



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

aus: Newsletter IFF 1/2016

Der Schutz nationaler Minderheiten im schweizerischen Bundesstaat

NINA MASSÜGER*, lic. iur., und EVA MARIA BELSER**, Prof. Dr. iur.

In der Vergangenheit wurde der Umgang der Schweiz mit ihrer kulturellen Vielfalt oft und nicht gänzlich zu Unrecht als beispielhaft gepriesen. In den letzten Jahren taten sich jedoch in diesem Bild des Landes Risse auf. Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur sowie Prozesse der Aufarbeitung der Vergangenheit stellten das traditionelle Verständnis von Vielfalt und deren Schutz infrage. Darüber hinaus sah sich die Schweiz mit der Ratifikation des Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten vor der Herausforderung und zugleich Möglichkeit, traditionelle Mechanismen zur Bewahrung kultureller Vielfalt mit dem internationalen Konzept des Minderheitenschutzes zu vereinbaren. Vorliegender Beitrag schildert den traditionellen Umgang der Schweiz mit kultureller Vielfalt, weist auf neue Herausforderungen hin und geht der Frage nach, ob und inwieweit sich die Umsetzung des Rahmenübereinkommens auf die traditionellen Formen der Schweiz zum Schutz ihrer Vielfalt ausgewirkt hat.

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

www.federalism.ch



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Inhalt

I. Einleitung.....	2
II. Die Vielfalt der Schweiz: Traditionelles Verständnis.....	3
III. Herausforderungen im Umgang mit «neuer» Vielfalt.....	5
IV. Schutz nationaler Minderheiten: Auf dem Weg zu einem neuen Verständnis von Vielfalt?	7
1. Europäisches Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten.....	7
2. Nationale Minderheiten in der Schweiz: Umsetzung des Europäischen Rahmenübereinkommens.....	8
a) Begriff der nationalen Minderheit	9
b) Umsetzung des Rahmenübereinkommens im Allgemeinen	10
c) Umsetzung des Rahmenübereinkommens mit Blick auf die Fahrenden	11
aa) Erster Berichterstattungszyklus (2001–2003).....	11
bb) Zweiter Berichterstattungszyklus (2007–2008).....	11
cc) Dritter Berichterstattungszyklus (2012–2014).....	12
V. Schluss.....	13

I. Einleitung

Gleich ihrer kontrastreichen Landschaft weist die Schweiz eine grosse kulturelle, religiöse und sprachliche Vielfalt auf. Diese sollte das politische System des modernen schweizerischen Staates, der 1848 aus einem relativ losen Bündnis von souveränen Kantonen hervorgegangen war, wesentlich prägen. Bundesstaatlichkeit, konsensorientierte (direkte) Demokratie und – wenn auch in den Anfängen nur in geringerem Masse – Grundrechte, erlaubten es dem Land nicht nur, seine Einheit als «Willensnation» zu festigen, sondern auch seine Diversität zu schützen. Lange Zeit galt der Umgang der Schweiz mit ihrer Vielfalt unter Wahrung ihrer Einheit daher als beispielhaft. In den letzten Jahren jedoch zeigten sich infolge verschiedener Entwicklungen tatsächlicher wie auch rechtlicher Art mehr und mehr Risse in diesem (Selbst-)Bild. Die Schweiz hatte sich einzugestehen, dass das althergebrachte Verständnis der Vielfalt, auf welcher das Land beruht und welche durch das politische System Schutz erfährt, weder sämtliche traditionell hier ansässigen noch in der jüngsten Vergangenheit zugezogene Bevölkerungsgruppen umfasst. Nachdem sie 1998 das Europäische Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ratifiziert hatte, sah sich die Schweiz zudem mit der Herausforderung konfrontiert, die herkömmliche Weise der Bewahrung ihrer Vielfalt mit dem internationalem Recht entstammenden Konzept des Minderheitenschutzes in Einklang zu bringen. Zugleich eröffnete sich ihr damit die Möglichkeit, einigen der erwähnten Unzulänglichkeiten im Minderheitenschutz entgegenzutreten.

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, ob und inwiefern sich die Umsetzung des Rahmenübereinkommens auf die traditionellen Mechanismen der Schweiz zum Schutz ihrer Diversität auswirkt. Dazu werden, ausgehend vom herkömmlichen Verständnis des Landes von Vielfalt (II.), die bereits angetönten tatsächlichen Veränderungen grob umrissen (III.). Ein weiteres Kapitel widmet sich dem Inhalt des Rahmenübereinkommens sowie den Konsequenzen, welche dieses auf das schweizerische System zur Erhaltung der Vielfalt des Landes zeitigt (IV.). Grundlage dafür bilden nebst dem Übereinkommen die von der Schweiz bislang eingereichten drei Berichte und die darauffolgenden Reaktionen seitens der Aufsichtsorgane des Europarates. Besonderes Augenmerk wird

dabei auf die Situation der Fahrenden gerichtet. Abgeschlossen wird der Beitrag mit einer Zusammenfassung (V.).

II. Vielfalt der Schweiz: Traditionelles Verständnis

Vor dem Hintergrund des Sonderbundskrieges, der die in einem lockeren Staatenbund vereinten Kantone 1847 entlang politischer und, da in hohem Masse zusammenfallend, konfessioneller Linien entzweit hatte¹, erschien die Schaffung eines schweizerischen Einheitsstaates als wenig aussichtsreich². Es drängte sich eine Staatsform auf, die den starken kantonalen Identitäten und der kulturellen Diversität des Landes Rechnung zu tragen vermochte. Einheit zu schaffen war nur unter Achtung der Vielfalt möglich.

Die Verfassung von 1848 konstituierte die Schweiz als demokratischen Bundesstaat, wobei sich der Bund mit einigen wenigen, für einen Staat unerlässlichen Zuständigkeiten begnügte (namentlich in den Gebieten der Aussenpolitik und der wirtschaftlichen Integration). Die Kantone, denen umfangreiche Kompetenzen verblieben, regelten weiterhin sämtliche kulturell relevanten Angelegenheiten. Wichtige Schranken ihrer Eigenständigkeit in diesen Gebieten stellten die zu jener Zeit noch wenigen von der Bundesverfassung gewährleisteten Grundrechte dar, insbesondere die Niederlassungsfreiheit – diese kam alleine Schweizerinnen und Schweizern christlichen Glaubensbekenntnisses zu³ – und die Kultusfreiheit – auch diese beschränkte sich auf die anerkannten christlichen Konfessionen⁴. Diese Freiheitsrechte erlaubten es beispielsweise einem katholischen, in einem reformierten Kanton wohnhaften Bürger, seine Religion frei von staatlicher Repression auszuüben oder gegebenenfalls in einen anderen Kanton überzusiedeln.

Während die (direkt-)demokratischen Teilhabemöglichkeiten des Volkes auf kantonaler und Bundesebene wie auch die von der Bundesverfassung garantierten Grundrechte im Laufe der letzten 170 Jahren nach und nach erweitert wurden, büssten die Kantone angesichts des schon wenige Jahre nach der Gründung der modernen Schweiz einsetzenden und bis heute ungebrochen anhaltenden Zentralisierungsprozesses zunehmend an Autonomie ein. Nichtsdestotrotz sind es auch heute noch die Kantone, die in den Schranken des Bundesrechts über die kultursensiblen Fragen entscheiden. Sie regeln namentlich ihr Verhältnis zu den Kirchen⁵ und bestimmen unter Achtung der herkömmlichen sprachlichen Zusammensetzung der Gebiete und unter Rücksichtnahme auf die angestammten sprachlichen Minderheiten (Territorialitätsprinzip) ihre Amtssprache(n)⁶. Drei Kantone – Bern, Freiburg und Wallis – sind zwei- (Französisch und Deutsch), Graubünden dreisprachig (Deutsch, Rätoromanisch, Italienisch). Fast alle Kantone räumen der protestantischen und der katholischen Kirche

* Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Föderalismus der Universität Freiburg (nina.massueger@unifr.ch).

** Professorin für Staats- und Verwaltungsrecht, Vize-Direktorin des Instituts für Föderalismus, Vize-Dekanin der rechtswissenschaftlichen Fakultät, Universität Freiburg (evamaria.belser@unifr.ch).

¹ Historisches Lexikon der Schweiz, Stichwort «Sonderbund» (verfügbar unter <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17241.php> [zuletzt besucht am 15.2.2016]).

² Schon Napoleon war anfangs des 19. Jahrhunderts gescheitert, die Schweiz als Einheitsstaat zu konstituieren (vgl. ALFRED KÖLZ, *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte: Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992, S. 98 ff. und 143 ff.).

³ Art. 41 aBV (1848).

⁴ Art. 44 aBV (1848).

⁵ Art. 72 Abs. 1 BV.

⁶ Art. 70 Abs. 2 BV.

eine privilegierte Stellung ein, viele auch der christ-katholischen. Deutlich weniger zahlreich sind hingegen die Kantone, die weitere Glaubensgemeinschaften wie die christkatholische und/oder die jüdische anerkennen; einzig Basel-Stadt hat auch zwei alevitischen Gemeinschaften Anerkennung gewährt⁷.

Der Bund hingegen legt die Landes- und Amtssprachen der Eidgenossenschaft fest. Die Diversität des Landes widerspiegelnd sind dies – in gleichberechtigter Weise – Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch⁸ bzw. gemäss Art. 70 Abs. 1 BV Deutsch, Französisch, Italienisch sowie, im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache, Rätoromanisch. Darüber hinaus ist er von Verfassungen wegen lediglich kompetent und gehalten, die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern, die mehrsprachigen Kanton allgemein sowie die Kantone Graubünden und Tessin im Speziellen in ihren Anstrengungen zur Erhaltung des Rätoromanischen und Italienischen zu unterstützen⁹. Von der Vielfalt der Schweiz und der auch heutzutage noch starken Stellung der Kantone im föderalen Gefüge zeugen auf nationaler Ebene zahlreiche weitere institutionelle Regelungen, so beispielsweise dass die Bundesversammlung sich aus zwei gleichberechtigten Kammern zusammensetzt¹⁰, dass u.a. Verfassungsänderungen die Zustimmung des Volkes wie auch der Stände (Kantone) erfordern¹¹ oder dass die Gegenden und Sprachregionen des Landes im Bundesrat angemessen vertreten sein müssen¹².

Dass die Schweiz sich ihrer kulturellen Vielfalt nicht verschlossen, sondern diese, wie die Präambel und Art. 2 Abs. 2 der Bundesverfassung dies heute zum Ausdruck bringen¹³, als für das Land prägend anerkannt und ihr von Bundesstaatlichkeit, konsensorientierter (direkter) Demokratie und Grundrechten geprägtes politisches System darauf aufgebaut hat, erlaubte es ihr in der Vergangenheit, Konflikte und Gegensätze zu überwinden und eben diese Diversität relativ erfolgreich zu bewahren und zu fördern. Zugleich machten es die Identifikation und Verbundenheit der Bevölkerung mit dem politischen System («Willensnation») und gegenseitige Toleranz möglich, die (mittlerweile) 26 Kantone zu einen und diese Einheit stetig zu festigen. Unterstützend wirkte dabei, dass die Vielfalt der Schweiz repräsentierenden Gruppen zwar weitgehend territorial konzentriert sind und sich die kulturellen und politischen Grenzverläufe nicht überschneiden, womit eine «Durchmischung» stattfindet. Zum einen hat dies zur Folge, dass eine bestimmte Gruppe nur schwerlich die Vorherrschaft über die anderen zu erlangen vermag; zum anderen, dass die Zugehörigen einer Gruppe je nach Perspektive Teil der Minderheit bzw. der Mehrheit bilden¹⁴. So gehört beispielsweise eine französischsprachige katholische Freiburgerin auf Bundesebene einer sprachlichen Minder-, aber der konfessionellen Mehrheit, in ihrem Kanton hingegen sowohl der sprachlichen als auch der religiösen

⁷ Vgl. zu der Frage der Stellung bzw. Anerkennung der Religionsgemeinschaften die Beiträge in RENÉ PAHUD DE MORTANGES (Hrsg.), Staatliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften: Zukunfts- oder Auslaufmodell?, Zürich/Basel/Genf 2015.

⁸ Art. 4 BV.

⁹ Art. 70 Abs. 3–5 BV.

¹⁰ Art. 148 Abs. 2 BV.

¹¹ Art. 140 Abs. 1 lit. a und Art. 195 BV.

¹² Art. 175 Abs. 4 BV.

¹³ Nach der Präambel der Bundesverfassung vom 18.04.1999 haben sich «[d]as Schweizervolk und die Stände ... im Willen, in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung ihre Vielfalt in der Einheit zu leben ...» eben diese Verfassung gegeben. Art. 2 Abs. 2 BV zufolge «... fördert [die Eidgenossenschaft] die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.»

¹⁴ Vgl. GIORGIO MALINVERNI, La Protection des minorités en Suisse, in: NICOLAS LEVRAT (Hrsg.), Minorités et organisation de l'État, Brüssel 1998, S. 359–386, 359, 385 f.

Mehrheit an¹⁵. Darüber hinaus besteht grundsätzlich stets auch die Möglichkeit, dass Minderheiten-gruppen ihre Anliegen über Instrumente der direkten Demokratie einbringen und, sofern sie die Mehrheit der Stimmenden davon zu überzeugen vermögen, auch durchsetzen können¹⁶.

III. Herausforderungen im Umgang mit «neuer» Vielfalt

Nachdem die Schweiz lange als Paradebeispiel für den Umgang mit ihrer Vielfalt gegolten hat, offenbarten tatsächliche und rechtliche Entwicklungen der jüngeren Zeit Schwachpunkte im schweizerischen Minderheitenschutz. Insbesondere hatte sich das Land gewahr zu werden, dass das herkömmliche Verständnis von Vielfalt, das vorab die vier Landessprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch sowie die protestantische und die katholische Glaubensgemeinschaft umfasst, sowie auch deren Schutz der heutigen Realität kaum mehr gerecht wird. Mehrere Bevölkerungsgruppen wurden bislang nicht als Teil der hiesigen Vielfalt erachtet. Ihnen gemeinsam ist, dass sie über die ganze Schweiz verteilt leben und daher kaum je eine Mehrheit zu bilden vermögen. Damit fallen sie durch die Maschen, den die föderalen Strukturen und die (direkte) Demokratie bieten.

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Zusammensetzung der Schweizer Bevölkerung infolge zunehmender Einwanderung stark verändert. War die Schweiz im 19. Jahrhundert noch ein Auswanderungsland¹⁷, machen Ausländerinnen und Ausländer heute gut einen Viertel der Gesamtbevölkerung aus¹⁸. Auch wenn manch eine und manch einer unter ihnen eine der vier Landessprachen seit Kindesbeinen spricht oder sich zu einer der traditionellen christlichen Glaubensrichtungen bekennt – sie alle brachten ihre eigene Kultur in die Schweiz und bereicherten die seit jeher grosse Vielfalt¹⁹. So hört man heute in den Strassen über Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch hinaus zahlreiche weitere Sprachen, und es finden sich nebst Kirchen und Synagogen auch Moscheen sowie buddhistische und hinduistische Tempel. Gegenwärtig nennen mehr Menschen Englisch (4,4%), Portugiesisch (3,4%) oder Albanisch (3,1%) als Rätoromanisch (0,5%) ihre Erstsprache²⁰ und die Zahl der Muslime steigt, anders als die der Katholiken und Protestanten, stetig an²¹. Trotzdem han-

¹⁵ Vgl. Bundesamt für Statistik, Ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren nach Hauptsprachen und Kanton 2014, verfügbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/05/blank/key/sprachen.html>, sowie Ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren nach Religion 2010–2014, verfügbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/05/blank/key/religionen.html> (beide zuletzt besucht am 15.2.2016); vgl. auch das Beispiel bei GIORGIO MALINVERNI (FN 14), 359, 385 f.

¹⁶ Siehe aber hinten III.

¹⁷ Historisches Lexikon der Schweiz, Stichwort «Bevölkerung», verfügbar unter <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7946.php> (zuletzt besucht am 15.02.2016).

¹⁸ Bundesamt für Statistik, Anteil der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung, verfügbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/key/01/01.html> (zuletzt besucht am 15.2.2016).

¹⁹ Diese Aussage ist dahingehend unpräzise, dass ein grosser Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung hier in der Schweiz geboren wurde (vgl. Bundesamt für Statistik, Migration und Integration – Indikatoren, Bevölkerung mit Migrationshintergrund, verfügbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/key/04.html> [zuletzt besucht am 15.2.2016]).

²⁰ Vgl. Bundesamt für Statistik, Sprachen: Als Hauptsprachen genannte Sprachen, 2013, verfügbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/05/blank/key/sprachen.html> (zuletzt besucht am 15.2.2016).

²¹ Vgl. Bundesamt für Statistik, Wohnbevölkerung nach Religionszugehörigkeit, 1910–2014, verfügbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/05/blank/key/religionen.html> (zuletzt besucht am 15.2.2016).

delt es sich – noch?²² – bei keiner der genannten oder anderer «neuer» Sprachen um Amtssprachen von Bund oder Kantonen und anerkennen bislang bloss einige Kantone nebst den traditionellen christlichen auch weitere Glaubensgemeinschaften²³. Wiewohl die Bundesverfassung gewährleistet, dass Betroffene sowohl ihre Sprache als auch ihren Glauben frei verwenden bzw. ausüben können²⁴, sind sie doch im Verkehr mit den Behörden – darunter fällt auch der Schulbesuch²⁵ – mit wenigen Ausnahmen²⁶ gehalten, sich in (einer) der Amtssprache(n) zu verständigen, und verfügen ihre Glaubensgemeinschaften kaum irgendwo über dieselben Privilegien wie die Landeskirchen²⁷. Mehr noch scheinen heute angesichts verschiedener, vom Volk gutgeheissener grundrechtswidriger Volksinitiativen (die bekannteste die sog. Minarettinitiative²⁸) selbst die Grundrechte kein sicheres «Auffangnetz» mehr darzustellen²⁹. Da nur einige Kantone Ausländerinnen und Ausländern die politischen Rechte zugestehen³⁰, bleibt es diesen solange verwehrt, sich politisch einzubringen, als sie nicht die hohen Hürden einer Einbürgerung überwunden haben.

Es sind jedoch nicht «nur» diese neuen Minderheiten, die vom herkömmlichen Verständnis kultureller Vielfalt in der Schweiz nicht erfasst und von den entsprechenden Mechanismen nicht geschützt werden. Diese vermögen nämlich selbst anerkannte traditionelle Minderheiten – betroffen sind insbesondere, aber keineswegs nur Rätoromanischsprachige – aufgrund ihrer territorialen Dimension nur solange wirksam zu schützen, als dass die ihnen Zugehörigen ihr angestammtes Gebiet nicht verlassen. Darüber hinaus aber musste die Schweiz realisieren, dass sie in der Vergangenheit vor den Bedürfnissen mindestens zweier Gruppen, die seit jeher³¹ hierzulande beheimatet und daher gleich den anerkannten Sprach- und Glaubensgemeinschaften Teil der traditionellen kulturellen Vielfalt sind, die Augen verschlossen, wenn nicht gar deren Rechte bewusst verletzt hat. Zum einen war anfangs der 1970er Jahre publik geworden, dass im Rahmen des staatlich unterstützten *Pro Juventute*-Programmes «Kinder der Landstrasse» Hunderte Kinder von Fahrenden, insbesondere Jenischer, zwangsweise von ihren Eltern getrennt, fremdplatziert und so gezwungen worden waren, sich der

²² Die Lehre ist sich uneins, ob Art. 70 BV es zulassen würde, eine «neue» Sprache wie beispielsweise Englisch als (zweite, dritte oder vierte) Amtssprache anzuerkennen, vgl. BERNHARD WALDMANN/EVA MARIA BELSER, Art. 70 N 23, in: BERNHARD WALDMANN/EVA MARIA BELSER/ASTRID EPINEY (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015 (nachfolgend zit. BSK BV).

²³ Vorne II.

²⁴ Art. 15 (Glaubens- und Gewissensfreiheit) und Art. 18 BV (Sprachenfreiheit).

²⁵ Vgl. BSK BV-MARTINA CARONI/ANGELA HEFTI, Art. 18 BV N 32.

²⁶ Nach Art. 31 Abs. 2 BV hat «[j]ede Person, der die Freiheit entzogen wird, hat Anspruch darauf, unverzüglich und in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe des Freiheitsentzugs und über ihre Rechte unterrichtet zu werden.» In diesem Sinne auch Art. 6 Abs. 3 lit. a EMRK.

²⁷ Vorne II.

²⁸ Mit der Annahme der Minarettinitiative durch Volk und Ständen am 29.11.2009 wurde Art. 72 Abs. 3 in die Bundesverfassung eingefügt. Dieser lautet: «Der Bau von Minaretten ist verboten.»

²⁹ Allerdings sind gegen bestimmte Religionsgemeinschaften gerichtete Initiativen kein neues Phänomen in der Schweiz. So lagen der Annahme der von den deutschschweizerischen Tierschutzvereinen eingereichten Initiative zur Einführung des Schächtverbotes in der Schweiz durch das Volk 1893 nicht nur tierschützerische, sondern auch antisemitische Beweggründe zugrunde (vgl. ALFRED KÖLZ, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte: Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004, S. 660 f.).

³⁰ Vgl. <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/buergerrecht--citoyennete/Citoy/stimmrecht.html> (zuletzt besucht am 15.2.2016).

³¹ Vgl. Rz. 8 und 24 ff. der Informationen zur Vervollständigung des ersten Berichts der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, welche die Schweiz 2002 im Rahmen des ersten Berichterstattungszyklus eingereicht hatte (nachfolgend zit. Zusatzbericht; verfügbar unter http://www.humanrights.ch/upload/pdf/021025_zusatz.pdf [zuletzt besucht am 15.2.2016]).

sesshaften Lebensweise der Mehrheitsbevölkerung anzupassen³². Zum anderen hatte sich die Schweiz, als sie in den 1990er Jahren begann, ihre Rolle im Zweiten Weltkrieg aufzuarbeiten, mit dem Unrecht auseinanderzusetzen, das auch sie gegenüber den Opfern des Nationalsozialismus, insbesondere den Angehörigen der jüdischen Glaubensgemeinschaft, begangen hatte. Obgleich die Auseinandersetzung mit diesen beiden düsteren Kapitel Schweizer Geschichte die betroffenen Bevölkerungsgruppen und das Unrecht, das sie erfahren haben, in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit gerückt hatten, sieht sich die jüdische Gemeinschaft heute wieder vermehrt mit antisemitischen Gesinnungen konfrontiert, denen die Schweiz derzeit nicht umfassend entgegenwirken kann³³. Auch die Fahrenden haben nach wie vor mit Vorurteilen zu kämpfen, und der teilweise noch immer fehlende Wille der Behörden, auf ihre Bedürfnisse angemessen Rücksicht zu nehmen, erschwert es ihnen, ihre traditionelle Lebensweise wahrzunehmen³⁴.

IV. Schutz nationaler Minderheiten: Auf dem Weg zu einem neuen Verständnis von Vielfalt?

1. Europäisches Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

Vor dem Hintergrund verstärkter internationaler Bemühungen zum Schutz von Minderheiten verabschiedete der Europarat Mitte der 1990er Jahre das Europäische Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (nachfolgend Rahmenübereinkommen [RÜ])³⁵. Dieses – grundsätzlich nicht unmittelbar anwendbar, aber rechtlich zwingender Natur³⁶ – verpflichtet die Vertragsparteien, die Identität von Angehörigen einer nationalen Minderheit zu achten sowie über die Gewährleistung von Grundrechten und andere Massnahmen Lebensbedingungen zu schaffen, die es den Betroffenen erlauben, ihre Kultur und die wesentlichen Elemente ihrer Identität zu wahren und zu entwickeln³⁷. Insbesondere haben die Staaten, die dem Rahmenübereinkommen beigetreten sind,

- den Angehörigen nationaler Minderheiten die Gleichheit vor dem Recht zu garantieren, jegliche Form von Diskriminierung zu bekämpfen und all jene Massnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um sie in allen Lebensbereichen vollständig und effektiv der Mehrheitsbevölkerung gleichzustellen³⁸;

³² Eingehend dazu WALTER LEIMGRUBER/THOMAS MEIER/ROGER SABLONIER, Das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse». Historische Studie aufgrund der Akten der Stiftung Pro Juventute im Schweizerischen Bundesarchiv, Bern 1998.

³³ Vgl. dazu die kürzlich erschienene Studie von EVA MARIA BELSER/ANDREA EGBUNA-JOSS, Der Schutz vor Antisemitismus in der Schweiz, Freiburg 2015, verfügbar unter http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/151206_schutz_vor_antisemitismus.pdf (zuletzt besucht am 15.2.2016).

³⁴ Hinten IV.2.c.

³⁵ SR 0.441.1. Ausführlich zur Entstehung des Rahmenübereinkommens RAINER HOFMANN, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten: Einführung, Überblick, Würdigung, in: RAINER HOFMANN *et al.* (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten: Handkommentar, Baden-Baden 2015, S. 68–86, 68 ff.

³⁶ Erläuternder Bericht zum Rahmenübereinkommen, Rz. 10 f.

³⁷ Vgl. die Präambel (*alinea* 6) des Rahmenübereinkommens.

³⁸ Art. 4 Abs. 1 und 2 RÜ.

- dafür zu sorgen, dass die einer nationalen Minorität Zugehörigen ihre Kultur entwickeln und ihre Identität, vorab ihre Religion, Sprache, Traditionen sowie ihr kulturelles Erbe bewahren können, und Zwangsassimilation zu verbieten³⁹;
- u.a. die Versammlungs-, Vereins-, Meinungsäusserungs- sowie die Gewissens- und Religionsfreiheit der Angehörigen von nationalen Minoritäten zu garantieren⁴⁰;
- Angehörigen nationaler Minderheiten das Recht einzuräumen, ihre Sprache zu verwenden⁴¹ und zu lernen⁴², private Schul- und Ausbildungsstätten zu gründen und zu führen⁴³ und darüber hinaus in von Minderheiten bewohnten Gebieten soweit möglich die Bedingungen zu schaffen, damit diese ihre Sprache auch im Umgang mit Behörden verwenden können⁴⁴;
- darauf hinzuwirken, dass Angehörige von Minderheitengruppen tatsächlich am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben sowie an öffentlichen Angelegenheiten, v.a. sie betreffende, teilnehmen können⁴⁵, und
- Massnahmen, die auf die Veränderung der Bevölkerungsanteile in traditionell von Minderheiten bewohnten Gebieten abzielen, um so deren Rechte und Freiheiten zu unterlaufen, zu unterlassen⁴⁶.

Eine Definition des Begriffes der nationalen Minderheit enthält das Rahmenübereinkommen nicht. Vielmehr ist es den Vertragsparteien anheim gestellt festzulegen, welche Gruppen sich zu ihrem Schutz auf das Abkommen berufen können. Über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens wacht zusammen mit einem beratenden Ausschuss das Ministerkomitee des Europarates. Die Vertragsparteien sind gehalten, regelmässig über die von ihnen zur Durchführung des Übereinkommens getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten⁴⁷.

2. Nationale Minderheiten in der Schweiz: Umsetzung des Europäischen Rahmenübereinkommens

Mit der Ratifikation des Rahmenübereinkommens 1998 fand das Konzept des Schutzes nationaler Minderheiten Eingang in die Schweizer Rechtsordnung. Diese enthielt zwar bereits Vorschriften, wonach Minderheiten zu schützen sind bzw. mindestens ihren Bedürfnissen Rechnung zu tragen ist⁴⁸, doch hatte die Schweiz ihre Vielfalt mitsamt ihrer Minderheiten bis dahin in dem Sinne in einer flexiblen Weise bewahrt, als sie grundsätzlich nicht spezifischen Gruppen Schutz zuteilkommen lassen hat. Stattdessen wurde darauf vertraut, dass institutionelle Mechanismen (vorab die föderale Gliederung des Staates) dergestalt Wirkung entfalten, dass jeder und jede zugleich der Mehr- und

³⁹ Art. 5 Abs. 1 und 2 RÜ.

⁴⁰ Art. 7 ff. RÜ.

⁴¹ Art. 10 Abs. 1 RÜ.

⁴² Art. 14 Abs. 1 RÜ.

⁴³ Art. 13 Abs. 1 RÜ.

⁴⁴ Art. 10 Abs. 2 RÜ.

⁴⁵ Art. 15 RÜ.

⁴⁶ Art. 16 RÜ.

⁴⁷ Art. 24 ff. RÜ.

⁴⁸ Vgl. beispielsweise Art. 27 Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2), wonach «[i]n Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten [...] Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden [darf], 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; Art. 70 Abs. 2 BV; Art. 4, 73 Abs. 3 und 115 Abs. 2 der Kantonsverfassung des Kantons Bern vom 6.6.11993 (BSG 101.1).

Minderheit angehört⁴⁹. Die Schweiz sah sich daher einerseits mit der Herausforderung konfrontiert, diese beiden Konzepte in Einklang zu bringen; andererseits tat sich ihr mit dem Rahmenübereinkommen die Möglichkeit auf, mindestens einigen der im vorangehenden Kapitel erläuterten Defiziten im Schutz ihrer Vielfalt entgegenzuwirken.

a) *Begriff der nationalen Minderheit*

Anlässlich der Ratifikation des Rahmenübereinkommens erklärte die Schweiz, dass «[...] 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.» In diesem Verständnis nationaler Minderheiten, das sich an verschiedenen internationalen Vorschlägen einer Begriffsdefinition orientiert⁵⁰ und sich im Gegensatz zu jenem anderer Vertragsstaaten nicht auf bestimmte Gruppen beschränkt⁵¹, klingt das Konzept der Willensnation an. Über den Willen zur Bewahrung ihres kulturellen Erbes hinaus bedingt eine Anerkennung als nationale Minderheit, dass die Angehörigen der betreffenden Gruppe

- im Verhältnis zur übrigen Bevölkerung weniger zahlreich sind,
- über die schweizerische Staatsbürgerschaft und – dies ein wenig klares Kriterium –
- eine starke Verbundenheit, auch in zeitlicher Hinsicht, zur Schweiz verfügen.

Vor dem Hintergrund dieser Begriffsdefinition wenig überraschend erklärte die Schweiz im Rahmen des ersten Berichterstattungszyklus (2001–2003), dass sich nationale und kantonale sprachliche Minderheiten, d.h. Französisch-, Italienisch- und Rätoromanischsprachige sowie Deutschsprachige in den Kantonen Freiburg und Wallis⁵², die jüdische Glaubensgemeinschaft und die Fahrenden auf das Rahmenübereinkommen berufen können⁵³. Mit Ausnahme der beiden letztgenannten handelt es sich damit um jene Gruppen, die bereits traditionell über das föderale System der Schweiz geschützt sind⁵⁴. Immerhin schliesst die Schweiz nicht aus, dass das Rahmenübereinkommen in Zukunft auch

⁴⁹ Vor II.

⁵⁰ Botschaft über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom 19.11.1997, BBl 1998 II 1293–1334, 1302 ff.

⁵¹ BBl 1998 II 1293 (FN 49), 1309 FN 36.

⁵² Für letztere vgl. Zusatzbericht (FN 31), Rz. 7.

⁵³ Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (2001), Rz. 100. Der Bericht wie auch alle weiteren Dokumente der bisher drei durchgeführten Berichterstattungszyklen sind verfügbar unter www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring#Switzerland (zuletzt besucht am 15.2.2016). In demselben Sinne wie der erste Bericht bereits BBl 1998 II 1293 (FN 49), 1310. Zum Begriff der Fahrenden, der Angehörige verschiedener ethnischer Gruppen umfasst, vgl. Erster Bericht der Schweiz, Rz. 96 sowie Zusatzbericht (FN 31), Rz. 24 ff., aber auch den offenen Brief verschiedener Minderheitenorganisationen an Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga vom 8.4.2015 (verfügbar unter http://www.stiftung-fahrende.ch/geschichte-gegenwart/sites/stiftung-fahrende.ch/geschichte-gegenwart/files/doc/offener_brief_sommaruga_8_4_2015.pdf [zuletzt besucht am 15.2.2016]).

⁵⁴ Vor II.

auf Angehörige weiterer Gruppen, namentlich Glaubensgemeinschaften, Anwendung finden kann, vorausgesetzt sie erfüllen die vorgängig dargelegten (nicht sehr klaren) Anforderungen⁵⁵.

b) *Umsetzung des Rahmenübereinkommens im Allgemeinen*

Die Überwachungsorgane des Europarates würdigten im Rahmen der bislang drei⁵⁶ abgeschlossenen Berichterstattungszyklen die von der Schweiz zum Schutz ihrer nationalen Minderheiten unternommenen Anstrengungen jeweils positiv, doch blieb auch Kritik nicht aus. Während sowohl die Berichte der Schweiz zur Situation der jüdischen Gemeinschaft wie auch die Reaktionen darauf trotz der jüngsten Entwicklungen⁵⁷ stets knapp ausgefallen sind⁵⁸, bemängelten der Beratende Ausschuss und der Ministerrat die Situation der Sprachminderheiten wiederholt – für die Schweiz angesichts des bewährten Territorialitätsprinzips⁵⁹ und des Selbstverständnisses einer vorbildlichen Handhabung in diesem Bereich⁶⁰ wohl eher unerwartet. So lud der Ministerrat die Schweiz im Rahmen des ersten Berichterstattungszyklus ein, insbesondere dafür zu sorgen, dass sprachliche Minoritäten auch ausserhalb ihres angestammten Siedlungsgebiets Unterricht in ihrer Sprache besuchen und diese auch innerkantonal im Amtsverkehr verwenden können⁶¹. Die Massnahmen, welche die Schweiz in der Folge zur Verstärkung des Schutzes der Sprachminderheiten traf, vorab der Erlass des Sprachengesetzes⁶², stiessen zwar 2008 in Strassburg auf positives Echo. Nichtsdestoweniger gab unter anderem die kaum verbesserte Lage von nicht in ihrem angestammten Gebiet lebenden Italienisch- und Rätoromanischsprachigen bezüglich ihres Zugangs zum Sprachenunterricht auch 2008 Anlass zu Kritik⁶³. Obwohl die Strassburger Überwachungsorgane den Schutz der nationalen Minderheiten in der Schweiz im Allgemeinen in verschiedenen Punkten als nicht zufriedenstellend erachtete – beispielsweise rügten sie den Anteil Italienisch- und Romanischsprachiger in der Bundesverwaltung als zu tief –, werteten sie das namentlich das Sprachengesetz sowie die Anstrengungen der Schweiz zur Förderung der Mehrsprachigkeit (Unterrichtsangebot, Austausch) als positiv.⁶⁴ Mit Besorgnis nahmen der Beratende Ausschuss und der Ministerrat hingegen die jüngsten Entwicklungen in der Situation der Fahrenden zur Kenntnis.

⁵⁵ Zusatzbericht (FN 31), Rz. 35.

⁵⁶ Der vierte Bericht der Schweiz war anfangs vergangenen Jahres fällig, vgl. <http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring#Switzerland> (zuletzt besucht am 15.2.2016).

⁵⁷ Vorne III.

⁵⁸ Vgl. Erster Bericht (FN 53), Rz. 155 f.; Gutachten des Beratenden Ausschusses zum Ersten Bericht der Schweiz (2003), Rz. 20, 40, 62, 97.

⁵⁹ Vgl. vorne II sowie die nebst der Definition der nationalen Minderheiten (vorne IV.2.a) mit Blick auf das Territorialitätsprinzip abgegebenen Erklärung, wonach jene Vorschriften des Übereinkommens, «die den Gebrauch der Sprache im Verhältnis zwischen Einzelpersonen und Verwaltungsbehörden regeln, unbeschadet der von der Eidgenossenschaft und den Kantonen bei der Festlegung der Amtssprache angewandten Grundsätze gelten.»

⁶⁰ Vgl. BBl 1998 II 1293 (FN 49), 1295.

⁶¹ Resolution des Ministerrates ResCMN(2003)13 vom 10.12.2003.

⁶² Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften vom 5.10.2007 (SR 441.1).

⁶³ Resolution des Ministerrates CM/ResCMN(2008)10 vom 19.11.2008.

⁶⁴ Vgl. insbesondere die Resolution des Ministerrates CM/ResCMN(2014)6 vom 28.5.2014.

c) *Umsetzung des Rahmenübereinkommens mit Blick auf die Fahrenden*

aa) Erster Berichterstattungszyklus (2001–2003)

In ihrem ersten Bericht erläuterte die Schweiz einlässlich das in der Vergangenheit an den Fahrenden begangene Unrecht sowie die zu dessen «Wiedergutmachung» getroffenen Vorkehrungen⁶⁵. Die Beziehungen zwischen Fahrenden und Behörden hätten sich seither deutlich verbessert und letztere verschiedene Massnahmen ergriffen, um indirekte Diskriminierungen zu verhindern sowie das zentrale Problem der nicht in genügender Zahl zur Verfügung stehenden Stand- und Durchgangsplätze anzugehen. Allerdings bedürfe es auch weiterhin grosser Anstrengungen hierzu, zumal die Bevölkerung in gewissen Gemeinden Widerstand gegen die Errichtung neuer Plätze gezeigt hätte. Was die Ausübung des fahrenden Gewerbes beträfe, das die Kantone in sehr unterschiedlicher Weise regelten, hätte der Gesetzgeber bereits einen vor dem Hintergrund allgemeiner Bestrebungen zur Harmonisierung des Binnenmarktes ausgearbeiteten Entwurf über ein neues Gesetz über die fahrenden Gewerbe verabschiedet⁶⁶. Verschiedene Kantone und Gemeinden hätten zudem neue Vorschriften erlassen, die den Schulbesuch von Kindern Fahrender erleichtern würden. Schliesslich hätte der Bund schon früher zwei Organisationen zur Vertretung der Interessen der Fahrenden ins Leben gerufen und würde diese nach wie vor unterstützen.⁶⁷

Die durchaus optimistisch gehaltenen Schilderungen offenbaren nicht nur die grosse Bandbreite an Schwierigkeiten, mit denen sich die Fahrenden konfrontiert sahen, sondern auch deren Ursprung: die aufgrund der föderalen Strukturen der Schweiz unterschiedlichen Regelungen in den verschiedenen Kantonen und Gemeinden sowie die weitverbreiteten Vorurteile der Mehrheitsbevölkerung (eingeschlossen die Behörden) gegenüber dieser Minderheit. Der Beratende Ausschuss wie auch der Ministerrat reagierten entsprechend auf den Bericht. Insbesondere forderten sie die Schweiz auf, die notwendigen, vorab rechtlichen Massnahmen zu ergreifen, um den Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen zu beheben und die Mitwirkungsmöglichkeiten verbessern und auf diesem Wege den Fahrenden zu ermöglichen, ihre kulturelle Identität weiterzuentwickeln⁶⁸.

bb) Zweiter Berichterstattungszyklus (2007–2008)

Wie aus dem Zweiten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens hervorgeht⁶⁹, reagierte der Bund mit einer ganzen Reihe von – angesichts seiner fehlenden Zuständigkeit oftmals «weichen»⁷⁰ – Massnahmen, um den Schwierigkeiten der Fahrenden bei der Ausübung ihrer traditionellen Lebensweise zu begegnen. So liess er verschiedene Studien zur Situation der Fahrenden verfassen⁷¹, führte die Unterstützung der Organisationen der Fahrenden fort, machte mehrere

⁶⁵ Erster Bericht der Schweiz (FN 53), Rz. 135.

⁶⁶ Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden vom 23.3.2001 (943.1).

⁶⁷ Ebenda, Rz. 136 ff.

⁶⁸ Gutachten des Beratenden Ausschusses über die Schweiz (2003), Rz. 28, 33 ff., 41 f., 63 f., 76 f., 86, 88 ff., 98, 104; Resolution des Ministerrates ResCMN(2003)13 (FN 61).

⁶⁹ Zweiter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (2007), Rz. 29 ff., 50.

⁷⁰ Vorne II.

⁷¹ So vor allem der Bericht des Bundesrates über die Situation der Fahrenden in der Schweiz vom Oktober 2006 (verfügbar unter <http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04265/04278/index.html> [zuletzt besucht am 15.2.2016]).

Kantone, die ihre Richtpläne einer Revision unterzogen, auf den Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen aufmerksam und setzte das Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden in Kraft⁷². Grosse Bedeutung kam auch einem Entscheid des Bundesgerichtes aus dem Jahre 2003 zu, wonach Kantone und Gemeinden im Rahmen von Art. 3 Abs. 3 RPG («Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten[...]») auch den Bedürfnissen der Fahrenden Rechnung zu tragen haben. In der Raumplanung sind folglich gemäss Bundesgericht zwingend Zonen und Plätze auszuscheiden, die der traditionellen Lebensweise der Fahrenden gerecht werden⁷³. Daneben, so der Bericht, seien in mehreren Kantonen Bestrebungen vorhanden, neue Stand- und Durchgangsplätze zu schaffen; auch hätten verschiedene Verbesserungen betreffend den Schulbesuch erzielt werden können.

Der Bund kam allerdings zum Schluss, dass all diese Bemühungen nur wenig gefruchtet hatten, zumal sich Qualität und Anzahl der Stand- und Durchgangsplätze nicht verbessert hatten, letztere im Gegenteil gar zurückgegangen war. Die Gründe dafür verortete er in den Vorurteilen der sesshaften Bevölkerung gegenüber den Fahrenden, im mangelnden politischen Willen sowie im Misstrauen seitens der Fahrenden selbst. Er schlug daher vor, die Öffentlichkeitsarbeit zu verstärken, die Mitwirkungsmöglichkeiten der Fahrenden auszubauen, die Richtlinien über die Revision der Richtpläne zu überarbeiten sowie die interkantonale Zusammenarbeit im Bereiche der Raumplanung zu fördern. Im Übrigen hielt er das bestehende Recht der Raumplanung als für ausreichend bzw. umgekehrt eine Zentralisierung nicht geboten.

Die Überwachungsorgane des Europarates lobten entsprechend die Schweiz zwar dafür, auf den Bericht des Bundesrates hin die Situation der Fahrenden erstmals in umfassender Weise angegangen zu haben. Zugleich hielten sie aber auch fest, dass die Fahrenden bei der Ausübung ihrer traditionellen Lebensweise auch weiterhin auf grosse Hürden stossen würden. Sie forderten die Schweiz daher auf, ihre Anstrengungen, insbesondere auch die interkantonale Zusammenarbeit, zu intensivieren, um so sicherzustellen, dass weitere Stand- und Durchgangsplätze geschaffen würden. Auch die Teilnahmemöglichkeiten der Fahrenden müssten verbessert werden, v.a. auf kantonaler und kommunaler Ebene⁷⁴.

cc) Dritter Berichterstattungszyklus (2012–2014)

In den vergangenen Jahren scheinen die Bemühungen des Bundes wie auch der Kantone, Bevölkerung und Behörden für die Frage der Fahrenden zu sensibilisieren, langsam Wirkungen zu zeitigen. Die meisten Kantone berücksichtigen heute die Bedürfnisse der Fahrenden in ihren Richtplänen. Mehrere neue Stand- und Durchgangsplätze konnten geschaffen werden, andere sind in Planung. In einem weiteren zentralen Urteil kam das Bundesgericht zudem unter Hinweis auf Art. 27 IPBPR⁷⁵ sowie Art. 4 Abs. 1 und 5 Abs. 1 RÜ zum Schluss, dass beim Entscheid über eine IV-Rente die besondere Situation, in der sich Fahrende aufgrund ihrer (halb-)nomadischen Lebensweise befänden, zu berücksichtigen sei. Um eine indirekte Diskriminierung zu vermeiden, dürften die Erwerbsmöglichkeiten von Fahrenden nicht nach den gleichen Kriterien eingeschätzt werden, wie jene von sess-

⁷² Vorne FN 62.

⁷³ BGE 129 II 321.

⁷⁴ Gutachten des Beratenden Ausschusses zum zweiten Bericht der Schweiz vom 29.2.2008, v.a. Rz. 60 ff. [ergänzen]; Resolution des Ministerrates CM/ResCMN(2008)10 (FN 63).

⁷⁵ Vgl. FN 47.

haften Personen, zumal die Verweigerung einer Rente die nationale Minderheit dazu nötigen könnte, ihre traditionelle Lebensweise aufzugeben⁷⁶. Trotz dieser positiven Entwicklungen bestehen verschiedene Probleme fort, so dass die Anstrengungen zum Schutz der Fahrenden weiterhin aufrecht erhalten werden müssen⁷⁷.

V. Schluss

Angesicht der Schwierigkeiten, nationale Minderheiten über den traditionellen föderalen Staatsaufbau zu schützen (was sich insbesondere mit Blick auf den Schutz der Fahrenden zeigt), lag es nahe, dass die Umsetzung des Europäischen Rahmenübereinkommens eine Zentralisierung bewirken würde. Diese Annahme drängte sich umso mehr auf, als dass es dem Bund angesichts der kantonalen Autonomie nur beschränkt erlaubt ist, tätig zu werden, die von ihm in diesem Sinne getroffenen Massnahmen aber lange nicht zu greifen vermochten. Entgegen der Erwartungen trat eine Zentralisierung indessen einzig im Bereich der Gewerbeausübung ein. Dass die entsprechende Forderung der Fahrenden realisiert wurde, ist jedoch vor dem Hintergrund allgemeiner Bestrebungen zur Harmonisierung des Binnenmarktes zu sehen. Nebst Massnahmen, die darauf zielten, die Bevölkerungsmehrheit für die Situation der Fahrenden zu sensibilisieren, waren insbesondere die beiden erwähnten Urteile des Bundesgerichtes richtungsweisend: Die Situation der Betroffenen sollte in erster Linie im Rahmen des bestehenden institutionellen Gefüges und durch die gemäss Bundesverfassung gewährleisteten Grundrechte verbessert werden. Von einer grundlegenden Änderung des herkömmlichen Verständnisses von Vielfalt und deren Schutz kann daher nicht gesprochen werden. Dies will aber nicht heissen, dass dem Rahmenübereinkommen keinerlei Bedeutung zukäme. Insbesondere dann, wenn das traditionelle System keine (ausreichende) Wirkung zu entfalten vermag – dies trifft vorab für Gruppen zu, die über das Land verstreut leben –, kann der Schutz spezifischer Minderheiten das traditionelle System ergänzen und gegebenenfalls vorhandene Lücken füllen. Was anhand der Fahrenden erprobt wurde (Studien, Vertretung, Dialog...) könnte in Zukunft auch «neuen» Minderheiten zugute kommen.

Gegen die Änderung des ursprünglichen Konzepts zum Schutz der schweizerischen Vielfalt mitsamt ihren Minderheiten können denn auch verschiedene Einwände vorgebracht werden: So ist der Schutz traditioneller Gruppen, v.a. sprachlicher Minderheiten, trotz der festgestellten Mängel in hohem Masse gewährleistet. Minderheitenschutz kommt sodann nur spezifischen Gruppen zu, was, da regelmässig an verpönte Merkmale anknüpfend, vor allem mit Blick auf die Gleichheit und das Diskriminierungsverbot problematisch sein und unter Umständen auch zu schwierigen Abgrenzungsproblemen führen kann. Darüber hinaus erlaubt der Föderalismus grundsätzlich einen weiteren oder offenen Schutz; das für die Schweiz charakteristische Wechselspiel zwischen Mehr- und Minderheiten kann zudem die Toleranz fördern. Schliesslich führt eine Zentralisierung häufig zu «von oben» aufgezwungenen Lösungen, die tendenziell auf weniger Akzeptanz sowohl seitens der Kantone wie auch der Bevölkerung stossen. Die Integration von Minderheiten setzt diese indessen gerade voraus.

Wie am Beispiel der Fahrenden ebenfalls ersichtlich wurde, gilt es allerdings zu bedenken, dass kantonale oder kommunale Autonomie keinesfalls zwangsläufig mehr Akzeptanz und Toleranz bedeuten. Nachhaltige Öffentlichkeitsarbeit – ein Gesinnungswandel braucht sowohl auf Seiten der Mehr-

⁷⁶ BGE 138 I 205.

⁷⁷ Vgl. insbesondere Resolution CM/ResCMN(2014)6 des Ministerrates vom 28.5.2014.

heits- als auch der Minderheitsbevölkerung Zeit – ist daher elementar, dies umso mehr angesichts des (halb-)direktdemokratischen Systems der Schweiz. Da der Schutz von Minderheiten nicht Aufgabe eines einzigen Gemeinwesens, sondern der gesamten Gemeinschaft ist, bedingt der von der Schweiz eingeschlagene Weg auch eine enge und wirksame Kooperation zwischen sämtlichen Staatsebenen.

Es wird sich zeigen, ob eben dieser Weg lediglich ein erster Schritt darstellt, das Verständnis und den Schutz der Vielfalt in der Schweiz inskünftig offener und integrativer zu gestalten. Denn auch wenn nun neu zwei verletzbaren Gruppen Schutz zuteilkommt – früher oder später wird sich die Schweiz der Frage stellen müssen, wie sie traditionelle Sprachen und Religionen bewahren möchte, wenn deren Angehörige vermehrt ausserhalb ihres angestammten Gebietes neue Wurzeln schlagen. Gleiches gilt auch für die neuen Minderheiten, stellen die geschilderten Entwicklungen letztlich doch das Selbstverständnis der Schweiz als pluralistisches Land in dem Masse infrage, als dass Toleranz und Respekt nur so weit zu gehen scheinen, als die traditionelle Vielfalt betroffen ist. Damit beginnt aber unweigerlich auch die Einheit der Schweiz als «Nation», die doch einzig auf dem Willen ihrer Einwohnerinnen und Einwohner ruht, zu bröckeln.