



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

November 2013

VORBEMERKUNGEN

Der Beratende Ausschuss des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (nachfolgend als «Rahmenübereinkommen» bezeichnet) verabschiedete an seiner 46. Tagung vom 5. März 2013 sein drittes Gutachten über die Schweiz und übermittelte es am 17. Juni 2013 an den ständigen Vertreter der Schweiz beim Europarat. Dabei wurde die Schweiz um eine schriftliche Stellungnahme bis zum 17. Oktober 2013 ersucht. Diese Frist wurde nach Rücksprache mit der Verantwortlichen des Sekretariats des Rahmenübereinkommens bis Ende November 2013 verlängert, da es schwierig war, die beteiligten Parteien – insbesondere die 26 Kantone – im Sommer zu konsultieren, und sich die Stellungnahme dadurch verzögerte.

Die Schweiz stellt mit Befriedigung fest, dass die Delegation des Beratenden Ausschusses, die unser Land vom 5. bis 7. November 2012 offiziell besuchte, zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter der Bundesverwaltung, des Bundesparlaments und der kantonalen und kommunalen Behörden treffen konnte. Die Schweiz freut sich namentlich, dass der Delegation zwei Besuche mit besonderem Mehrwert geboten werden konnten: einerseits die Besichtigung von zwei Plätzen für Fahrende im Kanton Aargau, andererseits ein Besuch in Biel mit Informationen zum Konzept des zweisprachigen Unterrichts, den die Stadt in ihren Schulen anbietet. Die direkten Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern aller anerkannten nationalen Minderheiten, mehrerer NGO sowie der islamischen Gemeinschaften trugen dazu bei, dass sich die Delegation des Beratenden Ausschusses ein konkretes, genaues Bild von der Situation der nationalen Minderheiten und anderer Gemeinschaften in der Schweiz machen konnte. Die Schweiz freut sich, dass sie dem Beratenden Ausschuss bei seinem Besuch alle Informationen transparent zur Verfügung stellen konnte, die dieser für seine Beurteilung wünschte. Die Schweiz legt grossen Wert auf einen konstruktiven Dialog mit dem Beratenden Ausschuss.

Die Schweiz hat das dritte 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 sorgfältig geprüft und sich mit den noch offenen Fragen 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 durch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten im Namen des schweizerischen Bundesrates, der für die Beziehungen zum Ausland und somit auch für die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz verantwortlich ist. Zahlreiche Themen wie Raumplanung und Bildung fallen jedoch in die Zuständigkeit der Kantone, die auch für die entsprechende Umsetzung des Rahmenübereinkommens verantwortlich sind.

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

- Bundesamt für Kultur
- Fachstelle für Rassismusbekämpfung
- Bundesamt für Statistik
- Bundesamt für Justiz
- Bundesamt für Migration
- Eidgenössisches Personalamt
- Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements
- Bundesamt für Kommunikation
- Armasuisse
- Bundeskanzlei (Berater für die Sprachenpolitik)

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

Alle Kantone sowie die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die Schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) und die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) wurden ebenfalls um Stellungnahmen ersucht. Über ihre repräsentativen Verbände wurden auch die Gemeinden und Städte konsultiert, ebenso die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende».

Die vorliegenden Ausführungen wurden wie der dritte Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens in den vier Amtssprachen der Schweiz verfasst: auf Französisch, Deutsch, Italienisch und erstmals auch auf Rätoromanisch. Das dritte Gutachten des Beratenden Ausschusses, das auf Französisch und Englisch vorliegt, wurde von der Bundesverwaltung ebenfalls in diese vier Sprachen übersetzt. Alle Dokumente werden auf der offiziellen Website des Departements für auswärtige Angelegenheiten veröffentlicht und können dort von der breiten Öffentlichkeit eingesehen werden.

Zur besseren Lesbarkeit wurden die Ausführungen der Schweizer Behörden direkt in das Dokument des dritten Gutachtens über die Schweiz integriert. Die Ausführungen sind grau hinterlegt. Da es sich bei den wichtigsten Feststellungen des Beratenden Ausschusses (Kapitel I) um eine Zusammenfassung der detaillierten Ausführungen zu den einzelnen Artikeln von Kapitel II handelt, wurden hauptsächlich letztere kommentiert. Analog wurden die Punkte, die am Anfang des Gutachtens in den Abschnitten «Zusammenfassung» und «Umgehendes Handeln ist in folgenden Bereichen erforderlich» erwähnt sind, im Wesentlichen bei den entsprechenden Ausführungen zu den einzelnen Artikeln kommentiert.

**BERATENDER AUSSCHUSS FÜR DAS RAHMENÜBEREINKOMMEN ZUM
SCHUTZ NATIONALER MINDERHEITEN**

**Drittes Gutachten über die Schweiz
verabschiedet am 5. März 2013**

Zusammenfassung

Das System zum Schutz der Angehörigen nationaler Minderheiten ist in der Schweiz gut entwickelt.

Für die Angehörigen sprachlicher Minderheiten brachte die Verabschiedung neuer Gesetze auf Bundes- und Kantonebene in den letzten Jahren bedeutende Fortschritte mit sich. Der institutionelle und rechtliche Rahmen zum Schutz dieser Personen wurde konsolidiert, und die Rechtssicherheit in Bezug auf den Gebrauch der vier Amtssprachen wurde gestärkt.

Der institutionelle und rechtliche Rahmen, der mit der neuen Sprachengesetzgebung gestärkt wurde, fördert die Minderheitensprachen und die in der Schweiz weniger verbreiteten Landessprachen. Grundsätzlich zielt dieser Rahmen jedoch nicht wie oben erwähnt darauf ab, «Personen» zu schützen.

Dennoch stehen in der Schweiz weiterhin zahlreiche Herausforderungen an. Die wichtigste davon betrifft die Gesamtsituation der Fahrenden, die noch immer Anlass zu ernsthafter Besorgnis gibt. Die Probleme wegen des Mangels an Stand- und Durchgangsplätzen wurden innerhalb von zehn Jahren nur teilweise gemildert, und für die Fahrenden ist es immer noch schwierig, ihre nomadische Lebensweise zu pflegen.

Generell lässt sich sagen, dass Diskriminierung nicht als ein gesamtgesellschaftliches Problem betrachtet wird, auch nicht von den Minderheitengemeinschaften. Allerdings sind die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierung und die bestehenden Rechtsmittel in der breiten Bevölkerung wenig bekannt bzw. bleiben weitgehend ungenutzt, umso mehr als es kein allgemeines Antidiskriminierungsgesetz gibt. Es gibt Hinweise dafür, dass die Häufigkeit der öffentlichen Bekundungen von Intoleranz seitens gewisser politischer Parteien zugenommen hat.

Angehörige der italienisch- und rätoromanischsprachigen Minderheiten stossen immer noch auf Schwierigkeiten, wenn sie in der Bundesverwaltung ihre eigene Sprache verwenden und in den Verwaltungsstrukturen wirkungsvoll und anteilmässig vertreten sein möchten.

Mit Blick auf die erfolgten Entwicklungen wäre es zutreffender in der französischen Fassung zu schreiben, dass Angehörige der italienisch- und rätoromanischsprachigen Minderheiten «*continuent à rencontrer des difficultés*» (weiterhin auf Schwierigkeiten stossen), statt zu schreiben «*rencontrent toujours des difficultés*» (stossen immer/ immer noch auf Schwierigkeiten). Der Begriff «*toujours*», welcher sich aus einer unpräzisen Übersetzung aus dem englischen Originaltext ins Französische ergibt, wirkt in diesem Kontext eher verwirrend.

Zum Rätoromanisch ist anzumerken, dass Angehörige dieser Minderheit nicht Anspruch darauf haben, ihre Sprache in der Bundesverwaltung als Arbeitssprache zu verwenden, da es sich um eine Teilamtssprache des Bundes handelt (siehe Art. 9 des Sprachengesetzes)

Umgehendes Handeln ist in folgenden Bereichen erforderlich

- **Der Beratende Ausschuss appelliert erneut an die Behörden, den alarmierenden Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende möglichst rasch zu beheben. Ein entschlossenes Handeln ist notwendig, um alle Akteure auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene nachdrücklich dazu anzuhalten, die Probleme der Fahrenden im Rahmen der nationalen Raumordnungspläne vordringlich anzugehen. Des Weiteren sind erneuerungsbedürftige Plätze zu sanieren und Sensibilisierungsmassnahmen in der Öffentlichkeit, bei den Gemeinden und bei den privaten Grundeigentümern durchzuführen, um spontane Halte zu begünstigen;**

Wie dies unter den Ziffern 48-55 näher erläutert wird, sind sich die Schweizer Behörden der Schwierigkeiten bewusst, mit denen die Fahrenden konfrontiert sind, und sie engagieren sich aktiv für Lösungen. Tatsächlich besteht ein *ernsthafter* Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen. In der englischen Originalversion des dritten Gutachtens ist die Rede von einem «*severe shortage of stopping places and transit sites*». Diesen Mangel als «*alarmierend*» zu bezeichnen, wie dies in der vorstehenden Formulierung der Fall ist, wäre jedoch nicht treffend. Die deutsche Übersetzung dieses Begriffs ist somit falsch und muss berichtigt werden.

Die Bedürfnisse der Fahrenden sind im Übrigen in der Richtplanung *der Kantone* zu berücksichtigen. Da die Raumplanung den Kantonen obliegt (Art. 75 Abs. 1 BV), gibt es keine «*nationalen*» Nutzungspläne. Die Landesregierung nimmt jedoch zum Zeitpunkt der Bewilligung der kantonalen Nutzungspläne eine wichtige Rolle wahr, indem sie die Kantone auf die Bedürfnisse der Fahrenden hinweist.

- **Der Beratende Ausschuss appelliert an die Behörden, angemessene Massnahmen zu ergreifen, um Rassismus in all seinen Ausprägungen zu bekämpfen, sämtliche Formen von Intoleranz – einschliesslich im politischen Diskurs und im Internet – unverzüglich und öffentlich zu verurteilen, und sich für die Förderung von Vielfalt und Toleranz in der Schweizer Gesellschaft einzusetzen;**

Wie unter Ziffer 68 erklärt setzen sich die Schweizer Behörden für eine verstärkte Integration der ausländischen Bevölkerung ein. Sie engagieren sich insbesondere für ein harmonisches Zusammenleben zwischen Menschen unterschiedlicher Glaubensrichtungen und Kulturen und setzen sich zudem dafür ein, dass sämtliche Formen von Diskriminierung und Intoleranz verhindert werden.

- **Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden nachdrücklich, verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um die im Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG) verankerten Verpflichtungen hinsichtlich der sprachlichen Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten vollumfänglich umzusetzen, damit die Gleichstellung der Amtssprachen in der Praxis voll und ganz verwirklicht wird, und die Angehörigen sprachlicher Minderheiten in der Bundesverwaltung ihre eigene Sprache verwenden und in den Verwaltungsstrukturen wirkungsvoll und anteilmässig vertreten sein können.**

Wie unter den Ziffern 87 und 121 ausgeführt ist diese Empfehlung zum Teil nicht mehr aktuell, da sie die Entwicklungen nicht berücksichtigt, die seit November 2012 in der Frage

der Vertretung der Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung stattgefunden haben. Sie sollte deshalb entsprechend angepasst werden.

Ausserdem sollte aufgrund des institutionellen Rahmens in der Schweiz besser davon gesprochen werden, dass die Gleichstellung in der Praxis *tatsächlich* und nicht wie oben formuliert «*voll und ganz*» verwirklicht wird. Denn einerseits ist das Rätoromanische eine Teilamtssprache des Bundes, weshalb die Angehörigen dieser Sprachminderheit in der Bundesverwaltung keinen Anspruch darauf haben, dieses als Arbeitssprache zu benützen. Andererseits legt die Sprachenverordnung (SpV) fest, welche *Anteile* die Sprachgemeinschaften für eine angemessene Vertretung erreichen müssen.

BERATENDER AUSSCHUSS FÜR DAS RAHMENÜBEREINKOMMEN ZUM SCHUTZ NATIONALER MINDERHEITEN

DRITTES GUTACHTEN ÜBER DIE SCHWEIZ

1. Der Beratende Ausschuss verabschiedete dieses Gutachten über die Schweiz am 5. März 2013 in Übereinstimmung mit Artikel 26 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens und Regel 23 der Resolution (97) 10 des Ministerkomitees. Die Erkenntnisse beruhen auf den Informationen im Staatenbericht, welcher am 16. Januar 2012 einging (im Folgenden: der Staatenbericht), auf weiteren schriftlichen Informationen, sowie auf den Informationen, die der Beratende Ausschuss bei seinen Kontakten mit staatlichen und nichtstaatlichen Stellen anlässlich seines Besuchs in Aarau, Bern, Biel und Spreitenbach vom 5. bis 7. November 2012 einholen konnte.

Der Staatenbericht wurde dem Beratenden Ausschuss nicht am 16., sondern am **26. Januar 2012** zugestellt.

2. Abschnitt I enthält die wesentlichen Erkenntnisse des Beratenden Ausschusses zu zentralen Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Rahmenübereinkommens in der Schweiz. Sie spiegeln die ausführlicheren Feststellungen zu den einzelnen Artikeln in Abschnitt II wider, der auf die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens eingeht, zu denen der Beratende Ausschuss grundsätzliche Fragen stellt.

3. Beide Abschnitte nehmen häufig Bezug auf die im Überprüfungsprozess zum Rahmenübereinkommen gemachten Ausführungen, die im ersten und zweiten Gutachten des Beratenden Ausschusses über die Schweiz vom 20. Februar 2003 und 29. Februar 2008 sowie in den entsprechenden Resolutionen des Ministerkomitees vom 10. Dezember 2003 und 19. November 2008 enthalten sind.

4. Die Schlussbemerkungen in Abschnitt III könnten als Grundlage für die noch bevorstehenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Ministerkomitees an die Schweiz dienen.

5. Der Beratende Ausschuss begrüsst die Fortsetzung des Dialogs mit den Schweizer Behörden sowie mit den Vertretern nationaler Minderheiten und anderen Akteuren, die mit der Umsetzung des Rahmenübereinkommens befasst sind. Zur Förderung eines transparenten Prozesses, der für alle betroffenen Akteure offen ist, spricht sich der Beratende Ausschuss nachdrücklich dafür aus, dass die Behörden das vorliegende Gutachten bei Erhalt öffentlich bekannt machen. Er weist die Vertragsstaaten zudem darauf hin, dass das Ministerkomitee am 16. April 2009 neue Regeln für die Veröffentlichung der Gutachten und anderer Monitoringdokumente verabschiedet hat, um die Transparenz zu verbessern und die Informationen über die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus den Überwachungsverfahren allen Beteiligten frühzeitig zur Verfügung zu stellen (vgl. Resolution CM/Res(2009)3 zur Änderung der Resolution (97) 10 hinsichtlich der Bestimmungen zum Durchführungsmechanismus gemäss den Artikeln 24–26 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten).

I DIE WICHTIGSTEN FESTSTELLUNGEN

Überwachungsverfahren

6. Die Schweiz geht beim Überwachungsprozess des Rahmenübereinkommens weiterhin konstruktiv und kooperativ vor. Besonders konstruktiv und verbindlich zeigten sich die

Behörden anlässlich des dritten Besuchs des Beratenden Ausschusses vom 5. bis 7. November 2012. Dieser Besuch, der auf Einladung der Schweizer Regierung erfolgte, bot die Gelegenheit, mit den Betroffenen in einen direkten Dialog zu treten. Die zusätzlichen Informationen, die von der Regierung und anderen Quellen, darunter den Vertretern nationaler Minderheiten, zur Verfügung gestellt wurden, erwiesen sich als besonders wertvoll. Die Treffen fanden nicht nur in Bern, sondern auch in Aarau, Biel und Spreitenbach statt.

7. Der Beratende Ausschuss hält fest, dass die Schweiz das zweite Gutachten am 30. Januar 2008 veröffentlicht hat. Das Gutachten und die diesbezügliche Resolution des Ministerkomitees wurden auf der Website des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten aufgeschaltet, um die Informationen zum Rahmenübereinkommen und das Gutachten des Beratenden Ausschusses einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Dokumente wurden in den vier Landessprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch veröffentlicht¹.

Die Schweiz hat das zweite Gutachten nicht am 30. Januar 2008 veröffentlicht, sondern am **2. September 2008**, nach der Verabschiedung durch den Beratenden Ausschuss am 29. Februar 2008 und der Zustellung des Gutachtens an die Schweizer Behörden am 25. April 2008.

Das zweite Gutachten und die entsprechende Resolution des Ministerkomitees wurden in den drei Vollamtssprachen der Eidgenossenschaft veröffentlicht, d.h. auf Französisch, Deutsch und Italienisch. Erst im 3. Überprüfungszyklus wurde der Staatenbericht erstmals auf Rätoromanisch übersetzt.

8. Der Beratende Ausschuss begrüsst die Durchführung einer Tagung über die Situation der Minderheit der Fahrenen am 7. April 2011 in Bern. Die Veranstaltung gab den Vertretern der Behörden und des Dachverbandes der Fahrenen, der «Radgenossenschaft der Landstrasse», sowie der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» (im Folgenden: die Stiftung) Gelegenheit, die Schlussfolgerungen des zweiten Überprüfungszyklus und das Vorgehen zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens zu erörtern. An der Tagung waren auch verschiedene Organisationen der Zivilgesellschaft und die Medien anwesend.

9. Obwohl der Beratende Ausschuss die 23-monatige Verspätung bedauert, mit welcher der Staatenbericht eingereicht wurde, stellt er doch mit Befriedigung fest, dass bei dessen Ausarbeitung breit abgestützte Konsultationen mit den Vertretern nationaler Minderheiten durchgeführt wurden und diese an der Erstellung des Berichts beteiligt waren. Während der Redaktion des Berichts wurde auch die Zivilgesellschaft konsultiert. Um die Transparenz des Überwachungsprozesses weiter zu erhöhen, empfiehlt der Beratende Ausschuss, für eine möglichst grosse Verbreitung dieses Gutachtens in den Amtssprachen und den betroffenen Minderheitensprachen zu sorgen.

Das dritte Gutachten zur Schweiz wurde unverzüglich auf Deutsch und Italienisch übersetzt. Geplant ist auch eine Übersetzung ins Rätoromanische. Zudem wird die entsprechende Stellungnahme der Schweizer Regierung auf Deutsch, Italienisch und Rätoromanisch übersetzt. Die Übersetzung des dritten Gutachtens in die verschiedenen Amtssprachen der Schweiz war unabdingbar für eine breit abgestützte Konsultation bei Kantonen und Gemeinden. Dies erklärt zum Teil die Verzögerung, mit der die vorliegende Stellungnahme eingereicht wurde.

¹ Die Amtssprachen des Bundes sind Deutsch, Französisch und Italienisch. Rätoromanisch ist Amtssprache im Verkehr mit Personen dieser Sprache sowie im Kanton Graubünden.

Bilanz der Umsetzung des Rahmenübereinkommens nach den ersten beiden Überwachungszyklen

10. Die Schweiz hat ihre Politik zur Unterstützung der Angehörigen nationaler Minderheiten seit dem zweiten Überwachungszyklus konsequent fortgesetzt. Für die Angehörigen der sprachlichen Minderheiten wurden in den letzten Jahren bedeutende Fortschritte verzeichnet.

11. Das Problem der Stand- und Durchgangsplätze für die Fahrenden gibt indes noch immer Anlass zu Besorgnis.

Rechtsgrundlage und institutionelle Strukturen

12. Die Schweizer Behörden haben ihre integrierende Auslegung des persönlichen Geltungsbereichs des Rahmenübereinkommens beibehalten, im Bewusstsein, dass die Frage einer allfälligen Anerkennung weiterer sprachlicher, kultureller oder religiöser Gemeinschaften als nationale Minderheiten angesichts der zunehmenden Diversifizierung der schweizerischen Gesellschaft heute von besonderer Aktualität ist.

13. Die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen zum Schutz der nationalen Minderheiten wurden seit dem letzten Überprüfungszyklus wesentlich verbessert. Die Verabschiedung eines umfassenden Bundesrechtsrahmens, der gewisse Widersprüche beseitigt und dadurch die Gleichstellung fördert, ist ein wichtiger Schritt.

14. Der Beratende Ausschuss begrüsst insbesondere das Inkrafttreten am 1. Januar 2010 bzw. 1. Januar 2012 zweier wichtiger Gesetze für die Angehörigen der nationalen Minderheiten: das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (im Folgenden: Sprachengesetz, SpG) und das Bundesgesetz über die Kulturförderung (KFG)².

Diskriminierung und Intoleranz

15. Diskriminierung und Intoleranz werden in der Schweiz im Allgemeinen nicht als ein gesamtgesellschaftliches Problem wahrgenommen, auch nicht von den Minderheitengemeinschaften, obwohl ausdrücklich über generell diskriminierende Einstellungen, darunter Fälle von Intoleranz, gegenüber gewissen Gruppen berichtet wird. Die Schweizer Regierung ist der Auffassung, dass die bestehenden gesetzlichen Grundlagen derzeit einen ausreichenden Schutz vor Diskriminierung bieten. Allerdings ist ihr bewusst, dass nur sehr wenige Gerichtsverfahren wegen Diskriminierung angestrengt werden. Sie führt dies darauf zurück, dass Unsicherheit und Angst sowie die mit einem Prozess verbundenen finanziellen Risiken Diskriminierungsopfer oftmals davon abhalten, den Rechtsweg zu beschreiten. Das geltende Recht könnte häufiger angewendet werden, wenn die breite Öffentlichkeit und die potentiellen Opfer von Diskriminierung besser informiert wären. Es ist daher bedauerlich, dass die Ausarbeitung eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes nicht weiter gediehen ist. Die Behörden sind der Auffassung, dass innerhalb des geltenden Rechtsrahmens keine solche Gesetzgebung erforderlich ist. Diese restriktive Haltung wird jedoch von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) und anderen Entscheidungsträgern nicht geteilt, die der Ansicht sind, dass die einschlägigen Normen inkohärent und in der breiten Öffentlichkeit weitgehend unbekannt sind. Der Beratende Ausschuss teilt diese Einschätzung: Er hält ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz für offenkundig notwendig. Zudem sollten die Behörden konsequenter dafür sorgen, dass die

² Das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften wurde am 5. Oktober 2007 verabschiedet; das Bundesgesetz über die Kulturförderung (KFG) wurde am 11. Dezember 2009 verabschiedet.

schweizerische Gesellschaft besser über die einschlägigen Rechtsvorschriften und die vorhandenen Rechtsmittel Bescheid weiss.

16. Es gibt Hinweise dafür, dass die Häufigkeit der öffentlichen Bekundungen von Intoleranz seitens gewisser politischer Parteien im Zuge der Volksinitiative gegen den Bau von Minaretten von 2009 zugenommen hat. Obwohl das System der direkten Demokratie ein Wesensmerkmal der Schweiz ist, das die Regierung für die öffentliche Debatte zu Fragen von allgemeinem Interesse für unabdingbar erachtet, kann das System der Volksinitiativen zu Unvereinbarkeiten mit dem Schutz der grundlegenden Menschenrechte führen. Der Beratende Ausschuss begrüsst die von der Regierung bekundete Bereitschaft, diese Problematik anzugehen.

Fahrende

17. Die Fahrenden sind weiterhin mit grossen Problemen konfrontiert, namentlich in Bezug auf ihre Wohnverhältnisse, die durch ihre nomadische Lebensweise bedingt sind. Obwohl im Zuge des Stiftungsberichts 2010 Anstrengungen unternommen wurden, das Problem dieser Gemeinschaft ganzheitlich zu lösen, werden weiterhin Fälle von Diskriminierung und Vorurteilen gemeldet. Die Gesamtsituation der Fahrenden gibt noch immer Anlass zu ernsthafter Besorgnis, hat sich doch das Problem des Mangels an Stand- und Durchgangsplätzen innerhalb von zehn Jahren nur teilweise entschärft. Die Stiftung verfügt noch nicht über ausreichende finanzielle und personelle Mittel, um geeignete Lösungen zu entwickeln. Die Bundesbehörden sollten verstärkte Anstrengungen unternehmen, damit die Kantone die Schaffung neuer Stand- und Durchgangsplätze prioritär angehen. Die gesellschaftliche Akzeptanz der Identität der Gemeinschaft der Fahrenden könnte verbessert werden, ebenso wie deren Beteiligung an der Entscheidungsfindung, insbesondere auf interkantonalen Ebene. Entsprechend wichtig ist, dass sich die Behörden bemühen, die rechtlichen und sozialen Strukturen so auszugestalten, dass die nationalen Minderheiten ihre Kultur bewahren können.

Unterstützung der Sprache und Kultur nationaler Minderheiten

18. Das Sprachengesetz (SpG) bietet gute gesetzliche Garantien für die Verwendung des Deutschen, Französischen, Italienischen und Rätoromanischen in der Bundesverwaltung und im Verkehr der Personen dieser Sprachen mit den Behörden. Die Umsetzung des Gesetzes stellt die italienisch- und rätoromanischsprachigen Angestellten des Bundes jedoch weiterhin vor Probleme, da die Angestellten, die den übrigen Sprachgemeinschaften angehören, selten über die entsprechenden Fähigkeiten verfügen, um einen angemessenen Service in diesen beiden Sprachen zu bieten. Ausserdem lässt sich nicht schlüssig nachweisen, ob die sprachliche Vertretung qualitativ ausgewogen ist, weil die vom Eidgenössischen Personalamt erhobenen Daten die hierarchische Stellung der Angehörigen der Sprachminderheiten nicht berücksichtigen. Obwohl der Bund den sprachlichen Austausch in der Bundesverwaltung und in den Kantonen zur Förderung der Mehrsprachigkeit begrüsst, sind gezielte Anstrengungen erforderlich, um sicherzustellen, dass alle Gruppen ihre sprachlichen Rechte der schweizerischen Gesetzgebung entsprechend leben können. Dabei ist besonders auf das am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Sprachengesetz des Kantons Graubünden hinzuweisen, das den rechtlichen Schutz des Rätoromanischen und des Italienischen in diesem Kanton erheblich verstärkt.

Wie bereits in der «Zusammenfassung» erwähnt ist Rätoromanisch eine Teilamtssprache des Bundes. Sie kommt nur im Verkehr zwischen den Personen dieser Sprache und den Bundesbehörden zur Anwendung, nicht aber als Arbeitssprache in der *Bundesverwaltung*. Die Aussage «die Umsetzung des Gesetzes stellt die [...] rätoromanischsprachigen Angestellten des Bundes jedoch weiterhin vor Probleme» trifft deshalb nicht zu.

Hingegen ist Rätoromanisch eine Vollamtssprache im Kanton Graubünden.

Zum Aspekt der Berücksichtigung des Verantwortungsniveaus von Personen aus Sprachminderheiten in den Daten nach Sprachgruppen siehe Ausführungen und Aktualisierungen zu Ziffer 121.

19. Die Medien in den Minderheitensprachen kommen in der Schweiz weiterhin in den Genuss von öffentlichen Beihilfen, und das Angebot an rätoromanischen Radiosendungen ist bemerkenswert, wenn man die Grösse der rätoromanischen Sprachminderheit in Betracht zieht.

20. Die Schweiz unternimmt weiterhin erhebliche Anstrengungen im Bereich des Unterrichtens von und des Unterrichts in den Minderheitensprachen und hat kürzlich den Sprachaustausch ausgebaut, um das gegenseitige Verständnis im Land insbesondere in den Bildungseinrichtungen zu fördern. Das Angebot an Italienisch- und Rätoromanischunterricht ist weiterhin zufriedenstellend.

Teilhabe von Minderheiten

21. Obschon das Sprachengesetz (SpG) Sollwerte für die Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung vorgibt, gibt es Hinweise, wonach die Angehörigen der rätoromanischen Sprachminderheit auf Kaderebene untervertreten sind.

Dasselbe gilt für die italienische Sprachminderheit.

Zur erneuten Aktualisierung der Sollwerte für die Vertretung der Sprachgruppen in der Bundesverwaltung und der laufenden Prozesse siehe Ausführungen zu Ziffer 121.

22. Es besteht kein wirksames Anhörungsverfahren, welches garantiert, dass die Anliegen der Fahrenden auf interkantonaler Ebene den verschiedenen lokalen Behörden, die sich mit Fragen zu dieser Minderheit befassen, zur Kenntnis gebracht werden.

II. FESTSTELLUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Artikel 3 des Rahmenübereinkommens

Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens

Empfehlungen der beiden vorhergehenden Überwachungszyklen

23. In den vorhergehenden Überwachungszyklen wurden die Behörden ermutigt, ihre Bemühungen fortzusetzen, die Bedürfnisse der Angehörigen sprachlicher Minderheiten auch ausserhalb ihrer traditionell angestammten Gebiete zu erfüllen und der Situation der italienisch- und rätoromanischsprachigen Personen mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Der Beratende Ausschuss empfahl den Behörden zudem, den Dialog mit Angehörigen von Gruppen, die von der Schweizer Erklärung nicht erfasst werden³, zu intensivieren und einen offenen Ansatz zu verfolgen, was das Kriterium der Staatsbürgerschaft betrifft, insbesondere in Bezug auf die Fahrenden.

Gegenwärtige Situation

24. In der Praxis findet das Rahmenübereinkommen in der Schweiz Anwendung auf die Angehörigen der nationalen Sprachminderheiten, d.h. der Französisch, Italienisch und Rätoromanisch sprechenden Minderheiten, auf die deutschsprachige Minderheit in den Kantonen Freiburg und Wallis, auf die Französischsprachigen im Kanton Bern, auf die Fahrenden und auf die Angehörigen der jüdischen Gemeinschaft⁴.

25. Der Beratende Ausschuss stellt mit Genugtuung fest, dass die Behörden ihre offene Auslegung des Geltungsbereichs des Rahmenübereinkommens beibehalten haben. Die zum Zeitpunkt der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde abgegebene Erklärung erlaubt laut den Behörden eine dynamische Auslegung, welche die ausserhalb ihrer traditionell angestammten Gebiete lebenden Angehörigen sprachlicher Minderheiten sowie Angehörige weiterer Gruppen miteinschliesst, sofern diese die in der Erklärung festgehaltenen Anforderungen erfüllen. Nach Ansicht der Behörden könnten weitere Gruppen durch das Rahmenübereinkommen geschützt werden, sofern die entsprechenden Kriterien erfüllt sind. Der Beratende Ausschuss stellt mit Genugtuung fest, dass die Behörden der Auffassung sind, diese Frage sollte regelmässig überprüft werden und dass sie deshalb im Rahmen der Konsultationen, die im Hinblick auf die Ausarbeitung des dritten Staatenberichts durchgeführt wurden, die Kantone und die Gemeinden angefragt haben, ob sie der Meinung seien, dass noch weitere sprachliche, kulturelle oder religiöse Gemeinschaften in der Schweiz als nationale Minderheiten anerkannt werden sollten. Einzig der Kanton Waadt gab an, dass die Anerkennung der muslimischen Gemeinschaft in der Schweiz als nationale Minderheit gerechtfertigt sein könnte.

³ Erklärung in der am 21. Oktober 1998 hinterlegten Ratifizierungsurkunde: «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, seit langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz unterhalten und vom Willen beseelt sind, gemeinsam zu bewahren, was ihre Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache.»

⁴ Laut der Volkszählung 2000 sprechen 63,7 % der Bevölkerung Deutsch, 20,4 % Französisch, 6,5 % Italienisch und 0,5 % Rätoromanisch. Der Anteil der jüdischen Minderheit beträgt 0,2 % der Bevölkerung und die Zahl der Fahrenden wird auf 30 000 Personen geschätzt, von denen 2500 bis 3000 eine nomadische oder halbnomadische Lebensform beibehalten haben. Aktualisierung: In der Strukturerhebung von 2011 gaben 65,3 % ($\pm 0,1$) der ständigen Wohnbevölkerung Deutsch als eine ihrer Hauptsprachen an, 22,4 % ($\pm 0,1$) Französisch, 8,4 % ($\pm 0,1$) Italienisch und 0,5 ($\pm 0,0$) Rätoromanisch. Seit 2010 können die Befragten, das heisst in einem Privathaushalt lebende Personen ab 15 Jahren, mehrere Hauptsprachen angeben. Pro Person wurden bis zu drei Hauptsprachen berücksichtigt. Die jüdische Minderheit hat einen Anteil von 0,2 % ($\pm 0,0$) an der ständigen Wohnbevölkerung.

26. Der Beratende Ausschuss hält mit Interesse fest, dass die Bundesbehörden seit 2009 über eine Plattform für den Dialog zwischen der Bundesverwaltung und der muslimischen Bevölkerung verfügen, um Anliegen dieser Gemeinschaft zu erörtern⁵. Die Behörden haben dem Beratenden Ausschuss mitgeteilt, dass der Dialog mit der muslimischen Gemeinschaft zu diesem Thema fortgesetzt werden soll, weisen jedoch darauf hin, dass die muslimische Gemeinschaft nie offiziell den Wunsch geäußert hat, als nationale Minderheit anerkannt zu werden. Hingegen sprach sich die Gemeinschaft für die Zuerkennung des Status einer religiösen Minderheit aus, der es ihr in verschiedenen Kantonen erlauben würde, Kultusstätten zu finanzieren, Religionsunterricht in den Schulen zu erteilen, Friedhöfe zu haben und die Gefängnis- und Spitalseelsorge für Personen muslimischer Konfession sicherzustellen⁶.

Man kann in der Schweiz nicht von einer «muslimischen Gemeinschaft» sprechen. Treffender wäre der Ausdruck «muslimische Gemeinschaften». Dazu gehören in der Schweiz zahlreiche, sehr vielfältige Gruppen, die sich durch ihre Glaubensrichtungen und -praktiken sowie ihre Sprache und ethnische Herkunft unterscheiden. Es gibt keine Dachorganisation, die für sich in Anspruch nehmen könnte, die Mehrheit der in der Schweiz lebenden muslimischen Bevölkerung zu repräsentieren.

Das Schweizer Recht kennt keinen Status der «religiösen Minderheit». Für die Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgemeinschaften sind die Kantone zuständig (Art. 72 Abs. 1 BV). In den meisten Kantonen bestehen Systeme zur Anerkennung religiöser Gemeinschaften als öffentlich-rechtliche oder gemeinnützige Institutionen. Massgebend für die Anerkennung ist, wie gross die Gemeinschaften sind und wie lange sie bereits in der Schweiz ansässig sind. Mit dieser Anerkennung geht kein besonderer Schutz einher. Die «Landeskirchen» erhalten dadurch zwar verschiedene Vorrechte wie die Möglichkeit, bei ihren Mitgliedern Steuern durch den Staat zu erheben, öffentliche Subventionen zu beziehen oder an staatlichen Schulen Religionsunterricht zu erteilen. Dafür müssen sie sich an gewisse Vorschriften halten und beispielsweise ihre Finanzen offenlegen.

Neben zwei alevitischen Gemeinschaften im Kanton Basel-Stadt, die 2012 als Institutionen von öffentlichem Interesse anerkannt wurden, ist als Beispiel die Islamische Gemeinde Luzern (IGL) zu nennen. Derzeit laufen im Kanton Luzern Diskussionen darüber, ob die IGL als Institution von öffentlichem Interesse anerkannt werden soll. Die Union vaudoise des associations musulmanes kündigte an, dass sie sich um eine Anerkennung als Institution von öffentlichem Interesse im Kanton Waadt bemühen wolle, nachdem 2007 ein kantonales Gesetz zur Anerkennung der religiösen Gemeinschaften eingeführt worden war.

Zum «Muslim-Dialog», den der Bund aufgenommen hat, ist Folgendes zu präzisieren: Die im Rahmen des Dialogs organisierten Workshops ermöglichten es, gewisse Fragen und Probleme zu prüfen, gemeinsame Forderungen an den Bund und an die muslimische Bevölkerung zu ermitteln, aber auch Massnahmen zu skizzieren und umzusetzen, die der Bund aufgrund seiner Zuständigkeiten treffen konnte. Der letzte Workshop fand im April 2011 statt. Über die Ergebnisse der Diskussionen informierte der Bericht «Muslim-Dialog 2010 – Austausch zwischen den Bundesbehörden und Musliminnen und Muslimen in der Schweiz». Der Bericht präsentiert die vom Bund formulierten Massnahmen zur Förderung der Integration und der Chancengleichheit der muslimischen Bevölkerung und zur Gewährleistung eines friedlichen Zusammenlebens aller in der Schweiz lebenden Personen. Die während des Dialogs mit der muslimischen Bevölkerung lancierten gesamtschweizerischen Projekte wurden seit April

⁵ Der Dialog wird mit 18 Persönlichkeiten verschiedener ethnisch-kultureller Herkunft geführt, darunter Praktizierende unterschiedlicher Strömungen des Islam sowie nichtpraktizierende Personen.

⁶ Im Jahr 2012 hat das baselstädtische Parlament das Alevitentum als eigenständige Religionsgemeinschaft im Kanton Basel-Stadt anerkannt.

2011 weitergeführt. Am 26. November 2012 trafen politische Vertreter von Bund, Kantonen und Gemeinden die 18 muslimischen Personen, die bis dahin am Dialog teilgenommen hatten. Die Teilnehmenden dieses Treffens einigten sich darauf, dass die konkreten Lösungen zu fünf identifizierten Themen (die Anerkennung der islamischen Glaubensgemeinschaften, die wechselseitigen Informationsbedürfnisse von muslimischer und nicht muslimischer Bevölkerung, die Aus- und Weiterbildung religiöser Betreuungspersonen und der Umgang der Schulen mit religiöser Vielfalt, die Bekämpfung der Diskriminierung sowie der Bedarf nach Gebetsräumen und Grabfeldern) auf kantonaler und kommunaler Ebene gefunden werden müssen. Am 8. Mai 2013 präsentierte der Bundesrat seinen Bericht über die Situation der Muslime in der Schweiz in Erfüllung von drei parlamentarischen Postulaten. Der Bundesrat stellt darin fest, dass die grosse Mehrheit der muslimischen Gemeinschaften und der muslimischen Bevölkerung friedlich mit der schweizerischen Gesellschaft zusammenlebt und aktiv daran teilnimmt. Ihre Religionszugehörigkeit stellt diese Personen nicht vor besondere Probleme im schweizerischen Alltag und führt selten zu Konflikten. Der Bundesrat verzichtet deshalb auf spezifische Massnahmen, um religiöse Differenzen zwischen Personen unterschiedlichen Glaubens abzubauen. Die bestehenden Integrationsangebote reichen seines Erachtens aus, um adäquat auf allfällige Probleme reagieren zu können.

27. Im Zusammenhang mit dem Kriterium der Staatsangehörigkeit machen die Behörden geltend, dieses werde flexibel angewendet, da ausländische Fahrende bereits freien Zugang zu den bestehenden Transit- und Standplätzen haben. Der Beratende Ausschuss stellt zudem mit Befriedigung fest, dass die Einrichtung grösserer Plätze, die den Bedürfnissen der (in grossen Gruppen reisenden) ausländischen Fahrenden besser entsprechen, in mehreren Kantonen Priorität hat⁷.

28. Der Beratende Ausschuss nimmt diese Initiative zur Kenntnis und ermutigt die Behörden, den Dialogansatz in ihren Beziehungen zu den Personen und Gruppen aufrechtzuerhalten, die in Zukunft Interesse am Schutz gemäss dem Rahmenübereinkommen haben könnten.

Empfehlung

29. Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden, an ihrer flexiblen Auslegung festzuhalten und sicherzustellen, dass alle Personen, die einen Nutzen am Schutz gemäss dem Rahmenübereinkommen haben könnten, entsprechend informiert sind und tatsächlich den entsprechenden Schutz gemäss Artikel 3 des Rahmenübereinkommens geniessen.

Artikel 4 des Rahmenübereinkommens

Institutioneller Rahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung

Empfehlungen der beiden vorhergehenden Überwachungszyklen

30. In den vorhergehenden Überwachungszyklen wurden die Behörden aufgefordert, die Gesetzgebung gegen Diskriminierung auszubauen, damit wirksame rechtliche Mittel zur Verfügung stehen, und die Monitoringmassnahmen auf diesem Gebiet zu intensivieren. Weiter empfahl der Beratende Ausschuss, die Institutionen zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung, namentlich durch die Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtsinstanz, zu verstärken.

⁷ Im Kanton Aargau wurde 2004 ein speziell auf die Bedürfnisse ausländischer Fahrender ausgerichteter Transitplatz in Betrieb genommen, und in den Kantonen Freiburg und Bern wird die Einrichtung von zwei grossen Transitplätzen explizit für ausländische Fahrende, entlang einer Autobahn, geprüft.

Gegenwärtige Situation

31. Der Beratende Ausschuss bedauert, dass sich die Haltung der Behörden in der Frage der Ausarbeitung eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes nicht verändert hat. Nach Auffassung der Behörden bedarf es keiner solchen Gesetzgebung innerhalb des geltenden Rechtsrahmens⁸, da dieser bereits eine wirksame Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung erlaube. Gleichzeitig stellen die Behörden fest, dass die Rechtsnormen gegen Diskriminierung in der Öffentlichkeit nur wenig bekannt sind. Um Abhilfe zu schaffen, haben sie deshalb verschiedene Sensibilisierungsmassnahmen in die Wege geleitet. In diesem Zusammenhang hat der Beratende Ausschuss die Publikation eines Rechtsratgebers Rassistische Diskriminierung der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) im Jahr 2009 zur Kenntnis genommen, der mögliche Rechtsbehelfe im Diskriminierungsfall beschreibt. Zudem hat die FRB zwischen 2010 und 2012 rund vierzig Weiterbildungen auf der Grundlage dieses Ratgebers durchgeführt.

32. Die restriktive Haltung der Regierung bezüglich eines allgemeinen Antidiskriminierungsgesetzes wird von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR)⁹, einer Reihe von Parlamentarierinnen und Parlamentariern sowie Vertretern der Zivilgesellschaft nicht geteilt. Diese Gesprächspartner teilten dem Beratenden Ausschuss anlässlich des Besuchs mit, dass sie die Verabschiedung eines umfassenden und kohärenten Antidiskriminierungsgesetzes unterstützen. Ihrer Ansicht nach sind die einschlägigen Normen zum Teil verstreut und die Rechtslage für Personen, die sich als Opfer einer Diskriminierung sehen, unübersichtlich. Letztere befürchten auch oft, dass die Kosten im Vergleich zu den Erfolgsaussichten unverhältnismässig hoch sein könnten. Insbesondere der Bereich Schutz vor Diskriminierung unter Privaten ist nach Meinung der EKR unzureichend entwickelt. Sie hat deshalb 2010 einen Bericht veröffentlicht, in dem sie Massnahmen zur Stärkung der Schweizer Rechtsordnung im Bereich Diskriminierungsschutz vorschlägt.

33. Der Beratende Ausschuss erkennt an, dass die Mehrheit seiner Gesprächspartner, darunter die Vertreter der Minderheiten, nicht behaupten bzw. das Gefühl haben, diskriminiert zu werden. Er hebt jedoch hervor, dass nur sehr wenige Gerichtsverfahren wegen Diskriminierung angestrengt werden, was die Behörden auf die Unsicherheit und die Angst zurückführen, welche Diskriminierungsopfer oftmals davon abhalten, den Rechtsweg zu beschreiten. Die Fälle kommen aufgrund der mit einem Prozess verbundenen finanziellen Risiken nicht vor Gericht, da im Falle eines Unterliegens hohe Kosten drohen. Der Beratende Ausschuss ist deshalb überzeugt, dass das geltende Recht häufiger angewendet werden könnte, wenn die breite Öffentlichkeit und die möglichen Diskriminierungsopfer besser informiert wären. Er ist der Auffassung, dass ein neues allgemeines Antidiskriminierungsgesetz offensichtlich notwendig ist und die Behörden die Bevölkerung vermehrt über die einschlägigen Normen und die möglichen Rechtsbehelfe gegen Diskriminierung aufklären sollten.

Die Mehrheit des Parlaments und der Bundesrat haben sich bisher mit dem Argument gegen ein allgemeines Antidiskriminierungsgesetz ausgesprochen, dass sich Privatpersonen nach geltendem Recht gegen Diskriminierungen durch andere Privatpersonen wehren können. Diese Position wurde dem Menschenrechtsrat im Rahmen der Allgemeinen Regelmässigen Überprüfung (UPR) der Schweiz kommuniziert. Am 14. Dezember 2012 wurde jedoch das

⁸ Artikel 8 der Bundesverfassung und sämtliche Kantonsverfassungen garantieren die Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot. Artikel 261bis des Strafgesetzbuchs stellt die Rassendiskriminierung unter Strafe, und zahlreiche weitere Rechtsvorschriften verbieten die Diskriminierung in verschiedenen Lebensbereichen.

⁹ Die EKR ist ein vom Bund eingesetztes unabhängiges nationales Gremium mit einem Beratungsauftrag für Behörden und Private. Sie führt Analysen und Massnahmen im politischen Bereich durch, verweist Opfer von Diskriminierung an spezialisierte Einrichtungen und interveniert direkt, wenn staatliche Stellen involviert sind.

Postulat Naef verabschiedet (12.3543: Bericht zum Recht auf Schutz vor Diskriminierung). Der Bundesrat wird damit beauftragt, einen Bericht vorzulegen, der die Potenziale des geltenden Bundesrechts zum Schutz vor Diskriminierung aufzeigt und eine rechtsvergleichende Auslegeordnung zur Wirksamkeit verschiedener Rechtsinstrumente vornimmt. Durchführen wird diese Studie das neue Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte. Ein Teil der Studie wird sich der Frage des Zugangs zum Rechtssystem im Fall von Rassendiskriminierungen widmen. Die Studie wird die Rechtslage beleuchten, aber auch praktische Aspekte prüfen, insbesondere die Frage, welche Hürden betroffene Personen davon abhalten können, rechtlich gegen Diskriminierungen vorzugehen. Die Studie soll 2015 vorliegen.

34. Der Beratende Ausschuss nimmt mit Interesse die Gründung des «Beratungsnetzes für Rassismusopfer»¹⁰ im Jahr 2008 zur Kenntnis, welches fortan für das nationale Monitoring im Bereich der rassistischen Diskriminierung in der Schweiz zuständig ist¹¹. Alle gemeldeten Diskriminierungsfälle werden in einer gemeinsamen Datenbank (DoSyRa) registriert, und jedes Jahr wird ein Bericht vorgelegt, der die Entwicklung der rassistischen Vorfälle analysiert und die daraus folgenden Schlussfolgerungen der Regierung und der Öffentlichkeit zugänglich macht. Laut dem letzten Bericht (2011) ist die Zahl der rassistischen, insbesondere der islamfeindlichen, Vorfälle zurückgehend. Hauptopfer sind Personen aus Subsahara-Afrika¹². Trotz dieses positiven Trends und der Sensibilisierungs- und Präventionsanstrengungen der Behörden widerspiegeln diese Zahlen nach Ansicht des Netzwerks nicht das tatsächliche Ausmass rassistischer Handlungen.

Das «Beratungsnetz für Rassismusopfer» wurde von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, dem Verein Humanrights.ch und mehreren Beratungszentren gegründet. Die Teilnahme erfolgt auf freiwilliger Basis, und die bestehenden Mitglieder entscheiden über den Beitritt weiterer Interessenten. Das Beratungsnetz hat keinen offiziellen Auftrag. Die beteiligten Organisationen sind verschieden gross und regional unterschiedlich präsent. Die Jahresberichte geben einen guten qualitativen Überblick zu den Aktivitäten der Beratungszentren, ermöglichen aber keine quantitativen Schlussfolgerungen zur Situation in der Schweiz. Gemäss dem letzten Bericht von 2011 sind rassistische Äusserungen die häufigste Form von Diskriminierung. Solche wurden aus allen gesellschaftlichen Bereichen gemeldet, hauptbetroffen waren Personen aus dem Afrika südlich der Sahara.

35. Bezüglich der Diskussion um die mögliche Einsetzung einer Ombudsstelle stellt der Beratende Ausschuss fest, dass der Bundesrat¹³ nach breiten Konsultationen zum Schluss kam, dass kein Bedarf für eine solche Einrichtung besteht und die Schaffung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR)¹⁴ im Jahr 2011 für zielführender hielt. Er hebt hervor, dass mehrere Kantone Einrichtungen entwickeln, welche die Bevölkerung und die kantonale Verwaltung für die Einhaltung der Menschenrechte sensibilisieren¹⁵.

¹⁰ Dem Beratungsnetz gehören zehn lokale Beratungsstellen und die ausserparlamentarische Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) an.

¹¹ Die Datenerhebung des Beratungsnetzes wird ergänzt durch weitere Quellen wie die «Chronologie der rassistischen Vorfälle in der Schweiz» und die Antisemitismusberichte des Schweizerischen israelitischen Gemeindebundes (SIG) und der «Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation» (CICAD).

¹² 2011 wurden 156 Fälle von Diskriminierung von Personen aus Ländern südlich der Sahara verzeichnet, gegenüber 178 im Jahr 2010.

¹³ Der Bundesrat ist die Regierung der Schweiz.

¹⁴ Das SKMR ist ein Dienstleistungszentrum. Es soll den Prozess der Umsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen der Schweiz fördern und erleichtern.

¹⁵ So hat beispielsweise der Kanton Genf 2008 ein kantonales Menschenrechtsbüro geschaffen.

Empfehlungen

36. Der Beratende Ausschuss ruft die Behörden auf, ihre Haltung bezüglich eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes zu revidieren und zur Überwachung der Situation mit der systematischen Datenerhebung über Diskriminierung fortzufahren.

Überlegungen zu einem allfälligen umfassenden Antidiskriminierungsgesetz können erst erfolgen, wenn das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte seine Studie zur Wirksamkeit der verschiedenen Rechtsinstrumente gegen Diskriminierung vorgelegt hat. Siehe zu diesem Thema die Ausführungen zu Ziffer 33.

37. Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden, die Bevölkerung vermehrt über die möglichen Rechtsbehelfe gegen Diskriminierung aufzuklären. Wichtig ist namentlich, dass besonders diskriminierungsgefährdete Personen umfassend über ihre Rechte und die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel informiert sind.

Diskriminierung von Fahrenden*Empfehlungen der beiden vorhergehenden Überwachungszyklen*

38. In den vorhergehenden Überwachungszyklen empfahl der Beratende Ausschuss den Behörden, konkrete Massnahmen auszuarbeiten, um die Diskriminierung der Fahrenden abzubauen, namentlich in Bezug auf ihre Wohnverhältnisse, die durch ihre halbnomadische Lebensweise bedingt sind.

Gegenwärtige Situation

39. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass Fahrende¹⁶, die an ihrer nomadischen Lebensweise festhalten und ein Reisengewerbe ausüben, weiterhin mit Schwierigkeiten, insbesondere administrativer Art, konfrontiert sind. Nach Auskunft mehrerer Gesprächspartner sind Fahrende oftmals gezwungen, eine reguläre sesshafte Arbeitsstelle anzunehmen, um weiterhin die wöchentlich (direkt am Schalter der Wohnsitzgemeinde) ausbezahlte Sozialhilfe beziehen zu können. Diese Praxis ist mit ihrer fahrenden Lebensweise unvereinbar und führt ihres Erachtens zu einer indirekten Diskriminierung. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus weist zudem darauf hin, dass Kinder, die den Sommer über (in der Regel von April bis Oktober) mit der Familie auf Fahrt sind, noch nicht überall einen gleichwertigen Schulabschluss wie Kinder aus sesshaften Familien erzielen können.

40. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass die Unfähigkeit zur Anpassung der Regeln für die wöchentliche Auszahlung von Sozialhilfe an die Situation der Fahrenden für diese im Vergleich zu den übrigen Leistungsempfängern eine unverhältnismässige Belastung darstellen kann. Eine derartige Praxis ist mit dem Diskriminierungsverbot des Rahmenübereinkommens unvereinbar. Der Beratende Ausschuss erinnert daran, dass Massnahmen zur Förderung der vollständigen und tatsächlichen Gleichstellung zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit nicht als Diskriminierung angesehen werden. Er hält in diesem Zusammenhang mit Interesse fest, dass das Bundesgericht in seinem Urteil vom 15. März 2012 zum Schluss kam, dass eine Diskriminierung gegenüber einer der Gemeinschaft der Fahrenden angehörenden behinderten Frau vorliege. Das Gericht befand, dass die Weigerung der Sozialdienste, bei der Beurteilung des Antrags auf IV-Rente der nomadischen Lebensweise einer behinderten Person, die der Gemeinschaft der Fahrenden

¹⁶ Die Fahrenden, die an der nomadischen Lebensweise festhalten, gehören mehrheitlich zur Gemeinschaft der Jenischen. Es gibt in der Schweiz relativ wenige Manouches (französischer Herkunft) und Sinti (deutscher Herkunft), und diese sind häufig durch Heirat und verwandtschaftliche Beziehungen in die Gemeinschaft der fahrenden Schweizer Jenischen integriert.

angehört, Rechnung zu tragen, einer indirekten Diskriminierung gleichkommt. Der Beratende Ausschuss stellt mit Genugtuung fest, dass das Bundesgericht damit seine frühere Rechtsprechung, wonach den legitimen Interessen der Fahrenden, ihre Identität und ihre besonderen Traditionen zu bewahren, Rechnung zu tragen ist, nun auf den Bereich des Sozialversicherungsrechts ausweitet.

Das Urteil des Bundesgerichts vom 15. März 2012 wurde in der Sammlung der Leitsätze unter der Referenz BGE 138 I 205 veröffentlicht. Das Bundesgericht räumt dem Rahmenübereinkommen unter den internationalen Instrumenten, die den Fahrenden einen besonderen Schutz zukommen lassen, höchste Priorität ein. Dies steht in Einklang mit den Bemühungen der Schweizer Regierung, das Rahmenübereinkommen in den letzten Jahren bei den Behörden besser bekannt zu machen und diese für die Anwendung zu sensibilisieren.

Empfehlung

41. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden dringend auf, strengere Massnahmen zur Förderung der vollständigen und tatsächlichen Gleichstellung aller Fahrenden und ihrer traditionellen Lebensweise zu ergreifen, namentlich durch eine rasche Umsetzung des kürzlich ergangenen Urteils des Bundesgerichts.

Das Urteil des Bundesgerichts vom 15. März 2012 ist eine positive Entwicklung im Hinblick darauf, dass die Behörden die Lebensweise der Fahrenden berücksichtigen. Es dürfte auch Auswirkungen auf weitere rechtliche und praktische Bereiche haben, namentlich die Sozialhilfe.

Artikel 5 des Rahmenübereinkommens

Vorstellung und Förderung der Kultur und der Identität der Fahrenden

Empfehlungen der beiden vorhergehenden Überwachungszyklen

42. In den vorhergehenden Überwachungszyklen wurden die Behörden aufgefordert, die Sprache und Kultur der Fahrenden zu fördern und den Schulbesuch der Kinder von Fahrenden mit nomadischer Lebensweise zu erleichtern. Der Beratende Ausschuss empfahl überdies, die öffentliche Finanzhilfe zugunsten der Kulturförderungseinrichtungen der Fahrenden zu erhöhen.

Gegenwärtige Situation

43. Der Beratende Ausschuss stellt mit Interesse fest, dass das Bundesamt für Kultur in enger Zusammenarbeit mit Vertretern der Gemeinschaft der Fahrenden ein Glossar der jesischen Sprache erarbeitet hat, das zur Verbesserung der Kenntnisse und Beherrschung dieser Sprache beitragen soll. Bei der Lancierung des Werks wird eine CD mit Gesprächen in jesischer Sprache abgegeben.

Das Glossar wird von der Dachorganisation der Fahrenden, der «Radgenossenschaft der Landstrasse», mit Unterstützung des Bundesamts für Kultur erstellt. Ergänzt wird das Werk durch eine DVD, nicht durch eine «CD».

44. Der Beratende Ausschuss begrüsst das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Kulturförderung (KFG) im Jahr 2012, das eine solide Rechtsgrundlage für die Gewährleistung der weiteren öffentlichen Subventionierung der Vereinigungen der Fahrenden bietet und diesen dank der neuen Aufsichtsfunktionen der Stiftung¹⁷ mehr Möglichkeiten gibt, auf Entscheide in Fragen, die für sie von Interesse sind, einzuwirken.

¹⁷ Artikel 17 KFG sieht vor: «Der Bund kann Massnahmen treffen, um den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen», was die Kompetenzen der Stiftung erweitern dürfte.

Artikel 17 des neuen Bundesgesetzes über die Kulturförderung (KFG) gibt den Fahrenden nicht unbedingt mehr Handlungsmöglichkeiten, dürfte aber die Rolle der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» stärken. Es geht dabei aber nicht um eine «Aufsichts»-, sondern eher um eine Koordinationsfunktion.

45. Der Beratende Ausschuss bedauert allerdings, dass die bis 2015 bewilligten Finanzmittel nicht an die möglichen neuen Aufgaben der Stiftung angepasst wurden und erachtet deren Ressourcen angesichts ihrer breiten und anspruchsvollen Aufgaben zur Bewahrung der Identität und der traditionellen Lebensweise der Fahrenden in finanzieller und personeller Hinsicht als ungenügend.

Empfehlung

46. Der Beratende Ausschuss bekräftigt seine Forderung an die Behörden, die öffentliche Finanzhilfe für die Vereinigungen der Fahrenden, insbesondere für die Stiftung, deutlich zu erhöhen, damit diese über genügend Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen. Dies gilt namentlich im Hinblick auf die neuen Möglichkeiten, die sich durch das Bundesgesetz über die Kulturförderung (KFG) ergeben, welches unter anderem bezweckt, den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen. Auf kantonaler und interkantonalen Ebene sind wirksame Mechanismen zur Anhörung dieser Personen zu schaffen und anzuwenden.

Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende

Empfehlungen der beiden vorhergehenden Überwachungszyklen

47. In den vorhergehenden Überwachungszyklen wurden die Behörden aufgefordert, neue gesetzliche Garantien einzuführen, um die Planung und Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen zu erleichtern. Weiter empfahl der Beratende Ausschuss dem Bund, mehr finanzielle Anreize zu schaffen, um die Kantone zum Handeln zu bewegen; eine mögliche Massnahme wäre die Umnutzung von Militärarealen. Die kantonalen Raumplanungs- und Baugesetze sowie die kommunalen Polizeireglemente sollten revidiert werden, um das kurzzeitige Aufstellen von Wohnwagen von Fahrenden auf privatem Grund zu erleichtern, und die Koordination zwischen den Gemeinden sollte verstärkt werden.

Die Empfehlung im zweiten Gutachten des Beratenden Ausschusses zur Schweiz, welche die Schweizer Behörden ermunterte, «auf Bundesebene neue gesetzliche Garantien einzuführen, um die Planung und Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen zu erleichtern und zu beschleunigen», wurde vom Ministerkomitee nicht in die Resolution vom 19. November 2008 übernommen. Das Ministerkomitee empfahl der Schweiz stattdessen Folgendes: «Erleichterung und Beschleunigung der Planung und Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen für die Fahrenden *durch angemessene Massnahmen*».

Ausserdem luden der Beratende Ausschuss und das Ministerkomitee die Schweizer Behörden damals dazu ein, die «interkantonale» Zusammenarbeit von der Planung bis hin zum Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen zu stärken, und nicht wie oben erwähnt die Zusammenarbeit «zwischen den Gemeinden».

Gegenwärtige Situation

48. Mit Besorgnis entnimmt der Beratende Ausschuss dem Jahresbericht 2010 der Stiftung, dass die Zahl der Standplätze nicht merklich erhöht wurde und dass die 14 aktuell vorhandenen Plätze (gegenüber früher 11) lediglich ein Drittel des Bedarfs decken. Weiter verschlechtert hat sich die Situation bei den Durchgangsplätzen: Deren Zahl hat sich von 51 auf 42 verringert, wobei einige davon aufgrund ihrer unzureichenden Qualität nicht mehr

benützt werden. Der Beratende Ausschuss ist besorgt über diese Situation, da sie die Möglichkeiten der Fahrenden zur Beibehaltung ihrer gewohnten Lebensweise einschränkt, obschon immer mehr von ihnen – auch unter den Jüngeren – sich dies wünschen.

Die Gesamtzahl der Durchgangsplätze ist zwar zurückgegangen, nicht aber die Zahl der Wohnwagenplätze, da die neuen Plätze im Allgemeinen grösser sind als die aufgelösten.

Mehrere Kantone unternehmen weiterhin Anstrengungen zur Schaffung neuer oder zur Sanierung bestehender Plätze für die Fahrenden. Der *Kanton Genéve* richtete im September 2012 den neuen Standplatz «La Bécassière» ein. Der Platz mit einer Fläche von über fünf Hektaren gehört dem Kanton und wurde auf dessen Kosten mit einer Waschküche, einem Parkplatz, Sanitäranlagen und einem Gemeinschaftsraum ausgestattet. Von den verfügbaren Plätzen sind 51 für Schausteller und 46 für Fahrende bestimmt. Zu erwähnen ist auch der Durchgangsplatz mit 15 Plätzen, der am 21. Juni 2013 in *Winterthur im Kanton Zürich* nach 10-jährigen Gesprächen eröffnet werden konnte. Im *Kanton Waadt* unterstützte das Kantonsparlament Ende April 2013 einstimmig eine Petition, die von Familien der waadtländischen jesischen Gemeinschaft eingereicht worden war und die Bereitstellung eines ausgestatteten Standplatzes fordert. Die Urheber der Petition stützten sich auf ihren Status als anerkannte nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens. Die Petition wurde an den Staatsrat (Exekutive) überwiesen, der prüfen wird, mit welchen Lösungen der Petition Folge gegeben werden kann. Der *Kanton Solothurn* will einen oder zwei neue kleine Standplätze schaffen. Der erste für fünf bis zehn Wohnwagen soll auf dem Gebiet der Gemeinde Biberist entstehen. Gespräche dazu laufen im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit Beteiligung der «Radgenossenschaft der Landstrasse». Ausserdem stellt seit Juni 2013 eine Genossenschaft des Kantons Solothurns den Fahrenden vorübergehend Land als Durchgangsplatz zur Verfügung. Der in diesem Bereich sehr aktive *Kanton Aargau* hat die Sanierung der Durchgangsplätze in Aarau und Windisch abgeschlossen und Renovierung der Plätze in Würenlos und Zofingen in Angriff genommen. Ausserdem steht ein Verfahren vor dem Abschluss, das den Durchgangsplatz in Merenschwand im kantonalen Richtplan verankert.

Zu erwähnen ist auch, dass die *Westschweizer Kantone* gemeinsame Lösungen für den Mangel an Durchgangsplätzen für die Fahrenden suchen wollen, insbesondere für ausländische Fahrende. Die Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP) möchte möglichst bald mindestens einen Durchgangsplatz pro Kanton schaffen. Vorgesehen ist auch, gemeinsame Rechtsgrundlagen zu erarbeiten, welche die Aufnahme und die Stationen der Fahrenden besser regeln. Allenfalls könnte ein interkantonales Konkordat ins Leben gerufen werden.

49. Gleichwohl stellt der Beratende Ausschuss mit Interesse fest, dass positive Entwicklungen im Bereich der kantonalen Raumplanung zu verzeichnen sind, die mittlerweile auf die Bedürfnisse der Fahrenden eingehen. So hatten Ende 2010 bereits 14 (von 26) Kantone die Situation geprüft und beschlossen, in ihren Richtplänen Plätze für Fahrende vorzusehen, verglichen mit nur fünf im Jahr 2005. Drei weitere Kantone, deren Richtpläne zurzeit ausgearbeitet werden, haben Pläne in dieser Richtung. Die Gesamtkonzepte der Kantone St. Gallen und Aargau, die auf einer Partnerschaft mit den Gemeinden gründen und die Zuständigkeiten eines jeden Akteurs festlegen, dienen heute als Beispiele guter Praxis für die Kantone Bern, Zürich und Schwyz, die neue Plätze nach der gleichen Vorgehensweise schaffen wollen.

Die Kantone führen ihre Bemühungen zur Berücksichtigung von Stand- und Durchgangsplätzen für die Fahrenden in ihren Richtplänen weiter. Auch im *Kanton Neuenburg* war dies der Fall, dessen revidierten Richtplan der Bundesrat im Juni 2013 genehmigte. Auf der Grundlage dieser neuen Planung nahm der Kanton Neuenburg die

Arbeiten zur Schaffung eines ständigen Durchgangsplatzes wieder auf. Zur Überbrückung von Notsituationen wurde im Frühling 2013 ein temporärer Durchgangsplatz für die Fahrenden bereitgestellt. Der *Kanton Zürich* will zudem ein neues Kapitel mit dem Titel «Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende» in seinen revidierten Richtplan aufnehmen. Parallel dazu arbeitet er an einem Konzept mit dem Titel «Fahrende im Kanton Zürich» und an der Schaffung einer Stelle, die für diese Fragen zuständig ist. Das Parlament des Kantons Zürich dürfte sich im März 2014 zu diesen Projekten äussern.

50. Der Beratende Ausschuss hat erfahren, dass sich der Bund zwar bemüht, die Kantone finanziell zu unterstützen, indem er diesen einen Teil seines Immobilienparks – namentlich ehemalige Militärareale – verkauft, dass die Möglichkeit zur Umnutzung solcher Standorte zu Aufenthaltszwecken aber beschränkt ist. Bei einem Grossteil handelt es um Spezialbauten (Bunker, Unterstände, Panzersperren), die nicht den heutigen zivilen Vorgaben entsprechen und ausserhalb der Bauzonen liegen. So ist von fünfzig vorgesehenen Standorten bisher ein einziges Areal zur Schaffung eines neuen Platzes bestimmt worden.

Trotz der erwähnten «technischen» Schwierigkeiten konnte der Bund den Kantonen 50 Plätze vorschlagen, die für eine Umnutzung zu Stand- oder Durchgangsplätzen für Fahrende geeignet sind. Die Absicht des Bundes bestand nicht darin, «*die Kantone finanziell zu unterstützen*», sondern ihnen bei der Suche nach Plätzen zu helfen, indem er ihnen einen Teil seines Immobilienparks anbietet, insbesondere ehemalige Militärareale. Zu den Hindernissen für eine Umnutzung dieser Areale zu Durchgangs- und Standplätzen gehören auch die von den Kantonen festgelegten Kriterien. Die Diskussionen werden jedoch weitergeführt. Zum Beispiel arbeitet *der Kanton Jura* aktuell mit Armasuisse zusammen, um eine Lösung zur Behebung der fehlenden Stand- und Durchgangsplätze auf seinem Gebiet zu finden.

51. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass der bei Fahrenden beliebte kurzzeitige Aufenthalt nach Ansicht mehrerer Kantone eine teilweise Lösung für das Problem der fehlenden Transitplätze bieten könnte. Er begrüsst den Vorschlag, dieses Potenzial pragmatisch zu nutzen und beispielsweise die Möglichkeit zu prüfen, eine Internetplattform zu schaffen, die es den Fahrenden erlauben würde, Informationen über Gemeinden auszutauschen, die den spontanen Halt erlauben. Die Kommission bewertet die Anstrengungen gewisser Gemeinden, die den spontanen Halt regelmässig erlauben, als lobenswert. Sie bedauert jedoch, dass in den meisten Fällen die polizeilichen Vorschriften über die öffentliche Ordnung restriktiv ausgelegt werden, was diese Option in der Praxis einschränkt.

Bei diesen begrüssenswerten Ergänzungen zu den offiziellen Durchgangsplätzen handelt es sich nicht um Plätze für «kurzzeitige Aufenthalte», sondern um Plätze für einen «spontanen Halt».

52. In Bezug auf die gemeindeübergreifende Koordination hält der Beratende Ausschuss fest, dass die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) den vorhandenen Informations- und Erfahrungsaustausch begrüsst und als sehr nützlich erachtet. Hingegen spricht sich die BPUK gegen die Idee aus, geplante Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende in die Agglomerationsprogramme einzubeziehen und die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für diese Programme von der effektiven Realisierung dieser Plätze abhängig zu machen.

Bei dieser Koordination handelt es sich wie bereits erwähnt um eine «interkantonale» und nicht um eine «*gemeindeübergreifende*» Koordination (siehe dritter Bericht Ziffer 53 ff. und zweites Gutachten Ziffer 82).

Mehrere Kantone unterstützen die ablehnende Position der BPUK gegenüber der Idee, geplante Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende in die Agglomerationsprogramme

einzu beziehen. Sie sind der Ansicht, dass die beschränkten finanziellen Mittel der Agglomerationspolitik für deren vorrangige Ziele genutzt werden sollten, vor allem im Verkehrsbereich, und dass nicht zusätzliche Kriterien in Zusammenhang mit anderen politischen Anliegen des Staates damit verknüpft werden können.

53. Der Beratende Ausschuss bedauert diese Haltung, die im Widerspruch zu den Empfehlungen der Stiftung steht, welche einen stärkeren Einbezug der Fachgremien wünscht. Er bedauert, dass einige Akteure bis heute nicht mehr Interesse am Thema der Fahrenden aufbringen und ist der Auffassung, dass es vermehrter Unterstützung durch den Bund bedarf, um alle Betroffenen zu sensibilisieren. Er hat die Stellungnahmen der Behörden zur Kenntnis genommen, die geltend machen, dass das föderale System der Schweiz die Bürgernähe der kantonalen Institutionen garantiert, weshalb diese deren Erwartungen besser gerecht werden können. Dennoch hält er diesen Ansatz nur dann für nützlich, wenn er Kooperationsmodelle innerhalb der öffentlichen Hand eröffnet, damit die verfügbaren Kompetenzen und finanziellen Mittel bestmöglich genutzt werden. Folglich sollte der Bund in diesem Bereich eine stärkere Führungsrolle übernehmen.

54. Der Beratende Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass die traditionelle Lebensweise der Fahrenden die Schweiz weiterhin vor grosse Herausforderungen stellt und das Problem des Mangels an Durchgangs- und Standplätzen seit zehn Jahren anhält. Er appelliert an den Bund, seine ganzen Befugnisse in diesem Bereich einzusetzen, um die aktuellen Schwierigkeiten zu überwinden.

Empfehlungen

55. Der Beratende Ausschuss appelliert erneut an die Behörden, den alarmierenden Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende möglichst rasch zu beheben. Ein entschlossenes Handeln ist notwendig, um alle Akteure auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene nachdrücklich dazu anzuhalten, die Probleme der Fahrenden im Rahmen der nationalen Raumordnungspläne vordringlich anzugehen. Des Weiteren sind erneuerungsbedürftige Plätze zu sanieren und Sensibilisierungsmassnahmen in der Öffentlichkeit, bei den Gemeinden und bei den privaten Grundeigentümern durchzuführen, um den spontanen Halt zu begünstigen.

Die Schweizer Behörden sind sich der Schwierigkeiten bewusst, mit denen die Fahrenden konfrontiert sind, und suchen aktiv nach Lösungen. Tatsächlich besteht ein *ernsthafter* Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen. In der englischen Originalversion des dritten Gutachtens ist entsprechend die Rede von einem «severe shortage of stopping places and transit sites». Diesen Mangel als «*criant*» zu bezeichnen, wie dies in der französischen Formulierung der Fall ist, wäre jedoch nicht treffend. Die französische Übersetzung dieses Begriffs ist somit falsch und muss berichtigt werden.

Die Bedürfnisse der Fahrenden sind im Übrigen in der Richtplanung *der Kantone* zu berücksichtigen. Da die Raumplanung den Kantonen obliegt (Art. 75 Abs. 1 BV), gibt es keine «nationalen» Nutzungspläne. Die Landesregierung nimmt jedoch zum Zeitpunkt der Bewilligung der kantonalen Nutzungspläne eine wichtige Rolle wahr, indem sie die Kantone auf die Bedürfnisse der Fahrenden hinweist.

«Zukunft für Schweizer Fahrende», die Stiftung des Bundes, die zur Erarbeitung der vorliegenden Stellungnahme konsultiert wurde, ist der Ansicht, dass nur der Bund in der Lage wäre, die Position der Kantone zu ändern, die sich bisher bei der Schaffung von Plätzen für die Fahrenden zurückhaltend zeigten. Falls diese Aufgabe der Stiftung übertragen würde, wäre es unabdingbar, ihr wesentlich mehr finanzielle Mittel als heute und allenfalls auch Land

zur Verfügung zu stellen, das dem Bund gehört. Ausserdem müssten der Bundesrat und das Eidgenössische Departement des Innern bei einer direkten Zusammenarbeit mit den Kantonen zur Schaffung neuer Plätze und zur Sanierung bestehender Plätze eine Koordinationsrolle übernehmen. Diese Einschätzung teilen mehrere Kantone.

Wie im dritten Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens diesbezüglich ausgeführt, bemüht sich der Bund, finanzielle Anreize für die Schaffung von Plätzen für Fahrende zu schaffen, indem den Kantonen ein Teil des Immobilienparks, insbesondere zur Verfügung stehenden Militärareale, angeboten wird.

56. Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden, alle möglichen Lösungen zu prüfen, um die Schlussforderungen des Jahresberichts 2010 der Stiftung umzusetzen.

Artikel 6 des Rahmenübereinkommens

Förderung der Toleranz und des interkulturellen Dialogs

Empfehlungen der beiden vorhergehenden Überwachungszyklen

57. In den vorhergehenden Überwachungszyklen wurden die Behörden ersucht, die Bevölkerung verstärkt für die Kultur der Fahrenden zu sensibilisieren, damit Vorurteile abgebaut werden können, und vermehrt Massnahmen zur Förderung der Toleranz und des gegenseitigen Verständnisses zu treffen.

58. Die Behörden wurden zudem aufgefordert, Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit in der politischen Debatte entschlossener zu bekämpfen.

59. Die Behörden wurden ferner ersucht, die betroffenen Kantone dazu anzuhalten, Einbürgerungsentscheide zu begründen, um diskriminierenden Beschlüssen vorzubeugen.

Gegenwärtige Situation

60. Der Beratende Ausschuss würdigt erneut das allgemeine Klima der Toleranz und des gegenseitigen Verständnisses in der schweizerischen Gesellschaft, insbesondere zwischen den Sprachminderheiten, und die Bedeutung, welche die Behörden der kulturellen und ethnischen Vielfalt beimessen.

61. Gleichzeitig stellt der Beratende Ausschuss mit Besorgnis fest, dass trotz verstärkter Anstrengungen der kantonalen und Bundesbehörden und der Stiftung zur Verbesserung des Verständnisses der Kultur und der Traditionen der Fahrenden nach wie vor Vorurteile gegenüber diesen bestehen, die durch weitgehende Unkenntnis ihrer Herkunft, Kultur und Lebensweise bedingt sind.

Die Sensibilisierungsbemühungen auf Bundesebene für die Bedürfnisse der Fahrenden werden weitergeführt. So organisierte die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR im Dezember 2012 in Bern ein Treffen mit den Integrationsdelegierten der Kantone und Gemeinden und mit Spezialisten für die Thematik der Fahrenden. Ebenfalls im Dezember 2012 widmete die EKR zudem ihr Bulletin TANGRAM dem Thema «Jenische, Sinti/Manouches und Roma in der Schweiz». Mit diesem Bulletin versuchte die EKR mehr Gelassenheit in die Debatte zu bringen und Kenntnisse zu vermitteln, die dafür sorgen, dass unzulässige Vereinfachungen und Stigmatisierungen vermieden werden.

Erwähnenswert ist auch die Präsentation des dritten Berichts zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens vom August 2012 vor der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats auf deren Wunsch. Bei dieser Gelegenheit konnten das Eidgenössische Departement des Innern und das Eidgenössische Departement für auswärtige

Angelegenheiten den Mitgliedern des Bundesparlaments die Gemeinschaft der Fahrenen Schweiz vorstellen, die eine nomadische Lebensweise beibehalten haben. Die beiden Departemente insistierten damals auf der Notwendigkeit, die finanziellen Mittel und die Kompetenzen der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» zu stärken.

Zu den Sensibilisierungsbemühungen der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» ist zu erwähnen, dass diese ihre Internetausstellung «Schweizer Fahrende in Geschichte und Gegenwart» am 13. September 2012 aufschaltete und vorstellte (weitere Informationen zu diesem Thema siehe dritter Bericht Ziffer 59). Mehrere Kantone beteiligten sich an der Finanzierung dieser Website. Der *Kanton Graubünden* organisierte in Chur eine Präsentation der Website für die Medien.

62. Der Beratende Ausschuss bedauert die hartnäckigen Stereotypen und anderen Klischees, die in gewissen Gemeinden die Diskussionen über die Schaffung von Standplätzen belasten. Nach Auffassung mehrerer seiner Gesprächspartner hat dies häufig zur Folge, dass die Schaffung solcher Plätze verweigert wird, weil die örtliche Bevölkerung dagegen sein könnte. Aus den gleichen Gründen lehnen die Behörden oftmals auch den spontanen Halt ab. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass die Fahrenen bei der Mehrheitsgesellschaft häufig ein negatives Image haben. Diese Einstellungen finden ihren Widerhall in den Schwierigkeiten der Behörden, das Problem des Mangels an Standplätzen zu lösen. Der Beratende Ausschuss hält es für vordringlich, dass konkrete Massnahmen gegen diese Vorurteile ergriffen werden. Es ist deshalb entscheidend, dass die Behörden eine aktive Rolle übernehmen, um die Mehrheitsgesellschaft für die Legitimität der Bedürfnisse der Fahrenen, die an der nomadischen Lebensweise festhalten, zu sensibilisieren.

63. Der Beratende Ausschuss nimmt weiter mit Besorgnis zur Kenntnis, dass das Schweizer Stimmvolk im Jahr 2009 die Volksinitiative¹⁸ zur Verankerung eines Minarettbauverbots in der Bundesverfassung mit 57,5 % Ja-Stimmen angenommen hat¹⁹. Es gibt Hinweise dafür, dass die Häufigkeit intoleranter Äusserungen seitens gewisser politischer Parteien im Zuge dieser Abstimmung stark zugenommen hat. Anlässlich ihres Treffens mit dem Beratenden Ausschuss führten die Vertreter der muslimischen Organisationen aus, dass verbale Gewalt gegen den Islam in der Schweiz seit der Abstimmung verbreitet sei, vor allem im Internet. Ermutigend ist die Tatsache, dass die Medien zwischenzeitlich Selbstregulierungsmassnahmen ergriffen haben, so z.B. ein Anonymitätsverbot im Internet oder die automatische Schliessung der Konten von Personen, die rassistische Äusserungen verbreiten. Daher hat der Beratende Ausschuss mit Bestürzung erfahren, dass ein Mitglied der Schweizerischen Volkspartei (SVP) im Juni 2012 via Twitter eine Nachricht verbreitete, in der von einer «Kristallnacht» gegen Muslime die Rede war. Der Beratende Ausschuss nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Betreffende unverzüglich aus dem Vorstand seiner Partei ausgeschlossen wurde und derzeit Gegenstand einer Strafuntersuchung nach Artikel 261^{bis} des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) ist, welcher Rassendiskriminierung und Hassreden der Strafe unterstellt.

64. Nach Auskunft der Behörden sorgten diese Ereignisse gleichzeitig für ein heilsames Umdenken bei Teilen der Schweizer Bevölkerung, die weniger geneigt sind als früher, rassistische Vorfälle zu verharmlosen. Zudem äusserten in den öffentlichen Debatten nach der Abstimmung über die Volksinitiative zahlreiche Personen den Wunsch, den Islam besser zu

¹⁸ Das Initiativrecht ist ein durch die Verfassung (Artikel 139) garantiertes Grundrecht der Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Durch Sammeln der Unterschriften von 100 000 Stimmberechtigten innert einer Sammelfrist von 18 Monaten nach der amtlichen Veröffentlichung kann eine Teilrevision der Bundesverfassung verlangt und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden.

¹⁹ Im Anschluss an die Abstimmung wurde ein neuer Artikel 72, welcher den Bau von Minaretten verbietet, in die Bundesverfassung aufgenommen.

verstehen. Vor diesem Hintergrund wurde im September 2009 ein Dialog zwischen den Bundesbehörden und Musliminnen und Muslimen in der Schweiz aufgenommen, mit dem den Ängsten und Vorurteilen der Mehrheitsgesellschaft gegenüber dem Islam begegnet werden sollte. Anlässlich dieser Gespräche konnte insbesondere die Position der schweizerischen Regierung dargelegt werden, die die Bevölkerung vor der Abstimmung aufgefordert hatte, die Initiative abzulehnen.

65. Obwohl das System der direkten Demokratie ein Wesensmerkmal der Schweiz ist, das die Regierung für die öffentliche Debatte zu Fragen von allgemeinem Interesse für unabdingbar erachtet, ist der Beratende Ausschuss der Auffassung, dass das System der Volksinitiativen in gewissen Fällen zu Problemen bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit den Menschenrechten führen kann. Der Beratende Ausschuss würdigt die von der Regierung deutlich zum Ausdruck gebrachte Entschlossenheit, Meinungsäusserungsfreiheit und wirksame Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an öffentlichen Belangen mit dem Schutz der Grundrechte aller im Lande zu vereinbaren. Er anerkennt die Bedeutung einer offenen politischen Debatte zu Fragen von öffentlichem Interesse, erinnert jedoch daran, dass es den Behörden auf allen Stufen obliegt, auf jede Bekundung von Intoleranz rasch durch unverzügliche öffentliche Verurteilung zu reagieren.

Hier ist daran zu erinnern, dass die Bundesverfassung in Artikel 139 Absatz 3 ausdrücklich vorsieht, dass Volksinitiativen, die zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzen, für ungültig erklärt werden.

66. Im Bereich der Einbürgerungen hat der Beratende Ausschuss mit Befriedigung erfahren, dass sich die Situation seit seinem vorherigen Gutachten verbessert hat. Er nimmt Kenntnis von den am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Änderungen des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG) betreffend das Verfahren im Kanton und das Rechtsbehelfssystem vor einem kantonalen Gericht. Neu muss die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs begründet werden. Die Kantone sind aufgrund dieser neuen Anforderungen verpflichtet, die kantonale Gesetzgebung anzupassen, da jeder ablehnende Einbürgerungsentscheid ordnungsgemäss zu begründen ist. Der Beratende Ausschuss stellt mit Interesse fest, dass die neuen Bestimmungen allgemein gut umgesetzt werden.

Empfehlungen

67. Der Beratende Ausschuss empfiehlt den Behörden, ihre Massnahmen zu verstärken, um die Bevölkerung vermehrt für die traditionelle Lebensweise der Fahrenden zu sensibilisieren und den interkulturellen Dialog zu fördern, damit das gegenseitige Verständnis, das Vertrauen und die Akzeptanz der Traditionen, der Kultur und der Lebensweise dieser Gemeinschaft erhöht werden.

Zu den anhaltenden Sensibilisierungsbemühungen des Bundes für die Kultur und die Bedürfnisse der Fahrenden siehe Ausführungen zu Ziffer 61.

68. Der Beratende Ausschuss appelliert an die Behörden, geeignete Schritte zu unternehmen, um jeden Ausdruck von Rassismus und Islamfeindlichkeit zu bekämpfen, sämtliche Formen von Intoleranz und Vorurteilen öffentlich und unverzüglich zu verurteilen und die Anstrengungen zur Förderung von Vielfalt und Toleranz innerhalb der schweizerischen Gesellschaft zu intensivieren.

Der Bundesrat engagiert sich im Rahmen seiner Kompetenzen dafür, dass das Zusammenleben zwischen Personen unterschiedlichen Glaubens und unterschiedlicher Kulturen harmonisch verläuft und dass sämtliche Formen von Diskriminierung und Intoleranz verhindert werden. Ausserdem räumt er dem Dialog mit und zwischen den religiösen Gemeinschaften einen hohen Stellenwert ein.

Die Revision der Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) zielt darauf ab, eine verbindlichere Integrationspolitik festzulegen. Ab 2014 will der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Bundesbeiträge für Integration an die Kantone auf der Grundlage kantonaler Integrationsprogramme (KIP) ausrichten. Der Schwerpunkt liegt insbesondere auf Information und Beratung, Bildung und Arbeit, Kommunikation und sozialer Integration. Der Schutz vor Diskriminierung spielt eine zentrale Rolle im 1. Pfeiler, «Information und Beratung». Ein strategisches Ziel besteht darin, dass die Institutionen der Regelstrukturen und die übrigen betroffenen Kreise über alle Aspekte im Zusammenhang mit dem Diskriminierungsschutz informiert und beraten werden. Überdies müssen Personen, die aufgrund ihrer Herkunft, ihrer Ethnie oder ihrer Rasse Opfer von Diskriminierung werden, auf kompetente Unterstützung zählen können. Ein Beispiel ist der *Kanton Jura*, der ein Beratungszentrum für Opfer und Zeugen diskriminierender Vorfälle schaffen will. Der *Kanton Genf* hat im Mai 2013 ebenfalls die Finanzierung einer Anlaufstelle für Rassismuskritiker unterstützt. Der *Kanton Solothurn* will seine Zusammenarbeit mit der Gruppe «Stopp Rassismus» im Rahmen seines kantonalen Integrationsprogramms fortsetzen.

Zu diesem Thema ist anzuführen, dass beim Besuch einer Delegation der ECRI in der Schweiz in der Woche vom 21. Oktober 2013 die Themen Rassismus im politischen Diskurs, Ausländerintegration und Stärkung der Hilfe für Diskriminierungsopfer zur Sprache kamen. Diese Fragen dürften deshalb im 5. Bericht der ECRI über die Schweiz, der im Sommer 2014 vorliegen dürfte, thematisiert werden.

69. Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden ferner sicherzustellen, dass die 26 Kantone ihre Gesetzgebung im Einbürgerungsbereich anpassen, damit diese den neuen Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes in vollem Umfang genügen.

Schutz vor Antisemitismus

Empfehlungen der beiden vorhergehenden Überwachungszyklen

70. In den vorhergehenden Überwachungszyklen wurden die Behörden angehalten, ihre Bemühungen zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung fortzusetzen und neue Kontrollmechanismen in Betracht zu ziehen, insbesondere für antisemitische Handlungen.

Gegenwärtige Situation

71. Den Berichten der Organisationen, die rassistische und antisemitische Vorfälle erfassen, entnimmt der Beratende Ausschuss, dass in der Schweiz weiterhin wenige Fälle von Antisemitismus gemeldet werden und deren Zahl seit 2010 sogar abgenommen hat. Allerdings ist Antisemitismus im Internet noch weit verbreitet. Nach Ansicht der «Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation» (CICAD) und des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes (SIG) stehen die aktuellen antisemitischen Vorfälle in der Schweiz in Zusammenhang mit den Spannungen im Nahen Osten und der daraus resultierenden Eskalation der Gewalt zwischen Palästinensern und Israelis.

Bei ihrer Konsultation im Zusammenhang mit der Erstellung des dritten Staatenberichts zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens äusserten die Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD) und der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) die Ansicht, dass die aktuellen antisemitischen Vorfälle in der Schweiz teilweise mit den politischen Spannungen im Nahen Osten zusammenhängen, namentlich bei Gewalteskalationen.

72. Der Beratende Ausschuss stellt weiter fest, dass im Bildungsbereich mit Unterstützung der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) verschiedene Sensibilisierungsprojekte gegen Antisemitismus und Holocaustleugnung weitergeführt wurden.

Seit dem 1. Januar 2013 unterstützt das neue Kompetenzzentrum Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE) Schulen und Pädagogische Hochschulen in der ganzen Schweiz bei der Durchführung ihrer Projekte im Bereich Bildung für nachhaltige Entwicklung, namentlich bei den Themen Rassismusprävention und Menschenrechte.

Empfehlung

73. Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden, weiterhin dafür zu sorgen, dass Angehörige der jüdischen Gemeinschaft nicht Ziel von Diskriminierung oder intolerantem Verhalten sind.

Artikel 9 des Rahmenübereinkommens

Radio, Fernsehen und Presse

Empfehlungen der beiden vorhergehenden Überwachungszyklen

74. In den vorhergehenden Überwachungszyklen wurden die Behörden ersucht, die Bedürfnisse der rätoromanischsprachigen Bevölkerung bezüglich der Sendezeiten zu prüfen und ihre Bemühungen zur Unterstützung insbesondere der rätoromanischen und italienischen Printmedien im Kanton Graubünden fortzusetzen. Ausserdem seien die Bedürfnisse der Fahrenden im Medienbereich zu berücksichtigen.

Gegenwärtige Situation

75. Der Beratende Ausschuss stellt mit Befriedigung fest, dass die öffentlich-rechtlichen Radio- und Fernsehsender täglich ein breites Spektrum an Sendungen in den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch sowie in Rätoromanisch anbieten.

76. Er nimmt mit Interesse zur Kenntnis, dass die rätoromanische Sprachminderheit nunmehr über eine Radiostation verfügt, die rund um die Uhr in ihrer Sprache sendet und deren Sendezeit von 5 467 Stunden auf 8 760 Stunden erhöht wurde.

77. Der Beratende Ausschuss wurde zudem über die Erteilung einer neuen Konzession an einen Regionalsender in Graubünden im Jahr 2008 informiert. Dieser neue Fernsehsender stellt die Nähe zur Bündner Bevölkerung sicher und bietet regionale Informationen auf Rätoromanisch und Italienisch an.

78. In Bezug auf die Printmedien hält der Beratende Ausschuss fest, dass der Kanton Graubünden im Zuge des Inkrafttretens des Sprachengesetzes (SpG) im Januar 2010 zusätzliche Finanzhilfen zwecks Unterstützung der Printmedien zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen Sprache in den Medien erhält.

Diese Finanzhilfe existiert bereits seit vielen Jahren als Teil der Bundesbeiträge an den Kanton Graubünden zur Förderung und Erhaltung des Rätoromanischen (finanzielle Unterstützung für die Agentura da Novitads Rumantscha ANR, die rätoromanische Presseagentur). Geändert hat sich die Rechtsgrundlage für diese Unterstützung, die neu im SpG und in der SpV verankert ist.

79. Schliesslich teilten die Behörden dem Beratenden Ausschuss mit, dass die Fahrenden keine Forderungen nach Fördermassnahmen im Medienbereich gestellt haben. Mehrere Gesprächspartner, die Mitglied der Gemeinschaft der Fahrenden sind, beschwerten sich allerdings über mangelnden Zugang zu den öffentlichen Medien und berichteten, dass Fahrende in gewissen Medien oftmals negativ dargestellt würden.

Empfehlungen

80. Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden, die Medien der Sprachminderheiten weiterhin aktiv zu unterstützen und dabei den Bedürfnissen der italienischsprachigen Gemeinschaft und der rätoromanischen Sprachminderheit besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

81. Der Beratende Ausschuss ermutigt die Behörden, den Zugang der Fahrenden zu den Medien zu erleichtern und die Förderung von Toleranz und kultureller Vielfalt in den Medien zu unterstützen.

Ausser in Bezug auf die nationalen Sprachminderheiten macht das geltende Medienrecht den konzessionierten Rundfunkveranstaltern keine Vorschriften über die Präsenz und Vertretung der kulturellen Minderheiten in den Programmen. Eine eigentliche Garantie für einen Zugang zu Radio- oder Fernsehsendern gibt es zudem nicht, unabhängig vom Gesuchsteller.

Hingegen gehören gemäss Schweizer Medienrecht die Förderung von Toleranz und kultureller Vielfalt zu den Aufgaben der Rundfunkveranstalter als Teil des Leistungsauftrags im Rahmen der Konzessionen. Somit bestehen in diesem Bereich bereits geeignete Instrumente.

Artikel 10 des Rahmenübereinkommens**Förderung der Sprachminderheiten und Verwendung der Sprachen im Verkehr mit den Bundesbehörden***Empfehlungen der beiden vorhergehenden Überwachungszyklen*

82. In den vorhergehenden Überwachungszyklen wurden die Behörden dazu angehalten, die neuen Rechtsvorschriften im Sprachenbereich umzusetzen und die Mehrsprachigkeit und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften nachdrücklicher zu fördern. Auch sollten sie sich weiterhin für die vermehrte Verwendung des Italienischen in der Bundesverwaltung einsetzen.

Gegenwärtige Situation

83. Der Beratende Ausschuss begrüsst das Inkrafttreten des Sprachengesetzes (SpG) im Jahr 2010. Dadurch wurde der Rechtsrahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit und zur Förderung der Verwendung der drei Amtssprachen sowie des Rätoromanischen, das im Kanton Graubünden und beim Bund als Amtssprache im Verkehr mit Personen dieser Sprache gilt, weiter ausgebaut.

84. Der Beratende Ausschuss stellt mit Interesse fest, dass das Sprachengesetz (SpG) zwei Handlungsfelder unterscheidet. Auf der Ebene der Bundesverwaltung wird die Mehrsprachigkeit gefördert und dem Personal werden zwecks Verbesserung der Sprachkenntnisse Sprachkurse und interkulturelle Schulungen angeboten. Das Gesetz legt Sollwerte fest, um eine angemessene Vertretung der Sprachgemeinschaften in den Bundesbehörden sicherzustellen, und garantiert das Recht der Angestellten, in der Amtssprache ihrer Wahl zu arbeiten. Mit dem Gesetz wird auch die Stelle eines bzw. einer Delegierten für Mehrsprachigkeit geschaffen, der bzw. die für die Einhaltung der neuen Rechtsvorschriften zuständig ist.

85. Der andere Handlungsbereich des Gesetzes ist weiter gefasst und betrifft die Förderung der Sprachenvielfalt und der Mehrsprachigkeit in der Gesellschaft. Dank zusätzlicher Finanzhilfe des Bundes soll der Sprachaaustausch als Mittel zur Förderung des

gegenseitigen Verständnisses im Land namentlich im schulischen Bereich intensiviert werden. Dadurch sollen jährlich etwa 30 000 Jugendliche an Austauschprojekten teilnehmen können. Um die Angestellten der Bundesverwaltung und die breite Öffentlichkeit für diesen neuen Aspekt der Schweizer Sprachenpolitik zu sensibilisieren, wurde ein Leitfaden zur Förderung der Mehrsprachigkeit veröffentlicht und ein wissenschaftliches Kompetenzzentrum zur Förderung der Mehrsprachigkeit unter der Federführung der Universität Freiburg geschaffen.

Es ist zu präzisieren, dass das Wissenschaftliche Kompetenzzentrum für Mehrsprachigkeit (KFM) vom Institut für Mehrsprachigkeit der Universität Freiburg und von der Pädagogischen Hochschule Freiburg geleitet wird.

86. Trotz dieser positiven Entwicklungen betonten mehrere Gesprächspartner des Beratenden Ausschusses, dass bei der Umsetzung des Gesetzes noch Nachbesserungsbedarf besteht, insbesondere im Hinblick auf die Verwendung des Italienischen in der Bundesverwaltung, das mündlich und schriftlich wenig gebraucht wird und sich in der Praxis noch nicht als eine dem Französischen und Deutschen ebenbürtige Arbeitssprache auf Bundesebene etabliert hat²⁰. Ausserdem besteht weiterhin ein eklatanter Mangel an Übersetzungen der deutschsprachigen Verwaltungstexte ins Französische und insbesondere ins Italienische. Die Behörden wissen um das Problem und machen geltend, dass Massnahmen ergriffen wurden, um die Zahl der Übersetzerstellen für Italienisch zu erhöhen und in jedem Departement einen französischen und italienischen Sprachdienst einzurichten.

Eine Befragung beim Personal der Bundesverwaltung ergab 2011, dass 73 % der Angestellten in ihrer bevorzugten Sprache arbeiten können und somit Artikel 9 des Sprachengesetzes (Arbeit in deutscher, französischer oder italienischer Sprache) noch nicht genügend umgesetzt ist. Die Behörden anerkennen insbesondere, dass Anstrengungen unternommen werden müssen, um schrittweise dafür zu sorgen, dass mehr deutsche Verwaltungstexte auf Französisch und Italienisch übersetzt werden, namentlich die Texte auf den Internetseiten der Departemente. Die am 1. Januar 2013 in Kraft getretene neue Sprachdienstverordnung dient als Grundlage zur Präzisierung dieses Ansatzes und zur Festlegung von Prioritäten.

Zu betonen ist hier auch, dass zwar *manchmal* Übersetzungen fehlen, dass es jedoch übertrieben wäre, von einem «eklatanten» (fr: «*cruellement*») Mangel zu sprechen, wie dies in der französischen Fassung des dritten Gutachten der Fall ist. In der englischen Originalversion des dritten Gutachtens ist die Rede von einem «*chronic lack of translation*». Die französische Übersetzung dieses Begriffs ist somit falsch und muss berichtigt werden.

Empfehlungen

87. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden nachdrücklich auf, ihre Anstrengungen zu intensivieren, um sämtlichen Verpflichtungen bezüglich der sprachlichen Rechte der Minderheiten im Rahmen des Sprachengesetzes (SpG) nachzukommen. Es sind Massnahmen zu treffen, um die vollständige Gleichstellung der Amtssprachen des Bundes in der Praxis sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die Angehörigen der Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung ihre eigene Sprache verwenden können und in den Verwaltungsstrukturen wirksam und anteilmässig vertreten sind. Dabei ist dem Italienischen besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Die Bemühungen zur Förderung der sprachlichen Kompetenzen des Personals sind konsequent fortzusetzen.

Angesichts des institutionellen Rahmens in der Schweiz sollte besser von *tatsächlicher* Gleichstellung als von «vollständiger» Gleichstellung gesprochen werden. Denn einerseits ist

²⁰ Vgl. auch «Dritter thematischer Kommentar zu den sprachlichen Rechten der Angehörigen nationaler Minderheiten», http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryLanguage_fr.pdf.

Rätoromanisch eine Teilamtssprache des Bundes, weshalb die Angehörigen dieser Sprachminderheit in der Bundesverwaltung keinen Anspruch darauf haben, diese als Arbeitssprache zu benützen. Andererseits legt die Sprachenverordnung (SpV) fest, welche Anteile die Sprachgemeinschaften für eine angemessene Vertretung erreichen müssen.

Als Folge der vom Parlament überwiesenen Motion 12.3009 «Förderung der Mehrsprachigkeit» wird derzeit eine Revision der SpV durchgeführt, die insbesondere darauf hinwirken soll, bei den Führungskräften eine ausgewogene Vertretung der Sprachgemeinschaften zu gewährleisten.

88. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden zudem auf, den Austausch bewährter Praktiken im Hinblick auf die Erhaltung und Förderung der Sprachenvielfalt in der schweizerischen Gesellschaft auszubauen.

Sprachgebrauch in den zweisprachigen Kantonen

Empfehlungen der beiden vorhergehenden Überwachungszyklen

89. In den vorhergehenden Überwachungszyklen wurden die Behörden ersucht, die sprachlichen Bedürfnisse der betroffenen Menschen in den Gemeinden an der Sprachgrenze der zweisprachigen Kantone zu berücksichtigen.

Gegenwärtige Situation

90. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass die Kantonsverfassungen der drei zweisprachigen Kantone (Bern, Freiburg und Wallis) die Gleichstellung beider Amtssprachen in der Verwaltung und im Verkehr mit dieser anerkennen. Er weist weiter darauf hin, dass der Bund im Rahmen des Sprachengesetzes (SpG) die zweisprachigen Gemeinden an der Sprachgrenze finanziell unterstützen kann. Diese haben überdies Anspruch auf kantonale Subventionen. Daneben gewährt der Bund den zweisprachigen Kantonen Finanzhilfen zur Förderung der Zweisprachigkeit der Bevölkerung in den beiden Amtssprachen des Kantons.

Grundsätzlich gewährt der Bund in Anwendung des Sprachengesetzes (SpG) Finanzhilfen an die mehrsprachigen Kantone selber und nicht direkt an die zweisprachigen Gemeinden.

Empfehlungen

91. Der Beratende Ausschuss hält die Behörden der zweisprachigen Kantone dazu an, die Anstrengungen in Bezug auf die Verwendung der beiden Amtssprachen in der kantonalen Verwaltung und im Verkehr mit dieser sowie in den zweisprachigen Gemeinden an der Sprachgrenze fortzusetzen.

Verwendung der Sprachen im Kanton Graubünden

Empfehlungen der beiden vorhergehenden Überwachungszyklen

92. In den vorhergehenden Überwachungszyklen wurden die Behörden ersucht, die vermehrte Verwendung von Italienisch und Rätoromanisch in den mehrsprachigen Gemeinden zu fördern.

Gegenwärtige Situation

93. Der Beratende Ausschuss hält fest, dass das im Januar 2008 in Kraft getretene kantonale Sprachengesetz Vorschriften zur Verwendung der drei Amtssprachen im Kanton Graubünden enthält. Es stellt auch sicher, dass Massnahmen getroffen werden, um die Minderheitensprachen des Kantons (Italienisch und Rätoromanisch) zu bewahren und zu fördern. Die Bestimmungen des vorgenannten kantonalen Sprachengesetzes werden in der ebenfalls im Januar 2008 in Kraft getretenen Vollzugsverordnung ausgeführt. Ausserdem

wurde die finanzielle Hilfe für mehrsprachige Kantone aufgestockt, damit die Justiz- und Verwaltungsbehörden in einem mehrsprachigen Umfeld agieren können.

Der letzte Satz der oben genannten Ziffer enthält einen Fehler: Die finanzielle Hilfe wurde nicht für die mehrsprachigen «Kantone» aufgestockt, sondern für die mehrsprachigen *Gemeinden*.

Im Rahmen der Fusionspläne von deutsch- und rätoromanischsprachigen Gemeinden, namentlich im Fall Ilanz, hat die Regierung des Kantons Graubünden Empfehlungen zum Schutz der Sprachminderheit abgegeben. Demnach ist sicherzustellen, dass die Bevölkerung der fusionierten Gemeinde im Verkehr mit Behörden und Verwaltung die eigene Sprache verwenden und in dieser Sprache bedient werden kann. Die neue Gemeinde muss zudem darauf achten, dass das Rätoromanische nicht aus dem offiziellen Alltagsleben verschwindet. Im Fusionsvertrag und in einem kommunalen Sprachengesetz sind entsprechende Massnahmen vorzusehen. Allgemein muss die neue Gemeinde langfristig die rätoromanische Sprache finanziell und ideell fördern.

94. Der Beratende Ausschuss nimmt die Ausführungen der Behörden des Kantons Graubünden zur Kenntnis, wonach im Hinblick auf die Verwendung von Italienisch und Rätoromanisch in der Verwaltung dank zahlreichen Sprachkursen in diesen Sprachen, welche die Gemeinden ihren Mitarbeitenden anbieten, Verbesserungen zu beobachten sind. Ausserdem wurden Anstrengungen unternommen, um der Bevölkerung auf den Websites der Gemeinden Informationen auf Italienisch anzubieten.

95. Der Beratende Ausschuss weist darauf hin, dass diese Massnahmen nach Auffassung der Vertreter der italienischsprachigen Gemeinschaft und der rätoromanischen Minderheit nicht genügen. So bieten mehrere kantonale öffentlich-rechtliche Einrichtungen wie zum Beispiel die Graubündner Kantonalbank auf ihrer Website keinerlei Informationen auf Italienisch oder Rätoromanisch an.

Empfehlung

96. Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden, ihre Anstrengungen zur Förderung des Italienischen und Rätoromanischen im Kanton Graubünden fortzusetzen und zu intensivieren.

Artikel 12 des Rahmenübereinkommens

Harmonisierung des Sprachenunterrichts

Empfehlungen der beiden vorhergehenden Überwachungszyklen

97. In den vorhergehenden Überwachungszyklen wurden die kantonalen Behörden angehalten, ihre Bemühungen fortzusetzen, um die interkantonale Harmonisierung des Sprachenunterrichts zu gewährleisten und die Sensibilisierungsmassnahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit von Lehrenden und Lernenden zu intensivieren.

Gegenwärtige Situation

98. Der Beratende Ausschuss begrüsst das Inkrafttreten der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule, *HarmoS*, im Jahr 2009, die insbesondere den Sprachenunterricht, u.a. in einer zweiten Landessprache, regelt. Er hält fest, dass mehrere Kantone in Anwendung des neuen Sprachengesetzes (SpG) und des HarmoS-Konkordats in den letzten Jahren positive Massnahmen erarbeitet haben, um die Mehrsprachigkeit der Lehrkräfte und der Schülerinnen und Schüler zu fördern. Der Beratende Ausschuss nimmt mit Interesse Kenntnis von den verschiedenen Projekten der Kantone zur Förderung der

Mehrsprachigkeit in den drei Amtssprachen (Deutsch, Französisch und Italienisch) ab dem Kindergarten.

Empfehlung

99. Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden, ihre Anstrengungen zur Harmonisierung des Sprachenunterrichts und zur Förderung der Mehrsprachigkeit fortzuführen.

Schulbesuch der Kinder von Fahrenden

Gegenwärtige Situation

100. Der Beratende Ausschuss wurde darüber informiert, dass im Zusammenhang mit dem Schulbesuch der Kinder von Fahrenden, die eine nomadische Lebensweise pflegen, weiterhin gewisse Schwierigkeiten bestehen. So ist der Bildungszugang für diese Kinder in den Sommermonaten (in der Regel April bis Oktober) kompliziert, da die Zustellung von Schulmaterial durch die Schule eine feste Adresse voraussetzt, was mit dieser Lebensweise schwer zu vereinbaren ist. Fehlt eine solche, obliegt es den Eltern, das Unterrichtsmaterial und die Aufgaben bei den Lehrpersonen abzuholen, was aufgrund der weiten Entfernungen, die dafür zurückzulegen sind, und der Erwerbstätigkeiten der Eltern in dieser Zeit des Jahres nicht immer möglich ist. Demgegenüber führen die Lehrpersonen aus, dass die Integration der Kinder von Fahrenden in den Klassenverband deutlich erleichtert würde, wenn die Kinder von Beginn des Schuljahres (Ende August) an und bis Ende Mai in der Klasse anwesend wären.

101. Der Beratende Ausschuss ist besorgt darüber, dass der Unterricht der Kinder von Fahrenden, die eine nomadische Lebensweise pflegen, nicht korrekt gewährleistet scheint, wenn diese mit ihren Eltern unterwegs sind. Nach Ansicht seiner Gesprächspartner werden zu wenig Mittel bereitgestellt, um die Fortsetzung des Unterrichts der Kinder in diesem Zeitraum sicherzustellen, obschon die modernen Kommunikationsmittel einen Fernunterricht ermöglichen würden²¹. Der Beratende Ausschuss ist der Auffassung, dass es den Fahrenden möglich sein sollte, ihre traditionelle Lebensweise, die ein wesentlicher Bestandteil ihrer Kultur ist, weiter zu pflegen, ohne dass ihren Kindern daraus ein Bildungsnachteil erwächst.

Gewisse Kantone haben Massnahmen getroffen, mit denen die Kinder von Fahrenden mit nomadischer Lebensweise im Sommer unter Einsatz der neuen Technologien Fernunterricht in Anspruch nehmen können. Der *Kanton Bern* beispielsweise entwickelt derzeit ein Projekt mit dem Titel «Lernen auf Reisen». Auch der *Kanton Aargau* fördert den Schulunterricht über das Internet, wenn die Eltern dies wünschen. Im Rahmen gemeinsamer Anstrengungen von Schule und Eltern wurden positive Erfahrungen gemacht. Mehrere Kantone weisen jedoch darauf hin, dass sich die schulische Begleitung der Kinder mit nomadischer Lebensweise in den Sommermonaten trotz der Flexibilität und der Bemühungen der Schulbehörden nach wie vor schwierig gestaltet. Eine klare Regelung und ein konstruktiver Dialog zwischen Schule und Eltern sowie ein Engagement und Kompromisse der Eltern sind Voraussetzung für den Schulerfolg, wenn die Kinder unterwegs sind. Der Wiedereinstieg ins normale Schulleben nach monatelangen Reisen erfordert jedoch häufig eine intensive individuelle Betreuung.

Gewisse Kantone sind der Meinung, dass unter der Federführung des Bundes und im Rahmen eines Dialogs mit den Vertretern der Fahrenden Lösungen gesucht werden müssen, die es jugendlichen Fahrenden ermöglichen, eine Berufsausbildung zu absolvieren und gleichzeitig

²¹ Auf der Website der Stiftung finden Lehrpersonen ein Beispiel einer Initiative zur Entwicklung der Option «Lernen unterwegs» mittels kostenlosem Schulmaterial, welches an die Bedürfnisse der Kinder von Fahrenden angepasst ist. Das Projekt wurde von einer Schule im Kreis Bern-Bümpliz realisiert, wo sich ein Standplatz befindet. Das Material kann gratis bei der Schule Oberbottigen bezogen werden.

ihren nomadischen Lebensstil zu bewahren. Der *Kanton Bern* ist der Ansicht, dass in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft individuelle Brückenangebote realisiert werden könnten.

2014 wird im Übrigen die Arbeitsgruppe, die sich im Europarat mit dem Thema der Fahrenden beschäftigt, und in der auch die Schweiz vertreten ist, eine Vergleichsanalyse zur Validierung von Berufserfahrungen und zur Berücksichtigung erworbener Kompetenzen durchführen (CAHROM: Comité ad hoc d'experts sur les questions Roms»). Die Schweiz erhält dadurch Gelegenheit, sich an den guten Praktiken der Länder mit derselben Problematik zu orientieren und interne Diskussionen darüber zu lancieren, wie jugendlichen Fahrenden der Zugang zur Berufsbildung erleichtert werden kann.

Empfehlungen

102. Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden, die ergriffenen Massnahmen zur Behebung der Schwierigkeiten bezüglich des Bildungszugangs der Kinder von Fahrenden, die eine nomadische Lebensweise pflegen, im Rahmen eines kontinuierlichen Dialogs mit den Vertretern dieser Minderheiten fortzusetzen und zu verstärken.

103. Weiter appelliert der Beratende Ausschuss nachdrücklich an die Behörden, durch die Entwicklung geeigneter Bildungsprogramme, einschliesslich Fernunterricht, Lösungen im Einklang mit der besonderen Lebensweise dieser Kinder zu suchen, um gleichzeitig mit der Erhaltung ihrer Kultur deren gleichberechtigten Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung sicherzustellen.

Artikel 14 des Rahmenübereinkommens

Unterrichten von und Unterricht in den Minderheitensprachen

Empfehlungen der beiden vorhergehenden Überwachungszyklen

104. In den vorhergehenden Überwachungszyklen wurden die zuständigen Behörden angehalten, ihre Bemühungen zur Förderung der Mehrsprachigkeit durch die Harmonisierung der Kriterien für den Sprachenunterricht in der obligatorischen Schulzeit fortzusetzen. Weiter wurden sie aufgefordert, das bestehende Angebot an Wahlfachkursen für Italienisch ausserhalb der Gebiete, in denen diese Sprache traditionell gesprochen wird, zu ergänzen. In diesem Zusammenhang wurden zusätzliche Massnahmen befürwortet, um mehr statistische Daten zum Sprachkursangebot und zur konkreten Nutzung dieses Angebots zu sammeln.

Es geht hier um die Harmonisierung des Sprachenunterrichts an sich für die obligatorische Schulzeit und nicht um die Harmonisierung der «*Kriterien für den Sprachenunterricht*».

Gegenwärtige Situation

105. Der Beratende Ausschuss stellt mit Befriedigung fest, dass alle Kinder, die einer sprachlichen Minderheit angehören, unabhängig von ihrem Wohnkanton die Möglichkeit haben, im Rahmen des Primar- und Sekundarschulunterrichts ihre Sprache zu erlernen und eine weitere Amtssprache des Bundes als Zweit- oder Drittsprache zu erwerben. Zudem ist die Förderung der Mehrsprachigkeit neu Teil der harmonisierten Lehrpläne (vgl. Kommentar zu Artikel 12 oben).

In der Schweiz kann man nicht wie oben erwähnt von «harmonisierten Lehrplänen» sprechen. Es handelt sich um Lehrpläne *nach Sprachregion*.

106. Den Behörden zufolge dürfte sich bezüglich des Italienischunterrichts ausserhalb der angestammten Verbreitungsgebiete mit dem Inkrafttreten des *HarmoS-Konkordats* 2009 in den Kantonen etwas tun. Das Konkordat sieht vor, dass während der obligatorischen Schulzeit

ein Unterricht in einer dritten Landessprache, wozu Italienisch gehört, angeboten werden muss. Mehrere Kantone (Freiburg, Schaffhausen, Glarus, Genf und Zürich) haben ihr Angebot an Italienischkursen auf der Sekundarstufe verbessert. Demgegenüber bedauert der Ausschuss den Mangel an statistischen Daten zum Italienischunterricht ausserhalb der Kantone Tessin und Graubünden. Dies verunmöglicht es den Behörden, die Bedürfnisse der italienischsprachigen Gemeinschaft ausserhalb der Gebiete, in denen diese Sprache traditionell gesprochen wird, zuverlässig beurteilen zu können.

Hier ist zu präzisieren, dass gemäss HarmoS-Konkordat ein *bedarfsgerechtes* Angebot an *fakultativem* Unterricht in einer dritten Landessprache während der obligatorischen Schulzeit auf der Sekundarstufe I angeboten werden muss.

Was die Daten zum Italienischunterricht ausserhalb der Kantone Tessin und Graubünden betrifft, ist anzumerken, dass die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) bei den Kantonen Informationen über den fakultativen Unterricht einer dritten Landessprache erhebt (Quelle: <http://www.edk.ch/dyn/15180.php>).

107. Vertreter der italienischsprachigen Gemeinschaft sind der Ansicht, dass das Angebot an Italienischunterricht nicht immer der Nachfrage entspricht, weil das *HarmoS*-Konkordat lediglich fakultativen Unterricht vorsieht. Daher prüft diese Gemeinschaft derzeit, ob das Sprachengesetz (SpG) eine ausreichende Rechtsgrundlage bietet, um von der öffentlichen Hand ein zweisprachiges Unterrichtsangebot für Italienischsprachige zu fordern.

Empfehlung

108. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf, den Bedarf an Sprachkursangeboten der Angehörigen der italienischen Sprachminderheit mit geeigneten Mitteln zu identifizieren, um diesem insbesondere ausserhalb der angestammten Verbreitungsgebiete besser zu entsprechen.

Im Rahmen einer Tagung, die das Bundesamt für Kultur des EDI und die Direktion für Völkerrecht des EDA am 9. Dezember 2013 zum Thema Sprachminderheiten in der Schweiz organisieren werden, lautet ein Diskussionsthema «Wird der Italienischunterricht in der Schweiz als Stiefkind behandelt?» zu erwähnen. Die in diese Thematik involvierten Akteure wurden zu einer entsprechenden Diskussion eingeladen.

Unterrichtssprachen in Primarschulen der zweisprachigen Kantone

Empfehlungen der beiden vorhergehenden Überwachungszyklen

109. In den vorhergehenden Überwachungszyklen wurden die Behörden ersucht, bei individuellen Entscheiden flexibel zu bleiben, um den Kindern den Besuch des Unterrichts in der andern, von einer Nachbargemeinde angebotenen Amtssprache zu ermöglichen, und die Bemühungen um eine Förderung der Mehrsprachigkeit im Bildungsbereich fortzusetzen.

Gegenwärtige Situation

110. Der Beratende Ausschuss begrüsst die Eröffnung zweisprachiger Klassen in mehreren Kantonen. Er konnte sich anlässlich seines Besuchs in Biel/Bienne (Kanton Bern) von der Wichtigkeit der Einführung eines zweisprachigen Unterrichts ab dem Kindergarten zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses zwischen Angehörigen unterschiedlicher nationaler Minderheiten überzeugen. Er weist auch darauf hin, dass der Bund den Kantonen Bern, Freiburg und Wallis nach dem Sprachengesetz (SpG) zusätzliche Finanzhilfen für die Förderung der Zweisprachigkeit im Rahmen der Lehrkräfteausbildung gewährt.

111. Zudem hat der Beratende Ausschuss von den Behörden erfahren, dass das Territorialitätsprinzip flexibel angewendet wird und dass seit dem letzten Überwachungszyklus keine Meldung eingegangen ist, wonach Kindern der Besuch des

Unterrichts in der andern, von einer Nachbargemeinde angebotenen Amtssprache verwehrt worden wäre.

Empfehlungen

112. Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden der zweisprachigen Kantone, ihre Anstrengungen zugunsten der Zweisprachigkeit im Bildungsbereich fortzuführen.

Unterrichtssprachen an den Primarschulen des Kantons Graubünden

Empfehlungen der beiden vorhergehenden Überwachungszyklen

113. In den vorhergehenden Überwachungszyklen wurden die Behörden ersucht, ihre Bemühungen zur Stärkung der Position des Italienischen und des Rätoromanischen als Unterrichtssprachen in den betreffenden Gemeinden fortzusetzen²².

Gegenwärtige Situation

114. Der Beratende Ausschuss nimmt die Schlussfolgerungen des Sachverständigenausschusses der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen zur Kenntnis, wonach der Unterricht in Rätoromanisch zufriedenstellend gesichert und die Position des Italienischen im Kanton Graubünden insgesamt gut ist.

115. Aus dem Staatenbericht geht weiter hervor, dass in Absprache mit der rätoromanischen Minderheit zusätzliche Mittel bereitgestellt wurden, um den Unterricht des Rätoromanischen in der Schule zu stärken. Ausserdem wurden in mehreren Gemeinden zweisprachige Schulen (rätoromanisch/deutsch) eröffnet. Zwei deutschsprachige Gemeinden haben beschlossen, Italienisch als Zweitsprache anzubieten.

116. Nach Angaben der Vertreter der rätoromanischen Minderheit scheint es allerdings so zu sein, dass die Regierung und das Parlament des Kantons Graubünden in Erwägung ziehen, das «Rumantsch Grischun»²³ als Unterrichtssprache einzuführen, mit dem Ziel, aktuelle und attraktive Lehrmittel für alle Unterrichtsfächer zur Verfügung zu stellen und die Präsenz des Rätoromanischen im Schriftbereich zu stärken. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass sich zahlreiche rätoromanische Gemeinden der Einführung des «Rumantsch Grischun» widersetzen, da befürchtet wird, dies könnte die Vielfalt der lokalen Idiome beeinträchtigen.

Seit Ende 2011 haben Entwicklungen stattgefunden, auf die an dieser Stelle eingegangen werden muss. Am 5. Dezember 2011 entschied die Regierung des Kantons Graubünden, dass für Schulkinder, die bisher in Rumantsch Grischun unterrichtet wurden, die Rückkehr zu einem lokalen Idiom erst nach der obligatorischen Schulzeit erfolgen kann. Mehrere Eltern haben diesen Entscheid bis vor Bundesgericht angefochten. Dieses hat die Beschwerde abgewiesen und den kantonalen Entscheid vom 12. Juli 2013 bestätigt (Urteile 2C-806/2012, 2C-807/2012).

Im Rahmen einer Tagung, die das Bundesamt für Kultur des EDI und die Direktion für Völkerrecht des EDA am 9. Dezember 2013 zum Thema Sprachminderheiten in der Schweiz organisieren werden, wird sich eine Debatte mit dem Titel «Rumantsch Grischun in der Schule: Erfolg oder Auslaufmodell?» dieser Kontroverse widmen. Die verschiedenen involvierten Akteure werden zur Diskussion eingeladen.

²² Siehe Bericht des Sachverständigenausschusses der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, 4. Überwachungszyklus, Dezember 2010, ECRML (2010)8.

²³ «Rumantsch Grischun» ist ein Prozess zur Standardisierung der rätoromanischen Schriftsprache.

117. Der Beratende Ausschuss hat im Laufe seines Besuchs auch erfahren, dass die Fusion von deutschsprachigen Gemeinden mit kleineren rätoromanischen Gemeinden dem Rätoromanischen schaden könnte. Die kantonalen Behörden haben dem Beratenden Ausschuss mitgeteilt, dass sie sich dieses Risikos bewusst sind: Sie arbeiten mit den Vertretern der Organisationen der Rätoromanischsprachigen zusammen, um die sprachlichen Implikationen solcher Projekte zu analysieren.

Zu diesem Thema ist anzumerken, dass die Regierung des Kantons Graubünden im Rahmen der Fusionspläne von deutsch- und rätoromanischsprachigen Gemeinden, namentlich im Fall Ilanz, Empfehlungen zum Schutz der Sprachminderheit abgegeben hat. Dazu gehört, dass die Schulen der einsprachigen rätoromanischen Gemeinden weiterhin auf Rätoromanisch unterrichten. Die Kinder der betreffenden Gemeinden müssen die rätoromanische Schule besuchen.

Empfehlung

118. Der Beratende Ausschuss fordert die Behörden auf sicherzustellen, dass der Beschluss betreffend die Standardisierung der rätoromanischen Sprache in enger Absprache mit den Vertretern der verschiedenen Standpunkte der rätoromanischen Minderheit gefasst wird. Darüber hinaus haben die Behörden sicherzustellen, dass das Unterrichtsangebot in rätoromanischer Sprache im Falle von Gemeindefusionen nicht eingeschränkt wird.

Artikel 15 des Rahmenübereinkommens

Vertretung von Minderheiten in der Bundesverwaltung

Empfehlungen der beiden vorhergehenden Überwachungszyklen

119. In den vorhergehenden Überwachungszyklen sollten zusätzliche Massnahmen ergriffen werden, um qualitative Daten zur Vertretung der Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung zu erheben, und die Bemühungen um eine bessere Vertretung der Sprachminderheiten auch in Kaderpositionen sollten intensiviert werden.

Gegenwärtige Situation

120. Der Beratende Ausschuss hebt hervor, dass das Sprachengesetz (SpG) für die Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung Sollwerte von 70 % Deutsch, 22 % Französisch, 7 % Italienisch und 1 % Rätoromanisch vorgibt. Gestützt auf dieses Gesetz wurde 2010 zudem die Stelle eines bzw. einer Delegierten für Mehrsprachigkeit geschaffen, der bzw. die für die Förderung der Kenntnis der Amtssprachen in der Bundesverwaltung und die Einhaltung der Vertretung der Sprachminderheiten zuständig ist.

Hier ist in Erinnerung zu rufen, dass es sich bei den in Artikel 7 der Sprachenverordnung (SpV) genannten Werten um Sollwerte handelt.

121. Trotz der positiven Elemente, die das Sprachengesetz (SpG) bringt, teilt der Beratende Ausschuss die Bedenken einiger seiner Gesprächspartner bezüglich der vom Eidgenössischen Personalamt erhobenen nach Sprachzugehörigkeit aufgeschlüsselten Mengendaten, weil diese die hierarchische Stellung der Angehörigen der Sprachminderheiten nicht berücksichtigen. Deshalb lässt sich nicht schlüssig nachweisen, ob die sprachliche Vertretung qualitativ ausgewogen ist. Schätzungen zufolge sind die Italienisch- und Rätoromanischsprachigen in Kaderpositionen weiterhin untervertreten. Die gleichen Gesprächspartner hegen auch Zweifel bezüglich der Unabhängigkeit der zurzeit dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) unterstellten Funktion des bzw. der Delegierten für Mehrsprachigkeit. Sie sind der Auffassung, dass diese Funktion effizienter ausgeübt werden könnte, wenn sie einem anderen Departement zugeordnet wäre. Schliesslich berichten sie von Fehlleistungen im

Vernehmlassungsprozess: So seien sie insbesondere nicht zur Schaffung des Kulturförderungsgesetzes (KFG) konsultiert worden. Der Beratende Ausschuss teilt diese Anliegen.

Seit dem Besuch des Beratenden Ausschusses in der Schweiz vom 5. bis 7. November 2012 haben hinsichtlich der Vertretung der Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung verschiedene Entwicklungen stattgefunden. Derzeit laufen Arbeiten, die demnächst abgeschlossen werden:

- Erstens wird die Umsetzung der Motion 12.3009 der Staatspolitischen Kommission des Ständerats, «Förderung der Mehrsprachigkeit», eine Revision der Sprachenverordnung (SpV), der Bundespersonalverordnung und der Mehrsprachigkeitsweisungen des Bundesrats von 2003 nach sich ziehen. Es wird darum gehen, eine ausgewogene Vertretung der Sprachgemeinschaften in allen Departementen sicherzustellen, *insbesondere bei den Führungskräften*. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe arbeitet an diesen Gesetzesänderungen, die Anfang 2014 in Kraft treten sollten.
- Am 1. August 2013 hat eine neue Delegierte für Mehrsprachigkeit ihre Tätigkeit aufgenommen. Der Posten untersteht nun direkt dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) und nicht mehr dem Eidgenössischen Personalamt. Ziel war es, die strategischen Kompetenzen des Postens zu stärken und Interessenkonflikte mit den Verantwortlichen der Human Resources zu vermeiden.
- Am 30. November 2012 verabschiedete der Bundesrat den Bericht des Eidgenössischen Personalamts (EPA) zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung von 2008 bis 2011. Dieser Bericht zeigt auf, dass die Vorgabe einer ausgewogenen sprachlichen Vertretung in der Bundesvertretung in quantitativer Hinsicht im Allgemeinen erreicht ist. Zu erwähnen ist insbesondere die wachsende französischsprachige Vertretung in der Bundesverwaltung, die sich der Zielvorgabe nähert (+0,8 % zwischen 2008 und 2011 auf 21,2 %, bei einem Sollwert von 22 %).
- Im Februar 2013 hat der Bundesrat die Zielvorgaben für die Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung aktualisiert. Die neuen Sollwerte lauten wie folgt:
 - Deutsch: 68,5-70,5 %
 - Französisch: 21,5-23,5 %
 - Italienisch: 6,5-8,5 %
 - Rätoromanisch: 0,5-1,0 %

Mit der Behauptung: «Schliesslich berichten sie von Fehlleistungen im Vernehmlassungsprozess: So seien sie insbesondere nicht zur Schaffung des Kulturförderungsgesetzes (KFG) konsultiert worden» sind die betroffenen Bundesämter nicht einverstanden. Für Vernehmlassungsprozesse im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren gelten strenge Regeln, die namentlich für das KFG eingehalten wurden.

Empfehlung

122. Der Beratende Ausschuss wiederholt seine Empfehlung, wonach qualitative Daten zur Vertretung der Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung erhoben werden sollten. Er ersucht die Behörden, entschlossener Massnahmen zu ergreifen, damit das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG) regelmässig überwacht wird und Anpassungen beantragt werden, um allfällige Lücken oder Schwachstellen in der Vertretung der Sprachminderheiten auch in Kaderpositionen zu beheben.

Angesichts der Entwicklungen seit November 2012 erübrigt sich diese Empfehlung nun teilweise. Sie sollte deshalb angepasst werden.

Mitwirkungsmechanismen für Fahrende*Empfehlungen der beiden vorhergehenden Überwachungszyklen*

123. In den vorhergehenden Überwachungszyklen wurden die Behörden ersucht, den Auftrag der Stiftung dahingehend zu revidieren, dass deren Kompetenzen gestärkt und mögliche Formen einer zusätzlichen finanziellen Unterstützung geprüft werden. Zudem sollten auf kantonaler und interkantonaler Ebene systematischere Verfahren zur Anhörung von Fahrenden eingeführt werden.

Gegenwärtige Situation

124. Der Beratende Ausschuss begrüsst die Anerkennung der Dachorganisation der Fahrenden (Radgenossenschaft der Landstrasse) und der Stiftung durch die Behörden als Mechanismen zur Anhörung der Fahrenden und würdigt die gute Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren. Auch stellt er mit Genugtuung fest, dass mehrere Kantone seit seinem vorherigen Gutachten gemischte Arbeitsgruppen bestehend aus Vertretern der öffentlichen Hand und der Fahrenden eingesetzt haben, um Probleme im Zusammenhang mit den Standplätzen und dem Schulbesuch der Kinder zu erörtern. Zudem begrüsst er die neuen Möglichkeiten zur Stärkung der Befugnisse der Stiftung, die sich durch das Kulturförderungsgesetz ergeben, und er hofft, dass die Behörden rasch die notwendigen Beschlüsse zur Konkretisierung dieser neuen Kompetenzen ergreifen werden, um nachhaltige Lösungen für die Bedürfnisse der Fahrenden namentlich im Bereich der Standplätze zu finden (vgl. auch Stellungnahme zu Art. 5 oben).

Was die Anstrengungen der Kantone zum Einbezug der Fahrenden bei der Schaffung neuer Stand- und Durchgangsplätze betrifft, sind verschiedene Beispiele erwähnenswert: Im *Kanton Solothurn* ist die «Radgenossenschaft der Landstrasse» in einer Arbeitsgruppe vertreten, und der *Kanton Zürich* baut derzeit eine Stelle auf, die für Fragen im Zusammenhang mit den Fahrenden zuständig sein wird. Der *Kanton Graubünden* organisiert ebenfalls regelmässig Gespräche mit den Vertretern der verschiedenen Stand- und Durchgangsplätze auf seinem Gebiet, um die aktuelle Situation und die Bedürfnisse zu analysieren.

125. Der Beratende Ausschuss bedauert jedoch, dass zehn Jahre nach Veröffentlichung des ersten Berichts der Stiftung über die Situation der Fahrenden noch kein solcher Anhörungsmechanismus auf interkantonaler Ebene geschaffen wurde und dass auf der Ebene der Kantone lediglich eine kleine Anzahl derartiger Mechanismen besteht. Er stellt mit Besorgnis fest, dass der bisher fehlende politische Wille auf interkantonaler Ebene die angemessene Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse dieser Gemeinschaft verhindert und die Suche nach Lösungen für das Problem des alarmierenden Mangels an Stand- und Durchgangsplätzen zweifellos verzögert hat.

Zum «alarmierenden» (fr: «criant») Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen siehe Ausführungen im Abschnitt «Umgehendes Handeln ist in folgenden Bereichen erforderlich» mit Erklärungen und Berichtigungsvorschlag für die falsche französische Übersetzung des englischen Begriffs «serious».

Ein interkantonaler Anhörungsmechanismus besteht über den Stiftungsrat von «Zukunft für Schweizer Fahrende». Die Fahrenden sind im Stiftungsrat vertreten und können diese Plattform nutzen, um ihre Bedürfnisse, insbesondere im Bereich der Stand- und Durchgangsplätze, bei den ebenfalls im Stiftungsrat vertretenen Kantonen einzubringen.

Empfehlungen

126. Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden, alle durch das Kulturförderungsgesetz gebotenen Möglichkeiten zur Erweiterung der Befugnisse und zur Konsolidierung der Finanzstruktur der Stiftung zu prüfen. Zudem sind gezieltere Massnahmen zu ergreifen, um Mechanismen zur Anhörung der Fahrenden auf interkantonaler Ebene und in sämtlichen Kantonen zu schaffen.

Artikel 17 und 18 des Rahmenübereinkommens

Auswirkung der geltenden bilateralen Abkommen auf die Fahrenden

Empfehlungen der beiden vorhergehenden Überwachungszyklen

127. In den vorhergehenden Überwachungszyklen wurden die Behörden ersucht, verschiedene Mittel zur Verbesserung der Lage der Schweizer Fahrenden, die ihre nomadische Lebensform in den angrenzenden EU-Ländern pflegen möchten, zu prüfen.

Gegenwärtige Situation

128. Der Beratende Ausschuss stellt mit Befriedigung fest, dass die Fahrenden aufgrund der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU seit 2008 über die gleichen Rechte bezüglich Aufenthalt und Erwerbstätigkeit insbesondere im Bereich des Reisengewerbes verfügen, wie EU-Staatsangehörige in der Schweiz.

III. Schlussbemerkungen

129. Der Beratende Ausschuss ist der Ansicht, dass die vorliegenden Schlussbemerkungen als Grundlage für die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Ministerkomitees zur Schweiz dienen könnten.

Positive Entwicklungen nach zwei Überwachungszyklen

130. Die Schweiz vertritt weiterhin eine konstruktive Haltung gegenüber dem Rahmenübereinkommen und dessen Überwachungssystem und hat ihre integrierende Auslegung des persönlichen Geltungsbereichs des Rahmenübereinkommens beibehalten.

131. Die Schweizer Regierung hat mehrere Initiativen für rechtliche und institutionelle Reformen zum Schutz der nationalen Minderheiten ergriffen. Seit dem vorhergehenden Überwachungszyklus sind zwei für die Angehörigen nationaler Minderheiten besonders wichtige Gesetze verabschiedet worden.

132. Die Schweiz hat im Jahr 2011 das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) geschaffen, das die Umsetzung internationaler

Menschenrechtsverpflichtungen der Schweiz auf allen Stufen des Staatswesens fördern und erleichtern soll.

133. Das Bundesgesetz über die Kulturförderung bietet eine solide Rechtsgrundlage für die Gewährleistung der weiteren öffentlichen Subventionierung der Vereinigungen der Fahrenden und gibt diesen dank der neuen Aufsichtsfunktionen der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» mehr Möglichkeiten, auf Entscheide in Fragen, die für sie von Interesse sind, einzuwirken.

Zu dieser Frage wird auf die Ausführungen zu Ziffer 44 verwiesen. Artikel 17 des neuen Bundesgesetzes über die Kulturförderung (KFG) gibt den Fahrenden nicht unbedingt mehr Handlungsmöglichkeiten, dürfte aber die Rolle der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» stärken. Es geht dabei aber nicht um eine «Aufsichts»-, sondern eher um eine Koordinationsfunktion.

134. Durch das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG) wird der Rechtsrahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit und zur Förderung der Verwendung der vier Amtssprachen des Bundes weiter ausgebaut. Das Gesetz sichert die Gleichstellung des Deutschen, Französischen und Italienischen und einen sehr hohen Schutz des Rätoromanischen. Die Förderung der Mehrsprachigkeit ist neu Teil der harmonisierten Lehrpläne.

135. Die Schweiz unternimmt weiterhin erhebliche Anstrengungen im Bereich des Unterrichtens von und des Unterrichts in den Minderheitensprachen und hat kürzlich den Sprachaustausch ausgebaut, um das gegenseitige Verständnis im Land insbesondere in den Bildungseinrichtungen zu fördern. Das Angebot an Italienisch- und Rätoromanischunterricht ist nach wie vor zufriedenstellend. Zudem haben mehrere Kantone positive Massnahmen erarbeitet, um die Mehrsprachigkeit der Lehrkräfte und der Schülerinnen und Schüler in drei Landessprachen (Deutsch, Französisch und Italienisch) zu fördern.

Die Schweiz kennt den Sprachaustausch seit Jahren. Mit dem neuen Sprachengesetz hat die Schweiz den Schwerpunkt auf diesen Austausch gelegt und diesen zu einer der obersten strategischen Prioritäten ihrer Politik zur Förderung der Mehrsprachigkeit gemacht.

Verbleibende Problembereiche nach zwei Überwachungszyklen

136. Die Gesamtsituation der Fahrenden gibt noch immer Anlass zu ernsthafter Besorgnis, da das Problem des Mangels an Stand- und Durchgangsplätzen innerhalb von zehn Jahren nur teilweise gemildert wurde. Die Zahl der Standplätze hat sich nicht wesentlich erhöht und die Situation bei den Durchgangsplätzen hat sich weiter verschlechtert.

In dieser Frage wird auf die Stellungnahme zu Ziffer 48 verwiesen. Die Gesamtzahl der *Durchgangsplätze* ist zwar zurückgegangen, nicht aber die Zahl der Wohnwagenplätze, da die neuen Plätze im Allgemeinen grösser sind als die aufgelösten.

137. Es wird über generell diskriminierende Verhaltensweisen, darunter Fälle von Intoleranz gegenüber gewissen Gruppen berichtet, und die Häufigkeit der öffentlichen Bekundungen von Intoleranz seitens gewisser politischer Parteien hat im Zuge der Volksinitiative gegen den Bau von Minaretten von 2009 zugenommen.

138. Die Umsetzung des Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG) bietet immer noch Probleme in Bezug auf die italienisch- und rätoromanischsprachigen Bundesangestellten, die in den Kaderpositionen weiterhin untervertreten sind.

Zu dieser Frage siehe Ausführungen zur Zusammenfassung auf Seite 1. Der in der französischen Fassung verwendete Begriff «*toujours*» (immer/ immer noch), welcher sich aus einer unpräzisen Übersetzung aus dem englischen Originaltext ins Französische ergibt, muss zwecks Präzisierung durch den Begriff «*encore*» (noch) im Sinne von « La mise en œuvre de la loi sur les langues (LLC) et la compréhension entre les communautés linguistiques fait encore problème [...] » (Die Umsetzung des Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG) bietet immer noch Probleme ...) ersetzt werden.

139. Es werden nur wenige Fälle von Diskriminierung gemeldet, was darauf hindeutet, dass die schweizerische Gesellschaft nur unzureichend über die einschlägigen Rechtsvorschriften und die bestehenden Rechtsmittel Bescheid weiss. Ein allgemeines Antidiskriminierungsgesetz ist unabdingbar.

Zur Frage der Entwicklungen und allfälligen Perspektiven in diesem Bereich siehe Ausführungen zu Ziffern 33 und 36.

140. Die finanziellen und personellen Mittel der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» reichen noch immer nicht aus, um das Problem des Mangels an Stand- und Durchgangsplätzen einer Lösung zuzuführen.

141. Es besteht kein wirksames Anhörungsverfahren auf interkantonalen Ebene, und die Anhörungen auf dieser Ebene reichen nicht aus, um die Anliegen der Fahrenden den verschiedenen lokalen Behörden, die sich mit Fragen zu dieser Minderheit befassen, zur Kenntnis zu bringen. Die gesellschaftliche Akzeptanz der Lebensweise der Fahrenden könnte verbessert werden. Zudem gibt es Hinweise dafür, dass der Bildungszugang der Kinder von Fahrenden, die eine nomadische Lebensweise pflegen, nicht korrekt gewährleistet ist, wenn diese mit ihren Eltern unterwegs sind.

Zur Frage eines interkantonalen Anhörungsverfahrens für die Fahrenden siehe Ausführungen zu Ziffer 125.

Empfehlungen

142. 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 ersucht, folgende Massnahmen zu ergreifen, um die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zu verbessern.

Umgehendes Handeln ist in folgenden Bereichen erforderlich ²⁴

➤ **Der Beratende Ausschuss appelliert erneut an die Behörden, den alarmierenden Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende möglichst rasch zu beheben. Ein entschlossenes Handeln ist notwendig, um alle Akteure auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene nachdrücklich dazu anzuhalten, die Probleme der Fahrenden im Rahmen der nationalen Raumordnungspläne vordringlich anzugehen. Des Weiteren sind erneuerungsbedürftige Plätze zu sanieren und Sensibilisierungsmassnahmen in der Öffentlichkeit, bei den Gemeinden und bei den privaten Grundeigentümern durchzuführen, um spontane Halte zu begünstigen;**

Die Schweizer Behörden sind sich der Schwierigkeiten bewusst, mit denen die Fahrenden konfrontiert sind, und suchen aktiv nach Lösungen. Tatsächlich besteht ein *ernsthafter*

²⁴ Die Empfehlungen sind in der Reihenfolge der entsprechenden Artikel des Rahmenübereinkommens aufgeführt.

Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen. In der englischen Originalversion des dritten Gutachtens ist entsprechend die Rede von einem «*severe shortage of stopping places and transit sites*». Diesen Mangel als «*criant*» zu bezeichnen, wie dies in der französischen Formulierung der Fall ist, wäre jedoch nicht treffend. Die französische Übersetzung dieses Begriffs ist somit falsch und muss berichtigt werden.

Die Bedürfnisse der Fahrenden sind im Übrigen in der Richtplanung *der Kantone* zu berücksichtigen. Da die Raumplanung den Kantonen obliegt (Art. 75 Abs. 1 BV), gibt es keine «nationalen» Nutzungspläne. Die Landesregierung nimmt jedoch zum Zeitpunkt der Bewilligung der kantonalen Nutzungspläne eine wichtige Rolle wahr, indem sie die Kantone auf die Bedürfnisse der Fahrenden hinweist.

➤ **Der Beratende Ausschuss appelliert an die Behörden, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um Rassismus in all seinen Ausprägungen zu bekämpfen, sämtliche Formen von Intoleranz einschliesslich im politischen Diskurs und im Internet unverzüglich und öffentlich zu verurteilen, und sich für die Förderung von Vielfalt und Toleranz in der Schweizer Gesellschaft einzusetzen;**

Wie unter Ziffer 68 erklärt setzen sich die Schweizer Behörden für eine verstärkte Integration der ausländischen Bevölkerung ein. Sie engagieren sich auch für ein harmonisches Zusammenleben zwischen Menschen unterschiedlicher Glaubensrichtungen und Kulturen und versuchen zudem, sämtliche Formen von Diskriminierung und Intoleranz zu verhindern.

➤ **Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden nachdrücklich, verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um die im Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG) verankerten Verpflichtungen hinsichtlich der sprachlichen Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten vollumfänglich umzusetzen, mit dem Ziel, die Gleichstellung der Amtssprachen voll und ganz zu verwirklichen und den Angehörigen sprachlicher Minderheiten den Gebrauch ihrer eigenen Sprache innerhalb der Bundesverwaltung und eine wirkungsvolle und proportionale Vertretung in den Verwaltungsstrukturen zu ermöglichen.**

Wie unter den Ziffern 87 und 121 ausgeführt ist diese Empfehlung zum Teil nicht mehr aktuell, da sie die Entwicklungen nicht berücksichtigt, die sich seit November 2012 in der Frage der Vertretung der Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung vollzogen haben. Sie sollte deshalb entsprechend angepasst werden.

Ausserdem sollte aufgrund des institutionellen Rahmens in der Schweiz besser von *tatsächlicher* Gleichstellung gesprochen werden als wie oben davon, dass diese «*voll und ganz*» verwirklicht wird. Denn einerseits ist Rätoromanisch eine Teilamtssprache des Bundes, weshalb die Angehörigen dieser Sprachminderheit in der Bundesverwaltung keinen Anspruch darauf haben, diese als Arbeitssprache zu benützen. Andererseits legt die Sprachenverordnung (SpV) fest, welche Anteile für eine angemessene Vertretung der Sprachgemeinschaften erreicht werden müssen.

Weitere Empfehlungen²⁵

➤ Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden, die Bevölkerung vermehrt über die möglichen Rechtsbehelfe gegen Diskriminierung aufzuklären. Wichtig ist namentlich, dass besonders diskriminierungsgefährdete Personen umfassend über ihre Rechte und die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel informiert sind;

➤ Der Beratende Ausschuss ruft die Behörden auf, ihre Haltung bezüglich eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes zu revidieren und zur Überwachung der Situation mit der systematischen Datenerhebung über Diskriminierung fortzufahren;

Derzeit läuft eine Studie zur Wirksamkeit der verschiedenen Rechtsinstrumente gegen Diskriminierung. Überlegungen zu einem allfälligen umfassenden Antidiskriminierungsgesetz können erst erfolgen, wenn diese Studie vorliegt. Zur Frage der Entwicklungen und allfälligen Perspektiven in diesem Bereich siehe Ausführungen zu Ziffern 33 und 36.

➤ Der Beratende Ausschuss bekräftigt seine Forderung an die Behörden, die öffentliche Finanzhilfe an die Vereinigungen der Fahrenden, insbesondere an die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», deutlich zu erhöhen, damit diese über genügend Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die neuen Möglichkeiten, die sich durch das Kulturförderungsgesetz (KFG) ergeben, das unter anderem bezweckt, den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen. Auf kantonaler und interkantonalen Ebene sind wirksame Mechanismen zur Anhörung dieser Personen zu schaffen und anzuwenden;

➤ Der Beratende Ausschuss empfiehlt den Behörden, ihre Anstrengungen zur Sensibilisierung der Bevölkerung für die traditionelle Lebensweise der Fahrenden zu verstärken und den interkulturellen Dialog zu unterstützen, um gegenseitiges Verständnis, Vertrauen und die Akzeptanz der Traditionen, Kultur und Lebensweise dieser Gemeinschaft zu fördern;

➤ Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden, die Medien der Sprachminderheiten weiterhin aktiv zu unterstützen und dabei den Bedürfnissen der italienischsprachigen Gemeinschaft und der rätoromanischen Sprachminderheit besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Er ermutigt die Behörden zudem, den Zugang der Fahrenden zu den Medien durch geeignete Massnahmen zu erleichtern und die Förderung von Toleranz und kultureller Vielfalt in den Medien zu unterstützen;

Zu dieser Frage siehe Ausführungen zu Ziffer 81.

Wie in den Ausführungen zu Ziffer 81 dargelegt sollte einerseits die Textstelle «Er ermutigt die Behörden zudem, den Zugang der Fahrenden zu den Medien *durch geeignete Massnahmen* zu erleichtern[...]» geändert werden, da es aufgrund der geltenden Gesetzesgrundlagen nicht möglich ist, den Rundfunkveranstaltern neue Massnahmen in dieser Richtung vorzuschreiben. Diese Stelle sollte inhaltlich abgeschwächt werden, etwa mit einer Formulierung wie: «Er ermutigt die Behörden auch, Möglichkeiten für einen besseren Zugang der Fahrenden zu den Medien *in Erwägung zu ziehen* [...]».

Die Textstelle «Er ermutigt die Behörden zudem, [...] die Förderung von Toleranz und kultureller Vielfalt in den Medien zu unterstützen» sollte durch «weiterhin» ergänzt werden: «Er ermutigt die Behörden zudem, [] *weiterhin* die Förderung von Toleranz und kultureller Vielfalt in den Medien zu unterstützen.»

➤ Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden, die ergriffenen Massnahmen zur Behebung der Schwierigkeiten bezüglich des Bildungszugangs der Kinder von Fahrenden, die eine nomadische Lebensweise pflegen, im Rahmen eines kontinuierlichen Dialogs mit den Vertretern dieser Minderheiten fortzusetzen und zu verstärken.

²⁵ Die Empfehlungen sind in der Reihenfolge der entsprechenden Artikel des Rahmenübereinkommens aufgeführt.