

**Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz
nationaler Minderheiten**

**Stellungnahme der Schweiz zum Gutachten des
Beratenden Ausschusses**

August 2003

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS	2
EINLEITUNG	<u>44</u>
ALLGEMEINE BEMERKUNGEN UND PRÄZISIERUNGEN	<u>55</u>
Zu Kapitel II: Allgemeine Bemerkungen	<u>55</u>
<i>Datum der Verabschiedung der neuen Bundesverfassung</i>	<u>55</u>
Zu Kapitel III: Bemerkungen zu Artikel 1-19	<u>55</u>
Zu Artikel 1	<u>55</u>
<i>Einschlägige internationale Rechtsinstrumente</i>	<u>55</u>
Zu Artikel 5	<u>66</u>
<i>Die Schweiz als pluralistische Gemeinschaft</i>	<u>66</u>
<i>Anwendbare Bestimmungen im sprachlichen Bereich</i>	<u>66</u>
Diese Aufzählung ist durch den schon erwähnten Artikel 4 BV zu ergänzen...	<u>66</u>
Zu Artikel 9	<u>77</u>
<i>Sendedauer der rätoromanischen Radioprogramme</i>	<u>77</u>
Zu Artikel 12	<u>77</u>
<i>Zweitsprachenunterricht an den Schulen</i>	<u>77</u>
BEMERKUNGEN ZU DEN ZENTRALEN FESTSTELLUNGEN UND BEMERKUNGEN DES BERATENDEN AUSSCHUSSES	<u>77</u>
Zu Artikel 3	<u>77</u>
<i>Persönlicher Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens</i>	<u>77</u>
Zu Artikel 4	<u>99</u>
<i>Garantien gegen Diskriminierung</i>	<u>99</u>
<i>Statistische Angaben über eingeleitete Verfahren und über Verurteilungen wegen Diskriminierung</i>	<u>1114</u>
Zu Artikel 5	<u>1212</u>
<i>Erhaltung und Pflege von Kultur und Identität der Gemeinschaft der Fahrenden</i>	<u>1212</u>
Stand- und Durchgangsplätze	<u>1212</u>
Reisengewerbe	<u>1313</u>
Schulische Integration von Kindern von Fahrenden	<u>1313</u>
Zu Artikel 6	<u>1414</u>
<i>Massnahmen zur Förderung der Toleranz gegenüber Fahrenden</i>	<u>1414</u>
<i>Volksabstimmungen über Einbürgerungsgesuche</i>	<u>1414</u>

Zu Artikel 9.....	<u>1616</u>
<i>Unterstützung der rätoromanischen Printmedien.....</i>	<u>1616</u>
Zu Artikel 10	<u>1717</u>
<i>Verwendung des Italienischen im Verkehr zwischen Privatpersonen und den Bundesbehörden.....</i>	<u>1717</u>
<i>Verwendung einer Minderheitensprache im Verkehr zwischen Privatpersonen und Verwaltungsbehörden innerhalb des Kantons.....</i>	<u>1818</u>
Zu Artikel 11	<u>1919</u>
<i>Für die Öffentlichkeit sichtbare Schilder, Aufschriften und andere Mitteilungen privater Art.....</i>	<u>1919</u>
Zu Artikel 12	<u>1919</u>
<i>Förderung des Wissens über Geschichte und Anliegen der jüdischen Gemeinschaft sowie über antisemitische Erscheinungen.....</i>	<u>1919</u>
<i>Förderung des Wissens über Sprache und Kultur der Fahrennden.....</i>	<u>2020</u>
Zu Artikel 13	<u>2020</u>
<i>Unterrichtssprache an Privatschulen.....</i>	<u>2020</u>
Zu Artikel 14	<u>2121</u>
<i>Möglichkeit des Schulbesuchs in einer Minderheitensprache ausserhalb des angestammten Gebiets</i>	<u>2121</u>
<i>Bestimmung der Unterrichtssprache in den öffentlichen Primarschulen der Bündner Gemeinden</i>	<u>2222</u>
Zu Artikel 15	<u>2323</u>
<i>Massnahmen zur Sicherstellung einer gleichmässigen Beteiligung der verschiedenen Sprachgebiete am Wirtschaftsleben.....</i>	<u>2323</u>
<i>Mitwirkungsmechanismen für die Fahrennden.....</i>	<u>2424</u>

EINLEITUNG

Der Beratende Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten verabschiedete sein Gutachten über die Schweiz am 20. Februar 2003 und überwies es noch am gleichen Tag an den Ministerrat. Das Gutachten wurde am 14. März 2003 der Schweiz zur Stellungnahme zugestellt.

Mit der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (Rahmenübereinkommen) bekräftigte die Schweiz ihre Überzeugung, dass die Achtung der Minderheiten einen integralen Bestandteil des Schutzes der Menschenrechte bildet und deshalb nicht nur eine innere Angelegenheit der einzelnen Staaten ist. Daher braucht es nach Meinung der Schweiz weiterhin einen offenen und konstruktiven Dialog mit den Gremien, die mit der Umsetzung des Rahmenübereinkommens beauftragt sind, d.h. mit dem Beratenden Ausschuss und dem Ministerrat des Europarats.

Die Schweiz hat das Gutachten des Beratenden Ausschusses zur Schweiz mit grossem Interesse zur Kenntnis genommen. Die darin enthaltenen Feststellungen und Bemerkungen zeigen, dass der Ausschuss die Situation der Minderheiten in der Schweiz seriös geprüft hat, und die Schweiz schätzt die ihr eingeräumte Möglichkeit, zum Gutachten Stellung zu nehmen.

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

- Politische Direktion des Departements für auswärtige Angelegenheiten
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
- Fachstelle für Rassismusbekämpfung
- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
- Bundesamt für Kultur
- Bundesamt für Statistik
- Bundesamt für Justiz
- Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung
- Bundesamt für Flüchtlinge
- Eidgenössische Ausländerkommission
- Eidgenössisches Personalamt
- Bundesamt für Kommunikation
- Staatssekretariat für Wirtschaft

Die Kantone Bern, Freiburg, Graubünden und Wallis und die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren wurden ebenfalls eingeladen, Stellung zu nehmen.

Die Stellungnahme wurde wie bereits der Erste Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens und die ergänzenden Informationen zum Ersten Bericht in den drei wichtigsten Amtssprachen der Schweiz verfasst (Deutsch, Französisch und Italienisch). Das in Französisch und Englisch verfasste Gutachten des Beratenden Ausschusses wurde von der Bundesverwaltung ins Deutsche und Italienische übersetzt. Alle Dokumente werden auf der Website der Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten veröffentlicht und können dort von einem breiten Publikum eingesehen werden.

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN UND PRÄZISIERUNGEN

Zu Kapitel II: Allgemeine Bemerkungen

Datum der Verabschiedung der neuen Bundesverfassung

In Ziffer 11 der Stellungnahme schreibt der Beratende Ausschuss, die neue Bundesverfassung sei "*im Dezember 1998*" verabschiedet worden.

Der Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung wurde zwar am 18. Dezember 1998 verabschiedet, doch die Volksabstimmung folgte erst vier Monate später: Die Bundesverfassung wurde am 18. April 1999 von Volk und Ständen angenommen und trat am 1. Januar 2000 in Kraft.

Zu Kapitel III: Bemerkungen zu Artikel 1-19

Zu Artikel 1

Einschlägige internationale Rechtsinstrumente

In Ziffer 14 der Stellungnahme hält der Beratende Ausschuss fest, dass "*die Schweiz ein breites Spektrum an einschlägigen internationalen Rechtsinstrumenten ratifiziert hat.*"

Wir möchten darauf hinweisen, dass die Schweiz mit Schreiben vom 2. Juni 2003 an den Generalsekretär der Vereinten Nationen erklärt hat, dass sie die Zuständigkeit des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) für die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen im Sinne von Artikel 14 Absatz 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung anerkennt, das am 21. Dezember 1965 in New York verabschiedet wurde.

Zu Artikel 5

Die Schweiz als pluralistische Gemeinschaft

In Ziffer 29 und 30 der Stellungnahme schreibt der Beratende Ausschuss, die Schweizerische Eidgenossenschaft bestehe *"aus verschiedenen Gemeinschaften, und zwar sowohl sprachlich und kulturell wie auch religiös. Dieses Land präsentiert sich infolgedessen als pluralistische Gemeinschaft, deren Minderheiten nicht eindeutig identifiziert werden können. [...] In Anbetracht dieser pluralistischen Realität sieht die Bundesverfassung keine spezifische Bestimmung zum Schutz der Minderheiten als solche vor."*

Diese Äusserung ist zu präzisieren: In der Schweiz wird jede kulturelle und sprachliche Gemeinschaft als konstituierendes Element des Schweizer Volks und des Schweizer Bundesstaats angesehen, wobei alle kulturellen Gemeinschaften und Sprachgemeinschaften gleichberechtigt sind. Die Schweiz verfolgt damit einen dynamischen Ansatz, der über die Dialektik zwischen Mehrheit und Minderheit hinaus nicht nur darauf abzielt, das Gleichgewicht zu wahren, sondern auch die Verständigung und den Austausch zwischen den verschiedenen Gemeinschaften fördern soll.

Diese Auffassung findet sich zuerst einmal in der Präambel der Bundesverfassung (BV): *"Das Schweizervolk und die Kantone, [...] im Willen, in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung ihre Vielfalt in der Einheit zu leben, [...] geben sich folgende Verfassung"*. Zudem soll die Eidgenossenschaft gemäss Artikel 2 Absatz 2 BV insbesondere *"den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes"* fördern. Erwähnt sei auch Artikel 4 BV, der wie folgt lautet: *"Die Landessprachen sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch."* Wie der Bundesrat in seiner Botschaft über eine neue Bundesverfassung festhielt, sind die Landessprachen *"ein bedeutsames konstituierendes Element des schweizerischen Bundesstaates: die Nennung der Sprache als dem wichtigsten Kulturträger verweist auf die Gesamtheit der kulturellen Bedingungen des Staates. Als Landessprachen sind alle vier Sprachen gleichberechtigt."*¹

Anwendbare Bestimmungen im sprachlichen Bereich

In Ziffer 30 der Stellungnahme weist der Beratende Ausschuss darauf hin, dass die Bundesverfassung *"bedeutsame Bestimmungen im sprachlichen Bereich"* enthält. Laut der entsprechenden Fussnote des Gutachtens handelt es sich hierbei namentlich um *"Artikel 18, der die Sprachenfreiheit gewährleistet, und um Artikel 70 über die Regelung der Amtssprachen."*

Diese Aufzählung ist durch den schon erwähnten Artikel 4 BV zu ergänzen.

¹ Botschaft des Bundesrats vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1, 136.

Zu Artikel 9

Sendedauer der rätoromanischen Radioprogramme

In Ziffer 48 des Gutachtens schreibt der Beratende Ausschuss, dass *"das öffentliche Radio in Graubünden täglich rund zwei Stunden lang Sendungen in rätoromanischer Sprache ausstrahlt."*

In Wirklichkeit werden jeden Tag über 14 Stunden Radiosendungen in rätoromanischer Sprache ausgestrahlt. Radio Rumantsch (RR) begleitet die rätoromanische Bevölkerung also den ganzen Tag: montags bis freitags von 6 Uhr bis 21 Uhr und am Wochenende von 8 Uhr bis 21 Uhr.

Zu Artikel 12

Zweitsprachenunterricht an den Schulen

In Ziffer 61 des Gutachtens schreibt der Beratende Ausschuss: "In einigen Kantonen beginnt der obligatorische Englischunterricht jetzt früher als der Unterricht in einer zweiten Landessprache."

In Wirklichkeit ist Appenzell Innerrhoden der einzige Kanton der Schweiz, der an seinen Schulen Frühenglisch eingeführt hat. In allen übrigen Kantonen wird als zweite Sprache immer noch eine Landessprache gelehrt.

BEMERKUNGEN ZU DEN ZENTRALEN FESTSTELLUNGEN UND BEMERKUNGEN DES BERATENDEN AUSSCHUSSES

Zu Artikel 3

Persönlicher Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens

In Ziffer 83 der Stellungnahme stellt der Beratende Ausschuss fest, *"dass es möglich wäre, den artikelweisen Einschluss von Angehörigen anderer Gruppen in den Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens ins Auge zu fassen"*, und vertritt die Ansicht, *"dass die Schweiz diese Frage im Einvernehmen mit den Betroffenen prüfen sollte."*

Das Rahmenübereinkommen enthält keine Definition des Begriffs "nationale Minderheit". Gemäss dem Erläuternden Bericht zum Rahmenübereinkommen wurde beschlossen, pragmatisch vorzugehen, da man sich nicht auf eine Definition einigen konnte, der sich alle Mitgliedstaaten des Europarats anschliessen konnten. Es obliegt also den Staaten, die Gruppen zu definieren, die sie als nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens bezeichnen möchten. In Ziffer 17 des Gutachtens weist der

Beratende Ausschuss selbst darauf hin, *"dass sich die Vertragsparteien in Ermangelung einer Definition im Rahmenübereinkommen selbst Gedanken über den persönlichen Geltungsbereich machen müssen, den sie diesem Instrument in ihren Ländern einräumen."*

Die Schweiz gab bei der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens folgende Erklärung ab: *"Die Schweiz erklärt, dass in der Schweiz nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens die Gruppen von Personen sind, die dem Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons zahlenmässig unterlegen sind, die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, seit langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz pflegen und von dem Willen beseelt sind, zusammen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache."*

Diese Erklärung übernimmt verschiedene Elemente aus der Definition des Konzepts der "nationalen Minderheit" in Artikel 1 des Entwurfs des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, den die Parlamentarische Versammlung des Europarats am 1. Februar 1993 vorlegte. Sie orientiert sich zudem an Artikel 2 Absatz 1 des Entwurfs der Europäischen Konvention zum Schutz von Minderheiten, den die Europäische Kommission "Demokratie durch Recht" am 4. März 1991 verabschiedete. Die schweizerische Interpretation des Begriffs der "nationalen Minderheit" wird also von der Mehrheit der europäischen Länder geteilt. Sie liegt auch innerhalb des Ermessensspielraums, den der Beratende Ausschuss in Ziffer 18 der Stellungnahme anerkennt.

Personen oder Gruppen von Personen, die keine nationale Minderheit im Sinne der Schweizer Erklärung bilden, haben trotzdem Anspruch auf die Grundrechte und Grundfreiheiten, die ihnen die Bundesverfassung (insbesondere Art. 8: Grundsatz der Rechtsgleichheit; Art. 15: Glaubens- und Gewissensfreiheit; Art. 18: Sprachenfreiheit) und die daraus abgeleiteten Bundesgesetze sowie die Europäische Menschenrechtskonvention (insbesondere Art. 9: Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; Art. 14: Diskriminierungsverbot), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Art. 2 und 26: keine Diskriminierung bei den im Pakt verankerten Rechten; Art. 27: Recht der Minderheiten) und das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung garantieren. Dazu kommen die Garantien in den Kantonsverfassungen. Ausländerinnen und Ausländer haben jedoch im Gegensatz zu Schweizer Staatsangehörigen nicht das Recht, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen (Art. 24 Abs. 1 BV) oder die Schweiz nach Belieben zu verlassen und wieder einzureisen (Art. 24 Abs. 2 BV). Sie geniessen auch keinen Schutz vor Ausweisung und Auslieferung (Art. 25 Abs. 1 BV). In Bezug auf die Rechtsfähigkeit besteht kein Unterschied zwischen ausländischen und schweizerischen Staatsangehörigen (Art. 11 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs). Zum Schluss sei noch darauf hingewiesen, dass Ausländerinnen und Ausländer auf Bundesebene keine politischen Rechte haben (Art. 136 BV), aber in einzelnen Kantonen oder Gemeinden wahl- und stimmberechtigt sind.

Zu Artikel 4

Garantien gegen Diskriminierung

In Ziffer 85 des Gutachtens stellt der Beratende Ausschuss fest, *"dass die Schweizer Behörden die Verabschiedung einer umfassenderen Gesetzgebung gegen Diskriminierung ins Auge fassen könnten."*

In der Schweiz ergeben sich die Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot in erster Linie aus Artikel 8 BV: Absatz 1 enthält den Grundsatz, wonach alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind; Absatz 2 untersagt Diskriminierungen wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Das Diskriminierungsverbot gilt allgemein und für sämtliche Bereiche. Absatz 3 schliesslich schreibt den Grundsatz der Gleichstellung der Geschlechter ausdrücklich fest.

Die Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot sind auch in verschiedenen internationalen Rechtsinstrumenten verankert, denen die Schweiz beigetreten ist, insbesondere in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), im Pakt der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II), im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) oder im Übereinkommen Nr. 111 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Da die Schweiz ein Staat mit monistischer Tradition ist, wird ein vom Bundesrat ratifiziertes internationales Abkommen vom Tage seines Inkrafttretens an Teil der schweizerischen Rechtsordnung und erlangt sofort Gültigkeit. Im Gegensatz zu anderen Ländern braucht es in der Schweiz also kein Spezialgesetz, um internationale Rechtsnormen in das Landesrecht überzuführen. Artikel 5 Absatz 4 BV verpflichtet Bund und Kantone, das Völkerrecht zu beachten. Dieses Gebot richtet sich an alle staatlichen Organe und ergibt sich aus dem Grundsatz, dass völkerrechtliche Normen anderslautenden landesrechtlichen Normen vorgehen². Nach Artikel 191 BV sind Bundesgesetze und Völkerrecht *"für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend"*. In der Praxis stellt die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung den Schutz der durch diese internationalen Übereinkommen garantierten Grundrechte direkt und wirksam sicher.

In der Schweiz haben die zuständigen Dienststellen die Frage eines umfassenden Querschnittgesetzes zur Bekämpfung von Diskriminierungen geprüft. Aufgrund der Komplexität der Materie und im Interesse eines möglichst umfassenden und flexiblen Verbots aller Formen von Diskriminierung wurde aber der Weg über Spezialgesetze als sinnvoller angesehen. In Anwendung des in Artikel 8 BV positiv formulierten Diskriminierungsverbots wurde daher beschlossen, bereichsweise vorzugehen. Beispiele sind das Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann³ oder das vom Parlament am 13. Dezember 2002 verabschiedete Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen⁴, das voraussichtlich am 1. Januar 2004 in Kraft tritt.

² Botschaft des Bundesrats vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 134.

³ SR 151.1

⁴ Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, BBl 2002 8223. Vgl. auch die Botschaft des Bundesrats vom 11. Dezember 2000, BBl 2001 1715.

Im Übrigen enthalten verschiedene Bundesgesetze spezifische Diskriminierungsverbote für bestimmte Bereiche. Der Entwurf des Bundesgesetzes über genetische Untersuchungen beim Menschen⁵ bestimmt beispielsweise in Artikel 4: *"Niemand darf wegen seines Erbguts diskriminiert werden."* Dazu brachte der Bundesrat in seiner Botschaft vom 11. September 2002 zum Gesetzesentwurf folgende Präzisierung an: *"Das Verbot, eine Person wegen ihres Erbguts zu diskriminieren, richtet sich sowohl an die staatlichen Organe wie an die Privaten. Der Entwurf sieht keine spezielle zivil- oder strafrechtliche Regelung zum Schutz der Person vor, die eine Diskriminierung wegen ihres Erbguts geltend macht. Die eigentliche praktische Tragweite von Artikel 4 ergibt sich aus dem Zusammenspiel mit anderen gesetzlichen Bestimmungen. So würde beispielsweise ein Vertrag, der die Träger genetischer Anomalien ohne sachliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung vom Zugang zu gewissen Diensten oder Leistungen ausschliesst, Artikel 4 verletzen und wäre folglich nach Artikel 20 des Obligationenrechts (OR) ganz oder teilweise nichtig. Auch könnte eine als diskriminierend erachtete sozialversicherungsrechtliche Verfügung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde oder mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden, und zwar gestützt auf Artikel 4 und Artikel 8 BV. Im Übrigen kann Artikel 4 des Entwurfs auch im Rahmen der Auslegung der Bestimmungen über den zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz (Art. 27 und 28 ff. ZGB) Bedeutung erlangen. Schliesslich könnte die Mitteilung genetischer Daten an Dritte zu dem blossen Zweck, der betroffenen Person zu schaden, eine strafbare Handlung gegen die Ehre und den Geheim- oder Privatbereich darstellen (Art. 173 ff. StGB)."*⁶

Ein weiteres Beispiel ist Artikel 16 des Entwurfs des Bundesgesetzes über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen⁷: *"Ausländerinnen und Ausländer sind bei der Zuteilung von Organen gleich zu behandeln wie Schweizerinnen und Schweizer. Bei Ausländerinnen und Ausländern, die nicht in der Schweiz wohnhaft sind, kann auf eine Zuteilung nur verzichtet werden, wenn eine Transplantation nicht unmittelbar nötig ist, um das Leben zu erhalten."* Zu erwähnen ist ferner die Botschaft des Bundesrats zum Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin⁸, das Diskriminierungen ebenfalls ausdrücklich verbietet.

Schliesslich haben mehrere Kantone bei der Revision ihrer Kantonsverfassung Bestimmungen eingeführt, die Diskriminierungen verbieten. Beispiele dafür sind Artikel 10 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993⁹, Artikel 5 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Appenzell Innerrhoden vom 30. April 1995¹⁰, Artikel 7 der Verfassung von Republik und Kanton Tessin vom 14. Dezember 1997¹¹ oder Artikel 8 der Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg vom 24. September 2000¹².

⁵ Entwurf des Bundesgesetzes über genetische Untersuchungen beim Menschen, BBI 2002 7481.

⁶ Botschaft des Bundesrats vom 11. September 2002 zum Bundesgesetz über genetische Untersuchungen beim Menschen, BBI 2002 7361, 7396 f.

⁷ Entwurf des Bundesgesetzes über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen, BBI 2002 247.

⁸ Botschaft des Bundesrats vom 12. September 2001 betreffend das Europäische Übereinkommen vom 4. April 1997 zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin (Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin) und das Zusatzprotokoll vom 12. Januar 1998 über das Verbot des Klonens menschlicher Lebewesen, BBI 2002 271.

⁹ SR 131.212

¹⁰ SR 131.224.1

¹¹ SR 131.229

¹² SR 131.233

Statistische Angaben über eingeleitete Verfahren und über Verurteilungen wegen Diskriminierung

In Ziffer 85 der Stellungnahme hält der Beratende Ausschuss fest, "dass die Schweizer Behörden auf dem Gebiet der Diskriminierung eine systematischere Datenerhebung ins Auge fassen könnten, insbesondere hinsichtlich der Gerichtsentscheide."

Seit dem Inkrafttreten von Artikel 261^{bis} des Strafgesetzbuchs (StGB) im Jahr 1995 erfassen die Bundesanwaltschaft und, seit Januar 2000, das Bundesamt für Polizei strafbare Handlungen, die Gegenstand einer Strafklage aufgrund dieser Bestimmung sind. Strafverfahren, die zu einem Freispruch oder zur Einstellung des Verfahrens führten, werden ebenfalls berücksichtigt.

Überblick über die bisher übermittelten rechtskräftigen Urteile:

Urteile	1995-1997	1998	1999	2000	2001	2002 (provisorische Zahlen)	Total seit 1995
Antisemitismus	3	5	7	4	0	1	20
Revisionismus	4	2	3	6	2	1	18
Rassistische Schriften / Äusserungen	6	3	11	11	12	11	54
Andere Gründe	1	0	0	2	1	0	4
Einstellungen (Freispruch, Nichteintreten)	18	18	23	22	19	19	119
Total übermittelte Urteile	32	28	44	45	34	32	215

Seit 1995 wurden also 215 Entscheide im Zusammenhang mit Artikel 261^{bis} StGB erfasst (alle Instanzen zusammen).

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus erstellt gegenwärtig eine Datenbank zu den Urteilen aufgrund von Artikel 261^{bis} StGB, die demnächst öffentlich zugänglich gemacht werden soll.

Die Gesellschaft für Minderheiten in der Schweiz (GMS) und die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) erfassen zudem rassistisch oder antisemitisch motivierte Vorfälle in der Schweiz, auch wenn sie nicht unter Artikel 261^{bis} StGB fallen, und veröffentlichen eine "Chronologie über rassistische Vorfälle in der Schweiz". Quellen für diese Chronologie sind Polizeicommuqués, Medienmeldungen und die Berichte von Bundesanwaltschaft und Bundesamt für Polizei. Die Chronologie wird monatlich aktualisiert und kann auf der Website der GRA eingesehen werden¹³. Sie gibt einen ausführlichen Überblick über die Diskriminierungsfälle, ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

¹³ Chronologie der rassistischen Vorfälle in der Schweiz: <http://www.gra.ch>. Die Website enthält auch einen laufend aktualisierten Überblick über die Urteile wegen Widerhandlung gegen Artikel 261bis StGB (mit Erwägungen).

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Verbaler Rassismus	5	5	6	10	16	8	25	3	12	18	20
Verbreitung von rassistischen Schriften/Tonträgern	1	3	5	11	20	16	9	4	6	10	6
Leugnen des Holocausts	1	6	3	2	2	4	2	0	3	1	0
Rechtsextreme Aufmärsche, Auftritte, Zusammenkünfte	1	1	2	1	5	6	13	3	26	15	15
Drohungen, Belästigungen	1	5	13	13	6	3	6	5	12	2	6
Sachbeschädigungen, Sprayereien	23	4	9	10	7	10	7	12	7	8	10
Angriffe auf die körperliche Integrität	9	6	19	15	6	3	17	7	18	19	12
Brandanschläge, Schüsse	20	13	15	0	5	2	1	5	5	2	3
Diskriminierungen	1	4	6	6	6	5	4	2	3	5	4
Einbürgerungsverweigerungen	0	0	0	4	1	7	25	17	16	30	24
Behördenrassismus	1	1	7	8	6	8	2	0	3	2	7
Verschiedenes	4	5	8	14	6	8	4	4	8	8	9
Total	67	53	93	102	86	80	115	62	119	120	116

Die Website der GRA umfasst ausserdem eine Dokumentation mit einer Auswahl von kantonalen Entscheiden aufgrund von Artikel 261^{bis} StGB. Diese Dokumentation enthält eine Liste von Fällen nach Tatbestand, Schutzobjekt und geschütztem Rechtsgut.

Zu Artikel 5

Erhaltung und Pflege von Kultur und Identität der Gemeinschaft der Fahrenden

In Ziffer 88 der Stellungnahme stellt der Beratende Ausschuss fest, dass "die Hauptprobleme, mit denen sich die Fahrenden heute konfrontiert sehen, im Wesentlichen aus dem Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen, den administrativen Schwierigkeiten, die die Ausübung des Reisendengewerbes behindern, und der Einschulung der Kinder erwachsen."

Stand- und Durchgangsplätze

In Bezug auf den "*Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen*" vertritt der Beratende Ausschuss in Ziffer 88 seiner Stellungnahme die Ansicht, dass die "*betreffenden Kantone ihre Bau- und Raumplanungsgesetzgebung überdenken sollten, um sämtliche Unzulänglichkeiten, wie z.B. das Fehlen einer Bestimmung über die Schaffung von Durchgangsplätzen, in der einschlägigen Gesetzgebung oder den Flächennutzungsplänen zu beheben.*"

Wie die im Auftrag der Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende" realisierte Studie "Fahrende und Raumplanung" gezeigt hat, genügen die bestehenden raumplanerischen Instrumente, um den Bedürfnissen der Fahrenden Rechnung zu tragen, und ermöglichen es allen Kantonen, Stand- oder Durchgangsplätze zu schaffen. Die zuständigen Schweizer Behörden und die Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende" bekämpfen negative Klischees, die bisweilen die Schaffung von Stand- oder Durchgangsplätzen verhindern (vgl. Bemerkungen zu Artikel 6 des Rahmenübereinkommens, insbesondere zu Ziffer 90 der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses).

Reisengewerbe

Die *"administrativen Schwierigkeiten, die die Ausübung des Reisengewerbes behindern"*, wurden mit dem Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden¹⁴ und der entsprechenden Vollzugsverordnung¹⁵ beseitigt, die am 1. Januar 2003 in Kraft traten. Die neue Gesetzgebung gewährleistet, dass die Reisenden ihr Gewerbe in der ganzen Schweiz ausüben können, und legt die Mindestanforderungen für die Ausübung des Reisengewerbes fest. Damit wird das bisher kantonale geregelte Reisengewerbe einschliesslich der Patente und Gebühren vereinheitlicht. Wie der Beratende Ausschuss in Ziffer 89 seiner Stellungnahme festhält, sollte die vor kurzem in Kraft getretene Gesetzgebung *"die Tätigkeit der Fahrenden, die ihr Gewerbe in mehreren Kantonen ausüben, spürbar erleichtern"*.

Wie die Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende" ausdrücklich bestätigt, waren die ersten Reaktionen der Fahrenden auf die neue Gesetzgebung sehr positiv. Positiv beurteilt wird insbesondere, dass die von der zuständigen kantonalen Behörde ausgestellte Bewilligung für die Ausübung des Reisengewerbes für die ganze Schweiz gilt und fünf Jahre gültig ist.

Die Schweizer Behörden nehmen zudem Kenntnis vom Vorschlag des Beratenden Ausschusses in Ziffer 89 der Stellungnahme, dass *"die Behörden in den kommenden Jahren mit den Vertretern der Fahrenden den Vollzug dieses Gesetzes auswerten sollten, um sich seiner Wirksamkeit zu versichern."*

Schulische Integration von Kindern von Fahrenden

Die Fahrenden vertreten keine einheitliche Position in Bezug auf die schulische Integration ihrer Kinder. Die "Radgenossenschaft der Landstrasse", die Dachorganisation der Fahrenden, ist grundsätzlich zufrieden mit der heutigen Situation, in der die Kinder ihre Eltern im Sommer begleiten können und Fernunterricht erhalten. Andere Fahrende und auch die Lehrkräfte bedauern dagegen, dass viele Kinder von Fahrenden einen gewissen schulischen Rückstand aufweisen.

Vorschläge, die den Bedürfnissen der Fahrenden entsprechen, sind schwer zu realisieren, da die Fahrenden nicht immer dieselben Erwartungen an die Schule haben. Einigen Fahrenden genügt es, wenn ihre Kinder lesen, schreiben und rechnen können. Die Fahrenden sind häufig misstrauisch gegenüber der Schule, die sie als Assimilierungsinstrument empfinden. Mehr als neue gesetzgeberische Massnahmen braucht es einen Dialog, damit hier Fortschritte erzielt werden können. Man muss den Fahrenden zeigen, dass der Schulbesuch und eventuell auch eine Lehre es ihren Kindern ermöglichen, ihr Leben als Fahrende optimal zu gestalten und neue Marktlücken zu ihrem Vorteil zu nutzen.

¹⁴ SR 943.1

¹⁵ SR 943.11

Zu Artikel 6

Massnahmen zur Förderung der Toleranz gegenüber Fahrenden

In Ziffer 90 des Gutachtens vertritt der Beratende Ausschuss insbesondere die Ansicht, *"dass die Behörden bei Gemeindeabstimmungen über die Schaffung von Standplätzen nachdrücklich gegen hartnäckige Stereotypen und andere Klischees ankämpfen sollten."*

Die zuständigen Schweizer Behörden und die Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende" betrachten die Bekämpfung von Vorurteilen und die Förderung eines besseren Verständnisses zwischen Fahrenden und sesshafter Bevölkerung als Daueraufgabe. Die Stiftung beteiligt sich an mehreren Projekten im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit und vermittelt oft bei konkreten Problemen. Sie wird insbesondere bei Gemeindeabstimmungen über die Schaffung von Stand- oder Durchgangsplätzen aktiv.

Volksabstimmungen über Einbürgerungsgesuche

In Ziffer 91 der Stellungnahme stellt der Beratende Ausschuss fest, dass *"in den vergangenen Jahren verschiedene Fälle bekannt geworden sind, bei denen die Einbürgerungsgesuche von Bewerbern aus gewissen Ländern bei Abstimmungen in der Gemeinde pauschal abgelehnt wurden."* Der Beratende Ausschuss ist der Ansicht, dass solche Fälle *"dazu geeignet sind, dem Geist der Toleranz, dem Dialog zwischen den Kulturen sowie der gegenseitigen Achtung und Verständigung ernsthaften Schaden zuzufügen."* Seiner Meinung nach sind solche Fälle überdies *"aus der Sicht des Diskriminierungsverbots problematisch, insbesondere auch deshalb, weil kein Rechtsweg beschritten werden kann."*

Am 9. Juli 2003 entschied die I. Öffentlichrechtliche Abteilung des Bundesgerichts in öffentlicher Beratung über die Gültigkeit der kommunalen Volksinitiative "Einbürgerungen vors Volk!" (Fall 1P.1/2003). Die Initiative war am 5. Oktober 1999 von der Schweizerischen Volkspartei (SVP) der Stadt Zürich eingereicht und vom Gemeinderat der Stadt Zürich für ungültig erklärt worden. Der Regierungsrat des Kantons Zürich, die kantonale Rekursinstanz, bezeichnete die Initiative ebenfalls als ungültig. Gegen diesen Entscheid reichten die Initianten eine staatsrechtliche Beschwerde ein (Stimmrechtsbeschwerde). Das Bundesgericht hatte zu prüfen, ob die Initiative, welche die Einführung einer obligatorischen Volksabstimmung (obligatorisches Referendum) für die Erteilung des Bürgerrechts an im Ausland geborene Ausländerinnen und Ausländer verlangte, gegen Bestimmungen der Bundesverfassung versties.

Das Bundesgericht hielt die Initiative – genau wie die Zürcher Behörden – für verfassungswidrig und wies die Beschwerde einstimmig ab. Die Richter wiesen darauf hin, dass ein Einbürgerungsverfahren nicht in einem rechtsfreien Raum stattfindet. Auch wenn kein Anspruch auf Einbürgerung besteht, muss die zuständige Behörde die einschlägigen Verfahrensbestimmungen beachten und die Persönlichkeitsrechte der Bewerberin oder des Bewerbers, insbesondere im Bereich des Datenschutzes, wahren; sie darf weder willkürlich noch diskriminierend entscheiden. Wer Antrag auf Einbürgerung stellt, hat als Partei in einem Verwaltungsverfahren Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs, namentlich auf eine Begründung des Entscheids, wenn das Gesuch abgewiesen wird (Art. 29 Abs. 2 BV). Dies entspricht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach die Anforderungen an die Begründung umso strenger sind, je grösser der Ermessensspielraum der Behörde ist; dies ist bei einem Einbürgerungsverfahren der Fall. Zudem ist die Begründung eine unabdingbare

Voraussetzung für die Überprüfung der Einbürgerungsentscheide unter dem Blickwinkel des Diskriminierungsverbots (Art. 8 Abs. 2 BV). Aufgrund dieser Grundsätze kam das Bundesgericht zum Schluss, dass eine Begründung, die den Anforderungen der Bundesverfassung genügt, bei Volksabstimmungen (Urnenabstimmungen) systembedingt nicht möglich ist. Eine nachträgliche Begründung durch eine Gemeindebehörde könne diesen rechtsstaatlichen Mangel nicht ausgleichen. Das Bundesgericht liess dabei offen, ob und inwiefern Einbürgerungsentscheide durch Gemeindeversammlungen verfassungskonform sind. Die Richter prüften die Initiative noch unter einem weiteren Gesichtspunkt und erklärten sie ebenfalls für verfassungswidrig, weil das Recht der Stimmbürger auf Information (Art. 34 Abs. 2 BV) über die persönliche Situation der Gesuchsteller (im Rahmen der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen), wie sie in einer Gemeinde von der Grösse der Stadt Zürich unvermeidlich ist, das Recht der Gesuchsteller auf Schutz ihrer Privatsphäre unverhältnismässig einschränkt (Art. 13 BV).

Am gleichen Tag entschied die I. Öffentlichrechtliche Abteilung des Bundesgerichts in öffentlicher Beratung über den Fall 1P.228/2002; die Beschwerde betraf die Urnenabstimmung der Gemeinde Emmen (LU) vom 12. März 2000. Die Stimmbürger Emmens stimmten damals der Einbürgerung von acht Gesuchstellern aus Italien zu; alle anderen Einbürgerungsgesuche – überwiegend von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien – wurden abgelehnt. Mehrere abgewiesene Gesuchsteller erhoben Beschwerde an den Regierungsrat des Kantons Luzern und legten nach seinem abweisenden Entscheid staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht ein.

Das Bundesgericht hiess die Beschwerde einstimmig gut. Es stellte aufgrund des Ergebnisses und des Hintergrunds der Abstimmung fest, dass die einbürgerungswilligen Gesuchsteller aus Ex-Jugoslawien aufgrund ihrer Herkunft benachteiligt worden waren. Da diese Ungleichbehandlung objektiv nicht gerechtfertigt war, lag eine unzulässige Diskriminierung gemäss Artikel 8 Absatz 2 BV vor. Die Bundesrichter bezogen sich auch auf die Erwägungen zum Entscheid 1P.1/2003 vom selben Tag und vertraten die Meinung, dass die kantonale Behörde die Begründungspflicht für Einbürgerungsentscheide an der Urne zu Unrecht verneint und so gegen Artikel 29 Absatz 2 BV verstossen habe. Das Bundesgericht hob deshalb den Entscheid des Luzerner Regierungsrats auf, überliess es aber den zuständigen kommunalen und kantonalen Behörden, über den weiteren Fortgang des Einbürgerungsverfahrens der Gesuchsteller zu entscheiden und das in Emmen geltende Verfahren der Urnenabstimmung über Einbürgerungsgesuche durch ein verfassungskonformes Verfahren zu ersetzen.

Es sei ausserdem daran erinnert, dass der Bundesrat dem Parlament am 21. November 2001 seine Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes unterbreitet hat.¹⁶ Der Entwurf des Bundesrats sieht insbesondere in folgenden Bereichen Änderungen vor:

- Erleichterte Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten und dritten Generation
- Herabsetzung der Wohnsitzfrist
- Vereinfachung des Verfahrens
- Harmonisierung der Einbürgerungsgebühren
- Einführung eines Beschwerderechts

¹⁶ Botschaft des Bundesrats vom 21. November 2001 zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes, BBl 2002 1911.

Bei den meisten Vorschlägen des Bundesrats einigten sich die eidgenössischen Räte problemlos. Die Frage des Beschwerderechts führte aber zu grösseren Diskussionen. Während der Nationalrat für die Einführung eines solchen Beschwerderechts war¹⁷, weigerte sich der Ständerat, ihm darin zu folgen¹⁸. Der Ball liegt also wieder beim Nationalrat, der seinen Entscheid wahrscheinlich bestätigen wird.

Zu Artikel 9

Unterstützung der rätoromanischen Printmedien

In Ziffer 92 des Gutachtens stellt der Beratende Ausschuss fest, dass *"sich die einzige in rätoromanischer Sprache erscheinende Tageszeitung gemäss den ihm zur Verfügung stehenden Informationen in finanziellen Schwierigkeiten befindet."* Seiner Meinung sollten die Behörden deshalb *"in Zusammenarbeit mit der rätoromanischen Minderheit die verschiedenen Möglichkeiten zur Gewährleistung einer ausreichenden Finanzierung dieser Tageszeitung prüfen"*.

Der Bund und der Kanton Graubünden unterstützen die rätoromanischen Printmedien indirekt, indem sie an die *Agentura da Novitads Rumantscha* (ANR) einen Pauschalbeitrag von etwa 1 Million Franken leisten. Seit der Gründung der ANR 1997 erhalten die Bündner Presseorgane hingegen keine direkten Finanzhilfen mehr. Gemäss Artikel 2 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über Finanzhilfen für die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur¹⁹ kann die rätoromanische Presse nur zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen Sprache unterstützt werden. Mit der Unterstützung der ANR wird zudem sichergestellt, dass alle rätoromanischen Zeitungen gleich behandelt werden, das heisst, man unterstützt nicht nur die Tageszeitung *La Quotidiana*, sondern auch *La Posta Ladina* und *La Pagina da Surmeir*. Eine zusätzliche direkte Unterstützung von *La Quotidiana* wäre unvereinbar mit der Pressefreiheit und würde vom Schweizerischen Verband der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger nicht akzeptiert.

Die schwierige Situation der Presse allgemein (Einbruch auf dem Anzeigenmarkt) hat die rätoromanische Presse nicht verschont. Zudem ist *La Quotidiana* in gewissen Regionen nicht sehr beliebt, in denen die Bindung an die beiden anderen rätoromanischen Zeitungen, *La Posta Ladina* und *La Pagina da Surmeir*, immer noch stark ist. Es wäre verfehlt, wenn der Staat in diesen Markt regulierend eingreifen würde.

¹⁷ AB 2002 N 1173 ff.

¹⁸ AB 2003 S 629 ff.

¹⁹ SR 441.3

Zu Artikel 10

Verwendung des Italienischen im Verkehr zwischen Privatpersonen und den Bundesbehörden

In Ziffer 94 des Gutachtens stellt der Beratende Ausschuss fest, dass *"gemäss ihm zur Verfügung stehenden Informationen in italienischer Sprache unterbreitete schriftliche Anfragen mitunter in deutscher Sprache beantwortet werden"*, und vertritt die Ansicht, dass *"die Bundesbehörden die in der Bundesverwaltung tätigen Personen vermehrt für die Notwendigkeit sensibilisieren sollten, die in italienischer Sprache abgefassten Anfragen auch systematisch in dieser Sprache zu beantworten."*

Die Schweizer Behörden bedauern die Feststellungen des Beratenden Ausschusses und können nur annehmen, dass es sich hier um Einzelfälle handelt.

Artikel 70 Absatz 1 BV lautet: *"Die Amtssprachen des Bundes sind Deutsch, Französisch und Italienisch. Im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes."* Aus dieser Bestimmung kann direkt abgeleitet werden, dass Anfragen an die zentrale Bundesverwaltung in einer beliebigen Amtssprache abgefasst werden können. Entscheide der Bundesbehörden, Formulare und Eintragungen in Register werden in der Amtssprache der Empfängerin oder des Empfängers abgefasst.

Damit dieser Grundsatz in der Praxis eingehalten und das Italienische, gleich wie Deutsch und Französisch, als vollwertige Amtssprache behandelt wird, beschloss der Bundesrat schon 1991, die italienischen Übersetzungsdienste in vier Etappen auszubauen. In einem ersten Schritt (1991) wurden 13 neue Stellen geschaffen, die vor allem der Vorbereitung von Texten im Gesetzgebungsverfahren, insbesondere im Rahmen der parlamentarischen Beratungen, dienen. In einem zweiten Schritt (1996) kamen 10 weitere Stellen hinzu, die die Kommunikation auf Italienisch innerhalb der Bundesverwaltung, auf Stufe Departement und Bundesämter, sicherstellen sollen. Mit der Realisierung der dritten und der vierten Etappe (2002) konnten 18 neue Stellen geschaffen werden, so dass das Angebot an italienischen Texten nicht nur innerhalb der Verwaltung, sondern auch im Verkehr mit der Öffentlichkeit ausgedehnt werden konnte. Diese Massnahmen decken die Bedürfnisse des Parlaments, der Bevölkerung und der Verwaltung ab. Mit gegenwärtig 93 Stellen sind die italienischen Übersetzungsdienste den französischen Übersetzungsdiensten, die über 129 Stellen verfügen, noch nicht ganz gleichgestellt. Sie sollen aber noch weiter ausgebaut werden.

Zu erwähnen sind auch die neuen Weisungen zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung vom 22. Januar 2003, deren Ziel es ist, *"die Mehrsprachigkeit am Arbeitsplatz zu fördern und die multikulturellen Eigenschaften der Verwaltung zu nutzen."* Ziffer 21 dieser Weisungen lautet: *"Die Departemente sorgen dafür, dass die einzelnen Sprachgemeinschaften in allen Tätigkeitsbereichen der Verwaltung und auf allen Hierarchiestufen entsprechend ihrem Anteil an der Wohnbevölkerung schweizerischer Nationalität vertreten sind. Abweichungen zu Gunsten der lateinischen Sprachen sind möglich. Die besondere Situation in den dezentralen Dienstorten wird angemessen berücksichtigt."* Die Weisungen äussern sich auch zu den Arbeitssprachen, zum Übersetzungs- und Redaktionswesen und zu den sprachlichen Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie sehen zudem gewisse Massnahmen bei Personalgewinnung, -auswahl, -beurteilung und -entwicklung vor. Schliesslich bestimmen sie: *"Die Landessprachen (D, F, I, R) werden im Erscheinungsbild der Bundesverwaltung (z.B. Werbe- und Informationsmaterial, Anschriften, Formulare, Briefköpfe, Publikationen im Internet, Anrufbeantworter) berücksichtigt."*

In der Praxis haben Koordinatorinnen und Koordinatoren den Auftrag, für die Respektierung der Minderheitensprachen in ihren Departementen und den untergeordneten Verwaltungseinheiten zu sorgen. Das Eidgenössische Personalamt führt regelmässig Koordinatorentreffen durch, an denen die Fortschritte bei der Förderung der Mehrsprachigkeit überprüft werden. Bundesämter mit einer gewissen Grösse haben zudem eigene Beauftragte für die Förderung der Mehrsprachigkeit ernannt. Diese Personen greifen ein bei genau lokalisierbaren Fällen, in denen die Mehrsprachigkeit nicht respektiert worden ist.

Der Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften sieht schliesslich ausdrücklich vor, dass sich Personen in der Amtssprache ihrer Wahl an die Bundesbehörden wenden können und eine Antwort in dieser Sprache erhalten sollten. Er hält auch fest, dass Personen rätoromanischer Sprache sich in den Idiomen oder in Rumantsch grischun an den Bund wenden können. Der Bund antwortet in Rumantsch grischun. Der Bundesrat muss diesen Vorentwurf noch dieses Jahr verabschieden und dem Parlament unterbreiten.

Verwendung einer Minderheitensprache im Verkehr zwischen Privatpersonen und Verwaltungsbehörden innerhalb des Kantons

In Ziffer 95 der Stellungnahme stellt der Beratende Ausschuss fest, dass "sich im Verkehr zwischen Angehörigen der Sprachminderheiten und den Verwaltungsbehörden innerhalb des Kantons in der Praxis gewisse Schwierigkeiten ergeben." Er ist der Ansicht, dass "die betreffenden Behörden angesichts dieser Situation aufzurufen sind, sich bei der Entscheidung über die Sprachzugehörigkeit dieser Gemeinden am Rahmenübereinkommen zu orientieren und insbesondere zu prüfen, ob ein ausreichender Bedarf im Sinne von Artikel 10 Absatz 2 des Rahmenübereinkommens besteht, so dass im amtlichen Verkehr die Verwendung der Minderheitensprache zuzulassen wäre."

Artikel 70 Absatz 2 BV lautet: *"Die Kantone bestimmen ihre Amtssprachen. Um das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren, achten sie auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten."* Die sprachliche Autonomie der Kantone ist also nicht grenzenlos. Einerseits müssen die Kantone auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete achten und können die Sprachgrenzen deshalb nicht beliebig verschieben. Diese sind zwar nicht unverschiebbar, müssen aber eine gewisse Stabilität aufweisen. Eine zufällige Veränderung des Verhältnisses zwischen den verschiedenen Sprachgemeinschaften darf deshalb nicht zu einer sofortigen Verschiebung der Sprachgrenzen führen. Andererseits müssen die Kantone auch auf die angestammten sprachlichen Minderheiten Rücksicht nehmen. Dies ergibt sich aus der Sprachenfreiheit (Art. 18 BV) und aus dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 BV): Die Sprachminderheiten in einer bestimmten Region müssen im Verkehr mit Behörden oder in der Schule ihre eigene Sprache verwenden dürfen. Massnahmen, die die Kantone in Ausübung ihrer sprachlichen Autonomie ergreifen, dürfen die Sprachenfreiheit nur einschränken, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sind, verhältnismässig sind und den Kerngehalt der Sprachenfreiheit nicht antasten (Art. 36 BV).

Zu Artikel 11

Für die Öffentlichkeit sichtbare Schilder, Aufschriften und andere Mitteilungen privater Art

In Ziffer 96 der Stellungnahme stellt der Beratende Ausschuss fest, dass *"in bestimmten Bündner Gemeinden zur Erhaltung der in bestimmten Regionen vom Aussterben bedrohten rätoromanischen Sprache aussergewöhnliche Einschränkungen des Rechts bestehen, für die Öffentlichkeit sichtbar Schilder, Aufschriften und Inschriften sowie andere Mitteilungen privater Art in ihrer Minderheitensprache anzubringen."* Er ist der Ansicht, dass *"der Schutz des Rätoromanischen genauso gut durch die Auflage sichergestellt werden kann, dass private Aushängeschilder zweisprachig anzubringen sind, und möchte die Behörden ermutigen, diese Möglichkeit zu prüfen."*

Das Recht, in einer Minderheitensprache Schilder, Aufschriften und andere Mitteilungen privater Art anzubringen, ergibt sich in der Schweiz aus der Sprachenfreiheit (Art. 18 BV). Gemäss Artikel 36 BV kann dieses Recht aber eingeschränkt werden, wenn die Einschränkung auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt ist, verhältnismässig ist und den Kerngehalt der Sprachenfreiheit nicht antastet. Der Beratende Ausschuss spielt auf einen Fall an, den das Bundesgericht bereits geprüft hat. Es handelt sich um das Baureglement einer mehrheitlich rätoromanischen Gemeinde, das Leuchtreklamen nur auf Rätoromanisch zulies. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass angesichts der grossen Gefährdung des Rätoromanischen Massnahmen zum Schutz der Ausdehnung und der Homogenität der mehrheitlich rätoromanischen Gebiete durch ein erhebliches öffentliches Interesse gerechtfertigt seien; die sorgfältige Interessenabwägung ergebe im konkreten Fall, dass ein überwiegendes Interesse an einem Verbot nicht-rätoromanischer Schilder bestehe.²⁰

Zu Artikel 12

Förderung des Wissens über Geschichte und Anliegen der jüdischen Gemeinschaft sowie über antisemitische Erscheinungen

In Ziffer 97 der Stellungnahme vertritt der Beratende Ausschuss die Ansicht, dass *"die zuständigen Behörden im Lehrplan Geschichte und Sorgen der jüdischen Gemeinschaft in der Schweiz sowie der antisemitischen Erscheinungen verstärkt reflektieren sollten."*

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat darauf hingewiesen, dass die Schule auf allen Stufen die Pflicht hat, die Schülerinnen und Schüler zur Achtung vor den Mitmenschen, zur Toleranz unter religiösen, ethnischen, sozialen und anderen Gruppen und zum Frieden unter den Völkern zu erziehen.

Insbesondere hat die EDK an ihrer Plenarversammlung vom 12. Juni 2003 beschlossen, ab 1. Januar 2004 in den Schulen aller Schweizer Kantone einen Tag des Gedenkens an den Holocaust einzuführen. Als Datum wurde der 27. Januar gewählt, der Tag der Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz durch die Rote Armee. Der Tag soll der Erinnerung an den

²⁰ BGE 116 Ia 345.

Holocaust und andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie der Förderung der Menschenrechte, der Toleranz und des interreligiösen und interkulturellen Dialogs dienen.

Förderung des Wissens über Sprache und Kultur der Fahrenden

In Ziffer 98 des Gutachtens stellt der Beratende Ausschuss fest, dass *"die zuständigen Behörden Diskussionen mit den Vertretern der Gemeinschaft der Fahrenden führen, um deren sprachliche und kulturelle Bedürfnisse besser kennen zu lernen."* Er ist der Ansicht, dass *"die Behörden ihre Anstrengungen auf diesem Gebiet verstärken sollten."*

Vor kurzem erschien das erste Wörterbuch der jenischen Sprache in der Schweiz, das den aktuellen Kenntnisstand zum Jenischen zusammenfasst und ein kommentiertes Glossar, eine Etymologie und eine Bibliographie enthält. Es handelt sich um das Pionierwerk von Hansjörg Roth (Jenisches Wörterbuch: Aus dem Sprachschatz Jenischer in der Schweiz, Verlag Huber, Frauenfeld/Stuttgart/Wien, 2001). Gegenwärtig liegt der Schwerpunkt auf der Ausarbeitung von – möglichst spielerischen – Lehrmitteln, die den Kindern von Fahrenden das Erlernen der jenischen Sprache erleichtern.

Zu Artikel 13

Unterrichtssprache an Privatschulen

In Ziffer 99 des Gutachtens stellt der Beratende Ausschuss fest, dass *"die Gesetzgebung gewisser Kantone Einschränkungen bezüglich der Unterrichtssprache von Privatschulen beinhaltet."* Er ist der Ansicht, dass diese Einschränkungen *"gemäss Artikel 13 des Rahmenübereinkommens problematisch sind, da sie sich gegen die Gründung von Privatschulen mit Unterricht in einer Minderheitensprache ausserhalb ihres traditionell angestammten Gebiets richten."* Seiner Meinung nach sollten die zuständigen Behörden zudem sicherstellen, dass *"die gesetzlichen Bestimmungen der betreffenden Kantone kein Hindernis für die Befriedigung eines allfälligen Bedürfnisses auf diesem Gebiet darstellen, insbesondere für die in den grossen Städten und namentlich in Bern wohnhaften Einwohner italienischer Sprache."*

Hier sei zuerst einmal daran erinnert, dass die Bundesverfassung zwar das Recht auf Gründung, Betrieb oder Besuch einer Privatschule nicht ausdrücklich garantiert, es aber auch nicht ausdrücklich ausschliesst. Die persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Meinungs- und Informationsfreiheit, die Wissenschaftsfreiheit und die Wirtschaftsfreiheit schützen zudem gewisse Aspekte des Rechts auf Gründung, Betrieb und Besuch einer Privatschule.²¹

Ausserdem fällt das Bildungswesen in die Zuständigkeit der Kantone. Diese können selbst entscheiden, in welchem Masse und unter welchen Bedingungen sie auf ihrem Hoheitsgebiet Schulen in einer Minderheitensprache akzeptieren wollen. Allerdings brauchen nur Privatschulen auf Volksschulstufe und Schulen, die eine offizielle Anerkennung benötigen, überhaupt eine Bewilligung und können in der Wahl ihrer Unterrichtssprache eingeschränkt werden.

²¹ Vgl. dazu die Botschaft über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons St. Gallen, BBl 2002 1877.

Artikel 66 Absatz 1 des Volksschulgesetzes des Kantons Bern, auf den sich der Beratende Ausschuss in Ziffer 65 seiner Stellungnahme bezieht, macht die Wahl der Unterrichtssprache an Privatschulen der Volksschulstufe vom Territorialitätsprinzip abhängig und will damit im Wesentlichen verhindern, dass der französischsprachige Teil des Kantons Bern durch die Gründung von deutschsprachigen Privatschulen germanisiert wird. Allerdings ist auch zu erwähnen, dass Kanton und Stadt Bern nicht nur eine französischsprachige Schule tolerieren, sondern diese auch seit Jahren finanziell unterstützen.

Die Privatschulen spielen in der Schweiz eine bedeutende Rolle. Jedes Jahr besuchen fast 100 000 Schülerinnen und Schüler den obligatorischen Unterricht in einer Privatschule. Die Privatschulen haben zudem insbesondere in der Westschweiz bei der Einführung von zweisprachigen Unterrichtsmethoden eine Pionierrolle gespielt.

Es sind im Allgemeinen wirtschaftliche Überlegungen, die zur Gründung von Privatschulen führen, die den Unterricht in einer anderen Sprache als der jeweiligen Amtssprache anbieten. Gewisse Privatschulen, insbesondere in Bern und Genf, entsprechen auch einem Bedürfnis diplomatischer Kreise, deren Aufenthalt in der Schweiz zeitlich begrenzt ist. Die Gründung von Privatschulen, die den Unterricht ausserhalb des angestammten Gebiets auf Italienisch oder Rätoromanisch erteilen, ist juristisch gesehen durchaus möglich. Uns ist aber keine Initiative zur Gründung einer solchen Schule, z.B. in Bern oder Zürich, bekannt.

Zu Artikel 14

Möglichkeit des Schulbesuchs in einer Minderheitensprache ausserhalb des angestammten Gebiets

In Ziffer 100 des Gutachtens stellt der Beratende Ausschuss fest, dass *"die Möglichkeit der Angehörigen einer Sprachminderheit, den Primarschulunterricht ganz in ihrer Sprache zu besuchen, in der Praxis durch das Territorialitätsprinzip beschnitten wird."* Er ist der Ansicht, dass *"die betreffenden Behörden sich bei Entscheiden über die Einschulung von Schülern in Nachbargemeinden, die einen Unterricht in der Minderheitensprache anbieten, vom Rahmenübereinkommen leiten lassen und insbesondere prüfen sollten, ob ein ausreichender Bedarf im Sinne der erwähnten Bestimmung besteht."*

Der Beratende Ausschuss weist in Ziffer 69 seines Gutachtens selbst darauf hin, dass *"in der Schweiz ein heikles Gleichgewicht zwischen der Ausgestaltung der Sprachenfreiheit und dem Territorialitätsprinzip besteht und dass die Kantone in diesem Bereich ein grosses Mass an Autonomie bewahren, was ihnen ermöglicht, auf spezielle Umstände nuanciert zu reagieren."* Die in Artikel 18 BV verankerte Sprachenfreiheit gibt jeder Person das Recht, die Sprache ihrer Wahl, insbesondere ihre Muttersprache, zu verwenden. Aus der Sprachenfreiheit ergibt sich jedoch kein Anspruch darauf, den Unterricht unter allen Umständen in der Muttersprache zu besuchen. Die Kantone können den Unterricht aufgrund ihrer sprachlichen Autonomie nach der territorialen Sprachverteilung organisieren. Das sprachliche Territorialitätsprinzip ist in Artikel 70 Absatz 2 BV vorgesehen, laut dem die Kantone bei der Bestimmung ihrer Amtssprachen auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete achten und Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten nehmen müssen. Dieses Prinzip wird teilweise relativiert durch Artikel 70 Absatz 3 BV, laut dem der Bund und die Kantone die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften fördern.

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verpflichtet das Verfassungsrecht die Gemeinwesen nicht dazu, neu zugewanderten sprachlichen Minderheiten einen Unterricht in einer anderen Sprache anzubieten als in der Amtssprache der Region. Das private Interesse von Eltern am Schulbesuch ihres Kindes in ihrer Muttersprache, das auch in der Übernahme der Kosten zum Ausdruck kommt, kann aber schwerer wiegen als das Interesse einer Gemeinde an der Erhaltung der sprachlichen Homogenität und an einer Vereinfachung der Schulplanung. Im konkreten Fall war eine Nachbargemeinde bereit, das Kind in eine französischsprachige Schule aufzunehmen, und die Eltern wollten die finanziellen Konsequenzen daraus tragen. Deshalb entschied das Bundesgericht – ohne die Gültigkeit des Territorialitätsprinzips zu bestreiten –, dass die Forderung, dass dieses Kind eine deutschsprachige Schule besuchen müsse, einen unverhältnismässigen Eingriff in die Sprachenfreiheit darstelle.²² Zudem vertrat das Bundesgericht kürzlich die Ansicht, dass die Weigerung, einem Kind deutscher Muttersprache, das in einer französischsprachigen Gemeinde wohnt, den Besuch des Unterrichts in einem benachbarten deutschsprachigen Schulkreis zu bewilligen, einen unverhältnismässigen Eingriff in die verfassungsmässige Freiheit darstellt, den Unterricht in der Muttersprache zu besuchen. Man war also der Ansicht, dass unter dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit das private Interesse der Eltern am Schulbesuch ihres Kind in ihrer Muttersprache, das auch in der Übernahme der Kosten zum Ausdruck kam, schwerer wog als das Interesse der französischsprachigen Gemeinde an der Erhaltung der sprachlichen Homogenität und an einer Vereinfachung der Schulplanung.²³

Die Möglichkeit des Schulbesuchs in einer Nachbargemeinde, die den Unterricht in einer Minderheitensprache anbietet, ist im Bündner Schulgesetz ausdrücklich vorgesehen. Gemäss Artikel 16 Absatz 2 dieses Gesetzes kann ein Kind auf Gesuch hin die Schule einer anderen Gemeinde besuchen. Die beteiligten Gemeinden einigen sich über ein allfälliges Schulgeld, das in der Regel von der Wohngemeinde des Kindes entrichtet wird. In Streitfällen entscheidet das zuständige Departement über Zuweisung und Schulgeld. Die Möglichkeit, die Schule in einer Nachbargemeinde zu besuchen, die den Unterricht in einer Minderheitensprache (Rätoromanisch oder Italienisch) anbietet, wird sehr wenig genutzt. In einigen wenigen Fällen wurde aber ein Gesuch gestellt, eine deutschsprachige Nachbarschule besuchen zu dürfen, um das Rätoromanische zu vermeiden. Im Übrigen bieten gewisse Gemeinden zweisprachigen Unterricht an und haben grossen Erfolg damit. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass gemäss Bündner Schulgesetzgebung vom vierten Schuljahr an grundsätzlich in allen öffentlichen Schulen des Kantons eine Kantonsprache als Zweitsprache unterrichtet werden muss. So kann in deutschsprachigen Gemeinden Rätoromanisch oder Italienisch als Zweitsprache gewählt werden.

Bestimmung der Unterrichtssprache in den öffentlichen Primarschulen der Bündner Gemeinden

In Ziffer 101 des Gutachtens stellt der Beratende Ausschuss fest, dass "die den Bündner Gemeinden eingeräumte Freiheit bei der Festlegung der Unterrichtssprache in den öffentlichen Primarschulen gewisse Risiken mit sich bringt, da hinsichtlich der Unterrichtssprache keine klaren Kriterien bestehen." Er ist der Ansicht, dass "sich bei der Prüfung eines allfälligen Wechsels der Unterrichtssprache auf Gemeindeebene die grösste Zurückhaltung aufdrängt, insbesondere wenn die betreffende Gemeinde an der Sprachgrenze liegt."

Die Totalrevision der Verfassung des Kantons Graubünden wurde in der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003 angenommen. Mit der Sprachenfrage beschäftigt sich der neue Artikel 3: Absatz 1 erinnert daran, dass Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch die gleichwertigen

²² BGE 122 I 236, 247 (Erw. 4 e ee).

²³ Entscheid des Bundesgerichts vom 2. November 2001, 2P.112/2001 (Erw. 4-5).

Landes- und Amtssprachen des Kantons sind. In Absatz 2 wird festgelegt, dass Kanton und Gemeinden das Rätoromanische und das Italienische unterstützen und die erforderlichen Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache ergreifen. Sie fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften. Absatz 3 sieht schliesslich vor, dass Gemeinden und Kreise ihre Amts- und Schulsprachen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im Zusammenwirken mit dem Kanton bestimmen. Sie achten dabei auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten. Der Kanton redet also bei der Bestimmung der Amts- und Unterrichtssprachen der Gemeinden mit.

Es ist sehr unüblich, dass eine Gemeinde beschliesst, die Unterrichtssprache zu wechseln. Das jüngste Beispiel ist zwanzig Jahre alt: 1983 ging die Gemeinde Bergün/Bravuogn zum Deutschen über. Von den andern Gemeinden, die Deutsch wählten, hatten einige noch nie eine Primarschule gehabt, so dass man nicht von einem eigentlichen Wechsel sprechen kann (z.B. Ilanz, Domat/Ems), oder sie führten diesen Wechsel sehr früh durch (z.B. St. Moritz 1910).

In den stark gemischten Regionen, wie z.B. im Oberengadin, wo fast alle Gemeinden eine deutschsprachige Mehrheit aufweisen, wird der Unterricht an der Grundschule (vom Kindergarten bis zum sechsten Schuljahr) immer noch auf Rätoromanisch erteilt. Dies ist erstaunlich und zeugt von einer starken Bindung an die rätoromanische Sprache. In gewissen Gemeinden ist die Situation wegen der Übermacht der Deutschsprachigen im Vergleich zu den anderen Sprachen aber prekär. Die Gemeinden Samedan und Pontresina haben ein zweisprachiges Schulmodell eingeführt. Die Gemeinde Trin (Surselva) plant, es ihnen gleichzutun.

Zu Artikel 15

Massnahmen zur Sicherstellung einer gleichmässigen Beteiligung der verschiedenen Sprachgebiete am Wirtschaftsleben

In Ziffer 103 des Gutachtens stellt der Beratende Ausschuss fest, dass "die Arbeitslosenrate in der Romandie und im Tessin im Durchschnitt höher ist als in den deutschsprachigen Kantonen" und dass "die Unternehmen mehr und mehr dazu tendieren, ihre Entscheidungszentren in den grossen Städten und am häufigsten in der Deutschschweiz anzusiedeln." Obwohl der Beratende Ausschuss anerkennt, dass der Handlungsspielraum des Staates in diesem Bereich begrenzt ist, ist er doch der Ansicht, dass "die Behörden diesem Phänomen ein stärkeres Augenmerk schenken und versuchen sollten, noch weitere Massnahmen zur Milderung dieser Auswirkungen zu entwickeln."

Der Bund hat in diesem Bereich der Regionalpolitik schon Massnahmen ergriffen, insbesondere mit dem Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete²⁴; dieser soll genau den vom Beratenden Ausschuss erwähnten Regionen dienen, indem er die Entwicklung neuer Wirtschaftsaktivitäten mit direkten Beiträgen an Unternehmen unterstützt.

²⁴ SR 951.93

Mitwirkungsmechanismen für die Fahrenden

In Ziffer 104 des Gutachtens stellt der Beratende Ausschuss fest, dass *"die Mitwirkungsmechanismen für die Fahrenden weiterhin ungenügend sind und dass der Dialog und die Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden erst vor kurzem aufgenommen worden sind."* Er ist unter anderem der Ansicht, dass *"die Bundesbehörden sich eingehend mit einer möglichen Erweiterung der Kompetenzen der Stiftung 'Zukunft für die Schweizer Fahrenden' im Koordinationsbereich sowie mit der Zusammensetzung ihrer Organe befassen sollten."*

Der Stiftungsrat der Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende" besteht aus fünf Vertretern der Gemeinschaft der Fahrenden, zwei Vertretern des Bundes, zwei Vertretern der Kantone und zwei Vertretern der Gemeinden. Dank diesem Gremium, das höchste Transparenz garantiert, werden die Fahrenden bei der Diskussion von Fragen oder der Ausarbeitung von Massnahmen, die sie betreffen, von Anfang an einbezogen. Die Stiftung ist auch ein Forum, wo die Fahrenden ihre Wünsche und Anliegen einbringen können. Die Tätigkeit der Stiftung hat unter anderem viel dazu beigetragen, dass das Parlament das neue Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden verabschiedete.