



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Zusammenfassung

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

von Prof. em. Walter Kälin und lic. iur. Reto Locher, Rechtsanwalt MA in Public Management & Policy, 27. Januar 2016

Das wichtigste in Kürze

- Um als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens des Europarates anerkannt zu werden, muss eine Gruppe im Vergleich zur Restbevölkerung des Landes zahlenmässig unterlegen, seit mehreren Generationen im Land präsent sein und den Willen haben das zu bewahren, was ihre Identität ausmacht (namentlich Religion, Sprache und Traditionen). Zudem können sich nur Personen mit Schweizer Bürgerrecht auf das Rahmenübereinkommen berufen.
- Bis heute wurde noch nie ein Gesuch um Anerkennung als nationale Minderheit eingereicht. Somit existiert auch kein spezielles Anerkennungsverfahren, weshalb im Falle der Lancierung eines Anerkennungsprozesses voraussichtlich eine ad hoc zusammengesetzte Arbeitsgruppe mehrerer Bundesämter geschaffen werden würde. Zudem würden die Kantone bzw. Gemeinden vor einer allfälligen Anerkennung konsultiert werden, da diese für einen grossen Teil der Umsetzungsfragen zuständig wären.
- Mögliche aus einer Anerkennung als nationale Minderheit abgeleitete Folgen wären etwa die Anerkennung des Romanes als territorial nicht gebundene Sprache oder im Bildungsbereich Sensibilisierungsmassnahmen für die Geschichte, Kultur und das den Roma widerfahrene Unrecht.
- Die Anerkennung als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens ist letztlich nicht eine juristische, sondern eine politische Frage ist.

Auftrag

Die in der Schweiz lebenden, sesshaften Roma sehen sich sowohl im Alltag als auch in den Medien mit Vorurteilen konfrontiert. Im Auftrag der Rroma Foundation wurde das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) deshalb mit der Abklärung mandatiert, welche Möglichkeiten für die Anerkennung der in der Schweiz lebenden Roma als Minderheit bestehen. Gemäss den Angaben der Auftraggeber leben ca. 80'000-100'000 Roma in der Schweiz, von denen eine Vielzahl das Schweizer Bürgerrecht besitzt. Deren Anerkennung als eigenständige Gruppe und Minderheit in der Schweiz wäre hilfreich zur Beseitigung dieses Stigmas und könnte viele Romas dazu bewegen, sich zu ihrer Identität zu bekennen. Zudem würde es höchstwahrscheinlich auch die Förderung der Kultur und Sprache der Roma vereinfachen. Schliesslich sind die Schweizer Roma in politischen Gremien und ausserparlamentarischen Kommissionen nur mangelhaft repräsentiert und werden nicht systematisch in sie betreffende Vernehmlassungsverfahren einbezogen, was sich durch eine Anerkennung als Minderheit ändern dürfte.

Nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens des Europarates

In der Schweiz sind derzeit einzig die Mitglieder der jüdischen Gemeinschaft sowie die Fahrenden als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (nachfolgend: Rahmenübereinkommen) anerkannt. Bei den Fahrenden, zu welchen die Behörden Jenische und Sinti (Manouches) zählen, ist dieser Schutz nicht an deren Herkunft und Sprache, sondern an ihre fahrende Lebensweise und Kultur angeknüpft. Die sesshaften Roma sind somit nicht vom Schutz des Rahmenübereinkommens erfasst und werden von den Behörden nicht als eigenständige (nationale) Minderheit akzeptiert und anerkannt. Das Kernstück des Kurzgutachtens besteht denn auch in der Analyse der Voraussetzungen für die Anerkennung als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens. Dieses schützt die Existenz nationaler Minderheiten, indem die Vertragsstaaten die notwendigen Voraussetzungen für die Erhaltung und Entwicklung der Kultur und Identität der jeweiligen Minderheit schaffen und fördern.

In der Botschaft zur Ratifikation des Rahmenübereinkommens hat die Schweiz eine auslegende Erklärung abgegeben, was sie als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens versteht, nämlich 1) „Gruppen von Personen, die dem Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons zahlenmässig unterlegen sind“ und welche 2) die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, die 3) „seit langem bestehende, feste dauerhafte Bindungen zur Schweiz pflegen“ und die schliesslich 4) „vom Willen beseelt sind, das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache“. Die Schweiz hat in der Botschaft auch festgehalten, dass diese Voraussetzungen von der jüdischen Minderheit und den Fahrenden erfüllt werden und diese deshalb als nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens anerkannt werden. Die Definition des Begriffs der „nationalen Minderheit“, den die Schweiz gewählt hat, ist allerdings offen, d.h. es können neue Minderheiten anerkannt werden, falls sie die in der auslegenden Erklärung erwähnten Kriterien erfüllen.

Analyse der Voraussetzungen im Einzelnen

Die einzelnen Voraussetzungen der auslegenden Erklärung der Schweiz werden im Kurzgutachten näher analysiert, um den Auftraggebern aufzuzeigen, was sie konkret belegen müssen, damit ein Anerkennungsgesuch gute Erfolgsaussichten hätte. Dabei sind die ersten beiden Kriterien, d.h. die „zahlenmässig unterlegene Gruppe“ (dies trifft bei den Schweizer Roma offensichtlich zu) und jenes der „schweizerischen Staatsangehörigkeit“ (die ausländische Wohnbevölkerung wird vom Schutz des Übereinkommens nicht einbezogen) unproblematisch. Gemäss dem dritten Erfordernis müssen seit langem bestehende, feste dauerhafte Bindungen zur Schweiz gepflegt werden. Diesbezüglich ergab die Analyse, dass die Roma belegen müssen, dass sie als Gemeinschaft seit dem späten 19. Jahrhundert in der Schweiz präsent waren und über entsprechende Strukturen verfügten, die sie als Teil eines grösseren sozialen Gefüges erscheinen lassen. Dabei muss auch die Zahl der Roma (ohne Sinti bzw. Manouches) mit Schweizer Staatsbürgerschaft belegt werden. Das vierte Kriterium des Willens „das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht“ erfordert zum einen die Unterstützung des Anerkennungsantrages möglichst aller in der Schweiz existierender Organisationen der Roma. Zum anderen muss belegt werden, dass die kulturellen Traditionen nach wie vor gelebt werden.

Anerkennungsverfahren

Spezielle Vorgaben zum Anerkennungsverfahren existieren nicht, denn bis heute wurde noch nie ein entsprechendes Anerkennungsgesuch eingereicht. Gemäss den Angaben des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten EDA würde im Falle der Lancierung des Anerkennungsprozesses voraussichtlich eine ad hoc zusammengesetzte Arbeitsgruppe mehrerer Bundesämter geschaffen. Zudem würden die Kantone bzw. Gemeinden vor einer allfälligen Anerkennung konsultiert werden, da diese für einen grossen Teil der Umsetzungsfragen zuständig wären. Im Hinblick auf einen positiven Anerkennungsentscheid wäre es deshalb wichtig, dass zumindest einige Kantone und Gemeinden mit Roma-Bevölkerung im Vernehmlassungsverfahren positive Stellungnahmen abgeben. Bei einem positiven Entscheid könnte die Schweiz im Rahmen des ordentlichen Staatenberichtsverfahrens dem für die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zuständigen Beratenden Ausschuss mitteilen, dass sie nun im Sinne der nicht abschliessenden Aufzählung gemäss auslegender Erklärung auch die nicht fahrenden Schweizer Roma als nationale Minderheit anerkenne.

Mögliche Folgen einer Anerkennung

Das Kurzgutachten beschäftigt sich weiter mit allfälligen Folgen einer Anerkennung als nationale Minderheit. Das Rahmenübereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten in einem allgemeinen Sinn, die Bedingungen zu fördern, die für die Pflege und Weiterentwicklung der Kultur wichtig sind, jedoch – im Gegensatz zur Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen (nachfolgend: Sprachencharta) – nicht zu bestimmten Massnahmen. Zudem müssen die eingeforderten Rechte einem tatsächlichen Bedürfnis entsprechen und hängen davon ab, ob die Mitgliedstaaten die Möglichkeiten und Ressourcen haben, diese zu erfüllen. Mögliche daraus abgeleitete Folgen wären etwa die Anerkennung des Romanes als territorial nicht gebundene Sprache oder im Bildungsbereich die Sensibilisierung für die Geschichte und Kultur und das den

Roma widerfahrene Unrecht (Rassismus und Diskriminierung) im Rahmen der Lehrerausbildung, bei der Gestaltung der Lehrpläne und in der Ausarbeitung von Lehrmitteln.

Weitere im Kurzgutachten behandelte Themen

Des Weiteren werden Aspekte wie der Einbezug der Schweizer Roma in die Arbeitsgruppe zur Förderung der Kultur der Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz thematisiert. Diese Arbeitsgruppe wurde aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses gegründet und im Jahr 2014 eingesetzt. Darin nehmen sowohl Vertreterinnen und Vertreter der Fahrenden und der Roma als auch solche des Bundes, der Kantone sowie des Städteverbandes Einsitz. Ein wesentlicher Bestandteil ihrer Aktivitäten besteht darin, einen Aktionsplan zur Verbesserung der Lebensbedingungen der betroffenen Gruppen zu erarbeiten. Dabei bietet die Arbeitsgruppe für die Schweizer Roma eine Gelegenheit, ihre spezifischen Bedürfnisse und Anliegen den Behörden gegenüber einzubringen und das politische Terrain für eine allfällige Anerkennung als Minderheit vorzubereiten.

Die Sprachencharta, welche die Sprachenvielfalt schützt, und die auch sogenannte „territorial nicht gebundene Sprachen“ wie das Romanes unter Schutz stellen kann, wird im Kurzgutachten ebenfalls behandelt. In der Schweiz sind derzeit das Jiddische und das Jenische als derartige Minderheitensprachen anerkannt, und in 13 der 25 Vertragsstaaten der Sprachencharta wird auch das Romanes als Minderheitensprache geschützt. Eine Anerkennung würde namentlich den Nachweis des alltäglichen tatsächlichen Gebrauchs des Romanes durch einen relevanten Teil der Schweizer Roma erfordern, die über mehrere Generationen erfolgt sein müsste. Eine Anerkennung hätte etwa zur Folge, dass Roma-Organisationen mit konkreten Bedürfnissen und Forderungen zum Schutz des Romanes an die Behörden treten könnten, beispielsweise im Hinblick auf die Mitfinanzierung kultureller Projekte.

Schliesslich äussert sich das Kurzgutachten zum Minderheitenschutz, der durch Art. 27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Zivilpakt) gewährt wird. Dieser schützt Minderheiten namentlich davor, dass der Staat in ihr kulturelles Leben oder in das Recht eingreift, ihre eigene Sprache zu pflegen. Dessen Relevanz für die Schweizer Roma ist jedoch nur gering, denn derartige Eingriffe sind in der Schweiz eher unwahrscheinlich. Zudem lassen sich daraus kaum Ansprüche auf Förderungsmassnahmen des Staates ableiten.

Empfehlung an die Auftraggeber

Zusammenfassend empfiehlt das Kurzgutachten der Rroma Foundation, vor der Einreichung eines formellen Anerkennungsgesuches ihre eigene Studie über die Roma in der Schweiz abzuwarten. Diese wird derzeit erarbeitet und soll Klarheit über die faktischen Gegebenheiten schaffen. Falls es den Roma gelingt, die erläuterten Kriterien der erklärenden Auslegung der Schweiz nachzuweisen, werden die Chancen für eine Anerkennung als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens als gut eingeschätzt. Es gilt jedoch darauf hinzuweisen, dass die Anerkennung letztlich nicht eine juristische, sondern eine politische Frage ist. Das Gesuch ist bei der Direktion für Völkerrecht einzureichen, die es an die verschiedenen zuständigen Organisationseinheiten des Bundes weiterleiten wird.