



## **Anerkennung der Roma als Minderheit**

### **Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz**

Prof.em. Walter Kälin

Lic. iur. Reto Locher, Rechtsanwalt  
MA in Public Management & Policy

Bern, 27. Januar 2016

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, 3001 Bern

Telefon +41 31 631 86 55, [evelyne.sturm@skmr.unibe.ch](mailto:evelyne.sturm@skmr.unibe.ch)

## INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis .....	IV
1. Auftrag.....	1
2. Ausgangslage .....	1
3. Die Anerkennung als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens .....	2
3.1. Worum es beim Rahmenübereinkommen geht.....	2
3.2. Definition des Begriffs der nationalen Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens .....	2
3.3. Die Voraussetzungen der auslegenden Erklärung der Schweiz im Einzelnen .....	3
3.3.1. Vorbemerkung.....	3
3.3.2. Zahlenmässig unterlegene Gruppe .....	4
3.3.3. Schweizerische Staatsangehörigkeit.....	4
3.3.4. Seit langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz .....	5
3.3.5. Willen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht .....	5
3.4. Verfahren zur Anerkennung als nationale Minderheit .....	6
3.5. Welche Folgen hat die Anerkennung als nationale Minderheit .....	7
3.5.1. Allgemeine Bemerkungen .....	7
3.5.2. Beispiele der Folgen der Anerkennung als nationale Minderheit .....	8
4. Arbeitsgruppe zur Förderung der Kultur der Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz.....	9
4.1. Einsetzung einer Task-Force zum Schutz nationaler Minderheiten .....	9
4.2. Aktionsplan zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Jenischen, Sinti/Manouches und Roma .....	9
4.3. Berichterstattung aus der Arbeitsgruppe .....	10
4.4. Bedeutung der Teilnahme in der Arbeitsgruppe im vorliegenden Kontext .....	10
5. Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen .....	10
5.1. Inhalt der Charta und geschützte Sprachen in der Schweiz.....	10
5.2. Territorial nicht gebundenen Minderheitensprachen: Umsetzung der Verpflichtungen der Schweiz .....	11
5.3. Anerkennung des Romanés als territorial nicht gebundene Sprache .....	12
6. Schutz der Rechte von Minderheiten gemäss Art. 27 Pakt über bürgerliche und politische Rechte.....	13
7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	13
Literatur- und Materialverzeichnis .....	16

**ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS**

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAK	Bundesamt für Kultur
BBI	Bundesblatt
BV	Bundesverfassung
DV	Direktion für Völkerrecht
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fussnote
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
Hrsg.	Herausgeber
ibid.	ibidem
KFG	Kulturförderungsgesetz
N.	Nota
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SR	Systematische Rechtssammlung
u.a.	unter anderem
u.E.	unseres Erachtens
Vol.	Volume
Ziff.	Ziffer

## 1. Auftrag

Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) ist von der Rroma Foundation beauftragt worden abzuklären, welche Möglichkeiten für die Anerkennung der in der Schweiz lebenden Roma als Minderheit bestehen. Die genaue Zahl der Roma in der Schweiz ist nicht bekannt, die Auftraggeber schätzen aber, dass es 80'000-100'000 Roma in der Schweiz gibt. Viele besitzen die schweizerische Staatsbürgerschaft, sehen sich aber mit Vorurteilen nicht nur im Alltag, sondern auch in den Medien<sup>1</sup> konfrontiert. Eine Anerkennung der Schweizer Roma als eigenständige Gruppe und Minderheit in der Schweiz, anknüpfend an die Herkunft, Sprache und Kultur wäre hilfreich zur Beseitigung dieses Stigmas. Zudem könnte es viele Romas dazu bewegen, sich zu ihrer Identität zu bekennen. Ein weiteres Ziel besteht in der Förderung der Kultur und Sprache der Roma, die durch eine explizite Anerkennung als Minderheit in der Schweiz mutmasslich einfacher werden könnte.

Letztlich möchte die Rroma Foundation eine Einschätzung des SKMR, welcher Weg zur Anerkennung als Minderheit für die Roma mit Blick auf die mit einer Anerkennung avisierten Ziele am sinnvollsten ist. Aufgrund dieser Ausgangslage sollen die Abklärung des SKMR im Wesentlichen die folgenden Fragen beantworten:

1. *Was sind die Bedingungen um als Nationale Minderheit zu gelten?*
2. *Welches Departement (Justiz oder Inneres) der Regierung ist zuständig?*
3. *Was ist der beste Weg um die Anerkennung der Roma als nationale Minderheiten der Schweiz zu erreichen?*
4. *Ist eine Präzisierung der Terminologie „Fahrende“ zu „Jenische, Sinti und Roma“ im von der Schweiz unterzeichneten Rahmenübereinkommen des Europarats vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1) ein möglicher Weg?*

## 2. Ausgangslage

In der Schweiz sind lediglich die Mitglieder der jüdischen Gemeinschaft sowie die Fahrenden als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens anerkannt.<sup>2</sup> Dabei wird bei den Fahrenden, worunter die Behörden Jenische und Sinti (Manouches) subsumieren,<sup>3</sup> nicht an deren Herkunft und Sprache angeknüpft, sondern an deren fahrende Lebensweise und Kultur. In der Schweiz leben jedoch gemäss Schätzungen ca. 80'000-100'000 Roma, die über eine eigene Kultur und Sprache verfügen und grossmehrheitlich sesshaft sind.<sup>4</sup> Aufgrund der Anknüpfung an die fahrende Lebensweise bei der Definition der Fahrenden als nationale Minderheit sind diese nicht vom Rahmenübereinkommen erfasst.

Obschon viele von ihnen seit langer Zeit in der Schweiz sind, werden die sesshaften Roma von den Behörden nicht explizit als eigenständige (nationale) Minderheit akzeptiert und anerkannt. Dies betrifft etwa die Nichtanerkennung des Romanés als territorial nicht gebundene Sprache,

---

<sup>1</sup> Berichterstattung über Rroma in den Deutschschweizer Medien. Rroma Foundation, September 2014. [http://www.rroma.org/reports/reports-nav/ch\\_berichterstattung\\_final.pdf](http://www.rroma.org/reports/reports-nav/ch_berichterstattung_final.pdf) (besucht am 29.12.2015).

<sup>2</sup> Dazu unten Ziff. 3.2.

<sup>3</sup> Die Rroma Foundation betont demgegenüber, die Sinti/Manouches seien auch Roma.

<sup>4</sup> Vgl. die Angaben im Schreiben der Gesellschaft für bedrohte Völker vom April 2015 anlässlich des International Romani Day, das von der Rroma Foundation und vom Romano Dialog mitunterzeichnet worden ist.

die mangelnde Repräsentation in politischen Gremien und ausserparlamentarischen Kommissionen und den Einbezug in Vernehmlassungsverfahren. Im Zusammenhang mit dem Begriff „Roma“ kommt es zudem immer wieder zu Vermischungen von Lebensweise und ethnischer Zugehörigkeit. Im Kontext des Rahmenübereinkommens werden etwa neben den Jenischen auch Sinti (Manouches) als zur geschützten Gruppe der Fahrenden gehörende Ethnien erwähnt. Die Definition, was Schweizer Roma als eigenständige in der Schweiz sesshafte Gruppe ausmacht, und zwar basierend auf ihrer ethnischen, kulturellen und sprachlichen Identität, wurde von behördlicher Seite bis anhin nie offiziell festgelegt. Da der Begriff Roma mit vielen Stigmas verbunden ist und Diskriminierung riskiert, wer sich als Roma outet, sind viele Roma nicht bereit, sich als solche zu erkennen zu geben.

### 3. Die Anerkennung als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens

#### 3.1. Worum es beim Rahmenübereinkommen geht

Das Rahmenübereinkommen, welches für die Schweiz am 1. Februar 1999 in Kraft getreten ist, verpflichtet die Vertragsstaaten namentlich

- a) zur Bekämpfung von Diskriminierung;
- b) zur Förderung der vollständigen und effektiven Gleichheit zwischen den Angehörigen der Mehrheit und der nationalen Minderheiten;
- c) zur Bewahrung und Förderung der Kultur der nationalen Minoritäten und zur Wahrung ihrer Identität;
- d) zur Garantie der Versammlungs-, Vereins-, Meinungsäusserungs-, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit der Angehörigen von nationalen Minoritäten;
- e) zur Erlaubnis des Gebrauchs der Minderheitensprache sowie
- f) zur Anerkennung des Rechts zur Gründung von Schul- und Ausbildungsstätten.<sup>5</sup>

Inwiefern diese Verpflichtungen bereits durch andere internationale Übereinkommen sowie durch die in der Bundesverfassung und den Kantonsverfassungen festgehaltenen Garantien erfüllt werden, wird unter Ziff. 3.5.1 erläutert.

#### 3.2. Definition des Begriffs der nationalen Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens

Wie bei anderen internationalen Abkommen zum Schutz von Minderheiten konnten sich die Vertragsstaaten auch beim Rahmenübereinkommen nicht auf eine Definition des Begriffs der „Minderheit“ einigen.<sup>6</sup> Es wurde deshalb den Vertragsstaaten überlassen zu definieren, wer auf ihrem Territorium als nationale Minderheit gilt.<sup>7</sup> Die Schweiz hat folgende auslegende Erklärung abgegeben, was sie als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens versteht:

---

<sup>5</sup> Siehe Botschaft des Bundesrates vom 19.11.1997, BBl 1997 1293ff., 1294.

<sup>6</sup> Siehe zu dieser Thematik Bundesamt für Justiz, Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit vom 27.03.2002, S. 2ff. (nachfolgend: Gutachten BJ) sowie SKMR, Die Fahrenden als nationale Minderheit in der Schweiz, Rechtliche Rahmenbedingungen und Handlungsbedarf vom 02.06.2014, S. 1.

<sup>7</sup> Siehe Doris Angst, Art. 3, in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein (Hrsg.) Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Handkommentar, Baden-Baden 2015, N. 1ff.

*„Die Schweiz erklärt, dass in der Schweiz nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens die Gruppen von Personen sind, 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.“<sup>8</sup>*

Die Schweiz hat diese auslegende Erklärung in der Botschaft zum Rahmenübereinkommen und anlässlich ihres Ersten Berichts zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens präzisiert und festgehalten, dass „das Rahmenübereinkommen in der Schweiz auf nationale sprachliche Minderheiten angewendet werden kann, aber auch auf andere schweizerische Bevölkerungsgruppen, wie die Mitglieder der jüdischen Gemeinschaft oder die Fahrenden“.<sup>9</sup>

Betreffend die Eingrenzung der Gruppe der Fahrenden gilt es hier festzuhalten, dass in der parlamentarischen Beratung oft auf das Kriterium des „nicht standortgebundenen Lebens und Arbeitens“ zurückgegriffen worden ist.<sup>10</sup> Im erwähnten Gutachten des BJ wird dazu namentlich folgendes festgehalten:

*„Im vorliegenden Kontext wird – ausgehend vom Zweck des Gutachtens – der Begriff "Fahrende" als Bezeichnung für diejenigen Bevölkerungsgruppen verwendet, welche eine nicht bzw. teilweise nicht sesshafte Lebensweise pflegen, und deren Erwerbsleben und Kultur auf dieser Lebensweise basiert. Als Abgrenzungskriterien ausser Betracht fallen für den Begriff selbst Kriterien der Herkunft, Abstammung und Sprache. An sich können demnach unter den Begriff auch Bevölkerungsgruppen fallen, welche sich als den Sinti und Roma oder anderen Gruppen zugehörig betrachten, sofern sie die vom Begriff umschriebene Lebensweise pflegen.“<sup>11</sup>*

Aufgrund dieser Definition fallen die sesshaften Roma, welche die ganz grosse Mehrheit der in der Schweiz lebenden Roma ausmachen,<sup>12</sup> nicht unter den Begriff der Fahrenden im Sinne der von der Schweiz als nationale Minderheit anerkannten Gruppen.

Da die Schweiz jedoch eine offene Definition des Begriffs der „nationalen Minderheit“ gewählt hat, können grundsätzlich auch weitere Gruppen anerkannt werden. Dies jedoch unter der Voraussetzung, dass diese die in der auslegenden Erklärung erwähnten Kriterien erfüllen.<sup>13</sup>

### 3.3. Die Voraussetzungen der auslegenden Erklärung der Schweiz im Einzelnen

#### 3.3.1. Vorbemerkung

Was sind im Einzelnen die Voraussetzungen, damit eine Gruppierung in der Schweiz als Minderheit im Sinne der auslegenden Erklärung anerkannt werden kann? Die Frage ist u.a. deshalb

---

<sup>8</sup> Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Vorbehalte und Erklärungen (SR 0.441.1).

<sup>9</sup> Siehe BBL 1997 1293, S. 1310, Ziff. 22 sowie Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom April 2001, Ziff. 100.

<sup>10</sup> Siehe SKMR, S. 2 mit Verweis auf das Gutachten des BJ (S. 6ff.) und den Dritten Bericht zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (Ziff. 37).

<sup>11</sup> Gutachten BJ, S. 9.

<sup>12</sup> Siehe dazu Rroma Foundation/Rroma Contact Point (Hrsg.), *Berichterstattung über die Roma in den Deutschschweizer Medien*, September 2014, S. 28.

<sup>13</sup> Erwähnt wurden in diesem Zusammenhang Schweizer Angehörige anderer Religionsgemeinschaften wie die Muslime. Siehe Zweiter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom Januar 2007, Ziff. 18.

relevant, weil die Roma Foundation und der Verein Romano Dialog mit Schreiben vom 7. April 2015 an die schweizerische Eidgenossenschaft zu Händen der Direktion für Völkerrecht (DV) einen Antrag zur Anerkennung der Roma als nationale Minderheit in der Schweiz und als nicht-territoriale Sprachminderheit eingereicht haben. Den Antragsstellern wurde mündlich dargelegt, dass ihr Schreiben die formellen Voraussetzungen für die Einleitung eines Anerkennungsverfahrens nicht erfüllt. Sie hätten nicht genügend präzise dargelegt, weshalb sie die einschlägigen Voraussetzungen für die Anerkennung erfüllen würden.

Im Anschluss an den Antrag hat am 29. Juni 2015 ein Treffen von Vertretern von Roma Organisationen, der Gesellschaft für bedrohte Völker, eines Vertreters der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende sowie Vertretern des Bundes (Bundesamt für Kultur BAK, DV, Bundesamt für Justiz, Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB) stattgefunden. Es ging dabei um einen Informationsaustausch betreffend Fragen zur Anerkennung von Roma als nationale Minderheit sowie die Anerkennung der Jenischen, Sinti/Manouches als eigenständige nationale Minderheit, die nicht auf die fahrende Lebensweise begrenzt ist.

Zudem hat das SKMR im Zusammenhang des vorliegenden Kurzgutachtens mit der für die Anerkennung von Minderheiten zuständigen Fachperson in der DV Kontakt aufgenommen und um verschiedene Präzisierungen zur auslegenden Erklärung der Schweiz gebeten. Diese informellen Einschätzungen der DV (nachfolgend: Einschätzungen der DV vom 15.12.2015), die keiner offiziellen, von allen relevanten Ämtern konsolidierten Haltung des Bundes entsprechen, werden in die untenstehenden Erläuterungen einfließen. In ihrer Antwort betont die DV bei der Beantwortung verschiedener Fragen des SKMR, dass es bisher noch nie ein Gesuch um Anerkennung als nationale Minderheit in der Schweiz gegeben habe. Deshalb müssten noch im Detail geklärt und definiert werden, welche Anforderungen an die Erfüllung der einzelnen Voraussetzungen gestellt werden.

### 3.3.2. Zahlenmässig unterlegene Gruppe

Um als Minderheit anerkannt zu werden, muss es sich gemäss der ersten Voraussetzung um eine Gruppe von Personen handeln, die dem Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons zahlenmässig unterlegen ist. Bei den Roma, welche laut den dem SKMR von den Auftraggebern unterbreiteten Angaben gemäss Schätzungen ca. 80'000-100'000 Roma<sup>14</sup> ausmachen, ist diese Voraussetzung ungeachtet der konkreten Zahl ohne weiteres erfüllt.

### 3.3.3. Schweizerische Staatsangehörigkeit

Die Schweizerische Staatsangehörigkeit ist ein zentrales Element der auslegenden Erklärung der Schweiz. Damit soll die ausländische Wohnbevölkerung vom Schutz des Übereinkommens nicht einbezogen werden. Nur Roma mit Schweizer Bürgerrecht könnten sich demnach auf das Übereinkommen berufen und ein Gesuch um Anerkennung als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens müsste von Schweizer Roma eingereicht werden.

---

<sup>14</sup> Eine tiefere Zahl von 30'000 – 50'000 Roma nennen Lev Tcherenkov/Stéphane Laederich, *The Roma*, Vol. 1: History, Language, and Groups, Basel 2004, S. 511.

### 3.3.4. Seit langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz

Gemäss der auslegenden Erklärung der Schweiz zum Rahmenübereinkommen braucht es im weiteren eine „seit langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz“ und den Willen der Minderheit, „zusammen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache.“

Gemäss den Einschätzungen der DV vom 15. Dezember 2015 ist mit dem Begriff „seit langem“ grundsätzlich mehr als ein Jahrhundert gemeint (die jüdische Minderheit ist etwa seit dem Mittelalter als Gemeinschaft organisiert und die Präsenz der Juden in der Schweiz ist sogar bis zu den Römern belegt). Die Roma müssten somit mit relevanten historischen Quellen belegen können, dass sie zumindest bereits im späten 19./frühen 20. Jahrhundert in der Schweiz präsent waren. Damit von einer Bindung der Roma als Minderheit zur Schweiz gesprochen werden kann, müsste auch gezeigt werden können, dass sie nicht bloss als Individuen hier waren, sondern sich als Gruppe mit eigener Identität verstanden. Dieser Nachweis dürfte insofern nicht leicht zu erbringen sein, als eigentliche Roma-Organisationen wie die Roma Foundation wohl erst in jüngerer Zeit entstanden sind. Deshalb müsste u.E. gezeigt werden, über welche Strukturen (Gruppen, Untergruppen, Hierarchien) Schweizer Roma, die hier seit Generationen leben und nicht zu den Fahrenden gehören, traditionellerweise verfügen.

Die Auffassung, dass Präsenz während vieler Generationen notwendig ist, wird von verschiedenen Ländern vertreten.<sup>15</sup> In Deutschland sind etwa die Sinti und Roma als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens anerkannt, da sie dort seit Jahrhunderten heimisch sind. Der Beratende Ausschuss ist zwar der Meinung, dass im Sinne einer „partiellen Anerkennung, article-by-article“ erst vor wenigen Generationen eingewanderte Minderheiten unter einen Teil der Bestimmungen des Rahmenübereinkommens fallen können,<sup>16</sup> die Schweiz teilt diese Auffassung aber offenkundig nicht.

Ein Antrag auf Anerkennung der Roma als nationale Minderheit müsste zeigen können, dass ein erheblicher Teil der heute in der Schweiz lebenden und nicht zur Gruppe der Fahrenden gehörenden Roma nicht erst in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts, sondern bereits im 19. Jahrhundert eingewandert sind.

### 3.3.5. Willen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht

Laut dem Beratenden Ausschuss gemäss Art. 26 Rahmenübereinkommen ist bei der Bestimmung, wer in einem Staat unter den Begriff der nationalen Minderheit fällt, der Wille der betreffenden Gruppe ein wichtiges Element.<sup>17</sup>

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, diesen Willen nachzuweisen, wichtig erscheint uns aber, dass ein allfälliger Antrag von möglichst allen in der Schweiz existierenden Organisationen der Roma unterstützt wird.

---

<sup>15</sup> Rainer Hofmann, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten – Einführung, Überblick, Würdigung, in: Rainer Hofmann/Doris Angst/Emma Lantschner/Günther Rautz/Detlev Rein (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Handkommentar, Baden-Baden 2015, S. 72, N. 18 mit weiteren Hinweisen.

<sup>16</sup> Angst, Art. 3, N. 17.

<sup>17</sup> Angst, Art. 3, N. 12.

Darüber hinaus braucht es den Nachweis einer gelebten Identität dieser Schweizer Roma nicht nur in der Vergangenheit, sondern auch heute. Gemäss Art. 5 Abs. 1 des Rahmenübereinkommens bestehen die wesentlichen Bestandteile der Identität in der Religion, der Sprache, der Traditionen und im kulturellen Erbe der jeweiligen Minderheit.

### 3.4. Verfahren zur Anerkennung als nationale Minderheit

Wie bereits oben unter Ziff. 3.3.1 festgehalten wurde, wurde bis heute noch nie ein Gesuch um Anerkennung als nationaler Minderheit in der Schweiz eingereicht. Deshalb existiert auf Bundesebene dazu auch kein definiertes Anerkennungsverfahren. So oder so geht es bei der Anerkennung als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens um einen primär politischen Prozess und nicht um ein Rechtsverfahren.

Am naheliegendsten und u.E. wegen Fehlens einer rechtlichen Grundlage ausserhalb des Rahmenübereinkommens<sup>18</sup> am sachgerechtesten ist eine Anerkennung im Rahmen des Berichtverfahrens gemäss Art. 25 Rahmenübereinkommen, wobei diese durch den Bundesrat zu beschliessen wäre. Gemäss dieser Bestimmung haben die Staaten zu allen Artikeln Bericht zu erstatten, d.h. auch zu Artikel 3, wonach Angehörige nationaler Minderheiten die Rechte des Übereinkommens einzeln sowie in Gemeinschaft mit anderen ausüben und geniessen können. Die Berichterstattung zu diesem Artikel ist nur möglich, wenn der rapportierende Staat ausführt, welches nach seinem Verständnis die nationalen Minderheiten sind. Das scheint auch die Auffassung der Schweiz zu sein. Sie hat in ihrem Dritten Staatenbericht 2012 in diesem Sinne geprüft, ob es Gründe für die Anerkennung weiterer Minderheiten gäbe und die Frage verneint.<sup>19</sup>

Der Vierte Staatenbericht der Schweiz<sup>20</sup> würde somit eine erste Gelegenheit bieten, die Roma im Rahmen des ordentlichen Staatenberichtsverfahrens als neue nationale Minderheit anzuerkennen. Welches Verfahren hätte diesem Schritt voranzugehen? Dafür gibt es keine Vorgaben. Gemäss den Ausführungen des Dritten Berichts<sup>21</sup> wurden ihm Rahmen von Konsultationen die Kantone und Gemeinden gefragt, ob im Lichte der Kriterien der auslegenden Erklärung weitere Minderheiten anzuerkennen seien. Dies müsste auch im Fall der Anerkennung der Roma geschehen, weil die Umsetzung eines solchen Schrittes vor allem ihre Kompetenzen betrifft.<sup>22</sup> Ihre Stellungnahme dürfte für den Entscheid des Bundes grosses Gewicht haben.

Alternativ könnten die Schweizer Roma direkt an den Beratenden Ausschuss gemäss Art. 26 Rahmenübereinkommen gelangen und dort ihren Wunsch nach Anerkennung deponieren. In diesem Fall würde der Ausschuss wohl anlässlich des nächsten Staatenberichtsverfahrens der Schweiz empfehlen, mit den Roma einen Dialog über die Anerkennung aufzunehmen. Dies ge-

---

<sup>18</sup> Die Minderheiten der Fahrennden und Juden wurden nicht in einem separaten Verfahren, sondern im Rahmen der anlässlich der Ratifikation des Übereinkommens abgegebenen auslegenden Erklärung anerkannt.

<sup>19</sup> Dritter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Januar 2012, S. 13.

<sup>20</sup> An sich ist der Vierte Staatenbericht der Schweiz bereits am 1. Februar 2015 fällig gewesen (siehe <http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring#Switzerland> (besucht am 29.12.2015)), dieser Bericht wurde aber noch nicht eingereicht. Gemäss Auskunft der DV sollte der Vierte Staatenbericht Ende 2016, spätestens jedoch am 01.02.2017 eingereicht werden.

<sup>21</sup> Siehe Fn. 19.

<sup>22</sup> Gemäss Art. 45 Abs. 2 BV informiert der Bund „die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben“ und „holt ihre Stellungnahmen ein, wenn ihre Interessen betroffen sind.“

schah in Fällen von Minderheiten aus Albanien, Bulgarien und Mazedonien, welche dieses Vorgehen wählten.<sup>23</sup>

### 3.5. Welche Folgen hat die Anerkennung als nationale Minderheit

#### 3.5.1. Allgemeine Bemerkungen

Das Rahmenübereinkommen schützt verschiedene Rechte, die bereits durch andere internationale Übereinkommen (namentlich durch die Europäische Menschenrechtskonvention<sup>24</sup> und die Anti-Rassismuskonvention<sup>25</sup>), die Bundesverfassung und die Kantonsverfassungen garantiert werden, insbesondere die Meinungsäusserungsfreiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Versammlungs- sowie die Vereinigungsfreiheit.<sup>26</sup> Darüber hinaus enthält sie spezifische Garantien, die für Minderheiten wichtig sind und in anderen Menschenrechtsverträgen so nicht geregelt sind (siehe dazu die Eingangs in Ziff. 3.1 erwähnten Bereiche).<sup>27</sup>

Laut Art. 5 Abs. 1 Rahmenübereinkommen verpflichten sich die Vertragsparteien, „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“. Gemäss den Einschätzungen der DV vom 15.12.2015 bedeutet dies, dass die Vertragsstaaten in einem *allgemeinen Sinn* die Bedingungen fördern, die für die Pflege und Weiterentwicklung der Kultur wichtig sind (im Gegensatz zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen<sup>28</sup> verpflichten sich die Staaten durch das Rahmenübereinkommen jedoch nicht zu bestimmten Massnahmen in den Bereichen Bildung, Medien oder bei den kulturellen Aktivitäten. Die durch das Rahmenübereinkommen garantierten Rechte gelten zudem nicht absolut und können nur in Anspruch genommen werden, wenn sie einem tatsächlichen Bedürfnis der Minderheit entsprechen. Überdies verfügen die Vertragsstaaten über einen grossen Ermessensspielraum, der von ihren Möglichkeiten und den verfügbaren Ressourcen abhängt. Mit Blick auf die föderalistische Organisation und Zuständigkeitsverteilung in der Schweiz betont die DV schliesslich, dass in vielen Bereichen der Umsetzung des Rahmenübereinkommens inhaltlich die Kantone zuständig wären, etwa im Schulwesen. Falls die Roma in diesem Bereich Forderungen aus dem Rahmenübereinkommen stellen möchten, etwa der Unterricht von Romanés in öffentlichen Schulen, würde auch dies von den Möglichkeiten und Ressourcen der Kantone abhängen.

---

<sup>23</sup> Angst, Art. 3, N. 19 mit Hinweisen.

<sup>24</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 04.11.1950 (EMRK; SR 0.101).

<sup>25</sup> Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21.12.1965 (SR 0.104).

<sup>26</sup> Siehe dazu die Angaben im Ergänzenden Bericht der Schweiz vom April 2002 zum Ersten Bericht zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens vom April 2001, Ziff. 41.

<sup>27</sup> Siehe die Übersicht bei humanrights.ch, abrufbar unter <http://www.humanrights.ch/de/internationale-menschenrechte/europarat-abkommen/minderheitenschutz/rahmenuebereinkommen-schutz-nationaler-minderheiten> (besucht am 17.12.2015).

<sup>28</sup> SR 0.441.2.

### 3.5.2. Beispiele der Folgen der Anerkennung als nationale Minderheit

Die folgenden Beispiele illustrieren, welche konkreten Folgen die Anerkennung als Nationale Minderheit für die jüdische Gemeinschaft und die Fahrenden in der Schweiz nach sich gezogen hat.

Im Zusammenhang mit der *Förderung der Bedingungen zur Pflege und Weiterentwicklung der Kultur* (Art. 5) hat die Schweiz das Jenische und das Jiddische als nicht territoriale herkömmliche Sprache anerkannt. Während die Betroffenen keinen Bedarf an der Förderung der jiddischen Sprache sehen, wird die Förderung des Jenischen ausdrücklich gewünscht. Da das Jenische von vielen Mitgliedern dieser Gruppe ausschliesslich innerhalb der Gruppe verwendet wird, „hat sich die Förderpolitik des Bundes bisher auf sprachfördernde Projekte „von Jenischen für Jenische“ sowie auf Projekte zur Bekanntmachung der jenischen Kultur im Sinne der Verständnissförderung konzentriert“.<sup>29</sup> Betreffend die Traditionen und Kulturen bestehen bei den Fahrenden die grössten Probleme bei „administrativen und gesetzlichen Hürden zur Ausübung des Fahrendengewerbes, die Einschulung von Kindern von Fahrenden, sowie den Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen“.<sup>30</sup>

In Bezug auf die *sprachbezogenen Rechte* (etwa Art. 10 und 11) ist im Zusammenhang mit der Anerkennung der die fahrende Lebensweise pflegenden Jenischen zu erwähnen, dass im Kulturförderungsgesetz (siehe dazu auch unten, Ziff. 4.1) festgelegt worden ist, dass der Bund Massnahmen treffen kann, um den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen. Diese Bestimmung bildet „die Grundlage für Förderungsmassnahmen zugunsten der jenischen Sprache und Kultur“.<sup>31</sup>

Im Zusammenhang mit den *Bildungsrechten* (Art. 12 und 13) war es der jüdischen Minderheit ein Anliegen, dass bei der Erziehung u.a. die Achtung der Mitmenschen und die Toleranz unter religiösen, ethnischen und sozialen Gruppen zur Aufgabe der Schule gemacht werden. Diese Grundsätze sollen in die Lehrerausbildung, in die Lehrpläne und in die Ausarbeitung von Lehrmitteln integriert werden. In den Schulen werden denn auch „zahlreiche Kurse und Weiterbildungen der Thematisierung von Rassismus und Genozid sowie Antisemitismus und Holocaust gewidmet“.<sup>32</sup>

In Bezug auf *wirksame Teilhabe am kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Leben* (Art. 15) werden die Organisationen der Fahrenden (nach Ansicht der Schweiz) „in die Erarbeitung von sie betreffenden Massnahmen einbezogen“ und können „ihre Anliegen und Wünsche frühzeitig anbringen“.<sup>33</sup> Dies ist dank der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende und der Radgenossenschaft der Landstrasse möglich. Diese Partizipationskultur geschieht nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf interkantonalen, kantonalen und kommunalen Ebenen, wenn auch in einem unterschiedlichen Ausmass. Betroffen sind etwa die Einrichtung und der Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen sowie die Modalitäten des Schulbesuchs.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Angst, Art. 5, N. 3f.

<sup>30</sup> Ibid., N. 5.

<sup>31</sup> Ibid., Art. 10, N. 15.

<sup>32</sup> Ibid., Art. 12, N. 14.

<sup>33</sup> Ibid. Art. 15, N. 6.

<sup>34</sup> Ibid., N. 7.

#### 4. Arbeitsgruppe zur Förderung der Kultur der Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz

##### 4.1. Einsetzung einer Task-Force zum Schutz nationaler Minderheiten

Die im Mai 2014 eingereichte Motion Semadeni<sup>35</sup> beauftragte den Bundesrat zur Einsetzung einer Task-Force, um die im Rahmenübereinkommen festgehaltenen Verpflichtungen gegenüber den Jenischen, Sinti und Roma umzusetzen. In der Begründung wurde darauf hingewiesen, dass diese Verpflichtungen in verschiedener Hinsicht immer noch nicht erfüllt seien, etwa in Bezug auf die Einrichtung von Stand- und Durchgangsplätzen für Jenische, Sinti und Roma, die eine fahrende Lebensweise pflegen. Zudem sei der Art. 17 des Kulturförderungsgesetzes, wonach der Bund Massnahmen treffen kann, um den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen und damit die Förderung der Kultur und Identität dieser Minderheiten bezweckt, sehr allgemein gehalten.<sup>36</sup> Er konzentrierte sich überdies „ausschliesslich auf die fahrende Minderheit der Jenischen und Sinti in der Schweiz“. Die Motionärin forderte die Anpassung und Ausweitung dieser Bestimmung auf die „sesshafte“ Mehrheit dieser Minderheiten sowie die Einrichtung einer Task-Force, die massgeblich zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens beiträgt.

In seiner Stellungnahme vom 25. Juni 2014 erklärte sich der Bundesrat bereits, eine derartige Arbeitsgruppe unter Federführung des Eidgenössischen Departements des Innern einzusetzen. Die Änderung des KFG befand er dagegen nicht für nötig, da „die Förderungsmassnahmen des Bundes unter dem Titel „Unterstützung der Fahrenden“ (...) immer schon gleichermassen den fahrenden Minderheiten in der Schweiz (besonders Jenische sowie Sinti und Manouches) wie den sesshaften Teilen jener Minderheiten“ gegolten hätten.<sup>37</sup> Der Bundesrat beantragte aus diesen Gründen die Ablehnung der Motion.

Die Arbeitsgruppe wurde 2014 eingesetzt. Neben Vertretern der Fahrenden und der Roma (darunter auch die Roma Foundation) sind Vertreter des Bundes (die FRB, das BAK und die DV) sowie Vertreter der Kantone (die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektor/innen EDK und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektor/innen) sowie der Städteverband in der Arbeitsgruppe vertreten. Die Roma Foundation setzt sich im Rahmen dieser Arbeitsgruppe insbesondere für die Anliegen der sesshaften Schweizer Roma ein und bringt ihren Standpunkt in die Arbeitsgruppe ein.

##### 4.2. Aktionsplan zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Jenischen, Sinti/Manouches und Roma

Ein wesentlicher Bestandteil der Aktivitäten der Arbeitsgruppe besteht darin, einen Aktionsplan zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Jenischen, Sinti/Manouches und Roma zu erarbeiten. Dieser ist im Moment im Entstehen begriffen. Für die Roma Foundation sind insbesondere die Bereiche Bildung (etwa die Sensibilisierung für die Roma in der Schule) und Kultur (etwa die Förderung des künstlerischen Schaffens der Roma) von Interesse.

Damit haben die Roma im Rahmen der Arbeitsgruppe im Allgemeinen und bei der Erarbeitung des Aktionsplanes im Besonderen die Möglichkeit, ihre spezifischen Bedürfnisse und Anliegen gegenüber den Behörden zum Ausdruck zu bringen.

---

<sup>35</sup> Motion Semadeni 14.3370 vom 08.05.2014 „Task-Force zum Schutz nationaler Minderheiten. Umsetzung der Verpflichtungen.“

<sup>36</sup> Art. 17 des Bundesgesetzes über die Kulturförderung vom 11.12.2009 (KFG, SR 442.1).

<sup>37</sup> Der Bundesrat verwies dabei auf die Kulturbotschaft 2012-2015, BBl 2011 3039.

#### 4.3. Berichterstattung aus der Arbeitsgruppe

Im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Arbeitsgruppe wurde im März 2015 von Nationalrätin Gysin ein Postulat eingereicht.<sup>38</sup> Darin wurde der Bundesrat gebeten, „einen Bericht über die Resultate und den Aktionsplan der Arbeitsgruppe“ zu erstatten. Der Bericht soll sowohl die Thematik der fahrenden Lebensweise (wie der Stand- und Durchgangsplatzproblematik) „als auch generell die Förderung der Kultur und Sprache dieser Minderheiten beleuchten“. In der Begründung des Vorstosses wird festgehalten, dass in der Kulturbotschaft v.a. die Zielsetzungen und Massnahmen betreffend die Fahrende und jenische Minderheit erwähnt werden. „Anliegen der Sinti und Roma werden dagegen nur am Rand erwähnt“. Die Postulantin regt an, dass „nicht nur die im Vordergrund stehenden Fragen der Stand- und Durchgangsplätze und Sozialfürsorge und Bildungszugang angegangen werden, sondern generell die Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma“. Dies vor dem Hintergrund, dass der Bundesrat in der Kulturbotschaft selber ausgeführt habe, dass „die Förderung von kultureller Vielfalt der Gesellschaft und Respekt vor sprachlichen und kulturellen Minderheiten im eigenen Land von grosser Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt“ sei. Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulates, welches im Nationalrat noch nicht behandelt worden ist.

#### 4.4. Bedeutung der Teilnahme in der Arbeitsgruppe im vorliegenden Kontext

Die Teilnahme der Rroma Foundation in der Arbeitsgruppe stellt eine Möglichkeit dar, die Anliegen und Bedürfnisse der betroffenen Gruppen und insbesondere die Anliegen der sesshaften Schweizer Roma als bedeutende Minderheit in der Schweiz in einem „offiziellen Gefäss“ einzubringen. Dabei können verschiedene Themen wie namentlich Bildung, Kultur aber auch die Definition des Begriffs der Minderheit der Schweizer Roma (die gemäss der Rroma Foundation auch Sinti und Manouches umfasst) thematisiert und die verschiedenen Anliegen und Forderungen bei den Behörden angebracht werden.

### 5. Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen

#### 5.1. Inhalt der Charta und geschützte Sprachen in der Schweiz

Die europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 5. September 1992<sup>39</sup> (nachfolgend: Sprachencharta) schützt die Sprachenvielfalt, begründet jedoch keine justiziablen Rechte für Individuen und Gruppen. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, „den Gebrauch von Minderheitensprachen im öffentlichen und privaten Leben zu respektieren und aktiv durch Programme im Bereich der Erziehung, des Gerichts- und Verwaltungswesens sowie der Presseförderung zu unterstützen“.<sup>40</sup> Die Bezeichnung der Regional- und Minderheitensprachen steht dabei im Ermessen der Vertragsstaaten (Art. 3 Abs. 1). Unter einer Regional- und Minderheitensprache wird einerseits eine einheimische Sprache verstanden, die in einem bestimmten Gebiet gespro-

---

<sup>38</sup> Postulat Gysin 15.3233 vom 19.03.2015 „Förderung der Kultur der Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz. Berichterstattung aus der Arbeitsgruppe“.

<sup>39</sup> SR 0.441.2, von der Schweiz am 23.12.1997 ratifiziert und am 01.04.1998 in Kraft getreten.

<sup>40</sup> Siehe [humanrights.ch](http://www.humanrights.ch), abrufbar unter <http://www.humanrights.ch/de/internationale-menschenrechte/europarat-abkommen/minderheitenschutz/europaeische-charta-minderheitensprachen> (besucht am 22.12.2015)

chen wird und die sich von der oder den Amtssprache(n) unterscheidet (Art. 1 lit. a).<sup>41</sup> In der Schweiz handelt es sich dabei insbesondere um die italienische und die romanische Sprache. Andererseits werden auch die sogenannten „territorial nicht gebundene Sprachen“ geschützt, d.h. einheimische Sprachen, deren Gebrauch sich nicht einem bestimmten Gebiet zuordnen lassen (Art. 1 lit. c). Die Schweiz hat in ihrem Ersten Bericht vom 2. Dezember 1999<sup>42</sup> das Jenische und das Jiddische als solche territorial nicht gebundene Sprachen bezeichnet.

Die Vertragsstaaten müssen alle drei Jahre einen Bericht über die Massnahmen zur Umsetzung ihrer Verpflichtungen verfassen. In der Schweiz ist das BAK für die periodischen Berichte zuständig.<sup>43</sup>

## 5.2. Territorial nicht gebundenen Minderheitensprachen: Umsetzung der Verpflichtungen der Schweiz

Die Schweiz hat in ihrem Zweiten Bericht zur Umsetzung der Sprachencharta<sup>44</sup> betreffend *die jiddische Minderheitensprache* festgehalten, dass die betroffenen Sprachträger keine Erwartungen an die Förderung ihrer Sprache durch den Bund haben. Aus diesem Grund seien diese auch nicht systematisch in die schweizerische Sprachen- und Kulturpolitik miteinbezogen worden. Der schweizerische israelitische Gemeindebund war der Auffassung, dass „die jiddische Sprache in der Schweiz nie die Rolle einer Minderheitensprache gespielt“ hat.<sup>45</sup> Deshalb hat er auf Förderungsmassnahmen durch den Bund verzichtet.

Anders verhält es sich bei der *jenischen Minderheitensprache*: Die Schweiz hat in diesem Kontext im Jahr 1995 die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ eingerichtet, welche Ausdruck der offiziellen Anerkennung des kulturellen Reichtums der Fahrenden in der Schweiz im Sinne von Art. 7 Abs. 1 lit. a Sprachencharta ist.<sup>46</sup> Überdies hat die Schweiz aufgrund der von den jenischen Organisationen vorgebrachten Bedürfnisse und Forderungen verschiedene Massnahmen im Sinne von Art. 7 Abs. 5 Sprachencharta (Schutz von territorial nicht gebundenen Sprachen) in Aussicht gestellt. Diese betrafen im zweiten Berichtszyklus etwa die Mitfinanzierung kultureller Projekte in der ausserschulischen Jugendarbeit, die Unterstützung von grenzüberschreitenden Austauschaktivitäten mit sprachlich-kulturellem Hintergrund sowie die Prüfung der Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für die Förderung der jenischen Sprache bei den Vorbereitungen des Sprachengesetzes.<sup>47</sup>

Wie anhand dieser exemplarisch aufgeführten Massnahmen ersichtlich wird, hat die Schweiz somit im Rahmen der Sprachencharta konkrete Schritte unternommen, um den spezifischen Bedürfnissen der jenischen Sprachminderheit Rechnung zu tragen. In den weiteren Berichten aus den Jahren 2006, 2009, 2012 und zuletzt Ende 2015 hat die Schweiz über die getroffenen Mass-

---

<sup>41</sup> Nicht erfasst werden dagegen „Dialekte der Amtssprache(n) des Staates [sowie] die Sprachen von Zuwanderern“.

<sup>42</sup> Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen vom 02.12.1999, Ziff. 4, S. 11, abrufbar unter [http://www.humanrights.ch/upload/pdf/091210\\_Sprachen\\_Charta\\_1\\_Bericht\\_F\\_1999.pdf](http://www.humanrights.ch/upload/pdf/091210_Sprachen_Charta_1_Bericht_F_1999.pdf) (besucht am 22.12.2015).

<sup>43</sup> Siehe BAK, abrufbar unter <http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04245/04246/04248/index.html?lang=de> (besucht am 22.12.2015).

<sup>44</sup> Zweiter Bericht der Schweiz zur Umsetzung der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen vom 23.12.2002, abrufbar unter [http://www.humanrights.ch/upload/pdf/091210\\_Sprachen\\_Charta\\_2\\_Bericht\\_D\\_2002.pdf](http://www.humanrights.ch/upload/pdf/091210_Sprachen_Charta_2_Bericht_D_2002.pdf) (besucht am 22.12.2015).

<sup>45</sup> Ibid., Ziff. 4, S. 13.

<sup>46</sup> Ibid., Ziff. 1, S. 33.

<sup>47</sup> Ibid., S. 37.

nahmen zur Umsetzung der Sprachencharta berichtet und zu den Empfehlungen des Ministerkomitees Stellung genommen. Im Sechsten Bericht vom Dezember 2015<sup>48</sup> stand die Frage der Stand- und Durchgangsplätze im Zentrum sowie überdies der Zugang zu Bildung und zur Stärkung der Kultur der betroffenen Gruppen. Dabei wurde insbesondere Bezug genommen auf die unter Ziff. 4 oben erwähnte Arbeitsgruppe und die Erarbeitung des Aktionsplans „Kultur“.<sup>49</sup>

### 5.3. Anerkennung des Romanés als territorial nicht gebundene Sprache

Art. 1 lit. c Sprachencharta, der den Begriff der territorial nicht gebundenen Sprache definiert, lautet wie folgt:

*Im Sinne dieser Charta bezeichnet der Ausdruck «nicht territorial gebundene Sprachen» von Angehörigen des Staates gebrauchte Sprachen, die sich von der (den) von der übrigen Bevölkerung des Staates gebrauchten Sprache(n) unterscheiden, jedoch keinem bestimmten Gebiet innerhalb des betreffenden Staates zugeordnet werden können, obwohl sie herkömmlicherweise im Hoheitsgebiet dieses Staates gebraucht werden.*

In der Botschaft zur Sprachencharta, die sich in diesem Zusammenhang an den erläuternden Bericht des Europarates zur Sprachencharta anlehnt<sup>50</sup>, wird in diesem Zusammenhang einzig festgehalten, dass „sich die Charta auf den Schutz der herkömmlicherweise von Angehörigen des Staates gebrauchten Sprachen“ wie z.B. Jiddisch und Romanés beschränkt.<sup>51</sup> Romanés wird in diesem Zusammenhang also explizit als mögliche territorial ungebundene Minderheitensprache erwähnt. Darüber hinaus sind soweit ersichtlich weder in der Botschaft zur Sprachencharta noch in den Berichten der Schweiz zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der Sprachencharta Informationen betreffend die Anforderungen zur Anerkennung weiterer Minderheitensprachen im Sinne von Art. 1 lit. c ersichtlich.

Es ist naheliegend, dass die Anerkennung im vorgenannten Sinne namentlich den Nachweis des alltäglichen tatsächlichen Gebrauchs des Romanés durch einen relevanten Teil der Schweizer Roma mit sich bringen wird. Der Begriff des „herkömmlichen“ Gebrauchs im Hoheitsgebiet des Vertragsstaats verweist darauf, dass eine Anwesenheit der betreffenden Minderheit auf dem schweizerischen Staatsgebiet über mehrere Generationen hinweg und die Verwendung dieser Sprache in Familien oder im Verkehr untereinander nachgewiesen werden muss.

Wie beim Rahmenübereinkommen über nationale Minderheiten könnte die Anerkennung auch hier im Rahmen des Berichtsverfahrens gemäss Art. 15 und 16 der Sprachencharta erfolgen.

Romanés ist in folgenden Vertragsstaaten der Sprachencharta als territorial nicht gebundene Sprache anerkannt: Slowakei, Finnland, Norwegen, Holland, Schweden, Rumänien, Ungarn,

---

<sup>48</sup> Sechster Bericht der Schweiz zur Umsetzung der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen vom 11.12.2015, abrufbar unter [http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04245/04246/04248/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp610NTU04212Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCEen97gGym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04245/04246/04248/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp610NTU04212Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCEen97gGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--) (besucht am 22.12.2015).

<sup>49</sup> Ibid., Ziff. 2.5.5, S. 12.

<sup>50</sup> Siehe Ziff. 36 des erläuternden Berichts des Europarates vom 05.11.1992 zur Sprachencharta.

<sup>51</sup> Siehe BBL 1997 1165ff., S. 1169.

Serbien, Ukraine, Österreich, Deutschland, Montenegro und Slowenien (d.h. in 13 von 25 Vertragsstaaten).<sup>52</sup>

## 6. Schutz der Rechte von Minderheiten gemäss Art. 27 Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Das Rahmenübereinkommen und die Charta richten sich an die Vertragsstaaten und ihre gesetzgeberischen und administrativen Behörden. Sie enthalten keine direkt anwendbaren Rechte, d.h. ihre Missachtung kann durch Angehörige betroffener Minderheiten nicht gerichtlich eingefordert werden.

Direkt anwendbar ist demgegenüber Art. 27 des Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte (Pakt II).<sup>53</sup> Gemäss dieser Bestimmung darf Angehörigen von ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten „nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“ Es handelt sich dabei zwar nicht um ein kollektives Recht der betroffenen Gruppierungen, sondern um ein Individualrecht ihrer Angehörigen, der Hinweis auf die gemeinsame Pflege der eigenen Kultur, Religion und Sprache verweist aber auf dessen kollektive Dimension.

Der Vorteil von Art. 27 Pakt II liegt darin, dass sein Geltungsbereich nicht auf „nationale“ Minderheiten beschränkt ist, sondern auch Minderheiten schützt, die weniger lang in der Schweiz sind.<sup>54</sup> Die Feststellung eines schweizerischen Gerichts, dass schweizerische Roma sich auf Art. 27 Pakt II berufen können, würde eine Art „weicher“ Anerkennung sein. Allerdings dürften staatliche Verbote und ihnen gleich kommende Eingriffe in das Recht der Roma, ihr eigenes kulturelles Leben und die eigene Sprache zu pflegen, kaum vorkommen. Zudem lassen sich aus der justiziablen Schicht der Bestimmung kaum Ansprüche auf Fördermassnahmen des Staates ableiten.

## 7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Gestützt auf die auslegende Erklärung der Schweiz und die Rechtslehre können die eingangs gestellten Fragen u.E. wie folgt beantwortet werden:

### Fragestellung 1: Anerkennung als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens

Die Anerkennung der nicht fahrenden Schweizer Roma ist letztlich eine politische Frage. Wir gehen aber davon aus, dass sie gute Chancen hat, falls folgende Elemente vorliegen:

- Unterstützung eines Gesuchs durch möglichst alle in der Schweiz existierenden Organisationen der Roma.

---

<sup>52</sup> Siehe die Datenbank der Sprachencharta, abrufbar unter <http://languagecharter.coe.int/byLanguage.htm> (besucht am 22.12.2015).

<sup>53</sup> Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte vom 16.12.1966 (SR 0.103.2).

<sup>54</sup> In der Doktrin wird die Meinung vertreten, dass drei Generationen genügen, um Migrantinnen und Migranten mit eigener Kultur, Religion oder Sprache zu einer gemäss Art. 27 Pakt II geschützten Minderheit werden zu lassen: Siehe Walter Kälin, Grundrechte im Kulturkonflikt, Zürich 2000, S. 62f.

- Nachweis, dass Roma seit langem *als Gemeinschaft* in der Schweiz sind, d.h. seit dem späten 19. Jahrhundert über Strukturen (z.B. Gruppen, Untergruppen, Hierarchien) verfügten, welche sie nicht als eine Gruppe von Individuen und Familien, sondern als Teil eines grösseren sozialen Gefüges erscheinen lassen. Dabei müsste auch die Zahl der Roma (ohne Sinti bzw. Manouches) mit Schweizer Staatsbürgerschaft belegt werden; und
- Nachweis einer aktuellen Identität dieser Schweizer Roma, d.h. von nach wie vor gelebten kulturellen Traditionen, welche sie von anderen Teilen der Schweizer Bevölkerung unterscheiden.

Allerdings braucht es zusätzlich positive Stellungnahmen zumindest einiger Kantone und Gemeinden mit Roma-Bevölkerung.

### Fragestellung 2: Zuständige Behörde

Im Fall einer Lancierung des Anerkennungsprozesses würde voraussichtlich eine ad hoc zusammengesetzte Arbeitsgruppe mehrerer Bundesämter geschaffen. Da die Kantone bzw. die Gemeinden für einen grossen Teil der Umsetzungsfragen zuständig sind, müssten diese vor einer allfälligen Anerkennung konsultiert werden. Der Entscheid läge beim Bundesrat. Bei einem positiven Entscheid könnte die Schweiz im Rahmen des ordentlichen Staatenberichtsverfahrens gemäss Art. 25 Rahmenübereinkommen dem Beratenden Ausschuss mitteilen, dass sie nun im Sinne der nicht abschliessenden Aufzählung gemäss auslegender Erklärung auch die nicht fahrenden Schweizer Roma als nationale Minderheit anerkenne.

Das Anerkennungsgesuch kann bei der Direktion für Völkerrecht eingereicht werden, die dieses an die verschiedenen zuständigen Organisationseinheiten des Bundes weiterleiten wird.

### Fragestellung 3: Was ist der beste Weg um die Anerkennung der Roma als nationaler Minderheit der Schweiz zu erreichen?

Wir empfehlen, die Ergebnisse der angelaufenen Studie der Rroma Foundation über die Roma in der Schweiz abzuwarten. Sollten diese im Sinne des zweiten und dritten Elementes gemäss Antwort 1 den Nachweis einer längerdauernden Präsenz und gelebten kulturellen Identität der Roma zeitgerecht erbringen, könnte im Vorfeld des nächsten Staatenberichts der Schweiz gemäss Art. 25 Rahmenübereinkommen zusammen mit anderen Roma Organisationen ein entsprechendes Gesuch eingereicht werden.

Parlamentarische Vorstösse wie das Postulat Gysin und ähnliche Vorstösse in relevanten Kantonen und Gemeinden würden helfen, das politische Terrain für eine Anerkennung vorzubereiten. Gleiches gilt für die Mitarbeit der Roma in der Arbeitsgruppe „Kultur (oben Ziff. 4), wo relevante Themen wie die Definition der Schweizer Roma als eigenständige Minderheit mit eigener Sprache und Kultur (und welche Untergruppen dazu gehören), die Anerkennung des Romanés als territorial nicht gebundener Sprache, die mangelnde Repräsentation in politischen Gremien und ausserparlamentarischen Kommissionen sowie der Einbezug in Vernehmlassungsverfahren eingebracht werden können.

Demgegenüber empfehlen wir nicht, direkt an den Beratenden Ausschuss zu gelangen. Dies wäre höchstens eine Option, falls sich in der Schweiz keine Fortschritte erzielen liessen.

Fragestellung 4: Ist eine Präzisierung der Terminologie „Fahrende“ zu „Jenische, Sinti und Roma“ im Rahmenübereinkommen des Europarats vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1) ein möglicher Weg?

Die Frage meint wohl die Erwähnung der Fahrenden in der auslegenden Erklärung der Schweiz. Auslegende Erklärungen und Vorbehalte werden im Zeitpunkt der Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrags abgegeben und können an sich nicht nachträglich modifiziert werden. Dies ist im Fall der Schweiz ohnehin nicht nötig, da diese offen formuliert ist und zudem in der Botschaft zum Rahmenübereinkommen und im Ersten Staatenbericht klar festgehalten wurde, dass die Aufzählung der jüdischen Gemeinschaft und der Fahrenden nicht abschliessend gemeint ist.<sup>55</sup> Es genügt, wenn die Schweiz in einem künftigen Staatenbericht erklärt, dass sie nicht fahrenden Schweizer Roma nun auch als nationale Minderheit anerkennt.

---

<sup>55</sup> Siehe oben Ziff. 3.2.

## LITERATUR- UND MATERIALIENVERZEICHNIS

### Literatur

- ANGST DORIS, Art. 3, in: Rainer Hofmann/Doris Angst/Emma Lantschner/Günther Rautz/Detlev Rein (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Handkommentar, Baden-Baden 2015, S. 164–175.
- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit vom 27. März 2002.
- HOFMANN RAINER, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten – Einführung, Überblick, Würdigung, in: Rainer Hofmann/Doris Angst/Emma Lantschner/Günther Rautz/Detlev Rein (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Handkommentar, Baden-Baden 2015, S. 68–86.
- KÄLIN WALTER, Grundrechte im Kulturkonflikt, Zürich 2000.
- RROMA FOUNDATION/RROMA CONTACT POINT (Hrsg.), Berichterstattung über die Roma in den Deutschschweizer Medien, September 2014.
- SKMR, Die Fahrenden als nationale Minderheit in der Schweiz, Rechtliche Rahmenbedingungen und Handlungsbedarf vom 2. Juni 2014.
- TCHERENKOV LEV /LAEDERICH STÉPHANE, The Roma. Vol.1: History, Language, and Groups, Basel 2004.

### Materialien

- BUNDES RAT, Botschaft über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom 19. November 1999, BBL 1997 1293ff.
- BUNDES RAT, Botschaft über die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, BBL 1996 1165ff.
- BUNDES RAT, Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2012-2015, BBL 2011 2971ff.
- BUNDES RAT, Dritter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Januar 2012.
- BUNDES RAT, Ergänzender Bericht der Schweiz zum Ersten Bericht zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, April 2002.
- BUNDES RAT, Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen, 2. Dezember 1999.
- BUNDES RAT, Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, April 2001.
- BUNDES RAT, Sechster Bericht der Schweiz zur Umsetzung der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen, 11. Dezember 2015
- BUNDES RAT, Zweiter Bericht der Schweiz zur Umsetzung der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen, 23. Dezember 2002.

BUNDESRAT, Zweiter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Januar 2007.

EUROPARAT, Erläuternder Bericht zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, 5. November 1992.

GYSIN BARBARA, Motion 15.3233 vom 19. März 2015 „Förderung der Kultur der Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz. Berichtserstattung aus der Arbeitsgruppe“.

SEMADENI SILVA, Motion 14.3370 vom 8. Mai 2014 „Task-Force zum Schutz nationaler Minderheiten. Umsetzung der Verpflichtungen.“