriminierung in der Schweiz», S. 175, verfügbar unter [Bericht Rassistische Diskriminierung in der Schweiz \(admin.ch\)](#).

<sup>72</sup> Dokumentationssystem Rassismus. Bei diesem Dokumentations- und Monitoringsystem handelt es sich um eine gemeinsame Datenbank, die sowohl der internen Fallverwaltung als auch dem allgemeinen Monitoring dient. Die teilnehmenden Beratungsstellen erfassen dort die von ihnen bearbeiteten Fälle. Die sensiblen Personendaten sind nur für die eingebende Stelle zugänglich. Die übrigen Daten enthalten das anonymisierte Profil des Falles.

<sup>73</sup> Siehe Bericht «Rassistische Diskriminierung in der Schweiz» 2019–2020, S. 145, verfügbar unter [Bericht Rassistische Diskriminierung in der Schweiz \(admin.ch\)](#).

<sup>74</sup> ebd.

häufigsten gemeldete Diskriminierungsgrund (53 Fälle).<sup>75</sup> Der Beratende Ausschuss wurde darüber informiert, dass die Zunahme des antimuslimischen Rassismus auch mit der Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» vom März 2021 zusammenhängt.<sup>76</sup>

115. Auch der Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung erwähnt antischarzen Rassismus.<sup>77</sup> Im Jahr 2019 verzeichnete das Datenerfassungssystem DoSyRa 132 Fälle von Rassismus gegen Schwarze Menschen bei insgesamt 352 Meldungen über rassistische Diskriminierung.<sup>78</sup> Im Jahr 2020 wurden bei insgesamt 572 Fällen von Rassismus 206 Fälle gegen Schwarze registriert.<sup>79</sup> Antischarzter Rassismus ist nach der allgemeinen Fremden- und Ausländerfeindlichkeit das am häufigsten genannte Diskriminierungsmotiv.<sup>80</sup> Laut dem Bericht des Beratungsnetzes für Rassismuscopfer von 2021, der auf der Datenbank DoSyRa basiert, ist antischarzter Rassismus mit 207 Nennungen nach der Fremdenfeindlichkeit (218 registrierte Fälle) das am häufigsten genannte Diskriminierungsmotiv.<sup>81</sup>

116. Der Beratende Ausschuss weist erneut darauf hin, dass «Artikel 6(2) die Verpflichtung der Vertragsparteien enthält, alle Menschen vor Gewalt und Diskriminierung aufgrund von Ethnie zu schützen, mit anderen Worten, nicht nur Menschen, die nationalen Minderheiten angehören».<sup>82</sup> Der Beratende Ausschuss bekräftigt ferner, dass sich ein allgemeiner Anstieg von fremdenfeindlich motivierten Hassverbrechen durchaus auch auf nationale Minderheiten auswirken kann. Er unterstreicht ferner, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, 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. «Minderheiten können in einer Gesellschaft nicht gedeihen, in der Vielfalt nicht toleriert wird oder sogar als Vorwand für Hassverbrechen und Diskriminierung dient.»<sup>83</sup>

117. Erstens begrüsst der Beratende Ausschuss das allgemeine Klima des Respekts gegenüber den sprachlichen Minderheiten in der Gesellschaft; er ist jedoch der Ansicht, dass weitere Anstrengungen erforderlich sind, um die Praxis der Mehrsprachigkeit in den Verwaltungen des Bundes und der zwei- und dreisprachigen Kantone zu fördern (siehe Artikel 10 und 15).

118. Zweitens nimmt der Beratende Ausschuss die Ergebnisse einer Erhebung zum Thema «Fahrende Lebensweise» mit Befriedigung zur Kenntnis, aus der hervorgeht, dass die Mehrheit der Befragten eine positive Einstellung gegenüber Personen mit einer fahrenden Lebensweise hat. Dennoch ist der Beratende Ausschuss der Ansicht, dass die insgesamt mangelhaften Kenntnisse der Bevölkerungsmehrheit über die Geschichte, die Kultur und die Tradition der Jenischen, Sinti, Manouches und Roma den interethnischen Dialog und eine inklusive Gesellschaft behindern. Der Beratende Ausschuss möchte betonen, dass der Aufbau einer Gesellschaft, die die gegenseitige Achtung und das Verständnis zwischen den verschiedenen ethnischen, religiösen und kulturellen Zugehörigkeiten fördert, von grösster Bedeutung ist.

119. Darüber hinaus bedauert der Beratende Ausschuss zutiefst, dass das Fehlen von Stand-, Durchgangs- und Transitplätzen zu Spannungen zwischen schweizerischen und ausländischen Personen mit fahrender Lebensweise führt (siehe auch Artikel 5).

120. Schliesslich ist der Beratende Ausschuss zutiefst besorgt über die zunehmende öffentliche Feindseligkeit, auch in den sozialen Medien, gegenüber Angehörigen der jüdischen Minderheit. Mit Bedauern stellt der Beratende Ausschuss eine ähnliche Haltung gegenüber den muslimischen Gemeinschaften und verschiedene Fälle von antischarztem Rassismus fest.

121. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, ihre Bemühungen zur Bekämpfung aller Formen von Rassismus und Intoleranz, einschliesslich Antiziganismus, Antisemitismus, Schwarzen- und Muslimfeindlichkeit, zu verstärken. Die Behörden sollten zudem ihre Bemühungen zur Verhinderung der Verbreitung von Hassreden in sozialen Medien verstärken, und zwar in enger

<sup>75</sup> Beratungsnetzwerk für Rassismuscopfer, Bericht zu rassistischer Diskriminierung in der Schweiz auf der Grundlage des Dokumentations-Systems Rassismus DoSyRa, verfügbar unter [EKR: Nationales Monitoring – Rassismuscopferfälle aus der Beratungsarbeit Januar bis Dezember 2021 \(1368-D\) \(admin.ch\)](#).

<sup>76</sup> <https://www.theguardian.com/world/2021/mar/07/switzerland-on-course-to-ban-wearing-of-burqa-and-niqab-in-public-places>

<sup>77</sup> Siehe Bericht «Rassistische Diskriminierung in der Schweiz», verfügbar unter [Bericht Rassistische Diskriminierung in der Schweiz \(admin.ch\)](#).

<sup>78</sup> Die Erfassungssystematik des Dokumentationsystems DoSyRa wurde 2020 revidiert. Daher lässt sich die Anzahl der Fälle nicht direkt mit den Vorjahren vergleichen. Aussagen zur Verteilung der Fälle bleiben hingegen vergleichbar.

<sup>79</sup> Siehe Bericht «Rassistische Diskriminierung in der Schweiz», S. 175, verfügbar unter [Bericht Rassistische Diskriminierung in der Schweiz \(admin.ch\)](#).

<sup>80</sup> ebd.

<sup>81</sup> Beratungsnetzwerk für Rassismuscopfer, Bericht zu rassistischer Diskriminierung in der Schweiz auf der Grundlage des Dokumentations-Systems Rassismus DoSyRa, verfügbar unter [EKR: Nationales Monitoring – Rassismuscopferfälle aus der Beratungsarbeit Januar bis Dezember 2021 \(1368-D\) \(admin.ch\)](#).

<sup>82</sup> [Beratender Ausschuss, Themenbezogener Kommentar Nr. 4](#), Absatz 55.

<sup>83</sup> [Beratender Ausschuss, Themenbezogener Kommentar Nr. 4](#), Absatz 55.

Zusammenarbeit mit den Internetdienstleistern und den von Hassreden am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppen.

### Schutz vor Feindseligkeit, Gewalt, Hassverbrechen und hassmotivierter Gewalt (Artikel 6)

122. Das Strafgesetzbuch enthält keine spezifischen Bestimmungen zu Hassverbrechen, obwohl Hassverbrechen im Rahmen der Bestimmungen über Diskriminierung und Hassreden verfolgt werden. Namentlich nach Artikel 261bis<sup>84</sup> des Schweizerischen Strafgesetzbuchs steht die Aufstachelung zu Hass oder Diskriminierung unter anderem aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Rasse, Ethnie oder Religion unter Strafe. Hassverbrechen werden von Polizei, Staatsanwaltschaft und Justiz nicht als eigene Kategorie erfasst.<sup>85</sup> Es fehlen auch Daten zu den Motiven für Hassverbrechen. Die einzigen verfügbaren Informationen über Hassverbrechen sind Statistiken des Bundesamts für Statistik über Verurteilungen im Zusammenhang mit den Artikeln 261 und 261bis des Strafgesetzbuches.<sup>86</sup> Der Nachrichtendienst des Bundes sammelt und analysiert die Urteile und Entscheide im Zusammenhang mit Artikel 261bis, und die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus unterhält eine Datenbank mit den Urteilen und Entscheiden der kantonalen Strafverfolgungsbehörden und Gerichte sowie des Bundesgerichts im Zusammenhang mit Artikel 261bis.<sup>87</sup>

123. Gemäss dem Bericht der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus aus dem Jahr 2021 registrierten verschiedene Organisationen in der Schweiz, die den deutsch-, italienisch- und rätoromanischsprachigen Raum abdecken, 1024 antisemitische Handlungen.<sup>88</sup> Diese Zahl stieg im Vergleich zu 2020, als 679 Vorfälle registriert wurden.<sup>89</sup>

124. Dem Beratenden Ausschuss wurden verschiedene Fälle rassistischer und fremdenfeindlicher, antisemitischer, antimuslimischer und antischwarzer hassmotivierter Gewalt gemeldet, die während des Berichtszeitraums begangen wurden. Unter anderem wurden rassistische und fremdenfeindliche Vorfälle gemeldet (z. B. Vandalismus an einem Schulgebäude und den umliegenden Einrichtungen mit Nazi-Symbolen, einschliesslich Hakenkreuz-Graffiti; Fotos schwarzer Migrantinnen und Migranten, die Teil einer Ausstellung zum Thema Migration waren, wurden mit Farbe beschmiert und zerkratzt). Es wurden auch körperliche Angriffe gegen Personen gemeldet (z. B. wurde eine Muslima, die ein Kopftuch trug, antimuslimisch beleidigt und von einem Mann von ihrem Fahrrad auf den Boden gestossen, wobei sie Verletzungen erlitt). Auch kommt es immer wieder zu Angriffen auf das Eigentum (z. B. wurde in einer Fussgängerunterführung ein Fenster, das zum Büro einer politischen Partei gehört, wiederholt mit rassistischen und antisemitischen Schmierereien, Aufklebern und Gewaltaufrufen verunstaltet).

125. Vertreterinnen und Vertreter der jüdischen Minderheit berichteten, dass sie in verschiedenen Bereichen Hass erleben und dass die Sicherheit für sie weiterhin eine Herausforderung darstellt. Es wurde auf einige mediatisierte Fälle hingewiesen. So wurde 2021 vor der Synagoge in Lausanne eine Packung Speck deponiert, und in Genf wurde Schweinefleisch gegen das Gebäude geworfen.<sup>90</sup> Vier Tage später versuchte eine Frau, die Türen der Synagoge der Jüdischen Liberalen Gemeinde von Genf mit Schweinefleisch zu beschmieren, bevor sie etwas davon in Richtung des Gebäudes warf.<sup>91</sup> Die Vertreterinnen und Vertreter der jüdischen Minderheit berichteten ausserdem, dass ihre grösste Sorge der Tatsache gilt, dass es in der Schweiz keine strafrechtliche Bestimmung gibt, die das Zeigen von Symbolen zur Verbreitung und Verherrlichung des Nationalsozialismus in der Öffentlichkeit verbietet. Sie erwähnten verschiedene Vorfälle, die sich im Jahr 2021 ereigneten. So wurden zum Beispiel im Februar 2021 antisemitische Parolen und ein Hakenkreuz in die Tür der Synagoge in Biel/Bienne geritzt. Im Januar 2021 wurde ein Zoom-Event der Jüdischen Liberalen Gemeinde Zürich (JLG) zum Museum in der Brunngasse von zahlreichen Personen mit Hitlerbildern und obszönen Schmierereien gestört.<sup>92</sup>

<sup>84</sup> Wortlaut Artikel 261bis: «Wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung zu Hass oder zu Diskriminierung aufruft; wer öffentlich Ideologien verbreitet, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung dieser Personen oder Personengruppen gerichtet sind; wer mit dem gleichen Ziel Propagandaaktionen organisiert, fördert oder daran teilnimmt; wer öffentlich durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabsetzt oder diskriminiert oder aus einem dieser Gründe Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, gröblich verharmlost oder zu rechtfertigen sucht; wer eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung verweigert, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.»

<sup>85</sup> Siehe Webseite des OSZE-ODIHR zur Berichterstattung über Hassverbrechen, verfügbar unter [Schweiz | HCRW \(osce.org\)](https://www.osce.org/schweiz).

<sup>86</sup> ebd.

<sup>87</sup> ebd.

<sup>88</sup> Antisemitismusbericht 2021, verfügbar unter folgendem Link: [antisemitismusbericht2021 \(swissjews.ch\)](https://www.swissjews.ch/antisemitismusbericht2021).

<sup>89</sup> ebd.

<sup>90</sup> Siehe [Rapport sur l'antisémitisme en Suisse romande 2020 | CICAD](#), S. 54.

<sup>91</sup> ebd.

<sup>92</sup> Siehe auch [Antisemitismusbericht 2021 des SIG und der GRA \(swissjews.ch\)](#).



126. Im Februar 2022 anerkannte der Bundesrat in seiner Stellungnahme zu einer parlamentarischen Motion, dass «das Zur-Schau-Stellen und Instrumentalisieren von Kennzeichen des Nationalsozialismus schockierend und sehr belastend sein kann, namentlich für die Opfer des Holocaust und ihre Angehörigen bzw. Nachkommen»<sup>93</sup>, hielt aber fest, dass «die öffentliche Verwendung rassistischer Symbole ohne Propagandazweck die Menschenwürde und den öffentlichen Frieden nur mittelbar zu beeinträchtigen vermag. Die Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16 der Bundesverfassung) gilt nicht absolut, sie kann zum Schutz der Rechte Dritter eingeschränkt werden. Es ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung aber hinzunehmen, dass auch stossende Ansichten vertreten werden, selbst wenn sie für die Mehrheit unhaltbar sind.»<sup>94</sup>

127. Die Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses wiesen auch darauf hin, dass zur Gewährleistung der vollständigen und effektiven Gleichstellung von Jenischen, Sinti, Manouches und Roma in allen Lebensbereichen Antiziganismus ausdrücklich verurteilt werden sollte.

128. In Anbetracht der hohen Sicherheitskosten, mit denen insbesondere jüdische und muslimische Gemeinschaften konfrontiert sind, hat der Bundesrat im Juli 2018 beschlossen, die Kosten für die Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen mitzufinanzieren. Darüber hinaus sollen ab dem 1. Januar 2023 Einrichtungen von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen höhere Unterstützungsbeiträge erhalten. Am 13. April 2022 beschloss der Bundesrat, dass in den Jahren 2023 bis 2027 die Mittel von 500 000 Franken pro Jahr auf 2,5 Millionen Franken erhöht werden sollen.<sup>95</sup> Mit den Beiträgen sollen insbesondere bauliche und technische Massnahmen sowie ganzheitliche Sicherheitskonzepte unterstützt werden.<sup>96</sup>

129. Der Beratende Ausschuss unterstreicht, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, geeignete Massnahmen zu treffen, um Menschen zu schützen, die wegen ihrer ethnischen oder religiösen Identität diskriminierenden, feindseligen oder gewalttätigen Handlungen oder der Androhung solcher Handlungen ausgesetzt sein können. Er bekräftigt ferner, dass alle Formen von Rassismus oder Intoleranz entschieden zu verurteilen und in strafrechtlich relevanten Fällen wirksam zu verfolgen und zu bestrafen sind.

130. Der Beratende Ausschuss ist zutiefst besorgt über den gemeldeten Anstieg von Hassverbrechen in den letzten Jahren. Er ist auch besorgt darüber, dass Hassverbrechen von den Strafverfolgungsbehörden nicht als eigene Kategorie von Straftaten erfasst werden. Der Mangel an Daten über die Motive von Hassverbrechen ist ebenfalls problematisch.

131. Der Beratende Ausschuss begrüsst die finanzielle Unterstützung zur Bewältigung von Sicherheitsproblemen, mit denen einige Gemeinschaften konfrontiert sind, teilt jedoch voll und ganz die Bedenken der jüdischen Minderheit und ist besorgt darüber, dass es keine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung gibt, die das Zeigen von Symbolen zur Verbreitung und Verherrlichung des Nationalsozialismus in der Öffentlichkeit verbietet.

132. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, die bestehende Gesetzgebung auszuschöpfen, um das öffentliche Zurschaustellen von Symbolen, die den Nationalsozialismus propagieren und verherrlichen, unter Strafe zu stellen und wirksam zu ahnden.

133. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, dafür zu sorgen, dass die vorgesehenen Massnahmen zur Bekämpfung von Hassverbrechen wirksam umgesetzt werden, um zu gewährleisten, dass Hassverbrechen gegen Angehörige nationaler Minderheiten und anderer in der Schweiz lebender Gemeinschaften effizienter erfasst und polizeilich untersucht werden und die mutmassliche Täterschaft entsprechend verfolgt wird.

134. Der Beratende Ausschuss ermutigt die Behörden, ihre Anstrengungen zur Bekämpfung von Hassverbrechen zu verstärken, u. a. durch die Erhebung aufgeschlüsselter Daten, die auch die Motive für Hassverbrechen berücksichtigen.

### Zugang zu den Medien (Artikel 9)

135. Der Service-public-Provider SRG-SSR bietet weiterhin mehrere Fernsehsendungen ausschliesslich in Minderheitensprachen an. Im Rahmen der laufenden Konzession, die am 1. Januar 2019 in Kraft trat und bis zum 31. Dezember 2024 gilt, hat der Bundesrat die SRG ausdrücklich zur Förderung des Sprachaustauschs zwischen den Regionen verpflichtet und eine entsprechende

<sup>93</sup> Einzelheiten siehe Webseite des Schweizer Parlaments, verfügbar unter [21.4354 | Keine Verherrlichung des Dritten Reiches. Nazismobilik im öffentlichen Raum ausnahmslos verbieten | Geschäft | Das Schweizer Parlament \(parlament.ch\)](#).

<sup>94</sup> ebd.

<sup>95</sup> [Schutz von Minderheiten: Unterstützungsbeiträge sollen erhöht werden \(admin.ch\)](#).

<sup>96</sup> ebd.

Berichtspflicht vorgesehen.<sup>97</sup> Allerdings enthält die SRG-Konzession keine quantitativen Vorgaben.<sup>98</sup> Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) ist die zuständige Stelle für die Überwachung der Einhaltung der Konzessionsbestimmungen durch die SRG.<sup>99</sup>

136. Die italienischsprachige Berichterstattung in den Kantonen Tessin und Graubünden/Grischun/Grigioni wird von den Redaktionen in Lugano und Chur sichergestellt. Zudem finanzieren der Bund und der Kanton Graubünden seit 2017 gemeinsam ein Angebot der Nachrichtenagentur Keystone-SDA für Italienischsprachige.<sup>100</sup>

137. Obwohl offenbar seitens des Kantons Graubünden/Grischun/Grigioni bei der Übersetzung von Medienmitteilungen in die italienische Sprache einiges verbessert wurde, bleibt die Organisation *Pro Grigioni Italiano* kritisch gegenüber der Medienpräsenz in der Region im Allgemeinen. Insbesondere hat der Korrespondent des Dienstes von Keystone-SDA seit der Gründung dreimal gewechselt, was der Stabilität und Kontinuität geschadet hat. Ausserdem wurde der Mehrwert von Keystone-SDA infrage gestellt. Die Lokalzeitungen wie *Il Grigione Italiano* und *Voce del San Bernardino* sowie die Online-Medienportale *laBregaglia.ch*, *ilBernina.ch* und *ilMoesano.ch* scheinen nicht viel von diesem Dienst zu profitieren, da sie oft dieselben Informationen von der SDA erhalten, beispielsweise die offiziellen (bereits ins Italienische übersetzten) Pressemitteilungen der Behörden. *Pro Grigioni Italiano* ist der Ansicht, dass sich die Stelle des italienischsprachigen SDA-Korrespondenten für das Graubünden auf aktuelle Nachrichten konzentrieren sollte, die von den offiziellen Informationen der Behörden abweichen.

138. Was die Berichterstattung in rätoromanischer Sprache betrifft, so haben der Bund, der Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni und die *Lia Rumantscha* angesichts der drohenden Schliessung der Tageszeitung *La Quotidiana* im Jahr 2019 gemeinsam das Projekt *Medias Rumantschas 2019* zur Förderung und Weiterentwicklung der rätoromanischen Medienlandschaft lanciert.<sup>101</sup> Ausserdem nahm 2020 die *Fundaziun Medias Rumantschas* als Nachfolgeorganisation der *Agentura da Novitads Rumantscha* ihre Tätigkeit auf.<sup>102</sup> Zweck dieser Institution ist es, die Produktion journalistischer Arbeiten in rätoromanischer Sprache zu fördern. Der Bund und die Kantone unterstützen die *Fundaziun Medias Rumantschas* mit jährlich 1,8 Millionen Franken.<sup>103</sup>

139. Die Vertreterinnen und Vertreter der rätoromanischen Gemeinschaft gaben an, dass sie mit der Präsenz des Rätoromanischen in Radio und Fernsehen grundsätzlich zufrieden sind.

140. Der Staatenbericht bestätigt die positive Entwicklung im Bereich der Medienberichterstattung zu den Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches anhand von verschiedenen Beispielen.<sup>104</sup> Im Kanton Freiburg widmete beispielsweise die lokale Tageszeitung *La Liberté* der jenischen Minderheit mehrere Hintergrundartikel.<sup>105</sup>

141. Die Vertreterinnen und Vertreter der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches wiesen dagegen auf die allgemein eher negative Darstellung ihrer Gemeinschaften in den Medien hin. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung stellte in ihrem Bericht 2019/2020 fest, dass sich negative Vorurteile gegenüber Personen mit fahrender Lebensweise besonders hartnäckig halten.<sup>106</sup> Sie wird immer wieder auf stigmatisierende und vorurteilsbehaftete Medienberichte über Personen mit fahrender Lebensweise aufmerksam gemacht. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass der Beschwerde- und Überwachungsmechanismus für Medieninhalte, der Schweizer Presserat, bei Jenischen, Sinti und Manouches zu wenig bekannt ist. Die Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses wiesen auch auf die Notwendigkeit hin, Programme zur Kultur, zu den Traditionen und zur Geschichte der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches zu lancieren. Dies würde auch zur Förderung des interkulturellen Dialogs beitragen.

142. Der Beratende Ausschuss teilt die generell positive Einschätzung der Vertreterinnen und Vertreter der sprachlichen Minderheiten, was die Medienberichterstattung in Italienisch und Rätoromanisch betrifft. Er begrüsst auch die finanzielle Unterstützung von Bund und Kantonen zur Förderung der Verwendung des Italienischen und des Rätoromanischen in den Medien. Darüber hinaus ist der

<sup>97</sup> [Staatenbericht](#), Absatz 39.

<sup>98</sup> ebd.

<sup>99</sup> ebd.

<sup>100</sup> [Staatenbericht](#), Absatz 40.

<sup>101</sup> [Staatenbericht](#), Absatz 66.

<sup>102</sup> [Staatenbericht](#), Absatz 67.

<sup>103</sup> ebd.

<sup>104</sup> [Staatenbericht](#), Absätze 220–223.

<sup>105</sup> [Staatenbericht](#), Absatz 221. In diesem Absatz wird auch ein Interview mit der katholischen Pastoralanimatorin der Jenischen vom März 2020 unter dem Titel «Une place pour les Yéniches va de soi» erwähnt. Unter dem Titel «Un hivernage au coeur de Fribourg» erschien zudem am 19. Februar 2021 eine Reportage, die den Alltag von sechs jenischen Familien mit fahrender Lebensweise beschrieb. Ein weiteres positives Beispiel war die Reportage über Jenische, Sinti, Manouches und Roma im Berner Fernsehsender TeleBärn.

<sup>106</sup> Bericht 2019/2020 der Fachstelle für Rassismusbekämpfung, «*Rassistische Diskriminierung in der Schweiz*, S. 181, verfügbar unter [Publikationen \(admin.ch\)](#).

Beratende Ausschuss trotz der insgesamt positiven Bewertung der Auffassung, dass die von der italienischen Sprachminderheit aufgezeigten Probleme im Zusammenhang mit den Aktivitäten von Keystone-SDA im Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni von den Behörden angegangen werden sollten.

143. Des Weiteren nimmt der Beratende Ausschuss die positiven Beispiele des Staatenberichts zur Kenntnis, vertritt jedoch die Ansicht, dass die Medienberichterstattung über kulturelle Veranstaltungen, Traditionen und die Geschichte der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches durch deren aktive Beteiligung an der Erstellung von Inhalten weiter gefördert werden sollte, um so die notwendigen Voraussetzungen für die Förderung des kulturellen Pluralismus in den Medien zu schaffen. In diesem Zusammenhang erinnert der Beratende Ausschuss daran, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine angemessene Präsenz der Minderheiten und deren Sprachen gewährleisten muss, so dass er die kulturelle und sprachliche Vielfalt der Gesellschaft widerspiegelt. Der Beratende Ausschuss unterstreicht daher, dass die Schweizer Behörden die Vertreterinnen und Vertreter der nationalen Minderheiten zu ihren Bedürfnissen im Hinblick auf die Erstellung von Medieninhalten über ihre Kultur, ihre Traditionen und ihre Geschichte sowie zu ihrem möglichen Beitrag dazu befragen sollten.

144. Was die von Vertreterinnen und Vertretern der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches gemeldete negative Medienberichterstattung betrifft, ist der Beratende Ausschuss zudem der Ansicht, dass Massnahmen zur Sensibilisierung für die bestehenden Beschwerde- und Überwachungsmechanismen – beispielsweise den Schweizer Presserat – sinnvoll wären, damit Betroffene bei dieser Instanz Beschwerde einreichen können.

145. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden des Bundes und der Kantone auf, die Produktion von Fernseh- und Radiosendungen über die Kultur, die Traditionen und die Geschichte der Angehörigen der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches zu unterstützen und dabei eng mit deren Vertreterinnen und Vertretern zusammenzuarbeiten. Die Behörden sollten zudem Aufklärungsmassnahmen durchführen, um die Angehörigen der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches für den bestehenden Beschwerde- und Kontrollmechanismus des Schweizer Presserates betreffend redaktionelle Beiträge in den Medien zu sensibilisieren.

146. Der Beratende Ausschuss ermutigt die Bundes- und Kantonsbehörden, ihre Anstrengungen zur Unterstützung von Rundfunk und Printmedien in italienischer und rätoromanischer Sprache im Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni weiterzuführen.

### Förderung und Verwendung der Minderheitensprachen auf Bundesebene (Artikel 10)

147. Das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz) regelt den Gebrauch der Amtssprachen durch die Bundesbehörden und im Verkehr mit ihnen, die Förderung der Verständigung und des Austauschs zwischen den Sprachgemeinschaften, die Unterstützung der mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben und die Unterstützung von Massnahmen der Kantone Graubünden/Grischun/Grigioni und Tessin zugunsten des Rätoromanischen und des Italienischen. Gemäss Bundesverfassung sind Deutsch, Französisch und Italienisch die Amtssprachen des Bundes. Im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes (Art. 70 Abs. 1). Wer sich an eine Bundesbehörde wendet, kann dies in der Amtssprache seiner Wahl tun.

148. Die Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses gaben an, dass die Bestimmungen des Sprachengesetzes und der Sprachenverordnung des Bundes im Allgemeinen eingehalten werden. Trotzdem wird Italienisch immer noch vernachlässigt, vor allem bei Stellenausschreibungen der Bundesverwaltung, in denen manchmal nur die Beherrschung der deutschen Sprache gefordert wird. Ausserdem kritisierten die Vertreterinnen und Vertreter der rätoromanischen Gemeinschaft, dass nur sehr wenige Dokumente der Bundesbehörden in Rätoromanisch verfügbar sind.

149. Der Beratende Ausschuss bekräftigt, dass die Behörden, auch durch finanzielle Unterstützung, dafür sorgen sollten, dass die zuständigen Behörden die notwendigen praktischen Massnahmen zur Umsetzung von Artikel 10 Absatz 2 des Übereinkommens ergreifen, insbesondere im Bereich der personellen Ressourcen (Einstellung von sprachlich qualifizierten Mitarbeitenden, Sprachkurse und Mobilität der Mitarbeitenden) und der Bereitstellung von Übersetzungs- und Dolmetschleistungen.

150. Der Beratende Ausschuss nimmt mit Befriedigung Kenntnis von den anhaltenden Anstrengungen der Bundesbehörden zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung, ist jedoch der Auffassung, dass die Verwendung des Italienischen stärker gefördert werden sollte, vor allem in den Stellenausschreibungen der Bundesverwaltung. Des Weiteren sollten die Dokumente der Bundesbehörden und die Informationskampagnen der Bundesverwaltung, die sich an die gesamte Bevölkerung der Schweiz richten, auch in rätoromanischer Sprache abgefasst werden.

151. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, die Möglichkeit, Italienisch zu verwenden, durch die Einstellung von sprachlich qualifiziertem Personal weiter zu fördern.

152. Der Beratende Ausschuss fordert die Bundesbehörden auf, in Absprache mit den Vertreterinnen und Vertretern der rätoromanischen Gemeinschaft festzulegen, welche Informationen ins Rätoromanische übersetzt werden sollen.

### Verwendung der Minderheitensprachen im Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni (Artikel 10)

153. Das kantonale Sprachengesetz von 2008 enthält Bestimmungen zum Gebrauch der drei Amtssprachen des Kantons (d. h. Deutsch, Italienisch und Rätoromanisch). Demnach kann sich jede Person in der Amtssprache ihrer Wahl an die kantonalen Behörden wenden und eine Antwort in dieser Sprache erhalten. Im Kantonsparlament können sich die Mitglieder in der Amtssprache ihrer Wahl äussern und die Übersetzung von Dokumenten in eine ihnen verständliche Amtssprache verlangen.

154. Im Jahr 2021 beschloss die Kantonsregierung, eine Koordinationsstelle «Mehrsprachige Verwaltung» zu schaffen. Diese hat die Aufgabe, die Kantonsregierung bei der Umsetzung der Vorgaben der Sprachengesetzgebung zu unterstützen und die Gemeinden bei Fragen zur Verwendung des Italienischen und des Rätoromanischen zu beraten. Die rätoromanische Gemeinschaft begrüsst die Schaffung der neuen Stelle im Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement des Kantons Graubünden/Grischun/Grigioni, die seit dem 1. März 2022 die Umsetzung der Gesetzgebung zur rätoromanischen Sprache auf Kantons- und Gemeindeebene überwacht und die Einhaltung des kantonalen Sprachengesetzes sicherstellt.

155. Im Jahr 2023 soll im Kantonsparlament (Grosser Rat) die Simultanverdolmetschung eingeführt werden. Nach Angaben der Behörden ist der Zugang zu den Dokumenten der Kantonsverwaltung und des Kantonsparlaments in italienischer Sprache gewährleistet. Die Stellenausschreibungen der Kantonsverwaltung werden auch auf Italienisch veröffentlicht und enthalten den Hinweis, dass Italienischkenntnisse erwünscht oder von Vorteil sind.

156. Die Vertreterinnen und Vertreter der italienischsprachigen Gemeinschaft begrüsst den Beschluss des Bündner Grossen Rats, die Debatten ab 2023 simultan zu übersetzen. Sie bestätigten zudem, dass offizielle Dokumente vermehrt auch auf Italienisch veröffentlicht werden, erachten die Situation aber nach wie vor als unbefriedigend, da einige offizielle Dokumente und die Website des Kantons immer noch nicht ins Italienische übersetzt wurden. Zudem findet auch die Kommunikation der Kantonsbehörden weiterhin vorwiegend auf Deutsch statt. Die Kommunikation des Kantons zur Covid-19-Pandemie erfolgte zum Beispiel zuerst auf Deutsch und erst dann auf Italienisch, leider mit einer erheblichen Verzögerung bei der Übersetzung. *Pro Grigioni Italiano* wies auf Probleme bei den Stellenausschreibungen der Kantonsverwaltung hin, die der sprachlichen Situation in Graubünden nicht Rechnung tragen, so dass es für Italienischsprachige schwierig ist, entsprechende Stellen zu bekommen. Was die Kommunikation auf Italienisch mit den Gemeinden betrifft, so verwenden einige Behörden – Grundbuchamt, Amt für Raumplanung – Deutsch für italienischsprachige Gemeinden (Bergell/Poschiavo). Was schliesslich die Kommunikation mit den regionalen Behörden betrifft, so werden in der mehrsprachigen Region Maloja die offiziellen Dokumente und Protokolle nicht ins Italienische übersetzt.

157. Die Vertreterinnen und Vertreter der rätoromanischen Gemeinschaft wiesen auf den kontinuierlichen, konstruktiven Dialog mit den Behörden im Hinblick auf eine vermehrte Verwendung des Rätoromanischen in der Kantonsverwaltung hin. In diesem Rahmen werden kostenlose Sprachkurse für alle Angestellten der Verwaltung, der Gerichte und der Institutionen des Kantons angeboten. Allerdings gibt es nach wie vor einige Probleme, vor allem im Zusammenhang mit der Übersetzung gewisser Dokumente und der Kommunikation mit Kantons- und Gemeindebehörden. Was die Gerichtsbehörden betrifft, ist die Verwendung des Rätoromanischen in den Verhandlungen zugelassen, doch wird diese Möglichkeit selten genutzt.

158. Der Beratende Ausschuss begrüsst die Verbesserungen im Hinblick auf die Verwendung des Italienischen und des Rätoromanischen in der Kantonsverwaltung. Er nimmt auch die Einführung einer Simultanverdolmetschung im Kantonsparlament ab 2023 mit Genugtuung zur Kenntnis.

159. Der Beratende Ausschuss bedauert jedoch, dass die italienischsprachige Bevölkerung weiterhin mit den oben genannten Problemen konfrontiert ist, die insbesondere die Übersetzung von Dokumenten und die mangelnde Kommunikation der regionalen Behörden des Kantons betreffen. Abhilfe schaffen könnten nach Ansicht des Beratenden Ausschusses die Einstellung von italienischsprachigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den entsprechenden Verwaltungen und die Organisation von kostenlosen Italienischkursen für die betroffenen kantonalen und regionalen Dienststellen. Gleichzeitig ist der Beratende Ausschuss der Auffassung, dass Konsultationen zwischen



den Kantonsbehörden und den italienischsprachigen Minderheiten durchgeführt werden könnten, um festzulegen, welche Informationen ins Italienische übersetzt werden sollen.

160. Zudem sollte die Verwendung der rätoromanischen Sprache in der Kantonsverwaltung und den Gemeindeverwaltungen nach Ansicht des Beratenden Ausschusses gefördert werden. Des Weiteren sollten die Angehörigen der rätoromanischen Gemeinschaft über die Möglichkeit informiert werden, vor Gericht ihre Sprache zu verwenden.

161. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden nachdrücklich auf, ihre Anstrengungen zur vermehrten Verwendung der italienischen und der rätoromanischen Sprache in der Verwaltung des Kantons Graubünden/Grischun/Grigioni zu intensivieren.

#### Topografische Angaben und sonstige Schilder, Aufschriften und Inschriften in zwei- und dreisprachigen Kantonen (Artikel 11)

162. Gemäss Artikel 49 Absatz 1 der Signalisationsverordnung des Bundes werden Orts- und Ortschaftsnamen in der Amtssprache der entsprechenden Gemeinde ausgeschildert. In zweisprachigen Gemeinden ist die von der Mehrheit der Bevölkerung gesprochene Sprache zu verwenden. Eine Minderheitensprache muss jedoch hinzugefügt werden, wenn die Sprachminderheit mindestens 30 Prozent der Einwohnerinnen und Einwohner umfasst. Dieser Schwellenwert gilt auch für Kantons- und Gemeindestrassen.

163. Die Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses berichteten über einige Probleme im Zusammenhang mit zweisprachigen Ortsnamen. Insbesondere verfügen nur wenige Gemeinden über einen offiziellen zweisprachigen Namen, und noch weniger haben zweisprachige Strassennamen. Des Weiteren wurde gemeldet, dass die Schweizerischen Bundesbahnen die Namen von Ortschaften und die Beschilderung von Bahnhöfen in zwei- und dreisprachigen Kantonen nicht korrekt handhaben.

164. Der Beratende Ausschuss hat die Vertragsparteien aufgerufen, die Wahrnehmung der Rechte in Artikel 11 Absatz 3 auch «in Situationen zu fördern, in denen die Bedingungen formal nicht erfüllt werden, wo aber die Umsetzung der Förderung einer offenen Gesellschaft dienen würde, in der Mehrsprachigkeit die Vielfalt widerspiegelt», dies angesichts der besonderen Bedeutung von Sprache «als Ausdruck und Wahrung der Minderheitenidentität sowie für die Förderung des Zugangs zu Rechten und sozialer Interaktion».<sup>107</sup> Wo Schwellenwerte bestehen, ruft der Beratende Ausschuss die Vertragsstaaten erneut auf, «einen flexiblen und kontextspezifischen Ansatz»<sup>108</sup> im Hinblick auf solche numerische Vorgaben zu wählen.

165. Der Beratende Ausschuss ist der Ansicht, dass der gemäss Signalisationsverordnung erforderliche Prozentsatz für eine Ausschilderung in zwei Sprachen sehr hoch ist. Daher könnte eine flexiblere Anwendung des Schwellenwerts dieser Verordnung gefördert werden.

166. Der Beratende Ausschuss fordert sowohl die Kantons- als auch die Gemeindebehörden auf, die numerischen Vorgaben für zweisprachige und dreisprachige Schilder flexibel anzuwenden.

#### Interkulturelle Bildung und Unterrichtsmaterialien (Artikel 12)

167. Die Regelungszuständigkeit im Bildungsbereich liegt bei den Kantonen. Der Bund verfügt somit über eine subsidiäre Rolle bei der Ausarbeitung von Lehrmitteln. Das Bundesamt für Kultur unterstützt das Projekt der *Radgenossenschaft der Landstrasse* zur Erarbeitung eines Lehrmittels mit dem Titel «Jenische, Sinti, Roma – unbekannte Minderheiten» für die Primarstufe.<sup>109</sup> An dessen Ausarbeitung ist eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern von Jenischen, Sinti, Manouches und Roma beteiligt.

168. Die Vertreterinnen und Vertreter von Jenischen, Sinti, Manouches und Roma gaben an, zu den wichtigsten Prioritäten gehöre für sie die Integration ihrer Geschichte in die Lehrpläne und Lehrmittel der Schulen, einschliesslich der Erinnerung an die Roma, Jenischen, Sinti und Manouches, die dem Holocaust zum Opfer fielen, damit eine Kultur des gegenseitigen Verständnisses und des Respekts in den Schulen aufgebaut werden kann (siehe Artikel 6). Ein grösseres Geschichtsbewusstsein und Wissen aller Schülerinnen und Schüler würde dazu beitragen, das Verständnis dafür zu fördern, dass Jenische, Sinti, Manouches und Roma ein integraler Bestandteil der Schweizer Gesellschaft sind.

<sup>107</sup> [Beratender Ausschuss, Themenbezogener Kommentar Nr. 4](#), Absatz 79.

<sup>108</sup> [Beratender Ausschuss, Themenbezogener Kommentar Nr. 4](#), Absatz 80.

<sup>109</sup> [Staatenbericht](#), Absatz 179.

169. Infolge der Empfehlung CM/Rec(2020)2 des Ministerkomitees<sup>110</sup> wurde im Bundesparlament im Dezember 2020 eine Interpellation zur Aufnahme der Geschichte der Roma, Sinti und Jenischen in schulische Lehrpläne und Lehrmittel eingereicht.<sup>111</sup> In seiner Stellungnahme vom 3. Februar 2021 wies der Bundesrat darauf hin, dass der Bund den Kantonen Lerninhalte und Unterrichtsformen nicht direkt vorgeben kann.<sup>112</sup> Er kann jedoch zur Entwicklung von Unterrichtseinheiten oder Unterrichtsprojekten mit Modellcharakter beitragen, die später für die Verwendung in der Schule zugänglich gemacht werden können.

170. Ausserdem wiesen die Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses darauf hin, dass die von den Kantonen herausgegebenen Lehrpläne und Lehrmittel keine umfassenden Informationen über die jüdische Präsenz als einen integralen und geschätzten Teil der Schweiz enthalten.

171. Der Beratende Ausschuss bekräftigt, dass die Behörden sicherstellen sollten, dass in der Bildung umfassende und angemessene Kenntnisse über nationale Minderheiten, einschliesslich ihrer Geschichte, vermittelt werden. Im Geschichtsunterricht sollte in enger Absprache mit Angehörigen nationaler Minderheiten ein multiperspektivischer Ansatz verfolgt werden, um ein Verständnis dafür zu schaffen, dass nationale Minderheiten ein integraler Teil der Gesellschaft sind. Der Beratende Ausschuss unterstreicht, dass das Lernen und Lehren über den Holocaust und über Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit wichtig ist, um neuen Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorzubeugen.

172. Der Beratende Ausschuss ist der Auffassung, dass die Vertragsstaaten des Rahmenübereinkommens die Lehrpläne und Unterrichtsmaterialien für Fächer wie Geschichte, Religion und Literatur regelmässig überprüfen sollten, um sicherzustellen, dass sie die Vielfalt der Kulturen und Identitäten widerspiegeln und die gegenseitige Achtung und die interkulturelle Kommunikation fördern. In diesem Zusammenhang unterstreicht der Beratende Ausschuss die Bedeutung der Empfehlung CM/Rec(2020)2 des Ministerkomitees und vertritt die Auffassung, dass die Integration der Geschichte der Roma, Jenischen, Sinti und Manouches, einschliesslich der Aufklärung über den Holocaust, integraler Bestandteil der Lehrpläne und Unterrichtsmaterialien sein sollte.

173. Zudem ist der Beratende Ausschuss der Ansicht, dass das Lehren und Lernen über den Beitrag der jüdischen Minderheit zur Geschichte der Schweiz ebenfalls sehr wichtig ist.

174. Der Beratende Ausschuss ruft die Behörden in allen Kantonen auf, den Unterricht über die Geschichte der Roma, Jenischen, Sinti und Manouches, einschliesslich der Geschichte der Roma, Jenischen, Sinti und Manouches, die dem Holocaust zum Opfer fielen - in den Lehrplänen und Unterrichtsmaterialien zu verankern und zu intensivieren. Auch die Vermittlung des von der Stiftung *Pro Juventute* begangenen Unrechts sollte in die Lehrpläne und Unterrichtsmaterialien integriert werden.

175. Der Beratende Ausschuss fordert die Kantonsbehörden auf, Informationen über die historische Präsenz der jüdischen Minderheit in der Schweiz und ihren Beitrag zur Geschichte der Schweiz in die Lehrmittel und Unterrichtsmaterialien aufzunehmen.

## Effektiver Zugang zu Bildung (Artikel 12)

176. Die Bildungspolitik fällt wie bereits erwähnt in die Zuständigkeit der Kantone. In einigen Kantonen, die über relativ viele Halteplätze für Jenische, Sinti und Manouches verfügen, gibt es spezifische institutionalisierte Angebote, während in anderen Kantonen oft nur wenige Familien betroffen sind, so dass die Lehrkräfte nach *Ad-hoc*-Lösungen für ihre fahrend lebenden Schülerinnen und Schüler suchen.

177. Im Kanton Bern nehmen die schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches während der Wintermonate (d. h. von Oktober bis März) am Volksschulunterricht teil.<sup>113</sup> Die Bildungs- und Kulturdirektion erarbeitete ein Konzept zur Regelung des Volksschulunterrichts für Schülerinnen und Schüler mit fahrender Lebensweise.<sup>114</sup> Jede der drei involvierten Schulen des Kantons verfügt über ein eigenes Konzept, wie die Schülerinnen und Schüler in den Unterricht integriert werden können.<sup>115</sup> Im Kanton Freiburg engagiert sich der Staatsrat mit seiner Roadmap für den Umgang mit den Bedürfnissen der fahrenden Minderheiten für ein besseres

<sup>110</sup> [Empfehlung CM/Rec\(2020\)2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Aufnahme der Geschichte der Roma und Fahrenden in Schullehrpläne und Unterrichtsmaterialien](#), am 1. Juli 2020 vom Ministerkomitee bei seiner 1380. Sitzung der Stellvertreter der Minister verabschiedet.

<sup>111</sup> [Staatenbericht](#), Absatz 182.

<sup>112</sup> ebd.

<sup>113</sup> [Staatenbericht](#), Absatz 174.

<sup>114</sup> ebd.

<sup>115</sup> ebd.

schulisches Umfeld für jenische Kinder während des Winters und auch in den Sommermonaten. Zur Umsetzung der Roadmap wurde 2021 das Projekt «Schule unterwegs» lanciert. In diesem Rahmen soll allen Familien eine spezialisierte Lehrkraft als Ansprechperson zur Verfügung gestellt werden, die eine individuelle Begleitung der Kinder gewährleistet.<sup>116</sup>

178. Im Kanton Zürich gab das Volksschulamt ein Merkblatt heraus, das Schulen und Eltern auf die Notwendigkeit eines kontinuierlichen und guten Schulunterrichts für Kinder mit fahrender Lebensweise hinweist. Im Kanton Aargau führte das Departement Bildung, Kultur und Sport im Rahmen der Vorarbeiten zur Überarbeitung des «Konzepts Fahrende im Kanton Aargau» eine Befragung bei Schulen und Gemeinden bezüglich ihrer Erfahrungen mit fahrend lebenden Kindern durch. Nach Angaben der Behörden flossen die gewonnenen Erkenntnisse in das neue Konzept ein.<sup>117</sup>

179. Die Möglichkeiten für Fernunterricht sind kantonale unterschiedlich geregelt. In einigen Kantonen ist der Fernunterricht verboten, in anderen dagegen erlaubt. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren anerkennt, dass in diesem Bereich Herausforderungen bestehen, vor allem unter dem Blickwinkel der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit.<sup>118</sup>

180. Die Vertreterinnen und Vertreter der Jenischen, Sinti und Manouches erwähnten die gute Zusammenarbeit zwischen Eltern und Lehrpersonen, wiesen aber auch auf einige Probleme bei der Abmeldung von Kindern während der Fahrendenzeit (d. h. im Sommer) hin, die eine unvollständige Schulbildung dieser Kinder zur Folge hat. Des Weiteren wurde berichtet, dass der Fernunterricht während der Covid-19-Pandemie schwieriger war, da viele Familien wegen der sozioökonomischen Lage nicht über die erforderliche Hardware verfügen.

181. Der Beratende Ausschuss bekräftigt, dass im Bereich der Schul- und Berufsbildung weiterhin flexible und auf Personen mit fahrender Lebensweise ausgerichtete Lösungen entwickelt und die betroffenen Familien in die Ausarbeitung neuer Projekte einbezogen werden sollten, um das Recht der Kinder auf Bildung zu wahren und Bedingungen zu schaffen, die es erlauben, dieses Recht mit dem Recht auf eine fahrende Lebensweise zu vereinbaren.

182. Der Beratende Ausschuss nimmt mit Befriedigung Kenntnis von den Outreach-Aktivitäten einiger Kantone mit dem Ziel, die Vereinbarkeit der fahrenden Lebensweise mit der Schule zu gewährleisten. Diese Beispiele sollten auch für andere Kantone als bewährte Praktiken beigezogen werden. Zudem sollten die Behörden darauf achten, dass Kinder der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches durch den Fernunterricht möglichst nicht benachteiligt werden gegenüber Gleichaltrigen der Mehrheitsbevölkerung.

183. Was die Bildung während der Covid-19-Pandemie betrifft, ist der Beratende Ausschuss besorgt über die Berichte über den eingeschränkten Bildungszugang und die mangelnde Ausrüstung der Kinder von Jenischen, Sinti und Manouches. Er erwartet, dass die Behörden die getroffenen Massnahmen evaluieren und allfällige Mängel in Absprache mit den Angehörigen der entsprechenden Minderheiten beheben.

184. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden nachdrücklich auf, die obligatorische Schulbildung effektiv zu gewährleisten und die Abwesenheitsquote bei den Kindern von Jenischen, Sinti und Manouches zu reduzieren. Die Behörden sollten ihre Anstrengungen weiterführen, um Kinder und Eltern mit fahrender Lebensweise in das Bildungssystem zu integrieren und Bedingungen zu schaffen, die es erlauben, das Recht auf Bildung mit dem Recht auf eine fahrende Lebensweise zu vereinbaren.

185. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden aller Kantone auf, in enger Absprache mit den betroffenen Familien weiterhin flexible und auf Personen mit fahrender Lebensweise ausgerichtete Lösungen im Bereich der Schul- und Berufsbildung zu entwickeln.

#### Unterrichten von und Unterricht in den Minderheitensprachen (Artikel 14)

186. Unterrichtssprache an den Primar- und Sekundarschulen ist die Amtssprache des Kantons. In den zweisprachigen und dreisprachigen Kantonen erfolgt der Unterricht in der Amtssprache oder den Amtssprachen der Gemeinde.

187. Italienisch und Rätoromanisch werden in den Gemeinden, in denen diese Sprachen Amtssprachen sind, auf allen Stufen als Unterrichtssprache verwendet. Vertreterinnen und Vertreter der italienischsprachigen Minderheit berichteten von wiederholten Verzögerungen bei der Veröffentlichung von Unterrichtsmaterialien in italienischer Sprache. Die Behörden des Kantons Graubünden/Grischun/Grigioni wiesen darauf hin, dass eine Reihe von Unterrichtsmaterialien ausgearbeitet werden, um dieses Problem zu lösen. Die Vertreterinnen und Vertreter der

<sup>116</sup> ebd.

<sup>117</sup> ebd.

<sup>118</sup> [Staatenbericht](#), Absatz 175.

rätoromanischen Minderheit würdigten die Arbeit der Behörden des Kantons Graubünden/Grischun/Grigioni bei der Bereitstellung von Lehrmitteln in rätoromanischer Sprache.

188. Mit der «Kulturbotschaft» für die Jahre 2021 bis 2024 (siehe Artikel 5) sollen die Vermittlung, der Gebrauch und die Weitergabe zwischen den Generationen der italienischen und der rätoromanischen Sprache ausserhalb der traditionell von Personen dieser Sprachgruppen bewohnten Kantone (d. h. Tessin und Graubünden/Grischun/Grigioni für Italienisch und Graubünden/Grischun/Grigioni für Rätoromanisch) gefördert werden.

189. Wie bereits erwähnt (siehe Artikel 6) wurde die Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule»<sup>119</sup>, welche die Zahl der obligatorischen Sprachen auf der Primarstufe im Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni einschränken wollte, von der Stimmbevölkerung abgelehnt.

190. Der Beratende Ausschuss bekräftigt, dass der Unterricht in einer Minderheitensprache unter anderem zum Ziel hat, den Lernenden genügend mündliche und schriftliche Kenntnisse zu vermitteln, damit sie die Sprache im öffentlichen und privaten Leben verwenden und sie an die nächste Generation weitergeben können. Angesichts des Phänomens der Verstärkung betont der Beratende Ausschuss, dass die Behörden positive Massnahmen ergreifen sollten, um das Unterrichten von und den Unterricht in den Minderheitensprachen ausserhalb der Gebiete zu fördern, in denen sie traditionell verwendet werden.

191. Der Beratende Ausschuss begrüsst die Anstrengungen der Behörden, sich auf die gesellschaftlichen Veränderungen einzustellen und die Rechte der Sprachminderheiten über deren traditionelle Siedlungsgebiete hinaus zu fördern. Gleichzeitig ruft er dazu auf sicherzustellen, dass die einschlägigen Kapitel der «Kulturbotschaft» vollständig umgesetzt werden, damit ein praktischer und wirksamer Schutz der im Rahmenübereinkommen garantierten Rechte gewährleistet werden kann.

192. Der Beratende Ausschuss würdigt die Anstrengungen der Kantonsbehörden im Hinblick auf die Übersetzung der Unterrichtsmaterialien ins Italienische und ist der Auffassung, dass die Bemühungen weitergeführt werden sollten.

193. Der Beratende Ausschuss ermutigt die betroffenen Bundes- und Kantonsbehörden, das Unterrichten von und den Unterricht in Italienisch und Rätoromanisch ausserhalb der traditionell von Personen dieser Minderheiten bewohnten Gebiete zu fördern.

#### Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten und Entscheidungsprozessen – Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches sowie der Jüdinnen und Juden (Artikel 15)

194. Auf Bundesebene gibt es kein Konsultativorgan speziell für die nationalen Minderheiten. Jenische, Sinti und Manouches können ihre Anliegen in verschiedenen Institutionen des Bundes oder bundesnahen Gremien und Foren geltend machen, etwa der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus und dem Schweizer Zweig der International Holocaust Remembrance Alliance. Zudem ist ein Sitz in der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus für die Vertreterin oder den Vertreter der Roma reserviert (siehe Artikel 3).

195. Bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften auf Bundesebene findet in der Vorphase des Gesetzgebungsverfahrens eine Konsultation statt (*Vernehmlassung*). Gemäss den Behörden können sich die Verbände der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches in eine Liste eintragen lassen, damit sie bei Geschäften, die sie betreffen, von der Bundesverwaltung konsultiert werden. Zudem kann jede Person die Online-Medienmitteilungen zu den Vernehmlassungen abonnieren und ihre Meinung äussern, selbst wenn sie nicht ausdrücklich dazu eingeladen wurde.

196. Gemäss dem Staatenbericht hat der Kanton Aargau in Übereinstimmung mit den Empfehlungen, die das Ministerkomitee nach dem vierten Überwachungszyklus verabschiedete, eine Fachstelle für die Anliegen von Jenischen, Sinti und Manouches und die Dachverbände der Personen mit fahrender Lebensweise geschaffen. Diese berät und unterstützt die Platzbetreiber bei der Sicherstellung eines geordneten Betriebs. Zudem beteiligt sie sich an Projekten zur Weiterentwicklung der Halteplätze und nimmt bei Bedarf eine Vermittlungsfunktion wahr. Der Kanton Zürich errichtete eine Fachstelle für Fahrende, die im Amt für Raumentwicklung der Baudirektion des Kantons angesiedelt ist. Sie ist die (kantonsinterne und -externe) Anlaufstelle für alle Fragen zur fahrenden Lebensweise im Kanton Zürich. Zudem sorgt sie dafür, dass die Anliegen dieser Minderheiten in die Entscheidungsprozesse auf kantonaler Ebene einbezogen werden. Auch andere Kantone verfügen über Austauschplattformen, wie die *Cellula Operativa Nomadi* (Fachstelle für Fahrende) im Kanton Tessin, die sich um die Anliegen der Fahrenden kümmert. Im Kanton Basel-Stadt dient der jährlich stattfindende Runde Tisch

<sup>119</sup> Für weitere Informationen siehe [Viertes Gutachten des Beratenden Ausschusses über die Schweiz](#), Absätze 60 und 105.

*Fahrendenplatz* mit Vertreterinnen und Vertretern von Jenischen, Sinti und Manouches dem Austausch über relevante Themen mit den Behörden.

197. Die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» ist der Ansicht, dass mehr Anstrengungen erforderlich sind, um die Partizipationsmöglichkeiten von Jenischen, Sinti und Manouches zu verbessern. Diese sollten beispielsweise die Möglichkeit haben, bei Raumplanungs- und Bauprojekten (einschliesslich kommunale Nutzungsplanung) im Zusammenhang mit der Schaffung von Halteplätzen mitzuwirken und den Rechtsweg zu beschreiten.

198. Die Vertreterinnen und Vertreter der Jenischen, Sinti und Manouches stellten mit Bedauern fest, dass es keine spezifischen Regeln für ihre Mitwirkung an den Entscheidungsprozessen auf den verschiedenen Stufen (Bund, Kanton, Gemeinde) gibt. Sie wiesen darauf hin, dass ihr Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse allgemein gering ist. Anhaltende Schwierigkeiten, die zuständigen Behörden auf Kantons- und Gemeindeebene zu erreichen, wenn es um Bildungs-, Sozial- oder Wirtschaftsfragen geht, sind für sie nach wie vor ein Problem.<sup>120</sup> In diesem Zusammenhang erachteten sie die ungenügende Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben als besorgniserregend. Die Situation verschlechterte sich insbesondere mit der Covid-19-Pandemie.

199. Des Weiteren wiesen einige Vertreterinnen und Vertreter darauf hin, dass früher die Stiftung *Naschet Jenische* für die soziale Beratung der Opfer der Aktion «*Kinder der Landstrasse*» zuständig war. Nachdem diese Organisation die Einstellung ihrer Aktivitäten bekannt gegeben hatte, wurde die Zuständigkeit für die Durchführung von Sozialberatungen der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» übertragen. Die *Radgenossenschaft der Landstrasse* kritisierte dies und wies darauf hin, dass solche Aktivitäten von einer Organisation durchgeführt werden müssen, die ausschliesslich die jensische Minderheit vertritt, und nicht von einer Stiftung, die sich neben Vertreterinnen und Vertretern der Minderheitenorganisationen auch aus Vertreterinnen und Vertretern aller Behördenebenen zusammensetzt. In Bezug auf den Aktionsplan des Bundes zur Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma hielten die Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses mit Bedauern fest, dass sie die ordnungsgemässe Überwachung des Plans nur beschränkt gewährleisten konnten, weil die Behörden es versäumt hatten, eine angemessene Beteiligung am Umsetzungsverfahren sicherzustellen (siehe Artikel 5).

200. Im Zusammenhang mit der Vernehmlassung zu einem kantonalen Gesetz gaben die Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses an, dass Jenische, Sinti und Manouches nicht um ihre Stellungnahme zum Gesetz über den Aufenthalt von Fahrenden (*Loi sur le stationnement des communautés nomades*) gebeten wurden, das am 1. April 2018 im Kanton Neuenburg in Kraft trat und ihre Rechte direkt berührt (siehe Artikel 4).

201. Was die jüdische Minderheit betrifft, beteiligen sich der Schweizerische Israelitische Gemeindebund und die Plattform der Liberalen Juden der Schweiz an der Debatte, wenn es um Fragen zu Menschenrechten, Religionsfreiheit, Rassismus, Hassreden oder Integrationspolitik geht. Die Coordination Intercommunautaire contre l'Antisémitisme et la Diffamation trifft im Rahmen kantonalen Wahlen regelmässig Akteure aus dem politischen Leben der Westschweiz. Dabei geht es insbesondere um einen Austausch über die staatliche Politik zur Bekämpfung von Diskriminierungen.<sup>121</sup> Die jüdischen Minderheitenorganisationen sind auf der Liste der Vernehmlassungsadressaten der Bundesverwaltung aufgeführt und werden zu den für sie relevanten Themen konsultiert.<sup>122</sup> Die jüdische Minderheit war auch an den Arbeiten der Arbeitsgruppe des Bundes beteiligt, die zur Verabschiedung der Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen führten<sup>123</sup> (siehe Artikel 6). Trotzdem gaben die Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses an, dass weitere Verbesserungen notwendig sind, um eine bessere Teilhabe der jüdischen Minderheit an der politischen Entscheidungsfindung zu gewährleisten.

202. Der Beratende Ausschuss weist erneut darauf hin, «dass die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten in zahlreichen Bereichen des öffentlichen Lebens unerlässlich ist, um die soziale Kohäsion und die Entwicklung einer wahrhaft demokratischen Gesellschaft sicherzustellen. Der Grad der Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten an allen Bereichen des Lebens kann als einer der Messindikatoren für den Pluralismus oder die Demokratie einer Gesellschaft betrachtet werden.»<sup>124</sup> Der Beratende Ausschuss bekräftigt, dass eine wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten voraussetzt, dass diese einen wesentlichen Einfluss auf die zu treffenden Entscheidungen haben und die getroffenen Entscheide so weit wie möglich mittragen.

<sup>120</sup> [Beratender Ausschuss, Viertes Gutachten über die Schweiz](#), Absatz 119.

<sup>121</sup> [Staatenbericht](#), Absatz 207.

<sup>122</sup> ebd.

<sup>123</sup> ebd.

<sup>124</sup> [Beratender Ausschuss, Themenbezogener Kommentar Nr. 2](#), Die effektive Teilnahme von Personen, die zu nationalen Minderheiten gehören, am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, verabschiedet am 27. Februar 2008, Absätze 1 und 8.



203. Trotz der positiven Massnahmen der Behörden, um die Teilnahme der Organisationen der Jenischen, Sinti und Manouches an den Vernehmlassungen zu den für sie relevanten Fragen sicherzustellen, vermerkt der Beratende Ausschuss mit Besorgnis, dass es ihnen allgemein an Einfluss auf die politischen und gesetzgeberischen Prozesse auf Bundes- und Kantonsebene mangelt. Der Beratende Ausschuss ist der Ansicht, dass das Fehlen eines ständigen Konsultationsmechanismus und von Beratungsgremien auf allen Ebenen speziell für Jenische, Sinti und Manouches sowie für die jüdischen Minderheiten diese daran hindert, ihre Themen und Anliegen in konzertierter und effizienter Weise einzubringen.

204. Des Weiteren bedauert der Beratende Ausschuss, dass die Behörden die Vertreterinnen und Vertreter der Jenischen, Sinti und Manouches nicht in die Überwachung der Umsetzung des Aktionsplans zur Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma einbezogen haben. Er bedauert zudem, dass kein Follow-up zur Evaluation der konkreten Massnahmen zur Umsetzung des Aktionsplans durchgeführt wurde (siehe Artikel 5).

205. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden des Bundes und der Kantone auf, die wirksame Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Manouches sowie der jüdischen Minderheit am öffentlichen Leben auf Kantons- und Bundesebene durch die Einrichtung ständiger Konsultativorgane sicherzustellen. Diese Gremien sollten die Vielfalt innerhalb der Minderheiten widerspiegeln. Die Behörden sollten sicherstellen, dass Vertreterinnen und Vertreter der Minderheiten an allen Gesetzgebungsverfahren, die sich auf ihre Situation und ihre Rechte auswirken könnten, effektiv teilhaben können.

206. Der Beratende Ausschuss ermutigt die Bundes- und Kantonsbehörden sicherzustellen, dass Jenische, Sinti und Manouches bei der Umsetzung und Überwachung aller Aktionspläne und/oder Programme zur Förderung ihrer Kultur und Traditionen aktiv mitwirken können. Zudem sollte die Umsetzung solcher Aktionspläne und/oder Programme in enger Zusammenarbeit mit den Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Minderheiten sorgfältig überwacht und ihre Auswirkungen im Hinblick auf ihre Anpassung und Stärkung bewertet werden.

#### Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten sowie am wirtschaftlichen und sozialen Leben – Sprachminderheiten (Artikel 15)

207. Wie bereits im vierten Gutachten zur Schweiz festgehalten wurde<sup>125</sup>, gibt es keine Quotenregelung für die Zusammensetzung des Bundesrates. Historisch gesehen verfügten französischsprachige oder italienischsprachige Mitglieder immer über mindestens zwei Sitze. Derzeit gehören dem Bundesrat vier Deutschsprachige, zwei Französischsprachige und ein Italienischsprachiger an.

208. Gemäss Artikel 7 der Sprachenverordnung sind bei der Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung folgende Bandbreiten anzustreben: Deutsch: 68,5–70,5 %, Französisch: 21,5–23,5 %, Italienisch: 6,5–8,5 % und Rätoromanisch: 0,5–1,0 %. Bei gleichwertiger Qualifikation sollen vorrangig Personen eingestellt werden, die einer in der betreffenden Verwaltungseinheit untervertretenen Sprachgemeinschaft angehören. Dies gilt insbesondere für Kaderstellen.

209. Der Kanton Graubünden/Grischun/Grigioni will die Verwendung der italienischen und der rätoromanischen Sprache im wirtschaftlichen und sozialen Leben im Rahmen von Digitalisierungsprojekten fördern. Ausserdem hat eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Kantonsverwaltung und der Organisationen der italienisch- und der rätoromanischsprachigen Bevölkerung rund 80 Vorschläge für Massnahmen zur Förderung dieser Sprachen u. a. in der Kantonsverwaltung und im wirtschaftlichen und sozialen Leben erarbeitet.

210. Die Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses wiesen darauf hin, dass die Verwendung des Italienischen und des Rätoromanischen im wirtschaftlichen und sozialen Leben sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Gebiete, in denen diese Sprachen traditionell verwendet werden, gefördert und erleichtert werden sollte.

211. Der *Bund der angestammten deutschsprachigen Minderheiten in der Schweiz* (BADEM), der die deutschsprachigen Minderheiten in den verschiedenen Kantonen vertritt, teilte dem Beratenden Ausschuss mit, dass er einen institutionalisierten Dialog mit den Bundes- und Kantonsbehörden über seine Vorschläge zu einem zweisprachigen Unterricht (Deutsch mit Französisch oder Italienisch) und zur Verwendung der deutschen Sprache in der Gemeindeverwaltung wünscht.

212. Der Beratende Ausschuss erinnert daran, dass Artikel 15 des Rahmenübereinkommens die wirksame Teilnahme am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten vorsieht. Hinsichtlich der Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten bekräftigt der

<sup>125</sup> [Beratender Ausschuss, Viertes Gutachten über die Schweiz](#), Absatz 113.



Beratende Ausschuss, dass Angehörige nationaler Minderheiten durch eine Reihe von Massnahmen einbezogen werden können, so zum Beispiel als Vertreter in gewählten Körperschaften und auf allen Ebenen der Verwaltung, durch konsultative Mechanismen oder durch Kulturautonomieabkommen.<sup>126</sup>

213. Der Beratende Ausschuss begrüsst die Anstrengungen der Behörden des Kantons Graubünden/Grischun/Grigioni zur Förderung des Italienischen und des Rätoromanischen, doch ist er der Ansicht, dass weitere Massnahmen wünschenswert wären, um die Verwendung dieser Sprachen, insbesondere im wirtschaftlichen und sozialen Leben (Geschäfte, Krankenhäuser, Sozialhilfe usw.), sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Gebiete, in denen sie traditionell verwendet werden, sicherzustellen. Die von den Vertreterinnen und Vertretern der deutschsprachigen Minderheiten unterbreiteten Vorschläge zur Förderung der Verwendung der deutschen Sprache, insbesondere in der Gemeindeverwaltung, könnten von den Behörden weiter geprüft werden.

214. Der Beratende Ausschuss ermutigt die Behörden, ihre Anstrengungen zur Stärkung der Mehrsprachigkeit auf Bundesebene weiterzuführen und insbesondere eine effektive und angemessene Präsenz von Angehörigen sprachlicher Minderheiten in der Bundesverwaltung sicherzustellen. Dies gilt namentlich für italienisch- und rätoromanischsprachige Bedienstete.

215. Der Beratende Ausschuss ermutigt die Behörden, die Verwendung des Italienischen und des Rätoromanischen im wirtschaftlichen und sozialen Leben sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Gebiete, in denen sie traditionell verwendet werden, zu fördern und zu erleichtern.

216. Der Beratende Ausschuss fordert die betroffenen Bundes- und Kantonsbehörden auf, gemeinsam mit den Vertreterinnen und Vertretern der deutschsprachigen Minderheiten Massnahmen zur Förderung der Verwendung der deutschen Sprache, insbesondere in der Gemeindeverwaltung, zu prüfen.

#### Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit (Artikel 17 und 18)

217. Die Förderung der bilateralen Beziehungen, des kulturellen Austauschs und der Zusammenarbeit im Hochschulbereich zwischen der Schweiz und Italien wird durch die Commissione culturale Consultiva (Consulta) gewährleistet.

218. Die rätoromanische Minderheit gab an, dass gelegentlich ein Austausch mit Ladinischsprachigen im Südtirol (Italien) organisiert wird.

219. Im Jahr 2019 wurde der Europäische Jenische Rat geschaffen, der von der Radgenossenschaft der Landstrasse mitgegründet wurde. Dieser verfügt über ein Kontaktnetz in verschiedenen Ländern. Der Hauptzweck des Rates ist die Anerkennung der Jenischen als nationale Minderheit in den Ländern, in denen sie vertreten sind, und die Achtung ihrer Selbstbezeichnung durch den Europarat.

220. Der Beratende Ausschuss unterstreicht zwar, dass die Hauptverantwortung für den Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten bei den Behörden des Staates liegt, in dem sie ansässig sind, weist aber darauf hin, dass bilaterale Abkommen und die informelle grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Förderung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten beitragen können.

221. Der Beratende Ausschuss sieht Möglichkeiten, die Beziehungen zwischen der Schweiz und Italien, einschliesslich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf der Ebene der regionalen und kommunalen Behörden, weiter zu fördern. Angesichts des aktiven Engagements der Schweiz im Ad-hoc-Sachverständigenausschuss des Europarates für Romafragen (CAHROM) und im Sachverständigenausschuss für Fragen der Roma und Fahrenzen (ADI-ROM) ist der Beratende Ausschuss der Ansicht, dass die Behörden positive Massnahmen ergreifen könnten, um die bilateralen und multilateralen Beziehungen in Bezug auf Jenische, Sinti und Manouches mit den betreffenden Ländern zu fördern.

222. Der Beratende Ausschuss ermutigt die Behörden, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter zu erleichtern und den Aufbau von bilateralen und multilateralen Beziehungen zu unterstützen.

<sup>126</sup> [Beratender Ausschuss, Themenbezogener Kommentar Nr. 2, S. 7.](#)

Der Beratende Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ist ein unabhängiges Gremium, das das Ministerkomitee des Europarates bei der Bewertung der Angemessenheit der von den Vertragsstaaten des Rahmenübereinkommens ergriffenen Massnahmen zur Umsetzung der darin enthaltenen Grundsätze unterstützt.

Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, das vom Ministerkomitee des Europarates am 10. November 1994 verabschiedet wurde und am 1. Februar 1998 in Kraft trat, legt die von den Staaten zu beachtenden Grundsätze und zu erreichenden Ziele fest, um den Schutz der nationalen Minderheiten zu gewährleisten. Der Text des Rahmenübereinkommens liegt in Englisch, Französisch, Deutsch, Italienisch, Rätoromanisch, Romani und vielen weiteren Sprachen vor.

Dieses Gutachten enthält die Bewertung des Beratenden Ausschusses nach seinem fünften Länderbesuch in der Schweiz.

[www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities)

Der Europarat ist die führende Menschenrechtsorganisation des Kontinents. Er besteht aus 46 Mitgliedstaaten, einschliesslich aller Mitglieder der Europäischen Union. Alle Mitgliedstaaten des Europarates haben die Europäische Menschenrechtskonvention unterzeichnet, einen Vertrag zum Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte überwacht die Umsetzung der Konvention in den Mitgliedstaaten.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE