

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

April 2001

# INHALTSVERZEICHNIS

## ERSTER TEIL

*Gesamtüberblick über die Lage der Minderheiten in der Schweiz und die Art und Weise, wie die Schweiz versucht hat, das Rahmenübereinkommen umzusetzen*

1.	EINLEITUNG .....	6
2.	DEMOGRAPHISCHE LAGE UND GRUNDLEGENDE WIRTSCHAFTLICHE GEGENHEITEN .....	7
3.	DIE SCHWEIZ, EINE PLURALISTISCHE GEMEINSCHAFT .....	10
4.	ALLGEMEINE POLITISCHE STRUKTUR .....	13
4.1	Historischer Abriss .....	13
4.2.	Der Föderalismus.....	14
4.3.	Die Eidgenossenschaft .....	16
4.3.1	Die Exekutive: der Bundesrat .....	16
4.3.2.	Die Legislative: die Bundesversammlung.....	17
4.3.3.	Die Judikative: das Bundesgericht .....	18
4.4.	Die Kantone .....	19
4.5.	Die Gemeinden .....	20
4.6.	Instrumente einer direkten Demokratie .....	20
5.	ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN ZUM SCHUTZ DER MENSCHENRECHTE...21	
5.1.	Schutz der Grundrechte durch die Bundesverfassung .....	21
5.2.	Für den Schutz der Menschenrechte zuständige Behörden und Rekursmöglichkeiten für die Geltendmachung von Menschenrechtsverletzungen ...22	
6.	STATUS DES VÖLKERRECHTS INNERHALB DER NATIONALEN RECHTSORDNUNG .....	23
7.	INFORMATIONEN UND ÖFFENTLICHKEIT .....	24

## ZWEITER TEIL

### *Prüfung der verschiedenen Artikel des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten*

<b>ARTIKEL 1</b> .....	<b>25</b>
1. BETEILIGUNG UND ZUSAMMENARBEIT DER SCHWEIZ BEI DER ARBEIT DER INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN.....	25
1.1. Internationale Abkommen.....	26
1.2. Unterstützung multilateraler Bestrebungen zum Schutz nationaler Minderheiten.....	27
1.3. Andere Aktivitäten der Schweiz auf internationaler Ebene zum Schutz nationaler Minderheiten.....	28
2. RECHTSSCHUTZ FÜR NATIONALE MINDERHEITEN IN DER SCHWEIZ.....	29
<b>ARTIKEL 2</b> .....	<b>30</b>
<b>ARTIKEL 3</b> .....	<b>31</b>
1. INFORMATIONEN ÜBER DIE NATIONALEN MINDERHEITEN IN DER SCHWEIZ.....	31
1.1. Sprachliche Minderheiten.....	31
1.2. Religiöse Minderheiten.....	31
1.3. Andere Minderheiten.....	32
2. DER BEGRIFF DER NATIONALEN MINDERHEIT IN DER SCHWEIZERISCHEN RECHTSORDNUNG.....	32
3. ERGÄNZENDE STATISTISCHE INFORMATIONEN.....	34
<b>ARTIKEL 4</b> .....	<b>35</b>
1. RECHTSGLEICHHEIT.....	35
2. DISKRIMINIERUNGSVERBOT.....	36
3. MASSNAHMEN ZUR BESEITIGUNG MITTELBARER DISKRIMINIERUNGEN, DIE VON NATIONALEN MINDERHEITEN ERLITTEN WERDEN KÖNNEN.....	36
<b>ARTIKEL 5</b> .....	<b>37</b>
1. ERHALTUNG UND ENTWICKLUNG DER KULTUR UND DER IDENTITÄT DER NATIONALEN MINDERHEITEN IN DEN BEREICHEN RELIGION, SPRACHE, TRADITIONEN UND KULTURELLE ERBE.....	37
1.1. Religion.....	37
1.2. Sprachen.....	39
1.3. Kultur.....	41
2. DIE POLITIK DER INTEGRATION NATIONALER MINDERHEITEN.....	46
3. SCHUTZ VOR ZWANGSASSIMILIERUNG.....	46

4.	OFFIZIELLE INSTITUTIONEN, DIE ZU DEN ZIELEN VON ARTIKEL 5 IN BESONDEREM MASS BEITRAGEN .....	46
4.1.	Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus .....	46
4.2.	Andere offizielle Institutionen .....	47
<b>ARTIKEL 6.....</b>		<b>48</b>
1.	MASSNAHMEN ZUR FÖRDERUNG DER TOLERANZ.....	48
1.1.	Bildungswesen .....	48
1.1.1.	Auf kantonaler Ebene .....	48
1.1.2.	Auf Bundesebene .....	49
1.2.	Kultur .....	50
1.3.	Medien.....	51
2.	ENTSPRECHENDE MASSNAHMEN IM BEREICH DES RECHTSSCHUTZES .....	53
<b>ARTIKEL 7.....</b>		<b>55</b>
1.	VERSAMMLUNGSFREIHEIT .....	55
2.	VEREINIGUNGSFREIHEIT .....	57
<b>ARTIKEL 8.....</b>		<b>59</b>
1.	DAS RECHT, SEINE RELIGION ODER WELTANSCHAUUNG ZU BEKUNDEN .....	59
2.	DIE FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNG RELIGIÖSER INSTITUTIONEN.....	61
<b>ARTIKEL 9.....</b>		<b>61</b>
1.	MEINUNGSÄUSSERUNGSFREIHEIT, MEINUNGSFREIHEIT, UND FREIHEIT INFORMATIONEN ZU ERHALTEN ODER MITZUTEILEN .....	62
<b>ARTIKEL 10.....</b>		<b>65</b>
1.	GARANTIE AUF SPRACHLICHEM GEBIET .....	65
1.1.	Anwendbare Bestimmungen .....	65
1.2.	Sprachenfreiheit in der schweizerischen Rechtsordnung.....	66
2.	VERWENDUNG DER MINDERHEITENSPRACHE IN ZWISCHENMENSCHLICHEN BEZIEHUNGEN.....	66
3.	GEBRAUCH DER MINDERHEITENSPRACHE IM UMGANG MIT DEN VERWALTUNGSBEHÖRDEN .....	67
4.	GARANTIE IN SICHTLICH DES SPRACHENGEBRAUCHS BEI STRAFANGELEGENHEITEN .....	68
<b>ARTIKEL 11.....</b>		<b>69</b>
1.	VERWENDUNG DES NAMENS (ODER FAMILIENNAMENS).....	69
2.	ABFASSUNG VON SCHILDERN UND ANDERER ÖFFENTLICH SICHTBARER INFORMATIONEN .....	70
3.	ORSTNAMEN.....	70

<b>ARTIKEL 12.....</b>	<b>71</b>
<b>ARTIKEL 13.....</b>	<b>72</b>
<b>ARTIKEL 14.....</b>	<b>73</b>
<b>ARTIKEL 15.....</b>	<b>74</b>
1. TEILNAHME NATIONALER MINDERHEITEN AM KULTURELLEN, SOZIALEN UND WIRTSCHAFTLICHEN LEBEN.....	74
2. TEILNAHME NATIONALER MINDERHEITEN AN ÖFFENTLICHEN ANGELEGENHEITEN.	74
2.1. Vertretung der Minderheiten in den staatlichen Zentralorganen .....	75
2.2. Schutz der Minderheiten im Rahmen der organisatorischen Autonomie der Kantone..	76
2.3. Schutz der Minderheiten im Rahmen der Ausarbeitung, Annahme und Anwendung des Rechtes .....	76
<b>ARTIKEL 16.....</b>	<b>77</b>
<b>ARTIKEL 17.....</b>	<b>79</b>
<b>ARTIKEL 18.....</b>	<b>79</b>
<b>ARTIKEL 19 - 32 .....</b>	<b>80</b>

# ERSTER TEIL

## *Gesamtüberblick über die Lage der Minderheiten in der Schweiz und die Art und Weise, wie die Schweiz versucht hat, das Rahmenübereinkommen umzusetzen*

### 1. EINLEITUNG

1. Im ersten Teil des vorliegenden Berichts sind wir bemüht, einen Gesamtüberblick und einen Rahmen zu vermitteln, um zu verstehen, wie die Schweiz den Schutz der nationalen Minderheiten gewährleistet<sup>1</sup>. Er enthält Informationen über die demographische und wirtschaftliche Lage des Landes, er beschreibt die vielschichtige Struktur der Minderheitsgruppen in der Schweiz und die Organisation des Staates. Auch der allgemeine juristische Rahmen für den Schutz der Menschenrechte in der Schweiz wird kurz erläutert. Ausserdem liefert dieser erste Teil einige Auskünfte darüber, was die Schweiz unternommen hat, damit das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten einer breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht wird.

2. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Ausarbeitung dieses Berichts die Gelegenheit für eine breite Diskussion über die Umsetzung der im Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten enthaltenen Grundsätze gewesen ist. Mehrere Dienststellen der Bundesverwaltung waren an der Abfassung dieses Berichts beteiligt, namentlich:

- die Direktion für Völkerrecht (welche die Arbeiten zur Abfassung des vorliegenden Berichts koordinierte);
- die politische Direktion (Politische Abteilung I: Europa und Nordamerika, Europarat, Frankophonie, Schweiz-Zweiter Weltkrieg; Politische Abteilung III: Internationale Organisationen, Sicherheit und Frieden; Politische Abteilung IV: Menschenrechts- und humanitäre Politik);
- das Bundesamt für Kultur;
- das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann;
- die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus;
- das Bundesamt für Justiz (namentlich die Abteilung für internationale Angelegenheiten);
- Das Staatssekretariat für Wirtschaft.

Ausserdem wurden alle Kantone zur Vernehmlassung aufgefordert.

---

<sup>1</sup> Wenn es sich angesichts der spezifischen Bestimmungen des Rahmenvertrags zum Schutz der nationalen Minderheiten als notwendig erweisen sollte, werden ergänzende Ausführungen – insbesondere in Bezug auf die Demographie und Wirtschaft des Landes, die Zusammensetzung der Minderheitsgruppen, die allgemeine politische Struktur des Staates, den juristischen Rahmen für den Schutz der Menschenrechte, den Status des Völkerrechts in der nationalen Rechtsordnung oder die Bekanntmachung des Rahmenvertrags – im zweiten Teil des vorliegenden Berichts gemacht.

3. Im übrigen wird der vorliegende Bericht zu einem Zeitpunkt vorgelegt, in dem sich die Schweiz zu einer bedeutenden internationalen Initiative anschickt mit dem Ziel, die Methoden für die systematischere Analyse und Bewertung bezüglich der Beachtung der Menschenrechte und der Umsetzung der menschlichen Entwicklung, im besonderen der Minderheitsrechte voranzutreiben<sup>2</sup>.

4. Dieser Bericht, der in den drei wichtigsten Amtssprachen des Bundes abgefasst und veröffentlicht wurde (Deutsch, Französisch und Italienisch), kann von einem breiten Publikum konsultiert werden<sup>3</sup>. Die Ergebnisse der Prüfung dieses Berichts durch die Behörden des Europarates werden ebenfalls veröffentlicht und tragen somit dazu bei, dass über die Lage, die Entwicklung und die Schwierigkeiten betreffend den Schutz der nationalen Minderheiten in der Schweiz nachgedacht wird.

5. Die Schweiz, dieses kleine Land im Herzen Europas, ist ein Land von grosser Vielfalt. Die Geographie des Landes zeichnet sich durch die Kontraste und Besonderheiten ihrer Landschaft aus. Eine reiche und fruchtbare kulturelle Heterogenität widerspiegelt diese natürliche Vielfalt. Die sich hieraus ergebenden deutlichen Unterschiede bilden ein wesentliches Merkmal der schweizerischen Identität. Das politische System und die juristische Struktur der Schweiz berücksichtigen diese Vielfalt und halten für die nationalen Minderheiten Schutzmassnahmen bereit.

6. Ganz allgemein trägt bereits der Föderalismus, wie er in unserem Lande angestaltet ist, erfolgreich zum Schutz der Minderheiten bei. Er gewährleistet, dass im Rahmen der Institutionen des Bundes die einer nationalen Minderheit angehörenden Bevölkerungsgruppen, die in einer bestimmten geographischen Region jedoch die Mehrheit bilden, vertreten werden. Der Föderalismus verleiht den Kantonen und den Gemeinden, in denen sich diese Minderheiten niedergelassen haben, auch eine Autonomie in Bezug auf ihre Organisation. Der Föderalismus alleine genügt jedoch nicht, den Schutz der Minderheiten zu gewährleisten. Dieser Schutz geht nur über die Achtung der grundsätzlichen Menschenrechte, und wenn man es etwas weiter fasst, über das Bestehen eines Klimas des Verständnisses und der Toleranz innerhalb der Bevölkerung.

---

<sup>2</sup> Zu diesem Thema siehe Ziffer 82 des vorliegenden Berichts.

<sup>3</sup> Vgl. [www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/rep/human.html](http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/rep/human.html)

## 2. DEMOGRAPHISCHE LAGE UND GRUNDLEGENDE WIRTSCHAFTLICHE GEGEBENHEITEN

7 (a). Fläche:	41'285 km <sup>2</sup>
7 (b). Gesamtbevölkerung (31.12.99):	7'164'444
7 (c). Schweizerische und ausländische Bevölkerung:	5'757'814 Schweizerbürger 1'406'630 Ausländer
7 (d). Prozentsatz der ausländischen Bevölkerung im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung <sup>4</sup> (31.12.99):	19,6% (21,4% der männlichen Bevölkerung und 17,9% der weiblichen Bevölkerung sind ausländischer Herkunft)
8. Anteil nach Geschlecht:	48,9% Männer 51,1% Frauen
9. Alter:	<15 Jahre 17,4% der Gesamtbevölkerung (16,6% der weiblichen und 18,3% der männlichen Bevölkerung ist jünger als 15 Jahre)  > 65 Jahre 15,3% der Gesamtbevölkerung (17,8% der Frauen und 12,7% der Männer sind über 65 Jahre alt)
10. Stadtbevölkerung:	67,1%
11. Zivilstand:	42,1% ledig 46,3% verheiratet 5,8% verwitwet 5,8% geschieden  (Im Jahre 1999 gab es 40'646 Eheschliessungen und 20'809 Scheidungen. Die Zahl der Scheidungen steigt ständig; wenn diese Tendenz anhält, werden in den nächsten Jahren 50% der Eheschliessungen mit einer Scheidung enden).

<sup>4</sup> Die ständige Wohnbevölkerung besteht aus allen während des ganzen Kalenderjahres in der Schweiz wohnhaften Personen. Dabei werden die Saisonarbeiterinnen und -arbeiter, die Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die Touristinnen und Touristen sowie die Asylbewerberinnen und -bewerber nicht berücksichtigt.

12 (a). Säuglingssterblichkeit (1998):	4,8 auf 1'000 Lebendgeburten
12 (b). Geburtenziffer (1998):	11 Kinder auf 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner
12 (c). Fruchtbarkeitsindex (1998):	1,46
12 (d). Einelternfamilien mit ledigen Kindern unter 20 Jahren (1990):	Total: 83'263 Frauen: 71'082 Männer: 12'181
13. Lebenserwartung (1997/1998):	Frauen: 82,5 ans Männer: 76,5 ans
14. Sprachen (1990):	63,7% Deutsch 19,2% Französisch 7,6% Italienisch 0,6% Rätoromanisch 8,9% sonstige Sprachen
15. Konfessionen (1990):	46,1% römisch katholisch 40% protestantisch 2,2% muslimisch 1,0% christlich orthodox 0,3% jüdisch 0,2% christkatholisch 7,4% ohne Konfession 1,3% sonstige Konfessionen 1,5% ohne Angaben
16 (a). Bruttonsozialprodukt (1997):	CHF 322'572 Mio.
16 (b). durchschnittliches Jahreseinkommen Protokoll Einwohnerin oder Einwohner (1997):	CHF 45'330

17. Inflationsrate:	1991: 5,9% 1993: 3,3% 1996: 0,8% 1998: 0,0% 1999: 0,8%
18. Zahl der Arbeitslosen <sup>5</sup> :	1997: 4,1% (4,3% Männer, 3,9% Frauen) 1998: 3,6% (3,2% Männer, 4,1% Frauen) 1999: 3,1% (2,7% Männer, 3,5% Frauen)

### 3. DIE SCHWEIZ, EINE PLURALISTISCHE GEMEINSCHAFT

19. Das grundlegende Element der schweizerischen Identität ist nicht eine einzige Nationalsprache, auch keine einheitliche kulturelle oder ethnische Tradition. Die schweizerische Eidgenossenschaft umfasst eine Reihe von verschiedenen Gemeinschaften was Sprache, Kultur und Religion anbetrifft<sup>6</sup>. Was die Schweiz über alle diese Verschiedenheiten hinweg zusammenhält ist neben einer gemeinsamen historischen Vergangenheit die gemeinsame Verbundenheit der schweizerischen Bevölkerung mit den Werten des Föderalismus, der direkten Demokratie und der kulturellen und sprachlichen Diversität<sup>7</sup>.

20. Die Schweiz stellt sich somit als pluralistische Gemeinschaft vor, bei der es schwer fällt, auf Anhieb die Minderheiten zu erkennen. Die Struktur der Minderheitsgruppen in der Schweiz ist ganz verschieden je nach der Perspektive, aus der man sie betrachtet. Die Sprache ist zweifellos das Unterscheidungsmerkmal, das sich am leichtesten ausmachen lässt und von der Bevölkerung am stärksten empfunden wird; doch es ist nicht leicht, die sprachlichen Mehrheiten und Minderheiten zu bestimmen. Wenn z.B. die Menschen deutscher Muttersprache im Kanton Wallis in der Minderheit sind, so sind sie landesweit gesehen jedoch in der Mehrheit. Das Bild wird noch komplizierter, wenn man weitere Kriterien wie z.B. die Konfession heranzieht; das konfessionelle Unterscheidungsmerkmal deckt sich nicht unbedingt mit dem der Sprache. Es ist ferner zu bedenken, dass die Kantonsgrenzen sich nicht unbedingt mit den Sprach- und Konfessionsgrenzen oder mit den wirtschaftlichen und politischen Grenzen decken. Die zahlreichen Überlappungen führen unzweifelhaft zu einem gewissen Gleichgewicht<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Die Definition basiert auf den Empfehlungen des Internationalen Arbeitsamts.

<sup>6</sup> Siehe den Aufsatz von W. Haug und P. Wanner: Les caractéristiques démographiques des groupes linguistiques et religieux en Suisse, in: W. Haug, P. Compton, Y. Courbage: Les caractéristiques démographiques des minorités nationales dans certains Etats européens, Bd. II, Europarat Verlag, Januar 2000.

<sup>7</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang „Die nationalen Minderheiten“, Ansprache von René Felber, Bundesrat, anlässlich der Eröffnung der KSZE-Expertenkonferenz in Genf, 1. Juli 1991, in: Documenta 2/1991, S. 11 ff. Vgl. ebenfalls: U. Altermatt, Die Schweiz: Vielfalt der Kraftfelder, Kleinstaat und Menschenrechte: Festgabe für Gerard Bathiner zum 65. Geburtstag, Basel, Frankfurt am Main, 1993, S. 481-491.

<sup>8</sup> In diesem Sinne vgl. A. Auer, G. Malinverni und M. Hottelier, Schweizerisches Verfassungsrecht, Bd. I, Bern, Stämpfli, 2000, S. 306.

21. Vom sprachlichen Standpunkt aus betrachtet zählt die Schweiz vier Nationalsprachen: Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch. Auf Bundesebene ist Deutsch die Sprache der Mehrheit. Es folgen Französisch, Italienisch und dann Rätoromanisch<sup>9</sup>. Deutsch, Französisch und Italienisch sind auch die offiziellen Amtssprachen des Bundes<sup>10</sup>. Es sind diese drei Sprachen, welche die Behörden des Bundes im Verkehr mit den Bürgerinnen und Bürgern, mit den Kantonen sowie unter sich verwenden und in denen die Gesetzestexte des Bundes publiziert werden. Das Rätoromanische gilt als offizielle Amtssprache für den Verkehr zwischen dem Bund und Personen rätoromanischer Sprache<sup>11</sup>. Auf kantonaler Ebene präsentiert sich das Bild verschieden: Im Kanton Tessin ist das Italienische die Sprache der Mehrheit und gleichzeitig die offizielle Sprache, während in den Kantonen Genf, Waadt, Jura und Neuenburg überwiegend französisch gesprochen wird. Entsprechend ist das Französische die offizielle Sprache. In den Kantonen Wallis und Freiburg, wo das Französische die Mehrheitsprache ist, spricht immerhin gut ein Drittel der Bevölkerung deutsch, was dazu geführt hat, dass das Deutsche zur offiziellen Sprache gehört. Im mehrheitlich deutschsprachigen Kanton Bern wiederum macht die Frankophonie einen nicht unerheblichen Anteil an der Bevölkerung aus, so dass Deutsch und Französisch zu den offiziellen Sprachen zählen. Im Kanton Graubünden schliesslich, wo im mehrheitlich deutsch gesprochen wird, gibt es gewichtige Bevölkerungsteile mit Italienisch oder Romanisch als Muttersprache. Dies führt zu drei offiziellen Sprachen: Deutsch, Italienisch und Romanisch. In den anderen Kantonen<sup>12</sup>, ist Deutsch die offizielle Sprache.

22. In Wirklichkeit ist die sprachliche Landschaft der Schweiz noch viel komplexer und differenzierter<sup>13</sup>:

- Die deutschsprachige Schweiz ist geprägt durch das Phänomen der medialen Diglossie<sup>14</sup>: im mündlichen Umgang wird in der Deutschschweiz der von Kanton zu Kanton unterschiedliche Dialekt verwendet, der Schriftverkehr geschieht demgegenüber ausschliesslich in der Hochsprache. Funktionale Überschneidungen kommen zwar vor, so wird beispielsweise im Schulunterricht oder an den Universitäten auf Hochdeutsch gelehrt, ebenso wird die Schriftsprache in formellen Kontexten wie in der Verwaltung, in den gesetzgebenden Behörden und in der Justiz oder in den Nachrichtensendungen von Radio und Fernsehen verwendet, die dritte Mundartwelle seit den 60er Jahren hat aber zu einer zunehmenden Dialektisierung auch sehr formeller Situationen geführt. Demgegenüber wird der Dialekt in privaten Briefen, in Werbung, Literatur und Chansons auch geschrieben, eine weitergehende Dialektisierung der Schriftsprache ist allerdings nicht zu erwarten, wird doch die Schriftlichkeit des Dialekts kaum unterrichtet. Die deutschschweizerischen Dialekte können aufgrund ihres Elaboriertheitsgrades als selbständige Sprachen<sup>15</sup> bezeichnet werden, sind mit der Hochsprache aber nahe verwandt und unterscheiden sich untereinander vor allem durch die Aussprache.

---

<sup>9</sup> Art. 4 Bundesverfassung.

<sup>10</sup> Art. 70 Abs. 1 ersten Satz Bundesverfassung.

<sup>11</sup> Art. 70 Abs. 1 zweiten Satz Bundesverfassung.

<sup>12</sup> Es handelt sich um die Kantone Zürich, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Aargau und Thurgau.

<sup>13</sup> Vgl. auch G. Lüdi, B. Py et al., Fremdsprachig im eigenen Land. Wenn Binnenwanderer in der Schweiz das Sprachgebiet wechseln und wie sie darüber reden. PNR 21, Basel, Frankfurt am Main, 1994.

<sup>14</sup> Man spricht von Diglossie, wenn eine Gemeinschaft oder Gruppe zwei verschiedene Sprachrichtungen verwendet (Sprache und/oder Dialekte). In dem uns interessierenden Falle bedeutet dies, dass zwei miteinander verwandte Arten nebeneinander bestehen und sich auf der mündlich/schriftlichen Achse ergänzen.

<sup>15</sup> In Fachkreisen bezeichnet man das Schweizerdeutsche als eine Ausbausprache oder einen Ausbaidialekt. Vgl. diesbezüglich H. Kloss, Entwicklung neuer Kultursprachen seit 1800, Düsseldorf, 1978.

- Die heutige französischsprachige Schweiz kennt keine diglossische Situation mehr. Nur 1,4% der französischsprachigen Bevölkerung sprechen noch den patois (Volkszählung 1990). Die Romandie hat sich – im Gegensatz zur Deutschschweiz, wo der Dialekt als identitätsstiftendes und somit auch abgrenzendes Moment vor allem zu den deutschen Nachbarinnen und Nachbarn wirkt – an der zentralistischen Sprachpolitik und Sprachpflege Frankreichs orientiert.
- Die italienischsprachige Schweiz kennt ebenfalls eine diglossische Situation, wobei der Dialekt weit weniger häufig in formellen Situationen verwendet wird als Schweizerdeutsch. Der Dialekt ist auch nicht im Ausbau begriffen, sondern unterliegt vereinheitlichenden Tendenzen, so dass man von einer aus den Städten Bellinzona, Locarno und Lugano ausstrahlenden *Koiné* sprechen kann, in der stark lokale Elemente fallengelassen werden und italianisierte Formen Eingang finden<sup>16</sup>.
- Die rätoromanische Sprachregion zerfällt seinerseits in fünf Gebiete mit verschiedenen regionalen Idiomen<sup>17</sup>, die zwar miteinander verwandt sind, sich aber dennoch, je nach geographischer Distanz, sehr viel mehr unterscheiden als die deutschschweizerischen oder italienischen Dialekte. Die einzelnen Idiome werden von den Sprachgruppen auch geschrieben und in der Schule unterrichtet. Die Tatsache der fehlenden Lingua Franca unter den rätoromanischen Sprachvarietäten verschärft noch die Minderheitenposition dieser Sprache. Um dieser Tatsache Abhilfe zu verschaffen und auch den formellen Verkehr mit den Behörden zu erleichtern, wurde 1982 das Rumantsch Grischun, eine künstliche Schriftsprache aus verschiedenen Elementen der fünf Idiome, geschaffen. Das Rumantsch Grischun wird mittlerweile von den Behörden bei Wahlen und Abstimmungen, Volkszählungen etc. verwendet, ist aber für die Bevölkerung teilweise schwer verständlich und stösst auch auf Widerstand. Ob diese reine Schriftsprache sich langfristig durchsetzen wird ist momentan nicht abzusehen.

23. Was die Konfessionen in unserem Lande anbetrifft, so ist die Schweiz in der Mehrheit christlich orientiert. Über 40% der Wohnbevölkerung sind Katholiken und ebenso viele Protestanten. Einige Kantone wie Freiburg oder Wallis sind vorwiegend katholisch, während andere wie Bern traditionell protestantisch sind. Zu den religiösen Minderheiten zählen die Muslime, die 2,2 % der Bevölkerung ausmachen, die christlich Orthodoxen, 1% der Bevölkerung und die auf eine lange Tradition in der Schweiz zurückblickenden Israeliten mit 0,3% der Bevölkerung. Es gibt ferner einige religiöse Splittergruppen. Rund 7,4% der in der Schweiz lebenden Menschen sagen von sich, keine Konfession zu haben.

24. Was die Minderheit der Fahrenden mit Schweizer Nationalität betrifft, wird sie auf 25'000 bis 30'000 geschätzt, von denen 4'000 bis 5'000 auch weiterhin zumindest teilweise die fahrende Lebensweise führen. Die grosse Mehrheit der Fahrenden schweizerischer Staatsangehörigkeit gehören zu den Jenisch, auch wenn manche mit den Sinti oder den Roma verwandt sind. Für weiter Ausführungen zur Minderheit der Fahrenden, siehe nachfolgend Ziffern 96 und 135 ff. des vorliegenden Berichts.

25. Aus dem Obengesagten geht hervor, dass die Zusammensetzung der Minderheiten in der Schweiz komplex und pluridimensional ist: nahezu jeder Schweizer kann sich sowohl einer Minderheit als auch einer Mehrheit zugehörig fühlen.

---

<sup>16</sup> Vgl. D.Petrini, La koiné ticinese, Bern, 1988.

<sup>17</sup> Vallader (Unter-Engadin), putèr (Ober-Engadin), sursilvan (Sursilva, Bündner Oberland), surmiran (Oberhalbstein, Mittelbünden), sutsilvan (Schamsertal).

## 4. ALLGEMEINE POLITISCHE STRUKTUR

### 4.1. Historischer Abriss

26. Die Institutionen und politischen Organisationen der Schweiz im XXI. Jahrhundert sind vor dem Hintergrund einer langwierigen, durch den gemeinsamen politischen Willen einer pluralistischen Bevölkerung gewachsenen Geschichte zu verstehen. Die Geschichte der Schweiz und ihre kulturelle Diversität haben aus dem Föderalismus im wahrsten Sinne des Wortes einen echten Imperativ gemacht; die Erfahrung hat gezeigt, dass die Einheit des Staates nur durch die Erhaltung der Diversität aller Beteiligten, die ihn zusammensetzen, gewährleistet werden kann. Die direkte Demokratie hat auch entscheidend zur friedlichen Koexistenz der verschiedenen Kulturen beigetragen (Volksinitiative und Referendum), indem die Rolle der sprachlichen und kulturellen Minderheiten beim Prozess der Entscheidungsbildung gestärkt wird. Die von der Schweiz seit dem 16. Jahrhundert gelebte Neutralität hat zu einem grossen Teil zur Wahrung des inneren Zusammenhalts der multikulturellen Schweiz beigetragen und das Land vor den Aggressionen der Aussenwelt geschützt.

27. Bis zur französischen Revolution von 1789 war die Schweiz ein Staatenbund, der zunächst zur gemeinsamen Verteidigung der Unabhängigkeit gegen die territorialen Forderungen der Habsburger diente, später dann zur Eroberung und Unterwerfung einiger Gebiete (Untertanengebiete). Damals waren die Beziehungen zwischen den Kantonen nicht durch eine Verfassung, sondern durch zahlreiche Bündnisverträge geregelt. Eine gemeinsame Politik der Eidgenossen entwickelte sich nur langsam, denn die politischen und konfessionellen Unterschiede waren zunächst unüberwindbar.

28. Nach der Besetzung der Schweiz 1798 durch die französischen Truppen des Direktoriums wurde eine einheitliche helvetische Republik nach französischem Vorbild geschaffen. Die Privilegien der Hauptorte gegenüber den Untertanengebieten wurden abgeschafft und die Glaubens- und Pressefreiheit gewährleistet. Doch allein der Gedanke an einen Einheitsstaat waren Vorstellungen und Traditionen des Landes zu fremd. So setzte die Mediationsakte vom 19. Februar 1803, die von Napoleon Bonaparte erlassen wurde, einer kurzen Periode mit sich ständig wiederholenden Krisen ein Ende, und man kehrte zum Bundesstaat zurück. Die Befugnisse des Zentralstaats beschränkten sich auf die Aussenpolitik und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung; die Kantone blieben auf allen anderen Gebieten souverän.

29. Am Wiener Kongress von 1815 wurden die schweizerische Unabhängigkeit und Neutralität als wichtiger Bestandteil des europäischen Gleichgewichts anerkannt (schon 1648 war die Unabhängigkeit gegenüber dem Heiligen Römischen Reich am Westfälischen Frieden angenommen worden). Die Schweiz wurde erneut ein Bund von 22 weitgehend unabhängigen Kantonen, die durch ein Bündnis vereint waren. Damals wurden auch die noch heute bestehenden Landesgrenzen festgelegt.

30. Die französische Revolution vom Juli 1830 löste auch in der Schweiz eine liberale Bewegung aus. In 12 Kantonen setzten die Volksbewegungen liberale Verfassungen durch, die sich auf die Grundsätze der Volkssouveränität und der repräsentativen Souveränität stützten. Diese neuen Verfassungen standen im Widerspruch zum „Bundesvertrag“ von 1815; so wurde eine Revision des Pakts unerlässlich, ebenso wie die Konsolidierung der Zentralmacht. Dank der Bundesverfassung von 1848 wurde der entscheidende Schritt vom Staatenbund zum Bundesstaat getan, nachdem sich die liberalen Kantone gegenüber den konservativen katholischen Kantonen nach einem kurzen Bürgerkrieg (dem Sonderbundskrieg)

durchgesetzt hatten. Diese Verfassung verlieh dem Bund neue Befugnisse, insbesondere auf dem Gebiet der Aussenpolitik, des Zollwesens, der Post, des Münzwesens und teilweise auch des Militärs. Damit wurde auch die derzeitige Organisation des Staates auf der Grundlage der Gewaltenteilung eingeführt; das parlamentarische Zweikammersystem nach dem Modell der Vereinigten Staaten von Amerika versuchte, ein Gleichgewicht zwischen den zentralistischen und föderalistischen Tendenzen herbeizuführen.

31. Die Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 stärkte die Zentralgewalt und die Rechte der Bürger. Das Militärwesen und die Sozialgesetzgebung waren u.a. Befugnisse des Bundes, während das Referendum auf Gesetzesebene erschien. Später wurden noch zahlreiche Teilrevisionen der Verfassung durchgeführt.

32. Die Schaffung eines neuen Kantons im Jahre 1978 – der Kanton Jura – wurde vom Volk und von den Kantonen gutgeheissen, was ein weiterer Beweis für die Demokratie der Schweiz ist<sup>18</sup>.

33. Gegen Mitte der sechziger Jahre wurde mit vorbereitenden Arbeiten für eine Totalrevision der Verfassung begonnen. Nach dem Scheitern zweier Versuche wurde Anfang der neunziger Jahre ein neuer Verfassungsentwurf ausgearbeitet. Die Reform stützte sich auf einen breiten politischen Konsens und war bestrebt, die Bundesverfassung in Bezug auf ihre Formulierung umzugestalten und ihren Inhalt auf den neuesten Stand zu bringen, um ein vollständiges Bild des geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechts zu zeichnen und die typischen Merkmale des Staates zu betonen. Am 14. April 1999 haben das Volk und die Kantone die neue Verfassung angenommen, die am 1. Januar 2000 in Kraft trat.

## 4.2. Der Föderalismus

34. Die Schweiz ist ein Bundesstaat, der sowohl politisch als auch historisch auf dem Willen seiner 26 föderativen Staaten, d.h. auf den Kantonen, gegründet ist. Die Kantone bestanden noch vor der Schaffung des Bundesstaates<sup>19</sup> und bilden heute noch seine verfassungsbegründenden Elemente. So besagt Artikel 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999:

„Das Schweizervolk und die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhodens und Appenzell Innerrhodens, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, die Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura bilden die Schweizerische Eidgenossenschaft“<sup>20</sup>;

und Art. 3 stellt fest:

„Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind“.

---

<sup>18</sup> Diesbezüglich, siehe Ziffer 247 ff. des vorliegenden Berichts.

<sup>19</sup> Mit Ausnahme des Kantons Jura, der später hinzukam.

<sup>20</sup> Systematische Sammlung des Bundesrechts (nachstehend SR) 101.

35. Die Gewaltenteilung zwischen dem Zentralstaat und den Kantonen entspricht somit dem Grundsatz der Subsidiarität; dem Bund stehen nur jene Befugnisse zu, die ihm von der Verfassung zugeteilt sind.

36. In Wirklichkeit wurden dem Bundesstaat seit seiner Gründung im Jahre 1848 immer mehr Befugnisse zugeteilt. So fallen heute manche Bereiche global, ja sogar ausschliesslich, in den Zuständigkeitsbereich des Bundes<sup>21</sup>. In einigen Bereichen besitzen die Kantone noch ausschliessliche Kompetenzen<sup>22</sup>. Allerdings ist die Verteilung der Kompetenzen häufig unklar. Der Bund kann die umfassende Gesetzgebungsbefugnis besitzen und damit detaillierte Regelwerke erlassen oder aber auch bloss eine Rahmengesetzgebungskompetenz besitzen und damit nur Grundsätze aufstellen. Grundsätzlich ist der Vollzug der Gesetze aber Sache der Kantone<sup>23</sup>. In einigen Fällen bestehen zwischen Bund und Kantonen parallele Gesetzgebungsbefugnisse<sup>24</sup>. In der Tat, der heutige Bundesstaat ist durch eine zunehmende Verquickung kantonaler und föderaler Kompetenzen gekennzeichnet, Verquickung zu der darüber hinaus noch eine ständig wachsende Internationalisierung des Landesrechts kommt.

37. Geht es besonders um den Schutz der nationalen Minderheiten, so haben die Kantone weitgehende Befugnisse beibehalten. Die Kantone sind auf dem Gebiet der Kultur<sup>25</sup> und des Bildungswesens<sup>26</sup> weitgehend unabhängig. Die Kantone können auch ihre Amtssprache selbst bestimmen, wobei sie allerdings auf die traditionelle territoriale Verteilung der Sprachen achten und die einheimischen sprachlichen Minderheiten berücksichtigen müssen<sup>27</sup>. So sind die Kantone Wallis, Freiburg und Bern offiziell zweisprachig und der Kanton Graubünden dreisprachig. Die Regelung der Beziehungen zwischen Staat und Kirche liegt alleine im Zuständigkeitsbereich der Kantone<sup>28</sup>.

38. Föderalismus und Demokratie bilden zusammen eine der Grundlagen des schweizerischen Staates. Der Föderalismus, der die kulturelle Heterogenität des Landes und das Bedürfnis der föderativen Staaten nach Autonomie berücksichtigt hat, ermöglicht die Einheit des Staates unter Wahrung der Vielfalt seiner Teile. Die bundesstaatliche Struktur garantiert alleine schon den Schutz und die Förderung der nationalen Minderheiten.

---

<sup>21</sup> Das trifft z.B. für das Zollwesen, die Währung, die Landesverteidigung und die Regelung über Masse und Gewichte zu.

<sup>22</sup> Das ist der Fall auf dem Gebiet des Kirchenwesens, des Polizeiwesens oder der Sozialfürsorge.

<sup>23</sup> Man spricht auch von Exekutionsföderalismus. Vgl. Art. 46 Bundesverfassung. Es ist somit Sache der Kantone, das Bundesrecht auf dem Gebiet des Zivilrechts, des Strafrechts, der Sozialversicherungen und des Strassenverkehrs auszuüben.

<sup>24</sup> Dies trifft z.B. für das Steuerrecht und das Bildungswesen zu.

<sup>25</sup> Artikel 69 der Bundesverfassung besagt, dass die Kultur Sache der Kantone ist (Abs. 1). Der Bund kann seinerseits die kulturellen Tätigkeiten fördern, wenn sie von nationalem Interesse sind, und die künstlerischen und musikalischen Ausdrucksformen ermutigen, ganz besonders durch die Förderung der Ausbildung (Abs. 2).

<sup>26</sup> Artikel 62 der Bundesverfassung besagt, dass die Kantone für das öffentliche Erziehungswesen zuständig sind. Der Bund erlässt hingegen die Gesetze über die Berufsausbildung und betreibt eine Anzahl höherer Lehranstalten (Art. 63 Bundesverfassung).

<sup>27</sup> Art. 70 Abs. 2 Bundesverfassung. Es sei darauf hingewiesen, dass der Bund und die Kantone das Verständnis und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern haben (Art. 70 Abs. 3 Bundesverfassung). Ausserdem unterstützt der Bund die mehrsprachigen Kantone bei der Ausübung ihrer besonderen Aufgaben (Art. 70 Abs. 4 Bundesverfassung), ebenso wie er die von den Kantonen Graubünden und Tessin für die Erhaltung und Förderung der italienischen und der rätoromanischen Sprachen ergriffenen Massnahmen unterstützt (Art. 70 Abs. 5 Bundesverfassung).

<sup>28</sup> Art. 72 Bundesverfassung.

## 4.3. Die Eidgenossenschaft

### 4.3.1. Die Exekutive: der Bundesrat

39. Der Bundesrat ist ein aus sieben gleichrangigen Mitgliedern bestehendes Regierungskollegium<sup>29</sup>. Jeder der sieben Bundesrätinnen und -räte wird vom Bundesparlament einzeln für eine Dauer von vier Jahren gewählt<sup>30</sup>. Sie oder er ist unbegrenzt wiederwählbar. In der Praxis ist die Wiederwahl die Regel, was der schweizerischen Politik Kontinuität und Stabilität verleiht. Während einer Legislaturperiode kann weder der Gesamtbundesrat noch eines seiner Mitglieder vom Parlament abgesetzt werden. Dieser Grundsatz kommt in der Maxime „Le Conseil fédéral se soumet, mais ne se démet pas“ zum Ausdruck.

40. Alljährlich wählt die Vereinigte Bundesversammlung (deren Kammern zusammen tagen) eines der Mitglieder des Bundesrates zum Präsidenten<sup>31</sup>. Dieser oder diese ist schlicht *primus (oder prima) inter pares* und verfügt nicht über irgendwelche Vorrechte. Ihm (ihr) obliegt es in erster Linie, die Sitzungen der Regierung zu leiten und die Repräsentationspflichten zu übernehmen.

41. Jedes Mitglied des Bundesrates steht einem Departement (Ministerium) vor, dessen Interessen es im Regierungskollegium vertritt<sup>32</sup>. Der Bundesrat ist ein kollegiales Organ<sup>33</sup> und trifft seine Entscheidungen im Konsens oder mit einfacher Mehrheit. Jedes Regierungsmitglied übernimmt die Verantwortung für die gemeinsam getroffenen Entscheidungen.

42. Durch seine Zusammensetzung besitzt der Bundesrat ein subtiles Gleichgewicht in sprachlicher, regionaler und politischer Hinsicht<sup>34</sup>. Die Tradition will es, dass die lateinische Minderheit (Französisch und Italienisch) immer mindestens zwei Vertreterinnen oder Vertreter hat und dass die grossen Kantone (Zürich, Bern und die Waadt) grundsätzlich vertreten sind. Seit 1959 gewährleistet ein politischer Kompromiss, allgemein « die Zauberformel » genannt, die ständige Anwesenheit der vier wichtigsten politischen Formationen des Landes, d.h. der freisinnig-demokratischen Partei, der christlich-demokratischen Volkspartei und der sozialdemokratischen Partei (jede hat zwei Vertreter) sowie der Schweizerischen Volkspartei (ein Vertreter). Erstmals wurde 1984 eine Frau in den Bundesrat gewählt. Derzeit nehmen zwei Frauen Einsitz.

43. Der Bundesrat übt die traditionellen Funktionen der Exekutive aus; er ist für die politische Führung und die Entwicklung des Landes verantwortlich, er wacht über die öffentliche Ordnung und die äussere und innere Sicherheit<sup>35</sup>. Er sorgt für den Vollzug der Gesetzgebung, der Beschlüsse der Bundesversammlung und der Urteile richtlicher Behörden des Bundes<sup>36</sup>, und er sorgt für die Einhaltung des Bundesrechts sowie der Kantonsverfassungen und der Verträgen der Kantone<sup>37</sup>. In einigen Bereichen, die das Gesetz nicht der Rechtsprechung des Bundesgerichts unterstellt, ist der Bundesrat die

---

<sup>29</sup> Art. 175 Abs. 1 Bundesverfassung.

<sup>30</sup> Art. 175 Abs. 2 und 3 Bundesverfassung.

<sup>31</sup> Art. 176 Abs. 2 Bundesverfassung.

<sup>32</sup> Art. 178 Abs. 2 Bundesverfassung.

<sup>33</sup> Art. 177 Abs. 1 Bundesverfassung.

<sup>34</sup> Art. 175 Abs. 4 Bundesverfassung.

<sup>35</sup> Art. 185 Bundesverfassung.

<sup>36</sup> Art. 182 Abs. 2 Bundesverfassung.

<sup>37</sup> Art. 186 Abs. 4 Bundesverfassung.

höchste Rekursinstanz. Der Bundesrat als Gesamtkollegium bildet das Staatsoberhaupt, er vertritt die Schweiz im Ausland und wahrt die Interessen des Bundes<sup>38</sup>. Er ratifiziert auch die Staatsverträge<sup>39</sup>.

#### 4.3.2. Die Legislative: die Bundesversammlung

44. Die Bundesverwaltung besteht aus zwei Kammern, d.h. aus dem Ständerat und dem Nationalrat. Dieses Zweikammersystem ist eine direkte Folge des Föderalismus. Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten, d.h. aus zwei Abgeordneten pro Kanton (die Halbkantone haben je einen Sitz), und zwar unabhängig von der Einwohnerzahl und der Fläche des Kantons<sup>40</sup>. Der Nationalrat besteht aus 200 Abgeordneten des Volkes, deren Sitze unter die Kantone im Verhältnis zur Zahl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner verteilt werden<sup>41</sup>. Die Art der Wahl der Ständerätinnen und Ständeräte ist Sache der Kantone<sup>42</sup> (sie haben sich im Allgemeinen für das Majorzsystem entschieden), aber die Mitglieder des Nationalrates werden einheitlich nach dem Proporzsystem gewählt<sup>43</sup>. Auf diese Weise garantiert die Zusammensetzung der Bundesversammlung die Beteiligung der nationalen Minderheiten an der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt.

45. Die beiden Kammern haben absolut die gleichen Befugnisse und sind völlig gleichberechtigt; sie können einander ihren Willen nicht aufzwingen<sup>44</sup>. Jede Gesetzesvorlage, jeder Beschluss, muss vor seiner Annahme von beiden Kammern mit dem gleichen Wortlaut verabschiedet werden. Das Verfahren zur Beilegung der Differenzen gestattet es gegebenenfalls, zu einer Einigung zwischen den beiden Kammern zu gelangen<sup>45</sup>.

46. Die Vereinigte Bundesversammlung wählt in einer gemeinsamen Sitzung die Mitglieder des Bundesrates, die Präsidentin oder den Präsidenten, die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler der Eidgenossenschaft sowie die Bundesrichterinnen und –richter, und im Kriegsfall einen General, den Oberbefehlshaber der Armee<sup>46</sup>.

47. Die Vereinigte Bundesversammlung nimmt die Gesetze auf allen Gebieten an, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen<sup>47</sup>. Das letzte Wort hat jedoch das Stimmvolk, welches sie – falls ein Referendum verlangt wird – im Rahmen einer Volksabstimmung genehmigen muss<sup>48</sup>.

---

<sup>38</sup> Art. 184 Abs. 1 Bundesverfassung.

<sup>39</sup> Art. 184 Abs. 2 Bundesverfassung. Die internationalen Verträge müssen im Allgemeinen von den Eidgenössischen Räten genehmigt werden, bevor der Bundesrat sie ratifizieren kann. Einige Verträge können jedoch auch ohne parlamentarische Billigung geschlossen werden; dies gilt namentlich für Verträge, die der Bundesrat aufgrund einer Übertragung von Befugnissen erhält, die in einem Gesetz oder in einem internationalen Vertrag oder Verträgen von geringerer Bedeutung festgelegt sind. Vgl. Art. 166 Abs. 2 Bundesverfassung. Kraft Artikel 141 der Bundesverfassung können einige internationale Verträge noch Gegenstand eines freiwilligen Referendums bilden. Andere wiederum unterliegen gemäss Artikel 140 der Bundesverfassung dem obligatorischen Referendum.

<sup>40</sup> Art. 150 Abs. 1 und 2 Bundesverfassung.

<sup>41</sup> Art. 149 Abs. 1 und 4 Bundesverfassung.

<sup>42</sup> Art. 150 Abs. 3 Bundesverfassung.

<sup>43</sup> Art. 149 Abs. 2 Bundesverfassung.

<sup>44</sup> Art. 148 Abs. 2 Bundesverfassung.

<sup>45</sup> So wird die Vorlage im Falle von Differenzen so lange zurückgewiesen, bis eine Einigung erzielt wird. Bleiben die Unstimmigkeiten nach dreimaliger Rücksendung immer noch bestehen, treten die betreffenden Kommissionen der beiden Räte schliesslich zu einer Einigungskonferenz zusammen. Kann auch dann noch immer keine Einigung erzielt werden, so scheidet die Vorlage.

<sup>46</sup> Art. 168 Abs. 1 und 176 Abs. 2 Bundesverfassung.

<sup>47</sup> Vgl. Art. 163-165 Bundesverfassung.

<sup>48</sup> Vgl. Weiter unten: Instrumente der direkten Demokratie.

### 4.3.3. Die Judikative: das Bundesgericht

48. Das Bundesgericht, das seinen Sitz in Lausanne hat, ist die höchste Gerichtsbehörde des Landes<sup>49</sup>. Es besteht aus 30 ordentlichen Richtern und 15 nebenamtlichen Richtern<sup>50</sup>. Die Bundesversammlung wählt die Richter<sup>51</sup> und sorgt dafür, dass die Amtssprachen des Bundes vertreten sind<sup>52</sup>. In der Praxis wacht die Bundesversammlung auch darüber, dass die christlichen Mehrheitsreligionen und die politischen Parteien gleichmässig vertreten werden. Das Bundesgericht setzt sich aus zwei öffentlich-rechtlichen Abteilungen, einer zivilrechtlichen Abteilung, einer Schuldbetreibungs- und Konkurskammer, einer Anklagekammer, dem Bundesstrafgericht sowie dem Kassationshof in Strafsachen zusammen<sup>53</sup>. Das Bundesversicherungsgericht befindet sich in Luzern, das Gericht für Sozialversicherungen ist autonom organisiert und besteht aus neun ordentlichen und neun nebenamtlichen Richtern<sup>54</sup>.

49. Das Bundesgericht wacht über die Einhaltung des Bundesrechts, und zwar nicht nur auf dem Gebiet des Strafrechts, des Zivilrechts und des Verwaltungsrechts, sondern auch des Verfassungsrechts bei Handlungen, die von den Kantonen begangen werden<sup>55</sup>. Das Bundesgericht entscheidet letztinstanzlich über die Entscheidungen der Kantonsgerichte, die ihm unterbreitet werden, und trägt dazu bei, dass die verschiedenen kantonalen Gesetze mit dem Bundesrecht übereinstimmen; es wacht auch über die ordentliche Anwendung desselben. Das Bundesgericht hat bei Ausübung seiner Befugnisse die Bundesgesetze und das Völkerrecht anzuwenden<sup>56</sup>.

50. Das Bundesgericht ist der Garant für die Einhaltung der Grundrechte und spielt eine wichtige Rolle beim Schutz der Minderheiten. Dank der Rechtsprechung des Bundesgerichts können die Grundrechte tatsächlich die Rechtsordnung durchdringen, ihr Inhalt und ihre Formen werden konkretisiert.

---

<sup>49</sup> Art. 188 Abs. 1 Bundesverfassung.

<sup>50</sup> Art. 1 Abs. 1 Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG), SR 173.110. Ein Bundesbeschluss vom 23. März 1984, SR 173.110.1, erhöht vorübergehend die Zahl der nebenamtlichen Richter auf 30.

<sup>51</sup> Art. 168 Abs. 1 Bundesverfassung.

<sup>52</sup> Art. 188 Abs. 4 Bundesverfassung.

<sup>53</sup> Art. 12. Abs. 1 Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege und Reglement vom 14. Dezember 1978 für das Schweizerische Bundesgericht, RS 173.111.1

<sup>54</sup> Art. 122 und 123 Abs. 1 Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege.

<sup>55</sup> Art. 84 Abs. 1 Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege.

<sup>56</sup> Art. 191 Bundesverfassung. Nachdem diese Bestimmung während langer Zeit dahingehend ausgelegt wurde, dass sie die Kontrolle der Verfassungsmässigkeit der Bundesgesetze untersagt, ist nunmehr eine Neuauslegung erfolgt: sie verbietet die Kontrolle der Bundesgesetze nicht mehr und sie schwächt merklich die einst sehr strenge Pflicht ihrer Anwendung ab. Vgl. diesbezüglich: A. Auer, G. Malinverni und M. Hottelier, a.a.O., S. 647-659, insbesondere Nr. 1831-1835.

#### 4.4. Die Kantone

51. Die Schweiz umfasst 26 Kantone. Die Kantone bilden die Basis der föderativen Struktur der Schweiz. Die Bundesverfassung anerkennt ausdrücklich die in der Verfassung begründete Autonomie der Kantone, die ein wichtiger Aspekt ihrer Souveränität ist<sup>57</sup>. Die Kantone sind somit im Rahmen des Bundesrechts frei, sich nach eigenem Ermessen zu organisieren und die kantonalen Befugnisse von den von ihnen eingesetzten Organen ausüben zu lassen.

52. Jeder Kanton besitzt seine eigene Verfassung und seine eigene Gesetzgebung. Die gesetzgebende Gewalt wird daselbst von einem Einkammerparlament ausgeübt, das meistens nach dem Proporzsystem gewählt wird. Die Exekutive und die Verwaltung werden von einem „Staatsrat“ oder „Regierungsrat“ ausgeübt, der vom Volk für eine bestimmte Zeit gewählt wird und wie der Bundesrat organisiert ist: Die Präsidentin oder der Präsident wechselt grundsätzlich alljährlich, und das kollegiale System ist die Regel. Es sei darauf hingewiesen, dass in dem Kanton Appenzell Innerrhoden die Wahlen der Mitglieder der Regierung und der Kantonsrichter und in Glarus auch die Justizbeamtinnen und –beamten der niedrigeren Stufe der Rechtspflege wie bei einer Abstimmung über einen kantonalen Gegenstand von der Bürgerversammlungen, der sogenannten „Landsgemeinde“, durch Handerheben erfolgen.

53. Auf dem Gebiet der Rechtspflege verfügen die Kantone über eine umfassende Autonomie<sup>58</sup>, was grosse Unterschiede zwischen den Kantonen zur Folge hat. Ganz allgemein untersteht das kantonale Gerichtswesen einem Obergericht (dem „Kantonsgericht“), das die zivil- und strafrechtliche Rekursinstanz darstellt und gegebenenfalls den Kassationshof. Die Gesetzgebung des Bundes verpflichtet alle Kantone, eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit zumindest für jene Urteile einzusetzen, die Gegenstand einer verfassungsrechtlichen Beschwerde vor dem Bundesgericht bilden können<sup>59</sup>. Die Artikel 29 und 30 der Bundesverfassung enthalten einige Verfahrensgarantien: Anspruch auf ein gerechtes Verfahren, das Recht darauf, innerhalb einer angemessenen Frist dem Richter vorgeführt zu werden, Recht auf Gehör, Recht auf unentgeltliche Rechtshilfe, Recht darauf, von einem zuständigen unabhängigen, unparteiischen und gesetzlich eingesetzten Gericht verurteilt zu werden, Grundsatz der Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlung und der Urteilsverkündung.

---

<sup>57</sup> Art. 47 Bundesverfassung.

<sup>58</sup> Artikel 122 Absatz 2 der Bundesverfassung überträgt den Kantonen ausdrücklich die Organisation der Zivilgerichtsbarkeit. Kraft Artikel 123 Absatz 3 der Bundesverfassung ist die Organisation der Strafgerichtsbarkeit ebenfalls Sache der Kantone. Die meisten Kantone trennen die Untersuchungsgerichtsbarkeit von der eigentlichen Urteilsgerichtsbarkeit. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit untersteht ebenfalls den Kantonen, auch wenn die Verfassung nicht noch einmal ausdrücklich darauf hinweist.

<sup>59</sup> Art. 98a Abs. 1 Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege.

## 4.5. Die Gemeinden

54. Neben dem Bund und den Kantonen umfasst die Struktur der Schweiz noch eine dritte Ebene, und das sind die Gemeinden. Die Schweiz zählt derzeit rund 2'900 Gemeinden von sehr unterschiedlicher Grösse. Die Gemeinden sind öffentlich-rechtliche Körperschaften, die ein Gebiet besitzen und die im Rahmen der durch das kantonale Recht festgesetzten Grenzen über eine gewisse Autonomie verfügen, um die öffentlichen Aufgaben lokaler Natur zu erfüllen<sup>60</sup>. Sie sind daher ein Element materieller und territorialer Dezentralisierung, das es gestattet, den spezifisch örtlichen Bedürfnissen Rechnung zu tragen.

55. Die Organisation der Gemeinden ist nicht überall gleich. Wird in einigen Gemeinden die gesetzgebende Gewalt noch von einer Gemeindeversammlung ausgeübt, an der alle stimmberechtigten Einwohner teilnehmen, so besitzen die grösseren Gemeinden ein Parlament. Die Exekutive besteht aus einer Kollegialbehörde, die in der meisten Fällen direkt vom Volk gewählt wird.

## 4.6. Instrumente einer direkten Demokratie

56. Die Schweiz ist eine direkte Demokratie. Sie kennt das Referendum und die Volksinitiative, beides Einrichtungen, die es dem Volk gestatten, gewisse Mechanismen auszulösen und aktiv am politischen Leben teilzunehmen<sup>61</sup>.

57. Auf Bundesebene gibt es gewisse vom Parlament getroffene Beschlüsse, die dem obligatorischen Referendum unterworfen sind, das die Abstimmung durch das Volk und das positive Ergebnis derselben zur Voraussetzung für die Gültigkeit einer Rechtsnorm machen. Dies gilt für Verfassungsänderungen, für den Beitritt zu Organisationen kollektiver Sicherheit oder zu übernationalen Gemeinschaften sowie für die als dringend erklärten Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Gültigkeitsdauer ein Jahr überschreitet<sup>62</sup>. Diese Vertragswerke müssen die doppelte Mehrheit des Volkes und der Kantone erhalten, um angenommen zu werden<sup>63</sup>. Die Kantone kennen auch das obligatorische Referendum.

58. Andere Vertragswerke sind dem freiwilligen Referendum unterworfen, welches es einem Teil der Wählerschaft gestattet zu verlangen, dass die Annahme des fraglichen Vertragswerks der Zustimmung des Volkes bedarf. Dies gilt für die Bundesgesetze, für die als dringlich erklärten Bundesgesetze, die länger als ein Jahr gültig sind, für die Bundesbeschlüsse in dem Masse, in dem die Verfassung oder das Gesetz dies vorsehen, sowie für die internationalen Verträge von unbestimmter Dauer, die nicht gekündigt werden können, oder die den Beitritt zu einer internationalen Organisation bzw. eine einseitige Vereinheitlichung des Rechts vorsehen<sup>64</sup>. Man kennt das freiwillige Referendum auch auf kantonaler Ebene.

---

<sup>60</sup> Art. 50 Bundesverfassung.

<sup>61</sup> Zum Begriff der direkten Demokratie, vgl. A. Auer, G. Malinverni und M. Hottelier, a.a.O., Bd. I, S. 190-191.

<sup>62</sup> Art. 140 Abs. 1 Bundesverfassung.

<sup>63</sup> Art. 142 Abs. 2 Bundesverfassung.

<sup>64</sup> Art. 141 Abs. 1 Bundesverfassung.

59. Die Volksinitiative verleiht einem Teil der Wählerschaft das Recht, ein Verfahren in die Wege zu leiten, das zur Revision oder Abschaffung eines staatlichen Vertragswerdks führt. Auf Bundesebene kann die Initiative nur auf eine Revision der Verfassung abzielen<sup>65</sup>. Mehrere Kantone kennen noch die Gesetzesinitiative, die es einer bestimmten Zahl von Mitbürgerinnen und Mitbürgern gestattet, dem Volk ein neues Gesetz oder die Änderung eines bestehenden Gesetzes vorzuschlagen.

## **5. ALLGEMEINER RECHTLICHER RAHMEN ZUM SCHUTZ DER MENSCHENRECHTE**

### **5.1. Schutz der Grundrechte durch die Bundesverfassung**

60. Die Bundesverfassung enthält einen Katalog von Grundrechten<sup>66</sup>, die innerhalb der gesamten Rechtsordnung zu schützen sind<sup>67</sup>. Diese Rechte haben alle eines gemeinsam: man kann sich vor Gericht auf sie berufen. Die Personen, die einer nationalen Minderheit angehören, geniessen alle Rechte und Freiheiten, die durch die Bundesverfassung gewährleistet sind. Das Verbot jeglicher Diskriminierung, das im Artikel 8 der Bundesverfassung verankert ist, gilt auch für die Mitglieder einer nationalen Minderheit.

61. Da jeder Kanton über seine eigene Verfassung verfügt, bestehen auch auf kantonaler Ebene Grundrechtskataloge. Das Bundesgericht räumt ihnen nur in jenen eher seltenen Fällen eine autonome Tragweite ein, in denen der kantonale Schutz über den vom Bundesverfassungsrecht gewährten Schutz hinausgeht.

62. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Bestimmungen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten<sup>68</sup> die oben erwähnten Verfassungsrechte noch punktuell ergänzen, insofern sie einen besseren Schutz der Einzelperson vorsehen. Diese Bestimmungen der Konvention sind unmittelbar anwendbar; sie verpflichten den Gesetzgeber, die Gerichte und die Verwaltungen von Bund und Kantonen, und die Bürgerinnen und Bürger können sich vor Gericht direkt auf sie berufen.

63. Die Schweiz ist namentlich im Rahmen der Vereinten Nationen weitere Menschenrechtskonventionen beigetreten. Wenn sie unmittelbar anwendbar sind, kann man sich vor den nationalen Gerichten auf sie berufen<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> Art. 138 und 139 Abs. 1 Bundesverfassung.

<sup>66</sup> Folgende Grundrechte sind von der Bundesverfassung ausdrücklich vorgesehen: die Menschenwürde (Art. 7); die Rechtsgleichheit (Art. 8); der Schutz vor Willkür und die Wahrung von Treu und Glauben (Art. 9); das Recht auf Leben und auf persönlicher Freiheit (Art. 10); der Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art. 11); das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12); der Schutz der Privatsphäre (Art. 13); das Recht auf Ehe und Familie (Art. 14); die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15); die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16); die Medienfreiheit (Art. 17); die Sprachenfreiheit (Art. 18); das Recht auf Grundschulunterricht (Art. 19); die Freiheit der Wissenschaft (Art. 20); die Freiheit der Kunst (Art. 21); die Versammlungsfreiheit (Art. 22); die Vereinigungsfreiheit (Art. 23); die Niederlassungsfreiheit (Art. 24); der Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung (Art. 25); die Garantie auf Eigentum (Art. 26); die wirtschaftliche Freiheit (Art. 27); die Koalitionsfreiheit und das Streikrecht (Art. 28); die allgemeinen Verfahrensgarantien (Art. 29); der Anspruch auf ein gerichtliches Verfahren (Art. 30); der Schutz vor Freiheitsentzug (Art. 31); die Strafverfahrensgarantien (Art. 32); das Petitionsrecht (Art. 33); die politischen Rechte (Art. 34).

<sup>67</sup> Art. 35 Abs. 1 Bundesverfassung.

<sup>68</sup> Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, die am 4. November 1950 in Rom angenommen wurde, trat am 28. November 1974 für die Schweiz in Kraft, SR 0.101.

<sup>69</sup> Vgl. *infra*: Status des Völkerrechts in der nationalen Rechtsordnung.

64. Will der Staat die Freiheiten einschränken, muss er verschiedene kumulative Bedingungen erfüllen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die von Artikel 36 der Bundesverfassung übernommen wird, lassen sich die die Freiheit einschränkenden Bedingungen auf *drei grosse Grundsätze* zurückführen: Erstens muss die Einschränkung durch ein Gesetz vorgesehen sein: man nennt dies die Bedingung der *gesetzlichen Grundlage*; die Fälle ernsthafter, direkter und unmittelbarer Gefahr bleiben jedoch vorbehalten<sup>70</sup>. Die Einschränkung muss ferner gerechtfertigt sein: dies ist die Bedingung des *öffentlichen Interesses*. Sie muss schliesslich auch in einem vernünftigen Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen: das ist die Bedingung der *Verhältnismässigkeit*. Ausserdem darf die Einschränkung die Freiheit nicht all ihrer Substanz berauben: das Wesentliche der Grundrechte ist unantastbar.

## **5.2. Für den Schutz der Menschenrechte zuständige Behörden und Rekursmöglichkeiten für die Geltendmachung von Menschenrechtsverletzungen**

65. Im Allgemeinen werden in der Schweiz die Verletzungen der Menschenrechte, die vor Gericht gebracht werden können, von den ordentlichen Gerichten für Zivilrecht, Strafrecht, Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht behandelt.

66. Die föderative Struktur führt zu einer komplizierten Verflechtung von Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen. Wenn auch das Strafrecht und das Zivilrecht (einschliesslich Handelsrecht) in der ganzen Schweiz gleich sind<sup>71</sup>, so untersteht ihre Ausführung zu einem grossen Teil den Kantonen, die auf dem Gebiet der Organisation der Rechtspflege und in hohem Masse des Verfahrens souverän sind<sup>72</sup>. Die Justizreform, angenommen in der Volksabstimmung vom 12. März 2000, wird es dem Bund jedoch gestatten, die Zivil- und Strafprozessordnung zu vereinheitlichen. Das Verwaltungsrecht kann auf der Ebene der Kantone oder des Bundes geregelt werden.

67. Vor dem Bundesgericht ist – ausser die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die letztinstanzlich gegen Entscheidungen kantonaler oder Bundesbehörden die sich auf Bundesrecht stützen möglich ist – das staatsrechtliche Beschwerde das wichtigste Rechtsmittel für eine Person, die sich über eine Verletzung ihrer Grundrechte beklagt. Dieses Rechtsmittel hat gegenüber anderen Bundesrechtsmitteln subsidiären

---

<sup>70</sup> Gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung hat der Bundesrat das Recht, Verfügungen zu erlassen und Entscheidungen zu fällen, um im Falle drohender oder bestehender Unruhen, welche die öffentliche Ordnung oder die äussere bzw. die innere Sicherheit des Landes ernsthaft bedrohen, Sicherheitsmassnahmen zu ergreifen. Dieser Grundsatz, den man die *allgemeine Polizeigewalt* nennt, bildet die einzige Ausnahme zur Regel, die verlangt, dass jede Einschränkung einer Freiheit ausdrücklich auf einer gesetzlichen Grundlage beruht. Der Gesetzgeber kann tatsächlich nicht alle Gefahren voraussehen, welche die Sicherheit und die öffentliche Ordnung bedrohen. Daher lässt das Bundesgericht zu, dass die Exekutivgewalt dank ihrer allgemeinen Polizeigewalt dazu berechtigt ist, selbst wenn eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage fehlt, unerlässliche Massnahmen zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung zu ergreifen, falls sie gestört wurde, oder um sie vor einer drohenden Gefahr zu bewahren, die sie direkt und unmittelbar bedroht hat. Das Bundesgericht kontrolliert die für die Anwendung dieser Machtbefugnis notwendigen Bedingungen sehr streng, um Missbräuche und Verletzungen des Gleichheitsgrundsatzes einzuschränken. Artikel 36 Absatz 1 *in fine* der Bundesverfassung erwähnt ausdrücklich die Möglichkeit, die Grundrechte einzuschränken, sollte sich dies als notwendig erweisen. Diese Möglichkeit wird auch mit etwas anderen Worten in Artikel 15 Absatz 1 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, für die Schweiz, und in Artikel 4 Absatz 1 des Internationalen Pakts vom 16. Dezember 1966 über die zivilen und politischen Rechte, für die Schweiz in Kraft seit dem 18. September 1992, SR 0.103.2, erwähnt. Siehe Bundesgerichtsentscheid (nachstehend BGE) 113 Ia 310, 312. Siehe auch: A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, a.a.O., Bd. II, p. 416.

<sup>71</sup> Art. 122 Abs. 1 und 123 Abs 1 Bundesverfassung.

<sup>72</sup> Art. 122 Abs 2 und 123 Abs 3 Bundesverfassung.

Charakter<sup>73</sup>. Die staatsrechtliche Beschwerde gestattet die Anfechtung letztinstanzlicher Entscheide kantonaler Behörden oder kantonaler Erlasse, wobei eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte oder unmittelbar anwendbarer Bestimmungen internationaler Abkommen, namentlich auf dem Gebiet der Menschenrechte, geltend zu machen ist<sup>74</sup>.

68. Sobald der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eine Verletzung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, bzw. ihrer Protokolle, durch die Schweiz feststellt, kann der Beschwerdeführer oder die Beschwerdeführerin die Revision des angefochtenen Bundesgerichtsentscheids verlangen<sup>75</sup>.

## **6 STATUS DES VÖLKERRECHTS INNERHALB DER NATIONALEN RECHTSORDNUNG**

69. Die Schweiz ist ein Staat mit monistischer Tradition. Ein vom Bundesrat ratifiziertes internationales Abkommen wird vom Tage seines Inkrafttretens in der Schweiz an Teil der schweizerischen Rechtsordnung und erlangt sofort Gültigkeit, ohne dass hierzu ein besonderer Rechtsakt nötig wäre. Dieser Grundsatz lässt sich einerseits aus Artikel 191 der Bundesverfassung ableiten, welcher vorschreibt, dass in jedem Falle das Bundesgericht das Völkerrecht anwendet, sowie aus Artikel 189 Absatz 1 lit. c der Bundesverfassung, der vorschreibt, dass das Bundesgericht Beschwerden wegen Verletzung von Staatsverträgen zu beurteilen hat.

70. Wenn auch die internationalen Vertragswerke für die Behörden vom Augenblick ihres Inkrafttretens in der Schweiz an verbindlich sind, so können sich die Bürgerinnen und Bürger auf ihre Bestimmungen vor einem Gericht nur dann berufen, wenn sie direkt anwendbar sind (*self-executing*), d.h. wenn sie klar und genügend bestimmt sind, um die Grundlage für eine Entscheidung zu bilden. Im gegenteiligen Falle müssen die vertraglichen internationalen Bestimmungen (programmatischer Natur) vom schweizerischen Gesetzgeber noch genauer und konkreter umrissen werden. Es obliegt den Gerichten, in jedem einzelnen Fall zu entscheiden, ob eine internationale Norm direkt angewandt werden kann oder nicht.

71. Artikel 5 Absatz 4 der Bundesverfassung verlangt vom Bund und von den Kantonen, das Völkerrecht zu beachten. Der Grundsatz besagt, dass Völkerrecht vor Landesrecht geht. Kann daher ein Konflikt zwischen Landesrecht und Völkerrecht nicht durch die Anwendung des Grundsatzes der völkerrechtskonformen Auslegung des Landesrechts oder durch die Regel *lex specialis derogat generali* gelöst werden, so behalten die Mehrheitsdoktrin und die kürzliche Rechtsprechung den Grundsatz von der Überlegenheit der Verträge gegenüber den Bundesgesetzen bei, gleich welcher früher oder später bestand<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Die öffentlichrechtliche Beschwerde ist somit nicht zulässig, wenn es noch andere Rechtsmittel gibt, namentlich die Nichtigkeitsbeschwerde vor der Strafrechtsabteilung des Kassationsgerichts, die Berufung oder die verwaltungsrechtliche Beschwerde.

<sup>74</sup> Vgl. Art. 84-86 Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege.

<sup>75</sup> Art. 139a Bundesgesetz über die Bundesrechtspflege.

<sup>76</sup> BGE 122 II 485; BGE 119 V 171, 177; BGE 118 Ib 277, 281; BGE 117 IV 124.

## 7. INFORMATIONEN UND ÖFFENTLICHKEIT

72. Wie für jeden internationalen Vertrag, so ging der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten ein Vernehmlassungsverfahren in den interessierten Kreisen voraus (Kantone, politische Parteien, Nichtregierungsorganisationen usw.) Auf dieser Grundlage hat der Bundesrat beschlossen, dem Parlament die Billigung des Rahmenübereinkommens vorzuschlagen. Daher hat er eine Botschaft über Reichweite und Folgen dieses Engagements an die Bundesversammlung gerichtet. Diese Botschaft wurde im Bundesblatt<sup>77</sup> veröffentlicht und steht somit dem interessierten Publikum zur Verfügung. Die parlamentarischen Debatten für die Annahme des Rahmenübereinkommens waren öffentlich und bildeten Gegenstand einer zusätzlichen Veröffentlichung über die Medien.

73. Das Rahmenübereinkommen wird im Laufe des Jahres auch in der Amtlichen Sammlung der Bundesgesetze sowie in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts in den drei Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch veröffentlicht. Das Rahmenübereinkommen steht der Öffentlichkeit und den zuständigen Behörden somit jederzeit zur Verfügung.

74. Ferner darf nochmals betont werden<sup>78</sup>, dass die Ausarbeitung des vorliegenden Berichts, an dem mehrere Dienststellen der Bundesverwaltung und alle Kantone mitgewirkt haben, ein wichtiger Anstoss zur Lage der nationalen Minderheiten in der Schweiz war. Die Veröffentlichung dieses Berichts in den drei Amtssprachen des Bundes trägt ebenfalls dazu bei, die im Rahmenübereinkommen enthaltenen Bestimmungen bekannt zu machen.

75. Abschliessend möchten wir noch auf die wichtige Rolle hinweisen, welche die Nichtregierungsorganisationen spielen, von denen mehrere eine finanzielle Hilfe des Bundes erhalten und die sich mit der Verbreitung der Verträge über die Menschenrechte sowohl in der Schweiz als auch im Ausland befassen, und zwar mit Hilfe von Veröffentlichungen, Seminaren oder Aktionen zur Sensibilisierung der öffentlichen Meinung.

---

<sup>77</sup> Botschaft des Bundesrats vom 19. November 1997 über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (nachstehend: Botschaft über das Rahmenübereinkommen), BBl 1998 1033 ff.

<sup>78</sup> Siehe oben Ziffer 2 ff.

## ZWEITER TEIL

### *Prüfung der verschiedenen Artikel des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten*

#### ARTIKEL 1

***Der Schutz nationaler Minderheiten und der Rechte und Freiheiten von Angehörigen dieser Minderheiten ist Bestandteil des internationalen Schutzes der Menschenrechte und stellt als solcher einen Bereich internationaler Zusammenarbeit dar.***

#### **1. BETEILIGUNG UND ZUSAMMENARBEIT DER SCHWEIZ BEI DER ARBEIT DER INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN**

76. Die Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und der Grundsätze des Rechtsstaates bildet eine der fünf Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik<sup>79</sup>. In Übereinstimmung mit dem traditionellen Engagement der Schweiz ist der Schutz nationaler Minderheiten integraler Bestandteil des Schutzes der Menschenrechte und als solcher ein Bereich der internationalen Zusammenarbeit.

77. Der Beitritt der Schweiz zum Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten vom 10. November 1994<sup>80</sup> bekräftigt ihre Überzeugung, dass die Achtung der Minderheiten integraler Bestandteil des Schutzes der Menschenrechte darstellt und deshalb nicht allein Sache der inneren Angelegenheiten des Staates ist.

---

<sup>79</sup> Siehe Aussenpolitischer Bericht 2000; Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt, BBl 2001 261. Dieser neue Bericht löst den Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993 ab, und wurde vom Bundesrat am 15. November 2000 verabschiedet.

<sup>80</sup> Nachstehend Rahmenübereinkommen genannt. Das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten wurde am 10. November 1994 vom Ministerkomitee des Europarates verabschiedet und am 1. Februar 1995 zur Unterschrift aufgelegt. Es trat am 1. Februar 1998 in Kraft. Der Wortlaut des Rahmenübereinkommens, das für die Schweiz am 1. Februar 1999 in Kraft trat, findet sich im Anhang zur diesbezüglichen Botschaft, BBl 1998 II 1293 ff.

## 1.1. Internationale Abkommen

78. Abgesehen vom Rahmenübereinkommen ist die Schweiz namentlich Vertragsstaat folgender internationaler Instrumente, die den Schutz nationaler Minderheiten zum Gegenstand haben oder sich auf deren Schutz mittelbar oder unmittelbar auswirken oder beziehen:

- Europäische Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, für die Schweiz in Kraft seit dem 28. November 1974, mit Änderung durch Protokoll Nr. 11<sup>81</sup>;
- Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 2. Oktober 1992, für die Schweiz in Kraft seit dem 1. April 1998<sup>82</sup>;
- Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit vom 16. April 1964, für die Schweiz in Kraft seit dem 17. September 1978<sup>83</sup>;
- Europäisches Übereinkommen vom 24. November 1983 über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, für die Schweiz in Kraft seit dem 1. Januar 1993<sup>84</sup>;
- Europäisches Rahmenübereinkommen vom 21. Mai 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, für die Schweiz in Kraft seit dem 4. Juni 1982<sup>85</sup>;
- Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, für die Schweiz in Kraft seit dem 18. September 1992<sup>86</sup>;
- Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, für die Schweiz in Kraft seit dem 18. September 1992<sup>87</sup>;
- Internationales Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, für die Schweiz in Kraft seit dem 29. Dezember 1994<sup>88</sup>;
- Internationales Übereinkommen vom 30. September 1921 zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels, für die Schweiz in Kraft seit dem 1. Februar 1926<sup>89</sup>;
- Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, für die Schweiz in Kraft seit dem 26. März 1997<sup>90</sup>;
- ILO-Übereinkommen Nr. 87 vom 8. Juli 1948 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, für die Schweiz seit dem 25. März 1976 in Kraft<sup>91</sup>;
- ILO-Übereinkommen Nr. 100 vom 29. Juni 1951 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit, für die Schweiz in Kraft seit dem 25. Oktober 1973<sup>92</sup>;
- ILO-Übereinkommen Nr. 102 vom 28. Juni 1952 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit, für die Schweiz seit dem 18. Oktober 1978 in Kraft<sup>93</sup>;

---

<sup>81</sup> SR 0.101.

<sup>82</sup> BBl 1997 I 1122.

<sup>83</sup> SR 0.831.104.

<sup>84</sup> SR 0.312.5.

<sup>85</sup> SR 0.131.1.

<sup>86</sup> SR 0.103.1.

<sup>87</sup> SR 0.103.2.

<sup>88</sup> SR 0.104.

<sup>89</sup> SR 0.311.33.

<sup>90</sup> SR 0.107.

<sup>91</sup> SR 0.822.719.7.

<sup>92</sup> SR 0.822.720.0.

- ILO-Übereinkommen Nr. 111 vom 25. Juni 1958 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, für die Schweiz in Kraft seit dem 13. Juli 1962<sup>94</sup>;
- ILO-Übereinkommen Nr. 151 vom 28. Juni 1978 über den Schutz des Vereinigungsrechtes über Verfahren zur Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst, für die Schweiz seit dem 3. März 1982 in Kraft<sup>95</sup>.

Darüber hinaus sei darauf hingewiesen, dass die Eidgenössischen Räte am 24. März 2000 beschlossen, dem Übereinkommen von 9. Dezember 1948 über die Verhütung des Völkermordes beizutreten sowie die entsprechende Revision des Strafrechts einzuleiten<sup>96</sup>; die Beitrittsurkunde wurde am 4. September 2000 hinterlegt. Ferner hat der Bundesrat am 15. November 2000 die Botschaft über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts verabschiedet<sup>97</sup>.

## **1.2. Unterstützung multilateraler Bestrebungen zum Schutz nationaler Minderheiten**

79. Die Schweiz beteiligt sich zudem an folgenden Bestrebungen internationaler Organisationen, die den Schutz nationaler Minderheiten verstärken sollen:

- Teilnahme am gemeinsamen Programm „Nationale Minderheiten“ des Europarates und der Europäischen Kommission (z.B. Teilnahme an der Konferenz der Regierungsämter für nationale Minderheiten);
- Teilnahme an der Expertenkommission des Europarates zu Fragen des Schutzes nationaler Minderheiten (DN-MIN);
- Teilnahme am Kongress der Gemeinden und Regionen Europas des Europarates;
- Teilnahme an der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarates;
- Teilnahme der Arbeitsgruppe des Europarats über die Roma und Sinti;
- Teilnahme an der UNO-Arbeitsgruppe zum Schutz von Minderheiten;
- Teilnahme an der UNO-Arbeitsgruppe für indigene Völker;
- Unterstützung der Bestrebungen der OSZE; insbesondere ist hinzuweisen auf die Schlussakte von Helsinki (1975), auf das Schlussdokument der Wiener Konferenz (1989) und das Dokument der Kopenhagener Konferenz über die menschliche Dimension und grundsätzliche Prinzipien des Minderheitenschutzes (1990), desgleichen auf die Europäische Sicherheitscharta (1999), den OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten und den Stabilitätspakt für Europa (1995), sowie auch auf den Stabilitätspakt für Südosteuropa (1999);
- andere Tätigkeiten im Bereich des Schutzes der Menschenrechte im Europarat, bei der UNO, bei der ILO, bei der UNESCO und bei der Agence de la Francophonie (ACCT).

---

<sup>93</sup> SR 0.831.102.

<sup>94</sup> SR 0.822.721.1.

<sup>95</sup> RS 0.822.725.1.

<sup>96</sup> Siehe Botschaft betreffend das Übereinkommen über die Verhütung des Völkermordes sowie die entsprechende Revision des Strafrechts, BBl 1999 5327 ff.

<sup>97</sup> BBl 2001 391 ff.

80. Es ist daran zu erinnern, dass die Schweiz im Rahmen des Europarates, aktiv an der Ausarbeitung des Rahmenübereinkommens beteiligt war. Insbesondere übernahm sie den Vorsitz des Ad-hoc-Ausschusses für den Schutz nationaler Minderheiten (CAHMIN), aus dem dieses Instrument hervorgeht.

### **1.3. Andere Aktivitäten der Schweiz auf internationaler Ebene zum Schutz nationaler Minderheiten**

81. Die folgende Liste umfasst weitere Aktivitäten der Schweiz hinsichtlich des Schutzes nationaler Minderheiten auf internationaler Ebene. Der Rahmen dieses Berichtes gestattet keine abschliessende Aufzählung.

- KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten, Genf 1.-19. Juli 1991;
- Locarno-Rundtisch, 11.-14. Mai 1995: präventiv-diplomatischer Beitrag zur Frage der Zukunft der Krim als autonomer Teil der Ukraine;
- Bericht des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg: „Kosovo, Kosova, Kosmet, Kosovo and Methoija“, Oktober 1995;
- Locarno-Rundtisch, 8.-9. Dezember 1996: „Kazakstan: Building a coherent multicultural and multiethnic society on the eve of the 21st century“;
- OSZE-Konferenz in Locarno, 18.-20. Oktober 1998: „Governance and Participation: Integrating Diversity“;
- Organisation der internationalen Föderalismuskonferenz 2002, die u.a. folgendes Schwerpunktthema behandeln wird: „Dezentralisierte Staatsstrukturen und Konfliktverhütung: Multiethnismus, Multikulturalismus, Achtung der Minderheiten, Bürgerbeteiligung“;
- Hoher Kommissar für nationale Minderheiten: Die Schweiz stellt den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten: Projektfinanzierungen, Entsendung des Projektkoordinators Murezzi Michael (seit Frühling 1999);
- Experten-Entsendung: zum Beispiel: 22.-25. März 1999: Entsendung von Prof. Daniel Thürer nach Moldova auf Initiative der Schweiz und auf Einladung Präsident Lucinschis zur Erörterung des problematischen Verhältnisses zwischen der Republik Moldova und Transnistrien, der zentralstaatlichen und regionalen Kompetenzsphären aus staats- und völkerrechtlicher Sicht;
- Europäische Sicherheitscharta: OSZE-Gipfeltreffen, Istanbul, 18.-19. November 1999<sup>98</sup>;
- Menschenrechtsdialoge mit China, Kuba, Marokko, Pakistan, Vietnam mit dem Ziel einer verstärkten punktuellen Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen der Menschenrechte; wie Rechte der Minderheiten, Frauen, Kinder;
- finanzielle Unterstützung nationaler und internationaler Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Schutz von nationalen Minderheiten einsetzen;
- Förderung der Menschenrechte durch Entwicklungszusammenarbeit;
- Kooperation mit osteuropäischen Staaten;
- Stabilitätspakt;

---

<sup>98</sup> Die Schweiz hat sich bei der Aushandlung der Europäischen Sicherheitscharta erneut für die Frage der nationalen Minderheiten eingesetzt. Ihr hartnäckiger Einsatz für die Verbesserung des Minderheitenschutzes hat insofern Früchte getragen, als dass nun in der Europäischen Sicherheitscharta unterschiedliche Autonomiekonzepte als Wege zur Förderung nationaler Minderheiten innerhalb eines bestehenden Staates anerkannt werden.

- Engagement für die indigenen Völker<sup>99</sup>.

82. Während der Internationalen Konferenz zum Thema „Statistik, Entwicklung und Menschenrechte“ vom September 2000 in Montreux, die gemeinsam von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und vom Bundesamt für Statistik (BFS) organisiert wurde, hat die Schweiz starke politische Impulse in der Debatte der systematischeren Analyse und Bewertung bezüglich der Beachtung der Menschenrechte und der Umsetzung der menschlichen Entwicklung gegeben. Die Konferenz hat den Methoden und Instrumenten des „Monitorings“ der Rechte der Minderheiten einen wichtigen Platz eingeräumt. In Folge der Ergebnisse der Konferenz und angesichts der Erwartungen, welche von diesen in der internationalen Gemeinschaft beweckt wurden, haben das EDA, die DEZA sowie das BFS gemeinsam die Konzeption von Massnahmen zur kohärenten und effektiven Umsetzung der Arbeiten genommen, damit diese Initiative effektive Ergebnisse zeitigt. Die verschiedenen zuständigen Stellen tragen Sorge dafür, dass die Ergebnisse der Konferenz von Montreux einen tatsächlichen Widerhall im Rahmen wichtiger Veranstaltungen und kommender internationaler Aktivitäten, wie etwa in diesem Bericht, finden.

## 2. RECHTSSCHUTZ FÜR NATIONALE MINDERHEITEN IN DER SCHWEIZ

83. Das Rahmenübereinkommen enthält im Wesentlichen programmatische Bestimmungen, welche die Zielsetzungen festlegen, zu deren Verfolgung sich die Vertragsstaaten verpflichten. Es ergibt sich aus der Wahl eines Rahmeninstruments, dass das Übereinkommen nicht zur unmittelbaren Anwendung bestimmt ist. Diese mittelbaren Anwendbarkeit wird denn auch in der Präambel ausdrücklich bestätigt und auch im erklärenden Bericht hervorgehoben.

84. In der Schweiz sind die in den Bestimmungen des Rahmenübereinkommens festgehaltenen Rechte bereits weitgehend abgedeckt durch die einschlägigen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen sowie durch die internationalen Instrumente, denen die Schweiz beigetreten ist, namentlich die Europäische Menschenrechtskonvention und der UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

85. Wie im ersten Teil dieses Berichts bereits erwähnt<sup>100</sup>, ist der Rechtsschutz für die Fragen hinsichtlich des Schutzes der Menschenrechte gewährleistet. Im Allgemeinen können Personen, die einer nationalen Minderheit angehören, die der Gesamtheit der Bürger zuerkannten Rechte anrufen. Kraft Artikel 8 der Bundesverfassung müssen diese Rechte ohne jegliche Diskriminierung angewendet werden. Gewisse verfassungsmässige Freiheiten weisen eine besondere Bedeutung für den Schutz der nationalen Minderheiten auf. So schützt die Sprachenfreiheit etwa die Sprachminderheiten<sup>101</sup>. Ebenso beinhaltet die Glaubens- und Gewissens-Freiheit einen Schutz der religiösen Minderheiten<sup>102</sup>. Schliesslich hat jede Minderheit die Möglichkeit, sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup> Siehe Website der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) des EDA: <http://194.230.65.134/dezaweb2/home.asp>

<sup>100</sup> Siehe Ziffer 60 ff. des vorliegenden Berichts.

<sup>101</sup> Art. 18 Bundesverfassung.

<sup>102</sup> Art. 15 Bundesverfassung.

<sup>103</sup> Siehe Ziffer 237 ff. des vorliegenden Berichts.

86. Darüber hinaus müssen gemäss Bundesverfassung die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen<sup>104</sup>. Sämtliche Personen, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, sind an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen<sup>105</sup>.

87. Aus diesen Erwägungen folgt, dass in der Schweiz der Rechtsschutz bei Fragen des Schutzes von Angehörigen einer nationalen Minderheit auf wirksame Weise gewährleistet ist.

## ARTIKEL 2

***Dieses Rahmenübereinkommen ist nach Treu und Glauben, im Geist der Verständigung und Toleranz und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen guter Nachbarschaft, freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen den Staaten anzuwenden.***

88. Die Schweiz umfasst Gemeinwesen, die sich durch ihre Sprache, Kultur und Religion unterscheiden. Sie wird oft als Modell des Zusammenlebens verschiedener Bevölkerungsgruppen bezeichnet und bietet den nationalen Minderheiten durch ihr föderalistisches System grosse Autonomie zur Entwicklung und Bewahrung ihrer Sprachen, Religionen und Kulturen, während sie ihnen gleichzeitig Teilnahme und Vertretung in den Institutionen des Bundes zusichert. Die Schweiz ist überzeugt, dass der Schutz von Angehörigen nationaler Minderheiten einen Beitrag zur Sicherstellung ihres friedlichen Zusammenlebens und der bestmöglichen Funktion der Demokratie leistet.

89. Durch die Ratifikation des Rahmenübereinkommens hat die Schweiz ihre Überzeugung bekräftigt, dass der Schutz nationaler Minderheiten für die demokratische Stabilität und für den Frieden in Europa und auf der ganzen Welt eine wichtige Rolle spielt. Die Schweiz betrachtet das Rahmenübereinkommen als Instrument im Dienste des internationalen Friedens und der internationalen Stabilität<sup>106</sup>.

90. Als Vertragsstaat ist sie besorgt, die Bestimmungen des Übereinkommens einzuhalten. Sie bekräftigt, das Rahmenübereinkommen nach Treu und Glauben, im Geiste der Verständigung und Toleranz und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen guter Nachbarschaft, freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen den Staaten anzuwenden.

91. Im Übrigen werden die von der Schweiz mit ihren Nachbarländern gepflegten Beziehungen von Fragen hinsichtlich des Schutzes von Minderheiten nicht berührt.

<sup>104</sup> Art. 35 Abs. 1 Bundesverfassung.

<sup>105</sup> Art. 35 Abs. 2 Bundesverfassung.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die öffentliche Diskriminierung von Personen aufgrund ihrer Rasse, ethnischen Zugehörigkeit oder Religion gemäss Artikel 261<sup>bis</sup> des Strafgesetzbuches einen Straftatbestand darstellt, der mit Busse oder Gefängnis bestraft wird. Zu diesem Thema siehe auch Ziffer 173 ff. des vorliegenden Berichts.

<sup>106</sup> Botschaft über das Rahmenübereinkommen, BBl 1998 1293, 1304-1306, Ziffer 151.

## ARTIKEL 3

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

### 1. INFORMATIONEN ÜBER DIE NATIONALEN MINDERHEITEN IN DER SCHWEIZ

#### 1.1. Sprachliche Minderheiten

92. Die Schweiz hat vier Landessprachen<sup>107</sup>: das Deutsche (das von 63.7% der Bevölkerung gesprochen wird), das Französische (19.2%), das Italienische (7.6%) und das Rätoromanische (0.6%). Rund 8.9% der Bevölkerung spricht eine andere Muttersprache.

93. Von den 26 Kantonen wird in 17 Deutsch gesprochen, in 4 Französisch, in einem Italienisch (mit einer kleinen deutschsprachigen Minderheit). 3 Kantone sind zweisprachig und ein Kanton ist dreisprachig<sup>108</sup>. Die Verteilung der Sprachregionen ist relativ stabil: Während sich von 1960 bis 1990 die Zahl der Deutschsprachigen von 5,7% und jene der Italienischsprachigen um 1,9% verkleinert hat, hat die Zahl der Frankophonen in der gleichen Periode um 0,2% zugenommen. Das Rätoromanische verliert demgegenüber dauernd an Gewicht: Während im Jahre 1960 0,9% der Bevölkerung diese Sprache sprachen, waren es 1990 gerade noch 0,6%. In den mehrsprachigen Kantonen wurden verschiedene Lösungen gefunden, um Koexistenz und Rechtsgleichheit der Sprachgemeinschaften sicherzustellen<sup>109</sup>.

#### 1.2. Religiöse Minderheiten

94. Auf konfessioneller Ebene setzt sich die Bevölkerung aus 46.1% Römisch-Katholiken, 40.0% Protestanten, 2.2% Muslime, 1.0% christlichen Orthodoxen, 0.3% Juden, 0.2% Christkatholiken und 7.4% Konfessionslosen zusammen. Daneben bestehen auch andere Konfessionen, die sich indes in einer Minderheit befinden und rund 1.3% der Bevölkerung auf sich vereinigen.

<sup>107</sup> Art. 4 Bundesverfassung.

<sup>108</sup> Siehe Ziffer 21 des vorliegenden Berichts.

<sup>109</sup> Zweiter und dritter periodischer Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Bern, Mai 2000, S. 16, Ziffern 16-18. Siehe auch Ziffern 121 ff. des vorliegenden Berichts.

### 1.3. Andere Minderheiten

95. Das Rahmenübereinkommen kann in der Schweiz auch auf andere Minderheitengruppen des Schweizer Volkes angewandt werden, so z.B. auf die „Fahrenden“<sup>110</sup>.

96. Die Gemeinschaft der Fahrenden zählt in der Schweiz zwischen 25'000 und 30'000 Personen. Die Jenischen bilden die Hauptgruppe der Fahrenden schweizerischer Nationalität; es leben indes auch andere Fahrenden in der Schweiz, die zumeist der Gruppe der Sinti (Manusche) angehören. Die grosse Mehrheit der Fahrenden ist sesshaft geworden, insbesondere infolge der Aktion „Kinder der Landstrasse“<sup>111</sup>. Das Nomadentum bleibt jedoch nach wie vor einer der wesentlichen Bestandteile der kulturellen Identität der Fahrenden und ist unmittelbar mit der Ausübung ihrer verschiedenen Erwerbstätigkeiten verbunden. Laut Schätzungen pflegen rund 4'000-5'000 Fahrende gegenwärtig eine nomadische oder teilweise nomadische Lebensweise<sup>112</sup>.

## 2. DER BEGRIFF DER NATIONALEN MINDERHEIT IN DER SCHWEIZERISCHEN RECHTSORDNUNG

97. Es gibt keine Bestimmung der Bundesverfassung, welche nationale Minderheiten als solche schützt. Nationale Minderheiten werden jedoch indirekt durch das politische System<sup>113</sup> und durch die diskriminierungsfreie Gewährleistung ihrer verfassungsmässigen Rechte geschützt. Gewisse verfassungsrechtliche Grundrechte weisen im übrigen eine besondere Bedeutung für den Schutz nationaler Minderheiten auf. So etwa die Sprachenfreiheit<sup>114</sup> oder die Glaubens- und Gewissensfreiheit<sup>115</sup>.

98. Angesichts der Tatsache, dass auch das Rahmenübereinkommen selber den Begriff der nationalen Minderheit nicht definiert, hat die Schweiz anlässlich ihrer Ratifizierung eine Erklärung abgegeben, wie sie den Begriff der nationalen Minderheiten im Sinne der Rahmenkonvention versteht. Diese Erklärung lehnt sich inhaltlich an Vorschläge von Arbeitsgruppen auf internationaler Ebene an<sup>116</sup>.

---

<sup>110</sup> Botschaft über das Rahmenübereinkommen, BBl 1998 1293, 1308-1310, Ziffer 22.

<sup>111</sup> Siehe dazu auch die nachfolgenden Ausführungen unter Ziffer 135 ff. des vorliegenden Berichts.

<sup>112</sup> Siehe Jahresbericht 1998 der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“, S. 9; Erster Bericht der Schweiz zuhanden des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen gemäss Artikel 40 des UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte, Bern, 1995, Ziffer 488; Zweiter und dritter periodischer Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Bern, Mai 2000, S.17, Ziffer 20. Vgl. des Weiteren: M. Michon, Minorité: un concept commode mais ambigu, in: Tangram, bulletin de la Commission fédérale contre le racisme, 3/1997, S. 17 ff.

<sup>113</sup> Siehe D. Thürer, National minorities: a global, European and Swiss Perspective, in: The Fletcher Forum of World Affairs, Vol. 19, No. 1, Winter/Spring 1995, S. 62. Siehe auch G. Malinverni, La protection des minorités en Suisse, in: Minorités et organisation de l'Etat, Brüssel, Bruylant, 1998, S. 374.

<sup>114</sup> Art. 18 Bundesverfassung.

<sup>115</sup> Art. 15 Bundesverfassung.

<sup>116</sup> Siehe Botschaft über das Rahmenübereinkommen, BBl 1998 1293, 1302-1303, Ziffer 142 und 1308-1310, Ziffer 22. Die von der Schweiz in ihrer Erklärung verwendete Definition hält sich somit an die Elemente der Definition des Konzepts „nationale Minderheit“, die in Artikel 1 des Zusatzprotokolls der parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 1. Februar 1993 erscheint. Sie orientiert sich auch an Artikel 2 Absatz 1 des Projektes für ein Europäisches Übereinkommen zum Schutz der Minderheiten vom 4. März 1991, das von der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht erarbeitet wurde.

99. Die schweizerische Erklärung hat folgenden Wortlaut:

„Als nationale Minderheiten im Sinne des vorliegenden Rahmenübereinkommens gelten in der Schweiz diejenigen Gruppen von Personen, die zahlenmässig kleiner als der Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons sind, deren Angehörige die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen, alte, solide und dauerhafte Bindungen zur Schweiz unterhalten und vom Willen getragen werden, gemeinsam zu bewahren, was ihre Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache.“<sup>117</sup>

100. Aus dieser Definition geht hervor, 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>118</sup>. Jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, hat das Recht, frei zu wählen, ob sie als solche behandelt werden will oder nicht. Jede betroffene Person ist berechtigt zu entscheiden, ob sie den Schutz des Rahmenübereinkommens wünscht oder nicht. Dies bedeutet hingegen nicht die Freiheit eines Individuums, die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit willkürlich zu wählen. Schon die Formulierung des Rahmenübereinkommens („jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört“) zeigt klar, dass es hier nicht darum geht, ein freies Auswahlrecht anzuerkennen, sondern dass der Wille, sich mit einer nationalen Minderheit zu identifizieren, an objektive Elemente anknüpfen muss<sup>119</sup>.

101. Es ist festzuhalten, dass die von der Schweiz zum Zeitpunkt der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens abgegebene Erklärung den Begriffsinhalt der nationalen Minderheit mit der Staatsbürgerschaft verbindet. Folglich kann ein ausländischer Staatsangehöriger den besonderen Schutz, der jedem Angehörigen einer nationalen Minderheit zuerkannt wird, nicht anrufen; indes genießt er den gemäss Artikel 27 des UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte gewährten Schutz<sup>120</sup>.

102. Schliesslich ist zu bemerken, dass sich bestimmte Kantonsverfassungen ebenfalls auf den Begriff der Minderheit beziehen. Die Verfassung des Kantons Bern beispielsweise sieht vor, dass die Bedürfnisse der sprachlichen, kulturellen und regionalen Minderheiten zu berücksichtigen sind, und dass solchen Minderheiten zu diesem Zweck besondere Kompetenzen übertragen werden können<sup>121</sup>.

---

<sup>117</sup> Das Parlament nahm den vom Bundesrat in seiner Botschaft über das Rahmenübereinkommen vorgeschlagenen Wortlaut ohne Änderung an, BBl 1998 1293, 1309, Ziffer 22. Parallel zu lesen mit dem Bundesbeschluss über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, BBl 1998 1325. Die Definition entspricht auch dem Konzept des Begriffes „nationale Minderheit“, das in den meisten anderen europäischen Staaten vorherrscht.

<sup>118</sup> Siehe Botschaft über das Rahmenübereinkommen, BBl 1998 1293, 1310, Ziffer 22.

<sup>119</sup> Siehe Botschaft über das Rahmenübereinkommen, BBl 1998 1293, 1307-1308, Ziffer 21.

<sup>120</sup> Allgemeine Bemerkung des Menschenrechtskomitees bezüglich des internationalen UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte, 23 [50] (1994), Kap. 5. 2., erschienen in: W. Kälin, G. Malinverni und M. Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Auflage, Genf, Basel, Frankfurt am Main, Helbing & Lichtenhahn/Brüssel, Bruylant, 1997, S. 552.

<sup>121</sup> Art. 4, Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, SR 131.212.

### 3. ERGÄNZENDE STATISTISCHE INFORMATIONEN

103. Gemäss Artikel 65 Absatz 1 der Bundesverfassung erhebt der Bund die notwendigen statistischen Daten über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt in der Schweiz. Das Bundesamt für Statistik als zentraler statistischer Dienst des Bundes erbringt Dienstleistungen für Verwaltungseinheiten des Bundes, übrige Benutzer der Bundesstatistiken und die Öffentlichkeit<sup>122</sup>. Daneben hat der Bundesrat eine Kommission für die Bundesstatistik bestellt, deren Auftrag darin besteht, den Bundesrat und die Statistikproduzenten des Bundes in wichtigen Fragen der Bundesstatistik zu beraten. In dieser Kommission sind unter anderem die Kantone und Gemeinden vertreten<sup>123</sup>. Durch die Bundesstatistik werden in fachlich unabhängiger Weise repräsentative Ergebnisse unter anderem über den Zustand und die Entwicklung der Bevölkerung ermittelt<sup>124</sup>. Dabei wird insbesondere mit den Kantonen und den Gemeinden zusammengearbeitet<sup>125</sup>. Bei den zu statistischen Zwecken erhobenen Daten sind die Grundsätze des Datenschutzes und die Vorschriften über das Amtsgeheimnis zu beachten<sup>126</sup>. Die wichtigsten statistischen Ergebnisse und Grundlagen werden in benutzergerechter Form in den Amtssprachen veröffentlicht<sup>127</sup>. Zudem sind die wichtigsten Eckdaten der Schweiz auf der Internet-Homepage des Bundesamtes für Statistik abrufbar<sup>128</sup>. Im gesamten Gebiet der Schweiz werden alle zehn Jahre Daten über die Struktur der Bevölkerung ermittelt<sup>129</sup>. Die letzte Strukturhebung fand im Dezember 2000 statt, deren Resultate sind jedoch im gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht verfügbar.

---

<sup>122</sup> Art. 10 Abs. 1 Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG), SR 431.01.

<sup>123</sup> Art. 13 BstatG.

<sup>124</sup> Art. 3 Abs. 1 BstatG.

<sup>125</sup> Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 BstatG.

<sup>126</sup> Art. 14 BstatG.

<sup>127</sup> Art. 18 Abs. 1 BstatG.

<sup>128</sup> <http://www.bfs.admin.ch>.

<sup>129</sup> Art. 1 Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Volkszählung, SR 431.112.

## ARTIKEL 4

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

104. Das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot fordert in sämtlichen Lebens- und Rechtsbereichen rechtsgleiche Behandlung und nimmt eine Querschnittsfunktion wahr, die sich nicht auf einen bestimmten sachlichen Schutzbereich beschränken lässt<sup>130</sup>. Allgemein gesehen ergeben sich die Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot aus Artikel 8 Bundesverfassung einerseits und aus anderen internationalen Instrumenten andererseits, namentlich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention, dem UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der UNO-Konvention über die Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung.

### 1. RECHTSGLEICHHEIT

105. Das Gebot rechtsgleicher Behandlung nach Artikel 8 Absatz 1 der Bundesverfassung ist ein selbständiges verfassungsmässiges Recht. Es garantiert in allgemeiner Weise die Gleichbehandlung der Menschen durch alle staatliche Organe<sup>131</sup>, insbesondere durch Polizei- und Gerichtsorgane. Gemäss Bundesgericht wird der Grundsatz der Rechtsgleichheit dann verletzt, wenn identische Situationen entsprechend ihrer Ähnlichkeit nicht gleich behandelt werden bzw. wenn verschiedenartige Situationen entsprechend ihrer Unterschiedlichkeit nicht auf andersartige Weise behandelt werden<sup>132</sup>. Die Rechtsgleichheit gilt sowohl für die Rechtsetzung als auch für die Rechtsanwendung<sup>133</sup>. Eine Ungleichbehandlung ist im Rahmen der Rechtsgleichheit dann zulässig, wenn die ihr zugrundeliegenden tatsächlichen Verhältnisse auch aus verfassungsrechtlicher Sicht entsprechend verschieden sind. Bei jeder Ungleichbehandlung ist sachlich zu begründen, inwiefern mit Bezug auf die tatsächlichen Verhältnisse, die Gegenstand der Regelung sind, eine Differenzierung gerechtfertigt erscheint<sup>134</sup>.

<sup>130</sup> J.P. Müller, Grundrechte in der Schweiz; Im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, 3. Auflage, Bern, Stämpfli, 1999, S. 396. Vgl. auch W. Kälin, Grundrechte im Kulturkonflikt, NZZ Verlag, 2000, S. 97 ff.

<sup>131</sup> J.P. Müller, a.a.O., S. 396.

<sup>132</sup> Siehe beispielsweise BGE 124 I 289 Erw. 3b, S. 292.

<sup>133</sup> BGE 121 II 198 Erw. 4a, S. 204.

<sup>134</sup> BGE 122 I 343 Erw. 4, S. 349 ff.

## 2. DISKRIMINIERUNGSVERBOT

106. Absatz 2 von Artikel 8 der Bundesverfassung verankert verschiedene spezifische Diskriminierungsverbote, wobei die Aufzählung im Verfassungstext exemplarischen Charakter hat. In Anwendung des Grundsatzes der Nicht-Diskriminierung rechtfertigt kein Umstand die unterschiedliche Behandlung einer von Artikel 8 der Bundesverfassung erfassten Personengruppe, wenn dieser Umstand als Beweggrund für die Diskriminierung dieser Gruppe dient<sup>135</sup>. Eine Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist somit unzulässig.

## 3. MASSNAHMEN ZUR BESEITIGUNG MITTELBARER DISKRIMINIERUNGEN, DIE VON NATIONALEN MINDERHEITEN ERLITTEN WERDEN KÖNNEN

107. Es bestehen auch Diskriminierungen, die sich nicht aus gesetzlichen Bestimmungen selbst, sondern aus deren praktischen Konsequenzen ergeben<sup>136</sup>. Die Beseitigung derartiger Diskriminierungen wird von der Bundesverfassung vorgeschrieben. Manchmal genügt eine verfassungskonforme Auslegung der fraglichen Bestimmungen zur Verhütung solcher mittelbarer Diskriminierungen. In anderen Fällen reichen die Grundsätze der Gleichheit und Nicht-Diskriminierung zur Sicherstellung einer echten Gleichheit zwischen Personen oder sozialen Gruppen nicht aus. In diesen Fällen rechtfertigt deren spezielle Situation Sondermassnahmen zu ihren Gunsten<sup>137</sup>. Auch die Ungleichheit positiver Behandlung – d.h. spezifische Massnahmen zugunsten besonders benachteiligter Gruppen und zur Korrektur einer vergangenen oder gegenwärtigen Diskriminierung – ist nicht nur zulässig, sondern kann unter gewissen Umständen sogar zur Pflicht werden<sup>138</sup>. Eine solche Förderungsmassnahme darf Dritte, insbesondere diejenigen, welche durch die Förderungsmassnahme schlechter gestellt sind, nur in zumutbarer Weise benachteiligen<sup>139</sup>. Hinzu kommt, dass diese Art Unterstützungsmassnahme sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene einer formellrechtlichen Grundlage bedarf.

---

<sup>135</sup> Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung (nachstehend: Botschaft über eine neue Bundesverfassung), BBl 1997 I 1, 141 ff.

<sup>136</sup> J.P. Müller, a.a.O., S. 441-442.

<sup>137</sup> A. Auer, G. Malinverni und M. Hottelier, a.a.O., Bd. II, S. 513.

<sup>138</sup> Siehe Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen vom 1965 zu Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision vom 2. März 1992, BBl 1992 III 269, 289, Ziffer 52.

<sup>139</sup> BGE 125 I 21, Erw. 5b und c, S. 37 ff.

## ARTIKEL 5

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

### 1. ERHALTUNG UND ENTWICKLUNG DER KULTUR UND IDENTITÄT DER NATIONALEN MINDERHEITEN IN DEN BEREICHEN RELIGION, SPRACHE, TRADITIONEN UND KULTURELLES ERBE

#### 1.1. Religion

108. Auch wenn die religiöse Neutralität des Staates in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich verankert ist, lässt sie sich dennoch unmittelbar aus der allgemeinen Gewährleistung der Religionsfreiheit von Artikel 15 der Bundesverfassung ableiten<sup>140</sup>. Der Grundsatz der religiösen Neutralität des Staates bedeutet im Wesentlichen, dass sich der Staat nicht mit einer Glaubenslehre, einer Konfession oder einer religiösen Überzeugung identifizieren darf<sup>141</sup>. In der Schweiz gibt es deshalb keine Staatsreligion. Gewiss unterstehen die Beziehungen zwischen Kirche und Staat gemäss Artikel 72 Absatz 1 der Bundesverfassung der Zuständigkeit der Kantone. So können die Kantone namentlich Kirchen öffentlich-rechtlich anerkennen und ihnen bestimmte Sonderrechte einräumen; dadurch ist in den verschiedenen Kantonen auf diesem Gebiet eine grosse institutionelle Vielfalt entstanden. Wie die Eidgenössischen Räte indes mehrfach betont haben, ist die Tatsache, dass ein Kanton eine solche Kirche staatlich anerkennt, nicht damit gleichzusetzen, dass die Lehre dieser Kirche Staatsreligion würde<sup>142</sup>.

109. Die religiöse Neutralität des Staates schützt sämtliche religiöse Überzeugungen oder Meinungen, auch die sehr minoritären, z.B. die Mormonen, die Zeugen Jehovas oder die Methodisten. Indem die Bundesverfassung die laizistische Natur gewisser staatlicher Funktionen und den Grundsatz der religiösen Neutralität gewährleistet, stellt sie auch den Schutz der religiösen Minderheiten sicher<sup>143</sup>.

<sup>140</sup> Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1, 155-157. Siehe auch BGE 113 Ia 304, 307.

<sup>141</sup> A. Auer, G. Malinverni und M. Hottelier, a.a.O., Bd. II, S. 233.

<sup>142</sup> Siehe z.B. BBl 1991 II 1593, BBl 1974 II 973.

<sup>143</sup> Siehe BGE 113 Ia 304; BGE 119 Ia 178; in welchem festgehalten ist, dass die verfassungsmässige Gewährleistung auch die Minderheitsüberzeugung innerhalb einer Religion schützt. Es bestehen keine statistischen Angaben über die Anzahl der Mitglieder minoritärer Religionen.

110. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit jeder Einzelperson ist in Artikel 15 der Bundesverfassung verankert<sup>144</sup>. Kraft dieser Bestimmung hat jede Person das Recht, einerseits ihre Religion und ihre weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen und andererseits einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören und religiösem Unterricht zu folgen. Andererseits kann niemand dazu gezwungen werden einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören, eine religiöse Akt zu vollziehen oder einem bestimmten Religionsunterricht zu folgen<sup>145</sup>.

111. Die Verfassung schützt auch das Recht auf den Religionswechsel und damit auch den Austritt aus der angestammten Kirche. Das Bundesgericht gestattet den Kirchen zwar die Massnahme eines besonderen Verfahrens, das ihren Mitglieder den Austritt erlaubt; jedoch darf dieses Verfahren dem Willen des Austretenden nicht im Wege stehen<sup>146</sup>. Die Gewissensfreiheit verbietet auch die Verpflichtung zur Eidesleistung; sowohl vor Gericht als auch bei der Übernahme eines öffentlichen Amtes bieten die entsprechenden Texte und die Praxis Hand, anstelle des Eides ein feierliches Gelöbnis abzulegen.

112. Eine religiöse Meinung allein kann keine Entbindung von der Erfüllung einer Bürgerpflicht wie des Militärdienstes bewirken, da die Dienstverweigerung durch das Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 mit Gefängnis bestraft wird<sup>147</sup>. Eine erste Lockerung dieser Ordnung erfolgte indes mit der Änderung von Artikel 81 des Militärstrafgesetzes, welche die Möglichkeit bot, eine Arbeit im allgemeinen Interesse zu verrichten, anstatt eine Gefängnisstrafe abzusitzen. Am 19. Mai 1992 nahmen Volk und Stände den ihnen zum dritten Male unterbreiteten Vorschlag der Einführung eines zivilen Ersatzdienstes an. Artikel 59 Absatz 1 der Bundesverfassung sieht heute neben der Dienstpflicht auch den Grundsatz eines durch den Gesetzgeber zu umschreibenden Ersatzdienstes vor. Das Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst, das seit dem 1. Oktober 1996 in Kraft ist, sieht keine Alternative zur Dienstpflicht vor: Die Einzelperson ist nicht zur freien Wahl zwischen Militär- und Zivildienst berechtigt, doch können Personen, die vor einer zivilen Kommission glaubhaft zu vertreten vermögen, dass sie – namentlich aus religiösen Gründen – die Verpflichtung zum bewaffneten Dienst nicht mit ihrem Gewissen in Einklang bringen können, anstelle dessen einen zivilen Ersatzdienst leisten<sup>148</sup>.

113. Die Religionsfreiheit gewährt kein Recht auf besondere Begräbnisleistungen. Die Gemeinden, deren Verwaltung die Grabanlagen öffentlicher Friedhöfe unterstellt sind, sind nicht verpflichtet, einer Religionsgemeinschaft Bestattungsbedingungen zu bieten, die all deren Ritualvorschriften respektieren. Aufgrund dieser Tatsache können die Behörden im Namen der Rechtsgleichheit sämtlichen Bürgern dieselben Regeln auferlegen und sich beispielsweise weigern, für diese oder jene Religionsgemeinschaft reservierte Grabräume zu schaffen. Trotzdem hat das Bundesgericht kürzlich entschieden, dass die Religionsgemeinschaften zwar keine Ad-hoc-Bestattungen in den öffentlichen Friedhöfen verlangen können, jedoch die Möglichkeit haben müssen, ihre eigenen privaten konfessionellen Friedhöfe einzurichten<sup>149</sup>. So beabsichtigt die

---

<sup>144</sup> Die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit wird auch in Artikel 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention und in Artikel 18 des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte gewährleistet.

<sup>145</sup> Wir verweisen auf den ersten und zweiten Bericht der Schweiz über die Umsetzung des UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte und insbesondere auf die in Artikel 18 festgehaltenen Ausführungen.

<sup>146</sup> BGE 104 Ia 84.

<sup>147</sup> SR 321.0.

<sup>148</sup> Siehe Botschaft zum Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst (ZDG), vom 22. Juni 1994, BBl 1994 III 1609, 1636 ff.

<sup>149</sup> BGE 125 I 300, 309. Ohne triftige Gründe dürfen die Kantone den religiösen Gemeinschaften die Möglichkeit zur

Schweiz, die traditionsgemäss der kulturellen und konfessionellen Vielfalt verpflichtet ist, ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen bestehenden Interessen zu schaffen<sup>150</sup>.

114. Hinsichtlich der Entwicklungen des Rechts zur Bekennung der Religion sei auf Ziffer 192 ff. dieses Berichts verwiesen.

## 1.2. Sprachen

115. Wie bereits oben erwähnt, sind die Landessprachen der Schweiz das Deutsche, Französische, Italienische und Rätoromanische<sup>151</sup>. Deutsch, Französisch und Italienisch sind auch die offiziellen Amtssprachen des Bundes<sup>152</sup>. Es sind diese drei Sprachen, welche die Behörden des Bundes im Verkehr mit den Bürgerinnen und Bürgern, mit den Kantonen sowie unter sich verwenden und in denen die Gesetzestexte des Bundes publiziert werden. Das Rätoromanische gilt als offizielle Amtssprache nur für den Verkehr zwischen dem Bund und Personen rätoromanischer Sprache<sup>153</sup>.

116. Was die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen betrifft, so ist zu erwähnen, dass die Sprachpolitik in der Schweiz im Wesentlichen in der Zuständigkeit der Kantone liegt.

117. Gemäss Artikel 70 Absatz 3 der Bundesverfassung sind die Kantone verpflichtet, die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern.

118. Gemäss Artikel 70 Absatz 4 der Bundesverfassung unterstützt der Bund die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben.

119. Gemäss Artikel 70 Absatz 5 der Bundesverfassung ist der Bund auch ermächtigt, die von den Kantonen Graubünden und Tessin zugunsten der rätoromanischen und italienischen Sprache ergriffenen Massnahmen zu unterstützen. Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über Finanzhilfen für die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und italienischen Sprache und Kultur sowie die dazugehörige Verordnung, die am 1. August 1996 in Kraft traten, gestatten es dem Bund, die von den zwei betroffenen Kantonen ins Auge gefassten Massnahmen zu unterstützen<sup>154</sup>. 1999 beliefen sich diese Finanzhilfen auf CHF 4'631'300.- für den Kanton Graubünden und CHF 2'246'132.- für den Kanton Tessin<sup>155</sup>.

120. Die zur Umsetzung der oben erwähnten Verfassungsbestimmungen erforderlichen gesetzgeberischen Normen sind in Ausarbeitung begriffen<sup>156</sup>. Insbesondere werden sie die Verwendung der Amtssprachen durch Bundesbehörden und –verwaltung, die Förderung der Verständigung und des Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften und die Unterstützung der mehrsprachigen Kantone durch den

---

Verwaltung ihrer eigenen privaten konfessionellen Friedhöfe nicht verwehren.

<sup>150</sup> Es ist darauf hinzuweisen, dass in bestimmten Kantonen – namentlich Neuenburg, Aargau, Basel-Stadt, Thurgau, Luzern, Zürich, St. Gallen und Genf – jüdische Friedhöfe bestehen. Im Kanton Jura ist ein besonderer Bereich eines öffentlichen Friedhofs den Mitgliedern der jüdischen Glaubensgemeinschaft vorbehalten. Desgleichen ist in den Städten Bern, Genf und Basel ein Teil eines öffentlichen Friedhofs für die Moslems bestimmt, und Projekte in dieser Richtung werden in den Kantonen Neuenburg und Zürich vorangetrieben.

<sup>151</sup> Art. 4 Bundesverfassung.

<sup>152</sup> Art. 70 Abs. 1 ersten Satz Bundesverfassung.

<sup>153</sup> Art. 70 Abs. 1 zweiten Satz Bundesverfassung.

<sup>154</sup> SR 441.3 und 441.31.

<sup>155</sup> Siehe erster Periodischer Bericht der Schweiz über die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, September 1999, S. 6.

<sup>156</sup> Siehe dazu den Bericht über die Legislaturplanung 2000-2003 vom 1. März 2000, BBl 2000 2276, 2301.

Bund regeln. Diese Massnahmen bezwecken eine noch eingehendere Stärkung der Viersprachigkeit der Schweiz, da einerseits die Dienststellen des Bundes die Regional- und Minderheitensprachen verwenden werden und andererseits Massnahmen zur Förderung der Entwicklung der individuellen Sprachkompetenz ergriffen werden. Die Umsetzung dieser Massnahmen und insbesondere die Schaffung von Bedingungen, welche den Einsatz neuer, die sprachliche Vielfalt des Landes in Betracht ziehender Bildungskonzepte ermöglichen, muss vom Bund und den Kantonen gemeinsam in Angriff genommen werden<sup>157</sup>. Der Grossteil der offiziellen Texte des Bundes, insbesondere die Gesetzestexte werden ins Deutsche, Französische und Italienische übersetzt. Bestimmte Texte werden auch ins Romanische übertragen<sup>158</sup>.

121. Was die Kantone betrifft, so ist es wichtig zu bemerken, dass sie ihre Amtssprachen selbst bestimmen, wobei sie dazu Sorgen tragen, das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren, auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete zu achten und auf die angestammten sprachlichen Minderheiten Rücksicht zu nehmen<sup>159</sup>.

122. Im Kanton Bern sind ungefähr 84% der Bevölkerung deutsch- und 8% französischsprachig. 8% der Einwohner sprechen eine andere Sprache. Gestützt auf die Kantonsverfassung des Kantons Bern gelten das Deutsche und das Französische als bernische Landes- und Amtssprachen. Kanton und Gemeinden können besonderen Verhältnissen, die sich aus der Zweisprachigkeit des Kantons ergeben, Rechnung tragen. An die für den ganzen Kanton zuständigen Behörden können sich alle in der Amtssprache ihrer Wahl wenden<sup>160</sup>.

123. Im Kanton Freiburg sind ungefähr 61% der Bevölkerung französischsprachig, 30% deutschsprachig. 9% sprechen eine andere Sprache. Gestützt auf die Verfassung des Kantons Freiburg sind Französisch und Deutsch Amtssprachen. Ihr Gebrauch wird in Achtung des Territorialitätsprinzips geregelt. Der Staat fördert überdies das Verständnis zwischen den beiden Sprachgemeinschaften<sup>161</sup>.

124. Im Kanton Wallis sind ungefähr 29% deutschsprachig und 60% französischsprachig. 11% der Einwohner sprechen eine andere Sprache. Gestützt auf die Verfassung des Kantons Wallis sind die französische und die deutsche Sprache die beiden Landessprachen. Gemäss Verfassung soll der Grundsatz der Gleichberechtigung beider Sprachen in der Gesetzgebung und in der Verwaltung durchgeführt werden<sup>162</sup>.

125. Der Kanton Graubünden ist dreisprachig. Ungefähr 65% der Bevölkerung spricht deutsch, 17% rätoromanisch und 11% italienisch. 7% der Einwohner sprechen eine andere Sprache. Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch sind als Landessprachen garantiert<sup>163</sup>.

---

<sup>157</sup> Erster periodischer Bericht der Schweiz über die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, September 1999, S. 14.

<sup>158</sup> Diesbezüglich ist zu verweisen auf das Bundesgesetz vom 21. März 1986 über die Gesetzessammlungen und das Bundesblatt, SR 170.512; die Verordnung vom 15. Juni 1998 über die amtlichen Veröffentlichungen, SR 170.512.1; und die Verordnung vom 19. Juni 1995 über das Übersetzungswesen in der allgemeinen Bundesverwaltung, SR 172.081.

<sup>159</sup> Art. 70 Abs. 2 Bundesverfassung.

<sup>160</sup> Art. 6 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, SR 131.212.

<sup>161</sup> Art. 21 Verfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857, SR 131.219.

<sup>162</sup> Art. 12 Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907, SR 131.232.

<sup>163</sup> Art. 46 Verfassung für den Kanton Graubünden vom 2. Oktober 1982, SR 131.226.

126. Im Kanton Tessin sprechen ungefähr 83% der Bevölkerung italienisch und 10% deutsch. 7% sprechen eine andere Sprache. Die Amtssprache des Kantons Tessin ist italienisch<sup>164</sup>. Dies ist auf die konsequente Anwendung des Territorialitätsprinzips zum Schutz des Italienischen zurückzuführen.

### 1.3. Kultur

127. Die Freiheit zur Teilnahme am kulturellen Leben ist in der Schweiz durch die Informationsfreiheit als Teilbereich der Meinungsfreiheit bzw. durch die Meinungsbildungsfreiheit bereits verfassungsrechtlich geschützt<sup>165</sup>. Die föderalistische Struktur bildet in sich selbst eine bedeutsame Garantie für Erhaltung und Förderung der kulturellen Vielfalt der Schweiz. Gemäss Artikel 69 Absatz 1 der Bundesverfassung sind die Kantone grundsätzlich für den Bereich der Kultur zuständig. Die öffentliche Kulturförderung ist somit Aufgabe der Kantone. Was den Bund betrifft, so kann er kulturelle Aktivitäten fördern, für die ein nationales Interesse besteht<sup>166</sup>, und sich für die Förderung des künstlerischen und musikalischen Ausdrucks einsetzen, insbesondere durch die Bildungsförderung<sup>167</sup>. Sie umfasst namentlich die Pflege des kulturellen Erbes, das aktuelle Kulturschaffen sowie die Kulturvermittlung<sup>168</sup>. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben, hat der Bund die kulturelle Vielfalt des Landes zu berücksichtigen. Besonders zu beachten ist die sprachliche Vielfalt<sup>169</sup>. Neben den sprachlich-territorialen Ausprägungen, ist auch die Kultur der Fahrenden zu berücksichtigen<sup>170</sup>. Der Bund unterstützt unter anderem kulturelle Institutionen wie beispielsweise die Kulturstiftung „Pro Helvetia“<sup>171</sup>, das Landesmuseum, die Landesbibliothek oder die Kunstsammlung des Bundes.

128. Die öffentlich-rechtliche Stiftung „Pro Helvetia“ wurde zum Zweck der schweizerischen Kulturwahrung und Kulturförderung sowie zur Pflege der kulturellen Beziehungen mit dem Ausland errichtet<sup>172</sup>. Ihre Tätigkeit erstreckt sich namentlich:

- auf die Erhaltung des schweizerischen Geisteserbes und die Wahrung der kulturellen Eigenart des Landes unter besonderer Berücksichtigung der Volkskultur,
- die Förderung des schweizerischen kulturellen Schaffens gestützt auf die in den Kantonen sowie in den Sprachgebieten und Kulturkreisen frei wirkenden Kräfte,
- die Förderung des Austausches kultureller Werte zwischen den Sprachgebieten und Kulturkreisen sowie die Pflege der kulturellen Beziehungen mit dem Ausland, insbesondere durch Werbung um das Verständnis für schweizerisches Gedanken- und Kulturgut.

---

<sup>164</sup> Art. 1 Verfassung von Republik und Kanton Tessin vom 14. Dezember 1997, SR 131.229.

<sup>165</sup> J. Künzli und W. Kälin, Die Bedeutung des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für das schweizerische Recht, in: W. Kälin, G. Malinverni, und M. Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Auflage, Genf, Basel, Frankfurt am Main, Helbing & Lichtenhahn / Brüssel, Bruylant, 1997, S. 152.

<sup>166</sup> z.B. die Organisation der Feierlichkeiten der 700-Jahr-Feier der Schweizerische Eidgenossenschaft.

<sup>167</sup> Art. 69 Abs. 2 Bundesverfassung.

<sup>168</sup> Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1, 286.

<sup>169</sup> Art. 69 Abs. 3 Bundesverfassung.

<sup>170</sup> Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1, 286.

<sup>171</sup> Bundesgesetz vom 17. Dezember 1965 betreffend die Stiftung „Pro Helvetia“, SR 447.1.

<sup>172</sup> Art. 1 Bundesgesetz betreffend die Stiftung „Pro Helvetia“.

Die Stiftung löst ihre Aufgaben in Zusammenarbeit mit den bestehenden kulturellen Institutionen und Vereinigungen, deren Tätigkeiten sie zu koordinieren sucht. Wenn für die Erfüllung bestimmter Aufgaben derartige Institutionen und Vereinigungen fehlen oder nicht ausreichen, führt die Stiftung eigene Aktionen durch<sup>173</sup>. Bei der Aufstellung des Jahresprogramms der Stiftung werden die vier Sprachregionen und die verschiedenen Kulturkreise und Blickwinkel des Landes in Betracht gezogen<sup>174</sup>. Die Stiftung wird vom Bund subventioniert. So haben die Eidgenössischen Räte der Stiftung Pro Helvetia für die Jahre 2000-2003 einen Betrag von 128 Millionen Franken zugesprochen<sup>175</sup>.

129. Das Landesmuseum ist dazu bestimmt, bedeutsame vaterländische Altertümer geschichtlicher und kunstgewerblicher Natur aufzunehmen und aufzubewahren<sup>176</sup>. Es verfügt über dezentrale Niederlassungen in den verschiedenen Sprachregionen des Landes.

130. Die Landesbibliothek hat zur Aufgabe, gedruckte oder auf anderen Informationsträgern gespeicherte Informationen, die einen Bezug zur Schweiz haben, zu sammeln, zu erschliessen, zu erhalten und zu vermitteln<sup>177</sup>.

131. Der Bund ist zudem zuständig für die Förderung des internationalen Kulturaustausches und die Regelung der Einfuhr und Rückgabe von Kulturgütern sowie für die Ausfuhr von Kulturgütern von gesamtschweizerischer Bedeutung<sup>178</sup>.

132. Der Bund kann zudem gestützt auf Artikel 71 der Bundesverfassung die schweizerische Filmproduktion und -kultur fördern sowie Vorschriften zur Förderung der Vielfalt und Qualität des Filmangebots erlassen.

133. Für den Natur- und Heimatschutz sind die Kantone zuständig<sup>179</sup>. Gestützt auf die Bundesverfassung nimmt der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet<sup>180</sup>. Zudem kann der Bund Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern<sup>181</sup>. Der Bund kann auch die Kantone im Bereich des kulturelevanten Heimatschutzes finanziell unterstützen<sup>182</sup>.

134. Die Bundesverfassung gewährleistet die Kunstfreiheit in Artikel 21. Die Kunstfreiheit schützt einerseits das Schaffen von Kunst und andererseits deren Präsentation sowie das Kunstwerk selbst. Sie schützt nicht nur die Kunstschaffenden, sondern auch diejenigen, die Kunst vermitteln, insbesondere Galeriebesitzer, Künstleragenten, Buchverleger oder Kinobesitzer<sup>183</sup>.

---

<sup>173</sup> Art. 2 Bundesgesetz betreffend die Stiftung „Pro Helvetia“.

<sup>174</sup> Art. 12 Bundesgesetz betreffend die Stiftung „Pro Helvetia“.

<sup>175</sup> Siehe Botschaft über die Finanzierung der Tätigkeiten der Stiftung Pro Helvetia in den Jahren 2000-2003, vom 12. Mai 1999, BBl 1999 7805 und Bundesbeschluss über die Finanzierung der Tätigkeiten der Stiftung Pro Helvetia in den Jahren 2000-2003, vom 6. Dezember 1999, BBl 2000 127.

<sup>176</sup> Art. 2 Bundesgesetz vom 27 Juni 1890 über die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseum, SR 432.31.

<sup>177</sup> Art. 2 Bundesgesetz vom 18. Dezember 1992 über die Schweizerische Landesbibliothek, SR 432.21.

<sup>178</sup> Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1, 287.

<sup>179</sup> Art. 78 Abs. 1 Bundesverfassung.

<sup>180</sup> Art. 78 Abs. 2 Bundesverfassung.

<sup>181</sup> Art. 78 Abs. 3 Bundesverfassung.

<sup>182</sup> J. Künzli und W. Kälin, a.a.O., S. 152.

<sup>183</sup> J. P. Müller, a.a.O., S. 305, mit Bezugnahme auf die Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1, 164.

135. Es ist zu bedauern, dass die Fahrenden in der Vergangenheit in der Schweiz wie anderswo in Europa Opfer von Verfolgung wurden. In der Schweiz fügte das von der Pro Juventute im Jahre 1926 gegründete „Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse“ bis zu seiner Auflösung im Jahre 1973 der Existenz einer bestimmten Anzahl von Fahrenden schweren Schaden zu, indem es zahlreiche Familien auseinanderriss und die Kultur der Fahrenden diskriminierte. Zu Misshandlungen kam es insbesondere im Namen des Schutzes fahrender Kinder, von denen mehr als 600 mit Gewalt sesshaft gemacht wurden. Nach heftiger Kritik seitens der Medien wurde die Institution „Kinder der Landstrasse“ 1973 aufgelöst, womit auch der Schadenszufügung ein Ende bereitet war. Sowohl der Bund als auch die Stiftung Pro Juventute haben sich mittlerweile bei den Fahrenden entschuldigt. Darüber hinaus bemühte sich der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen und mit Pro Juventute 1987, die Akten des „Hilfswerks“ zusammenzutragen, um sie im Bundesarchiv aufzubewahren; Interessierte können darin auch Einsicht nehmen. Zwischen 1988 und 1993 zahlte der Bund an rund 2000 Opfer 11 Millionen Franken an Schadensersatz. Schliesslich war das „Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse“ Gegenstand einer historischen Studie, die im Auftrag des Eidg. Departements des Innern ausgearbeitet und von W. Leimgruber, T. Meier und R. Sablonier betreut wurde. Die Ergebnisse dieser Studie wurden im Laufe des Jahres 1998 vorgestellt und veröffentlicht<sup>184</sup>. In seiner Stellungnahme zu dieser Studie verwies der Bundesrat auf die Verantwortung des Bundes, die Wiedergutmachungszahlungen an die Opfer und die Problematik des Zugangs zu den Akten; dazu bekräftigte er seinen Willen, dafür besorgt zu sein, dass Gegenwart und Zukunft der Fahrenden in der Schweiz sichergestellt sind<sup>185</sup>. Nachdem das Eidg. Departement des Innern diesbezüglich mit den Kantonen in Verbindung trat, nahmen auch diese mit Bestürzung von der Studie Kenntnis. Im Lichte der Erkenntnisse dieser Rücksprache beschloss der Bundesrat am 12. Januar 2000, eine popularisierte Fassung der Studie zur Verwendung an Schulen und Bildungsinstituten ausarbeiten und dieses Dokument ins Französische und Italienische übersetzen zu lassen sowie schliesslich in Abstimmung mit den Kantonen künftige Forschungsarbeiten zu diesem Thema zu fördern und zu koordinieren.

136. Heute haben sich die Beziehungen zwischen den Behörden und den Fahrenden verbessert. Tatsächlich ist sowohl ein besseres gegenseitiges Verständnis als auch eine bessere Zusammenarbeit festzustellen. Die Kultur und die Lebensart der Fahrenden werden in Betracht gezogen, und der Staat bemüht sich, die Fahrenden zu beschützen und ihnen Hilfe zu leisten.

137. Die in der Schweiz wohnenden Fahrenden sind mehrheitlich schweizerischer Nationalität. Als Schweizer Bürger und Bürgerinnen können sie sämtliche von der Verfassung, den Gesetzen und den internationalen Übereinkommen gewährleisteten Rechte ausüben. Insbesondere haben sie das Recht auf ihr eigenes kulturelles Leben und auf ihre eigene Sprache.

138. Wenn die Fahrenden schweizerischer Nationalität deshalb eine formelle Gleichstellung geniessen, gewährt ihnen das Bundesrecht im Gegenzug keinerlei Sonderstellung. Dennoch hat sich eine parlamentarische Kommission mit den gegenwärtigen und künftigen Problemen der Fahrenden befasst; laut dieser Kommission bilden die Fahrenden eine ethnische und kulturelle Minderheit in der

---

<sup>184</sup> W. Leimgruber, T. Meier, R. Sablonier, Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse, Historische Studie aufgrund des Akten der Stiftung Pro Juventute im schweizerischen Bundesarchiv, Bern, Schweizerisches Bundesarchiv, 1998.

<sup>185</sup> Stellungnahme des Bundesrates zur historischen Studie über das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse vom 5. Juni 1998.

Schweiz, die man zum eigenen Vorteil kennenlernen sollte<sup>186</sup>. In einer Petition, die am 23. November 1993 dem Bundesrat übergeben wurde, verlangen die Fahrenden die offizielle Anerkennung ihres Volkes, besonders eingerichtete Lagerplätze und den Abschluss eines interkantonalen Übereinkommens, das ihnen erlaubt, über die Kantonsgrenzen hinaus tätig zu sein.

139. Da die Rechtsordnung der Schweiz im Wesentlichen eine sesshafte Gesellschaft reglementiert, entspricht sie den spezifischen Bedürfnissen der Fahrenden nicht in jeder Hinsicht. Dies kann zu Schwierigkeiten bei der Konkretisierung der Rechte der Fahrenden und zu bestimmten indirekten Diskriminierungen gegenüber dieser Minderheit führen<sup>187</sup>. Zur Verhinderung solcher indirekter Diskriminierungen unterscheidet die bernische Gesetzgebung z.B. zwischen dem Aufstellen von Wohnwagen ausserhalb eines Campingplatzes während mehr als drei Monaten, was eine Baubewilligung erfordert, und der höchstens halbjährigen Stationierung von Fahrzeugen von Fahrenden an von der Gemeindebehörde mit Zustimmung der Grundeigentümer bewilligten Orten, was keiner Baubewilligung bedarf<sup>188</sup>. Der Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen, die Vielfalt der kantonalen Vorschriften über die fahrenden Gewerbe sowie die Einschulung der fahrenden Kinder bilden die Hauptprobleme, denen sich die Fahrenden gegenübergestellt sehen.

140. Betreffend des Mangels an Stand- und Durchgangsplätzen, die den Fahrenden die Weiterführung ihrer Lebensart gestatten, verschiedene Kantone und Gemeinden haben auf dieses Problem reagiert: so haben die Kantone Bern, Graubünden und Tessin in den letzten Jahren mehrere Standplätze eingerichtet. Andere Kantone sind daran, sich dieser Fragen anzunehmen. In verschiedenen Kantonen werden noch bedeutende Anstrengungen zu leisten sein, bevor zufriedenstellende Standplätze eingerichtet werden können, um den Fahrenden eine ungehinderte Lebensführung zu erlauben. In gewissen Gemeinden wurde die Einrichtung von Standplätzen für Fahrende allerdings durch die Mehrheit der Einwohnerinnen und Einwohner in Referenden abgelehnt.

141. Ein zweiter Problembereich liegt in den bedeutenden Unterschieden zwischen den verschiedenen kantonalen Vorschriften hinsichtlich der fahrenden Gewerbe. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesgesetz über den Binnenmarkt, das am 1. Juli 1996 in Kraft trat<sup>189</sup> und u.a. darauf abzielt, die berufliche Mobilität und den Wirtschaftsverkehr innerhalb der Schweiz zu erleichtern sowie die Bestrebung der Kantone zur Harmonisierung der Marktzulassungsbedingungen zu unterstützen<sup>190</sup>, bereits zu einer Verbesserung der Situation der Fahrenden geführt hat. Darüber hinaus, verabschiedete das Parlament am 14. März 2001 einen Entwurf und eine Botschaft über ein neues Gesetz über die fahrenden Gewerbe. Das neue Gesetz vereinheitlicht die fahrenden Gewerbe auf Bundesebene; bis heute wird dies von den Kantonen geregelt. Die Vielzahl der in diesem Bereich bestehenden Vorschriften wird aufgehoben, und die Gebühren werden harmonisiert. Das Inkrafttreten dieses Gesetzes wird die Ausübung der reisenden Gewerbe durch die Fahrenden erleichtern.

---

<sup>186</sup> Parlamentarische Initiative Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“, Bericht der Kommission für soziale Sicherheit, BBl 1991 IV 462, 466.

<sup>187</sup> Siehe dazu A. Rieder, Indirekte Diskriminierung – das Beispiel der Fahrenden, in: W. Kälin, Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung, Verfassung und menschenrechtliche Aspekte, Genf, Basel, Frankfurt am Main, Helbing & Lichtenhahn, 1999, S. 149 ff; U. Glaus, Fahrende in der Schweiz: Gefangen zwischen direkter und indirekter Diskrimination, *ibid.*, S. 141 ff.

<sup>188</sup> Art. 4 Abs. 1 lit. f und Art. 5 Abs. 1 lit. k Dekret über das Baubewilligungsverfahren, Bernische Systematische Gesetzessammlung (BSG) 725.1.

<sup>189</sup> Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (BGBM), in Kraft getreten am 1. Juli 1996, SR 943.02.

<sup>190</sup> Art. 1 Abs. 2 lit. a und b BGBM.

142. Was die Einschulung der fahrenden Kinder betrifft, so hat eine gewisse Anzahl Kantone und Gemeinden flexible Vorschriften eingeführt, welche die Schulbildung dieser Kinder auch dann gestattet, wenn sie während der Sommerperiode ihre Eltern auf der Fahrt begleiten. In diesen Fällen werden die Kinder von den Lehrern aus der Ferne betreut. Da die Primarschule im Aufgabenbereich der einzelnen Gemeinden liegt, kommt es in diesem Bereich gelegentlich zu Situationen der Unterrichtsverweigerung gegenüber Kindern von Fahrenden.

143. Seit 1986 gewährt der Bund der 1975 gegründeten „Radgenossenschaft der Landstrasse“ einen Beitrag zur Sicherstellung einer breiten Palette von Dienstleistungen zur Unterstützung der Fahrenden. Dabei handelt es sich um einen jährlichen Pauschalbeitrag zur Mitfinanzierung des Betriebs des Sekretariats der Radgenossenschaft, dessen Auftrag darin besteht, Hilfe suchenden Fahrenden Dienstleistungen zu erbringen und mit anderen Nomadenorganisationen zusammenzuarbeiten. Die Summe des Jahresbeitrags hängt von den erwiesenen Bedürfnissen ab, die im Budget und Arbeitsprogramm der Radgenossenschaft aufgeführt sind, und deckt rund 85% der Gesamtausgaben der Radgenossenschaft. Die Genossenschaft handelt als Vermittlerin zwischen den Behörden und den Fahrenden, erbringt bedeutsame Dienstleistungen in Sachen Stand- und Durchgangsplätze, verwendet sich für Fahrende, die Probleme mit Patent oder Einschulung haben, und bietet Beratungen im Bereich der Rechts- oder Sozialhilfe an. Diese Radgenossenschaft bildet eine bedeutende Institution für Öffentlichkeitsarbeit und für die Sensibilisierung der öffentlichen Meinung gegenüber den Bedürfnissen der Fahrenden. Mit der Unterstützung dieser Genossenschaft verteidigt der Bund die Interessen einer kulturellen Minderheit der Schweiz, und zwar durch eine staatsunabhängige Organisation, die von den Fahrenden selbst verwaltet wird.

144. Überdies gründete der Bund am 1. Mai 1997 die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“, deren Auftrag darin besteht, zur Verbesserung der Lebensbedingungen der fahrenden Bevölkerung und zur Erhaltung ihrer Kultur beizutragen<sup>191</sup>. Der Bund hat dieser Stiftung einen Beitrag von 1 Million Franken als Stiftungskapital zur Verfügung gestellt<sup>192</sup>. Darüber hinaus gewährt er der Stiftung in den ersten fünf Jahren ihres Bestehens einen jährlichen Betriebsbeitrag in Form eines Rahmenkredits von insgesamt CHF 750'000.-. Nach Ablauf jeder Fünfjahresperiode wird ein neuer Rahmenkredit für die nächste Fünfjahresperiode gewährt<sup>193</sup>. Die Stiftung versteht sich in erster Linie als Forum, an dem die Vertreter der Fahrenden, die Gemeinden, die Kantone und der Bund zusammen nach der Lösung gewisser Probleme suchen, mit denen sich die Fahrenden konfrontiert sehen. Die Stiftung veröffentlicht demnächst eine Studie zum Thema „Raumplanung und die Fahrenden“, die konkrete Vorschläge hinsichtlich der Sicherstellung lebensnotwendigen Raums für die Fahrenden enthält. Die Stiftung spielt auch eine Vermittlungsrolle, wenn es darum geht, konkrete Probleme zu lösen. Schliesslich geht sie auch der Aufgabe nach, anhand verschiedener Projekte die Öffentlichkeit für die spezifischen Bedürfnisse der fahrenden Bevölkerung zu sensibilisieren.

---

<sup>191</sup> Art. 1 Bundesgesetz von 7. Oktober 1994 betreffend die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“, in Kraft getreten am 1. Januar 1997, SR 449.1.

<sup>192</sup> Art. 1 Bundesgesetz betreffend die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“.

<sup>193</sup> Art. 2 Bundesgesetz betreffend die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“.

## **2. DIE POLITIK DER INTEGRATION NATIONALER MINDERHEITEN**

145. Der Begriff „Integration“ findet in der Schweiz allgemein Anwendung auf die niedergelassenen ausländischen Staatsangehörigen. Jenseits dieser mehr terminologischen Frage, lässt sich in der Schweiz eine echte Koexistenz und Integration zahlreicher verschiedener Bevölkerungsgruppen feststellen. Wie sich aus den Ausführungen des gesamten vorliegenden Berichts ergibt, gruppiert die Schweiz auf ihrem Territorium zahlreiche Gemeinschaften, die sich aufgrund ihrer Sprache, ihrer Kultur oder ihrer Religion unterscheiden, und sie ergreift dabei alle Massnahmen - sei es auf der Ebene des Bundes wie auf derjenigen der Kantone – um diesen den Schutz zu garantieren, wie er nationalen Minderheiten zusteht.

## **3. SCHUTZ VOR ZWANGSASSIMILIERUNG**

146. Die Verfassungsordnung und die föderalistische Struktur der Schweiz gewährleisten einen wirksamen Schutz gegen die Assimilierung nationaler Minderheiten. Überdies neigen die in diesem Bericht beschriebenen Massnahmen sämtlich dazu, dass Personen, die einer nationalen Minderheit angehören, ihre Kultur erhalten und pflegen sowie die wesentlichen Elemente ihrer Identität, namentlich ihre Religion, ihre Sprache, ihre Tradition und ihr kulturelles Erbe bewahren können und nicht gegen ihren Willen zu einer Assimilierung gezwungen werden.

## **4. OFFIZIELLE INSTITUTIONEN, DIE ZU DEN ZIELEN VON ARTIKEL 5 IN BESONDEREM MASS BEITRAGEN**

### **4.1. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus**

147. Diese Kommission wurde aufgrund des Beitritts der Schweiz zum UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung eingerichtet<sup>194</sup>. Sie wurde mit Bundesratsbeschluss vom 23. August 1995 eingesetzt und setzt sich aus Vertretern und Vertreterinnen von Minderheiten, Religionsgemeinschaften, engagierter Nichtregierungsorganisationen, der Erziehungs- und Polizeidirektorenkonferenz, Sozialpartnern und Expertinnen und Experten zusammen. Sie befasst sich mit Rassendiskriminierung, fördert eine bessere Verständigung zwischen Personen unterschiedlicher Rasse, Hautfarbe, nationaler oder ethnischer Herkunft, oder Religion. Sie bekämpft jegliche Form von direkter oder indirekter Rassendiskriminierung und schenkt einer wirksamen Prävention besondere Beachtung. Im Vordergrund stehen für sie die folgenden Aktivitäten:

- operationell: Öffentlichkeitsarbeit, Durchführung und Unterstützung von Sensibilisierungs- und Präventionskampagnen zur Bekämpfung des Rassismus;
- beratend: Beratung und Unterstützung der Bundesbehörden (vor allem in Rechtsetzungsarbeiten und im Vollzug von Erlassen sowie bei der Erarbeitung von Stellungnahmen und Berichten); Beratung und Unterstützung von Privaten (Vermittlerfunktion);

---

<sup>194</sup> Das Internationale Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung trat für die Schweiz am 29. Dezember 1994 in Kraft, SR 0.104.

- kooperativ: Zusammenarbeit mit Behörden aller Stufen (kommunal, kantonal, national, international), Organisationen und interessierten Kreisen;
- wissenschaftlich-analytisch: Untersuchung des Phänomens des Rassismus unter wissenschaftlichen und ethischen Gesichtspunkten sowie Aufbereitung von Informationen über konkrete Tatbestände und deren gesellschaftliche Auswirkungen.

148. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus klärt die Bürgerinnen und die Bürger über die in ihren Konflikten mit der Bundesverwaltung gangbaren Wege und verfügbaren Rechtsmittel auf, klärt die Sachverhalte ab und sucht eine Versöhnung herbeizuführen. Die Kommission hat jedoch keine Entscheidungskompetenz.

149. Der Antisemitismus sämtlicher Ausprägungen, die Stellung der Moslems sowie die Stellung der Fahrenden in der Schweiz gehören zu den Hauptanliegen der Eidgenössische Kommission gegen Rassismus. 1998 veröffentlichte sie beispielsweise einen Bericht über den Antisemitismus in der Schweiz; gleichermassen widmete sie 1999 einen Bericht der Stellung der Moslems in der Schweiz und organisierte am 18. Januar 2000 ein Kolloquium über die institutionelle Integration der Moslems in der Schweiz.

#### **4.2. Andere offizielle Institutionen**

150. Auf Bundes- und Kantonebene bestehen weitere offizielle Stellen, die sich mit dem Schutz der Menschenrechte in spezifischen Bereichen befassen. Namentlich zu erwähnen sind die Eidgenössischen Kommissionen auf dem Gebiet der Ausländer- und Flüchtlingsfragen, der Frauenfragen, von Familie und Jugend sowie das Amt für die Gleichstellung von Mann und Frau des Eidgenössischen Departements des Innern, das in zahlreichen Kantonen sowie in den städtischen Zentren seine Entsprechung hat.

151. Darüber hinaus wurde von den Kantonen Zürich, Basel-Stadt und Basel-Land sowie von den Städten Bern, Zürich und Winterthur die Stelle eines „Ombudsmanns“ geschaffen, dessen Aufgabe in der Hilfeleistung an Privatpersonen in deren Beziehungen mit der Verwaltung besteht.

## ARTIKEL 6

1. **Die Vertragsparteien fördern den Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs und treffen wirksame Massnahmen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit zwischen allen in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen, unabhängig von deren ethnischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Identität, und zwar insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien.**
2. **Die Vertragsparteien verpflichten sich, geeignete Massnahmen zu treffen, um Menschen zu schützen, die wegen ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität diskriminierenden, feindseligen oder gewalttätigen Handlungen oder der Androhung solcher Handlungen ausgesetzt sein können.**

### 1. MASSNAHMEN ZUR FÖRDERUNG DER TOLERANZ

152. Die Schweiz ergreift wirkungsvolle Massnahmen zur Förderung des Geistes der Toleranz und des Dialogs zwischen den Kulturen. In diesem Sinne misst sie der Bildung, der Kultur und den Medien eine grosse Bedeutung zu, da sie diese Mittel für die Förderung der Zielsetzungen des Übereinkommens für besonders wichtig erachtet<sup>195</sup>. Es ist hervorzuheben, dass diese Massnahmen (siehe unten stehenden Beispielskatalog) zwar im Allgemeinen sämtliche Gemeinschaften der Schweiz betreffen, jedoch ganz offensichtlich ein klares Interesse für die nationalen Minderheiten zum Ausdruck bringen.

#### 1.1. Bildungswesen

153. Der Bildungsbereich ist ein wichtiges Element, welches zur Förderung der Toleranz und des interkulturellen Dialoges beitragen kann. Lehre und Schulbildung haben dafür zu sorgen, dass sich die Schüler der offenen und versteckten Formen des Rassismus bewusst werden und diese bekämpfen. Sie sollen die offene und angstfreie Begegnung zwischen Menschen aus verschiedenen Kulturen ermöglichen.

##### 1.1.1. Auf kantonaler Ebene

154. Die Kantone unternehmen im Bildungsbereich zahlreiche und vielfältige Anstrengungen und bemühen sich das interkulturelle Verständnis zu fördern. Sie unterstützen auch private Initiativen in dieser Richtung.

155. So verabschiedete die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) am 6. Juni 1991 eine Erklärung, in der festgehalten wurde, dass die Schule aller Stufen zur Achtung vor den Mitmenschen, zur Toleranz unter religiösen, ethnischen, sozialen und anderen

---

<sup>195</sup> Abgesehen von Bildung, Kultur und Medien erstellte die Schweiz einen nicht erschöpfenden Katalog bestehender Massnahmen zur Förderung des Verständnisses zwischen den Gemeinschaften unseres Landes. Siehe Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision vom 2. März 1992, BBl 1992 III 269, 317, Ziffer 81.

Gruppen und zum Frieden unter den Völkern zu erziehen habe<sup>196</sup>. Diese Grundsätze werden namentlich in der Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften sowie bei der Ausarbeiten von Bildungsgängen und Lehrmitteln in Betracht gezogen. Die multikulturelle Bildung – ein Schlüsselbegriff im Bildungswesen einer multikulturellen Gesellschaft – ist ein hervorragendes pädagogisches Instrument für die Verhütung von Rassendiskriminierung wie auch für die Bewusstseinsbildung bei Kindern für das Verständnis von Minderheiten und für Respekt und Toleranz in den Beziehungen mit Personen aus verschiedenartigen Kulturen. Der Sprachunterricht – insbesondere in den Landessprachen – bildet ebenfalls einen bedeutsamen Beitrag der Schule an die zwischenkulturelle Verständigung.

156. Wenn man sich das Beispiel des Kantons Basel-Stadt vor Augen hält, so werden die antisemitischen oder rassistischen Vorurteile an der Universität in erster Linie mit Hilfe der Information bekämpft. So sind der Judentum, seine Religion, Kultur und Geschichte seit langem Gegenstand des Lehrprogrammes und von Forschungsprojekten. Seit kurzem besteht in diesem Kanton auch ein Universitätsinstitut für jüdische Studien. Die öffentliche Schule von Basel-Stadt wie auch von Basel-Land bietet auch Kurse an, deren Ziel in der Bekämpfung des Antisemitismus und anderer Ausprägungen des Rassismus besteht. Gegenwärtig schenkt der Kanton Basel-Stadt in seinen Lehrprogrammen und -mitteln dem Thema des Antisemitismus ein besonderes Augenmerk. Die Geschichte des Judentums mit besonderer Berücksichtigung des Zweiten Weltkriegs wird in den Fächern Geschichte und Deutsch sämtlicher Klassen bis zur Stufe Gymnasium gelehrt.

157. Gesetzliche Bestimmungen, Empfehlungen oder Richtlinien für eine bessere Integration von Kindern aus anderen Kulturen bestehen in einer Reihe von Kantonen. Die Informations- und Dokumentationsstelle für Bildungsfragen, die dem Sekretariat der EDK angegliedert ist, sammelt diese Texte, was zu einer ausführlichen Übersicht über die Bildungspolitik der Kantone in diesem Kontext führt. Eine ausführliche Darstellung der Gesamtheit der in diesem Bereich unternommenen Bemühungen übersteigt indes den Rahmen dieses Berichts.

### 1.1.2. Auf Bundesebene

158. Der Bund unterstützt und fördert massgeblich die wissenschaftliche Forschung<sup>197</sup>. Eines der Themen dieses Forschungsbereichs ist namentlich die der Begriff der multikulturellen Gesellschaft. Im Rahmen der nationalen Forschungsprogramme hat der vom Bund finanzierte Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung zahlreiche Forschungsprogramme unterstützt – so beispielsweise Programme über „Kulturelle Verschiedenheit und nationale Identität“ oder „Kulturelle Migrationen und Beziehungen“ –, die insbesondere ein besseres Verständnis des Phänomens der interkulturellen Migrationen und Beziehungen bezwecken. Ein weiteres Ziel dieser Vorhaben besteht in der Unterstützung der auf dem Gebiet der interkulturellen Migrationen und Beziehungen tätigen öffentlichen Behörden, Organisationen oder Privatpersonen durch die Zurverfügungstellung von Dokumenten und angemessener Handlungsrichtlinien.

---

<sup>196</sup> Die EDK hat diese Erklärung am 6. Juni 1991 angenommen. Siehe zweiter und dritter periodischer Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Bern, Mai 2000, S. 98 ff., Ziffern 238 ff.

<sup>197</sup> Art. 64 Abs. 1 Bundesverfassung.

159. Im sozio-kulturellen Bereich ist der Bund hauptsächlich in der Jugendpolitik aktiv. Es sei darauf hingewiesen, dass die Mehrsprachigkeit, der Multikulturalismus und die Überwindung der Sprachgrenzen im Gesetz ausdrücklich Erwähnung finden. So gewährt der Bund finanzielle Unterstützung an Institutionen, die in der Förderung des Austausches zwischen jungen Menschen aus verschiedenen Regionen – auch grenzüberschreitend – tätig sind, und zwar im Rahmen der ausserschulischen Tätigkeiten, die in der Zuständigkeit des Bundes liegen. Derartige Austauschprogramme tragen zum Kampf gegen rassistische oder nationalistische Vorurteile bei. Das Engagement des Bundes spielt sich namentlich im Rahmen der „Kampagne der Jugend gegen Rassismus, Ausländerfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz“ ab, die durch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates anlässlich eines Gipfeltreffens im Oktober 1993 in Wien ins Leben gerufen wurde. Zu diesem Zweck hat der Bundesrat eine nationale Kommission mit der Aufgabe betraut, die auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene unternommenen Tätigkeiten zu koordinieren und mit einem Spezialfonds Projekte junger Menschen zur Sensibilisierung der öffentlichen Meinung für die Notwendigkeit einer offeneren und toleranteren Gesellschaft zu unterstützen sowie die Jungen zu ermutigen, sich für den Kampf gegen sämtliche Formen von Rassismus, Ausländerfeindlichkeit und Intoleranz einzusetzen.

## 1.2. Kultur

160. Im Bereich der Kultur liegt die Zuständigkeit hauptsächlich bei den Kantonen und Gemeinden. In den Kantonen und insbesondere in den grossen Agglomerationen werden zahlreiche kulturelle Veranstaltungen organisiert, die zu einem besseren Verständnis zwischen den verschiedenen Kulturen beitragen<sup>198</sup>. Indes ist der Bund für die Unterstützung kultureller Bestrebungen im gesamtschweizerischen Interesse sowie zur Förderung von Kunst und Musik zuständig und nimmt dabei Rücksicht auf die kulturelle Vielfalt des Landes<sup>199</sup>.

161. Nebst der Finanzierung der Stiftung Pro Helvetia, hat der Bund in verschiedenen Bereichen Möglichkeiten wahrgenommen, das interkulturelle Verständnis und die kulturelle Identität von speziellen Gruppen zu fördern. Er unterstützt namentlich die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“<sup>200</sup> sowie die Interessenorganisation der Schweizer Fahrenden, die „Radgenossenschaft der Landstrasse“.

162. Ferner räumt die Schweiz im Rahmen der Filmförderung der Qualität und der Vielfalt des filmischen Angebots eine besondere Bedeutung ein, und fördert die Verbreitung von Filmen, die in unterschiedlichen kulturellen Umfeldern entstanden sind in der Schweiz<sup>201</sup>. Hierbei handelt es sich auch um einen Beitrag zu einer besseren interkulturellen Verständigung.

163. Schliesslich sei noch darauf hingewiesen, dass die vom Bund geleitete Schweizerische Nationalbibliothek ein Projekt für einen mehrsprachigen nationalen Katalog lanciert hat.

---

<sup>198</sup> Eine systematische Beschreibung dieser Veranstaltungen würde indessen den Rahmen dieses Berichtes sprengen.

<sup>199</sup> Art. 69 Abs. 2 und 3 Bundesverfassung.

<sup>200</sup> Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 betreffend die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“, SR 449.1.

<sup>201</sup> Art. 71 Bundesverfassung. Die aktuellen Massnahmen der Bundes zur Förderung des schweizerischen Filmschaffens stützen sich auf die Art. 5 ff. des BG vom 28. September 1962 über das Filmwesen (Filmgesetz), SR 443.1, und auf die Art. 9 ff. der Filmverordnung vom 24. Juni 1992, SR 443.11.

### 1.3. Medien

164. In der Schweiz werden die Selbständigkeit der Programmgestaltung und die Medienfreiheit durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten<sup>202</sup>, den UNO-Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte<sup>203</sup> sowie durch die Bundesverfassung<sup>204</sup> gewährleistet. Daraus ergibt sich, dass der Bund die Gestaltung von Radio- und Fernsehprogrammen oder den Inhalt der geschriebenen Presse nicht direkt beeinflussen kann. Gleichzeitig sind die Programmverantwortlichen von Radio und Fernsehen nicht an Richtlinien des Bundes, der Kantone oder Gemeinde gebunden. Allerdings haben sie sich an die gesetzlichen Rahmenbestimmungen zu halten. Gesetze, die im formellen Sinn den Grundsatz der Verhältnismässigkeit achten und auf die Wahrung des öffentlichen Interesses abzielen, können die Meinungsfreiheit einschränken. Darüber hinaus unterstehen die Medien dem allgemeinen Recht. Zivil- und Strafrecht können die Freiheit zur Verbreitung von Informationen einschränken. Insbesondere schützen Artikel 28 ff. des Zivilgesetzbuches die Persönlichkeit gegen widerrechtliche Verletzungen, und Artikel 261<sup>bis</sup> des Strafgesetzbuches<sup>205</sup> verbietet die Verbreitung rassistischer Ideologien sowie den Aufruf zu Rassenhass oder zu rassistisch motivierter Diskriminierung.

165. Die Druckmedien – Tages- und Wochenzeitungen sowie Zeitschriften – sind rein privat organisiert. Im Vergleich mit den oben erwähnten Vorschriften des allgemeinen Rechts ist die hier zur Anwendung kommende Regeldichte niedriger.

166. Bei Radio und Fernsehen hingegen legt Artikel 93 Absatz 1 der Bundesverfassung die Zuständigkeit zur diesbezüglichen Gesetzgebung in die Hände des Bundes. Darüber hinaus beschreibt Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung den Verfassungsauftrag dieser Medien in ihrer Gesamtheit, wonach sie einen Beitrag zur kulturellen Vielfalt und zur freien Meinungsbildung zu leisten, die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone zu berücksichtigen, die Ereignisse sachgerecht darzustellen und die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck zu bringen haben. Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die Autonomie in der Programmgestaltung sind in Artikel 93 Absatz 3 der Bundesverfassung garantiert.

167. Der Verfassungsauftrag wird präzisiert durch das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen<sup>206</sup>, welches die Grundsätze und Ziele der betreffenden Materie enthält und namentlich vorschreibt, dass Radio und Fernsehen der Vielfalt des Landes und seiner Bevölkerung Rechnung zu tragen haben<sup>207</sup>.

168. Die Produktion von Radio- und Fernsehprogrammen erfordert die Erteilung einer Konzession, in der die allgemeinen Grundsätze der Programmgestaltung festgehalten sind. Die elektronischen Medien teilen sich in der Schweiz in zwei Sektoren auf: einen Privatsektor, der durch Werbung finanziert wird, und einen *service public*, der hauptsächlich durch Empfangsgebühren der Konsumenten finanziert wird.

---

<sup>202</sup> Art. 10 Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

<sup>203</sup> Art. 19 Internationaler Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte.

<sup>204</sup> Art. 17 und 93 Bundesverfassung.

<sup>205</sup> Siehe Ziffer 173 ff. des vorliegenden Berichts.

<sup>206</sup> Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG), SR 784.40.

<sup>207</sup> Art. 3 Abs. 1 RTVG.

169. Die privatrechtlich organisierte Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) erfüllt eine Funktion im nationalen Interesse: Ihr Auftrag besteht darin, ein gesamtschweizerisches *service public* zu erbringen. Sie hat namentlich die Aufgabe gleichwertige Programme in allen Landessprachen zu senden<sup>208</sup>. Sie strahlt zehn Radioprogramme (drei in deutscher, drei in französischer, drei in italienischer und eines in rätoromanischer Sprache)<sup>209</sup> sowie pro Sprachregion je eine vollständiges und ein ergänzendes Fernsehprogramm aus<sup>210</sup>.

170. Gemäss der vom Bundesrat vom 18. November 1992 der SRG erteilten Konzession haben die Radio- und Fernsehprogramme das gegenseitige Verständnis und den Austausch zwischen den verschiedenen Regionen, Sprachgemeinschaften und Kulturen des Landes zu fördern sowie den ausländischen Einwohnern besondere Aufmerksamkeit zu schenken<sup>211</sup>. Die Konzessionsbestimmungen hinsichtlich der Werbung untersagen unsittliche Werbung sowie Darstellungen, die gewalttätige Handlungen unterstützen oder fördern oder die Ehre Dritter verletzen. Die Schweiz ist Partei des Europäischen Übereinkommens vom 5. Mai 1989 über das grenzüberschreitende Fernsehen<sup>212</sup>, das vorschreibt, das sämtliche grenzüberschreitenden Sendungen in Form und Inhalt die Menschenrechte und die Menschenwürde zu achten haben. Insbesondere dürfen die Sendungen keine Anstiftung zum Rassenhass beinhalten.

171. Die SRG wird grossteils durch eine Empfangsgebühr finanziert. Diese Gebühr wird gemäss folgendem Verteilerschlüssel eingesetzt: 43% für Sendungen in deutscher, 33% für Sendungen in französischer und 23% für Sendungen in italienischer Sprache. Wenn man diese Prozentsätze mit jenen der Sprachgemeinschaften vergleicht<sup>213</sup>, stellt man fest, dass die Minderheiten klar im Vorteil sind.

172. Wenn die SRG auf nationaler Ebene gewiss eine privilegierte Stellung einnimmt, besteht trotzdem eine Vielzahl von teilweise von den Kantonen unterstützten Radio- und Fernsehsendern, die ihre Programme auf lokaler oder regionaler Ebene ausstrahlen. 1998 wurden fünf TV- und drei Radiokonzessionen zur Sendung auf nationaler oder sprachregionaler Ebene gezählt. Eine davon bezweckte spezifisch die Verbesserung des Verständnisses zwischen den verschiedenen Konfessionen sowie die vertiefte Behandlung ethischer, religiöser und kultureller Fragen<sup>214</sup>.

---

<sup>208</sup> Art. 3 SRG-Konzession, BBl 1992 VI 567.

<sup>209</sup> Art. 2 Abs. 1 lit. a SRG-Konzession, BBl 1992 VI 567.

<sup>210</sup> Art. 2 Abs. 1 lit. b und c SRG-Konzession, BBl 1992 VI 567, BBl 1997 II 877.

<sup>211</sup> Art. 3 SRG-Konzession, BBl 1992 VI 567.

<sup>212</sup> SR 0.784.405.

<sup>213</sup> Siehe Ziffer 92 des vorliegenden Berichts.

<sup>214</sup> Konzession für die Alphavision AG betreffend „Fenster zum Sonntag“, vom 10. Mai 1995, BBl 1995 IV 579; BBl 1997 IV 1339.

## 2. ENTSPRECHENDE MASSNAHMEN IM BEREICH DES RECHTSSCHUTZES

173. Menschen, die wegen ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität diskriminierenden, feindseligen oder gewalttätigen Handlungen oder der Androhung solcher Handlungen ausgesetzt sind, werden in der Schweiz auf verschiedenen Ebenen geschützt. Hinsichtlich der Behörden können sie sich auf die Vielfalt der verfassungsmässigen Rechte der Bundesverfassung berufen, insbesondere auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit. Auf der Ebene des allgemeinen Strafrechts wie auch des Militärstrafgesetzes sind sie vom Schutzbereich der Anti-Rassismus-Strafnorm erfasst, die jeweils wie folgt lautet:

174. Artikel 261<sup>bis</sup> des Schweizerischen Strafgesetzbuches<sup>215</sup>:

„Rassendiskriminierung

Wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion zu Hass oder Diskriminierung aufruft;

Wer öffentlich Ideologien verbreitet, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung der Angehörigen einer Rasse, Ethnie oder Religion gerichtet sind;

Wer mit dem gleichen Ziel Propagandaaktionen organisiert, fördert oder daran teilnimmt;

Wer öffentlich durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion in einer gegen die Menschenwürde verstossende Weise herabsetzt oder diskriminiert oder aus einem dieser Gründe Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, gröblich verharmlost oder zu rechtfertigen sucht;

Wer eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion verweigert;

Wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft.“

175. Artikel 171c des Militärstrafrechts<sup>216</sup>:

„<sup>1</sup> Wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion zu Hass oder Diskriminierung aufruft;

Wer öffentlich Ideologien verbreitet, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung der Angehörigen einer Rasse, Ethnie oder Religion gerichtet sind;

Wer mit dem gleichen Ziel Propagandaaktionen organisiert, fördert oder daran teilnimmt;

Wer öffentlich durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion in einer gegen die Menschenwürde verstossende Weise herabsetzt oder diskriminiert oder aus einem dieser Gründe Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, gröblich verharmlost oder zu rechtfertigen sucht;

Wer eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion verweigert;

Wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft.

<sup>2</sup> In leichten Fälle erfolgt disziplinarische Bestrafung.“

---

<sup>215</sup> SR 311.0.

<sup>216</sup> SR 321.0

176. An dieser Stelle sei auch auf den neuen Artikel 264 Absatz 1 des Strafgesetzbuches über den Tatbestand des Völkermords hinzuweisen, der am 15. Dezember 2000 in Kraft getreten ist<sup>217</sup>:

„<sup>1</sup> Mit lebenslänglichem Zuchthaus oder mit Zuchthaus nicht unter zehn Jahren wird bestraft, wer, in der Absicht, eine durch ihre Staatsangehörigkeit, Rasse, Religion oder ethnische Zugehörigkeit gekennzeichnete Gruppe ganz oder teilweise zu vernichten:

- a. Mitglieder dieser Gruppe tötet oder auf schwerwiegende Weise in ihrer körperlichen oder geistigen Unversehrtheit schädigt;
- b. Mitglieder der Gruppe Lebensbedingungen unterwirft, die geeignet sind, die Gruppe ganz oder teilweise zu vernichten;
- c. Massnahmen anordnet oder trifft, die auf die Geburtenverhinderung innerhalb der Gruppe gerichtet sind;
- d. Kinder der Gruppe gewaltsam in eine andere Gruppe überführt oder überführen lässt.“

177. Schliesslich wird Artikel 6 des Rahmenübereinkommens in der Schweiz auch durch die Erfordernisse des UNO-Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung abgedeckt. Ferner sei an die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus erinnert, deren Tätigkeiten in Ziffer 147 ff. dieses Berichts beschrieben wird.

178. Es ist schwierig, eine Statistik über die Fälle und die Erfolgsquoten bezüglich der aufgrund ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität der Opfer erfolgter diskriminierender, feindseliger oder gewalttätiger Handlungen eingeleiteten Strafverfolgungen aufzustellen. Rücksprache mit den Kantonen hat indes trotzdem gezeigt, dass Artikel 261<sup>bis</sup> des Strafgesetzbuches seit seiner Einführung im Jahre 1995 tatsächlich in einer bestimmten Anzahl von Fällen zur Anwendung gelangt ist<sup>218</sup>. Allerdings vermitteln die von den Kantonen gelieferten Informationen keinerlei Angaben über die Nationalität der Opfer, so dass es unmöglich ist zu wissen, ob diese Teil einer nationalen Minderheit im Sinne der schweizerischen Erklärung bilden.

---

<sup>217</sup> Bundesgesetz, vom 24. März 2000, über die Änderung des Strafgesetzbuchs, des Militärgesetzbuchs und der Bundesrechtspflege, BBl 2000 2168.

<sup>218</sup> Der am 18. Juni 1999 angenommene Zweite Länderbericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) über die Schweiz, hebt in Ziffer 6 hervor, dass seit der Einführung von Artikel 261<sup>bis</sup> des Strafgesetzbuches bis zum Zeitpunkt der Annahme dieses Berichts, rund 130 Entscheide ergangen sind, wovon ein Viertel Verurteilungen beinhalteten.

## ARTIKEL 7

**Die Vertragsstaaten garantieren jeder einer Minderheit zugehörigen Person die Freiheit der friedfertigen Versammlung, die Meinungs- und Meinungsäusserungsfreiheit sowie die Gewissens- und Religionsfreiheit.**

### 1. VERSAMMLUNGSFREIHEIT<sup>219</sup>

179. Die Versammlungsfreiheit wird in Artikel 22 der Bundesverfassung gewährleistet. Diese Freiheit stellt ein wichtiger Bestandteil der demokratischen Ordnung dar<sup>220</sup>. Sie erscheint auch in Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie in Artikel 21 des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte und verankert das Recht sämtlicher Personen, sich mit anderen zu versammeln, namentlich im Hinblick auf den Austausch von Ideen und der Kommunikation mit Dritten. Weniger wichtig ist die Anzahl der Personen, die an einer Versammlung teilnehmen, die von ihnen diskutierten Inhalte sowie Ort und Dauer der Versammlung. Es kann sich dabei um ein unterhaltendes, kulturelles, politisches oder freundschaftliches Treffen handeln, das einige Minuten oder mehrere Tage dauern und sich an einem öffentlichen Ort, in einem privaten Raum oder an einem Umzug abspielen kann<sup>221</sup>. Die Versammlungsfreiheit beinhaltet das Recht, eine Versammlung einzuberufen, zu organisieren, daran teilzunehmen oder davon fernzubleiben. Die Versammlungsfreiheit ist ein Menschenrecht, steht als solches jeder natürlichen Person und deshalb auch jedem Mitglied einer nationalen Minderheit zu. Für Menschen, die weder die Mittel noch die Beziehungen für einen direkten Zugang zu den Medien besitzen, stellt die Versammlungsfreiheit oftmals die einzige Möglichkeit dar, in den Prozess der demokratischen Willensbildung einzugreifen. Die Versammlungsfreiheit schützt deshalb auch das Teilnahmerecht von Minderheiten<sup>222</sup>. Juristische Personen können sich der Versammlungsfreiheit ebenfalls bedienen, wenn sie die Organisation einer öffentlichen Veranstaltung beabsichtigen.

180. Beschränkungen der Versammlungsfreiheit müssen durch ein Gesetz vorgesehen sein; vorbehalten bleiben allerdings die Fälle ernsthafter und unmittelbar drohender, schwerer Gefahr (Polizeinotstand). Sie müssen darüber hinaus durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren und dürfen die Versammlungsfreiheit nicht völlig ihrer Substanz berauben (Wahrung des Kerngehaltes)<sup>223</sup>.

181. Das Recht, in Privaträumen oder auf Privatgrund Versammlungen abzuhalten, wird lediglich durch die polizeilichen Vorschriften hinsichtlich des Nachtlärms, des Respekts gegenüber der Nachbarschaft und durch Eigentumsrechte Dritter eingeschränkt. Versammlungen, welche eine Gefährdung der verfassungsmässigen

<sup>219</sup> Das Recht auf freie Meinungsäusserung wird in Artikel 9, die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit in Artikel 8 des Rahmenübereinkommens detailliert erwähnt.

<sup>220</sup> A. Auer, G. Malinverni und M. Hottelier, a.a.O., Bd. II, S. 403-404. Wie die Verfasser bemerken, beinhaltet die Versammlungsfreiheit eine bedeutsame politische Dimension. Im Wesentlichen sind es Veranstaltungen, an denen die Parteien, Vereinigungen, Interessengruppen und das Volk ihre Meinung bilden. Siehe BGE 96 I 219, 224.

<sup>221</sup> Ibid., S. 403.

<sup>222</sup> Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat die aus der Versammlungsfreiheit erwachsende Schutzfunktion für politische Minderheiten ausdrücklich anerkannt. EuGRZ 1985, 450, 458.

<sup>223</sup> Art. 36 Abs. 1-4 Bundesverfassung.

Ordnung<sup>224</sup> oder der Beziehungen mit ausländischen Staaten<sup>225</sup> darstellen, können ebenfalls verboten oder geahndet werden. Indes hat es die Rechtsprechung nicht unterlassen, zu unterstreichen, dass eine einfache Darlegung einer – auch revolutionären – Doktrin geduldet werden muss<sup>226</sup>.

182. Versammlungen, welche einen gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Grundes beinhalten, können, sofern gesetzlich vorgesehen, der Bewilligungspflicht durch die Behörden unterliegen. Vorbehalten bleibt stets die allgemeine Polizeigeneralklausel.<sup>227</sup> Auf dem Gebiet der Verwendung des öffentlichen Raums rechtfertigt sich die Ausübung der Polizeigewalt durch die Tatsache, dass es nicht möglich ist, sämtliche Ursachen von Unruhen in abstrakter und unbestimmter Form vorzusehen. Es ist zu beachten, dass es den Behörden nicht einfach freisteht, einer auf öffentlichem Grund beabsichtigten Versammlung die Bewilligung zu verweigern; sie haben sämtliche vorliegenden Interessen objektiv abzuwägen, und ihre Entscheidung muss vor einen Richter gebracht werden können. Insbesondere haben die Behörden die Wichtigkeit der Versammlungsfreiheit in Betracht zu ziehen, die zwar kein Recht auf die Verwendung der öffentlichen Domäne an einem bestimmten Ort und zu einer bestimmten Zeit, jedoch ein gewisses Recht auf Inanspruchnahme verleihen, wenn die Ausübung der Versammlungsfreiheit dies verlangt<sup>228</sup>. Überdies hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Versammlungsfreiheit im öffentlichen Raum lediglich dann eingeschränkt werden kann, wenn die Ausübung dieses Rechts objektiv gesehen eine unmittelbare und drohende Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt<sup>229</sup>. Insbesondere bilden einfache Erwägungen der Zweckmässigkeit keinen ausreichenden Beweggrund zum Verbot einer Versammlung, und das Bewilligungsverfahren darf zu keinerlei Form vorhergehender Zensur führen<sup>230</sup>.

183. Das System der Bewilligungspflicht ist darüber hinaus mit einer gewissen Flexibilität anzuwenden, namentlich im Falle spontaner friedlicher Demonstrationen. Sie dürfen nicht mit Gewalt aufgelöst werden, nur weil sie nicht bewilligt worden sind<sup>231</sup>. Überdies verlangt das Verhältnismässigkeitsprinzip, dass eine Bewilligung nicht zum vornherein verweigert werden soll; anstelle dessen ist sie mit bestimmten Auflagen zu verbinden, die dazu geeignet sind, jegliche Gefährdung der öffentlichen Ordnung abzuwenden. Die Behörde kann indes davon absehen, die Erteilung einer Bewilligung von Auflagen abhängig zu machen, wenn den bei einer Versammlung allenfalls zu erwartenden Unruhen mit anderen ausreichenden Massnahmen – insbesondere mit polizeilicher Überwachung – begegnet werden kann. Das Ausmass der Überwachungsmassnahmen hat allerdings mit dem Interesse der Abhaltung der Versammlung in einem vernünftigen Verhältnis zu stehen. Die Aufgabe der Behörde ist weit davon entfernt, leicht zu sein, da zur Bestimmung dessen, ob eine Versammlung die öffentliche Ordnung bedrohen könnte, oftmals eine Prognose über ihren Ablauf anzustellen ist. Auch hier verlangt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass die Behörde die Versammlungsfreiheit erst dann einschränkt, wenn sie ernsthaft der Meinung ist, die öffentliche Ordnung sei bedroht.

---

<sup>224</sup> Im Sinne von Artikel 275 des Strafgesetzbuches.

<sup>225</sup> Im Sinne von Artikel 196 ff. des Strafgesetzbuches.

<sup>226</sup> BGE 58 I 84.

<sup>227</sup> Siehe dazu die Ausführungen auf Seite 70 des vorliegenden Berichts.

<sup>228</sup> BGE 105 Ia 480; BGE 105 Ia 21.

<sup>229</sup> BGE 107 Ia 226; BGE 108 Ia 300.

<sup>230</sup> BGE 99 Ia 693; BGE 96 I 590. Die Rechtsprechung hat festgelegt, dass eine Behörde eine Bewilligung nicht ausschliesslich deshalb verweigern darf, weil ihr die Ideen und politischen Zielsetzungen der Organisatoren nicht genehm sind. BGE 124 I 267, 269; BGE 108 Ia 300, 303.

<sup>231</sup> In diesem Sinne G. Malinverni, *La liberté de réunion*, Genf, Georg, Librairie de l'Université, 1981, S. 148 ff.

184. Schliesslich impliziert der Grundsatz, wonach eine Massnahme den echten Unruhestifter hinsichtlich der öffentlichen Ordnung zu treffen hat, dass eine Versammlung – ausser der Notfall diktiert dies – nicht verboten werden darf, weil das Risiko besteht, dass sie von aussenstehenden Elementen gestört wird. Dieses Problem stellt sich auf ernsthafte Weise im Falle von Gegendemonstrationen. Wenn es auch möglich ist, zur Verhütung von Gewalttätigkeiten sowohl die Demonstration als auch die Gegendemonstration zu verbieten, sind aus dem Blickwinkel der Rechtsgleichheit dennoch die wechselseitigen Interessen der Demonstranten zu berücksichtigen, um zu vermeiden, dass eine Gruppierung eine Gegendemonstration nur deshalb ansagt, um das Verbot der Demonstration der anderen Gruppierung zu erwirken<sup>232</sup>.

## 2. VEREINIGUNGSFREIHEIT

185. Die Vereinigungsfreiheit wird in Artikel 23 der Bundesverfassung gewährleistet. In der Schweiz wird sie auch durch Artikel 22 des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 8 des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützt. Die Vereinigungsfreiheit gewährleistet jeder Person das Recht, zusammen mit anderen zwecks Verwirklichung bestimmter gemeinsamer Ziele eine organisierte und freiwillige Gruppierung zu gründen. Sie beinhaltet auch das Recht, eine derartige Gruppierung aufzulösen, ihr beizutreten oder nicht anzugehören.

186. Als Menschenrecht kann die Vereinigungsfreiheit von jeder Einzelperson und folglich auch von jedem Mitglied einer nationalen Minderheit angerufen werden. Hinsichtlich der juristischen Personen sprach ihnen ein früherer Bundesgerichtsentscheid das Recht ab, sich die Vereinigungsfreiheit zu Nutze zu machen<sup>233</sup>. Dagegen sprach sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte dafür aus, dass privatrechtliche juristische Personen und insbesondere politische Parteien den Schutz gemäss Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention anrufen dürfen<sup>234</sup>. So können diese in ihrem eigenen Namen Rekurs gegen einen Entscheid einlegen, der die Vereinigungsfreiheit ihrer Mitglieder einschränkt, die Ausübung ihrer statutarischen Tätigkeiten oder das Recht, sich zu verbünden, behindert. Demgegenüber haben juristische Personen des öffentlichen Rechts keinen Anspruch auf die Vereinigungsfreiheit.

187. Der Begriff der Vereinigung, wie er in Artikel 23 der Bundesverfassung verstanden wird, erstreckt sich nur auf Vereinigungen, die – im weitesten Sinn – ein Idealziel verfolgen. Diejenigen, die ein gewinnträchtiges Ziel verfolgen, fallen unter den Anwendungsbereich von Artikel 27 der Bundesverfassung, worin die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet wird. Der Schutz der Vereinigungen mit wirtschaftlicher Zielsetzung ist damit zwar auf einer anderen rechtlichen Grundlage abgestützt – auf der Wirtschaftsfreiheit –, ist jedoch hinsichtlich der Tragweite der auf dem Spiel stehenden Interessen gleichwertig.

188. Die Vereinigungsfreiheit gewährt jeder Person das Recht, Vereinigungen zu bilden, ihnen beizutreten oder anzugehören und sich an ihren Tätigkeiten zu beteiligen<sup>235</sup>. Also hat jede Einzelperson das Recht, Teil einer Vereinigung zu sein oder der Gewerkschaft ihrer Wahl beizutreten, ohne deshalb Unannehmlichkeiten oder

---

<sup>232</sup> BGE 103 Ia 314.

<sup>233</sup> BGE 100 Ia 277, 286-287.

<sup>234</sup> Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, vom 25. Mai 1998, *Parti socialiste et autres vs. Turquie*, Rec. 1998-III 1233, § 26.

<sup>235</sup> Art. 23 Abs. 2 Bundesverfassung.

Sanktionen erleiden zu müssen. Hingegen ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass Artikel 23 nicht dazu berechtigt, gegen den Willen ihrer Mitglieder in einer Vereinigung aufgenommen zu werden, auch dann nicht, wenn für den Antragsteller daraus ein wirtschaftlicher Nachteil erwächst<sup>236</sup>. Die Einzelperson geniesst indes einen gewissen Schutz gegen einen ungerechtfertigten Ausschluss. Er hat das Recht, im Voraus angehört zu werden, auch wenn die Statuten der Vereinigung einen Ausschluss ohne Beweggründe gestattet<sup>237</sup>. Gegebenenfalls wäre zu untersuchen, ob die Mitgliedschaftsverweigerung gegenüber einer Person aus Rassengründen dem Artikel 8 der Bundesverfassung untersteht. Schliesslich sind das Recht, zu Beitritt oder Mitgliedschaft einer Vereinigung nicht gezwungen zu werden, sowie das Recht, aus einer Vereinigung auszutreten oder sie aufzulösen, ebenfalls geschützt<sup>238</sup>.

189. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch regelt die Konstituierung, Organisation und Auflösung nicht wirtschaftlicher Vereinigungen, die eine juristische Persönlichkeit besitzen<sup>239</sup> (dabei handelt es sich um die „Vereine“ im engen Sinne des Zivilrechts; die anderen Formen von Vereinigungen mit nicht wirtschaftlicher Zielsetzung, die keine juristische Persönlichkeit erlangen können oder diese noch nicht erworben haben, sind unter die vom Obligationenrecht reglementierten einfachen Gesellschaften eingegliedert<sup>240</sup>).

190. Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit müssen wie bei jeder persönlichen Freiheit durch das Gesetz vorgesehen werden, durch ein öffentliches Interesse geboten sein, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren sowie die Vereinigungsfreiheit nicht ihres Kerngehalts entleeren<sup>241</sup>. Aufgrund der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit hat das Bundesgericht das Erfordernis einer vorgängigen Bewilligung zur Gründung eines Vereins als verfassungswidrig erklärt<sup>242</sup>. Ein Verbot rechtfertigt sich lediglich dann, wenn die Zielsetzung einer Vereinigung oder die von ihr verwendeten Mittel rechtswidrig oder staatsgefährdend sind. Wenn sich die Rechtswidrigkeit auf in Kraft stehende grundlegende Rechtsnormen bezieht, ist der Begriff der Staatsgefährdung weniger scharf umrissen, und seine Verwendung könnte Missbräuche nach sich ziehen. Aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt sich indes ableiten, dass lediglich jene Vereinigungen verboten werden dürfen, die sich mit der Absicht tragen, ihren Ansichten mit anderen als friedlichen und demokratischen Mitteln Nachdruck zu schaffen<sup>243</sup>. In einem derartigen Fall entspricht ein Verbot auch Artikel 17 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 5 des UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte. Es ist beizufügen, dass die Gründung staatsgefährdender Vereinigungen durch Artikel 275<sup>ter</sup> des Strafgesetzbuches verboten ist. Die Ergreifung von Massnahmen gegen rechtswidrige oder gefährliche

---

<sup>236</sup> BGE 86 II 365.

<sup>237</sup> BGE 85 II 543; BGE 90 II 347. Im übrigen hat das Bundesgericht kürzlich hinsichtlich von Vereinigungen mit dominierender Stellung in der Öffentlichkeit sowie gegenüber Behörden und potenziellen Kunden seiner Mitglieder entschieden, dass das Recht eines jeden Mitglieds auf wirtschaftliche Entfaltung einen Ausschluss nur dann zulässt, wenn das Interesse der Vereinigung am Ausschluss höher einzustufen ist als dasjenige des Mitglieds auf Erhalt der Mitgliedschaft, BGE 123 III 193.

<sup>238</sup> Art. 23 Abs. 3 Bundesverfassung.

<sup>239</sup> Artikel 60 Absatz 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210.0., hat folgenden Wortlaut: „Vereine, die sich einer politischen, religiösen, wissenschaftlichen, wohltätigen, geselligen oder andern nicht wirtschaftlichen Aufgabe widmen, erlangen die Persönlichkeit, sobald der Wille, als Körperschaft zu bestehen, aus den Statuten ersichtlich ist“.

<sup>240</sup> Art. 62 Schweizerischen Zivilgesetzbuch.

<sup>241</sup> Art. 36 Abs. 1-4 Bundesverfassung.

<sup>242</sup> BGE 96 I 229.

<sup>243</sup> BGE 100 Ib 18. Das Verhältnismässigkeitsprinzip widerspiegelt sich in der Anwendung: Die Massnahmen je nach Ernsthaftigkeit der Widerrechtlichkeit oder der Gefährdung mehr oder weniger schwerwiegend. Die Verwendung bestimmter rechtswidriger Mittel kann beispielsweise nur mit einer Geldbusse geahndet werden. Wenn der Zweck oder die Gesamtheit der verwendeten Mittel hingegen schlechter Natur sind, wird das Verbot ausgesprochen. Siehe J.-F., Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, Bd. II, Neuenburg, 1967, S. 753.

Vereinigungen obliegt den Kantonsbehörden; es ist jedoch möglich, dass Vereinigungen, die den Bundesstaat gefährden, auch Gegenstand von Massnahmen seitens der Bundesbehörden sein können. Bei Vereinen im Sinne von Artikel 60 ff. des Zivilgesetzbuches sieht Artikel 78 des Zivilgesetzbuches vor, dass sie vom Gericht aufgelöst werden können, wenn ihr Zweck widerrechtlich oder unsittlich ist. Daraus leitet sich die folgende allgemeine Regel ab: Wenn die politischen Behörden eine Vereinigung verbieten können, obliegt es dem Gericht, seine Auflösung auszusprechen. Anzuführen ist, dass Artikel 99 des Militärstrafgesetzes die Gründung von Bewegungen untersagt, deren Zweck in der Untergrabung der militärischen Disziplin besteht.

191. Historisch gesehen wurde die Vereinigungsfreiheit in erster Linie zur Gewährleistung der freien Gründung politischer Parteien eingeführt; zusammen mit dem Schutz des Rechtes zur Gründung von Gewerkschaften ist dies auch heute noch eine ihrer Hauptfunktionen. Im Demokratiesystem der Schweiz spielt die Freiheit der politischen Vereinigung tatsächlich eine massgebliche Rolle. In der Schweiz gibt es auf Bundesebene rund 16 politische Parteien. Man muss in die unruhigen Zeiten des Zweiten Weltkriegs zurückgehen, um Beispiele zu finden, wo die Bildung politischer Parteien aufgrund ihres gefährlichen Charakters verboten wurde. So verbot der Bundesrat 1937 die Kommunistische Partei und 1940 die sogenannten „frontistischen“ Parteien. Während derselben Epoche liess das Bundesgericht zu, dass der Kanton Zürich Gruppierungen verbot, die gemäss einem paramilitärischen Modell aufgebaut waren, und dass der Kanton Neuenburg die Kommunistische Partei verbot<sup>244</sup>. Es ist hier zu wiederholen, dass eine derartige Massnahme heutzutage nur noch gegen eine Gruppierung ins Auge gefasst werden könnte, die ihre Ideen ausserhalb des demokratischen Prozesses durchzusetzen beabsichtigt.

## ARTIKEL 8

***Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Religion oder Weltanschauung zu bekunden sowie religiöse Einrichtungen, Organisationen und Vereinigungen zu gründen.***

### 1. DAS RECHT, SEINE RELIGION ODER WELTANSCHAUUNG ZU BEKUNDEN

192. Das Recht, seine Religion durch religiöse Handlungen zu bekunden, wird durch Artikel 15 der Bundesverfassung gewährleistet, jenes zur Bekundung einer moralischen oder anderen Überzeugung durch die Meinungsfreiheit gemäss Artikel 16 der Bundesverfassung. Wie jede Grundfreiheit steht die Freiheit zur Bekundung einer Religion oder Überzeugung jeder Person und deshalb auch den Mitgliedern einer Minderheit zu. Das Recht, eine Religion oder Überzeugung zu bekunden, kann nur aufgrund eines überwiegenden öffentlichen Interesses und in Anbetracht des allgemeinen Grundsatzes der Verhältnismässigkeit eingeschränkt werden. In einem Fall, wo sich eine Gefängnisdirektion weigerte, einen kollektiven Gottesdienst für Insassen moslemischer Konfession zu veranstalten, während sie dies für die Mitglieder der kantonalen Landeskirchen tat, entschied das Bundesgericht, dass „die öffentlich-rechtliche Anerkennung einer Glaubensgemeinschaft als Landeskirche nicht zum Kriterium für die Zulässigkeit eines gemeinsamen Gottesdienstes gemacht werden darf.

<sup>244</sup> BGE 60 I 349; BGE 63 I 281.

Soweit der angefochtene Entscheid den Moslems das gemeinsame Freitagsgebet verweigert, weil ihre Glaubensgemeinschaft nicht öffentlich-rechtlich anerkannt ist, verstösst er gegen die Kulturfreiheit" (Art. 15 Bundesverfassung)<sup>245</sup>.

193. Artikel 27 Absatz 3 der alten Bundesverfassung sah Folgendes vor: „Die öffentlichen Schulen sollen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können.“ Auch wenn diese Bestimmung in der neuen Verfassung nicht mehr ausdrücklich erscheint, hat der Grundsatz nach wie vor Gültigkeit<sup>246</sup>. Die religiöse Neutralität der öffentlichen Schulen ergibt sich aus Artikel 15 und 62 der neuen Bundesverfassung<sup>247</sup>. Das Bundesgericht nimmt dieses Erfordernis der religiösen Neutralität sehr ernst und hat entschieden, dass die Anbringung eines Kruzifixes an der Wand öffentlicher Klassenzimmer einen Verstoss gegen Artikel 62 darstellt<sup>248</sup>. Es hat erwogen, dass es der Staat als Garant der verfassungsmässig gewährleisteten konfessionellen Neutralität zu vermeiden habe, sich mit einer Minderheits- oder Mehrheitsreligion zu identifizieren und dabei andere Überzeugungen ausser Acht zu lassen. Die Ansicht eines religiösen Symbols in einem Klassenzimmer kann gemäss Bundesgericht die religiösen Überzeugungen einer nicht dieser Religion angehörenden Person verletzen. Gleichermassen hat das Bundesgericht kürzlich den Rekurs einer Genfer Lehrerin zurückgewiesen, der die Kantonsbehörden verboten hatten, während der Lektionen ein islamisches Kopftuch zu tragen<sup>249</sup>. Das Bundesgericht hat bei dieser Gelegenheit unterstrichen, dass die Wahrung des religiösen Friedens vor dem individuellen Recht auf das Tragen eines religiösen Symbols Vorrang habe und dass das Verbot des Tragens eines islamischen Kopftuchs auch das Recht der Schüler und Eltern schütze. Dieser Entscheid wurde durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes der Menschenrechte im Februar 2001 bestätigt<sup>250</sup>. Zu bemerken ist, dass die religiöse Neutralität der öffentlichen Schulen das Abhalten eines auf den Geboten der im Kanton vorherrschenden Konfession gründenden Religionsunterrichts nicht untersagt; allerdings kann ein solcher Unterricht nur auf freiwilliger Basis erteilt werden<sup>251</sup>.

194. Da die Schule obligatorisch ist und als Bürgerpflicht erachtet wird, kann sich ein Schüler grundsätzlich nicht auf die Gewissensfreiheit berufen, um Urlaub zu erwirken<sup>252</sup>. Indes hat sich als Auswirkung der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine bedeutsame Entwicklung ergeben. Dieses stützte sich insbesondere auf Artikel 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention, um den aus der früheren Praxis erwachsenen absoluten Charakter dieser Norm zu mildern, und erwog, dass die kategorische Verweigerung jeglichen besonderen Schulurlaubs aus dem Blickwinkel des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit mit der Religionsfreiheit nicht vereinbar sei. So hat das Bundesgericht in einem kürzlich gefällten Entscheid den Rekurs des Vaters einer Tochter moslemischer Religionszugehörigkeit gutgeheissen, der die Kantonsbehörden eine Befreiung vom (im Allgemeinen von Knaben und Mädchen gemeinsam besuchten) Schwimmunterricht verweigert hatte, indem es erwog, dass das private Interesse an einer derartigen Befreiung von keinem öffentlichen Interesse

---

<sup>245</sup> BGE 113 Ia 304.

<sup>246</sup> In diesem Sinne siehe A. Auer, G. Malinverni und M. Hottelier, a.a.O., Bd. II, S. 236.

<sup>247</sup> In Übereinstimmung mit Artikel 62 Absatz 2 der neuen Bundesverfassung, müssen die Kantone für einen allen Kinder offen stehenden ausreichenden Grundschulunterricht sorgen. Dieser Grundschulunterricht ist obligatorisch und an den öffentlichen Schulen unentgeltlich.

<sup>248</sup> BGE 116 Ia 252.

<sup>249</sup> BGE 123 I 96.

<sup>250</sup> *Dahlab vs. Suisse*, vom 15 Februar 2001 (Entscheid Nr. 42393/98).

<sup>251</sup> BGE 23 II 1368.

<sup>252</sup> Artikel 49 Absatz 5 der alten Bundesverfassung hielt ausdrücklich fest: „Die Glaubensansichten entbinden nicht von der Erfüllung der bürgerlichen Pflichten“. Obwohl diese Bestimmung in der neuen Verfassung nicht mehr in diesem Wortlaut aufgenommen wurde, wird der Grundsatz nach wie vor als gültig erachtet. Siehe dazu Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1, 157.

überwogen werde<sup>253</sup>. Die öffentlichen Behörden prüfen entsprechende Dispensationsgesuche zunehmend wohlwollend, um es Eltern und Kindern soweit als möglich zu ermöglichen, gemeinsam den Riten ihrer Religion nachleben zu können.

195. Nebst den öffentlichen Schulen bestehen in der Schweiz auch konfessionelle Privatschulen. Diese Schulen organisieren sich frei, in Übereinstimmung mit der verfassungsmässigen Wirtschaftsfreiheit sowie gegebenenfalls auf der Grundlage der Glaubens- und Gewissensfreiheit; dies schliesst ein kantonales Bewilligungsverfahren zwecks Sicherstellung dessen nicht aus, dass das Niveau des Privatunterrichts dem Standard der öffentlichen Schulen entspricht<sup>254</sup>.

## 2. DIE FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNG RELIGIÖSER INSTITUTIONEN

196. Die Gestaltung ihrer Beziehungen mit den Kirchen ist den Kantonen freigestellt; insbesondere können sie unter Achtung der Glaubens- und Gewissensfreiheit eine oder mehrere Kirchen als „Landeskirchen“ anerkennen und sich beispielsweise um die Entlohnung ihrer Pfarrpersonen kümmern, diese Kirchen subventionieren oder ihnen die Erhebung von Steuern gestatten. Die Praxis der Kantone wurde als in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Grundsatz der Gleichheit erachtet.

### ARTIKEL 9

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

<sup>253</sup> BGE 119 Ia 178.

<sup>254</sup> Siehe H. Plotke, Schweizerisches Schulrecht, Bern, Paul Haupt Verlag, 1979, Kapitel 6.

## 1. MEINUNGSÄUSSERUNGSFREIHEIT, MEINUNGSFREIHEIT, UND FREIHEIT INFORMATIONEN ZU ERHALTEN ODER MITZUTEILEN

197. Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist in Artikel 16 der Bundesverfassung ausdrücklich verankert. Es wird daran erinnert, dass Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 19 des UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte die Meinungsfreiheit ebenfalls schützen. Diese Freiheit umfasst das Recht, sich eine Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten<sup>255</sup>. Diese Rechte sind Menschenrechte, und als solche können sie von jeder Person und folglich auch von sämtlichen Mitgliedern einer nationalen Minderheit ausgeübt werden.

198. Im Umfeld der direkten Demokratie kommt dem Recht auf freie Meinungsbildung eine besondere Bedeutung zu. Das Recht auf Meinungsbildung setzt voraus, dass man ohne Einmischung des Staates und ohne Rücksichtnahme auf Grenzen Meinungen und Informationen erhalten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen informieren kann<sup>256</sup>. Aus diesem Grund setzt es auch ein Recht auf Information voraus, da es offenkundig ist, dass man sich nur eine Meinung zu bilden vermag, wenn man sich auch informieren kann. Das Recht auf freie Meinungsbildung untersagt es den öffentlichen Behörden, einer Einzelperson auf irgendeine Art und Weise eine Meinung aufzuzwingen. Das Bundesgericht hielt denn auch dafür, dass die Schaffung einer staatlichen Radio- oder Fernsehgesellschaft ein Verstoss gegen die Meinungsfreiheit darstelle<sup>257</sup>. Diesbezüglich ist hervorzuheben, dass Artikel 17 der Bundesverfassung die Medienfreiheit ausdrücklich gewährleistet. Radio und Fernsehen unterstehen einem Konzessionssystem, wobei die Bewilligungsgewalt beim Bund liegt. Dieses System, das eigentlich gegen den Grundsatz des freien Wettbewerbs verstösst, erklärt sich namentlich aus dem Anliegen, in einem kleinen mehrsprachigen Land die Verbreitung nationaler Programme in den vier Nationalsprachen zu sichern und eine übermässige Konzentration dieser Medien in den Händen mächtiger Gruppen zu verhindern. Radio und Fernsehen müssen die Ereignisse wahrheitsgetreu darstellen und die Meinungsvielfalt gerecht widerspiegeln müssen. Jede Person, die der Meinung ist, Radio oder Fernsehen hätten gegen ihre Objektivitätspflicht verstossen, kann sich bei einer unabhängigen Rekursbehörde und danach beim Bundesgericht beschweren, und zwar auf dem verwaltungsrechtlichen Rekursweg<sup>258</sup>. Zum Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren, ist zu bemerken, dass es sich nicht auf Verwaltungsakten bezieht, solange dies vom Gesetz nicht anders bestimmt wird. Die Rechtsprechung auf diesem Gebiet ist eher restriktiv und lässt das Recht auf Information nur unter vier Annahmen zu<sup>259</sup>: die Informationen sind als frei zugänglich erklärt worden, sie werden von der Behörde frei geliefert<sup>260</sup>, die Ausübung eines politischen Rechts steht auf dem Spiel, oder schliesslich ist eine Privatperson von einem Dokument persönlich betroffen und verlangt Einsicht.

<sup>255</sup> Art. 16 Abs. 2 Bundesverfassung.

<sup>256</sup> Art. 16 Abs. 3 Bundesverfassung.

<sup>257</sup> ZBI 1982, S. 222.

<sup>258</sup> Art. 93 Abs. 5 Bundesverfassung. Siehe auch Art. 57 ff. Fernmeldegesetz vom 30. April 1997, SR 784.10.

<sup>259</sup> Sie wird in der Doktrin stark kritisiert, namentlich von M. Rossinelli, *Les libertés non-écrites*, Lausanne, Payot, 1987, S. 163 ff., und D. Barrelet, *Droit suisse des mass média*, 2. Auflage, Bern, Stämpfli, 1984, S. 44 ff. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang der Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Öffentlichkeit in der Verwaltung, der vorsieht, dass, abgesehen von den im Gesetz genau umschriebenen Ausnahmen, der Zugang zu offiziellen Dokumenten gewährleistet ist, ohne dass ein besonderes Interesse an der Einsichtnahme geltend zu machen wäre.

<sup>260</sup> Die Behörde ist in diesem Fall durch den Grundsatz der Gleichstellung gebunden. BGE 107 Ia 312.

199. Wie das folgende Zitat aus einer Bundesgerichtsentscheid zeigt, kommt der Meinungsbildung in der schweizerischen Verfassungsordnung eine bestehende Stellung zu: „Indes ist die Meinungsfreiheit nicht wie andere im Bundesverfassungsrecht ausdrücklich oder implizit festgehaltene Freiheiten lediglich eine Bedingung der Ausübung der individuellen Freiheit und ein unabdingbares Element zur Entfaltung der menschlichen Person; sie ist darüber hinaus die Grundlage des gesamten demokratischen Staates: Indem sie die freie Meinungsbildung und namentlich die freie politische Meinungsbildung erlaubt, ist sie zur vollständigen Ausübung der Demokratie unerlässlich. Sie verdient deshalb eine besondere Stellung im Katalog der durch die Verfassung gewährleisteten persönlichen Rechte sowie eine Vorzugsbehandlung seitens der Behörden“<sup>261</sup>.

200. Der von der Meinungsfreiheit geschützte Bereich erstreckt sich über die Gesamtheit der „Produkte“ oder Aussagen des menschlichen Denkens, handle es sich dabei nun um ein Gefühl, eine Überlegung, eine Meinung oder eine Information usw.<sup>262</sup> Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts schützt die Meinungsfreiheit lediglich Inhalte idealer Natur, während Erklärungen, die sich hauptsächlich auf wirtschaftliche Zielsetzungen beziehen, unter die Wirtschaftsfreiheit fallen (Art. 27 Bundesverfassung). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte macht diese Unterscheidung nicht, sondern hält dafür, dass Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention auch den wirtschaftlichen Diskurs schützt<sup>263</sup>. Diese Rechtsprechung bindet die schweizerischen Behörden bei der Auslegung von Artikel 10 EMRK und dehnt etwa im Bereich der kommerziellen Werbung die Meinungsfreiheit aus; davon unberührt bleibt aber die Kompetenz des Bundesgerichts bei der Festlegung des Anwendungsbereichs der Artikel 16 und 17 der Bundesverfassung<sup>264</sup>.

201. Sämtliche zur Verbreitung von Aussagen geeigneten Mittel sind geschützt: das gesprochene und das geschriebene Wort sowie der künstlerische oder symbolische Ausdruck (Transparente, Badges usw.). In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass die Meinungsfreiheit auch Quelle anderer Grundrechte ist, beispielsweise der bereits erwähnten Medienfreiheit, der Freiheit des Kinos, der Freiheit der Kunst und der Freiheit der Wissenschaft.

202. Die Meinungsfreiheit kann gewissen Einschränkungen unterworfen werden. In Übereinstimmung mit den Verfassungsgrundsätzen<sup>265</sup> sowie mit Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 19 des UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte haben diese Einschränkungen gewissen Auflagen zu genügen, um rechtmässig zu sein: sie müssen auf einer rechtlichen Grundlage abgestützt, durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz eines anderen Grundrechtes gerechtfertigt und hinsichtlich des angestrebten Ziels verhältnismässig sein, und sie dürfen den unantastbaren Kern der Grundrechte nicht verletzen. Im Allgemeinen geht es darum, zwischen dem öffentlichen Interesse an der Aufrechterhaltung der Ordnung und dem privaten Interesse der betroffenen Person, aber auch dem öffentlichen Interesse an der Meinungsfreiheit abzuwägen – ein Vorgang, der sich manchmal als heikel herausstellen kann.

---

<sup>261</sup> BGE 96 I 592.

<sup>262</sup> Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1, 157-158.

<sup>263</sup> Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, vom 24. Februar 1994, *Casado Coca vs. Espagne*, Serie A, Nr. 285-A, § 35.

<sup>264</sup> A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, a.a.O., Bd. II, S. 265; BGE 123 Ia 12, 18; BGE 120 Ib 142, 148.

<sup>265</sup> Art. 36 Abs. 1-4 Bundesverfassung.

203. Das Strafgesetzbuch sieht namentlich folgende Einschränkungen der freien Meinungsäusserung vor:

- Verbot der falschen Anschuldigung (Art. 303);
- Verbot der Verletzung des Geschäftsgeheimnisses, des Geheim- oder Privatbereichs sowie des Amts-, Berufs- und Militärgeheimnisses (Art. 162, 179 und 179<sup>quater</sup>, 320, 321 und 329);
- Missbrauch einer Fernmeldeanlage (Art. 179<sup>septies</sup>);
- Verbot der öffentlichen Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit (Art. 259);
- Verbot der Störung des Totenfriedens (Art. 262) und tätlicher Angriffe auf schweizerische Hoheitszeichen (Art. 270);
- Verbot von Gewaltdarstellungen (Art. 135);
- Verbot der Störung der Glaubens- und Kulturfreiheit (Art. 261);
- Verbot der Diskriminierung wegen Rasse, Ethnie oder Religion (Art. 261<sup>bis</sup>);
- Verbot der Verleitung zur Verletzung militärischer Dienstpflichten (Art. 276);
- Verbot staatsgefährlicher Propaganda des Auslandes (Art. 275<sup>bis</sup>);
- Verbot der Beleidigung eines fremden Staates oder zwischenstaatlicher Organisationen (Art. 296 und 297)<sup>266</sup>.

204. Ebenfalls zu erwähnen sind die Bestimmungen zum Schutz der Ehre (Art. 173 ff.) und der Ahndung bestimmter strafbarer Handlungen gegen die sexuelle Integrität wie z.B. die Pornographie (Art. 197).

205. Artikel 28 ff. des Zivilgesetzbuches schützen die Persönlichkeit gegen widerrechtliche Verletzungen, namentlich durch die Presse (Recht auf Wiedergutmachung, provisorische Massnahmen zur Verhinderung der Verletzung, Recht auf Gegendarstellung). In diesem Kontext ist festzuhalten, dass eine der Ehrverletzung bezichtigte Person nicht strafbar ist, wenn sie beweisen kann, dass ihre Äusserung der Wahrheit entspricht oder sie ernsthafte Gründe hatte, sie in guten Treuen für wahr zu halten (Art. 173 Abs. 2 Strafgesetzbuch). Diese Bestimmung schützt auch die Meinungs- und Pressefreiheit gegen rechtswidrige Prozesse.

206. Inhaftierte Personen können von der freien Meinungsäusserung und vom Recht auf Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen ebenfalls Gebrauch machen, solange Ordnung und Sicherheit in der Strafanstalt dadurch nicht beeinträchtigt werden.

207. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts kann die Benutzung des öffentlichen Raumes zur Kundgabe einer Meinung einer öffentlichen Sache durch die Kantons- oder Bundesbehörden der Bewilligungspflicht unterstellt werden, wenn „sie sich ihrer Natur oder Intensität nach nicht mehr im Rahmen des Üblichen“ hält<sup>267</sup>, und zwar auch dann, wenn keine ausdrückliche Rechtsgrundlage vorhanden ist. Die Behörden haben die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit sowie die Gesamtheit der betroffenen Interessen abzuwägen, wobei den durch die Grundrechte geschützten Interessen besonderes Gewicht beizumessen ist<sup>268</sup>.

208. Keine der oben aufgeführten Einschränkungen stellt ihrem Wesen nach eine Rassendiskriminierung oder eine Diskriminierung einer nationalen Minderheit dar.

---

<sup>266</sup> Es ist zu erwähnen, dass das Militärstrafgesetz gleichwertige Bestimmungen enthält, wie z.B. Artikel 98, welcher die Aufforderung und Verleitung zur Verletzung militärischer Dienstpflichten ahndet.

<sup>267</sup> BGE 105 Ia 93.

<sup>268</sup> BGE 107 Ia 294.

## ARTIKEL 10

- 1 Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Minderheitensprache privat und in der Öffentlichkeit mündlich und schriftlich frei und ungehindert zu gebrauchen.***
- 2. In Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien, sofern die Angehörigen dieser Minderheiten dies verlangen und dieses Anliegen einem tatsächlichen Bedarf entspricht, soweit wie möglich die Voraussetzungen dafür sicherzustellen, dass im Verkehr zwischen den Angehörigen dieser Minderheiten und den Verwaltungsbehörden die Minderheitensprache gebraucht werden kann.***
- 3. Die Vertragsparteien verpflichten sich, das Recht jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, zu gewährleisten, in möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe ihrer Festnahme und über die Art und den Grund der gegen sie erhobenen Beschuldigung in Kenntnis gesetzt zu werden sowie sich in dieser Sprache, erforderlichenfalls unter unentgeltlicher Beiziehung eines Dolmetschers, zu verteidigen.***

### 1. GARANTIE AUF SPRACHLICHEM GEBIET

#### 1.1. Anwendbare Bestimmungen

209. Auf Bundesebene wird die sprachliche Vielfalt der Schweiz durch die Bundesverfassung berücksichtigt. Während Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch die Landessprachen sind (Art. 4), stellen Deutsch, Französisch und Italienisch die offiziellen Amtssprachen des Bundes dar (Art. 70 Abs. 1 ersten Satz). Es sind diese drei Sprachen, welche die Behörden des Bundes im Verkehr mit den Bürgerinnen und Bürgern, mit den Kantonen sowie unter sich verwenden und in denen die Gesetzestexte des Bundes publiziert werden. Das Rätoromanische gilt als offizielle Amtssprache für den Verkehr zwischen dem Bund und Personen rätoromanischer Sprache (Art. 70 Abs. 1 zweiten Satz). Ferner verbietet die Bundesverfassung jede Diskrimination aufgrund der Sprache (Art. 8 Abs. 2). Schliesslich gewährleistet Artikel 18 der Bundesverfassung die Sprachenfreiheit. Diese Normen stehen für das Bemühen, die sprachliche Freiheit als Facette der Menschenrechte zu sichern, aber auch den viersprachigen Charakter der Schweiz zu erhalten<sup>269</sup>.

210. Ausserdem enthalten mehrere von der Schweiz ratifizierte völkerrechtliche Übereinkommen Bestimmungen, die einen spezifischen Schutz in sprachlicher Hinsicht bedeuten. So ist die Schweiz zunächst durch die Europäische Charta über die Regional- und Minderheitensprachen<sup>270</sup> und die Europäische Menschenrechtskonvention<sup>271</sup> verpflichtet. Ferner ist die Schweiz Vertragspartei des UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte<sup>272</sup> und des UNO-Paktes über

<sup>269</sup> J.-P. Müller, a.a.O., S. 140.

<sup>270</sup> Diesbezüglich ist auf den ersten Bericht der Schweiz zu dieser Charta von 1999 zu verweisen.

<sup>271</sup> Art. 5 Abs. 2 und 6 Abs. 3 sowie Art. 14 Europäische Menschenrechtskonvention.

<sup>272</sup> Art. 26 27 und 14 Abs. 3 lit. a und f Internationaler Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte.

die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, deren Bestimmungen hinsichtlich des Rechts auf Bildung und der kulturellen Rechte auch dem Schutz und der Förderung der Minderheitensprachen dienen, sowie des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, das den Schutz des einer sprachlichen Minderheit angehörenden Kindes vorsieht.

## **1.2. Sprachenfreiheit in der schweizerischen Rechtsordnung**

211. Artikel 18 der Bundesverfassung gewährleistet in allgemeiner Fassung jeder Person das Recht, ihre Sprache frei und ohne Einschränkung zu verwenden, und zwar sowohl in der Privatsphäre als auch in der Öffentlichkeit, mündlich oder schriftlich. Diese Freiheit ist nicht auf einen bestimmten geographischen Bereich begrenzt, sondern steht im Gegenteil jeder Einzelperson zu, wobei es nicht darauf ankommt, wo sich diese Person befindet und in welcher Sprache sie sich ausdrückt. Die Sprachenfreiheit ist eine Voraussetzung für die Wahrung anderer Freiheiten, insbesondere der Meinungsfreiheit und der Pressefreiheit sowie der Wahrung der politischen Rechte.

212. Die Sprachenfreiheit verfolgt zwei Ziele: Einerseits beabsichtigt sie, die Entfaltung des Menschen zu fördern, indem sie jedem ermöglicht, sich in seiner eigenen Sprache auszudrücken und andererseits will sie die sprachlichen Minderheiten schützen<sup>273</sup>. In der Schweiz wird das Recht, die eigene Minderheitensprache frei und ungehindert, sowohl in privaten als auch in öffentlichen Bereichen, mündlich und schriftlich verwenden zu können, als Grundprinzip des Schutzes Angehöriger nationaler Minderheiten angesehen. Der Gebrauch der Minderheitensprache stellt für die Angehörigen einer nationalen Minderheit eines der bedeutendsten Mittel dar, ihre Identität zum Ausdruck zu bringen und zu wahren. Gleichzeitig bietet sie ihnen auch ein Mittel zur freien Meinungsäußerung.

## **2. VERWENDUNG DER MINDERHEITENSPRACHE IN ZWISCHENMENSCHLICHEN BEZIEHUNGEN**

213. Die Sprachenfreiheit bezieht sich in erster Linie auf zwischenmenschliche Beziehungen. Rein private Beziehungen bilden den Kern der Freiheit, die gegen jegliche Einmischung von Seiten der Behörden geschützt ist. Innerhalb privater Beziehungen ist die Ausübung der Freiheit keinerlei Einschränkungen unterworfen.

214. Einschränkungen können gelten, wenn Beziehungen zwischen Privatpersonen in der Öffentlichkeit abgehandelt werden, aber nur unter der Bedingung, dass eine gesetzliche Grundlage gegeben ist, ein öffentliches Interesse vorherrscht und der Verhältnismässigkeitsgrundsatz beachtet wird.

---

<sup>273</sup> G. Malinverni, a.a.O., S. 375.

### 3. GEBRAUCH DER MINDERHEITENSPRACHE IM UMGANG MIT DEN VERWALTUNGSBEHÖRDEN

215. Aufgrund der Sprachenfreiheit haben Einzelpersonen im Umgang mit dem Staat das Recht, ihre Sprache zu verwenden. Sie können sich in einer der vier Amtssprachen an die eidgenössischen Verwaltungsbehörden wenden und verfügen über das Recht, in derselben Sprache eine Antwort zu erhalten. Ausserdem können das Bundesgericht und das eidgenössische Versicherungsgericht in jeder der Amtssprachen angerufen werden. Diese Sprachen können in der schriftlichen Eingabe, in der mündlichen Verhandlung und hinsichtlich der Beweismittel verwendet werden. Gegenwärtig ist die Verwendung des Romanischen für Strafprozesse auf Bundesebene jedoch nicht vorgesehen<sup>274</sup>.

216. Einige Einschränkungen, die das Territorialitätsprinzip und die Grundsätze zu den Bestimmungen der Verwendung der Amtssprachen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene vorschreiben, können sich auf die Sprachenfreiheit auswirken. Die Schweiz hat diesbezüglich dem Rahmenübereinkommen mit der folgenden Erklärung zugestimmt:

„Die Massnahmen des Rahmenabkommens, welche den Sprachgebrauch innerhalb der Beziehungen zwischen Privatpersonen und Verwaltungsdienststellen regeln, gelten unter Vorbehalt sämtlicher vom Bund und den Kantonen in der Bestimmung der Amtssprachen vorgebrachter Grundsätze.“

217. Das Territorialitätsprinzip, das ausdrücklich in der Bundesverfassung festgelegt ist<sup>275</sup>, bezweckt die Gewährleistung der Sprachenvielfalt in der Schweiz<sup>276</sup>. Gemäss diesem Grundsatz liegt es in der Zuständigkeit der Kantone, ihre Amtssprache(n) zu bestimmen; dabei haben sie auch auf die sprachliche Zusammensetzung der Bevölkerung zu achten. Verschiedene Kantone haben zwei oder sogar drei Amtssprachen bestimmt<sup>277</sup>. Das sprachliche Territorialitätsprinzip gestattet es also den sprachlichen Minderheiten, sich in den Kantonen, in denen sie eine Mehrheit darstellen, in den offiziellen Beziehungen mit den Behörden oder in der Schule ihrer eigenen Sprache zu bedienen. Hingegen schliessen die Amtssprachen die Verwendung einer anderen Landessprache im Verkehr mit den Behörden nicht aus. Über die Anerkennung der Amtssprachen hinaus beinhaltet die kantonale Autonomie im sprachlichen Bereich die Kompetenz, *zusätzliche Massnahmen* zu ergreifen, um die Verwendung einer bestimmten Sprache im Verkehr zwischen Einzelpersonen und dem Staat vorzuschreiben<sup>278</sup>. Die mehrsprachigen Kantone können so die Kompetenz des Vorschreibens der Verwendung einer Sprache im Unterricht oder vor den Gerichten an die dezentralisierten Gemeinwesen delegieren<sup>279</sup>. Ebenfalls im Sinne des Territorialitätsprinzips müssen die Kantone Massnahmen zur Wahrung der Ausdehnung und Homogenität der Sprachregionen der Schweiz ergreifen.

---

<sup>274</sup> Siehe Art. 97 Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege, SR 312.0. Diese Rechtslage könnte sich alsbald ändern. In der Tat gilt gemäss Artikel 70 Absatz 1 der neuen Bundesverfassung das Rätoromanische als offizielle Amtssprache für die Beziehungen zwischen der Eidgenossenschaft und den rätoromanischsprachigen Personen. Sowohl der Entwurf eines neuen Bundesgerichtsgesetzes wie auch der Entwurf einer Eidgenössischen Strafprozessordnung tragen dieser Entwicklung Rechnung.

<sup>275</sup> Art. 70 Abs. 2 Bundesverfassung.

<sup>276</sup> BGE 122 I 326.

<sup>277</sup> Siehe dazu Ziffer 121 ff. des vorliegenden Berichts.

<sup>278</sup> A. Auer, G. Malinverni und M. Hottelier, a.a.O., Bd. II, S. 462.

<sup>279</sup> Der Kanton Graubünden z.B. überlässt die Wahl ihrer Verwaltungs- und Unterrichtssprache im Wesentlichen den Gemeinden.

#### 4. GARANTIE HINSICHTLICH DES SPRACHGEBRAUCHS BEI STRAFANGELEGENHEITEN

218. Das Recht jeder einer nationalen Minderheit angehörenden Person unverzüglich in der Sprache, die sie beherrscht, über die Gründe ihrer Festnahme und über die Art und Ursache der gegen sie erhobenen Anschuldigung informiert zu werden, und das Recht, sich in dieser Sprache zu verteidigen, ist in der Schweiz namentlich aufgrund von Artikel 5 und 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention und aufgrund von Artikel 14 des UNO-Paktes über die zivilen und politischen Rechte sowie Artikel 31 Absatz 2 der Bundesverfassung gewährleistet.

219. Diese Rechte sind in der Schweiz nicht nur jedem Angehörigen einer nationalen Minderheit gewährleistet, sondern allgemeiner gefasst jeder Einzelperson.

220. Es sollte angemerkt werden, dass die Schweiz während der Ratifikation der europäischen Menschenrechtskonvention eine Auslegungserklärung abgefasst hat, die darauf hinweist, dass die Unentgeltlichkeit der Dolmetscherkosten den Nutzniesser nicht endgültig von der Zahlung der hervorgegangenen Kosten befreit. Die Gültigkeit dieser Auslegungserklärung wurde sowohl vom Bundesgericht<sup>280</sup> als auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte<sup>281</sup> in Frage gestellt, so dass die Schweiz Artikel 10 Absatz 3 des Rahmenabkommens zum Schutz nationaler Minderheiten vorbehaltlos angenommen hat<sup>282</sup>. Es bleibt zu präzisieren, dass die Schweiz am 24. August 2000 dem Generalsekretär des Europarates den Rückzug ihrer Vorbehalte und auslegenden Erklärungen zu Artikel 6 EMRK notifiziert hat.

---

<sup>280</sup> BGE vom 17.12.1991 in Sachen *G.F. vs. Gericht von Kanton Genf*, veröffentlicht in Schweizerische Zeitschrift für Internationales und Europäisches REcht 2/1992, S. 486 ff.

<sup>281</sup> Urteil vom 22. Mai 1990, *Weber vs. Suisse*, Série A, Bd. 177.

<sup>282</sup> Siehe Botschaft über das Rahmenübereinkommen, BBl 1998 1293, 1315-1316, Ziffer 23. 512.

## ARTIKEL 11

1. **Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihren Familiennamen (Vaternamen) und ihre Vornamen in der Minderheitensprache zu führen, sowie das Recht auf amtliche Anerkennung dieser Namen, wie dies nach der Rechtsordnung der jeweiligen Vertragspartei vorgesehen ist.**
2. **Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, für die Öffentlichkeit sichtbar Schilder, Aufschriften und Inschriften sowie andere Mitteilungen privater Art in ihrer Minderheitensprache anzubringen.**
3. **In Gebieten, die traditionell von einer beträchtlichen Zahl von Angehörigen einer nationalen Minderheit bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien im Rahmen ihrer Rechtsordnung, einschliesslich eventueller Übereinkünfte mit anderen Staaten, und unter Berücksichtigung ihrer besonderen Gegebenheiten, traditionelle Ortsnamen, Strassennamen und andere für die Öffentlichkeit bestimmte topographische Hinweise auch in der Minderheitensprache anzubringen, wenn dafür ausreichende Nachfrage besteht.**

### 1. VERWENDUNG DES NAMENS (ODER FAMILIENNAMENS)

221. Mit dem Recht jeder einer nationalen Minderheit angehörenden Person auf die Verwendung ihres Namens (oder ihres Familiennamens) und ihrer Vornamen sowie dem Recht auf ihre amtliche Anerkennung soll in erster Linie vermieden werden, dass Personen gezwungenermassen ihren Namen aufgeben oder dass eine Namensänderung einzig aufgrund der Tatsache, dass es sich um eine der nationalen Minderheiten angehörende Person handelt, von den Behörden auferlegt wird. In einigen Ländern wurde in der Vergangenheit ein solches Vorgehen praktiziert<sup>283</sup>.

222. Seit 1907 sind diese Rechte in der Schweiz im Zivilgesetzbuch gewährleistet, welches vorschreibt, dass jede Person, deren Name bestritten wird, die Feststellung ihres Rechtes vor dem Richter oder der Richterin verlangen kann<sup>284</sup>. Wird jemand dadurch beeinträchtigt, dass ein anderer sich seinen Namen anmassst, so kann er auf Unterlassung dieser Anmassung klagen, ohne Vorwegnahme einer weiteren Schadenersatzklage<sup>285</sup>. Die Regierung des Wohnsitzkantons kann überdies einer Person die Änderung eines Namens bewilligen, wenn wichtige Gründe vorliegen<sup>286</sup>. In die von den Zivilstandsämtern geführten Register können jedoch nur Buchstaben in lateinischer Schrift eingeschrieben werden<sup>287</sup>. Dabei ist zu bemerken, dass das Recht auf einen Namen auch von Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützt wird.

<sup>283</sup> Siehe Botschaft über das Rahmenübereinkommen, BBl 1998 1293, 1316-1317, Ziffer 23, 52.

<sup>284</sup> Art. 29 Abs. 1 Schweizerischen Zivilgesetzbuch.

<sup>285</sup> Art. 29 Abs. 2 Schweizerischen Zivilgesetzbuch.

<sup>286</sup> Art. 30 Abs. 1 Schweizerischen Zivilgesetzbuch.

<sup>287</sup> Art. 40 Abs. 1 Zivilstandsverordnung vom 1. Juni 1953, SR 211.112.1.

## 2. ABFASSUNG VON SCHILDERN UND ANDERER ÖFFENTLICH SICHTBARER INFORMATIONEN

223. Das Recht auf die Abfassung von Schildern, Aufschriften und anderen für die Öffentlichkeit sichtbaren, privaten Informationen<sup>288</sup> in der Minderheitensprache geht in der Schweiz aus der Sprachenfreiheit hervor. Dieses Recht kann aber nicht verhindern, dass eine solche Aufschrift auch in der amtlichen Landessprache beziehungsweise in den amtlichen Landessprachen verfasst wird.

224. Den Personen einer nationalen Minderheit stehen die von der Bundesverfassung gewährleisteten Grundrechte freier Kommunikation und der Sprachenfreiheit diskriminierungsfrei zu. Die Garantie der freien Äusserung einer Meinung umfasst grundsätzlich auch die freie Wahl der Mittel<sup>289</sup>. So stellen beispielsweise Spruchbänder, Fahnen oder Ansteckknöpfe solche geschützten Meinungsäusserungen dar. Eine Einschränkung der hier angesprochenen Grundrechte bedarf einer gesetzlichen Grundlage und besonderer Anforderungen an das öffentliche Interesse<sup>290</sup>. Zudem muss ein Eingriff verhältnismässig sein und darf den Kerngehalt der Grundrechte nicht verletzen<sup>291</sup>. Bei einer Benützung des öffentlichen Grundes zu ideellen Zwecken ist eine Bewilligungspflicht zulässig, wenn die Nutzung eine Intensität aufweist, welche andere Benutzer erheblich einschränkt und daher die widerstreitenden Interessen koordiniert werden müssen, oder wenn mit der Benützung erhebliche Gefahren für die öffentliche Ordnung verbunden sind<sup>292</sup>. Im vorliegenden Zusammenhang ist überdies allfälligen kantonalen und kommunalen öffentlichrechtlichen Bauvorschriften Rechnung zu tragen, welche zulässige Beschränkungen beinhalten können. Das Bundesgericht befasste sich mit einem Fall, in welchem das Baureglement einer mehrheitlich rätoromanischsprachigen Gemeinde nur Leuchtreklamen in romanischer Sprache erlaubte. Ein Gewerbetreibender, der seine Leuchtreklame auf italienisch anbringen wollte, wehrte sich dagegen. Das Bundesgericht hielt fest, dass angesichts der Bedrohungslage des Rätoromanischen ein ganz erhebliches öffentliches Interesse an Massnahmen zur Erhaltung der heute noch bestehenden rätoromanischen Sprachregionen sowohl hinsichtlich ihrer Ausdehnung als auch ihrer Homogenität anzuerkennen sei und dass im konkreten Fall aufgrund einer sorgfältigen Interessenabwägung ein überwiegendes Interesse an einem Verbot nicht-rätoromanischsprachiger Reklameschilder bestehe<sup>293</sup>.

## 3. ORTSNAMEN

225. Die Festlegung der Ortsnamen fällt grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone, beziehungsweise der Gemeinden. Auf Bundesebene gibt es eine Verordnung über Orts-, Gemeinde- und Stationsnamen<sup>294</sup>. In diesem Erlass wird die Erhebung, Schreibweise und Veränderung von Ortsnamen, Gemeindenamen und Stationsnamen geregelt. Das Hauptkriterium bei der Erhebung und der Änderung dieser Namen ist die Korrektheit. Im Kanton Graubünden wurden einst in der rätoromanischen Region zahlreiche Orts- und Gemeindenamen sowie Amtsbezirke auf Deutsch angegeben. Die

---

<sup>288</sup> Der Begriff „privat“ bezieht sich auf alles, was keinen offiziellen Charakter hat. Siehe Erläuterungsbericht über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, vom Februar 1995, Ziffer 69.

<sup>289</sup> Art. 19 Abs. 2 Internationaler Pakt über die zivilen und politischen Rechte.

<sup>290</sup> Art. 36 Abs. 1 und 2 Bundesverfassung.

<sup>291</sup> Art. 36 Abs. 3 und 4 Bundesverfassung. Der unantastbare Kern der Kommunikationsgrundrechte liegt im Verbot der Zensur.

<sup>292</sup> J.P. Müller, a.a.O., S. 218.

<sup>293</sup> BGE 116 Ia 345.

<sup>294</sup> Verordnung, vom 30. Dezember 1970, über Orts-, Gemeinde- und Stationsnamen, SR 510.625.

Lage hat sich geändert, so dass der Grossteil der Amtsbezirke, Gemeinden und Ortschaften heutzutage ihren ursprünglichen Namen tragen.

## ARTIKEL 12

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

226. Im Bereich Bildung und Forschung wird in diesem Artikel die Philosophie des Rahmenübereinkommens, nämlich die Förderung der Toleranz und des interkulturellen Dialoges, zum Ausdruck gebracht. In diesem Sinne ergänzt er Artikel 6 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens<sup>295</sup>.

227. Die Förderung der Kenntnis von Kultur, Geschichte, Sprache und Religion nationaler Minderheiten über Kontakte zwischen Schülern und Lehrkräften verschiedener Gemeinschaften ist eines der von der Schweiz angewandten Mittel, um ein Gleichgewicht zwischen dem berechtigten Interesse der nationalen Minderheiten hinsichtlich der Wahrung ihrer Identität zu gewährleisten und um die zu diesen Minderheiten gehörenden Personen in die Gesellschaft zu integrieren, damit der soziale Zusammenhalt verstärkt wird.

228. In der Schweiz ist das Schul- und Bildungswesen in erster Linie Angelegenheit der Kantone, die auf unterschiedliche Art und Weise bemüht sind, Verständnis und Toleranz zwischen den Kulturen zu fördern, und die Aktivitäten von privater Seite zur Förderung eines besseren interkulturellen Verständnisses unterstützen. Die schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren hat betont, dass die Schule auf allen Ebenen die Aufgabe hat, die Schüler zum Respekt vor den Mitmenschen, zur Toleranz zwischen Religionsgemeinschaften, ethnischen, gesellschaftlichen und anderen Gemeinschaften und zum Frieden zwischen den Völkern zu erziehen<sup>296</sup>. Der Bund unterstützt im Rahmen seiner Jugendpolitik und über Subventionen mehrere Aktionen auf diesem Gebiet. Die zurzeit durchgeführten Aktionen von Gemeinden, Kantonen und Bund entsprechen den Grundsätzen von Artikel 12 des Rahmenübereinkommens und sollten fortgesetzt werden.

<sup>295</sup> Siehe auch Ziffer 152 ff. des vorliegenden Berichts.

<sup>296</sup> BBl 1992 III 269. Es ist anzumerken, dass die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren damit beschäftigt ist, neue Empfehlungen auszuarbeiten, in welchen sie dazu einlädt, die Koordination der Sprachausbildung in den Grundschulen zu reformieren.

229. Zur Chancengleichheit hinsichtlich des Zugangs zum Bildungswesen für Angehörige von Minderheiten kann gesagt werden, dass in der Schweiz jedes Kind ungeachtet seiner Nationalität, seiner Herkunft oder seines Geschlechts eine hinreichende Ausbildung zu erhalten hat<sup>297</sup>. Die Kostenfreiheit des öffentlichen Schulwesens ist eine unmittelbare Konsequenz des obligatorischen Charakters der öffentlichen Primarschulen<sup>298</sup>, denn ansonsten kann die Pflicht nicht hinreichend sichergestellt werden. Das ist im Interesse jeder Einzelperson, aber auch im Interesse des Staates und es ist insbesondere für eine Demokratie wesentlich, dass die Jugend in Gleichheit aufwächst.

### ARTIKEL 13

- <sup>1</sup> Im Rahmen ihres jeweiligen Bildungssystems erkennen die Vertragsparteien an, dass Angehörige einer nationalen Minderheit das Recht haben, eigene private Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen zu gründen und zu betreiben.***
- <sup>2</sup> Die Ausübung dieses Rechts bringt für die Vertragsparteien keine finanziellen Verpflichtungen mit sich.***

230. Das Recht, eine Privatschule zu gründen, fällt zum Teil in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit gemäss Artikel 27 der Bundesverfassung. Das Mass der Freiheit in Bezug auf die Gründung und Verwaltung einer Privatschule, in der Minderheitensprache unterrichtet wird, hängt vom kantonalen Recht ab.

231. Alle Kantone erkennen ausdrücklich oder stillschweigend die Freiheit an, Privatschulen zu gründen und zu verwalten. Unter der Voraussetzung, dass die gesetzlichen Vorschriften, die einen im Hinblick auf die öffentlichen Schulen angemessenen oder zumindest gleichwertigen Unterricht für die Kinder sicherstellen, eingehalten werden und dass das Erziehungsdepartement des betreffenden Kantons eine Genehmigung erteilt hat, darf theoretisch jede Person Privatunterricht in einer Minderheitensprache veranlassen.

232. Laut Bundesverfassung ist der Unterricht an den öffentlichen Schulen unentgeltlich<sup>299</sup>. Den Privatschulen steht es zu, solange das kantonalen Recht nichts anderes vorschreibt, ein Schulgeld zu erheben<sup>300</sup>.

---

<sup>297</sup> Art. 62 Abs. 2 erster Satz Bundesverfassung.

<sup>298</sup> Art. 62 Abs. 2 zweiten und dritten Satz der Bundesverfassung.

<sup>299</sup> Art. 62 Abs. 2 dritter Satz Bundesverfassung.

<sup>300</sup> M. Borghi, a.a.O., Artikel 27, Vermerk 56.

## ARTIKEL 14

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

233. Der Sprachunterricht war schon immer von wesentlicher Bedeutung<sup>301</sup>. Jedoch haben sich aufgrund von einer beinahe ausschliesslich kantonalen Zuständigkeit für das öffentliche Bildungswesen grosse Unterschiede zwischen den Kantonen ergeben. Zwei allgemein angenommene Richtlinien hinsichtlich des Sprachunterrichts haben sich dennoch an den Schulen durchgesetzt: Die Unterrichtssprache an den öffentlichen Schulen ist die Amtssprache des Gebietes<sup>302</sup> und die zweite Unterrichtssprache ist grundsätzlich eine Landessprache. Diesbezüglich ist hervorzuheben, dass jene Stimme, die sich für Englisch (und nicht mehr für eine Landessprache) als zweite Unterrichtssprache einsetzen, in zahlreiche deutschsprachige Kantone immer stärker werden.

234. Die Förderung des zweisprachigen Unterrichts bildet ein bildungspolitisches Ziel. So sind denn auch Bund und Kantone beauftragt, die zweisprachige Erziehung im Rahmen der Vorbereitung der gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung von Artikel 70 der Bundesverfassung aktiv zu fördern<sup>303</sup>. Das zweisprachige Schulwesen scheint eine entsprechende Lösung in Bezug auf das Recht ungeachtet des sprachlichen Status der betreffenden Gemeinde, Unterricht in der eigenen Sprache zu erhalten. Die zweisprachige Erziehung stellt insbesondere für zweisprachige Regionen eine flexible Lösung dar und gilt immer mehr als geeignete Methode im rätoromanischen Sprachgebiet, die es erlaubt, den Bedürfnissen einer heute zweisprachigen Bevölkerung Rechnung zu tragen und zugleich das Rätoromanische zu fördern. Zweisprachiger Unterricht begünstigt die Entfaltung der Persönlichkeit und die Beseitigung jeglicher Form von Intoleranz und Diskriminierung aufgrund von Sprache. Diese Form ist mit dem Territorialitätsprinzip völlig vereinbar<sup>304</sup>. Der zweisprachige Unterricht ist ebenfalls ein geeignetes Mittel, die Leistungsfähigkeit im Spracherwerb zu erhöhen und Unterrichtsformen anderer Sprachen zu vervollständigen. Der zweisprachige Unterricht wird besonders in den mehrsprachigen Kantonen vermehrt gefördert, was ein wichtiger Beitrag zur interkulturellen Verständigung der nationalen

<sup>301</sup> Eine Vielzahl von parlamentarischen Vorstössen haben die Bedeutung der Ausbildung der Nationalsprachen für das Verständnis zwischen den verschiedenen Sprachregionen in der Schweiz unterstrichen.

<sup>302</sup> In einsprachigen Kantonen ist die Amtssprache des Kantons die an den öffentlichen Schulen erteilte Unterrichtssprache. B. Wilson, *La liberté de la langue des minorités dans l'enseignement*, Basel, Genf, München, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, S. 169-170.

<sup>303</sup> Siehe das Postulat Robert (92.455) vom 18. Dezember 1992: Förderung der zweisprachigen Erziehung.

<sup>304</sup> B. Wilson, a.a.O., S. 283.

Minderheiten der Schweiz darstellt<sup>305</sup>.

## ARTIKEL 15

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

### **1. TEILNAHME NATIONALER MINDERHEITEN AM KULTURELLEN, SOZIALEN UND WIRTSCHAFTLICHEN LEBEN**

235. Die tatsächliche Teilnahme der Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben<sup>306</sup> ist in der schweizerischen Bundesverfassung, in den Kantonsverfassungen sowie in der, für die Schweiz bindenden, Europäischen Menschenrechtskonvention, dem UNO-Pakt über die zivilen und politischen Rechte und dem UNO-Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gewährleistet.

236. Eine Analyse der von diesen unterschiedlichen Rechtsmitteln gewährleisteten Rechte übersteigt den Rahmen des vorliegenden Berichtes. Es sollte hervorgehoben werden, dass „jede Einzelperson“ und somit auch jeder Angehörige einer Minderheit Anspruch auf diese Rechte hat. Tatsächlich wird die Beteiligung der nationalen Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben durch ein sehr hoch entwickeltes Vereinsleben in der Schweiz begünstigt.

### **2. TEILNAHME NATIONALER MINDERHEITEN AN ÖFFENTLICHEN ANGELEGENHEITEN**

237. Hinsichtlich der öffentlichen Angelegenheiten sollte hervorgehoben werden, dass das föderalistische System der Schweiz die Vertretung der in einer bestimmten Region ansässigen Minderheiten innerhalb der eidgenössischen Instanzen sicherstellt und den Kantonen und Gemeinden eine organisatorische Autonomie einräumt. Somit stellt es ein bevorzugtes Mittel dar, das den Anliegen in Artikel 15 des Rahmenübereinkommens entspricht. Die Instrumente der direkten Demokratie gestatten es auch den nationalen Minderheiten, sich Gehör zu verschaffen und ihre eigenen Interessen zu verteidigen.

<sup>305</sup> Es sollte darauf hingewiesen werden, dass Ende der 80er Jahre in den zweisprachigen Kantonen einige Pilotprojekte durchgeführt wurden. In Zürich, Freiburg, Biel, Thun, Sitten, Siders und Neuenburg gibt es bereits Gymnasien, die einen Unterricht bieten, der zu einer Matura mit dem Vermerk „zweisprachig“ führt. Ausserdem wurden an Schulen, die an der Sprachgrenze und zwischen den verschiedenen Sprachregionen liegen, schrittweise Schüleraustausche und Unterricht in gewissen Fächern in der zweiten Sprache eingeführt.

<sup>306</sup> Für eine vollständige und detaillierte Information über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in der Schweiz wird grundsätzlich auf den ersten Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verwiesen.

## 2.1. Vertretung der Minderheiten in den staatlichen Zentralorganen

238. Der Schutz der Minderheiten ist an erster Stelle durch die Vertretung der Minderheiten in den staatlichen Zentralorganen gewährleistet. Sowohl Bundesparlament<sup>307</sup> als auch Bundesrat<sup>308</sup> und Bundesgericht<sup>309</sup> sind derart zusammengestellt, dass sie die unterschiedlichen Bestandteile des Schweizer Staates widerspiegeln.

239. Im Bundesparlament, das aufgrund des fixen Verteilungssystems im Nationalrat 200 Sitze aufweist, haben die kleinen Kantone in jedem Fall Anspruch auf mindestens einen Sitz<sup>310</sup>. Ausserdem begünstigt die Zusammensetzung des Ständerates die kleinen Kantone eindeutig, die gleichermassen wie die grossen Kantone über zwei Vertreterinnen oder Vertreter verfügen. Bei der Wahl der Repräsentanten wird im Allgemeinen darauf geachtet, dass die unterschiedlichen Komponenten des Kantons beispielsweise die beiden Konfessionen und die beiden politischen Hauptströmungen vertreten sind<sup>311</sup>. Ferner ist festzuhalten, dass das schweizerische Parlament entschieden hat, um die Verständigung unter den verschiedenen Sprachgemeinschaften und das Verständnis für die Probleme der Minderheiten zu fördern, seine Frühjahrsession 2001 im Kanton Tessin, statt wie üblich in Bern, durchzuführen. Im gleichen Sinne hat das Parlament bereits 1993 seine Herbstsession in der französischen Schweiz durchgeführt.

240. Was den Bundesrat anbelangt, gilt eine stillschweigend vereinbarte Regel, die besagt, dass von den sieben Mitgliedern des Bundesrates mindestens zwei Mitglieder die französisch- und italienischsprachige Minderheit vertreten. Gemäss einer anderen stillschweigend vereinbarten Regel, die seit 1959 gilt, teilen sich die vier grossen politischen Parteien die sieben Bundesratssitze nach dem Prinzip der sogenannten Zauberformel, die je dreien dieser Parteien zwei Sitze und der vierten einen Sitz zuerkennt. Diese vier Regierungsparteien stellen ungefähr 80% der politischen Macht des Parlaments dar<sup>312</sup>.

241. Die Zusammensetzung des Bundesgerichts spiegelt die unterschiedlichen politischen und konfessionellen Strömungen der Schweiz wider. Die Wahl der Richter verläuft so, dass alle Regionen des Landes vertreten werden<sup>313</sup>.

---

<sup>307</sup> Siehe Ziffer 44 ff. des vorliegenden Berichts.

<sup>308</sup> Siehe Ziffer 39 ff. des vorliegenden Berichts.

<sup>309</sup> Siehe Ziffer 48 ff. des vorliegenden Berichts.

<sup>310</sup> Art. 149 Abs. 4 Bundesverfassung.

<sup>311</sup> Siehe G. Malinverni, a.a.O., S. 360-361.

<sup>312</sup> Siehe G. Malinverni, a.a.O., S. 361-362

<sup>313</sup> Ibid., S. 362

## **2.2. Schutz der Minderheiten im Rahmen der organisatorischen Autonomie der Kantone**

242. In der Schweiz wird der Schutz der Minderheiten an zweiter Stelle auch aufgrund der Autonomie der Kantone in Bezug auf ihre eigene Organisation sichergestellt<sup>314</sup>. Es ist nicht möglich im Folgenden ausführlich auf die Bereiche, die in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen und die eine gerechte Vertretung der Minderheiten gewährleisten, einzugehen, folgende Bereiche sollten jedoch aufgeführt werden: kantonale Einrichtungen (kantonale Wählerschaft, kantonales Parlament, kantonales Gericht), Organisation der Gemeinden und politische Rechte (Wahlrecht, kantonale Volksabstimmung und Volksbegehren).

## **2.3. Schutz der Minderheiten im Rahmen der Ausarbeitung, Annahme und Anwendung des Rechtes**

243. An dritter Stelle sollte erwähnt werden, dass die Teilnahme der Minderheiten an der Ausarbeitung, Annahme und Anwendung des Rechtes sichergestellt ist.

244. Auf der Ebene der Rechtsausarbeitung ist es beispielsweise üblich, repräsentative Organisationen der nationalen Minderheiten bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen, vor allem bei jenen, die die Minderheiten betreffen, zu konsultieren und hinzuzuziehen.

245. Auf Stufe der Verabschiedung des Rechts ist beispielsweise zu bemerken, dass es das Erfordernis der zweifachen Mehrheit von Volk und Ständen für Verfassungsänderungen und die Annahme gesetzgeberischer Texte, die den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften vorsehen, einer Minderheit gestattet, ein von der Mehrheit angenommenes Projekt zu vereiteln<sup>315</sup>. Desgleichen ermächtigt die Ausübung des Referendumsrechts die nationalen Minderheiten dazu, die Verabschiedung einer ihnen nicht genehmen Gesetzgebung zu bekämpfen, indem sie verlangen, dass die Vorlage dem Volk zu Abstimmung unterbreitet werde<sup>316</sup>. Schliesslich ist vor allem auch darauf hinzuweisen, dass aufgrund des Initiativrechtes einer Minderheit der Bevölkerung (eine religiöse, sprachliche oder andere Minderheit, sofern es ihr gelingt, die Unterschriften von 100'000 Stimmberechtigten zusammenzutragen) möglich ist, auf Verfassungsebene eine für sie günstige Bestimmung vorzuschlagen<sup>317</sup>.

246. Schliesslich liegt die Umsetzung des Bundesrechts grundsätzlich in der Zuständigkeit der Kantone<sup>318</sup>. Der Bund hat den Kantonen bei der Ausübung dieser Kompetenz eine möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen und die kantonalen Besonderheiten in Betracht zu ziehen<sup>319</sup>. Darüber hinaus geniessen die Kantone auch eine gewisse Autonomie in Sachen Legislative und Judikatur. Dabei kann die Berücksichtigung der Interessen nationaler Minderheiten im Rahmen dieser Autonomie sichergestellt werden, sei dies nun bei der Anwendung des Bundesrechts, der Verabschiedung neuer Gesetzgebung oder bei der Rechtspflege.

---

<sup>314</sup> Art. 3 und 43 Bundesverfassung.

<sup>315</sup> Art. 140 Abs. 1 lit. a und b und 142 Abs. 2 Bundesverfassung.

<sup>316</sup> Art. 141 Abs. 1 Bundesverfassung.

<sup>317</sup> Art. 138 und 139 Bundesverfassung. Siehe auch Art. 160 Bundesverfassung.

<sup>318</sup> Art. 46 Abs. 1 Bundesverfassung.

<sup>319</sup> Art. 46 Abs. 2 Bundesverfassung.

## ARTIKEL 16

***Die Vertragsparteien sehen von Massnahmen ab, die das Bevölkerungsverhältnis in von Angehörigen nationaler Minderheiten bewohnten Gebieten verändern und darauf gerichtet sind, die Rechte und Freiheiten einzuschränken, die sich aus den in diesem Rahmenabkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben.***

247. Gemäss Artikel 53 der Bundesverfassung wird die Existenz und das Statut der Kantone sowie deren Gebiet vom Bund geschützt. Erstens bedürfen Änderungen im Bestand der Kantone der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung, der betroffenen Kantone sowie von Volk und Ständen. Zweitens benötigt jede Gebietsveränderung eines Kantons ebenfalls die Zustimmung der betreffenden Wählerschaft und anschliessend der Bundesversammlung. Die Bereinigung der kantonalen Grenzen findet in der Regel zwischen den Kantonen statt.

248. Aus dieser Regelung ergibt sich, dass in der Schweiz jegliche Veränderung der Grenzen der Verwaltungsbezirke im Hinblick auf eine Einschränkung der Nutzung der sich aus dem Rahmenübereinkommen ergebenden Rechte und Freiheiten rechtswidrig ist. Die Änderung der Grenzen eines Bezirks im Hinblick auf die Erlangung der Selbständigkeit einer Minderheit ist jedoch möglich<sup>320</sup>. Diesbezüglich gibt es in der Schweiz das Beispiel des Kantons Jura.

249. Im Jahre 1815 wurden die Bezirke des Jura, dessen französischsprachige Bevölkerung mehrheitlich katholisch war - und es auch blieb -, an den mehrheitlich protestantisch und deutschsprachigen Kanton Bern angeschlossen.

250. Diese Minderheit äusserte mehrmals den Wunsch, ein unabhängiger Kanton zu werden. Dazu musste der Kanton Bern jedoch einen Teil seines Gebietes preisgeben. 1970 billigte die Bevölkerung dieses Kantons eine Verfassungsänderung, um in den jurassischen Bezirken die Einrichtung von Plebisziten, welche möglicherweise zur Bildung eines neuen Kantons führen könnten, zu gewähren. Aufgrund der Anwendung der neu angenommenen Bestimmungen fanden drei aufeinander folgende Plebiszite statt.

251. Beim ersten, am 23. Juni 1974, sprach sich die Bevölkerung der sieben jurassischen Bezirke des Kantons Bern für die Schaffung eines neuen Kantons aus. Die Grundlage für einen neuen Kanton war somit geschaffen, nun mussten noch seine Grenzen festgesetzt werden. Dies geschah im zweiten Plebiszit vom 16. März 1975, bei dem jeder Bezirk aufgefordert wurde, sich für oder gegen eine Abspaltung vom Kanton Bern auszusprechen. Die drei nördlichen Bezirke sprachen sich für die Abspaltung, die vier südlichen für die Beibehaltung des *status quo* aus. Bei einem dritten Plebiszit, das im Oktober 1975 stattfand, sprachen sich acht Gemeinden, die sich an der Grenze zwischen den nördlichen und den südlichen Bezirken befanden, für den Anschluss an den neuen Kanton aus, während sechs von ihnen bernisch bleiben wollten.

<sup>320</sup> G. Malinverni, a.a.O., S. 372 ff.

252. Damit ein Neuankömmling aber in den Bund aufgenommen werden konnte, brauchte es noch die Zustimmung der schweizerischen Bevölkerung und der Kantone. Dieses Einverständnis wurde anlässlich des verfassungsmässigen Referendums vom 25. September 1978 gegeben. Eine Wählermehrheit von 82% und alle Kantone sprachen sich für die Bildung des neuen Kantons Jura aus. Gegenstand dieser Abstimmung war die Änderung von Artikel 1 der Bundesverfassung, der die Liste der schweizerischen Kantone umfasst.

253. Als Beispiel für die Änderung der kantonalen Zugehörigkeit eines Gebietes, kann man das Beispiel des Anschlusses des Laufentals an den Kanton Basel-Landschaft anführen.

254. Die Frage des Anschlusses des Laufentals an den Kanton Basel-Landschaft stellte einen langjährigen und von Streitigkeiten geprägten Nebenschauplatz der Jura-Kantonsgründung dar. Der bernische Amtsbezirk Laufen liess sich in den Jura-Plebisziten das Recht des Anschlusses an einen seiner Nachbarkantone (Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Solothurn) offen. Nachdem die Stimmberechtigten des Laufentals 1980 der Option eines Anschlusses an Basel-Landschaft den Vorzug gegeben hatten, lehnten sie im September 1983 den Vertrag zur Aufnahme in den Kanton Basel-Landschaft ab. Im Dezember 1988 ordnete das Bundesgericht eine Wiederholung der Abstimmung an, weil die Berner Regierung in unzulässiger Weise, unter massivem Einsatz öffentlicher Gelder, in den Abstimmungskampf eingegriffen hatte<sup>321</sup>. Am 12. November 1989 stimmten 51,7% der Laufentaler bei einer Stimmbeteiligung von 93,6% dem Aufnahmevertrag und damit dem Übertritt zum Kanton Basel-Landschaft zu. Auch dieses Abstimmungsergebnis wurde beim Bundesgericht angefochten, jedoch ohne Erfolg<sup>322</sup>. Nachdem im September 1991 die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Landschaft ebenfalls die Aufnahme des Laufentals gutgeheissen hatten, stimmten am 26. September 1993 das Schweizervolk und alle Stände dem Bundesbeschluss über den Anschluss des Laufentals an den Kanton Basel-Landschaft zu. Seit dem 1. Januar 1994 ist das Laufental Teil des Kantons Basel-Landschaft<sup>323</sup>.

255. Artikel 53 Absatz 3 der neuen Bundesverfassung beinhaltet insofern eine Änderung gegenüber dem vorherigen Recht, als es um den Wunsch einer Gemeinde geht, den Kanton zu wechseln<sup>324</sup>. Gebietsveränderungen bedürfen immer der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone. Die Genehmigung durch die verfassungsgebende Behörde ist jedoch nicht mehr erforderlich. Gemäss der neuen Bundesverfassung unterliegt die Gebietsveränderung lediglich der Genehmigung durch die Vereinigte Bundesversammlung in Form eines dem fakultativen Referendum unterliegenden Bundesbeschlusses<sup>325</sup>.

---

<sup>321</sup> BGE 114 Ia 427.

<sup>322</sup> BGE 117 Ia 41.

<sup>323</sup> U. Häfelin und W. Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Auflage, Zürich, Schulthess, 1998, N. 236.

<sup>324</sup> Unter dem Einfluss der alten Bundesverfassung hielten die vorherrschende Doktrin und Rechtsprechung dafür, dass die Abtretung einer ganzen Gemeinde an den Nachbarkanton keine einfache Grenzbereinigung bar jeglicher politischer Dimension sei. Dazu besass die Zustimmung des Volkes und der Stände bei der Änderung der Kantonzugehörigkeit einer Gemeinde auch einen konstitutiven Wert, indem sich das Prozedere grundsätzlich nicht von jenem unterschied, dass bei der Gründung eines Kantons oder bei der Änderung der Kantonzugehörigkeit einer Region einzuhalten war. So trat die Berner Gemeinde Vellerat am 1. Juli 1996 dem Kanton Jura bei, nachdem sie dafür von Volk und Ständen unterstützt worden war. Siehe U. Häfelin und W. Haller, a.a.O., Nr. 219.

<sup>325</sup> A. Auer, G. Malinverni und M. Hottelier, a.a.O., Bd. I, S. 317.

## ARTIKEL 17

- <sup>1</sup> Die Vertragsparteien verpflichten sich, nicht in das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten einzugreifen, ungehindert und friedlich Kontakte über Grenzen hinweg zu Personen herzustellen und zu pflegen, die sich rechtmässig in anderen Staaten aufhalten, insbesondere zu Personen mit derselben ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität oder mit demselben kulturellen Erbe.***
- <sup>2</sup> Die Vertragsparteien verpflichten sich, nicht in das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten auf Teilnahme an der Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene einzugreifen.***

256. Dieser Artikel enthält zwei wichtige Verpflichtungen für die Beibehaltung und die Entwicklung der Kultur Angehöriger nationaler Minderheiten und für den Schutz ihrer Identität, wie in Artikel 5 des Rahmenübereinkommens vorgesehen. Das Recht Angehöriger nationaler Minderheiten, frei und friedfertig, ausserhalb der Landesgrenzen Kontakte aufzunehmen und zu unterhalten sowie das Recht, an Aktivitäten nationaler oder internationaler nichtstaatlicher Organisationen teilzunehmen, gründen zu einem grossen Teil auf den Paragraphen 32.4 und 32.6 des Kopenhagener Dokumentes über menschliche Dimensionen der OSZE. Diese verdeutlichen die Rechte, die sich aus der freien Meinungsäusserung und der Vereinigungsfreiheit ergeben, die in der Schweiz aufgrund des Verfassungsrechts, der Europäischen Menschenrechtskonvention und des UNO-Paktes über die zivilen und politischen Rechte gewährleistet werden.

## ARTIKEL 18

- <sup>1</sup> Die Vertragsparteien bemühen sich, erforderlichenfalls zwei- und mehrseitige Übereinkünfte mit anderen Staaten, insbesondere Nachbarstaaten, zu schliessen, um den Schutz von Angehörigen der betroffenen nationalen Minderheiten sicherzustellen.***
- <sup>2</sup> Gegebenenfalls treffen die Vertragsparteien Massnahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.***

257. Diese Bestimmung ermutigt die Teilnehmerstaaten, dort wo besondere Situationen es rechtfertigen, bilaterale und multilaterale Abkommen zum Schutz der nationalen Minderheiten zu schliessen. Dies soll es den Staaten ermöglichen, ausgehend von den Grundsätzen des Rahmenübereinkommens, "massgeschneiderte" Lösungen für die spezifischen Probleme, auf die sie gestossen sind, zu finden. Es handelt sich hierbei um ein wichtiges Mittel zur Schlichtung oder Vermeidung von zwischenstaatlichen Differenzen, die mit nationalen Minderheiten im Zusammenhang stehen. Hier kann auf die verschiedenen Abkommen, welche die Schweiz in diesem Sinne geschlossen hat, verwiesen werden<sup>326</sup>.

<sup>326</sup> Siehe Ziffer 78 des vorliegenden Berichts.

258. Artikel 18 des Rahmenübereinkommens fördert auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und entspricht in dieser Hinsicht der Politik des Bundesrats, wie sie in dessen Bericht vom 7. März 1994 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Teilnahme der Kantone an der Aussenpolitik definiert wird<sup>327</sup>. Hier darf angefügt werden, dass die Schweiz auch anderen Instrumenten – wie z.B. dem Übereinkommen von Madrid vom 21. Mai 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, oder dem Übereinkommen von Karlsruhe vom 23. Januar 1996 zwischen dem schweizerischen Bundesrat, handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung der französischen Republik und der Regierung des Grossherzogtums Luxemburg, über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen – beigetreten ist, die u.a. die Förderung einer harmonischeren wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Grenzregionen bezwecken. Dazu ist auch zu bemerken, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Zuständigkeit der Kantone liegt, die sie mit der Unterstützung des Bundes ausführen, und zwar namentlich im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG.

## ARTIKEL 19 bis 32

259. Die Bestimmungen mit Bezug auf mögliche Abweichungen von den Grundsätzen des Rahmenübereinkommens (Art. 19) sowie der Auslegung und Anwendung dieses Übereinkommens (Art. 20 bis 23) bedürfen keines zusätzlichen Kommentars. Dasselbe gilt für die Bestimmungen in Bezug auf die Kontrolleinrichtung zur Überwachung der Durchführung des Rahmenübereinkommens von Seiten der Parteien (Art. 24 bis 26) und für die Schlussbestimmungen (Art. 27 bis 32).

---

<sup>327</sup> Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik, vom 7. März 1994, BBl 1994 II 620.