



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Rahmenübereinkommen des Europarats zum
Schutz nationaler Minderheiten
Stellungnahme der Schweiz zum zweiten
Gutachten des Beratenden Ausschusses**

August 2008

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS	2
EINLEITUNG	6
ZWEITES GUTACHTEN ÜBER DIE SCHWEIZ	8
ZUSAMMENFASSUNG.....	8
ZWEITES GUTACHTEN ÜBER DIE SCHWEIZ	9
I. DIE WICHTIGSTEN FESTSTELLUNGEN	10
1. Überwachungsverfahren	10
2. Institutioneller und rechtlicher Rahmen.....	10
3. Diskriminierung.....	11
4. Beziehungen zwischen den Bevölkerungsgruppen	12
5. Bildung	12
6. Erhaltung der Identität der Fahrenden	13
7. Mitwirkung	13
II. FESTSTELLUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN	15
8. Artikel 3 des Rahmenübereinkommens	15
8.1. Definition des Begriffs der «nationalen Minderheiten»	15
8.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	15
8.1.2. Gegenwärtige Situation.....	15
8.1.2.1. a) Positive Entwicklungen	15
8.1.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	16
8.1.3. Empfehlung	16
8.2. Kriterium der Staatsbürgerschaft.....	16
8.2.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	16
8.2.2. Gegenwärtige Situation.....	16
8.2.3. Empfehlungen	17
9. Artikel 4 des Rahmenübereinkommens	17
9.1. Gesetzgeberische Entwicklung auf dem Gebiet der Diskriminierung	17
9.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	17
9.1.2. Gegenwärtige Situation.....	17
9.1.2.1. a) Positive Entwicklungen	17
9.1.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	17
9.1.3. Empfehlung	18
9.2. Institutioneller Rahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung	18
9.2.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	18
9.2.2. Gegenwärtige Situation.....	19
9.2.2.1. a) Positive Entwicklungen	19
9.2.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	19
9.2.3. Empfehlung	20
9.3. Situation im Bereich der Diskriminierung und Gleichstellung.....	20
9.3.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	20
9.3.2. Gegenwärtige Situation.....	20
9.3.2.1. a) Positive Entwicklungen	20
9.3.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	21
9.3.3. Empfehlung	21
10. Artikel 5 des Rahmenübereinkommens	21
10.1. Rechtlicher und institutioneller Rahmen für den Minderheitenschutz	21
10.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	21
10.1.2. Gegenwärtige Situation.....	21
10.1.2.1. a) Positive Entwicklungen	21
10.1.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	22
10.1.3. Empfehlungen	23
10.2. Erhaltung der Identität der Fahrenden.....	24
10.2.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	24
10.2.2. Gegenwärtige Situation.....	24

10.2.2.1. a) Positive Entwicklungen	24
10.2.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	24
10.2.3. Empfehlungen	25
10.3. Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende	25
10.3.1. Gegenwärtige Situation.....	26
10.3.1.1. a) Positive Entwicklungen	26
10.3.1.2. b) Ungelöste Fragen.....	27
10.3.2. Empfehlungen	30
11. Artikel 6 des Rahmenübereinkommens	31
11.1. Förderung der Toleranz.....	31
11.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	31
11.1.2. Gegenwärtige Situation.....	31
11.1.2.1. a) Positive Entwicklungen	31
11.1.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	32
11.1.3. Empfehlungen	33
11.2. Schutz vor diskriminierenden und antisemitischen Handlungen	33
11.2.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	33
11.2.2. Gegenwärtige Situation.....	33
11.2.2.1. Positive Entwicklungen.....	33
11.2.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	34
11.2.3. Empfehlungen	35
12. Artikel 9 des Rahmenübereinkommens	36
12.1. Radio- und Fernsehprogramme	36
12.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	36
12.1.2. Gegenwärtige Situation.....	36
12.1.2.1. a) Positive Entwicklungen	36
12.1.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	36
12.1.3. Empfehlung	36
12.2. Printmedien.....	36
12.2.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	36
12.2.2. Gegenwärtige Situation.....	36
12.2.2.1. a) Positive Entwicklungen	36
12.2.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	37
12.2.3. Empfehlung	37
12.3. Medien und Fahrende	37
12.3.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	37
12.3.2. Gegenwärtige Situation.....	37
12.3.3. Empfehlung	37
13. Artikel 10 des Rahmenübereinkommens	37
13.1. Verwendung der Sprachen im Verkehr mit den Bundesbehörden.....	37
13.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	37
13.1.2. Gegenwärtige Situation.....	38
13.1.2.1. a) Positive Entwicklungen	38
13.1.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	38
13.1.3. Empfehlung	38
13.2. Verwendung der Sprachen im Verkehr mit den Behörden zweisprachiger Kantone	39
13.2.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	39
13.2.2. Gegenwärtige Situation.....	39
13.2.2.1. a) Positive Entwicklungen	39
13.2.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	40
13.2.3. Empfehlung	40
13.3. Verwendung der Sprachen im Verkehr mit den Behörden im Kanton Graubünden	40
13.3.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	40
13.3.2. Gegenwärtige Situation.....	41
13.3.2.1. a) Positive Entwicklungen	41
13.3.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	41
13.3.3. Empfehlung	41

14. Artikel 11 des Rahmenübereinkommens	41
14.1. Für die Öffentlichkeit sichtbare private Anschriften	41
14.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	41
14.1.2. Gegenwärtige Situation.....	41
14.1.2.1. Positive Entwicklungen.....	42
15. Artikel 12 des Rahmenübereinkommens	42
15.1. Harmonisierung des Sprachenunterrichts	42
15.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	42
15.1.2. Gegenwärtige Situation.....	42
15.1.2.1. a) Positive Entwicklungen	42
15.1.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	43
15.1.3. Empfehlung	43
15.2. Berücksichtigung der jüdischen Geschichte und Kultur in den Lehrplänen	43
15.2.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	43
15.2.2. Gegenwärtige Situation.....	44
15.2.2.1. Positive Entwicklungen.....	44
15.3. Förderung von Sprache und Kultur der Fahrenden.....	44
15.3.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	44
15.3.2. Gegenwärtige Situation.....	44
15.3.3. Empfehlungen	44
16. Artikel 13 des Rahmenübereinkommens	46
16.1. Unterrichtssprache an Privatschulen.....	46
16.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	46
16.1.2. Gegenwärtige Situation.....	46
16.1.3. Empfehlung	46
17. Artikel 14 des Rahmenübereinkommens	46
17.1. Unterricht in den Minderheitensprachen.....	46
17.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	46
17.1.2. Gegenwärtige Situation.....	46
17.1.2.1. a) Positive Entwicklungen	46
17.1.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	47
17.1.3. Empfehlung	48
17.2. Unterrichtssprache in Primarschulen der zweisprachigen Kantone.....	49
17.2.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	49
17.2.2. Gegenwärtige Situation.....	49
17.2.2.1. a) Positive Entwicklungen	49
17.2.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	50
17.2.3. Empfehlung	50
17.3. Unterrichtssprache an den Primarschulen des Kantons Graubünden	50
17.3.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	50
17.3.2. Gegenwärtige Situation.....	50
17.3.2.1. a) Positive Entwicklungen	50
17.3.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	51
17.3.3. Empfehlung	51
18. Artikel 15 des Rahmenübereinkommens	51
18.1. Vertretung von Minderheiten in der Bundesverwaltung	51
18.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	51
18.1.2. Gegenwärtige Situation.....	51
18.1.2.1. a) Positive Entwicklungen	51
18.1.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	52
18.1.3. Empfehlung	52
18.2. Teilnahme am sozialen und wirtschaftlichen Leben.....	52
18.2.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	52
18.2.2. Gegenwärtige Situation.....	53
18.2.2.1. Positive Entwicklungen.....	53
18.2.3. Empfehlung	53
18.3. Mitwirkungsmechanismen für Fahrende.....	53

18.3.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus.....	53
18.3.2. Gegenwärtige Situation.....	54
18.3.2.1. a) Positive Entwicklungen	54
18.3.2.2. b) Ungelöste Fragen.....	54
18.3.3. Empfehlungen	55
19. Artikel 17 und 18 des Rahmenübereinkommens	55
19.1. Auswirkung der geltenden bilateralen Abkommen auf die Fahrenden.....	55
19.1.1. Gegenwärtige Situation.....	55
19.1.2. Empfehlung	56
III. SCHLUSSBEMERKUNGEN	57
20. Positive Entwicklungen.....	57
21. Themen, die zu Besorgnis Anlass geben	58
22. Empfehlungen	59

EINLEITUNG

Der Beratende Ausschuss des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten verabschiedete an seiner 31. Tagung am 29. Februar 2008 sein zweites Gutachten über die Schweiz und übermittelte es am 25. April 2008 an den ständigen Vertreter der Schweiz beim Europarat. Dabei wurde die Schweiz um Stellungnahme bis zum 25. August 2008 ersucht.

Die Schweiz stellt mit Befriedigung fest, dass die Delegation des Beratenden Ausschusses, die unser Land vom 19. bis 21. November 2007 offiziell besuchte, zahlreiche Vertreter der Bundesverwaltung, der kantonalen Behörden, der Minderheiten und der NGO treffen konnte. Sie freut sich auch, dass der Beratende Ausschuss bei seinem Besuch zu seiner Zufriedenheit alle erforderlichen Informationen erhielt, um die Situation der nationalen Minderheiten zu prüfen. Die Schweiz legt grossen Wert auf einen konstruktiven Dialog zwischen dem Beratenden Ausschuss und den Schweizer Behörden.

Die Schweiz hat das zweite Gutachten des Beratenden Ausschusses zur Schweiz mit grossem Interesse zur Kenntnis genommen. Die detaillierten und fundierten Feststellungen des Beratenden Ausschusses zeigen, dass er die Situation der Minderheiten in der Schweiz seriös geprüft und sich mit den wichtigen Fragen und Problemen auseinandergesetzt hat. Die Schweiz schätzt es, dass man ihr die Möglichkeit gibt, zum Gutachten Stellung zu nehmen.

Die Stellungnahme an die Behörden des Europarats erfolgt im Namen des schweizerischen Bundesrates, der für die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen verantwortlich ist, die der Schweiz aus dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten erwachsen. Gewisse Stellungnahmen stammen von den Kantonen, wenn die Anwendung des Rahmenübereinkommens in deren Zuständigkeit fällt.

Die Stellungnahme wurde von der Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten in enger Zusammenarbeit mit den folgenden Dienststellen der Bundesverwaltung verfasst:

- Politische Direktion des Departements für auswärtige Angelegenheiten
- Bundesamt für Kultur
- Generalsekretariat des Departements des Innern
- Fachstelle für Rassismusbekämpfung
- Bundesamt für Statistik
- Bundesamt für Justiz
- Bundesamt für Migration
- Staatssekretariat für Wirtschaft
- Eidgenössisches Personalamt
- Bundesamt für Kommunikation
- Bundesamt für Raumentwicklung
- armasuisse
- Zentrale Sprachdienste der Bundeskanzlei.

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, eine dem Departement des Innern unterstellte ausserparlamentarische Kommission, war ebenfalls an der Ausarbeitung der Stellungnahme beteiligt.

Wie erwähnt, wurden alle Kantone sowie die Konferenz der Kantonsregierungen, die Schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz und die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz um Stellungnahme ersucht.

Die vorliegenden Ausführungen wurden wie der zweite Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens in den drei Amtssprachen der Schweiz verfasst (Französisch, Deutsch und Italienisch). Das zweite Gutachten des Beratenden Ausschusses, das in Französisch und Englisch vorliegt, wurde von der Bundesverwaltung auch ins Deutsche und Italienische übersetzt. Alle Dokumente werden auf der offiziellen Website des Departements für auswärtige Angelegenheiten veröffentlicht und können dort von der breiten Öffentlichkeit eingesehen werden.

Bevor sie zu den Feststellungen und Empfehlungen des Beratenden Ausschusses Stellung nimmt, möchte die Schweiz ihre Position bezüglich des persönlichen Geltungsbereichs des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten nochmals darlegen. Gemäss der auslegenden Erklärung, die die Schweiz bei der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens zulässigerweise abgegeben hat, beziehen sich ihre internationalen Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens formell nur auf Personen mit schweizerischer Staatsangehörigkeit, die zudem seit langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz pflegen und vom Willen beseelt sind, zusammen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht.

Diese kumulativen Kriterien erfüllen heute nur von die Sprachminderheiten, die Fahren den und die Mitglieder der jüdischen Gemeinde. Da Staatsangehörige aus Drittländern nicht unter den Schutzbereich des Rahmenübereinkommens fallen, nimmt die Schweiz die Feststellungen des Beratenden Ausschusses über den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts und die Behandlung von eingewanderten Personen und gewissen Ausländergruppen mit Vorbehalt entgegen. Ohne die Probleme, die den Feststellungen zugrunde liegen, leugnen zu wollen, ist die Schweiz der Auffassung, dass dieser Problembereich nicht unter das Thema des Schutzes nationaler Minderheiten fällt, sondern besser aufgehoben ist bei Organen für die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenhass und Intoleranz und ganz allgemein bei Gremien, welche sich mit den Rechten von Migrantinnen und Migranten befassen.

Aus praktischen Gründen wurden die Ausführungen der Schweizer Behörden direkt in das Dokument des zweiten Gutachtens über die Schweiz integriert. Die Ausführungen sind rosa markiert. Da die wichtigsten Feststellungen des Beratenden Ausschusses (Kapitel I) eine Zusammenfassung der detaillierten Ausführungen zu den einzelnen Artikeln von Kapitel II sind, wurden nur letztere kommentiert. Kapitel I enthält jedoch einen Verweis auf die entsprechenden Ausführungen.

BERATENDER AUSSCHUSS ZUM RAHMENÜBEREINKOMMEN ZUM SCHUTZ NATIONALER MINDERHEITEN ZWEITES GUTACHTEN ÜBER DIE SCHWEIZ ZUSAMMENFASSUNG

Der Schutz der Angehörigen sprachlicher Minderheiten ist in der Schweiz dank der institutionellen Vorkehrungen und des föderalistischen Systems, die diesen Personen effektive Mitwirkung auf allen Ebenen garantieren, hoch entwickelt. In den letzten Jahren nahmen mehrere Kantone umfangreiche Verfassungsreformen vor, und es wurden auf Bundes- und Kantonsebene wichtige Gesetze verabschiedet. Dies stärkte die Rechtssicherheit im Zusammenhang mit der Verwendung von Sprachen im amtlichen Verkehr. Namentlich für das Italienische und das Rätoromanische besteht nun dank der Verabschiedung einer umfassenden Gesetzgebung auf Bundesebene und im Kanton Graubünden ein erhöhter Schutz. Diese neuen Garantien sind nunmehr in die Praxis umzusetzen.

Die allgemeinen Sparmassnahmen im öffentlichen Sektor wirken sich nachteilig auf die Institutionen aus, die den Schutz der Menschenrechte und der Minderheiten gewährleisten sollen, und die Debatte über die mögliche Einrichtung einer Ombudsstelle oder einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution hat bisher noch nicht zu konkreten Ergebnissen geführt.

Obwohl die Unterrichtssprache und der Unterricht in den Landessprachen eng mit der herkömmlichen sprachlichen Zusammensetzung der Gebiete verbunden sind, wurden begrüssenswerte Anstrengungen unternommen, um den Ausbau des Sprachenunterrichts in der obligatorischen Schule interkantonal zu koordinieren. Dies dürfte in allen Kantonen den früheren Erwerb von Sprachkompetenzen fördern und darüber hinaus sicherstellen, dass die Ausweitung des Englischunterrichts nicht auf Kosten der Landessprachen erfolgt. Nicht verbessert hat sich hingegen die allgemeine Situation von italienisch- und rätoromanischsprachigen Personen, die ausserhalb ihrer traditionell angestammten Gebiete leben, beim Zugang zu Sprachenunterricht oder Unterstützung für ihre Sprache und Kultur.

Die zunehmende, tägliche Verwendung des Italienischen und des Rätoromanischen in amtlichen Kontexten ist von wesentlicher Bedeutung für die Erhaltung der Identität Graubündens, die auch weiterhin eine Herausforderung bildet. Dank dem neuen Sprachengesetz können die Behörden und die betreffenden sprachlichen Minderheiten dafür sorgen, dass diese Sprachen eine dem Deutschen gleichwertige Rechtsstellung geniessen, wie es die Kantonsverfassung vorschreibt.

2006 veröffentlichte die Regierung einen Bericht über die Situation der Fahrenden in der Schweiz, in dem das Problem erstmals umfassend angegangen wurde. Dennoch sind die Fahrenden in der Schweiz noch immer mit zahlreichen Problemen konfrontiert, und die Erhaltung ihrer Identität ist gefährdet, da es für viele von ihnen immer schwieriger wird, ihre nomadische oder halbnomadische Lebensweise zu pflegen. Daher müssen die Bemühungen verstärkt werden, um die Kantone zu veranlassen, prioritär neue Durchgangs- und Standplätze einzurichten. Ausserdem kann vor allem auf kantonaler und lokaler Ebene die Mitwirkung der Fahrenden in Entscheidungsprozessen noch ausgebaut werden.

ZWEITES GUTACHTEN ÜBER DIE SCHWEIZ

1. Der Beratende Ausschuss verabschiedete dieses Gutachten am 29. Februar 2008 in Übereinstimmung mit Artikel 26 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens und Regel 23 der Resolution (97) 10 des Ministerkomitees. Die Schlussfolgerungen beruhen auf den Informationen im Staatenbericht, welcher am 31. Januar 2008 einging, sowie auf weiteren schriftlichen Unterlagen und auf den Informationen, die der Beratende Ausschuss bei seinen Kontakten mit staatlichen und nichtstaatlichen Stellen anlässlich seines Besuchs in Bern und Freiburg vom 19.–21. November 2007 einholen konnte.

Der zweite Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens wurde am 31. Januar **2007** und nicht 2008 eingereicht.

2. Kapitel I des Gutachtens enthält die wichtigsten Feststellungen des Beratenden Ausschuss zu wesentlichen Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Rahmenübereinkommens in der Schweiz. Sie beziehen sich auf die ausführlicheren Ausführungen zu den einzelnen Artikeln in Kapitel II, das auf die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens eingeht, zu denen der Beratende Ausschuss grundsätzliche Fragen stellt.
3. Beide Kapitel nehmen häufig Bezug auf die Feststellungen aus dem ersten Überwachungszyklus des Rahmenübereinkommens, die im ersten Gutachten des Beratenden Ausschusses über die Schweiz vom 20. Februar 2003 und in der Resolution des Ministerkomitees vom 10. Dezember 2003 enthalten sind.
4. Die Schlussbemerkungen in Kapitel III könnten als Grundlage für die nächsten Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Ministerkomitees für die Schweiz dienen.
5. Der Beratende Ausschuss begrüsst die Weiterführung des Dialogs mit den Schweizer Behörden sowie mit den Vertretern der nationalen Minderheiten und anderen Akteuren, die bei der Umsetzung des Rahmenübereinkommens mitwirken. Er ermutigt die Behörden, dieses Gutachten unverzüglich nach Erhalt zu veröffentlichen, um ein transparentes Verfahren zu fördern, das die Mitwirkung aller betroffenen Akteure erlaubt.

I. DIE WICHTIGSTEN FESTSTELLUNGEN

1. Überwachungsverfahren

6. Die Schweiz hat ihren konstruktiven Ansatz bei der Umsetzung des Rahmenübereinkommens fortgeführt. Die Regierung veranlasste die Veröffentlichung des ersten Gutachtens des Beratenden Ausschusses noch vor der Verabschiedung der diesbezüglichen Resolution durch das Ministerkomitee. Die Ergebnisse der Überwachung wurden sodann den Vertretern der Minderheiten, den Kantonsbehörden und den zivilgesellschaftlichen Akteuren zugänglich gemacht, namentlich durch Veröffentlichung im Internet. Die Bundesbehörden liessen das erste Gutachten ins Deutsche und ins Italienische übersetzen. Der zweite Bericht wurde zwar mit einer bedauerlichen Verspätung von zwei Jahren eingereicht, doch er war sorgfältig und unter Mitarbeit einer grossen Bandbreite von Akteuren, einschliesslich Vertretern von Minderheiten und NGO, ausgearbeitet worden.
7. Die Schlussfolgerungen aus der Überwachung des Rahmenübereinkommens wurden auch im Bericht über die Situation der Fahrenden in der Schweiz erwähnt, den die Regierung im Oktober 2006 verabschiedete. Dieser Bericht enthält kritische Bemerkungen und Vorschläge zu einer Verbesserung der Situation der Fahrenden in der Schweiz insbesondere im Hinblick auf die Stand- und Durchgangsplätze. Obgleich die im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen möglicherweise nicht ausreichen, um die Lage der Fahrenden zu verbessern, stellen der Bericht an sich und die in der Folge getroffenen Massnahmen insofern einen erheblichen Fortschritt dar, als sie anerkennen, dass die Fahrenden mit grossen Problemen konfrontiert sind, und Ausdruck des entschiedenen Willens sind, diese Probleme zu lösen.
8. Die Bemühungen der Regierung um eine Sensibilisierung für das Rahmenübereinkommen wiesen Mängel auf; insbesondere wurde kein Überwachungsseminar organisiert. Darüber hinaus scheinen die Behörden – ausser im Fall der Fahrenden – das Rahmenübereinkommen und die Ergebnisse aus dem Überwachungszyklus kaum genutzt zu haben, um die Probleme der Angehörigen von Minderheiten anzugehen.

Die föderalistische Struktur der Schweiz kompliziert die Verbreitung der Ergebnisse aus dem Überwachungszyklus eines internationalen Übereinkommens. Das für die Koordination des Berichtverfahrens zuständige Departement für auswärtige Angelegenheiten hat das erste Gutachten und die Resolution des Ministerkomitees ordnungsgemäss veröffentlicht und allen betroffenen Ämtern der Bundesverwaltung, den kantonalen Behörden, den Minderheitenvertretern und den NGO übermittelt. Insbesondere die Kantone wurden aufgefordert, die Ergebnisse an die Gemeinden, die Minderheiten im Kanton und die regionalen Organisationen weiterzuleiten, die sich für die Rechte der Minderheiten einsetzen. Es steht der Schweizer Regierung nicht zu, die Umsetzung der Massnahmen zu kontrollieren. Des Weiteren sei daran erinnert, dass es in der Schweiz, im Gegensatz zu anderen Staaten, kein Ministerium oder Amt für nationale Minderheiten gibt, das das Monitoring im Bereich der Minderheitenrechte sicherstellen könnte. Das liegt im Wesentlichen daran, dass die Umsetzung der Rechte nationaler Minderheiten grösstenteils in die Zuständigkeit der Kantone fällt.

2. Institutioneller und rechtlicher Rahmen

9. In den letzten Jahren führten mehrere Kantone Verfassungsrevisionen durch, und es wurden wichtige neue Bundes- und Kantonsgesetze verabschiedet. Dies führte zu einer Stärkung des institutionellen und rechtlichen Rahmens für den Minderheitenschutz und zu einer Erhöhung der Rechtssicherheit bei der Verwendung der Sprachen. Vor allem das Italienische und das Rätoromanische sind nun aufgrund des Erlasses weitreichender gesetzlicher Bestimmungen auf Bundesebene und in Graubünden besser geschützt. Die Schweiz misst den herkömmlichen Sprachgebieten zwar auch weiterhin besondere Bedeutung bei, wendet das Territorialitätsprinzip heute jedoch pragmatischer an, zumindest entlang der Sprachgrenze in den Kantonen Freiburg, Bern und Wallis.

10. Es sind noch grosse Anstrengungen erforderlich, um die in den neuen Gesetzesbestimmungen und namentlich im Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften verankerten Garantien erfolgreich umzusetzen. Das Sprachengesetz dürfte die Einführung neuer Formen von Unterstützung für kulturelle und sprachliche Initiativen erlauben, und zwar namentlich im Hinblick auf die Erforschung der Mehrsprachigkeit und ihre Förderung über die bestehenden Sprachgrenzen hinaus. Die Situation von italienisch- und rätoromanischsprachigen Personen ausserhalb ihrer traditionell angestammten Gebiete hat sich nicht spürbar verbessert, was die Möglichkeiten zur Unterstützung von Sprache und Kultur und den Zugang zu Sprachenunterricht betrifft.

Zur Umsetzung der neuen Bestimmungen über das Sprachengesetz siehe Ausführungen zu Ziffer 58.

Zur Situation von italienisch- und rätoromanischsprachigen Personen ausserhalb ihrer traditionell angestammten Gebiete siehe Ausführungen unter Ziffer 151 ff.

11. Trotz dieser deutlichen Fortschritte ist keine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Fahrenden festzustellen. Die Gespräche über die Aufnahme einer Bestimmung in den Entwurf zum Kulturförderungsgesetz, die den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise ermöglichen soll, wurden weitergeführt, verliefen bislang jedoch ergebnislos. Trotz wiederholter Ersuchen seitens der Betroffenen ist nicht geplant, ergänzende gesetzliche Garantien – auch im Bereich der Raumplanung – vorzusehen, die es erlauben würden, neue Durchgangsplätze für die Fahrenden einzurichten und das Abstellen von Fahrzeugen für Kurzaufenthalte zu erleichtern.

Zu den ergänzenden gesetzlichen Garantien im Bereich der Raumplanung, die die Schaffung neuer Stand- und Durchgangsplätze erleichtern sollen, siehe Ausführungen unter Ziffer 78 und 80.

3. Diskriminierung

12. Die Schweiz hat die Ergänzung ihrer einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen fortgesetzt und je nach Bedarf Nichtdiskriminierungsklauseln eingefügt. Die Behörden haben jedoch nicht die Absicht, ein allgemeines Antidiskriminierungsgesetz auszuarbeiten, und so mangelt es in einigen Schlüsselbereichen wie Wohnen, Erwerbstätigkeit, Zugang zum öffentlichen Raum sowie Dienstleistungen nach wie vor an spezifischen Diskriminierungsverboten. Es liegen bislang vor allem für diejenigen Bereiche, die von den einschlägigen Diskriminierungsverboten nicht abgedeckt sind, nur wenige statistische Daten und Forschungsarbeiten über die Häufigkeit diskriminierender Praktiken vor.

Siehe dazu die Ausführungen unter Ziffer 35 und 38.

13. Die jüngsten Entwicklungen geben Grund zur Annahme, dass der institutionelle Rahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung schwächer geworden ist. Obwohl zum Beispiel die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus eine einzigartige Rolle gespielt und bei ihrem Kampf gegen Fremdenfeindlichkeit, Intoleranz und Rassendiskriminierung Erfolge erzielt hat, sind ihre Budgetmittel und ihr Mitgliederbestand erheblich reduziert worden. Dies wird zweifellos ihre operative Tätigkeit einschränken und sowohl die Vertretung der NGO in diesem Gremium als auch die religiöse Vielfalt verringern. Insgesamt scheinen die rein linearen Budgetkürzungen im öffentlichen Sektor auch andere Einrichtungen zu treffen, deren Aufgabe die Förderung der Menschen- und der Minderheitenrechte – und insbesondere der Rechte der Fahrenden – ist, und dies trotz der einschlägigen völkerrechtlichen Verpflichtungen, die die Schweiz eingegangen ist. Desgleichen ist die Debatte über die mögliche Einrichtung einer Ombudsstelle und/oder einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution aufgrund der Auswirkungen dieser Art von Vorhaben auf das Budget bisher ergebnislos verlaufen.

Zur Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus siehe Ausführungen unter Ziffer 42.

Zur Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution siehe Ausführungen unter Ziffer 44.

4. Beziehungen zwischen den Bevölkerungsgruppen

14. Die Beziehungen zwischen den deutsch- französisch-, italienisch- und rätoromanischsprachigen Bevölkerungsgruppen zeichnen sich nach wie vor durch eine bemerkenswerte Toleranz aus. Die Bemühungen um mehr Toleranz zwischen der sesshaften Bevölkerung und den Fahrenden wurden fortgesetzt, und die Notwendigkeit, die Verständigung zu fördern, wurde in dem begrüssenswerten Bericht über die Situation der Fahrenden, den die Regierung 2006 verabschiedete, besonders hervorgehoben. Trotz dieser Bemühungen und Erfolge begegnen die Fahrenden auch in den Medien noch immer negativen Vorurteilen. Die Situation der Angehörigen der jüdischen Gemeinschaft wird zwar im Allgemeinen, insbesondere was die Integration betrifft, als positiv betrachtet, doch Berichten zufolge werden sie am häufigsten Opfer von Rassendiskriminierung.
15. Nach wie vor werden Fälle von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz vor allem gegenüber Asylsuchenden, Flüchtlingen, bestimmten Gruppen von Ausländern sowie Muslimen gemeldet, unter anderem auch von Gremien des Europarats. In einigen Fällen, so etwa im Wahlkampf 2007, wurden diese Gruppen in der politischen Diskussion stigmatisiert. Die vor Kurzem verabschiedete Änderung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts ist noch nicht in Kraft getreten; es werden weiterhin einzelne Fälle gemeldet, in denen Einbürgerungsgesuche, vor allem von Menschen aus Südosteuropa oder Muslimen, aus willkürlichen Gründen oder grundlos abgelehnt werden.

Zu den kantonalen Einbürgerungsverfahren sowie der Änderung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Bürgerrechts siehe Ausführungen unter Ziffer 95, 98, 99 und 101.

5. Bildung

16. Beim koordinierten Ausbau des Sprachenunterrichts an den obligatorischen Schulen wurden deutliche Fortschritte gemacht. Damit soll in allen Kantonen der frühzeitige Fremdsprachenerwerb gefördert und zugleich gewährleistet werden, dass der Englischunterricht nicht auf Kosten der Landessprachen ausgeweitet wird. Sowohl die Unterrichtssprache als auch der Unterricht in den Landessprachen wird aufgrund der angestammten Sprachgebiete bestimmt. Es gibt sechs Kantone, in denen bis zum Ablauf der Schulpflicht kein fakultativer Italienischunterricht angeboten wird. Das bestehende Angebot an fakultativen Italienischkursen müsste also erweitert werden, um vor allem in den grossen Städten, in denen zahlreiche italienischsprachige Personen leben, die Bedürfnisse der italienischsprachigen Minderheit zu decken. Die Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit statistischer Daten muss erhöht werden, z.B. was das Angebot an Italienischkursen ausserhalb des Tessins und Graubündens und dessen praktische Nutzung betrifft.

Zu den Möglichkeiten, die italienische Sprache zu erlernen, siehe Ausführungen unter Ziffer 151 und 152.

17. Das neue Sprachengesetz des Kantons Graubünden trägt ganz erheblich zur Stärkung der Position des Italienischen und des Rätoromanischen im Bildungswesen bei, namentlich in den Gemeinden, in denen diese Sprachen gefährdet sind. Angesichts der Sprachensituation in Graubünden muss auch weiterhin dafür gesorgt werden, dass diese gesetzlichen Garantien im ständigen Dialog zwischen Kantons- und Gemeindebehörden umgesetzt werden.
18. Es ist innerhalb der Gemeinschaft der Jenischen schwierig, die Interessen der Jenischsprachigen, die ihre Sprache ausschliesslich für die Verständigung untereinander verwenden wollen, mit den Interessen der Jenischen abzustimmen, die eine umfassendere Unterstützung für Kultur und Bildung in ihrer Sprache anstreben. Deshalb sollte sich der Bund auch weiterhin bemühen, die

jenische Sprache in enger Zusammenarbeit mit den verschiedenen Vertretern dieser Gemeinschaft zu fördern.

6. Erhaltung der Identität der Fahrenden

19. Der Beratende Ausschuss begrüsst die seit dem ersten Überwachungszyklus verzeichneten positiven Entwicklungen. 2006 zum Beispiel unternahm die Regierung mit ihrem Bericht über die Situation der Fahrenden in der Schweiz erstmals intensive Anstrengungen, auf alle Aspekte der Lage der Fahrenden einzugehen. Zudem hat das Bundesgericht in einem wichtigen Entscheid zum ersten Mal anerkannt, dass das Leben im Wohnwagen ein wesentliches Merkmal der Identität von Fahrenden ist und dass Fahrende andere Bedürfnisse haben als Sesshafte. Wesentliche Fortschritte waren seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Gewerbe der Reisenden zu verzeichnen. Dieses Gesetz erleichtert Fahrenden ganz erheblich die Ausübung der traditionellen Gewerbe, die mit der nomadischen Lebensweise verbunden sind.
20. Trotz dieser positiven Ergebnisse ist der Beratende Ausschuss der Auffassung, dass die Gesamtsituation der Fahrenden in der Schweiz noch immer Anlass zu ernsthafter Besorgnis gibt. Die Erhaltung ihrer Identität ist gefährdet, denn für viele Fahrende wird es immer schwieriger, ihre nomadische oder halbnomadische Lebensweise zu pflegen. In der Schweiz herrscht nach wie vor ein deutlicher Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen, und deren Anzahl ist seit dem ersten Überwachungszyklus sogar zurückgegangen, obwohl der entsprechende Bedarf der Fahrenden anerkannt wird. Die Kantone haben dem oben erwähnten wichtigen Bundesgerichtsentscheid bisher nicht Folge geleistet. In mehreren Kantonen wurden Vorschläge zur Einrichtung neuer Plätze zurückgestellt oder zurückgezogen, weil der Gemeinderat oder ein Teil der örtlichen Bevölkerung und/oder verschiedene Interessengruppen ablehnend darauf reagiert hatten. Die Massnahmen des Bundes, darunter die Umnutzung von Militärarealen im Eigentum des Bundes, haben mangels ausreichender finanzieller und rechtlicher Anreize bislang nicht zu greifbaren Ergebnissen geführt. Eine wirkliche interkantonale Koordination der einschlägigen Bemühungen, die aktiv vom Bund unterstützt wird, muss erst noch entwickelt werden.

Zum Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende und den Massnahmen des Bundes siehe Ausführungen unter Ziffer 77 und 78. Zu den kantonalen Massnahmen siehe Ausführungen unter Ziffer 74, 75 und 79.

Zur Aussetzung und zum Rückzug von Plänen zur Schaffung neuer Plätze in gewissen Kantonen siehe Ausführungen unter Ziffer 74 und 76.

7. Mitwirkung

21. Die Notwendigkeit der Förderung des Anteils der lateinischen Sprachgemeinschaft¹ in der Bundesverwaltung sollte nie aus den Augen verloren werden. Dies gilt insbesondere für die Rekrutierung französisch-, italienisch- und rätoromanischsprachiger Mitarbeiter auf allen Ebenen; die Sprachminderheiten sollten in den Bundesämtern sowohl im Kader als auch unter den Mitarbeitern allgemein angemessen vertreten sein. Allerdings gibt es zur Vertretung der lateinischen Minderheiten in leitenden Positionen in den verschiedenen Departementen und Bundesämtern nicht genügend zuverlässige qualitative Daten; dieser Mangel sollte behoben werden.

Zur lateinischen Vertretung in der Bundesverwaltung und den diesbezüglichen Daten siehe Ausführungen unter Ziffer 169 und 171.

22. Die Mitwirkungsmechanismen für die Fahrenden sollten verbessert werden. Zwar erwiesen sich die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» und die «Radgenossenschaft der Landstrasse» als nützlich für die Verständigung mit den Bundesbehörden, doch sie könnte noch gestärkt werden,

¹ Dieser Begriff umfasst die Angehörigen der französischsprachigen, der italienischsprachigen und der rätoromanischsprachigen Minderheit.

und auf Kantonsebene könnten weitere Gremien geschaffen werden. Daher werden die Behörden gebeten, die Befugnisse der Stiftung zu erweitern und die Position der Fahrenden im Stiftungsrat, in dem sie derzeit in der Minderheit sind, zu stärken. Des Weiteren sind die Finanzstrukturen der Stiftung und der Radgenossenschaft zu konsolidieren, da beide durch die Budgetkürzungen der letzten Jahre in Mitleidenschaft gezogen worden sind. Trotz der begrüssenswerten Anstrengungen der Stiftung, die Bemühungen um eine Behebung des Mangels an Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende zu koordinieren, ist auf kantonaler Ebene ein deutliches Koordinationsdefizit zu beobachten. Zudem gibt es kein entscheidungsbefugtes Forum, in dem diese Fragen regelmässig erörtert werden könnten. Weder auf Kantons- noch auf Gemeindeebene gibt es spezifische Mechanismen, die eine systematische Anhörung der Fahrenden, zum Beispiel in Raumplanungs- oder Schulfragen, vorsehen.

Bei der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» kann man nicht von «Budgetkürzungen» in den letzten Jahren sprechen. Wie der Beratende Ausschuss unter Ziffer 65 richtig feststellt, lehnte das Parlament 2006 einen Antrag auf Verdoppelung des Gesamtbudgets der Stiftung ab. Gleichwohl wurde für die Jahre 2007–2011 derselbe Rahmenkredit (750 000 Franken) wie in den Vorperioden gewährt.

Zu spezifischen Mechanismen der Kantone zur Berücksichtigung der Bedürfnisse von Fahrenden siehe Ausführungen unter Ziffer 183.

II. FESTSTELLUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

8. Artikel 3 des Rahmenübereinkommens

8.1. Definition des Begriffs der «nationalen Minderheiten»

8.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

23. In seinem ersten Gutachten stellte der Beratende Ausschuss fest, dass die Schweiz zum Zeitpunkt der Hinterlegung des Ratifizierungsinstruments eine Erklärung² abgegeben hatte, und begrüßte die Tatsache, dass das Territorialitätsprinzip nicht dazu führt, dass den ausserhalb ihrer angestammten Gebiete lebenden Angehörigen der französisch-, italienisch- und rätoromanischsprachigen Minderheiten ihre Eigenschaft als Angehörige einer Minderheit abgesprochen wird³. Im Übrigen ermutigte er die Behörden, ihre Erklärung nicht zu streng auszulegen, um namentlich den Bedürfnissen der italienisch- und rätoromanischsprachigen Personen, die ihre traditionell angestammten Gebiete verlassen haben, besser gerecht zu werden.

8.1.2. Gegenwärtige Situation

8.1.2.1. a) Positive Entwicklungen

24. Wie die Regierung im Staatenbericht feststellte, enthält die Erklärung eine offene Definition. Dies erlaubt einen dynamischen Prozess, der die Möglichkeit bietet, auch Angehörige anderer Gruppen zu schützen, sofern sie die in der Erklärung formulierten Kriterien erfüllen. Nach Ansicht der Behörden könnte dies bei Schweizer Bürgern der Fall sein, die – wie zum Beispiel Muslime⁴ – anderen Religionsgemeinschaften angehören.

Zwar ist die von der Schweiz gewählte Definition des Begriffs der «nationalen Minderheiten» tatsächlich offen, und es wäre denkbar, dass eines Tages auch andere Gruppen die in der Erklärung formulierten Kriterien und damit die Voraussetzungen für eine nationale Minderheit erfüllen; die schweizerischen Behörden ziehen es zum jetzigen Zeitpunkt aber nicht in Betracht, Religionsgemeinschaften als nationale Minderheiten zu anerkennen. Solche Gemeinschaften müssten nämlich die Voraussetzungen der Erklärung der Schweiz erfüllen und insbesondere ein stärkeres Gefühl für die gemeinsame Identität haben.

25. Die innerstaatliche Rechtsprechung und die Praxis der vergangenen Jahre lassen erkennen, dass die Behörden Schülern eher als früher erlauben, den Primarschulunterricht in einer Minderheitensprache zu besuchen, die nicht die Amtssprache der Wohnsitzgemeinde ist. Dies zeigt, dass die Schweiz, die den herkömmlichen Sprachgebieten nach wie vor grosse Bedeutung

² «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. Die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens über den Gebrauch der Sprachen im Verkehr zwischen Privatpersonen und Verwaltungsbehörden sind anwendbar, ohne die Grundsätze, welche die Eidgenossenschaft und die Kantone für die Festlegung der Amtssprachen befolgen, zu beeinträchtigen.»

³ Nach Auffassung der Schweizer Behörden stehen die Angehörigen nationaler sprachlicher Minderheiten, das heisst die französisch-, italienisch- und rätoromanischsprachigen Minderheiten, unter dem Schutz des Rahmenübereinkommens, und die Angehörigen der deutschsprachigen Minderheiten einiger Kantone, darunter Freiburg und Wallis, können ebenfalls durch das Rahmenübereinkommen geschützt werden, denn sie sind zahlenmässig in der Minderheit. Zudem sind die Schweizer Behörden der Auffassung, dass dieser Schutz auch den Angehörigen der jüdischen Gemeinschaft sowie den Fahrenden gilt. Anlässlich der Volkszählung 2000 gaben 63,7 % der Befragten als Hauptsprache Deutsch, 20,4 % Französisch, 6,5 % Italienisch, 0,5 % Rätoromanisch und 9 % eine andere Sprache an. Es gibt hingegen keine amtlichen Statistiken über die Fahrenden; die Behörden schätzen ihre Anzahl jedoch auf zwischen 25 000 und 30 000, von denen 4 000 bis 5 000 eine nomadische oder halbnomadische Lebensform beibehalten haben. Die eigenen Schätzungen der Fahrenden liegen nur geringfügig höher.

⁴ Laut der Volkszählung von 2000 stellen die Katholiken 41,8 % der Bevölkerung, die Protestanten 35,3 %, die Muslime 4,3 %, die orthodoxen Christen 1,8 %, die Juden 0,2 %, die Christkatholiken 0,2 % und die übrigen einschliesslich der Befragten, die keine Angaben machten, 16,4 %.

beimisst, das Territorialitätsprinzip heute pragmatischer anwendet, zumindest an der Sprachgrenze in den Kantonen Freiburg, Bern und Wallis (siehe Ausführungen zu Artikel 5 und 14).

8.1.2.2. b) Ungelöste Fragen

26. Während die Situation an der Sprachgrenze für deutsch- und französischsprachige Personen besser geworden ist, hat sie sich für italienisch- und rätoromanischsprachige Personen, die ihre traditionell angestammten Gebiete im Tessin und in Graubünden verlassen haben, um Bildungs- und Erwerbsmöglichkeiten in den grossen Städten nördlich der Alpen wie Zürich, Bern und Genf zu nutzen, nicht verändert. Selbst in den Grossstädten, in denen der Anteil der italienisch- und rätoromanischsprachigen Bevölkerung grösser ist, gibt es im öffentlichen Bildungswesen nur wenige Möglichkeiten, Italienisch- oder Rätoromanischunterricht zu nehmen (siehe Ausführungen zu Artikel 14).

8.1.3. Empfehlung

27. Die Behörden sollten ihre Bemühungen fortsetzen, die Bedürfnisse der Angehörigen sprachlicher Minderheiten auch ausserhalb ihrer traditionell angestammten Gebiete zu erfüllen. Dabei werden sie gebeten, der Situation der italienisch- und rätoromanischsprachigen Personen in den grossen Städten, namentlich im Bildungsbereich, mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

Wie der Beratende Ausschuss festhielt, wenden die Behörden das Territorialitätsprinzip pragmatisch an, damit Personen, die ausserhalb ihres angestammten Gebietes leben, ihre Eigenschaft als Angehörige einer sprachlicher Minderheiten nicht abgesprochen wird. Dennoch wird laut Rahmenübereinkommen eine «beträchtliche» Ansiedlung von Angehörigen der entsprechenden Minderheit verlangt, bevor in Regionen, in die Angehörige sprachlicher Minderheiten zu Ausbildungs- und Erwerbszwecken gezogen sind, Leistungen gewährt werden, die die Behörden im Rahmen ihrer Möglichkeiten anbieten sollten. Auch wenn das Recht, die eigene Minderheitensprache zu erlernen, im Zentrum der Sprachenfreiheit steht, ist der Staat nicht zu einer aktiven Förderung verpflichtet. Wir verweisen dazu auf die Ausführungen unter Ziffer 152.

8.2. Kriterium der Staatsbürgerschaft

8.2.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

28. In seinem ersten Gutachten ermutigte der Beratende Ausschuss die Schweizer Behörden, die Frage zu prüfen, ob Personen aus anderen Gruppen, darunter allenfalls auch Ausländer, artikelweise in den Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens einbezogen werden könnten.

8.2.2. Gegenwärtige Situation

29. Wie die Regierung im Staatenbericht feststellte, ist dies in der Schweiz bereits teilweise geschehen. Der Beratende Ausschuss erinnert daran, dass die Erklärung sehr streng ist und Ausländer ausdrücklich von jeglichem Schutz ausschliesst. Deshalb nimmt er mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Behörden anerkennen, dass die Ausländer, die nicht Angehörige einer nationalen Minderheit im Sinne der Schweizer Erklärung sind, als Mindeststandard gewisse Rechte – so etwa die in Artikel 8, 9 Absatz 1 und 10 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens genannten – geniessen.
30. Der Beratende Ausschuss begrüsst es, dass die Bundesbehörden trotz der ausdrücklichen Verankerung des Kriteriums der Staatsbürgerschaft in der Schweizer Erklärung in der Praxis möglichst viele Personen in ihre Bemühungen einbeziehen, den Fahrenden immer mehr Stand- und Durchgangsplätze zur Verfügung zu stellen: Offenbar werden diese Plätze auch von einigen ausländischen Roma genutzt, und die Behörden gehen auf deren spezifische Bedürfnisse ein, die sich deutlich von jenen der Schweizer Fahrenden unterscheiden (siehe Ausführungen zu Artikel 5).

8.2.3. Empfehlungen

31. Die Behörden könnten den Dialog mit Angehörigen von Gruppen, die von der Schweizer Erklärung nicht erfasst werden, intensivieren. Der Beratende Ausschuss weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Vertragsparteien die gegenseitige Achtung und das gegenseitige Verständnis sowie die Zusammenarbeit zwischen allen in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen fördern müssen.
32. Die Behörden sollten in Gesetzgebung, Politik und Praxis einen noch offeneren Ansatz verfolgen, was das Kriterium der Staatsbürgerschaft betrifft, insbesondere bei der Prüfung von Problemen der Fahrenden.

9. Artikel 4 des Rahmenübereinkommens

9.1. Gesetzgeberische Entwicklung auf dem Gebiet der Diskriminierung

9.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

33. In seinem ersten Gutachten ermutigte der Beratende Ausschuss die Schweizer Behörden, die Gesetzgebung gegen Diskriminierung auszubauen und eine Systematisierung der Erhebung statistischer Daten auf dem Gebiet der Diskriminierung ins Auge zu fassen.

9.1.2. Gegenwärtige Situation

9.1.2.1. a) Positive Entwicklungen

34. Die Bundesbehörden haben die Ergänzung der einschlägigen Gesetzgebung durch Gesetzesbestimmungen zur Nichtdiskriminierung fortgesetzt, wo sie dies für sachdienlich hielten. Die Überwachung der Umsetzung von Artikel 261*bis* des Strafgesetzbuches, der die «Rassendiskriminierung» verbietet, wurde weitergeführt: Detaillierte statistische Angaben sind der Öffentlichkeit im Rahmen einer Datenbank zugänglich, die von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus regelmässig auf den neuesten Stand gebracht wird.

9.1.2.2. b) Ungelöste Fragen

35. Angesichts der Tatsache, dass die Behörden nicht die Absicht haben, ein allgemeines Antidiskriminierungsgesetz auszuarbeiten, und obwohl es einzelne Gesetzesbestimmungen zur Bekämpfung der Diskriminierung gibt, bedauert der Beratende Ausschuss den anhaltenden Mangel an spezifischen Diskriminierungsverboten in wichtigen Bereichen wie Wohnen, Erwerbstätigkeit, Zugang zum öffentlichen Raum und zu öffentlichen Dienstleistungen⁵.

Artikel 261*bis* des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311) bestimmt, dass eine Person, welche eine von ihr angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion verweigert, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft wird. Als eine für die Allgemeinheit bestimmte Leistung gilt grundsätzlich jede Leistung, die öffentlich angeboten wird und nicht ausschliesslich und erkennbar für eine spezifische Person oder Gruppe von Personen bestimmt ist (NIGGLI MARCEL ALEXANDER, Rassendiskriminierung, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2007 [nachfolgend als NIGGLI zitiert], N 1635). Da darunter nicht nur Leistungen in den Bereichen Gastgewerbe (Restaurants, Bars, Kaffees, Hotels usw.), Freizeit und Unterhaltung (Kinos, Theater, Diskotheken, Parkanlagen, Schwimmbäder usw.), Verkehr (öffentliche Verkehrsmittel jeglicher Art), öffentliches Waren- oder Dienstleistungsangebot (Warenhäuser, Detailgeschäfte, Banken, Wohnungs- und Arbeitsvermittlung usw.) sowie Bildung und Kultur (Ausstellungen, Museen, Bibliotheken, Schulen, Kindergärten, Fort- und Weiterbildungsangebote wie etwa

⁵ Siehe Dritter Bericht über die Schweiz, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, 27. Juni 2003, Ziffer 13-15.

Sprachkurse usw.) fallen, sondern auch Leistungen in den Bereichen Arbeit und Wohnung (NIGGLI, N 1524 ff. und 1636), sind Diskriminierungen in den vom Beratenden Ausschuss erwähnten Schlüsselbereichen, die auf einer Leistungsverweigerung im Sinne von Artikel 261*bis* StGB basieren, strafrechtlich bereits erfasst.

Was das Arbeitsvertragsrecht betrifft, sei darauf hingewiesen, dass eine Kündigung als missbräuchlich gilt und ein Anspruch auf Entschädigung besteht, wenn sie wegen einer Eigenschaft, die dem Arbeitnehmenden kraft seiner Persönlichkeit zusteht, ausgesprochen wird (Art. 336 OR). Ebenso verbietet die Vertragsfreiheit dem Vermieter, einen vom Mieter vorgeschlagenen, geeigneten Ersatzmieter aus grundlosen Ängsten, Antipathie oder einer fundamental feindseligen Haltung gegenüber gewissen Personengruppen abzulehnen (BGE 119 II 36 ff., 38 f.; 117 II 156 ff., 159).

36. Ausser im Zusammenhang mit strafrechtlichen Bestimmungen gibt es wenige amtliche Statistiken oder Forschungsarbeiten über die Häufigkeit diskriminierender Handlungen. Sowohl zu diesem Bereich als auch zum Bildungswesen und zur Vertretung im öffentlichen Dienst wären zudem ergänzende Daten nach Alter und Geschlecht erforderlich, damit die Behörden Massnahmen zur Förderung der Angehörigen von Minderheiten entwickeln können (siehe Ausführungen zu Artikel 14 und 15).
37. Grund zur Besorgnis bietet die gegenwärtige Debatte über Vorschläge zur Aufhebung oder Änderung von Artikel 261*bis* des Strafgesetzbuchs. Diese Vorschläge werden damit begründet, die Anwendung des Artikels werfe praktische Probleme auf und sei manchmal kaum mit der Meinungsfreiheit zu vereinbaren.

Am 21. Dezember 2007 hat der Bundesrat ein Arbeitspapier des Bundesamtes für Justiz über den Revisionsbedarf der Rassismusstrafnorm (Art. 261*bis* StGB) zur Kenntnis genommen. Der Bundesrat sieht bezüglich dieser Strafnorm zurzeit keinen Handlungsbedarf.

Im Sinne einer Ausdehnung der Massnahmen zur Rassismusbekämpfung nahm das Parlament im Jahr 2005 die Motion 04.3224 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-NR) vom 29. April 2004 an und beauftragte den Bundesrat, dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten, mit der die öffentliche Verwendung von Symbolen, welche extremistische, zu Gewalt und Rassendiskriminierung aufrufende Bewegungen verherrlichen, unter Strafe gestellt wird. Die entsprechenden Arbeiten sind noch im Gang.

9.1.3. Empfehlung

38. Die Behörden sollten auch weiterhin mit allem Nachdruck Rassendiskriminierung mit geeigneten strafrechtlichen Bestimmungen bekämpfen und die Antidiskriminierungsbestimmungen in den wichtigen Bereichen Wohnen, Erwerbstätigkeit, Zugang zu öffentlichen Räumen und Bereitstellung von Dienstleistungen weiter entwickeln. Zudem sollte die Schweiz gezieltere Massnahmen zur Überwachung der Entwicklungen in diesen Bereichen vorsehen.

Siehe dazu die Ausführungen unter Ziffer 35.

9.2. Institutioneller Rahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung

9.2.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

39. In seinem ersten Gutachten begrüsst der Beratende Ausschuss die positive Rolle der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus und die Einrichtung der Fachstelle für Rassismusbekämpfung. Er ersuchte die Behörden eindringlich, der Kommission und der Fachstelle alle erforderliche Unterstützung zu gewähren und deren Vorschläge zur Verstärkung der Bekämpfung des Rassismus und der Intoleranz mit grösster Sorgfalt zu prüfen.

9.2.2. Gegenwärtige Situation

9.2.2.1. a) Positive Entwicklungen

40. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus veröffentlicht und unterstützt auch weiterhin qualitativ hoch stehende Forschungsarbeiten, Studien und Dokumente zu Themen wie der geplanten Reform des Einbürgerungsverfahrens, der Revision des Asylgesetzes, der aktuellen Debatte über Artikel 261*bis* des Strafgesetzbuches, der Darstellung der Ausländer und der ethnischen Minderheiten in den Medien während des Wahlkampfs 2007 oder der Situation der Fahrenden. Ein Vertreter der Fahrenden ist in die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus berufen worden.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Fahrenden in der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus seit deren Gründung im Jahr 1995 vertreten sind.

Die Rolle der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) besteht in der Koordination verschiedenster Massnahmen zur Prävention von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit auf Ebene des Bundes, der Kantone und Gemeinden. Sie leistet finanzielle Beiträge an konkrete Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte, vermittelt praktische Informationen über Rassismus und vernetzt die verschiedenen Organisationen, die sich für die Bekämpfung des Rassismus in der Schweiz einsetzen.

41. Seit 2004 gab es mehrere parlamentarische Initiativen zur Einrichtung einer unabhängigen Menschenrechtsinstanz auf Bundesebene, und die Regierung prüft zurzeit Möglichkeiten, diese Vorschläge weiterzuverfolgen.

9.2.2.2. b) Ungelöste Fragen

42. Trotz der einzigartigen Rolle der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus und ihres bedeutenden Beitrags zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung und der verschiedenen Formen der Intoleranz wird das Weiterbestehen der Kommission regelmässig in Frage gestellt, und zwar auch im Parlament. Im Januar 2008 wurde die Anzahl ihrer Mitglieder von 19 auf 15 gesenkt. Diese Massnahme stiess auf Kritik, denn sie wird voraussichtlich auch die Vertretung der NGO und die religiöse Vielfalt in der Kommission reduzieren. Darüber hinaus wurde das Gesamtbudget von 176 000 Franken (2007) auf 155 000 Franken (2008) gekürzt. Dies ist eine bedauerliche Massnahme, die die Handlungsfähigkeit dieses Gremiums beeinträchtigen könnte.

Die Anpassungen in der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus sind Teil der allgemeinen Reform der ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes. Im Rahmen der Bundesverwaltungsreform erteilte der Bundesrat am 7. September 2005 der Bundeskanzlei den Auftrag, die ausserparlamentarischen Kommissionen zu überprüfen, mit dem Ziel, deren Zahl um einen Drittel zu reduzieren. Zwischen November 2006 und März 2007 fand die Vernehmlassung zu den neuen Gesetzesbestimmungen statt. Die grosse Mehrheit der Adressaten begrüsst die Stossrichtung des Projekts. Seit 2008 wurden von den 199 bisherigen Kommissionen 54 abgeschafft, für die übrigen Kommissionen wurden die Rahmenbedingungen vereinheitlicht. Dies betrifft die Anzahl der Mitglieder, die generell auf 15 festgelegt wurde, wie auch deren Entschädigung. Die Budgetkürzungen betreffen nicht nur einzelne Aufgaben, sondern linear alle Tätigkeitsbereiche der Bundesverwaltung.

Zu erwähnen ist zudem, dass die Fachstelle für Rassismusbekämpfung seit ihrer Gründung im Jahr 2001 einen grossen Teil der früheren Aufgaben des Sekretariats der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus übernommen hat.

43. Im Februar 2004 beschloss das Parlament, die Vorbereitungen für die Ausarbeitung eines Bundesgesetzes über die Schaffung einer Ombudsstelle angesichts der finanziellen Erfordernisse einer solchen Einrichtung einzustellen.

9.2.3. Empfehlung

44. Die Schweiz sollte die Tendenz zur Schwächung der Instrumente und Institutionen zum Schutz der Menschenrechte und zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung einer kritischen Prüfung unterziehen und entschiedene Anstrengungen unternehmen, um den Schutz der Menschenrechte und die Bekämpfung der Rassendiskriminierung, namentlich durch die Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtsinstanz, zu verstärken.

Im Januar 2007 beauftragte der Bundesrat eine Arbeitsgruppe von Bund und Kantonen, die Gründung einer nationalen Menschenrechtsinstitution zu prüfen (Zweckmässigkeit, Bedürfnisse, Modelle, Finanzierung). Ein Bericht wurde ausgearbeitet und wird zurzeit konsultiert; der definitive Bericht sollte im Sommer 2008 vorliegen. Im Rahmen der universellen regelmässigen Überprüfung der Schweiz durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen wurde ihr die Gründung einer solchen Institution empfohlen. Die Schweiz hat die Empfehlung in eine freiwillige Verpflichtung umgewandelt, die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution gemäss den Pariser Grundsätzen zu prüfen.

Was die vom Beratenden Ausschuss erwähnte «Tendenz zur Schwächung der Instrumente und Institutionen zum Schutz der Menschenrechte und zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung» betrifft, muss auf das Engagement einzelner Kantone auf diesen Gebieten hingewiesen werden. Genannt sei beispielsweise der Kanton Freiburg, der ein Leitbild «Besseres Zusammenleben» erarbeitet hat: Die Richtlinien zu Integration und Rassismusbekämpfung sollen nach einer entsprechenden Verabschiedung in einen kantonalen Gesetzesentwurf einfließen. Auch erwähnt sei das Beispiel des Kantons Genf, der ein Amt für Menschenrechte gegründet hat, das seine Arbeit am 1. April 2008 aufnahm. Es hat den Auftrag, die kantonale Verwaltung und die Genfer Bevölkerung für Probleme im Zusammenhang mit der Nichteinhaltung der Menschenrechte zu sensibilisieren.

9.3. Situation im Bereich der Diskriminierung und Gleichstellung

9.3.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

45. In seinem ersten Gutachten stellte der Beratende Ausschuss zu seiner Zufriedenheit fest, dass es eine Reihe positiver Massnahmen zur Förderung der vollständigen und tatsächlichen Gleichstellung gibt, insbesondere zugunsten der italienisch- und rätoromanischsprachigen Minderheiten und in den Bereichen Sprache, Kultur und Medien. Er zeigte sich höchst besorgt über die indirekten Diskriminierungen, denen die Fahrenden zum Opfer fallen, vor allem im raumplanerischen, baupolizeilichen und gewerbepolizeilichen Bereich, und forderte zusätzliche Massnahmen in diesen Bereichen.

9.3.2. Gegenwärtige Situation

9.3.2.1. a) Positive Entwicklungen

46. Die Situation der Angehörigen von Sprachminderheiten ist unverändert; es wurde kein Fall von Diskriminierung gegen Angehörige einer sprachlichen Minderheit gemeldet. Es wurden zahlreiche positive Massnahmen⁶ getroffen, die im Rahmen des neuen Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften weiter ausgebaut und unterstützt werden könnten.
47. Der Beratende Ausschuss begrüsst die im Oktober 2006 erfolgte Veröffentlichung eines sehr ausführlichen Berichts der Regierung über die Situation der Fahrenden in der Schweiz. Dieser Bericht, der dem Parlament zur Prüfung unterbreitet wurde, befasst sich eingehend mit der gegenwärtigen Situation der Fahrenden in der Schweiz und mit den verschiedenen Formen der

⁶ Solche Massnahmen wurden hauptsächlich im Bereich Sprache und Kultur entwickelt, aber auch im Bereich der Medien. Dazu gehört die Aufteilung der Gebühreneinnahmen der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG), an denen die in den Minderheitssprachen ausgestrahlten Programme überdurchschnittlich beteiligt werden.

Diskriminierung, mit denen sie konfrontiert sind. Er nennt auch innerstaatliche Massnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Fahrenden.

9.3.2.2. b) Ungelöste Fragen

48. In der Praxis sind die Fahrenden häufig mit Diskriminierung konfrontiert, namentlich im Zusammenhang mit den rechtlichen und administrativen Hürden, die sie daran hindern, ihre Wohnwagen abzustellen, wie es ihrer nomadischen Lebensweise entspricht. Trotz der im Regierungsbericht von 2006 vorgeschlagenen Massnahmen, die diese Schwierigkeiten beheben sollen, ist bislang keine signifikante Verbesserung festzustellen.

9.3.3. Empfehlung

49. Bei der Ausarbeitung konkreter Massnahmen ist stärkeres Engagement erforderlich, um die anhaltende Diskriminierung der Fahrenden, namentlich in Bezug auf ihre Wohnverhältnisse abzubauen, die durch ihre halbnomadische Lebensweise bedingt sind.

10. Artikel 5 des Rahmenübereinkommens

10.1. Rechtlicher und institutioneller Rahmen für den Minderheitenschutz

10.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

50. In seinem ersten Gutachten stellte der Beratende Ausschuss fest, dass die Bundesverfassung keine spezifische Bestimmung zum Schutz der Minderheiten als solche vorsieht, anerkannte aber, dass die Minderheiten dennoch grösstenteils durch das institutionelle System und den Föderalismus geschützt werden, der den Kantonen die Möglichkeit bietet, die spezifischen Bedürfnisse ihrer Bevölkerung, namentlich im kulturellen Bereich, zu erfüllen. Des Weiteren wies er darauf hin, dass es sowohl auf Bundes- wie auf Kantonsebene eine ganze Reihe wichtiger Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen für den sprachlichen Bereich gibt, die den Angehörigen von Sprachminderheiten einen hohen Schutz gewähren. Er vertrat jedoch die Auffassung, dass die Erhaltung des Rätoromanischen und des Italienischen im Kanton Graubünden gefährdet sei und ein Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung verabschiedet werden müsse, um die vollständige Umsetzung von Artikel 70 der Bundesverfassung sicherzustellen.

10.1.2. Gegenwärtige Situation

10.1.2.1. a) Positive Entwicklungen

51. Der Beratende Ausschuss begrüsst die im Oktober 2007 erfolgte Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften⁷. Da zu diesem Gesetz keine Volksabstimmung verlangt wurde, dürfte es bald in Kraft treten. Obgleich der Bund die meisten in diesem Gesetz verankerten Ziele und Grundsätze im Rahmen seiner allgemeinen Zuständigkeiten bereits umgesetzt hat, ist der neue Gesetzestext von grosser Bedeutung. Die Verabschiedung dieses Gesetzes in einem schwierigen politischen Prozess führte schliesslich zu einem soliden Konsens in der heiklen Frage des Sprachenunterrichts, für den weitgehend die Kantone zuständig sind (siehe Ausführungen zu Artikel 14). Dieses Gesetz dürfte positive Auswirkungen auf die Situation der Angehörigen der Minderheiten haben, insbesondere auf Angehörige der italienisch- und der rätoromanischsprachigen Minderheiten.

Das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprach-

⁷ Das Gesetz sieht eine Reihe innovativer konkreter Massnahmen vor, die die individuelle und institutionelle Mehrsprachigkeit fördern sollen. Zudem ermutigt es Ausländer zum Erlernen ihrer Muttersprache. Der Bund sollte für die künftige Umsetzung dieses Gesetzes zusätzliche Budgetmittel vorsehen. Dies dürfte zu neuen kantonalen Engagements anregen, so etwa zur Gründung von Instituten, die sich der Erforschung der Mehrsprachigkeit widmen.

gemeinschaften sollte Anfang 2010 in Kraft treten. Bis dahin werden die Kantone und der Bund gemeinsam die Umsetzung des Gesetzes vorbereiten.

52. Im Kanton Graubünden konnten bei den gesetzlichen Garantien für das Rätoromanische und das Italienische erhebliche Fortschritte erzielt werden. Die neue Kantonsverfassung wurde am 18. Mai 2003 verabschiedet und trat am 1. Januar 2004 in Kraft. Artikel 3 dieser Verfassung⁸ enthält wichtige Grundsätze zum Status des Rätoromanischen und des Italienischen und verstärkt die Zusammenarbeit zwischen den kantonalen und den kommunalen Behörden (und den Bezirken) bei der Bestimmung der Amtssprache auf lokaler Ebene.
53. Nach der Verabschiedung der neuen Verfassung wurde alles in die Wege geleitet, um ein umfassendes kantonales Sprachengesetz auszuarbeiten, mit dem Artikel 3 der Verfassung umgesetzt werden soll. Trotz einiger Schwierigkeiten wurde das neue Sprachengesetz im Oktober 2006 verabschiedet. Nach dem positiven Ausgang der Volksabstimmung im Juni 2007 trat das Gesetz kürzlich in Kraft. Der Beratende Ausschuss begrüsst die in diesem Gesetz enthaltenen neuen Garantien, die die Stellung des Rätoromanischen und – wenn auch in geringerem Masse – des Italienischen stärken, die individuelle und institutionelle Mehrsprachigkeit unterstützen und die wichtige Rolle der grössten kulturellen Organisationen der italienisch- und der rätoromanischsprachigen Bevölkerung anerkennen und fördern (siehe Ausführungen zu Artikel 10 und 14).
54. In den vergangenen zwanzig Jahren gab es immer wieder Bemühungen, den Rückgang des Rätoromanischen aufzuhalten, seine Rechtsstellung zu stärken und seine Verwendung in der Öffentlichkeit zu fördern. Dies führte zur Anerkennung des Rätoromanischen als Amtssprache auf Bundes- und Kantonsebene, und zwar mit ausdrücklicher Zustimmung der Stimmberechtigten in den entsprechenden Volksabstimmungen – was keine Selbstverständlichkeit ist angesichts der Tatsache, dass das Rätoromanische fünf Idiome umfasst, die sich in ihrer schriftlichen wie in ihrer mündlichen Form unterscheiden.
55. Um die Erhaltung des Rätoromanischen langfristig abzusichern, unterstützte der Dachverband der rätoromanischen Organisationen zusammen mit den kantonalen Behörden die Einwicklung des so genannten Rumantsch Grischun als Standardsprache für alle Personen, die einen der rätoromanischen Idiome sprechen. Da ein Teil der Rätoromanen das Rumantsch Grischun als künstliche Sprache betrachtet, gab es intensive Bemühungen, um die breite öffentliche Akzeptanz dieser neuen Version des Rätoromanischen zu fördern und gleichzeitig den Rätoromanen die Möglichkeit zu geben, ihre Idiome auch weiterhin zu verwenden. Heute ist das Rumantsch Grischun die von den Bundes- und Kantonsbehörden verwendete Amtssprache, die Behörden sind jedoch verpflichtet, alle Mitteilungen in einem der fünf Idiome entgegenzunehmen. Im Bildungswesen werden schrittweise Lehrbücher für den Unterricht in Rumantsch Grischun eingeführt, und seit 2007 stehen auch andere Lehrmittel in dieser Sprache zur Verfügung⁹. In den Printmedien und den elektronischen Medien werden die fünf Idiome noch verwendet, ausser bei überregionalen Nachrichten.

10.1.2.2. b) Ungelöste Fragen

56. Da das Italienische und das Rätoromanische als lebendige Sprachen erhalten werden müssen, um die Identität des Kantons Graubünden zu bewahren, ist es von wesentlicher Bedeutung, dass ihre Verwendung im Alltag und namentlich in amtlichen Kontexten ausgeweitet wird. Das Deutsche, das Rätoromanische und das Italienische sind zwar nunmehr auf kantonaler Ebene als gleichwertige Landes- und Amtssprachen anerkannt. Dem Beratenden Ausschuss wurde aber

⁸ Artikel 3 der Verfassung des Kantons Graubünden lautet:

«1. Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch sind die gleichwertigen Landes- und Amtssprachen des Kantons

2. [...]

3. Gemeinden und Kreise bestimmen ihre Amts- und Schulsprachen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im Zusammenwirken mit dem Kanton. Sie achten dabei auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.»

⁹ Zu der Notwendigkeit einer schrittweisen Einführung von Lehrmitteln in Rumantsch Grischun siehe Dritter Bericht des Sachverständigenausschusses der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen über die Schweiz, 19. September 2007, ECRML(2008)2, Ziffer 71-74.

berichtet, dass die Verwaltung fast ausschliesslich in deutscher Sprache arbeitet. In der Praxis sind das Italienische und das Rätoromanische also im Wesentlichen Übersetzungssprachen, und die Vertreter der italienischsprachigen Minderheit sind der Auffassung, dass die Übersetzungsdienste der Verwaltung nicht über ausreichende Mittel verfügen. Es wäre auch möglich, mehr Verwaltungsdokumente, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, in italienischer¹⁰ und rätoromanischer Sprache zu verbreiten. Im Bereich der Justiz sollte insbesondere eine rätoromanische Rechts-terminologie entwickelt werden, und Richtern wie auch Gerichtsschreibern sollte ein Sprachkurs angeboten werden, damit das Rätoromanische häufiger verwendet wird¹¹.

57. Nach Ansicht der Vertreter der betreffenden Minderheiten hat sich die Situation der Italienisch- und Rätoromanischsprachigen, die ausserhalb ihrer traditionell angestammten Gebiete in den Kantonen Graubünden und Tessin leben, im Hinblick auf den Zugang zu Unterstützung für Sprache und Kultur, insbesondere Sprachenunterricht, nicht spürbar verbessert. Schätzungen zufolge leben bis zu 40 % der rätoromanischsprachigen Bevölkerung ausserhalb von Bündner Gemeinden, in denen das Rätoromanische Amtssprache ist. Desgleichen leben zahlreiche Italienischsprachigen in grossen Städten wie Zürich und Bern, wo es für sie nach wie vor schwierig ist, ihre Sprache und Kultur zu erhalten und weiterzuentwickeln (siehe Ausführungen zu Artikel 14). Mehrere Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften sowie des Sprachengesetzes des Kantons Graubünden sollten die Entwicklung neuer Formen der Unterstützung für kulturelle und sprachliche Projekte erlauben, namentlich zur Erforschung der Mehrsprachigkeit sowie der Förderung über die bestehenden Sprachgrenzen hinweg.

10.1.3. Empfehlungen

58. Es sollten besondere Anstrengungen unternommen werden, um die vollständige Umsetzung des neuen Sprachengesetzes des Bundes sicherzustellen und die dadurch entstandenen neuen Möglichkeiten für eine intensivere Förderung der Mehrsprachigkeit sowie der Verständigung und des Austauschs zwischen den Sprachgemeinschaften zu nutzen.

Wie in Ziffer 51 erwähnt, arbeiten die Kantone zurzeit mit der Bundesverwaltung zusammen, um die verschiedenen Massnahmen des neuen Sprachengesetzes umzusetzen. So existieren in mehreren Kantonen Pläne für die Gründung eines wissenschaftlichen Instituts zur Erforschung und Förderung der Mehrsprachigkeit im Sinne von Artikel 17 des Gesetzes (Freiburg, Graubünden, Tessin, Basel, Biel/Bern). Eines der Arbeitsinstrumente zur Umsetzung der neuen Gesetzesbestimmungen sind insbesondere die Ergebnisse des nationalen Forschungsprogramms NFP 56 «Sprachenvielfalt und Sprachkompetenz in der Schweiz». Das NFP 56 wird als bedeutende Ergänzung zum neuen Sprachengesetz verstanden, das den Rahmen für die Sprachenpolitik der Schweiz festlegt. Es soll einen Beitrag an das Herzstück dieser Politik leisten, d.h. an die Schule und das Bildungssystem, die mit der Reform des Sprachenunterrichts vor neuen Herausforderungen stehen. Die Synthesearbeiten und der Abschluss des NFP 56 sind für Mitte 2009 vorgesehen.

59. Die Behörden des Kantons Graubünden¹² sollten sich auch weiterhin für eine verstärkte schriftliche und mündliche Verwendung des Italienischen und des Rätoromanischen in der Öffentlichkeit, in der Verwaltung und in der Justiz einsetzen, um die gesetzlich vorgeschriebene Gleichstellung dieser Sprachen mit dem Deutschen zu gewährleisten.

¹⁰ Einer neueren Untersuchung der Universität Zürich zufolge stehen nur 58 % der Verwaltungsformulare, die auf der amtlichen Website des Kantons Graubünden abzurufen sind, auch in italienischer Fassung zur Verfügung.

¹¹ Zu diesen Fragen siehe Dritter Bericht des Sachverständigenausschusses der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen über die Schweiz, 19. September 2007, ECRML(2008)2, Ziffer 75-78.

¹² Wenn die in diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen Bezug auf kantonale Behörden nehmen, ist dies nicht als Einmischung in die innerstaatliche Kompetenzaufteilung gemäss Bundesverfassung zu verstehen, sondern als Versuch, die Lektüre dieses Gutachtens zu erleichtern.

10.2. Erhaltung der Identität der Fahrenden

10.2.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

60. In seinem ersten Gutachten äusserte der Beratende Ausschuss Besorgnis darüber, dass die Fahrenden ihre Kultur und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität im gegenwärtigen institutionellen und gesetzlichen Rahmen nur mit Schwierigkeiten pflegen und weiterentwickeln können. Des Weiteren wies er darauf hin, dass administrative Hürden die Ausübung des Reisendengewerbes erschweren.

10.2.2. Gegenwärtige Situation

10.2.2.1. a) Positive Entwicklungen

61. Einen wichtigen Beitrag zur ganzheitlichen Betrachtung der Lage der Fahrenden leistete der Bericht der Regierung über die Situation der Fahrenden in der Schweiz, der 2006 publiziert wurde. Er enthält zahlreiche Vorschläge zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Fahrenden, mit besonderem Augenmerk auf den Handlungsmöglichkeiten des Bundes im Bereich des Hauptproblems der Fahrenden, nämlich dem Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen. Zur Untermauerung seiner Schlussfolgerungen und Vorschläge nimmt der Bericht mehrmals Bezug auf die Feststellungen und Ausführungen zur Situation der Fahrenden im ersten Gutachten des Beratenden Ausschusses über die Schweiz.
62. In einem wichtigen Entscheid anerkannte das Bundesgericht am 28. März 2003¹³ erstmals, dass das Leben in einer beweglichen Unterkunft ein wesentliches Merkmal der Identität der Fahrenden ist und dass Fahrende andere Bedürfnisse haben als Sesshafte. Dieser Entscheid weist auch auf die Pflicht der Behörden hin, diese Bedürfnisse in der Raumplanung zu berücksichtigen.
63. Das neue Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden trat 2003 in Kraft. Dieses Gesetz, das alle beruflichen Tätigkeiten der Reisenden regelt, entspricht den Bedürfnissen und Forderungen der Fahrenden, deren traditionelle Tätigkeiten in einem engen Zusammenhang mit ihrer nomadischen Lebensweise stehen. Die Fahrenden haben positiv auf das neue Gesetz reagiert, und auch die Kantone begrüsst die Vereinfachung der gesetzlichen Vorschriften.

10.2.2.2. b) Ungelöste Fragen

64. Die allgemeine Situation der Fahrenden, die sich mehrheitlich als Jenische verstehen, obwohl manche den Sinti oder Roma angehören, hat sich seit dem ersten Überwachungszyklus nicht spürbar verbessert. Ihren Vertretern zufolge ist es sogar schwieriger geworden, einen der wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, nämlich die nomadische oder halbnomadische Lebensweise, beizubehalten. Daher bleibt abzuwarten, welche konkreten Schritte dem Regierungsbericht von 2006 folgen werden. Der institutionelle und rechtliche Rahmen, der durch den Föderalismus bestimmt ist und die Sprachminderheiten bestimmten Gebieten zuordnet, hat in der Praxis nach wie vor zur Folge, dass die interkantonale Mobilität erschwert wird. Die Fahrenden sind aber bei der Ausübung des Reisendengewerbes, das für viele unter ihnen auch weiterhin eine wichtige Erwerbsquelle ist, auf Mobilität angewiesen. Der chronische Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen ist noch immer nicht behoben, und die Einstellung der Bevölkerung und der örtlichen Behörden zu den Fahrenden wird noch immer von negativen Stereotypen, Diskriminierung und Vorurteilen bestimmt, obwohl kleinere Gruppen von Jenischen wie die von Buech (Bern) und Châtillon (Freiburg), die nur wenige Monate im Jahr unterwegs sind, im Allgemeinen besser integriert sind.
65. Die ungenügende öffentliche Unterstützung für Fahrende und die mangelnde Anerkennung ihres Beitrags an die Schweizer Gesellschaft kommen auch darin zum Ausdruck, dass die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» (im Folgenden: die Stiftung) nur begrenzte finanzielle Unter-

¹³ BGE 129 II 321

stützung erhält und dass die Behörden die Vorschläge der Stiftung nicht weiter verfolgen. Trotz der zahlreichen Probleme, mit denen die Fahrenden konfrontiert sind, lehnte das Parlament 2006 einen Antrag auf Verdoppelung des Gesamtbudgets (von 750 000 Franken auf 1,5 Millionen Franken) ab und beschloss, der Stiftung die gleiche Summe wie bisher zu gewähren, nämlich insgesamt 750 000 Franken für den Zeitraum 2007-2011. Auch die «Radgenossenschaft der Landstrasse», die eine äusserst wichtige Rolle spielt, weil sie den Fahrenden die Möglichkeit bietet, den Behörden ihre Bedürfnisse zur Kenntnis zu bringen, steht vor erheblichen Finanzproblemen: Der jährliche Bundesbeitrag, mit dem sie 85 % ihres Gesamthaushalts bestreitet, belief sich 2003-2005 auf 300 000 Franken, wurde aber 2006 auf 250 000 Franken und 2007 auf 249 500 Franken gesenkt. In den kommenden Jahren dürfte er sich nur geringfügig ändern (2008: 251 500 Franken, 2009: 255 700 Franken), wobei keine Realerhöhung zu erwarten ist.

Die Budgeteinschränkungen bei der Stiftung und der Radgenossenschaft der Fahrenden erfolgen im Rahmen der allgemeinen Budgetkürzungen, die der Bund in den letzten Jahren in vielen Bereichen vorgenommen hat.

Was die öffentliche Unterstützung für Fahrende betrifft, sei auf die Massnahmen einzelner Kantone verwiesen. So übernimmt beispielsweise der Kanton Freiburg aufgrund einer mit der Gemeinde Posieux getroffenen Vereinbarung aus dem Jahr 1997 die Sozialhilfeleistungen der Gemeinde an die Fahrenden auf dem Standplatz Châtillon sowie die Kosten für die Bearbeitung der Fälle durch den regionalen Sozialdienst und stellt geeignete Räumlichkeiten für den Empfang der betroffenen Personen zur Verfügung. Die Finanzhilfe ergibt über die Jahre eine beträchtliche Summe.

66. Seit einiger Zeit ist ein neues Bundesgesetz über die Kulturförderung in Ausarbeitung. Artikel 14 sieht zwar vor, dass der Bund Massnahmen treffen kann, um den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen; diese Bestimmung scheint aber in erster Linie als Rechtsgrundlage für die Unterstützung der «Radgenossenschaft der Landstrasse» gedacht zu sein. Unter diesen Umständen ist es nicht sehr wahrscheinlich, dass sich der Bund aktiver für den Schutz der Identität und der Kultur der Fahrenden einsetzen wird. Die Kultur und die Identität der Fahrenden sind aber nach Auffassung ihrer Vertreter auch weiterhin bedroht.

Die Bestimmung über die Unterstützung der Fahrenden findet sich in Artikel 15 des Entwurfs zum Bundesgesetz über die Kulturförderung.

10.2.3. Empfehlungen

67. Die Behörden sollten den Fahrenden verstärkt helfen, ihre Kultur und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität zu pflegen und weiterzuentwickeln. In diesem Sinne sollten neue und umfassendere gesetzliche Garantien ausgearbeitet werden, um die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen zu verbessern.
68. Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden eindringlich, die derzeit begrenzten Finanzhilfen, die den wichtigsten Kulturförderungseinrichtungen der Fahrenden von der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, zu erhöhen.
69. Es gilt nun, die Umsetzung der Vorschläge, die im Regierungsbericht von 2006 enthalten sind, gebührend voranzutreiben und ein Überwachungsverfahren einzurichten, das effizient, partizipativ, transparent und den Fahrenden selbst zugänglich ist.

10.3. Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende

70. In seinem ersten Gutachten kam der Beratende Ausschuss zum Schluss, das Hauptproblem der Fahrenden sei der Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen.

10.3.1. Gegenwärtige Situation

10.3.1.1. a) Positive Entwicklungen

71. Während seines Besuchs in der Schweiz schenkte der Beratende Ausschuss der Situation der Fahrenden und insbesondere dem Bedarf an Stand- und Durchgangsplätzen besondere Aufmerksamkeit. Zu diesem Zweck besuchte er den Standplatz Buech in der Stadt Bern, der 1998 eingeweiht wurde und heute rund dreissig Familien eine gute Unterkunft zu einer moderaten Miete bietet. Schon 1992 hatte die Gemeinde beschlossen, den Standplatz zu erstellen. 1997 wurde dieser Beschluss in einer Volksabstimmung bestätigt, dies insbesondere dank des Engagements der lokalen Behörden, welche die Öffentlichkeit von der Notwendigkeit des Standplatzes überzeugen konnten. In der Nachbarschaft geniesst der Standplatz heute eine hohe Akzeptanz, und dank der engen Zusammenarbeit mit den Vertretern der Fahrenden konnten der Bedarf an Sozialhilfe verringert und der Schulbesuch in den letzten Jahren deutlich verbessert werden.
72. Weitere positive Beispiele sind auch in anderen Kantonen zu verzeichnen, wo die Erstellung von Stand- und/oder Durchgangsplätzen Fortschritte macht. Zu erwähnen ist insbesondere der Kanton Genf, wo das kantonale Parlament im Jahr 2003 ein Gesetz zur Änderung des kantonalen Nutzungsplans verabschiedete, der nun eine lang erwartete neue Zone für Schausteller und Fahrende umfasst. Der Standplatz dürfte 2008 oder 2009 eröffnet werden. Erwähnt sei auch der Kanton St. Gallen, der nach der Erstellung von zwei Standplätzen in den Jahren 2002 und 2006 ein Standortkonzept zur Errichtung von sechs planungsrechtlich gesicherten Durchgangsplätzen vorstellte.

Im Kanton St. Gallen hat sich die Situation wie folgt weiter entwickelt: Einerseits sind die Arbeiten für die Errichtung eines vierten Standplatzes in der Stadt St. Gallen (Kantonshauptstadt) im Gang. Andererseits wurden von den sechs Durchgangsplätzen, die im Standortkonzept vom Mai 2006 vorgesehen sind, bis jetzt zwei bezeichnet; sie sind im Entwurf zur kantonalen Richtplananpassung 2008, der sich zurzeit in der Vernehmlassung befindet, bereits aufgeführt.

Der Kanton Genf informiert über den neusten Stand bei der Errichtung des Standplatzes «Bécassière» auf dem Gemeindegebiet von Versoix: Die Inbetriebnahme des Standplatzes hat sich wegen eines Gerichtsverfahrens verzögert, das die Eigentümer des Nachbargrundstücks gegen das kantonale Gesetz zur Änderung der Zonengrenze auf dem Gelände der Gemeinde Versoix angestrengt hatten (vgl. zweiter Bericht der Schweiz, Ziffer 43, S. 33). Die Beschwerden wurden abgewiesen, und das Gesetz ist nun in Kraft. Die Baubewilligungen wurden am 18. Juni 2008 erteilt. Für die Planung der Arbeiten muss im Herbst 2008 ein Investitionskredit zur Finanzierung der Projekte beantragt werden. Stimmt das Kantonsparlament zu, können die Arbeiten auf 2009–2010 terminiert werden.

73. Der Beratende Ausschuss nimmt erfreut zur Kenntnis, dass etliche kantonale Behörden ein besonderes Augenmerk auf die spezifischen Bedürfnisse der verschiedenen Kategorien von Fahrenden richten. Der Beratende Ausschuss ist sich der sehr unterschiedlichen Bedürfnisse, insbesondere zwischen ausländischen Roma/Sinti und Schweizer Jenischen, bewusst¹⁴.

¹⁴ Zwischen 60 und 80 Schweizer Fahrende leben beispielsweise auf einem kleinen Standplatz in Châtillon (Freiburg), der vor knapp 12 Jahren aufgrund einer Sondervereinbarung zwischen dem Kanton und der Gemeinde erstellt wurde. Der Kanton versucht nun, einen oder zwei grössere Durchgangsplätze zu schaffen, die hauptsächlich für ausländische Fahrende bestimmt sind, die jedes Jahr zwischen März und Oktober die Schweiz durchqueren.

10.3.1.2. b) Ungelöste Fragen

74. Trotz positiver Beispiele in einzelnen Kantonen gibt es in der Schweiz immer noch viel zu wenig Stand- und Durchgangsplätze. Die Stiftung veröffentlichte im Juni 2006 ein Gutachten, das die bestehenden Stand- und Durchgangsplätze auflistet und den zusätzlichen Bedarf auf diesem Gebiet evaluiert. Die Untersuchung zeigt, dass die Fortschritte in der Praxis gering sind: Seit 2001 wurden schweizweit neun Durchgangsplätze geschlossen und lediglich drei neue errichtet. 29 zusätzliche Standplätze wären nötig, um rund 1500 nomadisch lebende Schweizer Fahrende aufzunehmen. Ferner bräuchte es 38 zusätzliche Durchgangsplätze für Schweizer Fahrende, die eine halbnomadische Lebensweise pflegen, und zehn grössere Durchgangsplätze für ausländische Fahrende. Zudem entsprechen 40 Durchgangsplätze nicht mehr den Vorschriften und sollten saniert werden.

Hier seien die grossen Anstrengungen zur Verbesserung der Situation der Fahrenden erwähnt, die einzelne Kantone in jüngster Zeit unternommen haben. So hat der Regierungsrat des Kantons Aargau im Mai 2007 ein neues «Konzept Fahrende Kanton Aargau» verabschiedet, das folgende Ziele verfolgt: Erstellen eines offiziellen Standplatzes; definitive Lösung für den provisorischen Standplatz Spreitenbach (erstellt Ende 2006); Erstellen von zwei neuen Durchgangsplätzen; Sanierung und Sicherung bestehender Plätze, unter anderem des Ende 2004 eröffneten Durchgangsplatzes Kaiseraugst. Im November 2007 wurde für die Umsetzung des Konzepts ein Kredit von 2,052 Millionen Franken bewilligt.

75. Bis jetzt haben die Kantone dem erwähnten wegweisenden Urteil des Bundesgerichts nicht wirklich Folge geleistet, wonach aufgrund von Artikel 3 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung auch die besonderen Bedürfnisse der fahrenden Bevölkerung der Schweiz befriedigt werden müssen. Die Raumplanungsinstrumente auf kantonaler und kommunaler Ebene müssen daher Zonen und Plätze vorsehen, die für den Aufenthalt der Fahrenden geeignet sind und deren Traditionen entsprechen. Die Planung könnte auch kantonsübergreifend, unter der Schirmherrschaft des Bundes, erfolgen; bis heute war dies jedoch nicht der Fall. Es ist bedauerlich, dass auch die Bestrebungen des Bundes keine Früchte getragen haben: Der Bundesrat beschloss im Oktober 2006 lediglich, das zuständige Departement zu beauftragen, bei der Genehmigung von kantonalen Richtplänen den Anliegen der Fahrenden angemessen Rechnung zu tragen, und die Kantone bei den sich bietenden Gelegenheiten auf die Möglichkeiten des Raumplanungsgesetzes zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen hinzuweisen. Der Bundesrat ist der Meinung, dass das Raumplanungsgesetz keiner Änderung bedarf und dass die Massnahmen des Bundes auf diesem Gebiet keine zusätzlichen Kosten verursachen dürfen.

Gewisse Kantone haben ihre Anstrengungen zur Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der Fahrenden in ihren Raumplanungsinstrumenten fortgesetzt. Zu nennen sind die jüngsten Entwicklungen im Kanton Jura (siehe dazu zweiter Bericht der Schweiz, Ziffer 34, S. 34-35): Nach der Festlegung des entsprechenden Grundsatzes im kantonalen Richtplan neigt sich eine weitere Etappe zur Schaffung eines Durchgangsplatzes für die Fahrenden im Kanton Jura ihrem Ende zu, so dass der kantonale Sondernutzungsplan «Aire d'accueil pour les gens du voyage» demnächst öffentlich aufgelegt werden dürfte. Die Genehmigung des Sondernutzungsplans, der in Delémont (Kantonshauptstadt) die Erstellung eines Durchgangsplatzes für Fahrende mit ausreichend Platz für rund 30 Familien vorsieht, fällt in die Zuständigkeit der Regierung. Laut den Bestimmungen des Sondernutzungsplans soll der Durchgangsplatz von März bis Ende Oktober geöffnet und die bewilligte Aufenthaltsdauer auf 10 Tage begrenzt sein. Und schliesslich sei noch erwähnt, dass der Standplatz sowohl für schweizerische als auch für ausländische Fahrende bestimmt sein soll.

Der Kanton Zürich weist darauf hin, dass er im Rahmen der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans vorsieht, die notwendigen Festlegungen zur Standortsicherung der bestehenden und der neu zu erstellenden Stand- und Durchgangsplätze zu erarbeiten. Im Rahmen dieser Arbeiten werden auch die Finanzierung und der Betrieb der Plätze sowie die Aufgabenteilung zwischen Kanton, Region und Gemeinde zu regeln sein.

Der Kanton Freiburg erwähnt, dass sein Raumplanungsgesetz analog dem Kanton Jura der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion die Kompetenz zur Erstellung eines kantonalen Nutzungsplans erteilt, sofern auf Gemeindeebene keine raumplanerische Lösung gefunden werden kann.

76. In vielen Kantonen wurden Anträge zur Schaffung von zusätzlichen Standplätzen aufgrund der ablehnenden Reaktionen der betroffenen Gemeinden, von Teilen der lokalen Bevölkerung und/oder von verschiedenen Interessengruppen ausgesetzt oder sogar zurückgezogen. Dies war kürzlich in den Kantonen Aargau und Schwyz sowie im Kanton Freiburg der Fall, wo die Kantonsregierung ihren Beschluss vom November 2005, zwei Durchgangsplätze zu schaffen, im Dezember 2006 trotz des offenkundigen Bedarfs und der Anträge der kantonalen Kommission für Fahrende aussetzte.

Verschiedene Kantone weisen darauf hin, dass die ablehnenden Reaktionen der Gemeinden und der lokalen Bevölkerung auf die Schaffung neuer Plätze für Fahrende so zu erklären sind, dass einzelne Personen der Gemeinschaft der Fahrenden manchmal wenig Rücksicht auf die Nachbarschaft nehmen.

Der Kanton Aargau stellt fest, dass das Gutachten einen falschen Hinweis enthält. Nach dem Rückzug des Projekts aufgrund der ablehnenden Reaktion der Bevölkerung in Spreitenbach konnte zwischenzeitlich in der gleichen Gemeinde ein Standplatz erstellt werden. Der Betrieb erfolgt seit Ende 2006 ohne Probleme oder Zwischenfälle mit der Bevölkerung. Die Arbeiten für eine definitive Lösung sind im Gang (siehe Ziffer 74).

Der Kanton Schwyz meldet ebenfalls einen unzutreffenden Hinweis: Es wurde kein Antrag zur Schaffung eines Standplatzes ausgesetzt oder zurückgezogen. Die Schaffung eines solchen Platzes war und ist vielmehr im Zuge der Nutzungsplanrevision in der Gemeinde Schwyz vorgesehen. Dagegen wurden Beschwerden eingelegt, die noch hängig sind. Die Behörden des Kantons und der Gemeinde haben aber die Absicht, einen solchen Platz zu schaffen, nicht fallengelassen.

Im Kanton Freiburg die Planung der Durchgangsplätze in Granges-Paccot und La Tour-de-Trême wurde im Dezember 2006 eingestellt. Auch die Bemühungen zur Planung eines Durchgangsplatzes auf dem Gemeindegebiet von Corpataux-Magnedens und/oder Farvagny als Ersatz für die Plätze in Granges-Paccot und La Tour-de-Trême blieben bisher ergebnislos. Am 7. Mai 2008 beauftragte eine Gruppe von Grossräten den Staatsrat (Kantonsregierung), vorrangig die Verhandlungen mit den ursprünglich vorgesehenen Gemeinden wieder aufzunehmen und alle nötigen Schritte für eine dauerhafte Lösung zu unternehmen. Momentan prüft der Staatsrat den Auftrag und seine Folgen für das ausgesetzte Verfahren. Eine offizielle Antwort wird im Herbst 2008 erwartet. Laut den Verlautbarungen der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion zeichnen sich zwei Vorschläge für einen Durchgangsplatz in Granges-Paccot und einen weiteren in der Region Bulle ab. Ausserdem sind mit dem Kanton Waadt Gespräche zu Schaffung und Betrieb eines gemeinsamen Standplatzes in der Region Broye im Gang.

77. Eine erfolgversprechendere Massnahme des Bundes, nämlich die Umnutzung von Militärarealen des Bundes, könnte eine Lösung darstellen, sofern durch entschlossenerer flankierende Massnahmen Anreize für die Kantone geschaffen würden, diese Möglichkeit zu nutzen. Der Bundesrat beschloss im Oktober 2006 jedoch lediglich, die Kantone auf verfügbare Grundstücke, die sich als Stand- oder Durchgangsplätze eignen, sowie auf die Möglichkeit, sie zu einem günstigeren Preis zu erwerben, aufmerksam zu machen. Der Beratende Ausschuss bedauert, dass die Kantone bis heute kein grösseres Interesse für diese Vorschläge gezeigt haben, sondern vor allem ein stärkeres Signal für das Engagement des Bundes in Form von grösseren finanziellen Anreizen fordern, damit auf die Vorschläge eingetreten wird¹⁵.

¹⁵ Der Verkauf von Militärarealen könnte beispielsweise an die Schaffung von Durchgangsplätzen in den betroffenen Kantonen – oder die rechtliche Verpflichtung dazu – geknüpft werden. Die Möglichkeit, Militärareale kostenlos abzugeben, wenn darauf Durchgangsplätze errichtet werden, wäre ebenfalls zu prüfen.

Bei der Umnutzung von Militärarealen ist zu erwähnen, dass der Bundesrat im Juni 2008 einen Bericht mit einem Massnahmenplan zur Förderung der Umnutzung von Industrie- und Gewerbebranchen verabschiedet hat. Im Bericht wird darauf hingewiesen, dass frühere Militärareale der Kantone und Gemeinden zur Errichtung von Stand- und Durchgangsplätzen genutzt werden können.

Der Beratende Ausschuss schreibt: «Der Bundesrat hat in seinem Beschluss von Oktober 2006 jedoch lediglich entschieden, dass er die Kantone auf verfügbare Grundstücke [...] aufmerksam macht». Zusätzlich dazu, die Kantone auf verfügbare Grundstücke aufmerksam zu machen, hat der Bundesrat auch das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) beauftragt, die Zusammenarbeit mit einer eigens für die Frage der Umnutzung von Militärarealen gegründeten Arbeitsgruppe der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» fortzusetzen. In der Westschweiz und im Tessin sucht beispielsweise die armasuisse als Vertreterin des VBS gegenwärtig aktiv zwei geeignete Standorte pro Kanton, um sie den kantonalen Behörden vorzuschlagen, die für die Belange der Fahrenden verantwortlich sind. Vereinzelt sind den kantonalen Behörden die Vorschläge bereits unterbreitet worden.

Zur Möglichkeit «[Grundstücke] zu einem günstigeren Preis zu erwerben»: Formell darf die armasuisse nicht unter dem Wert verkaufen, da sie die Immobilienstrategie des VBS als Grundeigentümerin berücksichtigen muss. Es wird jedoch eine Differenzierung der Verkaufspreise je nach Nutzungszone geben, in der sich das fragliche Gelände befindet. Liegt demnach ein Grundstück beispielsweise in der Zone für öffentliche Nutzungen oder in der Industrie- oder Gewerbezone, kann es zu einem günstigeren Preis verkauft werden, als wenn es sich in der Bauzone befindet. Später müssen auch Gespräche mit den kantonalen und kommunalen Behörden geführt werden, damit nötigenfalls Sondernutzungspläne verabschiedet werden können.

78. Im November 2006 gaben die Stiftung und die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus in einer öffentlichen Erklärung bekannt, dass die Vorschläge im Bericht 2006 des Bundesrates über die Situation der Fahrenden mittelfristig wahrscheinlich nicht ausreichen, und verlangten die Ausarbeitung eines Gesetzes, das zu den notwendigen Anpassungen innerhalb einer bestimmten Frist verpflichtet. Ausserdem forderten sie, dass der Bundesrat gemeinsam mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) einen Aktionsplan ausarbeitet. Auf der Basis dieses Aktionsplans sollen alle Kantone Konzepte zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen entwickeln. Das Anhalten auf öffentlichem Grund für wenige Tage sollte in jeder Gemeinde, auch ausserhalb der offiziellen Stand- und Durchgangsplätze, legal möglich sein. Ausserdem sollte der Bund die Schaffung von Plätzen durch Kantone und Gemeinden mit finanziellen Anreizen fördern. Die Radgenossenschaft sowie andere Vertreter der Fahrenden schlugen vor, den Geltungsbereich von Artikel 24 des Raumplanungsgesetzes zu erweitern, um die Erteilung von Ausnahmegewilligungen zur Errichtung von Stand- und Durchgangsplätzen zu vereinfachen.

Was den Vorschlag zur Ausdehnung des Geltungsbereichs von Artikel 24 des Raumplanungsgesetzes (Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen) anbelangt, sei daran erinnert, dass das Bundesgericht in einer wichtigen Entscheidung vom März 2003 (BGE 129 II 321) zu dieser Frage festgehalten hat, dass für die Fahrenden Plätze ab einer gewissen Grösse in der Nutzungsplanung vorzusehen sind und eine Abweichung nach Artikel 24 ff. RPG somit ausgeschlossen ist.

79. Gewisse Vertreter der Fahrenden sind der Meinung, dass selbst die im Gutachten der Stiftung geforderten zusätzlichen Stand- und Durchgangsplätze nicht genügen, um allen Fahrenden jenseitiger Herkunft die Beibehaltung ihrer nomadischen oder halbnomadischen Lebensweise zu ermöglichen. Sie sind der Ansicht, dies sei nur mit flankierenden Massnahmen möglich, etwa durch gesetzgeberische Massnahmen der Kantone, indem beispielsweise für einen kurzfristigen Aufenthalt von Wohnwagen Fahrender keine Bewilligung mehr verlangt wird oder indem das Parkverbot für Wohnwagen aufgehoben wird, das in den Polizeireglementen der allermeisten

Schweizer Gemeinden verankert ist. In der Praxis könnten diese Massnahmen es Grundeigentümern erleichtern, kleinere Parzellen kurzzeitig an Fahrende zu vermieten.

Es sei daran erinnert, dass einzelne Kantone bei Kurzaufenthalten schon seit mehreren Jahren eine tolerante Politik verfolgen. Im Kanton Aargau beispielsweise ist das Abstellen von Wohnwagen bis zu zwei Monaten laut kantonalem Baugesetz nicht bewilligungspflichtig (in Kraft seit 1. April 1994).

Das gilt auch im Kanton Zürich für spontane Halte bis zu drei Monaten. Dieser Kanton hält im Übrigen fest, dass nicht abgeklärt ist, wie weit das im Gutachten des Beratenden Ausschusses erwähnte Parkverbot für Wohnwagen in den kommunalen Polizeireglementen besteht und dass der Umfang dieses Verbots festgelegt werden müsste.

Der Kanton Bern stellt fest, dass eine Anpassung der kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzgebung nicht opportun wäre, da das kurzzeitige Abstellen von Fahrzeugen der Fahrenden laut dem kantonalen Dekret über das Baubewilligungsverfahren (BSG 725.1; Art. 5 Abs. 1 Bst. k) bereits heute möglich ist.

Der Kanton Genf ist der Meinung, dass der Kanton neben der Errichtung von Standplätzen die Bewilligung von spontanen Halten prüfen sollte.

10.3.2. Empfehlungen

80. Der Beratende Ausschuss ermuntert die Behörden, auf Bundesebene neue gesetzliche Garantien zu einzuführen, um die Planung und Schaffung von Standplätzen zu erleichtern und zu beschleunigen. Der Bund sollte mehr Anreize finanzieller und nichtfinanzieller Art schaffen, um die Kantone zum Handeln zu bewegen; eine mögliche Massnahme wären vermehrte Anstrengungen zur Umnutzung von Militärarealen, um in Zusammenarbeit mit der Stiftung Stand- und Durchgangsplätze zu schaffen.

Was die vom Beratenden Ausschuss empfohlenen neuen gesetzlichen Garantien auf Bundesebene anbelangt, um die Planung und Schaffung von Plätzen für Fahrende zu erleichtern, sei daran erinnert, dass das Bundesgericht in seiner Entscheid vom März 2003 (BGE 129 II 321) festgestellt hat, dass die besonderen Bedürfnisse der Fahrenden in Anwendung von Artikel 3 Abs. 3 RPG zu berücksichtigen sind. Demnach sind «die Siedlungen [...] nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten». Der Bericht des Bundesrates von 2006 über die Situation der Fahrenden in der Schweiz kommt zum Schluss, dass die geltende Gesetzgebung im raumplanerischen Bereich genügt, um die Bedürfnisse der Fahrenden zu berücksichtigen.

81. Die kantonalen Raumplanungs- und Baugesetze sowie die kommunalen Polizeireglemente sollten revidiert werden, um das kurzzeitige Aufstellen von Wohnwagen von Fahrenden auf privatem und öffentlichem Grund zu erleichtern.

Siehe dazu die Ausführungen unter Ziffer 79.

82. Von der Planung bis zum Betrieb der Stand- und Durchgangsplätze braucht es eine stärkere interkantonale Zusammenarbeit, gegebenenfalls über bereits bestehende interkantonale Strukturen. Der Bund muss diesen Prozess stärker unterstützen.

11. Artikel 6 des Rahmenübereinkommens

11.1. Förderung der Toleranz

11.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

83. In seinem ersten Gutachten stellte der Beratende Ausschuss fest, dass die Beziehungen zwischen den deutsch-, französisch-, italienisch- und rätoromanischsprachigen Bevölkerungsteilen von grosser Toleranz gekennzeichnet sind, dass hingegen die Fahrenden noch immer mit negativen Stereotypen behaftet sind und von der Bevölkerung noch nicht als integraler Bestandteil der Schweiz betrachtet werden.

11.1.2. Gegenwärtige Situation

11.1.2.1. a) Positive Entwicklungen

84. Der Bundesrat, der sich für mehr Toleranz zwischen der sesshaften Bevölkerung und den Fahrenden einsetzt, hat 2006 in seinem Bericht über die Situation der Fahrenden in der Schweiz (siehe Ausführungen zu Artikel 15) auf die Notwendigkeit hingewiesen, das gegenseitige Verständnis zu fördern. In diesem Zusammenhang organisierte die Stiftung eine Reihe von Veranstaltungen, um ein Klima des Vertrauens zu schaffen und einem breiten Publikum Informationen über die Fahrenden zu vermitteln. Im November 2003 wurde in den Räumlichkeiten der Radgenossenschaft der Landstrasse in Zürich ein Dokumentationszentrum eröffnet, das Informationen über Geschichte, Kultur und Alltag der Fahrenden vermittelt.
85. Auf dem Gebiet der Bildung werden unter der Leitung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) koordinierte Massnahmen ergriffen, um mehr Elemente der religiösen Kultur in die Lehrpläne aufzunehmen und damit der zunehmenden Vielfalt der schweizerischen Bevölkerung Rechnung zu tragen. So wurde 2005 der Schweizer Religionsrat gegründet, den die Behörden und insbesondere die EDK aus verschiedenem Anlass immer öfter konsultieren.

Der für fünf Jahre eingerichtete Fonds Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte gewährte von 2001 bis 2005 Unterstützungsleistungen in der Höhe von 15 Millionen Franken an Bildungs-, Sensibilisierungs- und Präventionsprojekte. Von 994 eingereichten Projekten konnten 529 unterstützt werden. Angesichts der erfolgreichen Tätigkeit des Fonds beschloss der Bundesrat am 23. Februar 2005, die Präventions- und Sensibilisierungsarbeit im Bereich Rassismus und Fremdenfeindlichkeit nachhaltig zu fördern und ab 2006 jährlich 900 000 Franken für Projekte Dritter zur Verfügung zu stellen. Davon sind 500 000 Franken für allgemeine Projekte bestimmt, die verbleibenden 400 000 Franken gehen an Projekte aus dem schulischen Bereich. Im Zeitraum 2006–2007 wurden 159 der 293 eingereichten Projekte genehmigt. Die Unterstützungssumme belief sich auf 1 838 500 Franken und entsprach 22 % der Gesamtkosten der unterstützten Projekte (8 284 910 Franken). Die Projekte aus dem schulischen Bereich machten einen Drittel der Projekte aus. An zweiter Stelle folgten Projekte aus dem Bereich interkulturelle Kommunikation (20 %), gefolgt von Veranstaltungen (15 %).

Die Jugendkampagne des Europarats «Alle anders – Alle gleich» (2006–2007) hatte zum Ziel, Vielfalt und Gleichberechtigung, Menschenrechte und Partizipation der Jugend am gesellschaftlichen und politischen Leben zu fördern. In der Schweiz wurde sie vom Bund gemeinsam mit der offenen Jugendarbeit und den Jugendorganisationen getragen. Von den 140 Projekten, die im Rahmen der Kampagne eingereicht wurden, konnten 90 von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung unterstützt werden (der Bund unterstützte insgesamt 130 Projekte). Die breite Palette von kreativen und vielfältigen Projekten reichte vom Fussballturnier und anderen Sportveranstaltungen über Theater, Ausstellungen, Diskussionsrunden und Workshops bis zum kulturellen Austausch, zu Openairs, Videoclips und Rapsongs. 42 Projekte aus dem schulischen Bereich erhielten Unterstützungsleistungen im Betrag von 532 000 Franken.

11.1.2.2. b) Ungelöste Fragen

86. Der sesshaften Bevölkerung fehlt es an Verständnis für die Fahrenden. Die hartnäckigen Vorurteile eines Teils der sesshaften Bevölkerung beruhen häufig auf der Unkenntnis der langen Tradition der Fahrenden in der Schweiz, ihrer Lebensweise und ihrer Bräuche. Negative Stereotype in Bezug auf Fahrende, Sinti und Roma sind in den Medien noch häufig anzutreffen und werden von gewissen Gemeindebehörden mitunter noch geschürt, zum Beispiel im Rahmen von Diskussionen über die Schaffung von zusätzlichen Stand- und Durchgangsplätzen.
87. Bekanntlich können gewisse raumplanerische Entscheide in einer lokalen Volksabstimmung gefasst werden. Daher ist es wichtig, dass das gegenseitige Verständnis zwischen Fahrenden und Bevölkerung allgemein gefördert und gestärkt wird, damit bei demokratischen Entscheiden gebührend Rücksicht genommen wird auf die nomadische Lebensweise bestimmter Fahrender. Insofern könnten neue vertrauensbildende Massnahmen, besonders auch öffentliche Diskussionen, hilfreich sein.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang der Kanton St. Gallen, der mit einer guten Gestaltung der im Mai 2006 beschlossenen Durchgangsplätze (siehe Ziffer 72) zu deren Akzeptanz in der Bevölkerung beitragen will und aus diesem Anlass mit einem Studienauftrag ein Gestaltungskonzept für die geplanten Durchgangsplätze erarbeitet hat.

Im Kanton Freiburg beschäftigt die Frage der Fahrenden auch den kantonalen Delegierten für die Integration der Migrantinnen und Migranten. Der Kanton wird das Festival «Le Monde en fête» unterstützen, das im September 2008 in Freiburg stattfindet und den Fahrenden viel Platz einräumt. Am Festival werden Jenische teilnehmen, die ihre Wohnwagen am Veranstaltungsort aufstellen und ihre Gemeinschaft vorstellen. Es finden Veranstaltungen mit der sesshaften Bevölkerung Freiburgs statt. Das Lokalradio wird eine Diskussionssendung zum Thema «Quelles places d'accueil pour quels gitans?» ausstrahlen.

88. Rassistische, fremdenfeindliche und diskriminierende Äusserungen, die sich insbesondere gegen Asylsuchende, Flüchtlinge, gewisse Ausländergruppen und Muslime richteten, wurden auch in den letzten Jahren gemeldet, auch von verschiedenen Gremien des Europarats¹⁶. Laut einer Studie, die von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus in Auftrag gegeben wurde, wurden Ausländerinnen und Ausländer und ethnische Minderheiten im Wahlkampf 2007 negativ typisiert; Zielscheibe waren insbesondere Muslime und jugendliche Ausländer¹⁷.

Der in der Fussnote erwähnte «Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft» ist der Name der Abteilung der Universität Zürich, welche im Auftrag der EKR die Studie «Ausländer und ethnische Minderheiten in der Wahlkampfkommunikation. Analyse der massenmedialen Berichterstattung zu den Eidgenössischen Wahlen 2007» erstellte.

89. Die Lancierung einer Volksinitiative gegen den Bau von Minaretten schürt ebenfalls eine negative Haltung gegenüber den Muslimen. Im September 2007 zeigte sich der UNO-Sonderberichterstatter für Rassismus besorgt über ein landesweit aufgehängtes Plakat, auf dem drei weisse Schafe auf einer Schweizer Fahne neben dem Slogan «Sicherheit schaffen» ein schwarzes Schaf mit einem Tritt wegstossen. Der Sonderberichterstatter forderte den Rückzug des Plakats, da dieses Rassen- und Religionenhass schüre. Zuvor schon hatte er in seinen

¹⁶ Siehe Dritter Bericht über die Schweiz, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), 27. Juni 2003, Ziffer 41-43, 51-62, 88-93, der namentlich «Anzeichen von Intoleranz und Fremdenhass [...] in politischen und öffentlichen Äusserungen» erwähnt; siehe auch Bericht des Kommissars für Menschenrechte des Europarats vom 8. Juni 2005, Ziffer 107-110, der insbesondere ein alarmierendes Ausmass an Fremdenhass, Intoleranz und Rassismus in der Schweizer Bevölkerung feststellt.

¹⁷ Siehe Studie des Forschungsbereichs Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich vom 9. Dezember 2007, die die «Typisierungen» von Ausländern in der Wahlkampfkommunikation analysierte. Drei Viertel der negativen Darstellungen von Ausländern und Minderheiten wurden von einer einzigen politischen Partei vorgenommen. Ihre Strategie und die intensiven Reaktionen der Medien und der anderen Parteien sorgten dafür, dass die Negativstereotypen in hohem Masse – noch vor der Umweltproblematik – den Wahlkampf 2007 prägten. Die Kritik an diesem negativ geprägten Bild der ausländischen Bevölkerung fiel in der Westschweiz deutlich stärker aus. Nach Ansicht der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus zeigt diese Studie, wie sich der Rechtspopulismus eines negativen Ausländerbildes bedient, um vorhandene fremdenfeindliche Stimmungen zu schüren.

Berichten festgestellt, dass Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung in der politischen Debatte banalisiert würden. Auch die ECRI zeigte sich besorgt über die Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit in der politischen Debatte, insbesondere gegenüber Asylsuchenden und Flüchtlingen¹⁸.

Was diese Themen anbelangt, verweist die Schweiz auf den Vorbehalt in der Einleitung. Aus Gründen der Klarheit und der Aktualität erachtet sie es jedoch als notwendig, die jüngsten Entwicklungen in diesen Bereichen darzulegen.

Laut Medienmitteilung der Schweizer Regierung vom 8. Juli 2008, dem Tag der Einreichung der Volksinitiative gegen den Bau von Minaretten, «steht ausser Zweifel, dass der Bundesrat den Stimmberechtigten und dem Parlament empfehlen wird, die Initiative abzulehnen».

11.1.3. Empfehlungen

90. Die Bevölkerung sollte verstärkt für die Geschichte und Kultur der Fahrenden sensibilisiert werden, damit Vorurteile abgebaut werden können. Es sollten vermehrt Massnahmen zur Förderung der Toleranz und des gegenseitigen Verständnisses getroffen werden, besonders im Medienbereich.
91. Die Behörden sollten Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit in der politischen Debatte entschlossener bekämpfen und neue Massnahmen erarbeiten, um ein Klima der Toleranz gegenüber ethnischen Minderheiten, Ausländern, Asylsuchenden und Flüchtlingen zu gewährleisten.

11.2. Schutz vor diskriminierenden und antisemitischen Handlungen

11.2.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

92. In seinem ersten Gutachten stellte der Beratende Ausschuss vereinzelte antisemitische Vorkommnisse fest und ermunterte die Behörden, diese zu bekämpfen und auf diesem Gebiet wachsam zu bleiben.
93. Er stellte ausserdem fest, dass in den vergangenen Jahren verschiedene Fälle bekannt wurden, in denen Einbürgerungsgesuche von Bewerbern aus gewissen Ländern pauschal abgelehnt wurden, und wies auf Probleme aus der Sicht des Diskriminierungsverbots hin, insbesondere angesichts der fehlenden Rechtsmittel.

11.2.2. Gegenwärtige Situation

11.2.2.1. Positive Entwicklungen

94. Die jüngsten Erhebungen und Umfragen zeigen, dass die antisemitischen Gefühle in der Bevölkerung in den letzten Jahren nicht zugenommen haben. Es scheint, dass die Opfer antisemitischer Übergriffe mehr und mehr bereit sind, die Vorfälle anzuzeigen, was als Vertrauensbeweis in die heutigen Mechanismen zu werten ist, die eine Anzeige solcher Übergriffe ermöglichen; dennoch bleibt die steigende Zahl der gemeldeten Übergriffe besorgniserregend (siehe Ausführungen zu Ziffer 96-97).
95. In zwei Grundsatzentscheiden äusserte sich das Bundesgericht am 9. Juli 2003¹⁹ zu wichtigen Grundsätzen im Einbürgerungsverfahren. Mit dem ersten Urteil wurde erstmals ein kantonaler Einbürgerungsentscheid wegen Diskriminierung aufgehoben. Im zweiten Urteil qualifizierte das Bundesgericht Urnenabstimmungen (obligatorisches Referendum) bei Einbürgerungsentscheiden als verfassungswidrig, da Volksentscheide keine Begründung enthalten. Die Mehrzahl der betroffenen Kantone gibt an, dass sie in Erwartung der Anpassung ihrer Gesetzgebung an die neue

¹⁸ Siehe Dritter Bericht über die Schweiz, Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), 27. Juni 2003, Ziffer 83-87.

¹⁹ BGE 129 I 217 und BGE 129 I 232.

Rechtsprechung Weisungen erlassen haben, damit ähnliche Fälle einer unbegründeten Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen vermieden werden können. Zahlreiche Kantone haben Volksabstimmungen über Einbürgerungsgesuche verboten und Beschwerdemöglichkeiten bei diskriminierender Ablehnung eines Gesuchs eingeführt. Das Parlament stimmte am 21. Dezember 2007 einer Änderung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts zu, die bis Ende 2008 in Kraft treten dürfte. Damit soll die langjährige Praxis der Einbürgerung durch das Volk, die viele Gemeinden und einzelne Kantone kennen, mit den rechtsstaatlichen Erfordernissen in Einklang gebracht werden. Gemäss dem neuen Gesetz soll die Volksabstimmung in allen ihren Formen weiterhin möglich sein (Urnenabstimmung, offene oder geheime Abstimmung im Rahmen einer Gemeindeversammlung), sofern ein Antrag auf Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs gestellt wurde und das Entscheidorgan in der Lage ist, eine rechtsgenügeliche Begründung beizubringen, so dass der Einbürgerungsbewerber den ablehnenden Entscheid auf dem Gerichtsweg auf seinen willkürfreien und fairen Gehalt überprüfen lassen kann²⁰. Zudem werden die Kantone verpflichtet, einen Rechtsweg vor ein Gericht einzuführen, das über Beschwerden gegen ablehnende Einbürgerungsentscheide befindet²¹.

Was die Einbürgerungsfragen anbelangt, verweist die Schweiz auf den Vorbehalt in der Einleitung. Aus Gründen der Klarheit und der Aktualität erachtet sie es jedoch als notwendig, die jüngsten Entwicklungen in diesem Bereich darzulegen.

Das Stimmvolk verwarf am 1. Juni 2008 eine Volksinitiative, mit der die bundesgerichtliche Rechtsprechung umgestossen werden sollte (Volksinitiative der SVP «Für demokratische Einbürgerungen»). Damit kann die Änderung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts spätestens 2009 in Kraft treten. Nach der Differenzbereinigung durch die beiden Kammern des Parlaments liegt nun der Gesetzesentwurf vor, der die Einbürgerung durch das Stimmvolk ausschliesst (Urnenabstimmung, «élections générales» nach dem Wortlaut des Beratenden Ausschusses), das diese den rechtsstaatlichen Grundsätzen widerspricht und aufgrund der Begründungspflicht nicht in Frage kommt.

11.2.2.2. b) Ungelöste Fragen

96. Im Jahr 2006 wurden deutlich mehr Verstösse gegen Artikel 261*bis* des Strafgesetzbuches, der die Rassendiskriminierung verbietet, angezeigt als 2004 und 2005²². Seit dem Inkrafttreten dieses Artikels im Jahr 1995 waren am häufigsten Menschen jüdischer Herkunft von Rassendiskriminierung betroffen, weit vor den Ausländern und den sichtbaren Minderheiten.
97. Im Auftrag des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes (SIG) und mit dessen Unterstützung erfassen zwei Vereinigungen die antisemitischen Übergriffe in der Schweiz; zu diesem Zweck haben sie Melde- und Beratungsstellen für Opfer eingerichtet. Der SIG sammelt die Informationen, fasst sie zusammen und veröffentlicht sie in einem Bericht. 2006 wurden ihm 73 Übergriffe gemeldet. Die Zahl der Übergriffe hat sich somit gegenüber 2005 mehr als verdoppelt. Der SIG ist der Ansicht, dass der Bund für solche Fälle eine zentrale Meldestelle einrichten sollte.
98. Trotz der jüngsten Änderung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts und der Übergangsregelungen der betroffenen Kantone wurden bis vor kurzem einzelne Fälle einer diskriminierenden Abweisung eines Einbürgerungsgesuchs gemeldet, unter anderem auch von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus; betroffen waren insbesondere Personen aus dem Balkan und/oder Muslime²³.

²⁰ Siehe Artikel 15a und 15b des Gesetzes.

²¹ Siehe Artikel 50 des Gesetzes.

²² Von den 49 Fällen behaupteter Verletzung von Artikel 261*bis* des Strafgesetzbuches, die der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus gemeldet wurden, wurden 28 Fälle an die Strafgerichte überwiesen: 24 führten zu einer Verurteilung und 4 zu einem Freispruch.

²³ Siehe Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, «Diskriminierung bei der Einbürgerung», Bern, September 2007, die ebenfalls die kürzlich ergangenen Urteile des Bundesgerichts erwähnt, in denen ablehnende Einbürgerungsentscheide wegen ungenügender Begründung durch das zuständige Gemeindeorgan aufgehoben wurden.

Die entsprechende Änderung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts war zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des zweiten Gutachtens über die Schweiz und insbesondere von Ziffer 98 noch nicht in Kraft (voraussichtliches Inkrafttreten 2009, wie unter Ziffer 95 erwähnt). Die Gesetzesänderung stellt ein weiteres wirkungsvolles Instrument gegen diskriminierende Einbürgerungsentscheide dar.

99. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass gegenwärtig eine Volksinitiative mit dem Titel «Für demokratische Einbürgerungen» hängig ist. Der Beratende Ausschuss ist besorgt über die Zielsetzungen dieser Initiative, über die das Volk am 1. Juni 2008 abstimmt. Sie verlangt, dass die Gemeinden autonom entscheiden können, welches Organ das Bürgerrecht erteilt. Wird die Initiative angenommen, so ist jede Beschwerdemöglichkeit auf kantonaler Ebene ausgeschlossen, da eine Einbürgerung in diesem Fall als rein politischer Akt und nicht als individuell-konkreter Verwaltungsakt angesehen würde. Somit würde die vorerwähnte Änderung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts, der das Parlament am 21. Dezember 2007 zustimmte, nicht in Kraft treten.

Wie unter Ziffer 95 erwähnt, haben die Stimmberechtigten die Volksinitiative «Für demokratische Einbürgerungen» am 1. Juni 2008 abgelehnt. Der vom Parlament im Dezember 2007 verabschiedete indirekte Gegenentwurf, nämlich die Änderung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts, tritt demnach 2009 in Kraft.

11.2.3. Empfehlungen

100. Die Bemühungen zur strafrechtlichen Bekämpfung von Rassendiskriminierung sollten fortgesetzt werden. Die Behörden sollten die Entwicklung auf diesem Gebiet im Auge behalten und neue Kontrollmechanismen in Betracht ziehen, insbesondere für antisemitische Handlungen.
101. Die betroffenen Kantone und Gemeinden sollten ganz besonders darauf achten, dass sie Einbürgerungsentscheide begründen, damit diskriminierende Beschlüsse vermieden werden. Die Revision der geltenden Gesetzgebung sollte entschlossen vorangetrieben werden, um eine volle Übereinstimmung mit den rechtsstaatlichen Grundsätzen zu gewährleisten, und die Behörden sollten in dieser Frage objektiv informieren.

Die Änderung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts, die 2009 in Kraft tritt, verlangt eine Begründung für ablehnende Einbürgerungsentscheide.

Bezüglich der Empfehlung an die Kantone und Gemeinden, darauf zu achten, dass sie Einbürgerungsentscheide begründen, sei als positives Beispiel der Kanton Freiburg erwähnt. Bei der kantonalen Abstimmung vom 1. Juni 2008 stimmte das Volk der Änderung des Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht zu; als wichtigste Neuerung ist nun ausschliesslich der Gemeinderat (Exekutive) für die Erteilung oder Ablehnung des Bürgerrechts auf Gemeindeebene zuständig. Bis anhin entschied die Legislative (Gemeindeversammlung bzw. Generalrat) über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an ausländische Personen der ersten Generation. Es war deshalb schwierig oder praktisch unmöglich (Gemeindeversammlung), im Falle einer Ablehnung der Begründungspflicht nachzukommen. Nun kann der Gemeinderat, der das Dossier kennt, seinen Entscheid immer begründen.

Auch im Kanton Zürich sieht der kantonale Gesetzesentwurf über die Einbürgerung, der demnächst in Vernehmlassung geht, die Begründungspflicht vor.

12. Artikel 9 des Rahmenübereinkommens

12.1. Radio- und Fernsehprogramme

12.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

102. In seinem ersten Gutachten zeigte sich der Beratende Ausschuss erfreut über das grosse Angebot an Radio- und Fernsehprogrammen in deutscher, französischer und italienischer Sprache und die regelmässige Ausstrahlung von Sendungen in rätoromanischer Sprache durch die öffentlichrechtlichen Fernsehanstalten und einen öffentlichrechtlichen Radiosender.

12.1.2. Gegenwärtige Situation

12.1.2.1. a) Positive Entwicklungen

103. Im April 2007 trat ein neues Radio- und Fernsehgesetz in Kraft, das im Wesentlichen den Auftrag der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) bestätigt, landesweit gleichwertige Programme in deutscher, französischer und italienischer Sprache auszustrahlen. Die rätoromanische Sprache erfuhr eine Stärkung; die SRG wurde ausdrücklich verpflichtet, für die rätoromanische Schweiz mindestens ein Radioprogramm zu veranstalten, und der Bundesrat wurde beauftragt, Grundsätze festzulegen, damit die besonderen Bedürfnisse dieser Sprachregion im Radio- und Fernsbereich erfüllt werden können.

104. Laut den Informationen, die dem Beratenden Ausschuss vorliegen, soll das rätoromanische Radioprogramm die Verwendung aller fünf Idiome weiterhin zulassen, soweit dies nötig ist. Die tägliche Sendezeit der rätoromanischen Programme der öffentlichrechtlichen Radiosender hat im Vergleich zum ersten Überwachungszyklus deutlich zugenommen, nachdem 2006 ein neues Medienzentrum in Chur eröffnet wurde. Seit April 2005 hat das öffentlichrechtliche rätoromanische Fernsehen die Sendezeit ebenfalls erhöht, indem es unter anderem mehr Nachrichten sendet.

12.1.2.2. b) Ungelöste Fragen

105. Im Moment laufen Gespräche über eine allfällige Gründung eines regionalen Fernsehsenders in rätoromanischer Sprache für die Region Graubünden. Trotz des Interesses der rätoromanischsprachigen Bevölkerung konnte das Projekt jedoch wegen fehlender Mittel bis jetzt nicht konkretisiert werden.

12.1.3. Empfehlung

106. Die Behörden sind eingeladen, die Bedürfnisse der rätoromanischsprachigen Bevölkerung im Bereich der Sendezeiten weiterhin zu prüfen und sicherzustellen, dass die neuen rechtlichen Bestimmungen vollumfänglich umgesetzt werden.

12.2. Printmedien

12.2.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

107. In seinem ersten Gutachten begrüsst der Beratende Ausschuss die Vielfalt der bestehenden Titel in den vier Landessprachen, hielt aber fest, dass die einzige rätoromanische Tageszeitung in Schwierigkeiten steckt.

12.2.2. Gegenwärtige Situation

12.2.2.1. a) Positive Entwicklungen

108. Laut Artikel 12 des neuen Sprachengesetzes des Kantons Graubünden kann der Kanton zur Abgeltung wichtiger spracherhaltender Leistungen von rätoromanischen Zeitungen und

Zeitschriften Beiträge leisten, sofern die Leistungen nicht kostendeckend erbracht werden können. Die rätoromanischen Zeitungen und Zeitschriften werden weiterhin durch redaktionelle Leistungen indirekt unterstützt, und auch die rätoromanische Presseagentur wird nach wie vor mit erheblichen öffentlichen Mitteln unterstützt.

12.2.2.2. b) Ungelöste Fragen

109. Obschon es zahlreiche Printmedien in italienischer Sprache gibt, bedauern die Vertreter der italienischen Sprachgemeinschaft des Kantons Graubünden die fehlende Berichterstattung auf Italienisch über das politische, wirtschaftliche und kulturelle Leben ihres Kantons. Dies rührt daher, dass die bestehenden Zeitungen hauptsächlich auf das Tessin ausgerichtet sind und sich quasi ausschliesslich auf Ereignisse konzentrieren, die diesen Kanton und die Schweiz betreffen. Um dieses Problem zu lösen, werden namentlich mit der Schweizerischen Depeschagentur Gespräche über die allfällige Einstellung eines italienischsprachigen Korrespondenten in Chur geführt.

12.2.3. Empfehlung

110. Die Behörden sollten ihre aner kennenswerten Bemühungen zur Unterstützung insbesondere der rätoromanischen und italienischen Printmedien im Kanton Graubünden fortsetzen und die Möglichkeiten, die die neuen Gesetzesbestimmungen im Sprachenbereich bieten, optimal nutzen.

12.3. Medien und Fahrende

12.3.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

111. In seinem ersten Gutachten stellte der Beratende Ausschuss fest, dass nur beschränkt Radiosendungen in der Sprache der Roma ausgestrahlt werden und es lediglich eine jenische Zeitschrift gibt. Er empfahl den Behörden, mit den Vertretern der Fahrenden zu prüfen, ob die Situation deren Bedürfnissen entspricht.

12.3.2. Gegenwärtige Situation

112. Die Schweizer Behörden haben die «Radgenossenschaft der Landstrasse» zu den Feststellungen des ersten Zyklus befragt. Die Radgenossenschaft erachtet die Ausstrahlung einer Sendung in jenischer Sprache auf einem Lokalsender als wünschenswert, ohne dies aber zu fordern. Andere Vertreter der jenischen Gemeinschaft haben diese Frage stärker gewichtet – namentlich in ihrem Austausch mit den Beratenden Ausschuss – und verlangen die Erarbeitung einer geeigneten Medienpolitik zur Unterstützung von Jenischen, Sinti und Roma. Die Schweizer Behörden haben signalisiert, dass die Bedürfnisse der Fahrenden im Medienbereich ein Diskussionsthema innerhalb der Stiftung werden könnten.

12.3.3. Empfehlung

113. Es sollte alles unternommen werden, um den Bedürfnissen der Fahrenden im Medienbereich besser gerecht zu werden, und die betroffenen Institutionen, in denen der Bund und die Kantone vertreten sind, sollten dieser Frage besondere Aufmerksamkeit schenken.

13. Artikel 10 des Rahmenübereinkommens

13.1. Verwendung der Sprachen im Verkehr mit den Bundesbehörden

13.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

114. In seinem ersten Gutachten zeigte sich der Beratende Ausschuss erfreut über die vier Amtssprachen der Schweiz, forderte aber die Bundesbehörden auf, die in der Bundesverwaltung

tätigen Personen daran zu erinnern, dass die in italienischer Sprache abgefassten Anfragen auch systematisch in dieser Sprache zu beantworten sind.

13.1.2. Gegenwärtige Situation

13.1.2.1. a) Positive Entwicklungen

115. In den letzten Jahren wurden die italienischen Übersetzungsdienste der Bundesverwaltung auf gegenwärtig 95 Stellen ausgebaut. Die betroffenen Personen bewerten diese Situation als zufrieden stellend. Ein Handbuch über die Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung, das ein Kapitel über die Verwendung des Italienischen enthält, wird demnächst fertig gestellt und sollte im Juni 2008 herausgegeben werden.

Das Handbuch über die Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung, das ein Kapitel über die Verwendung des Italienischen enthält, wird demnächst fertig gestellt und sollte vor Ende 2008 erscheinen.

13.1.2.2. b) Ungelöste Fragen

116. Die Behörden des italienischsprachigen Kantons Tessin gaben an, dass gewisse Bundesämter bei Vernehmlassungen zuweilen nur den französischen oder deutschen Text schicken. Vertreter der italienischsprachigen Minderheit bedauern, dass auf den Internetseiten mehrerer Institutionen des Bundes die Informationen auf Italienisch ganz fehlen und auf vielen anderen Websites nur eingeschränkt vorhanden sind.

Der Bund liess das zweite Gutachten des Beratenden Ausschusses über die Schweiz gleich nach dessen Zustellung auf Italienisch übersetzen. Das Begleitschreiben des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), mit dem die technische Vernehmlassung zum zweiten Gutachten eröffnet wurde, wurde ebenfalls auf Italienisch übersetzt. Die Behörden des Kantons Tessin hatten also die Möglichkeit, ihre Position auf der Grundlage von Texten in ihrer Amtssprache darzulegen.

117. Obschon das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften bemerkenswerte Garantien enthält, um die Gleichstellung von Deutsch, Französisch und Italienisch als Amtssprachen und einen hohen Schutz des Rätoromanischen als Amtssprache im Verkehr mit Personen dieser Sprache zu gewährleisten, scheint die italienische Sprache nach Informationen von verschiedenen Quellen bei den Bundesbehörden und insbesondere in der Bundesverwaltung an Bedeutung einzubüssen. Zwar scheinen die Bestimmungen²⁴ darüber, welche Texte auf Deutsch, Französisch und Italienisch veröffentlicht werden müssen, in der Praxis befolgt zu werden, doch wird in den Entscheidungsprozessen innerhalb der Bundesverwaltung und in der Arbeit der betroffenen Beamten anscheinend immer weniger Italienisch verwendet. Italienisch wird folglich immer mehr zu einer Übersetzungs- statt einer Arbeitssprache, eine Entwicklung, die sich auf die Dauer negativ auf seine systematische Verwendung im Verkehr mit Angehörigen der italienischsprachigen Minderheit niederschlagen könnte.

13.1.3. Empfehlung

118. Die Bundesbehörden sollten sich weiterhin dafür einsetzen, dass im Verkehr mit italienischsprachigen Personen und Institutionen systematisch Italienisch verwendet wird. Sie sollten weiterhin die vermehrte mündliche und schriftliche Verwendung des Italienischen in der Bundesverwaltung fördern, um die im Gesetz vorgesehene Gleichstellung mit den andern Amtssprachen sicherzustellen.

²⁴ Artikel 8 Absatz 2 und 10 des Gesetzes.

13.2. Verwendung der Sprachen im Verkehr mit den Behörden zweisprachiger Kantone

13.2.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

119. In seinem ersten Gutachten kam der Beratende Ausschuss zum Schluss, dass die Beziehungen zwischen den Angehörigen der Sprachminderheiten und den Kantonsbehörden in den Kantonen Bern, Freiburg und Wallis im Allgemeinen kein Problem darstellen, dass es aber bei den Beziehungen mit den Verwaltungsbehörden innerhalb eines Kantons (resp. der Gemeinden und Bezirke) und insbesondere in gewissen Gemeinden entlang der (deutsch-französischen) Sprachgrenze gewisse Schwierigkeiten gibt.

13.2.2. Gegenwärtige Situation

13.2.2.1. a) Positive Entwicklungen

120. Die im Januar 2005 in Kraft getretene neue Verfassung des Kantons Freiburg legt die Grundsätze für die Verwendung der Amtssprachen fest²⁵ und schützt die Sprachenfreiheit erstmals ausdrücklich²⁶. Eine der grundlegenden Neuerungen besteht darin, dass in Gemeinden mit «einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit» Französisch und Deutsch Amtssprachen sein können.

Die Fussnoten zur neuen Verfassung sind insofern zu ergänzen, als es sich um die Verfassung des Kantons Freiburg und nicht um die Verfassung «von Freiburg» handelt. Zudem ist es Artikel 17, der die Sprachenfreiheit betrifft, und nicht Artikel 21, wie in der Fussnote angegeben.

121. Der Kompromiss der neuen Verfassung des Kantons Freiburg in der Sprachenfrage bestätigt die allgemeine Bedeutung des Territorialitätsprinzips. Er könnte zudem den Weg ebnen zu einer weniger strikten Auslegung dieses Prinzips bei der Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Interessen in der Praxis, so dass die Bestimmungen des Völkerrechts und der Bundesverfassung besser gewahrt werden. In Erwartung eines kantonalen Sprachengesetzes, das insbesondere Kriterien für die Definition des Begriffs der «bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit» einer Gemeinde enthalten könnte, wurden bereits einige positive Massnahmen ergriffen. So verabschiedete der Generalrat (Legislative) der Stadt Freiburg (Kantonshauptstadt) im März 2006 ein neues Reglement, wonach wichtige Dokumente den Gemeinderäten auf Französisch und Deutsch verteilt werden müssen. Bis dahin wurden alle Dokumente nur auf Französisch redigiert.

Eine weitere positive Entwicklung im Kanton Freiburg sind die Statuten der mit Volksabstimmung vom Juni 2008 geschaffenen Agglomeration Freiburg («AGGLO Freiburg»), einer neuen gemeindeübergreifenden politischen Institution (10 Gemeinden) für Aufgaben von regionalem Interesse. Artikel 7 der Statuten regelt die Sprachenfrage wie folgt:

«1. Die Mitglieder der Organe und Kommissionen der Agglomeration äussern sich in französischer oder deutscher Sprache.
2. Die Dokumente zuhanden der Öffentlichkeit und der Gemeinden werden in beiden Sprachen verfasst.
3. In den Beziehungen der Bürgerinnen und Bürger zu den Amtsstellen der Agglomeration wird je nach der Sprache der betreffenden Person die französische oder die deutsche Sprache verwendet.»

Artikel 4 Absatz 3 der Statuten bestimmt ferner: «Die Agglomeration setzt sich ein für die Verständigung, das gute Einvernehmen und den Austausch zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften. Sie fördert die Zweisprachigkeit.»

²⁵ Siehe Artikel 6 der neuen Verfassung von Freiburg.

²⁶ Siehe Artikel 21 der neuen Verfassung von Freiburg.

Erwähnenswert ist auch ein Postulat von Mitgliedern des Kantonsparlaments vom Juli 2008, die die Möglichkeit einer finanziellen Unterstützung des Kantons für Gemeinden entlang der Sprachgrenze fordern, die sich freiwillig für zweisprachig erklären. Sie schlagen vor, die Mindestanforderungen betreffend die Zweisprachigkeit durch die Ergänzung bestehender Gesetze (z.B. des Gesetzes über die Gemeinden) und nicht durch den Erlass eines Spezialgesetzes festzulegen.

122. Im Kanton Bern sieht die Verfassung die Möglichkeit vor, in bestimmten Fällen vom Territorialitätsprinzip abzuweichen, insbesondere um die französischsprachige Bevölkerung in Gemeinden/Bezirken zu schützen, in denen sie in der Minderzahl ist. Laut Artikel 49 des Gesetzes vom 13. September 2004 über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel, das im Januar 2006 in Kraft trat, kann sich jede Person in der Amtssprache ihrer Wahl an die für den zweisprachigen Amtsbezirk Biel zuständigen Behörden wenden. Diese Lösung scheint in der Praxis gut zu funktionieren und widerspiegelt die Sprachdurchmischung des Bezirks. Laut Artikel 51 tragen die Einwohnergemeinden Biel und Leubringen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben der Zweisprachigkeit Rechnung und können Massnahmen treffen, um den Schutz und die Förderung der Zweisprachigkeit sicherzustellen.

13.2.2.2. b) Ungelöste Fragen

123. Trotz der Entwicklung der verfassungsmässigen und gesetzlichen Bestimmungen und ungeachtet der flexibleren Auslegung des Territorialitätsprinzips, die von der entsprechenden Rechtsprechung auf Bundesebene geschützt wird, herrscht noch immer eine gewisse Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Möglichkeit, im Verkehr mit den Gemeindebehörden eine Minderheitensprache (Deutsch oder Französisch) zu verwenden. Das betrifft insbesondere den Kanton Freiburg, wo der verfassungsmässige Begriff der Gemeinde mit «einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit» mangels eines kantonalen Sprachengesetzes unbestimmt bleibt.

13.2.3. Empfehlung

124. Die Bemühungen zur Umsetzung der neuen verfassungsmässigen und gesetzlichen Garantien sollten fortgesetzt werden, damit die Bedürfnisse der betroffenen Menschen in den Gemeinden an der Sprachgrenze besser erfüllt werden. Im Kanton Freiburg könnte die Verabschiedung eines Sprachengesetzes ins Auge gefasst werden.

13.3. Verwendung der Sprachen im Verkehr mit den Behörden im Kanton Graubünden

13.3.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

125. In seinem ersten Gutachten nahm der Beratende Ausschuss mit Befriedigung von den zahlreichen Anstrengungen zur Stärkung des Rätoromanischen Kenntnis, stellte aber auch einige Schwierigkeiten in den Beziehungen zu den innerkantonalen Verwaltungsbehörden fest. Insbesondere wies er darauf hin, dass gewisse Gemeinden an der Sprachgrenze, die das Protokoll der Gemeindeversammlungen in Rätoromanisch abfassten, im Sinn hatten, auf Deutsch umzustellen, und gab seiner Hoffnung Ausdruck, dass die zuständigen Behörden alles ihnen Mögliche unternehmen würden, um den rätoromanischen Charakter dieser Gemeinden zu erhalten.

13.3.2. Gegenwärtige Situation

13.3.2.1. a) Positive Entwicklungen

126. Die Annahme der neuen Verfassung des Kantons Graubünden 2003 und des neuen Sprachengesetzes 2006 stellt eine wichtige Verbesserung dar (siehe Ausführungen zu Artikel 5). Dieses Gesetz, das sich auf Artikel 3 der neuen Verfassung stützt, will die Stellung des Rätoromanischen (und in geringerem Mass jene des Italienischen) stärken, indem Rätoromanisch in den Gemeinden, in denen viele Rätoromanischsprachige leben, ebenfalls zur Amtssprache erklärt werden kann. Gemäss dem neuen Gesetz gilt eine Gemeinde als einsprachig, wenn mindestens 40 % der Bevölkerung einer Minderheit angehören, die im Kanton eine angestammte Sprachminderheit bildet; in diesen Gemeinden ist die Amtssprache die Sprache dieser Minderheit, selbst wenn die Mehrheit der Bevölkerung Deutsch spricht. Eine Gemeinde gilt als mehrsprachig, wenn dieser Anteil zwischen 20 und 40 % liegt. Das neue Gesetz dürfte den Status des Rätoromanischen und des Italienischen stärken, da ein Wechsel der Amtssprache einer Gemeinde schwieriger wird²⁷.
127. Trotz der Besorgnis des Beratenden Ausschusses, dass gewisse rätoromanische Gemeinden an der Sprachgrenze für die Abfassung ihrer Protokolle zu Deutsch wechseln könnten, wurde kein solcher Wechsel gemeldet.

13.3.2.2. b) Ungelöste Fragen

128. Es ist darauf zu achten, dass offizielle Dokumente in Gemeinden, die gemäss dem neuen kantonalen Sprachengesetz mehrsprachig sind, systematisch auch auf Rätoromanisch (oder Italienisch) publiziert werden und nicht nur auf Deutsch. Dasselbe gilt für die Verwendung von Rätoromanisch (oder Italienisch) in den Gemeindeversammlungen²⁸.

13.3.3. Empfehlung

129. Die Bemühungen, den Rückgang der offiziellen Verwendung von Rätoromanisch und Italienisch in den Gemeinden und Bezirken zu stoppen, müssen fortgesetzt werden, insbesondere durch die vollständige Umsetzung des neuen kantonalen Sprachengesetzes und die systematische Förderung der Verwendung dieser Sprachen in den mehrsprachigen Gemeinden.

14. Artikel 11 des Rahmenübereinkommens

14.1. Für die Öffentlichkeit sichtbare private Anschriften

14.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

130. In seinem ersten Gutachten stellte der Beratende Ausschuss gewisse aussergewöhnliche Einschränkungen des Rechts fest, für die Öffentlichkeit sichtbare Anschriften privater Art in einer Minderheitensprache anzubringen. Diese betrafen aber nur wenige Bündner Gemeinden und entsprachen dem legitimen Bemühen, die rätoromanische Sprache zu erhalten.

14.1.2. Gegenwärtige Situation

²⁷ Gemäss dem neuen Gesetz wird der Wechsel von einer einsprachigen zu einer mehrsprachigen Gemeinde beantragt, wenn der Anteil der Angehörigen einer angestammten Sprachminderheit unter 40 % gefallen ist. Ein Wechsel von einer mehrsprachigen Gemeinde zu einer deutschsprachigen Gemeinde wird beantragt, wenn dieser Anteil unter 20 % gefallen ist. Ein Sprachenwechsel gilt als angenommen, wenn beim Übergang von einer einsprachigen zu einer mehrsprachigen Gemeinde die Mehrheit, beim Übergang von einer mehrsprachigen zu einer deutschsprachigen Gemeinde zwei Drittel der Stimmenden dem Wechsel zustimmen. Zudem bedürfen Beschlüsse über einen Sprachenwechsel der Genehmigung durch die Kantonsregierung. Bezirke gelten als einsprachig, wenn sie sich aus einsprachigen Gemeinden mit identischer Amtssprache zusammensetzen, und als mehrsprachig, wenn sie aus Gemeinden mit verschiedenen Amtssprachen bestehen.

²⁸ Siehe Dritter Bericht des Sachverständigenausschusses der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen über die Schweiz, 19. September 2007, Ziffer 99-102.

14.1.2.1. Positive Entwicklungen

131. Gemäss den Behörden betrafen diese Einschränkungen vor einigen Jahren lediglich eine Gemeinde, und seither wurde kein solcher Fall mehr gemeldet. Zudem sieht Artikel 17 Absatz 1 des kantonalen Sprachengesetzes nun vor, dass bei privaten Anschriften in einsprachigen Gemeinden, die sich an die Öffentlichkeit richten, «die Amtssprache angemessen zu berücksichtigen» ist.

15. Artikel 12 des Rahmenübereinkommens

15.1. Harmonisierung des Sprachenunterrichts

15.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

132. In seinem ersten Gutachten stellte der Beratende Ausschuss fest, dass die Stellung des Englischen gegenüber den Landessprachen in der Schweiz Gegenstand einer breiten Debatte war; er unterstrich die berechtigte Befürchtung von zahlreichen Angehörigen der Sprachminderheiten, dass die Einführung von Frühenglisch zu Lasten des Unterrichts der Landessprachen gehen könnte. Er ermunterte die Behörden, dafür zu sorgen, dass der Mehrsprachigkeit bei den laufenden Reformen ein genügend grosser Stellenwert eingeräumt wird.

15.1.2. Gegenwärtige Situation

15.1.2.1. a) Positive Entwicklungen

133. Im März 2004 beschloss die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), den Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule zu koordinieren und auszubauen und die Sprachkompetenzen früher zu fördern. Ziel war, die Erstsprache (lokale Landessprache) stärker zu fördern und längerfristig alle Schülerinnen und Schüler spätestens ab dem 3. bzw. 5. Schuljahr in zwei Fremdsprachen zu unterrichten. Das Sprachenangebot sollte obligatorisch eine zweite Landessprache und Englisch umfassen. Mit der Umsetzung dieser koordinierten Entwicklung sollte bis 2010, je nach Situation der einzelnen Kantone spätestens 2012, begonnen werden. Die Reihenfolge, in der die beiden Fremdsprachen eingeführt werden, ist nicht wesentlich; wichtig ist, dass am Ende der obligatorischen Schulzeit die festgelegten Ziele, das heisst gleiche Kompetenzen in beiden Fremdsprachen, erreicht sind.
134. Der Beratende Ausschuss stellt mit Befriedigung fest, dass sich die EDK mit ihrem Entscheid von 2004 klar zu Gunsten einer zweiten Landessprache spätestens ab dem 5. Schuljahr für alle Schülerinnen und Schüler der Primarschule ausgesprochen hat. Das stellt eine wichtige Massnahme zur Stärkung des nationalen Zusammenhalts dar und entspricht dem Geist des neuen Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften²⁹. Die von der EDK beschlossenen Änderungen wurden mit der Verabschiedung der kantonalen Vereinbarung «HarmoS» im Juni 2007 bestätigt. Sie definiert die Bereiche des obligatorischen Unterrichts in der Schweiz, die harmonisiert werden sollen, durch die Einführung von einheitlichen und messbaren Bildungsstandards für einzelne Schuljahre und Fächer, namentlich für die erste und zweite Fremdsprache. Die «HarmoS»-Vereinbarung, die von den kantonalen Erziehungsdirektoren unterzeichnet wurde, muss noch von den kantonalen Parlamenten ratifiziert werden, bevor sie in Kraft treten kann.

Zum Zusammenhang zwischen dem Entscheid der EDK von 2004 über den Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule und der Bestimmung über den Unterricht im neuen Bundesgesetz über die Landessprachen (Artikel 15) ist zu sagen, dass der Entscheid der EDK das Sprachengesetz beeinflusste und nicht umgekehrt.

Das HarmoS-Konkordat ist eine interkantonale und keine «kantonale» Vereinbarung (7. Zeile).

²⁹ Siehe insbesondere Artikel 15:

15.1.2.2. b) Ungelöste Fragen

135. Die Strategie der EDK für eine nationale Koordination des Sprachenunterrichts in der obligatorischen Schulzeit hat zu heftigem Widerstand in einigen Deutschschweizer Kantonen geführt. Der EDK wurde vorgeworfen, sie überfordere die Primarschülerinnen und -schüler, die nach Schweizerdeutsch schon Deutsch lernen müssten, das de facto für sie eine Fremdsprache sei. Die Gegner der EDK-Strategie sind für das Erlernen einer einzigen Fremdsprache, in diesem Fall Englisch, in der Primarschule. Folglich soll Französisch aus der Primarschule verbannt und nur in der Sekundarschule unterrichtet werden. In verschiedenen Kantonen gab es zahlreiche Volksinitiativen und parlamentarische Vorstösse, um das Modell mit einer einzigen Fremdsprache auf Primarstufe einzuführen. Letztlich hat sich aber bis heute kein Kanton für Englisch als einzige Fremdsprache in der Primarschule entschieden.

Angesichts der Verabschiedung des HarmoS-Konkordats im Juni 2007, des Ausgangs der kantonalen Initiativen in diesem Bereich und der entsprechenden Reaktionen anderer Kantone, die zum Zeitpunkt des zweiten Berichts der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens (31. Januar 2007) noch nicht über die Frage einer einzigen Fremdsprache entschieden hatten, ist dieser Punkt und die darin geschilderte kantonale Diskussion über den Fremdsprachenunterricht nach Ansicht der EDK nicht mehr aktuell.

Die EDK weist darauf hin, dass das Volk 2006 in vier Kantonen Initiativen zu dieser Frage ablehnte, was die Strategie der EDK bestätigte, ihr eine grössere demokratische Legitimität verlieh und weiteren Plänen für ein Modell mit einer einzigen Fremdsprache auf Primarstufe ein Ende setzte. Des Weiteren ist anzumerken, dass das Parlament des Kantons Nidwalden auf seine Entscheidung von 2005, den Französischunterricht auf der Primarstufe zu streichen und vom 5. in das 7. Schuljahr zu verlegen, zurückgekommen ist. Im Kanton Basel-Landschaft beschloss das Parlament im Februar 2007, Französisch ab der dritten Primarklasse und Englisch ab der 5. Primarklasse zu unterrichten. Im Kanton Luzern wurde die Volksinitiative gegen das Sprachunterrichtsmodell «3/5» der EDK zurückgezogen. Im Kanton Appenzell-Innerrhoden wird der Französischunterricht ab 2012 in der Primarschule («Mittelstufe») wieder eingeführt.

Der letzte Satz von Ziffer 135 müsste deshalb entsprechend aktualisiert werden. Auf jeden Fall scheint die Frage des Unterrichts der Landessprachen nicht mehr zu den «ungelösten Fragen» zu gehören, unter denen sie der Beratende Ausschuss aufführt.

15.1.3. Empfehlung

136. Die kantonalen Behörden sollten ihre Bemühungen fortsetzen, um eine rasche interkantonale Harmonisierung des Sprachenunterrichts ohne Schwächung des Unterrichts in den Landessprachen zu gewährleisten. Zudem sollten die Massnahmen zur Sensibilisierung der Bevölkerung für die Notwendigkeit einer Förderung der Mehrsprachigkeit von Lehrenden und Lernenden intensiviert werden.

15.2. Berücksichtigung der jüdischen Geschichte und Kultur in den Lehrplänen

15.2.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

137. In seinem ersten Gutachten ermunterte der Beratende Ausschuss die Behörden, dafür zu sorgen, dass die jüdische Geschichte und die Anliegen der jüdischen Gemeinschaft sowie antisemitische Phänomene in den Lehrplänen stärker berücksichtigt werden.

15.2.2. Gegenwärtige Situation

15.2.2.1. Positive Entwicklungen

138. Es gab verschiedene lobenswerte Initiativen, um das Interesse für Geschichte, Kultur und Religion der jüdischen Gemeinschaft im Unterricht und in den Schulaktivitäten zu stärken. Zum Beispiel wurde seit 2004 jedes Jahr am 27. Januar ein «Tag des Gedenkens an den Holocaust und der Verhütung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit» begangen, und im Januar 2007 wurde ein Lehrmittel mit dem Titel «ÜberLebenErzählen: Holocaust-Überlebende in der Schweiz» publiziert. Der Beratende Ausschuss nahm erfreut zur Kenntnis, dass die Vertreter der jüdischen Gemeinschaft ihre Befriedigung über den Inhalt der Lehrpläne zum Ausdruck brachten. Der Beratende Ausschuss erinnert jedoch an die Notwendigkeit, die gegenwärtig beobachteten antisemitischen Vorfälle mit Entschiedenheit zu bekämpfen (siehe Ausführungen zu Artikel 6).

15.3. Förderung von Sprache und Kultur der Fahrenden

15.3.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

139. In seinem ersten Gutachten stellte der Beratende Ausschuss mit Befriedigung fest, dass die Bundesbehörden Gespräche mit den Fahrenden aufgenommen hatten, um ihre sprachlichen und kulturellen Bedürfnisse besser zu verstehen, und sie ermunterte, neue Initiativen in diesem Bereich zu unternehmen. Er stellte auch Schwierigkeiten beim Bildungszugang der Kinder von Fahrenden fest, die eine nomadische Lebensform pflegen.

15.3.2. Gegenwärtige Situation

140. Das Bundesamt für Kultur hat der jenischen Gemeinschaft immer wieder finanzielle Unterstützung für Sprachprojekte gewährt. Die «Radgenossenschaft der Landstrasse» vertrat kürzlich die Meinung, dass die Förderungsbemühungen für die jenische Sprache sich nur auf die Kommunikation zwischen den Mitgliedern der Gemeinschaft beschränken sollten und dass sie jede Massnahme ablehnen würde, mit der diese Sprache für andere Kulturgruppen geöffnet werden sollte. Bei seinem Besuch wurde der Beratende Ausschuss darüber informiert, dass andere jenische Vertreter der Ansicht sind, dass der Bund eine breiter abgestützte Kulturpolitik für Jenische, Sinti und Roma entwickeln sollte, insbesondere im Bildungsbereich, wo neue Projekte entwickelt werden müssen. Der Beratende Ausschuss stellt mit Befriedigung fest, dass sich das Bundesamt für Kultur der Situation durchaus bewusst ist und sich erneut bereit erklärt hat, in enger Zusammenarbeit mit den Jenischen selbst Projekte zur Förderung der jenischen Sprache zu unterstützen. Im April 2007 präsentierten Vertreter der Fahrenden ein jenisches Sprachprojekt, bei dem der bestehende jenische Wortschatz erfasst und die Verbreitung und Verwendung der Sprache in der jenischen Gemeinschaft gefördert werden sollen.
141. Was die Schwierigkeiten beim Bildungszugang für Kinder von Fahrenden betrifft, die eine nomadische Lebensform pflegen, schätzen die Fahrenden im Allgemeinen die Lage als befriedigend ein. Die Behörden begrüssen es, dass diese Frage heute mit den Betroffenen offener diskutiert werden kann, und erklären sich bereit, zusätzliche Massnahmen ins Auge zu fassen, um das Schulniveau der betroffenen Kindern zu heben, zum Beispiel durch Stützunterricht an Stand- und Durchgangsplätzen. Solche Massnahmen sollen dazu beitragen, dass die Kinder der Fahrenden auch Berufs- und Hochschulausbildungen abschliessen können.

15.3.3. Empfehlungen

142. Die Schweiz sollte ihre Bemühungen zur Förderung der Sprache und Kultur der Fahrenden mit verschiedenen Bildungsprojekten fortsetzen; diese sollten in enger Zusammenarbeit mit den Betroffenen und unter Berücksichtigung der verschiedenen Standpunkte innerhalb der jenischen Gemeinschaft erfolgen.

143. Die Massnahmen zur Erleichterung des regelmässigen Schulbesuchs für Kinder von Fahrenden, die eine nomadische Lebensform pflegen, sollten aufrechterhalten und wenn nötig ausgebaut werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Verbesserung des Verständnisses von Seiten der Schulbehörden und der Schülerinnen und Schüler der sesshaften Bevölkerung geschenkt werden.

16. Artikel 13 des Rahmenübereinkommens

16.1. Unterrichtssprache an Privatschulen

16.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

144. In seinem ersten Gutachten stellte der Beratende Ausschuss fest, dass die Gesetzgebung gewisser Kantone Einschränkungen zur Unterrichtssprache in den Privatschulen enthielt, und forderte die Behörden auf, dafür zu sorgen, dass diese Gesetzesbestimmungen nicht dazu führten, dass entsprechende Bedürfnisse, insbesondere von Italienischsprachigen in den grossen Städten wie Bern, nicht erfüllt werden können.

16.1.2. Gegenwärtige Situation

145. Nach Aussagen der Behörden haben die Einschränkungen bestimmter Kantone bei der Unterrichtssprache an Privatschulen zum Ziel, die Integration zu fördern, die herkömmlichen Sprachgebiete zu erhalten und die Minderheitensprachen zu schützen. Diese Einschränkungen, die es nur in drei Kantonen gibt, schützen beispielsweise das Italienische im Kanton Tessin und tragen dazu bei, dass die Germanisierung der französischsprachigen Minderheit des Kantons Bern verhindert wird. Diese kantonalen Gesetze sehen alle Ausnahmen vor, eine davon betrifft die kantonale französischsprachige Schule in der Stadt Bern.

146. In der Praxis ist kein Fall bekannt, in dem die Bewilligung zur Gründung einer Privatschule, die eine Minderheitensprache verwendet, verweigert worden wäre. Das gilt insbesondere für das Italienische in den grossen Städten. In diesem Zusammenhang erinnern die Behörden daran, dass in den meisten Kantonen die italienischsprachigen Schülerinnen und Schüler im Rahmen der Primarschule Kurse für italienische Sprache und Kultur besuchen können, die von den Konsulaten und der italienischen Botschaft organisiert werden (siehe Ausführungen zu Artikel 14).

16.1.3. Empfehlung

147. Die zuständigen kantonalen Behörden sollten weiter dafür sorgen, dass die Umsetzung der entsprechenden Gesetze über Privatschulen keine ungerechtfertigte Einschränkung des Rechts mit sich bringt, Privatschulen zu gründen und zu führen, die Unterricht in einer Minderheitensprache anbieten.

17. Artikel 14 des Rahmenübereinkommens

17.1. Unterricht in den Minderheitensprachen

17.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

148. In seinem ersten Gutachten kam der Beratende Ausschuss zum Schluss, dass Angehörige von Sprachminderheiten alle die Möglichkeit haben, ihre Sprache im Rahmen des Primar- und Sekundarunterrichts zu erlernen, unabhängig davon, in welchem Kanton sie wohnen.

17.1.2. Gegenwärtige Situation

17.1.2.1. a) Positive Entwicklungen

149. Eine vertiefte Prüfung der Situation aufgrund der vom EDK-Sekretariat gelieferten Informationen zeigt, dass die Lage für Italienisch und Rätoromanisch nicht einheitlich ist. Abgesehen von den Kantonen Graubünden und Tessin, wo Italienischunterricht (im Kanton Graubünden zumindest Italienischkurse ausserhalb der italienischsprachigen Gemeinden) angeboten wird, bieten 17 Kantone Italienisch als Wahlfach an, im Allgemeinen zwei bis vier Lektionen in den letzten beiden Jahren der obligatorischen Schulzeit; ein Kanton bietet sogar Italienischunterricht ab der

fünften Primarschulklasse an. Ausserhalb des obligatorischen Unterrichts wird Italienisch in allen Kantonen als Wahlfach angeboten. Zudem gibt es in zahlreichen Kantonen und Städten Italienischkurse, die von den diplomatischen und konsularischen Vertretungen Italiens organisiert werden.

150. Beim Rätoromanischen ist dem Beratenden Ausschuss nicht bekannt, dass ausserhalb des Kantons Graubünden im obligatorischen Unterricht Wahlfachkurse angeboten werden, doch er erhielt auch keine Anfragen, die ein solches Bedürfnis zum Ausdruck gebracht hätten. Es ist jedoch daran zu erinnern, dass eine Schule in der Gemeinde Chur (Hauptort Graubündens, der ausserhalb des angestammten rätoromanischen Gebiets liegt) eine zweisprachige deutsch-rätoromanische Abteilung betreibt, die seit ihrer Gründung sehr erfolgreich ist. Im Kanton Graubünden gibt es weitere zweisprachige Schulen, und die Erfahrung lässt darauf schliessen, dass sie einem realen Bedürfnis von Angehörigen von Minderheiten entsprechen.

17.1.2.2. b) Ungelöste Fragen

151. Gemäss den EDK-Informationen gibt es gegenwärtig sechs Kantone, die bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit keine Wahlfachkurse für Italienisch anbieten, nämlich Freiburg, Genf, Glarus, Obwalden, Schaffhausen und Thurgau. Die Gründe, die zur Erklärung angeführt werden, sind nicht ganz klar; sie reichen vom angeblich fehlenden konkreten Bedürfnis über die allgemeine Forderung nach Erhaltung der herkömmlichen Sprachgebiete bis zu den Sprachkursen, die von den diplomatischen und konsularischen Vertretungen Italiens angeboten würden. Seit der Annahme der interkantonalen «HarmoS»-Vereinbarung im Juni 2007 ist die Rede davon, dass die sechs betroffenen Kantone ihre Praxis der Mehrheit der Kantone angleichen und in Zukunft ebenfalls im Rahmen des obligatorischen Unterrichts Wahlfachkurse für Italienisch anbieten sollen.

Der Kanton Thurgau weist darauf hin, dass der ihn betreffende Kommentar nicht mehr der gegenwärtigen Situation entspricht. Alle grösseren Schulkreise bieten Italienisch nun als Wahlfach an. In kleineren Schulkreisen hängt die Durchführung von der Zahl der Anmeldungen ab; es müssen mindestens acht Schülerinnen und Schüler sein.

Der Kanton Schaffhausen meldet, dass das Schulprogramm für das 9. Schuljahr («Sekundar- und Realschule») im Rahmen der obligatorischen Schulzeit das Wahlfach Italienisch mit zwei Wochenlektionen enthält.

Der Kanton Obwalden hält fest, dass das kantonale Bildungsgesetz Italienisch nicht zwingend vorschreibt und das Wahlfachangebot Sache der Gemeinden ist. Es gibt im Kanton Obwalden jedoch Gemeinden, die Italienisch als Wahlfach anbieten. Allerdings mussten die Kurse teils wegen mangelnder Nachfrage eingestellt werden. Insofern ist die Feststellung des Beratenden Ausschusses in Bezug auf Obwalden in dieser absoluten Form falsch.

Der Kanton Freiburg erklärt, dass die dritte Landessprache, d.h. grundsätzlich Italienisch, während der obligatorischen Schulzeit fakultativ angeboten werden muss. Derzeit bieten die Orientierungsschulen im Kanton Italienisch als Wahlfach an, insbesondere in der 9. Klasse. Die aufgrund der Budgetvorgaben vorgeschriebene Mindestanzahl Schüler für die Bildung einer Klasse konnte indessen bis jetzt noch nie erreicht werden.

Im Kanton Genf wird im Primarschulunterricht auf der untersten Stufe gegenwärtig eine Sprachsensibilisierung angeboten, darunter Italienisch. Dagegen werden derzeit auf der mittleren Stufe und auf Sekundarschulstufe I. keine fakultativen Italienischkurse angeboten.

Wie der Beratende Ausschuss feststellt, ist zu berücksichtigen, dass gemäss dem interkantonalen HarmoS-Konkordat während der obligatorischen Schulzeit ein bedarfsgerechtes Angebot an fakultativem Unterricht in einer dritten Landessprache bestehen muss. Die Modalitäten zur Umsetzung dieser Bestimmung in den verschiedenen Kantonen werden innerhalb der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) diskutiert.

152. Obwohl Artikel 14 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens grundsätzlich keine aktive Förderung des Staats voraussetzt, sollte das Recht, im Rahmen des obligatorischen Unterrichts eine Minderheitensprache zu erlernen, eine reale und nicht nur eine theoretische und abstrakte Möglichkeit darstellen. In diesem Zusammenhang zeigen die Beobachtungen von Vertretern der italienischsprachigen Minderheit Lücken in den Möglichkeiten zum Erlernen des Italienischen in gewissen Kantonen und namentlich in den grossen Städten, in denen viele Italienischsprachige leben. Das Angebot an Italienischkursen, die von den italienischen Konsulaten und Botschaften organisiert und unterstützt werden, wird zwar als sinnvolle Ergänzung geschätzt, wird aber von den Betroffenen nicht als Ersatz für die Italienischkurse betrachtet, die integraler Bestandteil des Bildungssystems und der jeweiligen kantonalen Lehrpläne sind.

Die Bundesbehörden verstehen, dass es der ausserhalb der angestammten Regionen lebenden italienischsprachigen Minderheit ein Anliegen ist, ihre Sprache möglichst vor Abschluss der obligatorischen Schulzeit erlernen zu können. Im Sinne des neuen Sprachengesetzes unterstützt der Bund die Mehrsprachigkeit und empfiehlt die Vermittlung der Landessprachen.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass das öffentliche Schulwesen und seine Organisation in die Zuständigkeit der Kantone fallen.

Was die Umsetzung des Rahmenübereinkommens betrifft, steht das in Artikel 14 Absatz 1 enthaltene Recht, die eigene Minderheitensprache zu erlernen, im Zentrum der Sprachenfreiheit, die das schweizerische Recht weitgehend anerkennt. Wie auch der Beratende Ausschuss feststellt, setzt dies keine aktive Förderung des Staates voraus. Zudem verbieten weder die Bundesverfassung noch das Rahmenübereinkommen Einschränkungen der Sprachenfreiheit, sofern die üblichen Bedingungen für eine Grundrechtseinschränkung erfüllt sind. Die Schweiz hat deshalb bei der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens eine Erklärung abgegeben, wonach sie sich bei der Festlegung der Amtssprachen vorbehält, die für den Bund und die Kantone geltenden Grundsätze anzuwenden.

Obwohl Artikel 14 Absatz 2 des Übereinkommens eine aktive Förderung implizieren könnte, führt ihn der Beratende Ausschuss zu Recht nicht an, um seiner Empfehlung nach einer Erweiterung des Angebots an Italienischkursen Nachdruck zu verleihen. Die Anwendung dieses Artikels setzt nämlich eine substanzielle oder traditionelle Ansiedlung von Angehörigen einer nationalen Minderheit und eine genügend grosse Nachfrage voraus; ein weiteres Kriterium sind auch die verfügbaren Mittel der betroffenen Gemeinschaft.

153. Trotz der lobenswerten Bemühungen um eine schrittweise Harmonisierung des obligatorischen Unterrichts in der Schweiz durch die Einführung von einheitlichen und messbaren Bildungsstandards auf der Grundlage der erwähnten interkantonalen HarmoS-Vereinbarung besteht immer noch Bedarf an genaueren und vergleichbaren statistischen Daten, insbesondere was das Angebot an Sprachkursen und die konkrete Nutzung dieses Angebots in der Praxis betrifft, namentlich bei den Italienischkursen ausserhalb der Kantone Tessin und Graubünden. Diese Daten würden auch eine genauere Beurteilung der gegenwärtigen Lage und eines allfälligen weitergehenden Bedarfs ermöglichen.

17.1.3. Empfehlung

154. Die zuständigen Behörden sollten ihre Bemühungen zur Förderung der Mehrsprachigkeit durch die Harmonisierung der Kriterien für den Sprachenunterricht in der obligatorischen Schulzeit fortsetzen. Sobald die Bedürfnisse detaillierter geprüft sind, könnten die Behörden eine Ergänzung des bestehenden Angebots an Wahlfachkursen für Italienisch ausserhalb der Gebiete anstreben, in denen diese Sprache traditionell gesprochen wird. In diesem Zusammenhang könnten zusätzliche Massnahmen ergriffen werden, um mehr statistische Daten zum Sprachkursangebot und zur konkreten Nutzung dieses Angebots zu sammeln.

17.2. Unterrichtssprache in Primarschulen der zweisprachigen Kantone

17.2.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

155. In seinem ersten Gutachten stellte der Beratende Ausschuss fest, dass die Möglichkeit für Angehörige einer Sprachminderheit, die Primarschule vollständig in ihrer eigenen Sprache zu absolvieren, in der Praxis durch das Territorialitätsprinzip beschränkt ist.
156. Der Beratende Ausschuss merkte an, dass in verschiedenen Kantonen auf Gemeindeebene Pilotprojekte für zweisprachigen Unterricht durchgeführt worden waren und dabei die Anwendung des Territorialitätsprinzips in den meisten Fällen kein Hindernis gewesen war. Er ermunterte zur Schaffung solcher zweisprachigen Bildungsgänge/Schulen und lud die Kantone dazu ein, sich insbesondere in den grossen Städten des Landes in dieser Richtung zu engagieren. Dort besteht kein Risiko wegen der Bewahrung des sprachlichen Gleichgewichts, und es zahlreiche Angehörige sprachlicher Minderheiten, die – namentlich auf Primarstufe – den Unterricht nicht in ihrer Sprache besuchen können.

17.2.2. Gegenwärtige Situation

17.2.2.1. a) Positive Entwicklungen

157. Der Beratende Ausschuss stellt mit Befriedigung fest, dass die Wahl der Unterrichtssprache und die Anmeldung in den entsprechenden Gemeindeschulen in der Praxis sowohl nach Einschätzung der Behörden wie der Vertreter von Sprachminderheiten weniger Probleme als früher boten. Dies ist durch die Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie durch wichtige Verfassungs- und Gesetzesreformen in verschiedenen mehrsprachigen Kantonen zu erklären. Bei der Prüfung der individuellen Situation wird nun der Sprachenfreiheit im Vergleich zum Territorialitätsprinzip und zum öffentlichen Interesse am strikten Schutz der sprachlichen Homogenität der betreffenden Regionen mehr Gewicht beigemessen.
158. Im Kanton Wallis schreibt das Gesetz vor, dass ein Kind die Schule an seinem Wohnort besuchen muss, doch sind Ausnahmen von dieser Regel vorgesehen. So kann ein deutschsprachiges Kind den Kindergarten (Vorschulstufe) und die Primarschule in den Städten Sitten (Kantonshauptstadt) und Siders besuchen, die beide Unterricht in Deutsch anbieten, obwohl sie im französischsprachigen Gebiet liegen. Gesetzlich und administrativ bietet dies kein Problem, obwohl das Territorialitätsprinzip im Kanton gültig bleibt. Daneben hat das Wallis auch den zweisprachigen Unterricht im öffentlichen Bildungswesen aufgegleist, und verschiedene Gemeinden, darunter Sitten, haben Projekte für zweisprachigen Unterricht ab Kindergarten oder Primarschule entwickelt, die zu erfreulichen Ergebnissen führten.
159. Auch im Kanton Bern ist die Anwendung des Territorialitätsprinzips im Zusammenhang mit der Sprachenfreiheit in gewissen Fällen flexibler geworden. Es wurden lobenswerte Lösungen entwickelt, um die Situation zu vereinfachen und/oder den Schutz von Angehörigen der französischsprachigen Minderheit zu verstärken. Zum Beispiel wird im zweisprachigen Amtsbezirk Biel das Personalitätsprinzip angewandt, was zu einer völligen Wahlfreiheit bei der Unterrichtssprache führt. Ebenso können Eltern, die in der deutschsprachigen Gemeinde Nidau wohnen, wählen, ob sie ihr Kind in eine benachbarte französischsprachige Schule schicken wollen; zudem laufen verschiedene Projekte zum Ausbau des zweisprachigen Unterrichts über den obligatorischen Unterricht hinaus, auch in Gebieten, die nicht in der Nähe der Sprachgrenze liegen.
160. Im Kanton Freiburg scheint der Streit wegen Schulkreiswechseln aus Sprachgründen nicht mehr aktuell zu sein. Es ist nun klar, wie die Abwägung zwischen der Sprachenfreiheit und dem Territorialitätsprinzip zu erfolgen hat, unter anderem dank der neuen Verfassung, die das Territorialitätsprinzip abschwächt und die Behörden auffordert, auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete zu achten und «Rücksicht auf die angestammten sprachlichen

Minderheiten» zu nehmen³⁰. Das Territorialitätsprinzip wird heute an der Sprachgrenze pragmatischer angewandt, so dass Kinder den Unterricht in der Amtssprache ihrer Wahl besuchen können. Bestimmte Gemeinden im (mehrheitlich französischsprachigen) Saanebezirk sind sogar noch weiter gegangen: Obwohl sie nur zeitweise grössere deutschsprachige Minderheiten oder gar keine in den letzten hundert Jahren hatten, erlauben sie den deutschsprachigen Schülerinnen und Schülern, den Unterricht auf Deutsch in der Stadt Freiburg zu besuchen.

17.2.2.2. b) Ungelöste Fragen

161. Obwohl die Wahl der Unterrichtssprache an der Sprachgrenze flexibler gehandhabt wird, sind gewisse Vertreter von sprachlichen Minderheiten und der Zivilgesellschaft der Ansicht, dass man noch mehr tun könnte, um das Unterrichtsangebot in den Landessprachen, die in den fraglichen Gemeinden nicht traditionell gesprochen werden, (zumindest teilweise) auszubauen. Der Beratende Ausschuss ist der Auffassung, dass das neue Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften, das gemäss Artikel 14 bis 17 die Mehrsprachigkeit im Bildungsbereich fördern will, in dieser Hinsicht nützlich sein könnte. Die Erfahrung zeigt auch, dass die Schaffung von zweisprachigen Klassen/Schulen fortgesetzt werden könnte, ohne das bestehende Gleichgewicht zwischen der Sprachenfreiheit und dem Territorialitätsprinzip zu gefährden und ohne die grosse Autonomie der Kantone bei der Festlegung der offiziellen Verwendung ihrer Sprachen bzw. ihre Macht im Bildungswesen zu beschneiden.

17.2.3. Empfehlung

162. Die Behörden sollten bei individuellen Entscheiden flexibel bleiben, um den Kindern, den Besuch des Unterrichts in der andern, von einer Nachbargemeinde angebotenen, Amtssprache zu ermöglichen. Die Bemühungen um eine Förderung der Mehrsprachigkeit im Bildungsbereich sollten fortgesetzt werden.

17.3. Unterrichtssprache an den Primarschulen des Kantons Graubünden

17.3.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

163. Der Beratende Ausschuss stellte fest, dass die Freiheit der Bündner Gemeinden bei der Festlegung der Unterrichtssprache in den öffentlichen Primarschulen gewisse Risiken birgt, weil klare Kriterien zur Unterrichtssprache fehlten; er war der Ansicht, dass ein möglicher Wechsel der Unterrichtssprache auf Gemeindeebene – insbesondere entlang der Sprachgrenze – mit grösster Zurückhaltung geprüft werden sollte.

17.3.2. Gegenwärtige Situation

17.3.2.1. a) Positive Entwicklungen

164. Im Kanton Graubünden enthält Artikel 16 Absatz 2 des Schulgesetzes vom 26. November 2000 eine besondere Bestimmung, die es den Kindern erlaubt, den Unterricht an einer Schule einer Nachbargemeinde mit Unterricht in einer Minderheitensprache (Rätoromanisch oder Italienisch) zu besuchen. Diese Möglichkeit wird in der Praxis jedoch nur selten angewandt.

165. Das neue Sprachengesetz des Kantons Graubünden regelt die Frage der Sprachenwahl unter Anwendung klar definierter Kriterien, die zu Recht dem Territorialitätsprinzip mehr Gewicht einräumen, als das in den zweisprachigen Kantonen der Fall ist. Der Beratende Ausschuss freut sich sehr über diese neuen Garantien, die den Unterricht in den Minderheitensprachen stärken, namentlich in den Gemeinden, in denen Rätoromanisch und Italienisch bedroht sind. Die Gemeinden gelten aufgrund der gleichen Kriterien wie bei den Amtssprachen (siehe Ausführungen zu Artikel 10) als einsprachig oder mehrsprachig. Im Interesse der Bewahrung

³⁰ Siehe Artikel 6 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Freiburg.

einer bedrohten Kantonssprache kann die Kantonsregierung auf Gesuch der betroffenen Gemeinde hin Ausnahmen bei der Wahl der Unterrichtssprache bewilligen³¹. In den einsprachigen Gemeinden erfolgt der Unterricht in der Amtssprache der Gemeinde (Erstsprache). In den mehrsprachigen Gemeinden wird der Unterricht in der angestammten Sprache (Erstsprache)³² erteilt. In den Gemeinden, in denen der Anteil der Bevölkerung, die einer angestammten Sprachminderheit angehört, mindestens 10 % beträgt, müssen Rätoromanisch oder Italienisch während der ganzen Dauer der obligatorischen Schulzeit angeboten werden³³. Jeder Wechsel der Unterrichtssprache unterliegt den gleichen Bedingungen wie ein Wechsel der Amtssprache (siehe Ausführungen zu Artikel 10).

17.3.2.2. b) Ungelöste Fragen

166. Bis heute hat es in Bündner Gemeinden nur sehr wenige Wechsel der Unterrichtssprache gegeben. Die letzte Gemeinde, die Rätoromanisch zugunsten von Deutsch als Unterrichtssprache aufgegeben hat, war Bergün 1983. Andere Gemeinden (Ilanz, Domat) haben sich für Deutsch entschieden, ohne dass dies einen wirklichen Wechsel darstellt, weil sie vorher nie eine eigene Primarschule hatten.

17.3.3. Empfehlung

167. Die Bemühungen um eine Stärkung der Position des Italienischen oder Rätoromanischen als Unterrichtssprache in den betreffenden Gemeinden sollten fortgesetzt werden. Es braucht einen regelmässigen Dialog zwischen den kantonalen und kommunalen Behörden, um die neuen Gesetzesgarantien unter gebührender Beachtung der allgemeinen Sprachsituation im Kanton Graubünden umzusetzen.

18. Artikel 15 des Rahmenübereinkommens

18.1. Vertretung von Minderheiten in der Bundesverwaltung

18.1.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

168. In seinem ersten Gutachten stellte der Beratende Ausschuss mit Befriedigung fest, dass der institutionelle Rahmen der Schweiz Angehörigen von Sprachminderheiten sowohl auf Bundes- wie auf Kantonsebene eine sehr breite politische Mitwirkung ermöglicht. Der Beratende Ausschuss kam auch zum Schluss, dass Angehörige von Sprachminderheiten im Allgemeinen in der Bundesverwaltung angemessen vertreten sind.

18.1.2. Gegenwärtige Situation

18.1.2.1. a) Positive Entwicklungen

169. Verschiedene parlamentarische Vorstösse setzten sich für eine bessere Umsetzung der von der Regierung verabschiedeten Weisungen zur Förderung des Anteils der lateinischen³⁴ Sprachen in der Bundesverwaltung ein. Sie forderten zum Beispiel die Beseitigung jeglicher Diskriminierung der Italienischsprachigen bei der Ausschreibung offener Stellen oder wiesen auf die Notwendigkeit hin, auf eine angemessene Vertretung der Sprachminderheiten in den Bundesämtern, sowohl auf Führungsebene wie unter den Angestellten insgesamt, zu achten. Es gibt auch Bemühungen zur Sensibilisierung der Kader für die Notwendigkeit, bei offenen Stellen Französisch, Italienisch und Rätoromanisch sprechende Personen zu rekrutieren.

Seit dem zweiten Bericht über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens und dem Besuch des Beratenden Ausschusses in der Schweiz wurden weitere parlamentarische Vorstösse ein-

³¹ Siehe Artikel 18 Absatz 3 des kantonalen Sprachengesetzes.

³² Siehe Artikel 20 Absatz 1 des kantonalen Sprachengesetzes.

³³ Siehe Artikel 20 Absatz 3 des kantonalen Sprachengesetzes.

³⁴ Dieser Ausdruck umfasst alle Angehörigen der französischsprachigen, italienischsprachigen oder rätoromanischen Minderheit.

gereicht, so zum Beispiel die Interpellation Parmelin vom 12. März 2008 (08.3066) über die Respektierung der sprachlichen Minderheiten. Darin wird dem Bundesrat insbesondere die Frage gestellt, ob er bereit sei, sich dafür einzusetzen, dass bei der Bildung von Arbeitsgruppen im Rahmen von Vorarbeiten zu einem Projekt in der Bundesverwaltung systematisch eine angemessene Anzahl Vertreterinnen und Vertreter der sprachlichen Minderheiten in die entsprechenden Arbeitsgruppen aufgenommen wird.

In seiner Antwort vom Mai 2008 erklärte der Bundesrat, dass die Zusammensetzung der verschiedenen Gremien manchmal auch nach anderen Kriterien als jenem der Sprache erfolge und dass die lateinischsprachige Schweiz in der Bundesverwaltung zufriedenstellend vertreten sei und dem Anteil der Sprachgruppe an der schweizerischen Wohnbevölkerung entspreche. Der Bundesrat bekräftigt seinen Willen, in der eingeschlagenen Richtung weiterzumachen und die angemessene Vertretung von sprachlichen Minderheiten zu fördern.

170. Im Kanton Graubünden verlangt Artikel 6 des neuen Sprachengesetzes nun explizit, dass bei Bewerbungen mit gleichwertigen Qualifikationen im Bewerbungsverfahren jene Personen den Vorzug erhalten sollen, die eine zweite oder dritte Amtssprache beherrschen.

18.1.2.2. b) Ungelöste Fragen

171. Obwohl das Eidgenössische Personalamt quantitative Daten über die Sprachzugehörigkeit der Bundesangestellten sammelt, besteht in diesem Bereich ein Mangel an zuverlässigen qualitativen Daten. Mit solchen Daten könnte man Klarheit über die tatsächliche Vertretung der lateinischen Minderheiten in Kaderpositionen in den verschiedenen Bundesämtern und Departementen gewinnen, was dazu beitragen würde, dass das immer wieder erwähnte Problem der Untervertretung der lateinischen Minderheiten in höheren Posten gezielter angegangen werden könnte.

Die amtlichen Statistiken vom 1. Januar 2008 zeigen, dass die verschiedenen Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung auf allen Hierarchiestufen angemessen vertreten sind. Es fehlen allerdings noch einige genaue Daten für gewisse Funktionen auf höchster Stufe. Deshalb will das Eidgenössische Personalamt in seinem nächsten Bericht über die Förderung der Mehrsprachigkeit für den Zeitraum von 2004 bis 2007 zusätzliche Statistiken über die Verteilung der verschiedenen Führungspositionen nach Muttersprache (Direktion, Kommunikationsverantwortliche, Informatik, Personal usw.) publizieren. Die Daten stehen inzwischen zur Verfügung. Der Evaluationsbericht über die Förderung der Mehrsprachigkeit wird Ende 2008 vorliegen. Er wird neue Informationen über die Vertretung der sprachlichen Minderheiten enthalten. Wenn nötig werden Empfehlungen formuliert.

18.1.3. Empfehlung

172. Es sollten zusätzliche Massnahmen ergriffen werden, um qualitative Daten zur Vertretung der Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung zu sammeln. Die Bemühungen um eine bessere Vertretung der Sprachminderheiten auch in Kaderpositionen sollten intensiviert werden.

18.2. Teilnahme am sozialen und wirtschaftlichen Leben

18.2.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

173. In seinem ersten Gutachten stellte der Beratende Ausschuss fest, dass die Arbeitslosenraten in der Westschweiz und im Tessin im Durchschnitt höher lagen als in den Deutschschweizer Kantonen und dass die Unternehmen immer mehr Tendenz hatten, ihre Entscheidungszentren in den grossen Städten, meist in der Deutschschweiz, anzusiedeln.

18.2.2. Gegenwärtige Situation

18.2.2.1. Positive Entwicklungen

174. Die makroökonomischen Indikatoren zeigen seit dem ersten Überwachungszyklus bemerkenswerte Verbesserungen, und zwar in den meisten Branchen und Regionen, so auch bei den Arbeitslosenraten in der Westschweiz und im Tessin.
175. In den letzten Jahren hat die Schweiz mit ihrer neuen Regionalpolitik (NRP) einen breiten Reformprozess in Angriff genommen. Die NRP will die Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Regionen verbessern und namentlich den Randgebieten helfen, ihr Potenzial durch die Förderung von unternehmerischem Engagement und Innovationsfähigkeit maximal auszuschöpfen. Indirekt hat sie zum Ziel, zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen beizutragen, die Dezentralisierung zu fördern und den regionalen Ungleichheiten ein Ende zu setzen. Geplant sind jährliche Bundesbeiträge von fast 70 Millionen Franken, die in Form von Finanzhilfen, zinsgünstigen Darlehen für Infrastrukturprojekte sowie Steuererleichterungen zur Förderung der Niederlassung ausländischer Unternehmen gewährt werden. Das Parlament hat den entsprechenden Gesetzesentwurf 2006 verabschiedet, und das Gesetz sollte 2008 in Kraft treten.

Das neue Bundesgesetz über Regionalpolitik (SR 901.0) trat am 15. März 2007 in Kraft. Das Parlament verabschiedete in der Herbstsession 2007 zwei Bundesbeschlüsse, die sowohl die Prioritäten wie auch die Finanzierung der Regionalpolitik für den Zeitraum 2008–2015 festlegen. Hauptverantwortlich für die Umsetzung sind nunmehr die Kantone.

176. Die Reform des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die im November 2004 in einer Volksabstimmung angenommen wurde, wird ebenfalls mithelfen, regionale Unterschiede zu vermindern. Diese Reform, die Anfang 2008 in Kraft treten sollte, will insbesondere den Kantonen eine grössere Handlungsfreiheit bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gewähren. In Zukunft sollen Entscheide näher bei der betroffenen Bevölkerung gefällt werden, so dass die Bedürfnisse der Minderheiten besser berücksichtigt werden können. Ein weiteres grundlegendes Ziel der Reform ist der Ausgleich zwischen den Kantonen aufgrund ihrer potenziellen Ressourcen. Das heutige System des Finanzausgleichs wird durch einen Ressourcenausgleich ersetzt. Zudem sollen bestimmte Kantone, die Sonderlasten tragen müssen, durch einen Lastenausgleich eine angemessene Unterstützung des Bundes erhalten. Das gilt für Bergkantone wie Graubünden, Tessin und Wallis.

Das ganze Reformpaket des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen trat am 1. Januar 2008 in Kraft.

18.2.3. Empfehlung

177. Die Schweiz sollte ihre Bemühungen für eine neue Politik zur Verminderung regionaler Disparitäten fortsetzen und Projekte zusammen mit den betroffenen Minderheitsbevölkerungen namentlich in den Alpenkantonen entwickeln.

18.3. Mitwirkungsmechanismen für Fahrende

18.3.1. Feststellungen des ersten Überwachungszyklus

178. In seinem ersten Gutachten stellte der Beratende Ausschuss fest, dass die Mitwirkungsmechanismen für Fahrende ungeeignet waren, und forderte die Bundesbehörden auf, zu prüfen, wie die Kompetenzen der Stiftung im Bereich der Koordination sowie die Zusammensetzung ihrer Organe gestärkt werden könnten. Zudem forderte er die Kantone auf, ihre Verfahren zur Anhörung der Fahrenden zu überprüfen und nötigenfalls zu stärken.

18.3.2. Gegenwärtige Situation

18.3.2.1. a) Positive Entwicklungen

179. Der von der Regierung erarbeitete Bericht zur Lage der Fahrenden vom Oktober 2006 weist auf die einzigartige Rolle der Stiftung hin, deren Auftrag darin besteht, die Lebensbedingungen der Fahrenden zu verbessern und ihre kulturelle Identität zu erhalten³⁵. Der Bericht weist auch auf die Bedeutung der Radgenossenschaft hin, die als Koordinationsinstitution der Fahrenden mit ihrer statutengemässen Vertretung im Verwaltungsrat der Stiftung dafür sorgt, dass die von der Stiftung vorgeschlagenen Massnahmen effektiv den Interessen der betreffenden Personen dienen und zur Überwindung des Misstrauens der Fahrenden gegenüber den Behörden beitragen. Die Genossenschaft hat namentlich Aktionen zur allgemeinen Sensibilisierung der Bevölkerung für die Bedürfnisse der Fahrenden durchgeführt.

Zur Fussnote im Gutachten des Beratenden Ausschusses ist zu sagen, dass der Verwaltungsrat der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» nicht von einem ehemaligen «Senator», sondern von einem ehemaligen Regierungsrat präsiert wird (Übersetzungsfehler).

18.3.2.2. b) Ungelöste Fragen

180. Wie die Stiftung und der Schweizerische Gemeindeverband bei der Vernehmlassung zum Bericht antönten, braucht es eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Fahrenden mit Hilfe der Stiftung. Diese Organisationen sind der Ansicht, dass die Unterstützung für die Stiftung und die Radgenossenschaft verstärkt werden muss, damit diese effizienter arbeiten können (siehe Ausführungen zu Artikel 5). Die Regierung hat auch anerkannt, dass ein klarer Mangel an rechtlichen Instrumenten und finanziellen Mitteln die Stiftung daran hindert, mit ihren Vorstössen den politischen Willen der Kantone und Gemeinden zur Schaffung neuer Stand- und Durchgangsplätze zu beeinflussen. Die Kompetenzen der Stiftung könnten noch ausgebaut, die Position der Fahrenden im Stiftungsrat – wo sie gegenwärtig in der Minderheit sind – gestärkt und die finanzielle Struktur der Stiftung sowie der Radgenossenschaft gefestigt werden. Diese Massnahmen könnten durch die Einführung neuer Gesetzesgarantien im Entwurf zum Bundesgesetz über die Kulturförderung (siehe Ausführungen zu Artikel 5) unterstützt werden.
181. Da die Fahrenden selbst unterschiedliche Ansichten zu bestimmten Fragen wie der Förderung ihrer Sprache und Kultur haben, ist es wichtig, dass auch Meinungen und Anliegen, die ausserhalb der Stiftung und der Radgenossenschaft geäussert werden, berücksichtigt und die öffentliche Politik so gestaltet und umgesetzt wird, dass den unterschiedlichen Meinungen innerhalb der Gemeinschaft der Fahrenden Rechnung getragen wird (siehe Ausführungen zu Artikel 5).
182. Trotz der lobenswerten Bemühungen und des Versuchs der Stiftung, die Vorstösse zu koordinieren, mit denen die Bedürfnisse der Fahrenden im Bereich der Stand- und Durchgangsplätze zufrieden gestellt werden sollen, besteht ein offensichtlicher Mangel an Koordination zwischen den Kantonen, und es fehlt ein institutionalisiertes Entscheidungsforum, das diese Fragen regelmässig prüfen würde (siehe Ausführungen zu Artikel 5).
183. Auf kantonaler und kommunaler Ebene gibt es keine speziellen Verfahren zur Anhörung von Fahrenden, beispielsweise im Bereich der Raumplanung oder der Bildung. Bei der Frage der Stand- und Durchgangsplätze anerkennt die Regierung, dass eine systematische Mitwirkung der Organisationen der Fahrenden bei kommunalen Vernehmlassungsverfahren zu Gesetzen und konkreten Projekten eine bessere Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse ermöglichen würde. Zudem fand bisher in der Mehrheit der Kantone kein systematischer Dialog statt, obwohl verschiedene Kantone sich bemüht haben, die Fahrenden systematischer in die sie betreffenden Verfahren und Entscheidungen einzubinden, insbesondere indem man sich einlädt, sich an Diskussionen und/oder Kommissionen ad hoc zu beteiligen.

³⁵ Der Stiftungsrat, dem fünf Vertreter der Fahrenden, zwei Vertreter des Schweizerischen Gemeindeverbandes, sowie je zwei Vertreter der Kantone und des Bundes angehören, wird von einem ehemaligen Senator präsiert.

Dazu ist anzumerken, dass der Kanton Aargau inzwischen eine kantonale Fachstelle Fahrende geschaffen hat, die durch eine interdepartementale Arbeitsgruppe Fahrende unterstützt wird. Sie ist gegenwärtig daran, das im Mai 2007 genehmigte Konzept «Fahrende Kanton Aargau» umzusetzen (siehe Ziffer 74).

Der Kanton Waadt informiert über die jüngsten Entwicklungen auf diesem Gebiet: Dank der Unterstützung durch die Präsidentin der Arbeitsgruppe «Gitans/Canton de Vaud» wurde am 14. Juni 2008 eine neue Vereinigung namens «Yenish CH» ins Leben gerufen. Sie bezweckt einen Zusammenschluss der Fahrenden in der Westschweiz und sieht sich als Hauptansprechpartnerin bei der Vermittlung von Standplätzen durch Gemeinden und Private. Die Vereinigung «Yenish CH» hat insbesondere den Auftrag, im Rahmen der Umnutzung von Militärarealen des Bundes die Kontakte mit armasuisse voranzutreiben.

Der Kanton Zürich verfügt zwar über kein spezielles Verfahren zur Anhörung der Fahrenden, weist aber darauf hin, dass er mehrere Personen bezeichnet hat, die in der Baudirektion und in der Direktion der Justiz und des Innern für die Anliegen der Fahrenden zuständig sind.

18.3.3. Empfehlungen

184. Der Beratende Ausschuss ermuntert die Behörden, den Auftrag der Stiftung dahingehend umzudefinieren, dass deren Kompetenzen in bestimmten Bereichen gestärkt und den Vertretern der Fahrenden mehr Gewicht beigemessen wird. Zudem sollte auch die Möglichkeit geprüft werden, andere Formen der finanziellen Unterstützung zu suchen (siehe Ausführungen unter Ziffer 65).
185. Auf kantonaler Ebene sollten systematischere Verfahren zur Anhörung von Fahrenden eingeführt werden. Zudem sollten effizientere und koordinierte interkantonale Mechanismen eingeführt werden, um ihren besonderen Bedürfnissen Rechnung zu tragen.

19. Artikel 17 und 18 des Rahmenübereinkommens

19.1. Auswirkung der geltenden bilateralen Abkommen auf die Fahrenden

19.1.1. Gegenwärtige Situation

186. Die Schweizer Fahrenden begrüssen es zwar, dass die Fahrenden der EU sich mit einer einfachen Meldung bei der Gemeinde für 90 Tage in der Schweiz niederlassen und im Land arbeiten können, bedauern es aber gleichzeitig, dass sie selber ohne Arbeitsbewilligung nur acht Tage in den EU-Ländern bleiben dürfen. Der Beratende Ausschuss glaubt zu verstehen, dass diese Situation, die spezifisch das Reisengewerbe betrifft, auf eine offenbar restriktive Interpretation der geltenden bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über den freien Personenverkehr zurückzuführen ist.

Die Tatsache, dass sich die Schweizer Fahrenden nicht mit einer einfachen Meldung bis zu 90 Tage in EU-Ländern aufhalten und arbeiten dürfen (wie es umgekehrt für Fahrende aus der EU in der Schweiz der Fall ist), beruht nicht auf einer restriktiven Auslegung des bilateralen Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU, sondern auf den einschlägigen Gesetzesbestimmungen der EU-Grenzländer, wo für die Ausübung des Reisengewerbes ein restriktiveres Bewilligungsverfahren gilt als in der Schweiz. Das schweizerische Bundesgesetz vom 23. März 2001 über das Reisengewerbe sieht die Gleichbehandlung ausländischer und schweizerischer Staatsangehöriger vor, die das Reisengewerbe ausüben wollen.

19.1.2. Empfehlung

187. Der Beratende Ausschuss ermuntert die Behörden, verschiedene Mittel zur Verbesserung der Lage der Schweizer Fahrenden, die ihre nomadische Lebensform in den angrenzenden EU-Ländern pflegen möchten, zu prüfen, nötigenfalls auch die bilaterale Zusammenarbeit.

Angesichts der Ausführungen unter Ziffer 186 scheint eine Verbesserung der Situation der Schweizer Fahrenden von den benachbarten EU-Ländern abzuhängen, die ihre Gesetzesbestimmungen über das Reisengewerbe lockern müssten.

III. SCHLUSSBEMERKUNGEN

188. Der Beratende Ausschuss ist der Ansicht, dass die vorliegenden Schlussbemerkungen als Grundlagen für die Schlussfolgerungen und Empfehlungen dienen könnten, die vom Ministerkomitee in Bezug auf die Schweiz verabschiedet werden.

20. Positive Entwicklungen

189. Die Schweiz hat nach dem ersten Gutachten des Beratenden Ausschusses vom Februar 2003 und der Resolution des Ministerkomitees vom Dezember 2003 zahlreiche Massnahmen ergriffen, um die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zu verbessern. Der institutionelle und rechtliche Rahmen wurde in mehreren Bereichen auf Bundes- und Kantonsebene ergänzt, was sich insbesondere in einer deutlichen Verstärkung des Schutzes für die Sprachminderheiten niederschlug. So sollen viel versprechende Massnahmen zur Förderung der Landessprachen erarbeitet und mit dem neuen Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften unterstützt werden.
190. Die Schweizer Regierung hat zur Frage der Fahrenden einen lobenswerten, kritischen und umfassenden Bericht erstellt, der alle Bereiche von der Diskriminierung und der Mitwirkung bis zu den Standplätzen abdeckt. Die Bundesbehörden haben mehr Verständnis für den Ernst der Probleme gezeigt, die sich den Fahrenden stellen, und sich stark bemüht, diese Probleme in Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden zu lösen.
191. Im Bildungsbereich haben auf interkantonaler Ebene viel versprechende Entwicklungen stattgefunden: Sie gehen in Richtung einer echten Harmonisierung des Sprachenunterrichts, zu der auch weiterhin der frühe Erwerb einer zweiten Landessprache gehört, damit die Schülerinnen und Schüler in dieser Sprache gleiche Kompetenzen erlangen wie im Englischen. Es gab Bemühungen zur Förderung der Mehrsprachigkeit von Lehrenden und Lernenden, und das neue Sprachengesetz des Bundes sollte in diesem Bereich neue Perspektiven eröffnen.
192. Die öffentlich-rechtliche Rundfunkversorgung in der Schweiz umfasst ein breites Spektrum an rechtlichen Verpflichtungen und lobenswerten Praktiken im Bereich der Minderheitensprachen. Dazu gehört die Pflicht, im ganzen Land gleichwertige Programme in deutscher, französischer und italienischer zu verbreiten und die Position des Rätoromanischen zu stärken. Die Radio- und Fernsehsendungen in rätoromanischer Sprache haben seit dem ersten Überwachungszyklus deutlich zugenommen.
193. Die Mitwirkungsmechanismen für Angehörige von Sprachminderheiten sind aufgrund des institutionellen Rahmens und des föderalistischen Systems auf Bundes- und Kantonsebene sehr weit ausgebaut. Die Regionalpolitik wurde umfassend reformiert, um die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und wirtschaftliche Unterschiede zwischen den Regionen zu vermindern. Diese Reformen sollten, insbesondere in den Bergkantonen wie Graubünden, Tessin und Wallis, alles traditionell Gebiete, wo zahlreiche Angehörige von Sprachminderheiten wohnen, positive Auswirkungen haben.

21. Themen, die zu Besorgnis Anlass geben

194. Die allgemeinen Budgetkürzungen im öffentlichen Bereich haben den Institutionen geschadet, welche die Förderung der Menschen- und Minderheitenrechte gewährleisten. Die laufenden Diskussionen über die mögliche Schaffung einer Ombudsstelle und/oder einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution haben noch zu keinen Ergebnissen geführt, und die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus wurde geschwächt.

Siehe Ausführungen unter Ziffer 42 und 44.

195. Die allgemeine Situation der Italienisch- und Rätoromanischsprachigen, die ausserhalb ihres angestammten Wohngebietes leben, hat sich in Bezug auf die Möglichkeit, kulturelle und sprachliche Unterstützung – namentlich beim Zugang zum Sprachenunterricht – zu erhalten, nicht wirklich verbessert.

Siehe Ausführungen unter Ziffer 151 und 152.

196. Das Italienische tendiert gegenwärtig dazu, innerhalb der Bundesbehörden und ganz besonders in der Bundesverwaltung an Gewicht zu verlieren.

Siehe Ausführungen unter Ziffer 115.

197. Im Kanton Graubünden ist der Ausbau der täglichen Verwendung von Italienisch und Rätoromanisch in amtlichen Kontexten unerlässlich, um die Identität des Kantons zu bewahren und der neuen Verfassungsgarantie Wirkung zu verleihen; diese anerkennt, dass Deutsch, Italienisch und Rätoromanisch gleichwertige Landes- und Amtssprachen sind. Ebenfalls muss garantiert sein, dass in den Gemeinden, die gemäss dem neuen kantonalen Sprachengesetz als mehrsprachig gelten, offizielle Dokumente regelmässig auch auf Rätoromanisch und Italienisch publiziert werden.

198. Gegenwärtig gibt es keine spezifische Gesetzesgrundlage, die eine Förderung der Identität und Kultur der Fahrenden ermöglicht. Die Institutionen der Fahrenden werden nur beschränkt öffentlich unterstützt, und ihr Beitrag an das gesellschaftliche Leben der Schweiz wird von den Behörden nicht genügend anerkannt und gewürdigt.

199. Der Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen ist in der Schweiz weiterhin markant. In diesem Bereich wurden kaum Fortschritte registriert, und die Anzahl Plätze hat seit 2001 abgenommen. In mehreren Kantonen wurden Vorschläge zur Schaffung neuer Plätze angesichts negativer Reaktionen auch von Seiten der betroffenen Gemeinden auf Eis gelegt oder zurückgezogen. Die Umnutzung von Militärarealen des Bundes scheint aus verschiedenen Gründen (insbesondere finanzieller Art) das Interesse der Kantone nicht geweckt zu haben. Da zusätzliche Gesetzesgarantien des Bundes fehlen, haben die Raumplanungsinstrumente nur in seltenen Fällen und nach langen Fristen zur Schaffung von neuen Plätzen geführt.

Siehe Ausführungen unter Ziffer 74, 76, 77, 78, 79, 80.

Angesichts dieser Ausführungen sollte die Aussage «in mehreren Kantonen» abgeschwächt und eher durch «im einen oder anderen Kanton» ersetzt werden. Der Begriff «mehrere» erweckt den Eindruck einer grösseren Anzahl ähnlicher Fälle, was nicht korrekt ist.

Angesichts dieser Ausführungen sollte zudem der Satz «Die Umnutzung von Militärarealen des Bundes scheint [...] das Interesse der Kantone nicht geweckt zu haben» abgeschwächt und durch die folgende Formulierung ersetzt werden: «Die Umnutzung von Militärarealen des Bundes hat bis anhin noch nicht zu konkreten Resultaten in den Kantonen geführt.» Gespräche mit den Kantonen sind nämlich im Gang.

Angesichts dieser Ausführungen, insbesondere des Kommentars zu Ziffer 80, sollte im letzten

Satz der Nebensatz «Da zusätzliche Gesetzesgarantien des Bundes fehlen» gestrichen werden. Entsprechend sollte die 6. Empfehlung unter Ziffer 201 angepasst werden.

200. Da es gegenwärtig kein Verfahren zur Anhörung der Fahrenden gibt, braucht es einen systematischen Dialog auf Kantons- und Gemeindeebene. Das Fehlen von rechtlichen und finanziellen Instrumente bremst die Bemühungen der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», den politischen Willen der Kantone und Gemeinden zu beeinflussen und sie zu ermutigen, neue Stand- und Durchgangsplätze zu schaffen. Zudem hat die Stiftung nur beschränkte Kompetenzen.

Auf Kantons- und Gemeindeebene gibt es grundsätzlich keine spezifischen Mechanismen zur Anhörung der Fahrenden. Dagegen bemühen sich etliche Kantone um einen stärkeren Einbezug von Vertretern der Fahrenden in Arbeitsgruppen oder Kommissionen, die sie für die Anliegen der Fahrenden insbesondere in Bereich Raumplanung und Einrichtung von Stand- und Durchgangs- plätzen gegründet haben. Die Aussage: «Da es gegenwärtig kein Verfahren zur Anhörung der Fahrenden gibt [...]» sollte deshalb ersetzt werden durch «Da es oftmals keine spezifischen Mechanismen zur Anhörung der Fahrenden gibt [...]». Siehe dazu die Ausführungen unter Ziffer 183 und die dort aufgeführten Fortschritte.

22. Empfehlungen

201. Neben den Massnahmen, die es zur Umsetzung der detaillierten Empfehlungen in den Abschnitten I und II des Gutachtens des Beratenden Ausschusses braucht, werden die Behörden aufgefordert, folgende Massnahmen zu ergreifen, um die Umsetzung des Rahmenübereinkommens weiter zu verbessern:
- Massnahmen zur Stärkung der bestehenden Institutionen, welche die Menschenrechtsförderung und die Bekämpfung von Diskriminierung gewährleisten ;
 - Besondere Anstrengungen zur vollständigen Umsetzung des neuen Sprachengesetzes des Bundes, wozu auch eine aktivere Förderung der Mehrsprachigkeit, der Verständigung und des Austauschs zwischen den Sprachgemeinschaften gehört ;
 - Weiterführung der Bemühungen zur Förderung der offiziellen Verwendung von Rätoromanisch und Italienisch auf Gemeinde- und Bezirksebene im Kanton Graubünden und raschere Umsetzung des neuen kantonalen Sprachengesetzes ;
 - Im Kanton Graubünden: zusätzliche Massnahmen, um eine stärkere Verwendung des Italienischen und Rätoromanischen (mündlich und schriftlich) in der Öffentlichkeit und im Verwaltungs- und Rechtssystem zu erreichen ;
 - Weiterführung der Harmonisierung der Anforderungen an den Sprachenunterricht in der obligatorischen Schulzeit und Ausbau des bestehenden Angebots an fakultativen Italienischkursen ausserhalb der Gebiete, in denen diese Sprache traditionell gesprochen wird, aufgrund der vorhandenen Bedürfnisse ;
 - Einführung neuer Gesetzesgarantien des Bundes, die die Planung und Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende erleichtern und beschleunigen. Verbesserung der finanziellen und anderen Anreize zur Förderung von Aktionen der Kantone und Weiterführung der Bemühungen zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen, inklusive Umnutzung von Militärarealen. Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit von der Planung bis zum Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen ;
 - Weiterführung der Bemühungen zur Unterstützung von Kultur und Sprache der Fahrenden mit verschiedenen Bildungsprojekten in enger Zusammenarbeit mit den Betroffenen und Erleichterung des regelmässigen Schulbesuchs von Kindern, die eine nomadische Lebensweise pflegen ;
 - Gewährleistung der effektiven Mitwirkung der Vertreter der Fahrenden an den Arbeiten der verschiedenen Institutionen, die für sie relevante Fragen behandeln, und, soweit als nötig, Schaffung systematische Anhörungsmechanismen auf Kantons- und Gemeindeebene.