

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

EINLEITUNG	4
A. Allgemeines	4
B. Aktualisierte statistische Angaben zu den nationalen Minderheiten.....	6
I. ERSTER TEIL	10
A. Ergebnisse des dritten Überwachungszyklus	10
B. Verbreitung der Ergebnisse des dritten Überwachungszyklus.....	11
C. Folgemassnahmen	12
D. Beteiligung der Organisationen der nationalen Minderheiten und der Nichtregierungsorganisationen.....	12
E. Massnahmen, um das Rahmenübereinkommen besser bekannt zu machen	14
II. ZWEITER TEIL.....	14
A. Mangel an Plätzen für Fahrende.....	14
1. Die heutige Situation im Bereich der Stand-, Durchgangs- und Transitplätze	15
2. Parlamentarische Vorstösse zu diesem Thema	16
3. Protestaktionen der Jenischen	16
4. Kulturbotschaft 2016–2020.....	17
5. Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz»	17
B. Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz	18
1. Bekämpfung von Antisemitismus	19
2. Entscheide und Urteile zur Strafnorm der Rassendiskriminierung.....	21
3. Bekämpfung von rassistischen Äusserungen im Internet, in den Medien und im politischen Diskurs.....	21
4. Monitoring zum «Zusammenleben in der Schweiz».....	23
5. Massnahmen zur Förderung der Vielfalt und der Toleranz in der Schweizer Gesellschaft	23
C. Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung	23
1. Institutionelle Mehrsprachigkeit: Verwendung der Minderheitensprachen in der Bundesverwaltung und im Umgang mit den Bundesbehörden	24
2. Förderung der Mehrsprachigkeit und Vertretung der Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung.....	25
III. DRITTER TEIL	27
ARTIKEL 3	27
A. Die nationale Minderheit der Jenischen und Sinti/Manouches	27
B. Die Anerkennung weiterer nationaler Minderheiten. Die Frage der Schweizer Roma	29
ARTIKEL 4	32
A. Rechtsschutz und Rechtsmittel gegen Diskriminierung.....	32
1. Rechtsratgeber rassistische Diskriminierung	32
2. Diskriminierungsschutz in den kantonalen Integrationsprogrammen KIP	33
B. Antidiskriminierungsgesetz.....	33
C. Statistische Daten zur Diskriminierung.....	35
D. Nationale Menschenrechtsinstitution	36
ARTIKEL 5	37
A. Finanzielle Unterstützung für die Vereine der Fahrenden, der Jenischen und der Sinti/Manouches.....	37
B. Förderung der jenischen Sprache	38
C. Förderung der Kultur und der Künste der Jenischen, Sinti/Manouches und Roma.....	38
D. Förderung der Landessprachen und der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften in der Schweiz	39
ARTIKEL 6	40

A.	Förderung der Achtung und des Verständnisses der Kultur der Jenischen und Sinti/Manouches.....	40
B.	Förderung der Achtung und Toleranz gegenüber der jüdischen Minderheit	41
1.	Antisemitismus in der Schweiz: die aktuelle Situation	41
2.	Schutz jüdischer Personen und Institutionen vor feindseligen Handlungen	43
C.	Förderung der Achtung und Toleranz gegenüber den Schweizer Muslimen.....	45
1.	Öffentlich-rechtliche Anerkennung muslimischer Religionsgemeinschaften durch die Kantone	46
2.	Entwicklung der Dialoge mit der muslimischen Bevölkerung	47
3.	Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft	48
4.	Die Frage der Rechtsstellung als nationale Minderheit	49
	ARTIKEL 9.....	49
A.	Der Beitrag der SRG zur Verständigung zwischen den verschiedenen Sprachregionen des Landes.....	50
B.	Italienischsprachige Informationsvermittlung im Kanton Graubünden.....	50
C.	Medienbezogene Massnahmen, die in der Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma» zur Diskussion standen.....	51
D.	Berichterstattung über Jenische und Roma	51
	ARTIKEL 10.....	52
A.	Gebrauch von Minderheitensprachen in mehrsprachigen Kantonen	52
	ARTIKEL 12.....	52
A.	Harmonisierung des Unterrichts in den Landessprachen	53
B.	Entwicklung des schulischen Austauschs	55
C.	Massnahmen der Kantone zur Förderung der Mehrsprachigkeit der Schülerinnen und Schüler.....	56
D.	Schulbesuch der Kinder von fahrenden Jenischen und Sinti/Manouches.....	56
E.	Schulische Vermittlung von Wissen über die Kultur der Jenischen, Sinti/Manouches und Roma	57
F.	Schulische Vermittlung von Wissen über das Judentum, den Antisemitismus und den Holocaust.....	58
G.	Schwierigkeiten jüdischer Schülerinnen und Schüler in öffentlichen Schulen.....	59
	ARTIKEL 14.....	60
A.	Italienischunterricht ausserhalb der italienischen Schweiz.....	61
B.	Unterricht in rätoromanischer Sprache.....	62
1.	Rumantsch Grischun in der Schule	62
2.	Unterrichtsangebot in rätoromanischer Sprache	63
	ARTIKEL 15.....	64
A.	Mechanismen für die Mitwirkung der Jenischen, Sinti/Manouches und Roma.....	64

EINLEITUNG

A. Allgemeines

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

2. Die Schweiz ratifizierte das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (im Folgenden: «das Rahmenübereinkommen») am 21. Oktober 1998. Das Übereinkommen trat für die Schweiz am 1. Februar 1999 in Kraft. Am 16. Mai 2001 übermittelte die Schweiz ihren ersten Staatenbericht über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens; der erste Überwachungszyklus wurde mit der Resolution des Ministerkomitees vom 10. Dezember 2003 [ResCMN(2003)13] abgeschlossen. Am 31. Januar 2007 übermittelte die Schweiz ihren zweiten Staatenbericht; der zweite Überwachungszyklus wurde mit der Resolution des Ministerkomitees vom 19. November 2008 [ResCMN(2008)10] abgeschlossen. Am 26. Januar 2012 übermittelte die Schweiz ihren dritten Staatenbericht; der dritte Überwachungszyklus wurde mit der Resolution des Ministerkomitees vom 28. Mai 2014 [ResCMN(2014)6] abgeschlossen.

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

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

5. *Die 26 Kantone* wurden einzeln konsultiert und konnten in diesem Rahmen zum Berichtsentwurf Stellung nehmen und einen Beitrag leisten. Auch mehrere spezialisierte interkantonale Konferenzen¹ wurden konsultiert.

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

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

6. Die *Schweizer Jenischen und Sinti/Manouches*, die als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens² anerkannt sind, wurden im Rahmen der Ausarbeitung dieses Berichts konsultiert. Befragt wurden die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», der Verein «Radgenossenschaft der Landstrasse», die «Bewegung der Schweizer Reisenden», der Verein «Yéniche Suisse», die Organisation «Citoyens nomades», der Verein «Schäft Qwant», die Organisation «Cooperation Jenische Kultur», die Stiftung «Naschet Jenische», der Verein «Sinti-Manouches Suisse», die Genossenschaft «Fahrendes Zigeunerzentrum», der Verein «Jenisch-Manouche-Sinti» (JMS), die schweizerische evangelische Zigeunermission «Vie et Lumière».

7. Die *Schweizer Roma*³ wurden durch die «Roma Foundation», den Verein «Romano Dialog» und die Organisation «RJS Art Kollektiv» konsultiert.

Der im Februar 2016 gegründete «Verband Sinti und Roma Schweiz», der sich insbesondere für die Rechte der fahrenden Sinti und Roma innerhalb und ausserhalb der Schweiz einsetzt, wurde ebenfalls konsultiert.

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

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

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

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

Der vorliegende Bericht kann in den vier Landessprachen der Schweiz auf der Website des Europarates zu den nationalen Minderheiten⁴ eingesehen werden. Er ist auch über die **Internetseite der Direktion für Völkerrecht (DV) des EDA**⁵ sowie über die **allgemeine Internetseite des EDA**⁶ zugänglich.

² Hierzu siehe unten Dritter Teil, *ad* Art. 3, Kap. A.

³ Hierzu siehe unten Dritter Teil, *ad* Art. 3, Kap. B.

⁴ <http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring-2016#Switzerland>

⁵ <https://www.xxxx>

⁶ <https://www.xxxx>

B. Aktualisierte statistische Angaben zu den nationalen Minderheiten

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

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

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

13. Die **jährliche Strukturerhebung im Rahmen der Eidgenössischen Volkszählung 2014⁷: Bevölkerung nach Sprachen und Religionen** (veröffentlicht am 28. Januar 2016) bietet hinsichtlich der *Sprachen* folgende Daten und Indikatoren:

Ständige Wohnbevölkerung nach Hauptsprache(n), 1970-2014⁸:

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

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

Quellen: 1970-2000: VZ; 2014: SE

Kommentar:

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

⁷ Die Daten aus der Strukturerhebung **2015** finden sich im Anhang zu diesem Bericht; da sie **erst kürzlich (am XX. Januar 2017) veröffentlicht** wurden, sind sie nicht kommentiert.

⁸ Die vollständigen Tabellen finden sich **im Anhang** zu diesem Bericht.

Englisch und Portugiesisch sind die Fremdsprachen, die am häufigsten erwähnt werden. 2014 nannten 4,6 % respektive 3,6 % der ständigen Wohnbevölkerung diese Sprachen als Hauptsprache. Es folgen das Albanische mit 3 % und das Serbokroatische mit 2,5 % vor dem Spanischen mit 2,2 %. Diese Sprachen werden ähnlich oft wie die mit Angehörigen und bei der Arbeit gesprochenen Sprachen genannt⁹, eine Ausnahme ist das Spanische, das weniger häufig als das Portugiesische als Sprache am Arbeitsplatz genannt wird.

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

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

(): Extrapolation aufgrund von 49 oder weniger Beobachtungen. Die Resultate sind mit grosser Vorsicht zu interpretieren.

Quelle: SE, kumulierte Daten 2010-2014

Kommentar:

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

14. Die jährliche Strukturhebung im Rahmen der Eidgenössischen Volkszählung 2014¹⁰: Bevölkerung nach Sprachen und Religionen (veröffentlicht am 28. Januar 2016) bietet hinsichtlich der *Religionen* folgende Daten und Indikatoren:

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

¹⁰ Siehe Fussnote 7 betreffend die Daten aus der Strukturhebung 2015.

Ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren nach Religionszugehörigkeit, 1970–2014¹¹:

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

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

Kommentar:

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

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

15. Die «Erhebung zur Sprache, Religion und Kultur» (ESRK)¹² wurde erstmals 2014 im Rahmen des neuen Volkszählungssystems durchgeführt, um die diesbezügliche

¹¹ Die vollständigen Tabellen finden sich im Anhang zu diesem Bericht.

¹² Siehe Anhang: Religiöse und spirituelle Praktiken und Glaubensformen in der Schweiz, Bundesamt für Statistik, Neuenburg 2016

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/esrk/04.html

sowie die Publikation zu sprachlichen Verhaltensweisen vom XX. September 2016.

Strukturerhebung zu vertiefen. Die ersten Ergebnisse zu den Themen Kultur und Religion wurden im April 2016, zum Thema Sprachen **im September 2016** publiziert. Es handelt sich um eine Stichprobenbefragung von 16 000 Personen, die künftig alle fünf Jahre wiederholt wird. Sie liefert unter anderem Antworten auf die folgenden Fragen:

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

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

Was die Sprachen anbetrifft, ist die Schweiz nicht nur ein mehrsprachiges Land, sondern der Grossteil der Bevölkerung verwendet mehrere Sprachen: Nahezu zwei Drittel (64 %) der Personen ab 15 Jahren verwenden mindestens einmal pro Woche mehr als eine Sprache in mündlicher oder schriftlicher Form in der Familie, bei der Arbeit oder in der Freizeit (Freunde, Lektüre und Medien).

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

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

Weitergabe des Rätoromanischen: BFS/ Aktualisierung September 2016.

I. ERSTER TEIL

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

A. Ergebnisse des dritten Überwachungszyklus

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

Umgehendes Handeln ist in folgenden Bereichen erforderlich:

- *Mangel an Stand-, Durchgangs- und Transitplätzen für Fahrende;*¹³
- *Alle Ausprägungen von Rassismus und Intoleranz, einschliesslich im politischen Diskurs und im Internet;*
- *innerhalb der Bundesverwaltung: Tatsächliche Gleichstellung der Amtssprachen der Schweiz; Angehörige sprachlicher Minderheiten sollen ihre eigene Sprache verwenden können; anteilmässige Vertretung von Angehörigen sprachlicher Minderheiten in den Verwaltungsstrukturen.*

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

Weitere Empfehlungen:

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

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

¹³ Vom Europarat verwendete Terminologie.

B. Verbreitung der Ergebnisse des dritten Überwachungszyklus

17. Das *dritte Gutachten über die Schweiz*, das der Beratende Ausschuss des Rahmenübereinkommens am 5. März 2013¹⁴ in französischer und englischer Fassung verabschiedet hatte, wurde auf Veranlassung des Bundes (Bundeskanzlei) ins Deutsche, Italienische und erstmals ins Rätoromanische übersetzt. Gleiches gilt für die *Stellungnahme der Schweiz zum dritten Gutachten* (November 2013). Alle Sprachversionen des dritten Gutachtens und der Stellungnahme der Schweiz wurden dem Sekretariat des Rahmenübereinkommens übermittelt, das sie in seine Datenbank aufgenommen hat.¹⁵

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

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

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

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

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

¹⁴ Am 17. Juni 2013 offiziell an die Schweizer Behörden übermittelt.

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

C. Folgemassnahmen

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

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

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

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

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

D. Beteiligung der Organisationen der nationalen Minderheiten und der Nichtregierungsorganisationen

22. Wie oben erwähnt (Einleitung, Kapitel A), wurden die Verbände der verschiedenen anerkannten nationalen Minderheiten sowie die Organisationen der Roma in der Schweiz

¹⁶ «Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten», Handkommentar, Nomos 2015.

¹⁷ Siehe unten Zweiter Teil, Kapitel B.1.a.

und die NGO, die im Bereich des Schutzes der Menschen- und Minderheitenrechte tätig sind, hinzugezogen und hatten Gelegenheit, bei der Erarbeitung des vorliegenden Berichts mitzuwirken.

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

24. Die Tagung vom 1. Dezember 2015 zur Lage der jüdischen Minderheit in der Schweiz (siehe oben Kap. C) wurde in Zusammenarbeit mit dem *Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund (SIG)* und der *Plattform der Liberalen Juden der Schweiz (PLJS)* organisiert. Als Mitwirkende eingeladen waren Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen jüdischen Gemeinschaften, der Zivilgesellschaft und der im Bereich der Rassismus- und Antisemitismusbekämpfung tätigen NGO. Der Präsident des SIG hielt das Eröffnungsreferat und Mitglieder der jüdischen Gemeinschaften nahmen an zwei Podiumsdiskussionen¹⁸ zum Thema aktuelle Bedürfnisse und Anliegen der jüdischen Minderheit in der Schweiz teil. Der *Präsident der CICAD* gab zudem eine einleitende Erklärung zur Situation des Antisemitismus in der Westschweiz ab.

25. Ende 2014 setzte der Bundesrat eine *Arbeitsgruppe zur «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma»* unter der Leitung des Bundesamtes für Kultur des EDI ein. Die Gruppe tagte bis Juni 2016. Ihre Einsetzung erfolgte aufgrund mehrerer parlamentarischer Vorstösse, darunter jener vom Mai 2014 (Motion Trede 14.3343 und Motion Semadeni 14.3370), die den Bundesrat aufforderten, eine Task-Force einzusetzen, um «*die Verpflichtungen aus dem Europäischen Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten umzusetzen*». In der Arbeitsgruppe waren neben Mitgliedern der Behörden (Bund, Kantone und Gemeinden) alle bekannten Verbände und Organisationen der Jenischen, Sinti/Manouches sowie der Roma vertreten¹⁹. Die Schweizer Roma gelten nicht als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens, wurden auf ihren Wunsch aber ebenfalls miteinbezogen. Einzelne NGO, wie zum Beispiel die «Gesellschaft für bedrohte Völker» und die Caritas wurden in den Prozess integriert. Im Rahmen der Arbeitsgruppe wurden die Bedürfnisse, Wünsche und Meinungen der verschiedenen Organisationen aufgenommen. Ein Entwurf eines gemeinsamen Massnahmenkatalogs wurde diskutiert und diente als Grundlage für die Erarbeitung eines Aktionsplans des Bundes unter der Federführung des Eidgenössischen Departements des Innern. Der Prozess ist im Gang.

26. Die Sektion Menschenrechte der Direktion für Völkerrecht des EDA organisiert jedes Jahr²⁰ in Bern einen Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der NGO, die in den von ihr abgedeckten Bereichen tätig sind. Die im Bereich des Minderheitenschutzes tätigen NGO werden jeweils auch eingeladen. Bei dieser Gelegenheit wurden die Folgemaassnahmen zu den Ergebnissen des dritten Zyklus sowie der Zeitplan, die eingeleiteten Massnahmen und die geplanten Anhörungen für die Erarbeitung des vorliegenden Berichts vorgestellt.

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

¹⁹ Alle unter den Punkten 6 und 7 oben erwähnten Vereinigungen und Organisationen.

²⁰ Das letzte Treffen fand am 27. April 2016 statt.

E. Massnahmen, um das Rahmenübereinkommen besser bekannt zu machen

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

28. Um die Öffentlichkeit und insbesondere die rätoromanische Minderheit vermehrt für das Rahmenübereinkommen zu sensibilisieren, haben die Sprachdienste der Bundeskanzlei im Frühling 2014 die Übersetzung ins Rätoromanische veranlasst. Die Übersetzung wurde auf der Website des EDA veröffentlicht und an die Behörden des Kantons Graubünden weitergeleitet. Sie wurde überdies dem Sekretariat des Rahmenübereinkommens zugestellt, das sie in seiner Datenbank publiziert hat.²¹

II. ZWEITER TEIL

Massnahmen zur Behandlung der dringendsten Fragen

A. Mangel an Plätzen für Fahrende²²

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

²¹ <http://www.coe.int/en/web/minorities/text-of-the-convention>

²² Vom Europarat verwendete Terminologie.

1. Die heutige Situation im Bereich der Stand-, Durchgangs- und Transitplätze²³

29. Seit 2013 (Drittes Gutachten über die Schweiz) wurden zwei Plätze neu geschaffen: Ein Durchgangsplatz in *Winterthur (ZH)* und ein Standplatz in *St. Gallen*. Ausserdem wurden sieben provisorische Plätze in den *Kantonen Zürich, Bern, Tessin und Jura* eröffnet.

Im Gegenzug wurden zwischen 2010 und 2015 zwölf Durchgangsplätze aufgehoben (dies bei einer Gesamtzahl von 31 Durchgangsplätzen im Jahr 2015). Die Zahl ist seit 2000 kontinuierlich gesunken (2010: 43; 2005: 44; 2000: 51).

In verschiedenen Kantonen finden derzeit Gespräche über die Schaffung von Durchgangs- und Transitplätzen statt. Die höchste Dynamik zeigt der Kanton Bern, wo vier Plätze geplant sind. In den *Kantonen Solothurn, Neuenburg und Tessin* suchen Arbeitsgruppen aktiv nach Lösungen für die fahrenden Jenischen, Sinti/Manouches und Roma. Gleichzeitig sind drei Plätze in verschiedenen Kantonen von der unmittelbaren Schliessung bedroht.

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

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

In der Romandie ist die Situation für die Schweizer Fahrenden besonders prekär. Es bestehen zwar noch einige Transitplätze für ausländische Fahrende, kleinere Durchgangsplätze wurden jedoch ersatzlos aufgehoben (Payerne VD, Bassecourt JU).

Im Kanton Freiburg hat ein jenischer Verein alle Gemeinden kontaktiert, um einen Standplatz zu schaffen. Die zahlreichen Versuche auf kantonaler Ebene, einen Standplatz zu schaffen, sind ohne Erfolg geblieben. Der Standplatz in Hauterive (FR) bietet längst nicht mehr allen Familien Platz, die dort leben möchten und eine Erweiterung ist nicht in Sicht. Die Bedingungen für den Aufenthalt auf Grundstücken von Privatpersonen wurden verschärft.

In den Kantonen Waadt und Solothurn wurden den Jenischen und Sinti/Manouches Plätze angeboten, die von den Betroffenen abgelehnt wurden, weil sie aufgrund der nahen und ungesicherten Strassen als zu gefährlich für die dort haltenden Familien angesehen wurden.

Auch in *der Ost- und Zentralschweiz* gestaltet sich die Suche nach Plätzen als schwierig. Im *Kanton St. Gallen* wurden in den letzten Jahren zwei Versuche für die Schaffung eines Durchgangsplatzes entweder durch die Bevölkerung an der Urne oder im Parlament abgelehnt.

⇒ Ergänzen mit den Beiträgen

- **der Kantone und Gemeinden**
- **der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende».**

²³ Die folgenden Informationen wurden im Rahmen der Aktualisierung des Gutachtens «Fahrende und Raumplanung» (Standbericht 2015) im Auftrag der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» erhoben (**publiziert im xxx 2016**).

Für die Plätze für Fahrende werden folgende Begriffe verwendet:

- *Standplatz* = *area di sosta* = *aire de séjour* (für die Wintermonate)
- *Durchgangsplatz* = *area di passaggio* = *aire de passage* (für kürzere Halte im Sommer)
- *Transitplatz* = *area di transito* = *aire de transit* (grosse, meist im Sommer von ausländischen Fahrenden genutzte Plätze).

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

2. Parlamentarische Vorstösse zu diesem Thema

31. Auf Bundesebene haben sich 2014 und 2015 zwei Interpellationen, zwei Motionen und ein Postulat mit der Frage der Jenischen, Sinti und Roma auseinandergesetzt. Inhaltlich ging es dabei jeweils um die Berücksichtigung der schweizerischen Minderheit der Jenischen und Sinti in ihren Bedürfnissen nach Plätzen und Anerkennung.²⁴

In seinen Antworten auf die parlamentarischen Vorstösse hat der Bundesrat immer wieder auf die schwierige Situation der Jenischen und Sinti/Manouches in der Schweiz hingewiesen und festgestellt, es brauche einen Beitrag aller Akteure (Bund, Kantone und Gemeinden), um die Situation zu verbessern. Der Bundesrat bekundete seinen Willen, dieses Thema voranzutreiben. Als erste Massnahme setzte er im zweiten Halbjahr 2014 die Arbeitsgruppe «zur Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma» ein (siehe unten Kap. 5). In seiner Kulturbotschaft 2016–2020 (siehe unten Kap. 4) schlägt der Bundesrat weitere Massnahmen zur Verbesserung der Situation vor.

3. Protestaktionen der Jenischen

32. Der chronische Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen hat im April 2014 zu Protestaktionen von Jenischen in Bern und Biel geführt. Es war dies das erste Mal seit einer ähnlichen Demonstration in Luzern in den 1980er-Jahren, dass die Jenischen diesen Weg gewählt haben. Während zwei Wochen hielten Jenische mit Dutzenden von Wohnwagen die grosse Allmend in Bern besetzt und machten auf ihre prekäre Situation zu Beginn der Reisesaison aufmerksam. Die Protestaktion war sehr medienwirksam und führte zu zahlreichen Presseberichten sowie Radio- und Fernsehreportagen, die eine breite Öffentlichkeit auf die Schweizer Jenischen und ihre Anliegen bezüglich der nomadischen Lebensweise aufmerksam machten und sensibilisierten. Die Resonanz in den Massenmedien war weitgehend positiv.

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

²⁴ Ip. Estermann (14.3248); Ip. Leuenberger-Genf (14.3313); Mo. Trede (14.3343); Mo. Semadeni (14.3370); Po. Gysi (15.3233).

4. Kulturbotschaft 2016–2020

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

Die grösste Herausforderung besteht in der Erhaltung und Schaffung der für die fahrende Lebensweise erforderlichen Stand- und Durchgangsplätze. Als Antwort darauf sieht die Kulturbotschaft verschiedene Massnahmen vor, unter anderem zusätzliche finanzielle Mittel für die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» (siehe unten Dritter Teil, *ad* Art. 5, Kap. A) sowie finanzielle Mittel für Projekte zur Realisierung der Massnahmen der Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma», die als Grundlage für den laufenden Aktionsplan des Bundes gedient haben.²⁵

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

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

5. Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz»²⁶

34. Die Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz» hat zentral Ziele und Massnahmen in Bezug auf die Situation **der Plätze** diskutiert und behandelt. Die Platzfrage ist für die Personen und Gruppen mit fahrender Lebensweise besonders dringlich. Es besteht ein auch von den Behördenvertretern geteilter Konsens, dass die Zahl der zur Verfügung stehenden Plätze in der Schweiz ungenügend ist, und die staatlichen Akteure aller Ebenen für Verbesserungen besorgt sein müssen. Die Arbeitsgruppe unterscheidet *drei Arten von Plätzen*: *Standplätze* (für die Wintermonate), *Durchgangsplätze* (für kürzere Halte im Sommer) und *Transitplätze* (grosse, an den Hauptverkehrsachsen gelegene, meist von ausländischen Fahrenden genutzte Plätze). Die Zahl der Durchgangs-, Stand- und Transitplätze ist offensichtlich ungenügend und deshalb zu erhöhen. Dies gilt für die meisten Regionen, betrifft aber in besonderem Masse die West-, die Ost- und die Südschweiz.

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

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

²⁵ Siehe unten Kapitel 5.

²⁶ Zu dieser Arbeitsgruppe siehe oben Erster Teil, Kapitel D.

ihrer Nutzung. Einheimische Fahrende (vor allem Jenische und Sinti) und ausländische Fahrende (meist Roma) suchen in aller Regel, auch aufgrund unterschiedlicher Ansprüche an die Standorte, nicht dieselben Plätze auf.

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

Das Völkerrecht und das schweizerische Verfassungsrecht schreiben vor, die spezifischen Bedürfnisse der Fahrenden zu berücksichtigen²⁷. Laut Rechtsprechung des Bundesgerichts, die sich auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte stützt, besteht eine positive Verpflichtung der Behörden, in den Raumordnungsplänen geeignete Zonen und Standorte vorzusehen, die als Stand- oder Durchgangsplätze für Fahrende dienen können.

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

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

B. Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz

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

²⁷ Das Rechtsgutachten wählt den Begriff «Fahrende», da der Akzent auf der Problematik der nomadischen oder teilnomadischen Lebensweise liegt.

1. Bekämpfung von Antisemitismus²⁸

a. Engagement der Bundesbehörden

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

Die Schweiz hat während ihres OSZE-Vorsitzes das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) beauftragt, ein Verfahren der Selbstevaluation einzurichten und zu analysieren, *wie die Erklärung von Basel gegen Antisemitismus in der Schweiz umgesetzt wird* und gegebenenfalls die erforderlichen Massnahmen zu formulieren. In seiner Studie vom 6. Dezember 2015 zur rechtlichen Situation der jüdischen Gemeinschaft und zur Umsetzung der Erklärung des OSZE-Ministerrates gegen Antisemitismus²⁹ gibt das SKMR insbesondere folgende Empfehlungen ab:

- Antisemitismus findet oft auch unterhalb oder ausserhalb der Grenzen des Strafrechts statt, so dass die strafrechtliche Erfassung und Ahndung antijüdisch oder antisemitisch motivierter Straftaten (Hate crimes) nur einen Teil der möglichen Massnahmen gegen Antisemitismus darstellt.
- Im politischen und schulischen Bereich ist vermehrt das Verständnis dafür zu wecken, dass es beim Antisemitismus um weit mehr als um strafbare Handlungen geht. Es ist darauf hinzuwirken, dass auch feindselige Überzeugungen, Vorurteile und Stereotype als antisemitisch wahrgenommen werden. Besondere Massnahmen der Prävention drängen sich beim Umgang mit sozialen Medien auf.
- Politikerinnen und Politiker sowie weitere Personen des öffentlichen Lebens sollten ermutigt werden, öffentlich Stellung zu beziehen gegen Antisemitismus, auch wenn eine strafrechtliche Untersuchung stattfindet. Politische Stellungnahmen sollten folglich nicht als Verstoss gegen die Gewaltenteilung oder als Verletzung der Unschuldsvermutung gewertet werden.
- Es ist abzuklären, welche konkreten Verpflichtungen sich für die Schweiz aus dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten für die jüdischen Gemeinschaften ergeben; dies gilt namentlich im schulischen Bereich, für den Schutz vor Diskriminierung, etwa antisemitischen Äusserungen auf dem Internet, und bezüglich der Sicherheit von Personen und Institutionen.

²⁸ Was die aktuelle Situation in der Schweiz hinsichtlich Stereotype und antisemitische Handlungen betrifft, siehe unten *ad* Artikel 6, Kapitel B, Ziffer 1.

²⁹ Die Studie des SKMR auf Deutsch und die Zusammenfassung auf Französisch sind abrufbar unter:

<http://www.skmr.ch/frz/domaines/questions-institutionnelles/publications/normes-penales-contre-antisemitisme.html?zur=109>

- Das schweizerische Strafrecht sollte so angepasst werden, dass es das internationale Konzept des Hassverbrechens erfasst. Im schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) muss verbindlich eingeführt werden, dass Straftaten, die aus rassistischen oder diskriminierenden Motiven begangen werden, strafverschärfend zu beurteilen sind.
- Da der Straftatbestand der Rassendiskriminierung laut Artikel 261bis StGB nur bei Äusserungen in der Öffentlichkeit zum Tragen kommt, ist es schwierig, antisemitische Vorfälle auf dem Internet und in den sozialen Medien zu ahnden.
- Bei allen Akteuren ist das Bewusstsein dafür zu stärken, dass gegenseitiges Verständnis und Offenheit in der gesamten Gesellschaft zu fördern ist und dass Toleranz und interreligiöser Dialog nicht nur vor dem Hintergrund der Migration zu sehen sind.

37. Am 1. Dezember 2015 führten das EDA und das EDI in Bern gemeinsam eine *Tagung zur Situation der jüdischen Minderheit in der Schweiz* durch. Ziel war die Sensibilisierung für die Herausforderungen, mit denen die jüdische Gemeinschaft in der Schweiz konfrontiert ist, insbesondere für die Frage, wie die jüdischen Menschen angesichts der zunehmenden antisemitischen Bedrohungen und Feindseligkeiten geschützt werden können.³⁰ Eröffnet wurde die Tagung von Bundesrat Didier Burkhalter. In seiner Rede unterstrich der Vorsteher des EDA die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit der Behörden und der Zivilgesellschaft im Kampf gegen den Antisemitismus. *«Die jüdische Gemeinschaft war, ist und wird ein unverzichtbarer Teil der schweizerischen Kultur und Gesellschaft bleiben»* rief er in Erinnerung. Die Schweizer Regierung ist sich bewusst, dass die antisemitischen Vorfälle zugenommen haben und für die Menschen jüdischer Religion und für ihre Institutionen eine Bedrohung darstellen. Die schweizerischen Behörden verfolgen die Entwicklungen aufmerksam und ergreifen wenn nötig entsprechende Massnahmen.

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

39. Im Mai 2016 trafen sich mehrere jüdische Organisationen in Bern mit den Vorstehern des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI). Erörtert wurde das weitere Vorgehen im Zusammenhang mit der Studie des SKMR über die Umsetzung der Erklärung von Basel gegen Antisemitismus in der Schweiz (siehe oben Punkt 37), namentlich was die Aufgaben des Bundes hinsichtlich der Prävention und Sensibilisierung im Kampf gegen den Antisemitismus insbesondere bei den aktiven Nutzern von sozialen Netzwerken betrifft. Ebenfalls thematisiert wurden die Verpflichtungen der Schweiz aus dem Rahmenübereinkommen, besonders was den Schutz und die Sicherheit jüdischer Menschen und Institutionen anbelangt.

40. 2017 wird die Schweiz den Vorsitz der International Holocaust Remembrance Alliance IHRA übernehmen, der sie seit 2004 angehört.

b. Vom Bund unterstützte Projekte gegen Antisemitismus

³⁰ Bezüglich des Schutzes von jüdischen Personen und Institutionen siehe unten *ad* Artikel 6, Kapitel B, Ziffer 2.

41. Seit 2013 (Drittes Gutachten über die Schweiz) hat die Fachstelle für Rassismusbekämpfung des Bundes **xxxx** Projekte im Zusammenhang mit den Themen Antisemitismus und Holocaust im Betrag von CHF **xxxx** unterstützt. ⇒ **die FRB wird im Nov./Dez. 2016 die verfügbaren Daten ergänzen.**

2. Entscheide und Urteile zur Strafnorm der Rassendiskriminierung

42. Die kantonalen Entscheide und Urteile bezüglich Artikel 261^{bis} StGB werden der Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR durch den Nachrichtendienst des Bundes NDB übermittelt. Die kantonalen Behörden ihrerseits sind verpflichtet, dem NDB sämtliche Urteile und Entscheide im Kontext von Artikel 261^{bis} StGB zu melden. Ist Artikel 171c des Militärstrafgesetzes (MStG) betroffen, ist der Oberauditor der Militärjustiz für die Weiterleitung der Urteile und Entscheide an die EKR zuständig. Die EKR erstellt anschliessend von jedem Entscheid/Urteil eine komplett anonymisierte Zusammenfassung. Der statistische Überblick der EKR zeigt die Anzahl der Entscheide und Urteile, die aufgrund von Artikel 261^{bis} StGB und Artikel 171c MStG ergangen sind und sich in der Sammlung der Rechtsfälle befinden.

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

⇒ **Die EKR wird im August 2016 die Daten des Jahres 2015 ergänzen.**

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

43. In den letzten Jahren sind in Anwendung von Artikel 261^{bis} StGB verschiedene **Strafverfahren** wegen rassistischen Äusserungen im Internet oder im politischen Diskurs durchgeführt worden.

- 2011 veröffentlichte die SVP-Partei im Abstimmungskampf zur Masseneinwanderungs-Initiative ein Inserat mit dem Slogan «Kosovaren schlitzten Schweizer auf». Es zeigt schwarze Schatten, die über eine Schweizer Flagge marschieren und im Titel heisst es: «Das sind die Folgen der unkontrollierten Masseneinwanderung: Kosovaren schlitzten Schweizer auf!» und «Masseneinwanderung stoppen!». Zwei Kosovaren reichten eine Anzeige wegen Verstosses gegen die Antirassismus-Strafnorm (StGB Art. 261bis) ein. Die bernischen Strafverfolgungsbehörden stellten das Verfahren zunächst ein. Das Obergericht akzeptierte dies nicht. Schliesslich erhob die Staatsanwaltschaft im Dezember 2014 Anklage gegen den Generalsekretär der SVP und seine Stellvertreterin sowie gegen den Parteipräsidenten, dessen Immunität jedoch vom Parlament nicht aufgehoben wurde. Das Berner Obergericht hat am 14. März 2016 den Schuldspruch gegen den Generalsekretär und seine Stellvertreterin wegen Verletzung der Anti-Rassismus-Strafnorm bestätigt. Die beiden wurden zu einer bedingten Geldstrafe verurteilt, weil das sogenannte Messerstecher-Inserat mit dem Slogan «Kosovaren schlitzten Schweizer auf» die Volksgruppe der Kosovaren kollektiv herabgewürdigt hat. Zuvor war das Strafgericht Bern-Mittelland am 30. April 2015 zum selben Schluss gekommen. Es ist das erste Mal, dass ein Schweizer

Gericht die politische Partei SVP für eines ihrer Kampagnenplakate verurteilt und die Parteileitung dafür verantwortlich macht.

- Ein SVP-Lokalpolitiker twitterte im Juni 2012: «Vielleicht brauchen wir wieder eine Kristallnacht . . . diesmal für Moscheen». Die Staatsanwaltschaft Zürich eröffnete daraufhin ein Verfahren wegen Verstoss gegen die Rassismusstrafnorm Art. 261bis StGB. Sowohl das Bezirksgericht Zürich wie auch das Obergericht Zürich verfügten einen Schuldspruch. Das Urteil wurde vom Angeklagten an das Bundesgericht weitergezogen. Am 4. November 2015 wies das Bundesgericht die Beschwerde ab und bestätigte die Verurteilung durch die kantonalen Gerichte.³¹
- 2014 reichten der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) und die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) gemeinsam 25 Strafanzeigen gegen Personen ein, die auf Facebook gegen Juden gehetzt hatten. In den Fällen, in denen die Täter identifiziert werden konnten, kam es zu einer Verurteilung wegen Verstoss gegen die Rassismusstrafnorm. Mehrere Verfahren mussten jedoch eingestellt werden, weil die Täter nicht identifiziert werden konnten.
- Im Januar 2016 eröffnete die Tessiner Staatsanwaltschaft eine Untersuchung gegen einen Unteroffizier der Kantonspolizei, der zu Rassendiskriminierung aufgerufen hatte. Er soll auf seiner Facebook-Seite rassistische Inhalte, insbesondere Nazibilder und Zitate von Adolf Hitler gepostet haben.

⇒ Die EKR wird im August 2016 die Entscheide/Urteile des Jahres 2015 ergänzen.

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

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

³¹ BGE 6B_627/2015 vom 4.11.2015.

Medienbeiträge zur Kampagne in Deutsch, Französisch und Italienisch erreichten in Form von Zeitungsartikeln oder Berichterstattungen in Radio und Fernsehen schätzungsweise 4 600 000 Personen. Für die EKR werden die Sensibilisierungsaktionen gegen Verunglimpfung und Rassendiskriminierung in den sozialen Medien weitergehen. Sie wird die Erfahrungen der Kampagne nutzen, um weitere Aktionen voranzutreiben.

4. Monitoring zum «Zusammenleben in der Schweiz»

46. Seit 2012 veröffentlicht die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) alle zwei Jahre einen Bericht über rassistische Diskriminierung und Rassismus in der Schweiz. Zwei Kapitel des Berichts sind der Situation der jüdischen Gemeinschaften respektive der Situation der Jenischen, Sinti/Manouches und der Fahrenden gewidmet. Im Zusammenhang mit dem Monitoring hat die FRB im Auftrag des Bundesrats die Erhebung «Zusammenleben in der Schweiz» (ZidS) entwickelt, die unter anderem dazu dient, die Einstellungen und das Verhalten gegenüber bestimmten Bevölkerungsgruppen (muslimische, jüdische und schwarze Personen) zu erfassen. Zwischen 2010 und 2014 wurde das Instrument im Rahmen eines Pilotprojekts, bestehend aus einer Umfrage in drei Durchgängen, getestet. Ab 2016 wird die Erhebung gemäss Beschluss des Bundesrates in die Omnibusbefragung der Volkszählung des Bundesamtes für Statistik BFS integriert. Die Umfrage ZidS ermittelt *judenfeindliche Einstellungen* mittels einer Reihe von standardisierten Fragen, welche thematisch zu Indizes zusammengefasst werden. Analysiert werden erstens *stereotype Einstellungen* (Geldgier, Machthunger, politischer Radikalismus), zweitens *negative Meinungen* (zu viel Einfluss auf Weltgeschehen, Ausnützung des Holocaust, primäre Loyalität gegenüber Israel, zu viel Einfluss auf die Schweiz, an Verfolgung mitschuldig, alle Jüdinnen und Juden nach Israel), und drittens *positive Meinungen* (Menschen wie alle anderen, jede zivilisierte Gesellschaft muss sich gegen Antisemitismus stellen).³² Insgesamt zeigen die in den Umfragen 2010, 2012 und 2014 erfassten Trends, dass Judenfeindlichkeit weniger verbreitet ist als rassistische Einstellungen, Fremdenfeindlichkeit und Muslimfeindlichkeit. Bezüglich den drei Indizes sind die Werte stabil bis leicht rückläufig und fallen bei Schweizerinnen/Schweizern und Ausländerinnen/Ausländern ähnlich aus; einzig bei Befragten muslimischer Zugehörigkeit sind sie leicht erhöht. Die Ergebnisse der Erhebungen fliessen, gemeinsam mit Daten aus anderen Erhebungen und mit Angaben zu den erfassten Ereignissen in die Erarbeitung des alle zwei Jahre erscheinenden Berichtes der FRB ein.

5. Massnahmen zur Förderung der Vielfalt und der Toleranz in der Schweizer Gesellschaft

47. Seit 2013 (Dritter Bericht über die Schweiz) hat die Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung **xxxx** Projekte im Betrag von CHF **xxxx** zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und zur Förderung der Menschenrechte unterstützt → **Die FRB wird im Nov./Dez. 2016 die verfügbaren Daten ergänzen.**

C. Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung

Der dritte Bereich, der laut der 3. Resolution des Ministerkomitees umgehendes Handeln erfordert, ist folgender: «*Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden nachdrücklich, ihre*

³² Longchamp, Claude ; Imfeld, Martina et al. «Verbreitung und Entwicklung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Muslimfeindlichkeit und Judenfeindlichkeit», Schlussbericht zur Studie «Zusammenleben in der Schweiz 2010–2014». Bern, Dezember 2014, S. 74 ff.

Anstrengungen fortzusetzen, um die im Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG) verankerten Verpflichtungen hinsichtlich der sprachlichen Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten vollumfänglich umzusetzen, damit die Gleichstellung der Amtssprachen in der Praxis voll und ganz verwirklicht wird, und die Angehörigen sprachlicher Minderheiten in der Bundesverwaltung ihre eigene Sprache verwenden können. Ausserdem muss ihre anteilmässige Vertretung in den Verwaltungsstrukturen weiter überprüft werden».

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

48. Am 1. Januar 2013 traten die neue *Verordnung über die Sprachdienste der Bundesverwaltung (Sprachdienstverordnung, SpDV)*³³ sowie die *Weisungen der Bundeskanzlei über die Sprachdienstleistungen*³⁴ in Kraft. Mit diesen beiden Texten werden die einschlägigen rechtlichen Grundlagen – zu den Sprachen, der mehrsprachigen Kommunikation und den amtlichen Publikationen – mit der neuen Sprachengesetzgebung des Bundes (2010) in Einklang gebracht, die Organisationsstrukturen vereinfacht (die seit 1995 unverändert geblieben waren), die verwaltungsintern und zugunsten der Öffentlichkeit erbrachten Dienstleistungen optimiert und gleichzeitig Kontinuität und die Mehrsprachigkeit der Bundesverwaltung gewährleistet.

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

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

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

³³ SR 172.081

³⁴ BBI 2013 1565

Entscheid ist Teil eines *breiteren Konzepts für eine mehrsprachige IT-Governance mit und gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern.*

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

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

⇒ ergänzen mit dem Beitrag des **Kantons Tessin**

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

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

Die Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Landessprache und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG)³⁵ im Jahr 2010 weckte grosse Erwartungen und stiess in der Öffentlichkeit und bei den Parlamentarierinnen und Parlamentariern auf viel Interesse. Einige Bestimmungen der Verordnung über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachenverordnung, SpV)³⁶ wurden jedoch als ungenügend beurteilt; ebenso wurde bemängelt, die Projekte würden zu langsam vorankommen, der Status und die Unabhängigkeit des oder der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit seien zu schwach und die Analyseinstrumente unvollständig. Infolge dieser Diskussionen wurde die Sprachenverordnung geändert und die Weisungen des Bundesrates zur Förderung der Mehrsprachigkeit wurden vollständig überarbeitet.³⁷ Die neuen Texte sind seit dem 1. Oktober 2014 in Kraft.

³⁵ SR 441.1

³⁶ SR 441.11

³⁷ BBI 2014 6559

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

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

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

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

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

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

Die Verbesserung der Sprachkenntnisse des Bundespersonals und die Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung sind auch in der am 28. November 2014

vom Bundesrat verabschiedeten und am 19. Juni 2015 vom Bundesparlament genehmigten *Kulturbotschaft 2016–2020* erwähnt.

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

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

⇒ ergänzen mit dem Beitrag des **Kantons Tessin**

III. DRITTER TEIL

Massnahmen zur besseren Umsetzung des Rahmenübereinkommens

ARTIKEL 3

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

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

A. Die nationale Minderheit der Jenischen und Sinti/Manouches

57. Als die Schweiz das Rahmenübereinkommen ratifizierte und die Minderheit der «Fahrenden», wie sie damals genannt wurden, als nationale Minderheit im Sinne dieses Übereinkommens anerkannte, hatte sie die Absicht, die nomadisch lebenden wie die

sesshaften Jenischen und Sinti/Manouches zu schützen, auch wenn damals in erster Linie der Schutz von Menschen gemeint war, die nomadisch oder halbnomadisch leben. Es ging um den Schutz einer kulturellen Minderheit. Diese Absicht wurde im ersten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens (April 2001) geäußert.³⁸

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

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

59. 2015 beantragten die Schweizer Jenischen und Sinti/Manouches, nunmehr offiziell *als «Jenische» und «Sinti/Manouches» im Sinne des Rahmenübereinkommens* anstatt als «Fahrende» *anerkannt zu werden*. Sie beantragten zudem, dass *ihre Gruppen künftig mit den Namen bezeichnet werden, die sie sich selbst geben*. Eine diesbezügliche Petition richteten sie an den Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern. Überdies sprachen sie dieses Thema in den Debatten der Arbeitsgruppe für die «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma» an, in der sie vertreten sind³⁹.

Um dem Recht auf Selbstbenennung der Schweizer Jenischen und Sinti/Manouches – das sich aus dem Recht auf Selbstbestimmung nationaler Minderheiten (Art. 3 Rahmenübereinkommen) ergibt – Rechnung zu tragen, hat die oben genannte Arbeitsgruppe das Ziel formuliert, dass *die zuständigen Bundesbehörden in der Öffentlichkeit daran erinnern und präzisieren, dass alle Schweizer Jenischen und Sinti/Manouches ungeachtet dessen, ob sie nomadisch leben oder sesshaft sind, als Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens anerkannt sind* und dass mit dieser Anerkennung die Förderung nicht nur der nomadischen Lebensweise, sondern auch der Kultur der Jenischen und der Sinti/Manouches verbunden ist. Ein weiteres Ziel war, dass die *Bundesverwaltung für die verschiedenen Gruppen je nach Kontext die spezifischen Bezeichnungen Jenische, Sinti/Manouches und Roma verwendet anstatt der verbreiteten Gattungsbezeichnung «Fahrende»*.⁴⁰ Die Behörden der Kantone und Gemeinden sowie die Medien seien darauf aufmerksam zu machen, dass auf die Bezeichnung «Fahrende» verzichtet werden sollte, wenn dies angemessen erscheint.

³⁸ Siehe Punkt 96 des ersten Berichts.

³⁹ Siehe auch Erster Teil, Kap. A. D.

⁴⁰ Der vorliegende Bericht ist dementsprechend formuliert. Ausnahmen bilden lediglich Zitate aus Dokumenten der vorangegangenen Überwachungszyklen, namentlich den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Beratenden Ausschusses und des Ministerkomitees, die die unspezifische Gattungsbezeichnung «Fahrende» verwendeten.

60. Die Schweizer Regierung erinnert deshalb in diesem Bericht daran und stellt klar, dass **alle Schweizer Jenischen und Sinti/Manouches ungeachtet dessen, ob sie nomadisch leben oder sesshaft sind, als nationale Minderheit der Schweiz im Sinne des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten anerkannt sind.**

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

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

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

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

- *die sprachlichen Minderheiten*, d.h. die französisch-, italienisch- und romanischsprachigen Minderheiten im Hoheitsgebiet der Schweiz sowie die Mitglieder der deutschsprachigen Minderheit in den Kantonen Freiburg und Wallis bzw. der französischsprachigen Minderheit im Kanton Bern.
- *die Schweizer «Fahrenden»⁴¹*
- *die Mitglieder der jüdischen Gemeinschaften der Schweiz.*

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

Während der beiden ersten Überwachungszyklen der Umsetzung des Rahmenübereinkommens durch die Schweiz gab es weder Anträge noch Debatten bezüglich einer Anerkennung neuer nationaler Minderheiten. Im Rahmen des dritten Überwachungszyklus kam die Frage einer allfälligen Anerkennung der Schweizer Muslime als nationale Minderheit zur Sprache, doch es wurde kein entsprechender Antrag gestellt (siehe auch unten *ad* Art. 6 Kap. C).

63. Während des vierten Überwachungszyklus stellten die **Schweizer Roma** im April 2015 einen Antrag auf Anerkennung. Zuvor hatten sie noch keine Gesuche formuliert, obgleich sie im Zusammenhang mit dem Entwurf des dritten Berichts zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens konsultiert worden waren. Zwei Organisationen aus der Zürcher Region, Roma Foundation und Roma Dialog, beantragten mit Schreiben an die Direktion für Völkerrecht DV die Anerkennung 1. der Schweizer Roma als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens und 2. des Romanés als territorial nicht gebundene

⁴¹ Zu dieser Bezeichnung siehe oben Kap. A.

Minderheitensprache im Sinne der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. In ihrer Antragsbegründung beriefen sich die genannten Roma-Organisationen auf die Präsenz zahlreicher Personen mit Roma-Wurzeln in der Schweiz (ohne Angabe von Zahlen), die über eine eigene Sprache und Kultur verfügen. Sie wiesen zudem auf die Lage der Roma als nationale Minderheiten in anderen Ländern hin.

Parallel hierzu erläuterten die Schweizer Roma ihre Bedürfnisse und Positionen im Rahmen der von der Schweizer Regierung eingesetzten Arbeitsgruppe für die «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma».⁴² In diese Gruppe waren sie auf eigenen Wunsch aufgenommen worden, denn ursprünglich hatte die Gruppe den Auftrag, die Verpflichtungen der Schweiz aus dem Rahmenübereinkommen umzusetzen, indem sie auf die Bedürfnisse der als nationale Minderheit anerkannten Jenischen und Sinti/Manouches einging. In der Folge konnte ein Dialog mit den Bundesbehörden lanciert werden, der auch heute noch geführt wird.

64. Am 29. Juni 2015 fand zwischen Roma Foundation und Romano Dialog einerseits und Vertreterinnen und Vertretern der zuständigen Dienste der Bundesverwaltung andererseits ein Treffen/Informationsaustausch statt. Hier erläuterte die Bundesverwaltung die kumulativen Kriterien, die gemäss der auslegenden Erklärung der Schweiz für eine Anerkennung als nationale Minderheit erfüllt sein müssen. Insbesondere wies sie darauf hin, dass sich das objektive Kriterium der «*seit langem bestehenden, festen und dauerhaften Bindungen zur Schweiz*» auf indigene Minderheiten bezieht, die sich traditionell in der Schweiz aufhalten. Es geht darum, Personen, die seit mehreren Generationen als Gemeinschaft in der Schweiz leben und eine Schweizer Identität geltend machen können, in ihrer Eigenschaft als nationale Minderheit Schutz zu gewähren. Auch das subjektive Kriterium des «*Willens, zusammen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht*», setzt ein gemeinsames Vorhaben der überwiegenden Mehrheit der Gemeinschaft voraus, das nicht in Frage gestellt wird. Der Antrag auf Anerkennung muss dem Wunsch der verschiedenen Angehörigen der im Hoheitsgebiet der Schweiz lebenden Gemeinschaft entsprechen und in repräsentativer Weise von den verschiedenen Organisationen, die die Interessen dieser Gemeinschaft vertreten, mitgetragen werden.

Im Anschluss an diese Erläuterungen wurden die Delegierten der Roma ermutigt, zusätzliche Informationen zu geben, um den Sachverhalt zu klären und ihren Antrag auf Anerkennung als nationale Minderheit zu begründen. Insbesondere wird gewünscht, dass die Organisationen der Roma die Anzahl – oder zumindest eine Schätzung – der in der Schweiz lebenden Roma *Schweizer Staatsangehörigkeit* mitteilen und die langjährigen Beziehungen der Roma zur Schweiz deutlich machen, und zwar ungeachtet der jüngsten Migrationsbewegungen. Es wurde präzisiert, dass die Schweizer Sinti von den Roma nicht in ihr Vorhaben einbezogen werden können, da die Schweiz mit der Ratifikation des Rahmenübereinkommens und der Anerkennung der «Fahrenden» als nationale Minderheit ihrer Absicht Ausdruck gegeben hat, die Jenischen und die Schweizer Sinti zu schützen (siehe oben Kap. A). Wenn diese zusätzlichen Informationen vorliegen, kann der Bundesrat die Frage der Anerkennung der Roma als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens prüfen.

65. Am 27. Januar 2016 veröffentlichte das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) ein im Auftrag der Roma Foundation verfasstes Gutachten zum Thema «Anerkennung der Roma als Minderheit».⁴³ Nach den Informationen, die die Roma

⁴² Siehe oben Erster Teil, Kap. D.

⁴³ Das Kurzgutachten des SKMR auf Deutsch und eine Zusammenfassung des Gutachtens auf

Foundation dem SKMR zur Verfügung stellte, würde eine Anerkennung der Schweizer Roma als eigenständige Gruppe und Minderheit in der Schweiz dazu beitragen, ihrer Stigmatisierung nicht nur im Alltag, sondern auch in den Medien entgegenzuwirken, und sie dazu bewegen, sich zu ihrer Identität zu bekennen. Eine Anerkennung würde sehr wahrscheinlich auch die Förderung ihrer Kultur und Sprache erleichtern.

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

Hinsichtlich der möglichen Folgen einer Anerkennung der Roma als nationale Minderheit nennt das Gutachten des SKMR die Anerkennung des Romanés als territorial nicht gebundene Sprache sowie im Bildungsbereich die Sensibilisierung für die Geschichte und Kultur der Roma und für die Ungerechtigkeiten, deren Opfer sie nach wie vor sind. Diese Sensibilisierung sollte in die Lehrerausbildung, die Lehrpläne und die Ausarbeitung von Lehrmitteln integriert werden.

Im Hinblick auf die Anerkennung des Romanés als territorial nicht gebundene, jedoch im Hoheitsgebiet des Staates herkömmlicherweise gebrauchte Sprache hält das Gutachten fest, dass die Schweizer Roma nachweisen müssen, dass ein relevanter Teil der Gemeinschaft diese Sprache tatsächlich seit mehreren Generationen im Hoheitsgebiet der Schweiz alltäglich gebraucht.

⇒ ergänzen mit den Stellungnahmen **der Kantone und der Gemeinden** zu einer **Anerkennung der Schweizer Roma als nationale Minderheit der Schweiz**

Der Kanton Kanton Basel-Stadt empfiehlt, die Schweizer Roma als nationale Minderheit der Schweiz zu anerkennen, sofern sie die vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte festgelegten Kriterien erfüllen. Eine Anerkennung unterstützt die Bestrebungen der Schweizer Roma, ob sesshaft oder fahrend, sich für ihre eigene Kultur und Sprache einzusetzen und Vorurteilen gegenüber Roma entgegenzuwirken.

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

Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung unterstützt zum Beispiel eine von der Roma Foundation bei der Universität Lausanne in Auftrag gegebene Studie zur Situation der Roma in der Schweiz in der Höhe von 35 000 Franken. Ziel der Studie ist den rassistischen und pauschalisierenden Stereotypen über Roma ein realistisches und statistisch untermauertes Bild entgegenzuhalten. Das Projekt will Daten über die Roma-Bevölkerung in der Schweiz gewinnen und diese quantitativ und qualitativ analysieren. Die Ergebnisse werden für

Französisch sind einzusehen unter: <http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/institutionelle-fragen/publikationen/index.html>.

Verwaltung, Politik, NGOs und Medien sowie für die breite Bevölkerung in geeigneter Form aufbereitet.

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

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

Das Bundesamt für Kultur unterstützt seinerseits mit 20 000 Franken das Projekt «Roma Jam Session art Kollektiv 2016» der Roma-Organisation «RJS Art Kollektiv»: Finanzielle Unterstützung erhalten dabei die beiden Projekte «Detox Dance» und «Open Theory Lectures».

ARTIKEL 4

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

A. Rechtsschutz und Rechtsmittel gegen Diskriminierung

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

1. Rechtsratgeber rassistische Diskriminierung

67. Im Rahmen des Projekts «Beratungsnetz für Rassismusbekämpfung» (siehe unten Kap. C) wurde ein Rechtsratgeber ausgearbeitet und von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB publiziert. Er zeigt praktische Möglichkeiten auf, sich vor rassistischer Diskriminierung in allen Lebensbereichen zu schützen, und informiert zudem über die verfügbaren Rechtsmittel.

Zurzeit wird der Ratgeber revidiert, um ihn den neuen Entwicklungen anzupassen und Erfahrungen vor Ort einzubeziehen. So wird er auf den Bedarf der in den kantonalen Integrationsprogrammen KIP eingerichteten Beratungsstellen zugeschnitten (siehe unten Ziff. 2).

Überdies schlägt die FRB Weiterbildungskurse zum Rechtsratgeber vor, die den Übergang von der Theorie zur Praxis erleichtern. Seit März 2013 haben mehr als **XX** Personen aus Kantons- und Gemeindeverwaltungen, Ombudsstellen, Integrationsbüros, Gewerkschaftsverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen an einem der circa **XX** Kurse teilgenommen. Die Kurse werden auch im Rahmen der KIP angeboten, um die Mitarbeitenden der Kantons- und Gemeindeverwaltungen zu sensibilisieren und weiterzubilden. **⇒ Die FRB wird diesen Text im November 2016 aktualisieren.**

2. Diskriminierungsschutz in den kantonalen Integrationsprogrammen KIP

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

⇒ Wird durch Beiträge der Kantone ergänzt.

Der Kanton Basel-Stadt fördert den Diskriminierungsschutz im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms 2014-17 mit mehreren Massnahmen: Beitritt zur Städtekoalition gegen Rassismus, Bestandsaufnahme und Bedarfsabklärung bei Beratungs- und Anlaufstellen, Einführung des kantonalen Runden Tisches Diskriminierungsschutz, Sensibilisierung der Öffentlichkeit mittels einer Kampagne, Unterstützung der Beratungsstelle Stopp Rassismus, Runder Tisch der Religionen beider Basel, Einführungskurs und Qualitätssicherung im Gerichtsdolmetschen.

In den Regelstrukturen bestehen weitere wichtige Massnahmen, welche dem Abbau von strukturellen Hindernissen und der Chancengerechtigkeit dienen. Beispielsweise unterstützt Gap, Casemanagement Berufsbildung Jugendliche mit Mehrfachbelastungen bei der Lehrstellensuche bis zum Übertritt ins Berufsleben; das Amt für Sozialbeiträge gewährt Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen unter bestimmten Voraussetzungen Familienmietzinsbeiträge, was auch der sozialen Segregation entgegenwirkt; der Verein IG-Wohnen hat eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Basel-Stadt, er unterstützt die Interessen von Wohnungssuchenden, die auf dem freien Wohnungsmarkt benachteiligt sind, und fördert Projekte und Massnahmen zur Lösung von Wohnproblemen.

B. Antidiskriminierungsgesetz

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

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

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

70. Am 14. Juni 2012 reichte **Nationalrat Martin Naef das Postulat 12.3543 «Bericht zum Recht auf Schutz vor Diskriminierung»** ein. Darin ersucht er den Bundesrat, einen Bericht über das Diskriminierungsschutzrecht zu verfassen, da, so Nationalrat Naef, heute immer noch viel zu oft Diskriminierungen geschehen wegen des Geschlechts, der Herkunft, der Rasse, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, einer Behinderung, der sexuellen Orientierung, der fahrenden Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung, der Transsexualität und der Intersexualität. Auch wenn einige Rechtsbestimmungen zum Schutz vor Diskriminierung existierten, hätten diese wenig Tragweite, solange keine wirksamen Instrumente zu ihrer Durchsetzung bestünden. Der Bundesrat solle aufzeigen, wie das geltende Recht vor Diskriminierung schützt und ob die bestehenden Rechtsinstrumente wirksam sind. Der Bundesrat beantragte am 5. September 2012 die Annahme des Postulats. Der Nationalrat überwies es am 14. Dezember 2012.

Bereits im Mai 2012 beauftragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), eine Studie über den Zugang zur Justiz bei Diskriminierungen in der Schweiz zu erstellen. **Die Studie des SKMR «Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen»** liegt seit Ende Juli 2015 vor.⁴⁴ Die Ergebnisse wurden in den Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Naef aufgenommen. Das SKMR hält ausdrücklich fest, dass es die Schaffung eines allgemeinen Antidiskriminierungsgesetzes, das alle Diskriminierungsbereiche zusammenbringt und die bestehende Spezialgesetzgebung ersetzen würde, nicht empfiehlt. In der Studie wird aufgezeigt, dass die Probleme in den verschiedenen Diskriminierungsbereichen sehr unterschiedlich gelagert sind und dass es deshalb schwierig sein dürfte, Normen zu schaffen, welche allen Bereichen gerecht werden. Ein allgemeines Antidiskriminierungsgesetz könnte bereits Erreichtes in Frage stellen und Etabliertes schwächen. Aufgrund seiner Studie kommt das SKMR zum Schluss, dass die Schweiz mit

⁴⁴ Der Synthesebericht der Studie des SKMR ist auf Französisch und Deutsch einzusehen unter:

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

Artikel 8 Absätze 2, 3 und 4 BV, dem Gleichstellungsgesetz GIG, dem Behindertengleichstellungsgesetz BehiG sowie mit Artikel 261bis StGB einen gut ausgebauten Diskriminierungsschutz kennt, allerdings nur im Bereich des öffentlichen Rechts. Im Privatrecht gibt es gemäss der SKMR-Studie trotz des Persönlichkeitsschutzes (Art. 27 ff. ZGB) Lücken und Unklarheiten. Die geringe Zahl an Gerichtsfällen weist auf die fehlende Kenntnis bei Betroffenen über den privatrechtlichen Diskriminierungsschutz und mangelnde Sensibilisierung aller Beteiligten hin. Deshalb empfiehlt das SKMR die Schaffung eines spezifisch privatrechtlichen Diskriminierungsverbots, beispielsweise als Ergänzung von Artikel 27 ff. ZGB.

Am 25. Mai 2016 legte **der Bundesrat seinen Bericht zum Postulat Naef** vor.⁴⁵ Zu den einzelnen Empfehlungen des SKMR nimmt der Bundesrat eine differenzierte Haltung ein. Ein generelles privatrechtliches Diskriminierungsverbot in den Artikeln 27 ff. ZGB möchte der Bundesrat nicht übernehmen. Er lehnt diesen Vorschlag als nicht zielführend ab. Der Vorschlag könnte erneute Diskussionen entfachen, weil dadurch einerseits Erwartungen geweckt würden, die auch mit einer detaillierten Umschreibung des Diskriminierungsschutzes nicht vollständig erfüllt werden könnten. Andererseits käme eine wirksame Diskriminierungsregelung im Privatrecht einem allgemeinen Diskriminierungsgesetz nahe, das vom Parlament bisher immer abgelehnt wurde und auch vom SKMR ausdrücklich nicht empfohlen wird. Das SKMR empfiehlt eine Verstärkung der Sanktionen im Bereich des Arbeitsrechts. Der Bundesrat wird die Empfehlung des SKMR im Rahmen des derzeit hängigen Projekts zum Kündigungsschutz und der dazu laufenden Diskussionen, namentlich in der Tripartiten Kommission für Angelegenheiten der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), prüfen. Die vom SKMR vorgeschlagene generelle Beweislastleichterung in Diskriminierungsfällen hält der Bundesrat nicht für realistisch. Die Einführung einer generellen Beweislastleichterung in Diskriminierungsfällen würde einen Konsens darüber voraussetzen, dass Opfer von Diskriminierung stärker geschützt werden müssen als beispielsweise Opfer von missbräuchlicher Kündigung. Das überzeugt weder in der Sache noch gibt es dafür einen politischen Konsens. Für wichtig hält der Bundesrat den Ausbau der Möglichkeiten zur aussergerichtlichen Streitbeilegung. Der Rechtsratgeber der Fachstelle für Rassismusbekämpfung, der bis 2017 überarbeitet werden soll, wird der aussergerichtlichen Streitbeilegung und ausserrechtlichen Konfliktlösungsverfahren mehr Gewicht beimessen.

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

C. Statistische Daten zur Diskriminierung

⁴⁵ Der Bericht des Bundesrates vom 25. Mai 2016 ist auf Französisch und Deutsch einzusehen unter: <http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/geschlechterpolitik/publikationen/diskriminierungsstudie.html>

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

71. Das «Beratungsnetz für Rassismuskritiker» ist ein gemeinsames Projekt des Vereins humanrights.ch und der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR). Dem von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) mitfinanzierten Netzwerk gehören 18 Fachstellen aus der ganzen Schweiz an, welche Beratungen bei rassistischer Diskriminierung anbieten. Hauptaufgabe des Netzwerks ist es, diese Stellen bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Es veröffentlicht den Jahresbericht «Rassismuskritische Vorfälle in der Beratungspraxis». Der jüngste Jahresbericht 2015⁴⁶ gibt an, dass die 18 Beratungszentren von Januar bis Dezember 2015 insgesamt 239 Rassismuskritische Vorfälle verzeichneten. Laut Monitoringbericht des Beratungsnetzes betrifft die Mehrzahl der registrierten Vorfälle 2015 ebenso wie in den vorangegangenen Jahren die Arbeitswelt. Die häufigste Form der Diskriminierung war im Berichtsjahr die rassistische Äusserung, meistgenanntes Tatmotiv war Ausländerfeindlichkeit; an zweiter Stelle rangierte Rassismus gegen Schwarze. Die Diskriminierung von Muslimen hat zugenommen: Die Fachstellen registrierten 53 Fälle.

72. Rassendiskriminierung ist ein vielschichtiges Phänomen. Deshalb finden sich die relevanten Daten auf den verschiedensten Ebenen (rassistische Meinungen und Verhaltensweisen, von Beratungszentren registrierte Fälle, von der Polizei registrierte Straftaten, gerichtliche Entscheide, Gerichtsurteile⁴⁷) und können nicht mit *einer* globalen Erhebung oder *einer* systematischen Sammlung erfasst werden. Der alle zwei Jahre veröffentlichte Bericht der FRB über rassistische Diskriminierung und Rassismus in der Schweiz⁴⁸ vermittelt in kompakter Form einen Überblick über die verfügbaren Daten; er gewährleistet eine systematischere Beobachtung der Entwicklung der Situation und zugleich eine umfassendere Information der Öffentlichkeit.

73. Es ist zu beachten, dass die Bemühungen der Schweiz, *statistische Daten zur Hasskriminalität* zu erheben, durch die Tatsache eingeschränkt sind, dass das Schweizer Strafgesetzbuch keine Norm enthält, die dem international üblichen Begriff der Hasskriminalität entsprechen würde⁴⁹. Das Schweizer Strafrecht sieht keine Kriterien vor, nach denen eine rassistisch motivierte Tat als Hassverbrechen einzustufen wäre und somit zu einer anderen Kategorie von Straftaten gehörte, die speziell verfolgt und härter bestraft werden.

D. Nationale Menschenrechtsinstitution

74. *Wie im Dritten periodischen Bericht vom Januar 2012 (ad Ziff. 2, S. 18) erläutert*, hatte der Bundesrat im Juli 2009 in Anbetracht der Tatsache, dass damals kein Konsens über die Gründung einer nationalen Menschenrechtsinstitution bestand, die Lancierung eines auf fünf Jahre angelegten Pilotprojekts beschlossen, in dessen Rahmen der Bund bei einem Hochschulinstitut Dienstleistungen im Wert von jährlich einer Million Franken beschafft.

⁴⁶ <http://www.ekr.admin.ch/documentation/f107/1288.html>. Der Jahresbericht 2016 erscheint im Juni 2017.

⁴⁷ Siehe oben Zweiter Teil, Kap. B., Ziff. 7 zum statistischen Überblick der EKR über die erfassten Entscheide und Urteile zur Strafnorm gegen Rassendiskriminierung.

⁴⁸ Siehe jüngster Bericht 2014: http://www.ekr.admin.ch/pdf/Discrimination_raciale_en_Suisse.pdf. <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/berichterstattung-und-monitoring.html>. Der Bericht 2016 erscheint im Frühjahr 2017.

⁴⁹ Hierzu siehe oben Zweiter Teil, Kap. B.1.a.

Dieses Institut, das «Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte» SKMR, wurde im Frühjahr 2011 eröffnet. Nach vierjähriger Tätigkeit wurde das Zentrum wie vorgesehen im Frühjahr 2015 von einer unabhängigen Stelle evaluiert. Durchgeführt wurde die Evaluation von der econcept AG in Zusammenarbeit mit dem Wiener «Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte». Die Evaluation ergab, dass das Zentrum hauptsächlich wissenschaftliche Studien (51 im Untersuchungszeitraum) und Veranstaltungen zu Fachthemen (28) durchgeführt hatte. Weitere Projekte (insgesamt 23) waren Workshops, Weiterbildungen, Broschüren, Handbücher, Übersetzungen und Moderationen. Die Qualität der Leistungserbringung des SKMR wurde als gut bis sehr gut beurteilt. Das Zentrum leistete wichtige Beiträge zur Stärkung der Menschenrechtspolitik der Schweiz. Es erfüllte indessen nicht alle im Bericht des Bundesrates vom Juli 2009 vorgesehenen Aufgaben – eine Tatsache, die auf die für die Pilotphase gewählte Struktur des Zentrums und nicht zuletzt auf den Umstand zurückzuführen ist, dass das Zentrum nur beschränkt autonom handeln kann. Den Auftrag, die Öffentlichkeit für die Menschenrechte zu sensibilisieren, konnte das SKMR lediglich teilweise erfüllen. Der Mangel an formaler Unabhängigkeit des Zentrums wird als Knackpunkt des Pilotprojektes bezeichnet. Eine grosse Mehrheit der Befragten sprach sich für die Schaffung einer ständigen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz aus.

75. Der Bundesrat nahm am 1. Juli 2015 Kenntnis vom Evaluationsbericht und beschloss, das Pilotprojekt weitere fünf Jahre fortzuführen. Die sachzuständigen Departemente (EDA und EJPD) wurden beauftragt, dem Bundesrat bis Ende 2015 verschiedene Optionen für eine dauerhafte Regelung zu unterbreiten. Eine Möglichkeit ist dabei auch die Verstetigung der im Rahmen des Pilotprojekts SKMR praktizierten Lösung. **Zurzeit sind die verschiedenen Optionen in Vorbereitung. ⇒ wird ergänzt und aktualisiert von BJ / C. Ehrich im Herbst 2016**

ARTIKEL 5

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

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

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

76. Die Kulturbotschaft 2016–2020⁵⁰ sieht eine Gesamtsumme von 3,8 Millionen Franken (0,7 – 0,8 Mio/CHF pro Jahr) für Massnahmen zugunsten der «Fahrenden» nach Artikel 17 Kulturförderungsgesetz (KFG) vor. Dies entspricht einer *Zunahme von rund 300 000 Franken jährlich*. Die Verwendung dieser Mittel wird im Aktionsplan des Bundes im Anschluss an die Arbeiten der Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma» präzisiert. Die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» verfügt ab 2016 über zusätzliche Mittel, die grösstenteils für Kulturprojekte der Minderheiten selber bestimmt sind. Diese Projekte werden vom Stiftungsrat beschlossen, der neu paritätisch zusammengesetzt wird.

Der Dachverband «Radgenossenschaft der Landstrasse» erhält eine jährliche Unterstützung in Verbindung mit einem Mandat für die Erhaltung und Dokumentation der jenischen Kultur in der Schweiz und für ihre Aktivitäten als Organisation, die mit der Begleitung und Beratung der Einrichtung und Unterhaltung der Plätze in den Kantonen beauftragt ist. Zudem vermittelt sie bei Fragen der Entwicklung und Durchführung schulischer Projekte für Kinder halbnomadisch lebender Eltern. Überdies wird die Radgenossenschaft nachzuweisen haben, dass sie in der Lage ist, als Schnittstelle zwischen den verschiedenen Organisationen der Jenischen, der Sinti/Manouches und der Roma in der Schweiz zu fungieren.

Ein Teil der jährlichen Fördermittel wird auch für Projekte in den Bereichen Bildung und Kultur sowie für Anreize für die Kantone verwendet, Fachstellen für reisende Jenische und Sinti/Manouches einzurichten (konzeptionelle oder persönliche Arbeit).

B. Förderung der jenischen Sprache

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

Das Projekt einer Dokumentation der jenischen Sprache und Kultur, das die Unterstützung des Bundesamts für Kultur erhalten hatte und das nahezu zehn Jahre lang von einer Gruppe von Jenischen zusammen mit einer Filmregisseurin ausgearbeitet worden war, musste kurz vor Erscheinen nach einer langen Debatte über die Gefahr einer «Verschleuderung» der jenischen Sprache abgebrochen werden. Einige jenische Gruppen wollten damit verhindern, dass ihre Sprache – eine gesprochene Sprache, die auch als Geheimsprache gilt – bekannt und einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich wird.

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

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

78. Die Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma» hat verschiedene Ziele und Massnahmen zur Förderung der Kultur und der Künste der Jenischen, Sinti/Manouches und Roma geprüft. Dabei wurde auch diskutiert, ob die jenische Kultur in die Liste der lebendigen Traditionen der Schweiz aufgenommen werden könnte.

⁵⁰ Siehe oben Zweiter Teil, Kap. A. Ziff. 4.

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

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

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

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

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

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

- *Förderung des schulischen Austauschs*⁵¹: Möglichst viele Jugendliche sollen mindestens einmal in ihrer schulischen Laufbahn an einem landesweiten Austauschprojekt teilnehmen. Deshalb will der Bundesrat Austauschprojekte nicht nur wie bisher indirekt über Grunddienstleistungen, sondern neu auch über eine Direktförderung unterstützen und die Förderung des schulischen Austauschs auf die Berufsbildung und die Lehrkräfte ausweiten.
- *Förderung der italienischen Sprache und Kultur ausserhalb der italienischen Schweiz*⁵²: Erstens will der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Rahmenbedingungen für den Italienischunterricht verbessern (z.B. durch wissenschaftliche Begleitung von Pilotprojekten, Erarbeitung didaktischer Materialien für den Unterricht). Zweitens will er den Ausbau zweisprachiger Ausbildungen (mit Italienisch) fördern. Drittens will er die Präsenz des Italienischen durch die Unterstützung kultureller Anlässe fördern.
- *Förderung der rätoromanischen Sprache ausserhalb des romanischen Sprachgebiets*: Es wird zu prüfen sein, ob ab dem Jahr 2021 (nächste Kulturbotschaft) Massnahmen für die Förderung des Rätoromanischen ausserhalb seines traditionellen Sprachgebiets nötig sind (Verbesserung der Rahmenbedingungen des Sprachenunterrichts, Schaffung

⁵¹ Hierzu siehe unten *ad* Art. 12, Kap. B.

⁵² Hierzu siehe unten *ad* Art. 14, Kap. A.

rätromanischer Bildungsangebote insbesondere für Kinder im Vorschul- und Schulalter).

ARTIKEL 6

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

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

A. Förderung der Achtung und des Verständnisses der Kultur der Jenischen und Sinti/Manouches

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

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

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

82. *Jenischen der Westschweiz* starteten im Mai 2016 eine «Sensibilisierungstour», um auf ihre Lebensweise und Kultur aufmerksam zu machen. Die Tour begann mit einem Festival in Yverdon-les-Bains, das vom Bundesamt für Kultur (BAK) unterstützt wurde. Im Rahmen dieser Veranstaltung gab es eine Ausstellung mit Fotos und Texten, Konzerte, einen Handwerkermarkt und eine Brocante. Weitere Veranstaltungen in der Westschweiz sind geplant.

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

84. Mehrere Vertreterinnen und Vertreter der Schweizer Behörden nahmen an Veranstaltungen teil, die zum Ziel hatten, die Mehrheitsbevölkerung auf die Traditionen, die Kultur und die Lebensweisen der nationalen Minderheiten der Jenischen und der Sinti/Manouches aufmerksam zu machen und ihre Unterstützung für diese Gemeinschaften zu bekunden.

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

In der Sommersession des Parlaments empfing die Präsidentin des Nationalrats (Kammer des Schweizer Parlaments, die die Gesamtbevölkerung vertritt) eine Delegation der Schweizer Jenischen zu einem Gespräch. ⇒ wird je nach Entwicklungen ergänzt

Im September 2016 nahm der Vorsteher des Departements des Innern am traditionsreichen Fest «Feckerhilbi» teil, das aus Gründen der Sichtbarkeit erstmals in der Stadt Bern stattfand. Finanziell unterstützt wurde das Fest vom Bundesamt für Kultur sowie mit 70 000 Franken von der Stadt Bern, die damit zum Ausdruck bringen wollte, dass «die Kultur der Jenischen und Sinti/Manouches Teil der Gesellschaft und der Identität der Schweiz ist».

⇒ wird durch den Beitrag der Stadt Bern ergänzt

85. Seit 2013 (Drittes Gutachten über die Schweiz) hat die Fachstelle für Rassismusbekämpfung xxxxx Projekte im Zusammenhang mit dem Thema Zigeunerfeindlichkeit mit einer Gesamtsumme von xxxxx Franken unterstützt. ⇒ wird im Nov./Dez. 2016 mit den dann verfügbaren Daten von der FRB ergänzt.

86. Die Kantone entwickeln ebenfalls Projekte gegen Zigeunerfeindlichkeit

wird ergänzt durch Beiträge der Kantone

Anmerkung: Im Kanton BS wurden bisher keine Projekte entwickelt.

B. Förderung der Achtung und Toleranz gegenüber der jüdischen Minderheit⁵³

1. Antisemitismus in der Schweiz: die aktuelle Situation

87. Jüngste empirische Untersuchungen bestätigen, dass Antisemitismus in der Schweiz weniger verbreitet ist als andere rassistische Ideologien wie Muslim- oder Schwarzenfeindlichkeit. In den Jahren 2010, 2012 und 2014⁵⁴ durchgeführte Umfragen zu

⁵³ Zu Massnahmen der Behörden gegen Rassismus und Antisemitismus einschliesslich Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit siehe oben Zweiter Teil, Kap. B.

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

⁵⁴ Im Rahmen der Entwicklung des Monitoring-Instruments «Zusammenleben in der Schweiz»: siehe oben Zweiter Teil, Kap. B. 4.

Stereotypen sowie negativen und positiven Meinungen kamen zu dem Schluss, dass diese Form des Rassismus sowohl bei der Schweizer als auch der ausländischen Bevölkerung stabil bis leicht rückläufig ist. Dennoch vertreten 10 % der Wohnbevölkerung antijüdische Meinungen und 28 % halten die verbreiteten klischeehaften Beschreibungen von Juden für wahr. 15 % der befragten Personen geben an, keine Probleme mit Juden und Jüdinnen zu haben, stehen jedoch der israelischen Politik kritisch gegenüber; 37 % bezeichnen sich als projüdisch und 10 % machten keine Angaben. Immer mehr antisemitische Einstellungen, Vorurteile und Stereotypen finden sich in den sozialen Medien, mit einer deutlichen Zunahme zur Zeit des Gazakrieges im Sommer 2014.

88. In seinem jährlichen Bericht über *antisemitische Vorfälle in der Deutschschweiz*⁵⁵, den er zusammen mit der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) veröffentlicht, berichtet der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG), 2014 seien nahezu dreimal so viele antisemitische Vorfälle erfasst worden wie im Vorjahr; insbesondere auf Facebook habe die Anzahl der antisemitischen Äusserungen stark zugenommen⁵⁶. 2015 wurden erheblich weniger antisemitische Vorfälle registriert (16 gegenüber 66 im Jahr 2014). SIG und GRA unterstreichen jedoch, dieser Rückgang deute nicht auf eine geringere Verbreitung antisemitischer Einstellungen, da es 2015 keine militärische Eskalation unter israelischer Beteiligung gegeben hat. Da ein Grossteil der Vorfälle nicht gemeldet wurde, ist die Gesamtzahl wahrscheinlich höher. In Zürich erfolgten 2015 zwei besorgniserregende Fälle von antisemitischen Tötlichkeiten: Im Mai griffen Unbekannte einige jüdische Fussballer mit Beleidigungen und Schlägen an. Im Juli überfielen ebenfalls in Zürich mehrere Neonazis einen Mann, den sie beleidigten und bespuckten. Die Spannungen in Israel im vergangenen Jahr hatten in der Schweiz einige antisemitische Kommentare im Internet zur Folge. Dies ist jedoch in keiner Weise vergleichbar mit den massiven Drohungen gegen Schweizer Juden während des Gazakrieges 2014. Dennoch hält der Bericht fest, dass die Hemmschwelle für antijüdische Angriffe in den sozialen Medien nach wie vor niedrig ist.

89. In ihrem Bericht 2015 über Antisemitismus *in der Westschweiz* berichtet die Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD) über 164 Fälle von Antisemitismus im Jahr 2015⁵⁷. Nach dem Rekordjahr 2014 mit 271 Fällen war 2015 das Jahr mit der zweithöchsten Anzahl antisemitischer Vorfälle und Äusserungen seit der Publikation des ersten Berichts über Antisemitismus in der Westschweiz 2004. 11 der Vorfälle im Jahr 2015 wurden als «ernst» eingestuft. Die meisten von ihnen betrafen aggressive Beschimpfungen in der Öffentlichkeit vonseiten Jugendlicher unter 20 Jahren vor allem im Januar und Februar zum Zeitpunkt der Attentate in Paris und in Kopenhagen. Des Weiteren wurden 153 «bedenkliche und symptomatische» Vorfälle gezählt. Die CICAD stellt eine geringfügig bessere Filterung der E-Mails auf den Websites der Westschweizer Medien fest. Die sozialen Medien werden zum Zufluchtsort für rassistische und antisemitische Aktivisten (25 Vorfälle). Andererseits verzeichnete die Westschweiz 2015 keinen einzigen gravierenden Vorfall, der die persönliche Integrität einer Person verletzt oder ihr Eigentum beschädigt hätte.

⁵⁵ http://www.antisemitismus.ch/?_ga=1.87226968.1119636448.1467367258

⁵⁶ Diese Erhebung berücksichtigt nicht nur gemeldete Vorfälle, sondern auch Medienberichte. Vorfälle in den sozialen Netzwerken hingegen werden nicht als solche erfasst, sondern nur dann, wenn die Medien über sie berichten.

⁵⁷ Hier werden Vorfälle erfasst, über die im Internet berichtet wurde.

2. Schutz jüdischer Personen und Institutionen vor feindseligen Handlungen

90. Die Zunahme antisemitischer Handlungen und Äusserungen und die Bedrohung, die dies für Menschen jüdischen Glaubens und ihre Einrichtungen darstellt, wirft die Frage der **Schutzpflicht des Staates** auf. In seinem *Lagebericht 2016* stellt der *Nachrichtendienst des Bundes NDB* fest, dass Schweizerinnen und Schweizer jüdischen Glaubens sowie die in der Schweiz präsenten jüdischen und israelischen Interessen einer höheren Bedrohung ausgesetzt sind. Zu diesem Thema wurden 2015 mehrere *parlamentarische Vorstösse* eingereicht. In Erfüllung der Interpellation Feri Yvonne vom 3. Juni 2015 (15.3515) erklärte der Bundesrat, dass die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Wesentlichen Sache der Kantone ist. Der Bund leiste seinen Beitrag zur Gewährleistung der Sicherheit in einzelnen spezifischen Themenbereichen wie dem gewalttätigen Extremismus und dem Terrorismus. Auf die Frage, ob der Bund im Rahmen seiner Kompetenz für die Gewährleistung der Sicherheit jüdischer Institutionen alle erforderlichen Massnahmen ergriffen habe, unterstrich der Bundesrat, ihm sei bewusst, dass jüdische Einrichtungen besonders exponierte Ziele des dschihadistischen Terrorismus und antisemitisch motivierter Handlungen darstellen. Der Bund erbringt zur Unterstützung der Kantone präventive und repressive Leistungen. Im präventiven Bereich stellen die Behörden des Bundes den Kantonen Bedrohungsanalysen sowie fachliche Beratung (Nachrichtendienst des Bundes NDB) zur Verfügung. Zudem koordinieren die Behörden des Bundes die polizeilichen Ermittlungen der Kantone bei Fällen von überkantonaler oder internationaler Bedeutung. Sollten die Ressourcen einzelner Kantone in bestimmten Situationen nicht ausreichen, so erwartet der Bund, dass die Kantone einander im Rahmen der Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze unterstützen oder den Bund ersuchen, neue Massnahmen zu prüfen. Die Bedrohung, die insbesondere vom dschihadistisch motivierten Terrorismus ausgeht, wird vom Bund laufend beurteilt, und allfällig erforderliche neue Massnahmen werden geprüft. Der speziellen Bedrohung durch dschihadistisch motivierte radikalisierte und gewaltbereite Extremisten nimmt sich die interdepartementale Task-Force zur Bekämpfung dschihadistisch motivierter Reisen (TETRA) an. Die Kantone arbeiten in dieser Task-Force mit.

91. Die Frage der Sicherheit der jüdischen Personen und Institutionen in der Schweiz stand auch im Mittelpunkt der *Tagung zur Situation der jüdischen Minderheit in der Schweiz*, die am 1. Dezember 2015 in Bern von der Direktion für Völkerrecht DV und der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) organisiert wurde⁵⁸. Der Vorsteher des EDA, der die Tagung eröffnete, sprach vom Recht der jüdischen Schweizerinnen und Schweizer, sich in ihrem Land in Sicherheit zu fühlen. Er erklärte, die Schweizer Regierung nehme die Angriffe auf Menschen jüdischen Glaubens sehr ernst.

Die Expertin der Schweiz beim Beratenden Ausschuss des Rahmenübereinkommens erinnerte in ihrer Ansprache über die Rechte der jüdischen Minderheit und die Pflichten des Vertragsstaats des Rahmenübereinkommens daran, dass laut Artikel 6 Absatz 2 des Übereinkommens alle Angehörigen einer nationalen Minderheit Anspruch auf physischen Schutz vor gewalttätigen oder feindseligen Handlungen haben. Das bedeutet, dass die Behörden des Landes verpflichtet sind, geeignete Massnahmen zu treffen, um Menschen zu schützen, die wegen ihrer spezifischen Identität diskriminierenden, feindseligen oder gewalttätigen Handlungen ausgesetzt sein können.

An dieser Tagung fand eine Podiumsdiskussion über die Schutzpflicht des Staates statt, an der eine Parlamentarierin (die mehrere Interpellationen zu diesem Thema eingereicht hatte), ein kantonaler Polizeichef (Aargau), ein städtischer Polizeichef (Stadt Zürich), die Direktorin des Bundesamts für Polizei fedpol sowie eine Vertreterin des Schweizerischen Israelitischen

⁵⁸ Siehe oben Zweiter Teil, Kap. B., Ziff. 1. a.

Gemeindebundes (SIG) teilnehmen. Die Podiumsdiskussion stellte unter anderem fest, dass die jüdischen Gemeinschaften der Schweiz und ihre Dachverbände die erheblichen Kosten der regelmässigen Sicherheitsvorkehrungen für ihre Versammlungsorte, Synagogen und Schulen zurzeit selbst tragen. Sie halten eine verstärkte Mitarbeit der Behörden, die über die polizeiliche Präsenz anlässlich von Festtagen und konkreten Bedrohungssituationen hinausgeht, für wünschenswert.

92. Seit den Terroranschlägen in Paris im Januar 2015 hat es verschiedene Kontakte zwischen jüdischen Organisationen (namentlich dem SIG und der Plattform der Liberalen Juden der Schweiz, PLJS) und den Sicherheitsbehörden von Bund und Kantonen gegeben. Dabei haben die jüdischen Organisationen Ende 2015 den Behörden Vorschläge unterbreitet, wie ihre Mitglieder und Einrichtungen besser geschützt werden könnten. Sie haben ihre Bedürfnisse gestützt auf Erfahrungen im Kanton und in der Stadt Zürich formuliert und wünschen sich einen intensiveren Austausch mit den Sicherheitsbehörden, die Unterstützung des Staates bei der Härtung jüdischer Einrichtungen, die Intervention von Stellen aus anderen Kantonen zur Verstärkung des Schutzes dieser Einrichtungen und die finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand an den entsprechenden Sicherheitskosten, welche zur Zeit von den jüdischen Gemeinden selbst getragen werden. *Der Sicherheitsausschuss des Bundesrates (SiA, bestehend aus den DepartementvorsteherInnen des VBS, des EDA und des EJPD) hat das Bundesamt für Polizei (Fedpol) beauftragt, mit den jüdischen Organisationen Kontakt aufzunehmen und ein Treffen anzubieten, unter Einbezug der Kantone und der Stadt Zürich.*

93. Am 2. Mai 2016 haben sich die Direktorin des Fedpol, die Chefs der Zürcher Kantons- und Stadtpolizei und ein Vertreter der Armeeführung mit dem Generalsekretär des SIG getroffen. Die Behördenvertreter haben am gemeinsamen Treffen die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten im Bereich der inneren Sicherheit dargelegt. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sei Sache der Kantone, die für die Sicherheit aller dort lebenden Menschen zuständig sind. Der Bund ist zuständig für die Sicherheitsmassnahmen zugunsten der zu schützenden Personen des Bundes (Magistrate, Parlamentarier, Bundesangestellte) sowie der völkerrechtlich geschützten Personen und Einrichtungen (Mitglieder ausländischer Regierungen, ausländische Diplomaten etc.).⁵⁹ An der Tagung vom 2. Mai 2016 wurde klargestellt, dass jüdische Personen und Institutionen, die dem Privatrecht unterliegen, nicht der Kategorie der völkerrechtlich geschützten Personen angehören, für die der Bund zuständig ist.

Fedpol und SIG kamen überein, dass im Falle eines konkreten Ereignisses oder wenn Verdachtsmomente bestehen, dass jüdische Einrichtungen und Personen gefährdet sein könnten, bei Vorliegen entsprechender Informationen der SIG orientiert wird. Dieser könne seinerseits bei konkreten Fragen an Fedpol gelangen. Um die Armee im Rahmen eines subsidiären Einsatzes für eine Härtung jüdischer Einrichtungen einzusetzen, brauche es den Nachweis, dass die Kantone die Tätigkeiten weder mit eigenen Mitteln noch mit Hilfe von zivilen oder militärischen Vereinen, Verbänden und Organisationen, noch mit der Unterstützung des Zivildiensts oder Zivilschutzes bewältigen können. Diesen Nachweis zu erbringen ist faktisch nicht möglich. Es sei unwahrscheinlich, dass die vergleichsweise geringe Dimension der Gefährdung von jüdischen Einrichtungen je ein Sicherheitsdispositiv wie bei Grossanlässen erfordert, d.h. mit Beizug von Sicherheitsleuten aus anderen Kantonen und aus der Armee.

⁵⁹ Gemäss Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit BWIS, Art. 5, SR 120.⁶⁰ Zu den Protestaktionen der Jenseitigen siehe oben Zweiter Teil, Kap. A., Ziff. 3; zu ihren Forderungen siehe Dritter Teil, ad Art. 3, Kap. A., Punkt 59.

94. Die jüdischen Organisationen und *die Zürcher* Polizeibehörden haben seit Anfang 2016 ihren bereits vorher stattfindenden Austausch intensiviert und institutionalisiert. Werden im Rahmen der laufenden Gefahrenbeurteilung Gefährdungen von jüdischen Menschen oder Einrichtungen festgestellt, leitet die Polizei im Einzelfall gezielte Schutzmassnahmen ein. Diese Arbeitsweise lässt sich gewiss auch auf andere Orte übertragen. Das Thema wird im Rahmen der *Konferenz der kantonale Polizeikommandanten der Schweiz* KKPKS weiter besprochen, mit dem Ziel, dass die verschiedenen Polizeikorps ihre Erfahrungen und Erkenntnisse beim Schutz jüdischer Einrichtungen austauschen, sich vernetzen und gegenseitig unterstützen.

⇒ wird ergänzt durch die Beiträge

- **der Kantone Zürich, Genf, Bern, Aargau.**
- **der Stadt Zürich**
- **der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz KKPKS**

95. Aus Ressourcengründen ist es den Kantonen aber trotz der gestiegenen Bedrohung für jüdische Institutionen nicht möglich, wie zum Beispiel in Frankreich, einen permanenten Schutz jüdischer Institutionen durch die Polizei sicherzustellen. Die Kosten werden daher wie bereits erwähnt von den jüdischen Gemeinden der Schweiz und den jüdischen Dachverbänden selbst getragen. Wie bereits am Treffen vom 2. Mai 2016 klargestellt, ist die Frage der *finanziellen Beteiligung an Sicherheitskosten* von der verfassungsrechtlichen föderalistischen Zuständigkeitsregelung zur Wahrung der inneren Sicherheit abhängig. Es existiere zurzeit weder eine Verfassungs-, noch eine Rechtsgrundlage für eine Mitbeteiligung des Bundes an den Kosten von Sicherheitsmassnahmen für jüdische Einrichtungen. Die Frage, ob die entsprechenden Rechtsgrundlagen geschaffen werden sollen, sei ein Thema für die Politik.

Dieses Thema ist im jüngsten Vorschlag der jüdischen Organisationen für *einen «Aktionsplan» zur Verbesserung der Rahmenbedingungen der jüdischen Minderheit in der Schweiz* enthalten. **Zu diesen Vorschlägen haben die Behörden noch nicht Stellung genommen.**

⇒ wird aktualisiert von **FEDPOL + EDI/FRB**

C. Förderung der Achtung und Toleranz gegenüber den Schweizer Muslimen

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

97. Wie aus den anfangs zitierten Statistiken (siehe oben Einleitung, Kap. B.) hervorgeht, stellen die muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz laut Strukturhebung 2014 insgesamt 5,1 % der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren. Die Forschung schätzt die Gesamtzahl der in der Schweiz lebenden Muslime auf 340 000 bis 450 000 Personen. Rund 31 % der in der Schweiz lebenden Muslime sind Schweizer Staatsangehörige. Hierbei handelt es sich um Personen aus Balkanländern oder der Türkei, die sich eingebürgert

haben, oder um die Nachkommen von Eingebürgerten oder – in vergleichsweise wenigen Fällen – um Schweizerinnen und Schweizer, die zum Islam konvertierten.

1. Öffentlich-rechtliche Anerkennung muslimischer Religionsgemeinschaften durch die Kantone

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

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

⇒ wird erforderlichenfalls ergänzt durch den **Kanton Basel-Stadt**

100. *Im Kanton Waadt* regelt das «Gesetz über die Anerkennung von Religionsgemeinschaften und über die Beziehungen zwischen dem Staat und den öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften» vom 9. Januar 2007 die kantonale Anerkennung religiöser Gemeinschaften als Einrichtungen von öffentlichem Interesse. Die Vollzugsverordnung zu diesem Gesetz wurde im September 2014 verabschiedet. Für eine Anerkennung verlangt werden die Respektierung der schweizerischen Rechtsordnung, namentlich der individuellen Grundrechte und der Pflicht zur Einhaltung des religiösen Friedens, eine demokratische Struktur der Gemeinschaft, finanzielle Transparenz, eine auf Dauer ausgerichtete Verankerung sowie eine soziale und kulturelle Bedeutung im Kanton.

Der Dachverband der muslimischen Gemeinschaften des Kantons Waadt (Union vaudoise des associations musulmanes, UVAM) und die Moschee von Lausanne haben 2014 die Absicht bekundet, eine kantonale Anerkennung anzustreben. Bislang wurde aber noch kein Anerkennungsgesuch eingereicht.

⇒ wird erforderlichenfalls ergänzt durch den **Kanton Waadt**

2. Entwicklung der Dialoge mit der muslimischen Bevölkerung

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

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

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

Da Fragen rund um den Islam und um die muslimische Bevölkerung in der Schweiz zusehends polarisiert debattiert werden, wird der sachliche und fachliche Umgang mit religionsbezogenen Fragen immer wichtiger. Der Staat hat sich integrativ und präventiv mit dem Thema der religiösen Vielfalt und der grossen aber heterogenen Minderheit der Musliminnen und Muslime zu befassen. Es empfiehlt sich, auf Bundesebene klare Ansprechpersonen zu benennen, die in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Vielfalt der Themen, die sich stellen, angehen und bearbeiten. Auf kantonaler oder regionaler Ebene empfiehlt es sich, weitere professionelle Stellen wie die Basler Koordination für Religionsfragen einzurichten.

⇒ wird ergänzt durch Beiträge der **Kantone und der Städte/Gemeinden**: Massnahmen für die Integration von Muslimen und Massnahmen, die speziell für Muslime konzipiert sind (Friedhöfe, Gebetsstätten etc.).

Der Kanton Basel-Stadt bietet in gutem Einvernehmen mit der Basler Muslimkommission seit Juni 2000 islamische Bestattungen an. Der Zentralfriedhof Hörnli verfügt über einen Bereich für muslimische Gräber. Zudem werden/wurden einzelne muslimische Organisationen im Rahmen der kantonalen Projektförderung der Fachstelle Diversität und Integration in ihren Informationsprojekten unterstützt.

102. Hinsichtlich der Gespräche mit den Bundesbehörden ist zu erwähnen, dass der Vorsteher des EDI, Bundesrat Alain Berset, im März 2015 mit dem *Schweizerischen Rat der Religionen* zusammentraf, dem Dialogforum der verschiedenen Religionsgemeinschaften der Schweiz. Er versicherte ihnen, der Bundesrat teile ihre Besorgnis über die zunehmende

Aggressivität gegen Muslime und Juden in Europa. In der kulturell heterogenen Schweiz sei es Aufgabe jedes Einzelnen, sich beständig für ein friedliches Zusammenleben einzusetzen.

3. Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft

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

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

Es handelt sich erstens um eine dreizehmonatige Studie (Februar 2015 bis Februar 2016) über Angebot und Nachfrage betreffend islambezogene Weiterbildung für muslimische und nichtmuslimische Zielgruppen. Das zweite Projekt, «Muslimische Organisationen als gesellschaftliche Akteure» (März 2016 bis Februar 2018) wird vom Staatssekretariat für Migration SEM aus Mitteln des Integrationskredits des Bundes und von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) unterstützt. Es baut auf den Ergebnissen der Studie auf und soll in Zusammenarbeit mit muslimischen Verbänden und Fachexperten Weiterbildungsangebote in verschiedenen Themenfeldern ausarbeiten und durchführen. Dadurch treten Musliminnen und Muslime nicht nur als Rezipienten von Angeboten anderer in Erscheinung, sondern werden als gesellschaftliche Akteure gefördert, und das damit verbundene Integrationspotenzial wird genutzt. Gleichzeitig werden ihre Kompetenzen im Bereich gesellschaftlicher Handlungsfelder (z.B. Jugendarbeit, Frauenarbeit, Spital- und Gefängnisseelsorge, Kommunikation mit Medien), die Selbstverortung in der Schweizer Gesellschaft und die Kooperation und Vernetzung mit staatlichen Einrichtungen sowie mit anderen gesellschaftlichen Akteuren gestärkt.

105. Die Freiburger Sektion der Schweizerischen Volkspartei (SVP) lancierte eine Volksinitiative gegen das Zentrum Islam und Gesellschaft. Die Freiburger Regierung gab zwei Rechtsgutachten in Auftrag, die zu dem Schluss kamen, dass die Initiative verfassungswidrig ist und insbesondere gegen Artikel 8 BV verstösst, der Diskriminierung wegen der religiösen Überzeugung verbietet. Nach diesen Gutachten ist die Ausgrenzung einer Kategorie von Personen und gesellschaftlichen Entwicklungen von Studien, Lehre und Forschung an der Universität einzig und allein aufgrund ihres Bezugs zu einer bestimmten Religion, dem Islam, diskriminierend und stellt eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung dar, die den Islam abwertet und stigmatisiert. Daher empfahl die Freiburger Regierung dem Kantonsparlament, die Initiative für ungültig zu erklären. Das Parlament schloss sich am 18. März 2016 dieser Empfehlung an und erklärte die Initiative der SVP für ungültig. Am 17. Mai 2016 legte die Freiburger SVP beim Bundesgericht (oberstes Gericht) Beschwerde ein.

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

Problematisch an dieser Argumentation frauenfeindlicher und rassistischer Inhalte ist der alleinige und pauschalisierende Fokus auf „den Islam“ und das Ausblenden eigener diskriminierender Denk- und Handlungsweisen. Von staatlicher Seite können nur Massnahmen ergriffen werden, die rechtsstaatlich, verhältnismässig und nicht willkürlich sind. Die Verbesserung von religiöser Bildung und Weiterbildung, gerade auch rund um das Thema Islam, ist notwendig. Deshalb begrüssen wir von kantonaler Seite her das Zentrum Islam und Gesellschaft.

4. Die Frage der Rechtsstellung als nationale Minderheit

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

Es ist unseres Erachtens nicht sinnvoll, die Schweizer Muslime anders zu behandeln als andere Glaubensgemeinschaften. Vielmehr sind die in den kantonalen Verfassungen festgelegten Wege der rechtlichen Anerkennung als religiöse Institutionen zu beschreiten. Gleichzeitig ist die gesellschaftliche Anerkennung der Schweizer Muslime sowohl auf kantonaler als auch auf nationaler Ebene zu verbessern. Dies ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

ARTIKEL 9

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

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

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

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

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

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

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

B. Italienischsprachige Informationsvermittlung im Kanton Graubünden

110. 2014 wurden *zwei parlamentarische Vorstösse* zu dieser Frage eingereicht:

- *Auf Bundesebene* stellte die Anfrage Semadeni (14.1083) vom 25. September 2014 «Unterstützung der Information für und aus Italienischbünden» die Frage, ob der

Bundesrat bereit sei, Lösungen zu evaluieren, um das mutmassliche Informationsdefizit der italienischsprachigen Minderheit im Kanton Graubünden zu beheben, beispielsweise durch eine Erweiterung des Leistungsauftrags der Presseagenturen Agentura da novitads Rumantscha (ANR) – vom Bund subventioniert – oder der Schweizerischen Depeschenagentur (SDA);

- *Auf kantonaler Ebene (Kanton Graubünden)* verlangt der Auftrag Albertin vom 11. Dezember 2014 «Auftrag betreffend den gesellschaftlichen Zusammenhalt im Kanton durch Förderung der Information zwischen den Sprachgemeinschaften verstärken» von der Bündner Kantonsregierung, das Mandat der ANR in Absprache mit den Bundesbehörden auszuweiten und die italienischsprachige Informationsvermittlung auszubauen. Diese Aufgaben dürften allerdings nicht dadurch umgesetzt werden, dass das Leistungsangebot auf Rätoromanisch vermindert würde.

Es wurde bisher keine Stelle für eine Korrespondentin oder einen Korrespondenten italienischer Sprache geschaffen. Die Bundesbehörden sind jedoch im Gespräch mit dem Kanton Graubünden, um die Möglichkeit zu prüfen, den Auftrag der ANR im Sinne der Vorschläge der beiden Vorstösse zu ergänzen. Die Resultate der Arbeiten werden Teil des Inhalts der nächsten Leistungsvereinbarung zwischen dem Bund (vertreten durch das BAK) und dem Kanton Graubünden für die Jahre 2017–2020 sein.

⇒ wird ergänzt vom **BAK/St. Andrey** im Rahmen der Ämterkonsultation im November 2016

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

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

112. Die Jenischen, Sinti und Roma waren im Zusammenhang mit ihren Protestaktionen und Forderungen⁶⁰ im Jahr 2015 stärker in den Medien präsent und es wurde umfassender über ihre Kultur und ihre Lebensweise berichtet. Die Jenischen haben sich dabei im Umgang mit Journalisten offen gezeigt und bisher wenig bekannte Einblicke in ihr Leben gewährt.

D. Berichterstattung über Jenische und Roma

113. 2013 beauftragte die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR das Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich, die Berichterstattung über Jenische und Roma in Leitmedien der Schweiz zwischen 2005 und 2012 zu analysieren. Die Studie stellt erhebliche Informationsdefizite fest und zeigt, dass die Hälfte der untersuchten Beiträge aus pauschalisierenden Aussagen besteht, die regelmässig mit negativen Stereotypen assoziiert werden. Die Ergebnisse der Untersuchung hatten eine beachtliche Medienresonanz und wurden in zwei Artikeln des Medienmagazins Editio-Klartext besprochen, das sich an Medienschaffende wendet.

⁶⁰ Zu den Protestaktionen der Jenischen siehe oben Zweiter Teil, Kap. A., Ziff. 3; zu ihren Forderungen siehe Dritter Teil, ad Art. 3, Kap. A., Punkt 59.

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

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

ARTIKEL 10

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

A. Gebrauch von Minderheitensprachen in mehrsprachigen Kantonen

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

Es wurden verschiedene kantonale Projekte unterstützt: Manche Kantone förderten die Mehrsprachigkeit in ihren Behörden, indem sie namentlich Sprachkurse für das Personal anboten oder mehr Dokumente in die andere Kantonssprache übersetzen liessen.

⇒ wird ergänzt durch

- Beiträge mehrsprachiger Kantone über Beispiele mehrsprachiger Projekte in Behörden;

ARTIKEL 12

- 1. Die Vertragsparteien treffen erforderlichenfalls Massnahmen auf dem Gebiet der Bildung und der Forschung, um die Kenntnis der Kultur, Geschichte, Sprache und Religion ihrer nationalen Minderheiten wie auch der Mehrheit zu fördern.*
- 2. In diesem Zusammenhang stellen die Vertragsstaaten unter anderem angemessene Möglichkeiten für die Lehrerausbildung und den Zugang zu Lehrbüchern bereit und erleichtern Kontakte unter Schülern und Lehrern aus unterschiedlichen*

- ³ Die Vertragsparteien verpflichten sich, die Chancengleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten beim Zugang zu allen Bildungsstufen zu fördern.

A. Harmonisierung des Unterrichts in den Landessprachen

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

115. 2004 verabschiedete die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und –direktoren (EDK), in der alle Kantone vertreten sind, eine nationale Strategie zur Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts in der Schweiz. Diese Strategie unterstreicht die entscheidende Bedeutung des Erlernens von Fremdsprachen in der frühen Kindheit und stellt Grundsätze für die Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts in der Schweiz auf. Hinsichtlich der Koordination des Sprachenunterrichts setzten sich die Kantone folgendes Ziel:

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

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

¹Die erste Fremdsprache wird, entsprechend der in Artikel 6⁶¹ festgelegten Dauer der Schulstufen, spätestens ab dem 5. Schuljahr, die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 7. Schuljahr unterrichtet. Eine der beiden Sprachen ist eine zweite Landessprache, deren Unterricht kulturelle Aspekte einschliesst; die andere Sprache ist Englisch. In beiden Fremdsprachen werden per Ende der obligatorischen Schule gleichwertige Kompetenzniveaus vorgegeben. Sofern die Kantone Graubünden und Tessin zusätzlich eine dritte Landessprache obligatorisch unterrichten, können sie bezüglich der Festlegung der Schuljahre von der vorliegenden Bestimmung abweichen.

²Während der obligatorischen Schule besteht ein bedarfsgerechtes Angebot an fakultativem Unterricht in einer dritten Landessprache.

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

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

⁶¹ Art. 6 des HarmoS-Konkordats legt die Struktur der obligatorischen Schule fest. Die Primarstufe dauert acht Jahre inklusive Vorstufe oder Eingangsstufe; die Sekundarstufe dauert in der Regel drei Jahre (Art. 6 Abs. 1 und 2). Im vorliegenden Bericht wird (mit Ausnahme des Zitats aus dem HarmoS-Konkordat) die herkömmliche Zählung der Schuljahre verwendet und die HarmoS-Zählung, die die beiden obligatorischen Kindergartenjahre umfasst, in Klammern angegeben.

117. Das Bundesgesetz über die Landessprachen vom 5. Oktober 2007 (in Kraft seit 2010) sieht in Artikel 15 Absatz 3 *in Bezug auf den Unterricht* vor: «Bund und Kantone setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit für einen Fremdsprachenunterricht ein, der gewährleistet, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen. Der Unterricht in den Landessprachen trägt den kulturellen Aspekten eines mehrsprachigen Landes Rechnung.»

118. Am 31. Oktober 2014 bestätigte die EDK ihre Sprachenstrategie von 2004. Am 18. Juni 2015 ersuchte sie die Kantone, die Harmonisierung der obligatorischen Schule auch weiterhin zu respektieren, ihr erforderlichenfalls beizutreten und sie weiterzuführen.

Am 1. Juli 2015 hat die EDK eine Bilanz zur Harmonisierung der obligatorischen Schule präsentiert. Die EDK stellt fest, dass die Harmonisierung des Unterrichts in den Kantonen heutzutage so wichtig sei wie nie zuvor. Der Sprachenunterricht bleibe nach wie vor ein hochaktuelles Thema. In der Tat wurden in diversen Deutschschweizer Kantonen parlamentarische Vorstösse oder Volksinitiativen eingereicht, die fordern, dass auf Primarstufe nur noch eine Fremdsprache (im Allgemeinen Englisch) unterrichtet werde. Unter diesen parlamentarischen Vorstössen zugunsten einer einzigen Fremdsprache in der Primarschule wurden diejenigen in den Kantonen St. Gallen, Bern, Solothurn, Schaffhausen und Obwalden abgelehnt. Das Postulat «Zweite Fremdsprache als Wahlfach auf der Primarstufe im Kanton Basel-Land» wurde ebenfalls abgelehnt. Im Kanton Thurgau hat das Parlament eine Motion angenommen, welche nur eine Fremdsprache auf Primarstufe fordert. Die Regierung hat nun den Auftrag, diese Motion umzusetzen. Am 1. April 2016 schickte sie den Entwurf des revidierten Lehrplans in die Vernehmlassung. Er sieht einen Verzicht auf den Französischunterricht auf Primarstufe sowie seine Verstärkung auf Sekundarstufe vor.

Auch in den Kantonen Luzern, Nidwalden und Graubünden wurden Volksinitiativen zur Abschaffung des Unterrichts zweier Fremdsprachen auf Primarstufe eingereicht. Im Kanton Nidwalden wurde die Initiative infolge einer Abstimmung vom Volk abgelehnt, während diejenige im Kanton Graubünden aufgrund ihrer Unvereinbarkeit mit der Kantonsverfassung vom Parlament für ungültig erklärt wurde. Die Initiantinnen und Initianten legten Rekurs ein und im Mai 2016 hob das Kantonsgericht den Entscheid auf. Daher wird die Initiative den Stimmberechtigten vorgelegt. Weitere Volksinitiativen sind kürzlich in den Kantonen Zürich, Aargau und St. Gallen lanciert worden.

Am 10. November 2015 beschloss die Regierung des Kantons Glarus die Einführung eines neuen Lehrplans, der sich in mancher Hinsicht vom Lehrplan 21⁶² unterscheidet. Der wichtigste Unterschied betrifft den Unterricht des Französischen als zweite Fremdsprache: Es wird für einen Teil der Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe (Ober- und Realschule) nicht mehr obligatorisch sein. Diese können ein anderes Fach wählen und auf das Erlernen des Französischen verzichten. Allerdings handelt es sich nicht um eine wirkliche Neuerung, sondern lediglich um die definitive Kodifizierung der heutigen Praxis. Der neue Lehrplan tritt im Schuljahr 2017–2018 in Kraft. Da dieser Entscheid in der Zuständigkeit der Regierung liegt, ist er nicht anfechtbar.

119. In den Jahren 2014 und 2015 wurde auf Bundesebene eine ganze Reihe von parlamentarischen Vorstössen eingereicht; einige unter ihnen forderten die Revision von Artikel 15 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die Landessprachen, um den Unterricht einer

⁶² Lehrplan der Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz.

zweiten Landessprache in der obligatorischen Schule zu erhalten. In seinen Antworten hat der *Bundesrat* darauf hingewiesen, dass die Mehrsprachigkeit eine identitätsstiftende Eigenheit der Schweiz sei, die der Bund und die Kantone zu pflegen hätten. In dieser Hinsicht spielt der Unterricht der Landessprachen eine zentrale Rolle in der Förderung des nationalen Zusammenhalts und der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften. Der Bundesrat verlangt von den Kantonen eine Lösung, die im Sinne des Verfassungsauftrags zur Harmonisierung der obligatorischen Schule beiträgt und die der Bedeutung der Landessprachen im Primarschulunterricht Rechnung trägt. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass er eingreifen müsste, falls in einem Kanton auf der Primarschulstufe als Fremdsprache nur noch Englisch unterrichtet würde.

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

120. In Anbetracht der jüngsten Entwicklungen in einigen Deutschschweizer Kantonen – insbesondere in den Kantonen Thurgau, Glarus und Luzern – ist der *Bundesrat* der Auffassung, dass das Ziel einer Harmonisierung des Fremdsprachenunterrichts konkret in Gefahr ist. Er erwartet von den Kantonen, dass sie die Sprachenstrategie, die sie 2004 beschlossen haben, vollständig umsetzen. Mit Schreiben vom März 2016 ersuchte der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und –direktoren, zu den im Bericht des Bundesamtes für Kultur angesprochenen Rahmenbedingungen Stellung zu nehmen.

⇒ wird ergänzt von **St. Andrey /BAK** nach Juli 2016
⇒ wird ergänzt durch den Beitrag der **EDK**

B. Entwicklung des schulischen Austauschs

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

Der Nationalrat (Parlament) nahm in der Wintersession 2014 ein Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates mit dem Titel «Konzept für Sprachaufenthalte» (14.3670) an. Mit diesem Postulat wurde der Bundesrat ersucht, ein umfassendes Konzept für einen systematischen Sprachaustausch auf der Primarstufe und

der Sekundarstufe II auszuarbeiten, Wege für die Finanzierung dieses Konzeptes aufzuzeigen und einen entsprechenden Bericht vorzulegen.⁶³

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

122. wird ergänzt durch Beiträge der Kantone über ihre zweisprachigen Programme, darunter:

- **Waadt:** neues Pilotprojekt zweisprachige Maturität Französisch/Italienisch / Schuljahresbeginn 2015–2016 mit einjährigem Aufenthalt in einem Tessiner Gymnasium
- Ausbau der Zweisprachigkeit in den **Freiburger** Gymnasien ab Schuljahresbeginn 2014/15
- Weiterführung des Pilotprojekts der **Stadt Biel (BE)**

D. Schulbesuch der Kinder von fahrenden Jenischen und Sinti/Manouches

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

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

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

Konkret erprobt zum Beispiel *der Kanton Bern/Stadt Bern* für Schulkinder vom Standplatz «Buech» zurzeit ein Pilotprojekt «Lernen unterwegs». In Lernateliers werden die Kinder während ihrer Anwesenheit in den Wintermonaten eng neben dem Unterricht in der regulären Klasse begleitet und unterstützt, schulische Lücken zu schliessen, die während der Abwesenheit von den Frühlings- bis zu den Herbstferien entstanden sind. Für die Zeit während der Reise in den Sommermonaten wird gemeinsam mit den Eltern ein Plan erstellt, wie der Anschluss an den Schulstoff sichergestellt werden kann. Dabei sollen auch neue

⁶³ Dieser Bericht liegt seit dem XX. Dezember 2016 vor.

pädagogische Hilfsmittel und internetbasierte Lehrmittel zum Einsatz kommen. Diese müssen teilweise noch entwickelt werden. Im ersten Jahr nehmen xxx Kinder am Projekt teil. Die Erfahrungen sind xxx ⇒ wird ergänzt durch den Beitrag der **Leiterin des Schulamts der Stadt Bern.**

Die verschiedenen Organisationen der Jenischen und Sinti/Manouches beurteilen die Notwendigkeit nach einer gezielten Begleitung der Kinder von fahrenden Familien als unterschiedlich wichtig. Die Angst und das Misstrauen vor einem Übergriff der Schulbehörden ins Privatleben der Minderheiten und einer zu starken Vereinnahmung der Kinder sind tief in der Geschichte verankert. Organisationen wie die Radgenossenschaft der Landstrasse befürworten konkrete Projekte, sofern ein Bedarf vorhanden ist und die betroffenen Familien in die Entwicklung der Vorhaben einbezogen werden.

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

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

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

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

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

128. Die Schweiz beteiligte sich 2012–2013 an der Einrichtung einer *internationalen pädagogischen Website* „zum Völkermord an den Roma und Sinti“⁶⁴ mit einer Schweizer Seite⁶⁵ über die Schweizer «Zigeunerpolitik» und die Verfolgung der Jenischen. Die Schweizer Seite bietet Dokumente, Zeugenaussagen und Fallbeispiele sowie eine Bibliografie und Links zu anderen Websites zu diesem Thema. Der Schweizer Beitrag wurde vom Bund (EDA und EDI) finanziert.

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

129. wird ergänzt durch den Beitrag der **Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»** über ihre eigene Website und das Informationsmaterial, das für Schulen zur Verfügung steht

F. Schulische Vermittlung von Wissen über das Judentum, den Antisemitismus und den Holocaust⁶⁶

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

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

Der SIG und die Plattform der Liberalen Juden der Schweiz (PLJS) organisieren alle zwei Jahre für Deutschschweizer Lehrkräfte und in Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (PHZ) eine Studienreise zur Gedenkstätte Auschwitz. Diese Weiterbildung umfasst eine eintägige Reise nach Auschwitz und ein eintägiges Seminar in Luzern, das der didaktischen und pädagogischen Analyse gewidmet ist. Die jüngste Studienreise fand im November 2016 statt.

Die Coördination Intercommunautaire Contre l'Antisémitisme et la Diffamation (CICAD) organisiert ebenfalls zahlreiche pädagogische Aktivitäten. Seit 2013 führt sie für Westschweizer Lehrkräfte Fortbildungsseminare über die Geschichte der Schoah und ihre

⁶⁴ <http://www.romasintigenocide.eu/fr>

⁶⁵ <http://www.romasintigenocide.eu/media/backgroundinformation/schweiz>

⁶⁶ Zu den vom Bund geförderten Schulprojekten gegen Antisemitismus siehe oben Zweiter Teil, Kap. B.1. b.

Behandlung im Unterricht durch. Seit 2001 organisiert sie in Zusammenarbeit mit den Erziehungsdepartementen der sechs französischsprachigen Kantone jährlich einen Studientag für Schüler und Lehrkräfte in Auschwitz-Birkenau, der in mehreren Sitzungen anhand von Augenzeugenberichten von Überlebenden vorbereitet wird.

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

Wie oben bereits erwähnt, wird die Schweiz 2017 den Vorsitz der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) führen, die sich unter anderem mit Holocaust-Bildung befasst.

Die Lehr- und Fachpersonen von Basel-Stadt können sich im Umgang mit religiösen Fragen an der Handreichung "Umgang mit religiösen Fragen an der Schule" orientieren (vgl. dazu die Handreichung auf www.volksschulen.bs.ch). Die Handreichung vermittelt Wissen über die verschiedenen Religionen (hohe Feiertage, Speisevorschriften etc.). Im Schulalltag gehen Lehr- und Fachpersonen auf rassistische, sexistische und antisemitische Äusserungen ein. Das Thema findet Eingang in verschiedene Gefässe, wie beispielsweise in die Klassenstunde oder in den Geschichtsunterricht. Einige basel-städtische Gymnasialklassen besuchen einmal das Konzentrationslager Struthof im Elsass.

132. **Beiträge der Kantone über ihre jüngsten Projekte zur Aufklärung über den Antisemitismus (seit 2013–2014)**

G. Schwierigkeiten jüdischer Schülerinnen und Schüler in öffentlichen Schulen⁶⁷

133. Um ihre religiösen Pflichten erfüllen zu können (Verbot jeglicher Art von Arbeit), beantragten praktizierende jüdische Schüler, Schülerinnen und Studierende **einen generellen Schabbat- beziehungsweise Feiertagsdispens**. In einem Entscheid vom 1. April 2008⁶⁸ hat das Bundesgericht – das oberste Gericht der Schweiz – daran erinnert, dass die Gewissens- und Religionsfreiheit auch die Möglichkeit umfasst, religiöse Feiertage und Ruhetage einzuhalten. Im vorliegenden Fall gewichtete es das Interesse der Schüler, das Gebot der Schabbatruhe einhalten zu können, stärker als das öffentliche Interesse, alle Maturanden (Abiturienten) gemeinsam an einem Samstag zu prüfen, selbst wenn dies für die Schulen Zusatzkosten verursachen sollte.

⁶⁷ Diese Fragen beziehen sich eher auf die in Art. 7 des Rahmenübereinkommens verankerte Religionsfreiheit. Sie werden dennoch im Zusammenhang mit Art. 12 behandelt, damit alle die Schule betreffenden Fragen zusammengefasst sind.

⁶⁸ BGE 134 I 114. [Siehe Anhang](#).

⇒ wird ergänzt durch die **Empfehlungen der EDK** an die Direktorinnen und Direktoren der Gymnasien, die religiösen Überzeugungen der Schülerinnen und Schüler zu respektieren.

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

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

Schwierigkeiten im Umgang mit jüdischen Schülerinnen und Schülern sind keine bekannt.

⇒ wird ergänzt durch die Beiträge **der Kantone**, insbesondere des **Kantons Genf**, über die Vorschriften betreffend Urlaubsgesuche für religiöse Feste, namentlich in Fällen, in denen das Fest in eine Prüfungszeit fällt.

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

⇒ wird je nach Entwicklung durch den Beitrag des **Kantons Wallis** ergänzt: Annahme der Initiative?

ARTIKEL 14

- 1. Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Minderheitensprache zu erlernen.*
- 2. In Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien, wenn ausreichende Nachfrage besteht, soweit wie möglich und im Rahmen ihres Bildungssystems sicherzustellen, dass Angehörige dieser Minderheiten angemessene Möglichkeiten haben, die Minderheitensprache zu erlernen oder in dieser Sprache unterrichtet zu werden.*

³ Absatz 2 dieses Artikels wird angewendet, ohne dass dadurch das Erlernen der Amtssprache oder der Unterricht in dieser Sprache berührt wird.

A. Italienischunterricht ausserhalb der italienischen Schweiz

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

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

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

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

Im Anschluss an diesen Bericht hat *die EDK Empfehlungen für die Förderung des Italienischen in Gymnasien* verabschiedet. Die EDK empfiehlt den Kantonen ausdrücklich, in jedem Gymnasium Italienisch als Maturitätsfach anzubieten. Ist dies beispielsweise aufgrund einer ungenügenden Anzahl Lernender nicht möglich, werden die Kantone dazu aufgefordert, ein Angebot in Zusammenarbeit mit anderen Schulen innerhalb oder ausserhalb des Kantons zur Verfügung zu stellen. Den Kantonen wird ebenfalls empfohlen, den Immersionsunterricht (Unterricht eines Nicht-Sprachenfachs auf Italienisch) zu fördern oder Austauschprogramme mit italienischsprachigen Regionen durchzuführen. Zudem werden die Kantone dazu aufgefordert, Finanzhilfen des Bundes für die Förderung der Landessprachen im Unterricht gemäss Sprachengesetz in Anspruch zu nehmen, indem sie

dem Bund innovative Projekte zur Stärkung des Italienischen in den Gymnasien vorlegen. Die Umsetzung der Empfehlungen wird 2020 evaluiert.

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

139. **wird ergänzt durch Beiträge:**

- **der Kantone** über bewährte Methoden zweisprachiger Erziehung oder über Sprachtausch in der italienischen Schweiz.
- **des Kantons Tessin**
- **der EDK**

B. Unterricht in rätoromanischer Sprache

In seinem Dritten Gutachten über die Schweiz vom 5. März 2013 forderte der Beratende Ausschuss «die Behörden auf sicherzustellen, dass der Beschluss betreffend die Standardisierung der rätoromanischen Sprache in enger Absprache mit den Vertretern der verschiedenen Standpunkte der rätoromanischen Minderheit gefasst wird. Darüber hinaus haben die Behörden sicherzustellen, dass das Unterrichtsangebot in rätoromanischer Sprache im Falle von Gemeindefusionen nicht eingeschränkt wird».

1. Rumantsch Grischun in der Schule

140. Zur Erinnerung⁶⁹: 2003 hatte das Bündner Parlament in einer Abstimmung beschlossen, künftig alle Lehrmittel nur noch in Rumantsch Grischun und nicht mehr in lokalen Idiomen zu publizieren. Damit sollten die Kosten im Bildungswesen gesenkt und das Rumantsch Grischun als «lingua franca» der romanischsprachigen Bevölkerung etabliert werden. Mehrere Pilotgemeinden begannen mit der Einführung von Rumantsch Grischun als Alphabetisierungssprache. Verschiedene Gruppen jedoch sprachen sich gegen diesen Beschluss aus, namentlich mit dem Argument, die Unterrichtssprache sei nicht die Sprache, die die Eltern zu Hause sprechen. Sie fürchteten, die Massnahme bewirke das Gegenteil dessen, was die Behörden anstrebten: Anstatt das Romanische zu fördern und zu stärken, beschleunige die Standardsprache sein Verschwinden, denn die in der Schule erlernte Sprache habe keine Wurzeln im Alltag, sie sei lediglich eine Schriftsprache. Der Widerstand organisierte sich in der Bewegung «Pro Idioms»⁷⁰, die vor allem im Bündner Oberland und im Engadin breite Unterstützung fand; mehr als 4500 Personen schlossen sich ihr an. Daraufhin entstand die Bewegung «Prorumantsch»⁷¹, die den Entscheid von 2003 und damit das Rumantsch Grischun als Alphabetisierungssprache befürwortet. Über diese regionale Debatte wurde auch in den landesweiten Medien ausführlich berichtet.

⁶⁹ Hierzu siehe Dritter Bericht zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens, ad Art. 14 Kap. 3 und 4.

⁷⁰ www.proidioms.ch

⁷¹ www.prorumantsch.ch

Ende 2011 schränkte das Bündner Parlament den Beschluss von 2003 ein: In Schulen, in denen der Unterricht in *Rumantsch Grischun* stattfindet, können neu auch wieder die regionalen Idiome verwendet werden, während in Schulen, in denen in einem regionalen Idiom unterrichtet wird, auch das Rumantsch Grischun verwendet werden kann. Dies bedeutet, dass die Lehrmittel sowohl in den Regionalidiomen als auch in Rumantsch Grischun verfasst werden müssen. Seit dem 1. August 2013 müssen Kinder, welche die Schule in Rumantsch Grischun begonnen haben, ihre Schulzeit in dieser Sprache beenden und können nicht zu ihrem Idiom wechseln (Beschluss der Kantonsregierung vom 5. Dezember 2011). Gegen diesen Beschluss der Bündner Regierung haben einige Eltern Einsprache beim kantonalen Verwaltungsgericht und sodann beim Bundesgericht erhoben.

In seiner Entscheidung vom 12. Juli 2013⁷² wies das Bundesgericht in Lausanne die Beschwerde gegen den Beschluss der Bündner Regierung vom 5. Dezember 2011 ab, wonach ein Wechsel der Schulsprache von Rumantsch Grischun zum Idiom oder umgekehrt grundsätzlich nur auf den Beginn der 1. Primarschulklasse erfolgen kann. Die Sprachenfreiheit verleihe zwar das Recht, eine Sprache nach eigener Wahl zu benutzen, es gebe aber aufgrund des Amtssprachen- und Territorialitätsprinzips keinen Anspruch darauf, an den staatlichen Schulen in einer beliebigen (Mutter-)Sprache unterrichtet zu werden. Vielmehr finde der Unterricht in derjenigen Sprache statt, welche die Kantone bzw. Gemeinden entsprechend den Grundsätzen von Artikel 70 Absatz 2 Bundesverfassung festlegen. Finde der Schulunterricht *in casu* in rätoromanischer Sprache statt, sei dies nun in den Idiomen oder in Rumantsch Grischun, sei dem verfassungsrechtlichen Anspruch der angestammten sprachlichen Minderheiten Genüge getan. Des Weiteren verstosse der Beschluss der Bündner Regierung auch nicht gegen die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, da den darin genannten Bestimmungen hinreichend Rechnung getragen werde.

141. **wird ergänzt durch die Beiträge des Kantons Graubünden** über
- die Bestimmungen des neuen kantonalen Schulgesetzes
 - die Veröffentlichung von Lehrmitteln in lokalen Idiomen
 - den Unterricht des Rätoromanischen im Lehrplan 21

2. Unterrichtsangebot in rätoromanischer Sprache

142. *Der Wechsel der Schulsprache in den Gemeinden* (seit 2013).

wird ergänzt durch die Beiträge des Kantons Graubünden

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

143. *Die Auswirkungen von Gemeindegemeinschaften auf den romanischsprachigen Unterricht* (seit 2013).

wird ergänzt durch die Beiträge des Kantons Graubünden

⁷² BGE 139 I 229. Siehe **Anhang**.

ARTIKEL 15

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

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

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

144. Die Arbeitsgruppe des Bundes «zur Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur der Jenischen, Sinti und Roma» setzte sich paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern von Organisationen der Minderheiten sowie von Behörden zusammen. Damit wurde der Forderung der Organisationen der Betroffenen stattgegeben, in gleicher Zahl wie die Behörden vertreten zu sein und ihre Anliegen in der Arbeitsgruppe zu vertreten. Zwölf Organisationen von Jenischen, Sinti/Manouche und Roma⁷³ nahmen an rund zehn Sitzungen teil. Die Vertreterinnen und Vertreter aller dieser Organisationen erhielten eine Pauschalvergütung für Reisekosten und Teilnahme.

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

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

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

⁷³ Es handelt sich um die Organisationen, die auch im Rahmen der Ausarbeitung dieses Berichts konsultiert wurden und in der Einleitung, Kap. A., Ziff. 6 und 7 aufgeführt sind.

wird als notwendig erachtet, da diese Minderheit spezifischen Diskriminierungen ausgesetzt ist.

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