

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

Januar 2007

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	4
A. Allgemeines.....	4
B. Aktualisierte statistische Angaben	5

I. ERSTER TEIL

Umsetzung des Rahmenübereinkommens: Modalitäten der Überwachung der Ergebnisse des ersten Überwachungszyklus

A. Verbreitung der Ergebnisse des ersten Überwachungszyklus	8
B. Überwachung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.....	9
C. Massnahmen zur verstärkten Mitwirkung der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung des Rahmenübereinkommens	10
D. Massnahmen zur Fortsetzung des Dialogs mit dem Beratenden Ausschuss	11

II. ZWEITER TEIL

Massnahmen zur besseren Umsetzung des Rahmenübereinkommens nach Massgabe der Resolution des Ministerkomitees vom 10. Dezember 2003

A. Allgemeiner Überblick über die Massnahmen, die zur Umsetzung der Schlussfolgerungen des Ministerkomitees getroffen wurden	12
B. Artikelweise Vorstellung der Massnahmen zur Umsetzung der wichtigsten Kommentare im Gutachten des Beratenden Ausschusses	13
ARTIKEL 3	13
1. Persönlicher Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens	13
ARTIKEL 4	15
1. Vollständigere Gesetzgebung gegen Diskriminierung	16
2. Systematischere Erhebung statistischer Angaben auf dem Gebiet der Diskriminierung.....	17
3. Die Situation der Fahrenden	22
ARTIKEL 5	23
1. Situation des Rätoromanischen und des Italienischen in Graubünden – Massnahmen auf Bundesebene	23
2. Situation der Fahrenden.....	24
2.1 Stand- und Durchgangsplätze.....	24
2.1.1 Derzeitige Situation, Bedarf und Hindernisse für die Schaffung neuer Plätze 24	
2.1.2 Die gegenwärtige Situation aus der Sicht der Fahrenden	26
2.1.3 Die Rechtsprechung des Bundesgerichts.....	26
2.1.4 Bericht des Bundesrates über die Situation der Fahrenden in der Schweiz und die Handlungsmöglichkeiten des Bundes	27
2.1.5 Bisherige Massnahmen des Bundes	31
2.1.6 Die jüngsten Aktivitäten der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» und der «Radgenossenschaft der Landstrasse».....	33
2.1.7 Aktuelle Massnahmen und geplante Lösungen auf kantonaler Ebene...34	

2.2	Die Ausübung des Reisengewerbes.....	37
2.3	Schulbesuch der Kinder	37
ARTIKEL 6	.....	38
1.	Toleranz gegenüber den Fahrenden	38
2.	Einbürgerungsverfahren.....	39
ARTIKEL 9	.....	39
1.	Die Situation der rätoromanischen Tageszeitung «La Quotidiana»	40
2.	Die Bedürfnisse der Fahrenden im Medienbereich.....	41
ARTIKEL 10	.....	41
1.	Die Verwendung des Italienischen im Verkehr mit den Bundesbehörden.....	42
2.	Die Verwendung der Minderheitensprache im Verkehr mit den Verwaltungsbehörden innerhalb des Kantons.....	43
ARTIKEL 11	.....	47
1.	Sprache auf privaten Anschriften im Kanton Graubünden.....	47
ARTIKEL 12	.....	48
1.	Förderung des Wissens über Geschichte und Anliegen der jüdischen Gemeinschaft sowie über antisemitische Erscheinungen.....	48
2.	Förderung von Sprache und Kultur der Fahrenden	49
ARTIKEL 13	.....	50
1.	Unterrichtssprache an Privatschulen	51
ARTIKEL 14	.....	52
1.	Die Unterrichtssprache in Primarschulen mehrsprachiger Kantone. Bewilligung des Schulbesuchs in einer Minderheitensprache	53
2.	Bestimmung der Unterrichtssprache in den öffentlichen Primarschulen der Bündner Gemeinden.....	54
3.	Zweisprachiger Unterricht	56
1.	Teilnahme der Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben	58
2.	Mitwirkungsmechanismen für die Fahrenden	59

III. DRITTER TEIL

Einzelfragen an die Schweiz

EINLEITUNG

A. Allgemeines

1. Die Schweiz ratifizierte das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten am 21. Oktober 1998. Das Übereinkommen trat für die Schweiz am 1. Februar 1999 in Kraft. Am 16. Mai 2001 übermittelte die Schweizer Regierung im Rahmen des ersten Überwachungszyklus des Rahmenübereinkommens ihren Staatenbericht. Am 10. Dezember 2003 nahm das Ministerkomitee die Resolution ResCMN(2003)13 zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens durch die Schweiz an. Am 22. Juni 2004 unterbreitete der Vorsitzende des Beratenden Ausschusses der Schweiz durch deren Ständigen Vertreter in Strassburg einen einschlägigen Fragenkatalog, den das Komitee an seiner Tagung am 24. Mai 2004 angenommen hatte.

2. Die Schweiz legt hiermit ihren zweiten Staatenbericht vor. Er wurde nach den Vorgaben der am 15. Januar 2003 vom Ministerrat angenommenen «Richtlinien für Staatenberichte des zweiten Überwachungszyklus» ausgearbeitet. Im Vordergrund des vorliegenden Berichts stehen somit die Massnahmen, die zwecks Umsetzung der Schlussfolgerungen des Ministerkomitees am Ende des ersten Zyklus sowie der im Gutachten des Beratenden Ausschusses vom 20. Februar 2003 enthaltenen wichtigsten Kommentare zu den einzelnen Artikeln ergriffen wurden.

3. Der zweite Bericht stützt sich auf Beiträge aus verschiedenen Dienststellen der Bundesverwaltung, darunter namentlich:

- Ø *für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten:* Direktion für Völkerrecht (welche die Beiträge koordinierte und den Bericht verfasste); Politische Direktion, Politische Abteilung I (Sektion Europarat) und Politische Abteilung IV (Sektion Menschenrechtspolitik); Ständige Vertretung der Schweiz beim Europarat;
- Ø *für das Eidgenössische Departement des Inneren:* Bundesamt für Kultur; Fachstelle für Rassismusbekämpfung; Bundesamt für Statistik;
- Ø *Eidgenössische Kommission gegen Rassismus;*
- Ø *für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement:* Bundesamt für Justiz; Bundesamt für Migration;
- Ø *für das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement:* Staatssekretariat für Wirtschaft; Bundesamt für Veterinärwesen;
- Ø *für das Eidgenössische Finanzdepartement:* Eidgenössisches Personalamt;
- Ø *für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation:* Bundesamt für Raumentwicklung.

Des Weiteren wurden alle Kantone sowie mehrere interkantonale Konferenzen¹ zweimal konsultiert. Zunächst wurden sie um die Beantwortung einer Reihe von Fragen bezüglich der Umsetzung des Rahmenübereinkommens ersucht, sodann wurden sie um eine Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Berichts gebeten.

Der Dachverband der Fahrenden, die «Radgenossenschaft der Landstrasse»², und die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»³ wirkten ebenfalls an der Ausarbeitung dieses Berichts mit, indem sie einen Fragenkatalog beantworteten und die erste Fassung dieses Berichts kommentierten. Diese Fassung wurde auch dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund, der «Action Sinti et Jenisch Suisses», dem Verein für jenische Zusammenarbeit «Schäft qwant», dem Verein Menschenrechte Schweiz MERS, der «Gesellschaft für bedrohte Völker» und der «Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz» unterbreitet.

4. Der vorliegende Bericht, der in den drei Amtssprachen des Bundes, Deutsch, Französisch, Italienisch publiziert wird, kann auf der Website des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten⁴ eingesehen werden und ist damit öffentlich zugänglich. Hier werden unverzüglich auch die Ergebnisse der Prüfung des Berichts durch den Europarat publiziert werden. Auf diese Weise wird die öffentliche Debatte über die Situation, die Entwicklung und die Probleme im Bereich des Schutzes nationaler Minderheiten in der Schweiz gefördert.

B. Aktualisierte statistische Angaben

Wohnbevölkerung nach Hauptsprache und Religionszugehörigkeit

Sprachen (2000):	Deutsch: 63,7 % Französisch: 20,4 % Italienisch: 6,5 % Rätoromanisch: 0,5 % Sonstige: 9 %
------------------	---

¹ Konferenz der Kantonsregierungen; Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK); Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK); Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD).

² Hierzu siehe den Ersten Bericht der Schweiz vom April 2001, S. 45, Nr. 143; siehe auch die «Informationen zur Vervollständigung des Ersten Berichts der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten», August 2002, S. 76, Nr. 218.

³ Hierzu siehe den ersten Bericht der Schweiz vom April 2001, S. 45, Nr. 144; siehe auch die «Informationen zur Vervollständigung des Ersten Berichts der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten», August 2002, S. 75, Nr. 217.

⁴ Siehe www.eda.admin.ch unter <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/intorg/euroc/mistr/coswtr.html>.

Konfessionen (2000):	römisch-katholisch: 41,8 % evangelisch: 35,3 % muslimisch: 4,3 % christlich-orthodox: 1,8 % jüdisch: 0,2 % christkatholisch: 0,2 % keine Konfession: 11,1 % sonstige Konfessionen: 1 % keine Angaben: 4,3 %
----------------------	---

Quelle: Eidgenössische Volkszählung des Jahres 2000, Bundesamt für Statistik⁵

Hauptsprachen nach Kantonen (in % und in absoluten Zahlen), Stand: 2000

	Total	Deutsch in %	Französi sch in %	Italieni sch in %	Rätoromani sch in %	Keine Landes- sprachen in %
Deutschsprachige Kantone						
Uri	34 777	93.5	0.2	1.3	0.1	4.8
Appenzell IR	14 618	92.9	0.2	0.9	0.1	5.9
Nidwalden	37 235	92.5	0.6	1.4	0.1	5.3
Obwalden	32 427	92.3	0.4	1.0	0.1	6.2
Appenzell AR	53 504	91.2	0.3	1.7	0.1	6.6
Schwyz	128 704	89.9	0.4	1.9	0.2	7.6
Luzern	350 504	88.9	0.6	1.9	0.1	8.5
Thurgau	228 875	88.5	0.4	2.8	0.1	8.2
Solothurn	244 341	88.3	1.0	3.1	0.1	7.5
St. Gallen	452 837	88.0	0.4	2.3	0.2	9.0
Schaffhausen	73 392	87.6	0.5	2.6	0.1	9.2
Basel-Landschaft	259 374	87.2	1.5	3.5	0.1	7.7
Aargau	547 493	87.1	0.8	3.3	0.1	8.7
Glarus	38 183	85.8	0.3	4.4	0.1	9.3
Zug	100 052	85.1	1.1	2.5	0.2	11.1
Zürich	1 247 906	83.4	1.4	4.0	0.2	11.0
Basel-Stadt	188 079	79.3	2.5	5.0	0.1	13.1
Französischsprachige Kantone						
Jura	68 224	4.4	90.0	1.8	0.0	3.8
Neuenburg	167 949	4.1	85.3	3.2	0.1	7.4
Waadt	640 657	4.7	81.8	2.9	0.0	10.5
Genf	413 673	3.9	75.8	3.7	0.1	16.6

⁵ Die statistischen Angaben im ersten Bericht der Schweiz stützten sich auf die Volkszählung von 1990. Siehe auch die Website des Bundesamtes für Statistik:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/volkszaehlung/uebersicht/blank/kennzahlen0/sprache/01.html>;

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/volkszaehlung/uebersicht/blank/kennzahlen0/religionszugehoerigkeit.html>

Italienischsprachige Kantone						
Tessin	306 846	8.3	1.6	83.1	0.1	6.8
Mehrsprachige Kantone						
Bern	957 197	84.0	7.6	2.0	0.1	6.3
Graubünden	187 058	68.3	0.5	10.2	14.5	6.5
Freiburg	241 706	29.2	63.2	1.3	0.1	6.2
Wallis	272 399	28.4	62.8	2.2	0.0	6.6
Schweiz						
Total	7 288 010	63.7	20.4	6.5	0.5	9.0

Quelle: Eidgenössische Volkszählung des Jahres 2000, Bundesamt für Statistik

I. ERSTER TEIL

Umsetzung des Rahmenübereinkommens: Modalitäten der Überwachung der Ergebnisse des ersten Überwachungszyklus

A. Verbreitung der Ergebnisse des ersten Überwachungszyklus

5. Das *Gutachten über die Schweiz*, das der Beratende Ausschuss am 20. Februar 2003 in französischer und englischer Fassung angenommen hatte, wurde auf Veranlassung des Bundes ins Deutsche und Italienische übersetzt. Die im August 2003 veröffentlichte Stellungnahme der Schweiz zu diesem Gutachten wurde in den drei Amtssprachen des Bundes, Deutsch, Französisch, Italienisch verfasst. Alle diese Dokumente wurden auf der Website der Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten veröffentlicht, sobald die Stellungnahme der Schweiz an den Europarat übermittelt worden war. Die Bundesämter sowie die Kantone und die interkantonalen Konferenzen, die am Verfahren im ersten Überwachungszyklus teilgenommen hatten, wurden mit Schreiben vom 21. August 2003 ausdrücklich auf diese Veröffentlichung hingewiesen.

6. Die *Resolution des Ministerkomitees* zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens durch die Schweiz wurde auf Veranlassung des Bundes ins Deutsche und Italienische übersetzt. Sie wurde in diesen beiden Sprachen sowie in der französischen und englischen Fassung auf der Website der Direktion für Völkerrecht veröffentlicht. Darüber hinaus erhielten die zuständigen Bundesämter ein Exemplar der Resolution in jeder der vier Sprachen.

Jeder Schweizer Kanton erhielt ein in seiner jeweiligen Amtssprache abgefasstes Schreiben, in dem er auf die Resolution aufmerksam gemacht wurde sowie den Resolutionstext in dieser Amtssprache. Die Kantone wurden ersucht, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die Resolution weiterzuleiten an die Gemeinden, die Vertreterinnen und Vertreter der in der Region lebenden Minderheiten sowie an die auf regionaler Ebene im Minderheitenschutz engagierten Organisationen. In weiteren Schreiben an die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wurden diese auf Probleme hingewiesen, die sie betreffen und die zu regeln sind, und insbesondere auf Schwierigkeiten, mit denen die Fahrenden konfrontiert sind. Im Anhang enthielten diese Schreiben die Resolution des Ministerkomitees in französischer, deutscher und italienischer Sprache sowie das Gutachten des Beratenden Ausschusses in diesen drei Sprachen.

Eine schriftliche Mitteilung über die Veröffentlichung der Resolution des Ministerkomitees auf der Website der Direktion für Völkerrecht ging an den Verein Menschenrechte Schweiz MERS sowie die Vertreterinnen und Vertreter der Minderheiten und die im Minderheitenschutz engagierten Organisationen, die an der Debatte über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens im ersten Überwachungszyklus teilgenommen hatten und/oder mit der Delegation des Beratenden Ausschusses zusammengetroffen waren, als diese der Schweiz im November 2002 einen Besuch abstattete. Zugleich erhielten sie mit diesem Schreiben eine Kopie der Resolution in der/den jeweiligen Sprache/n.

7. Die Kantone ihrerseits wählten unterschiedliche Methoden für die Verbreitung der Ergebnisse des ersten Überwachungszyklus. So leiteten sie etwa die Dokumente, die sie vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten erhalten hatten, an kantonale Departemente, Mitglieder des Kantonsparlaments, Gemeinden und/oder kantonale Gemeindeverbände, überregionale Organisationen für die Erhaltung und Förderung von Minderheitensprachen, Büros der Beauftragten für Minderheitenfragen usw. weiter. Mehrere Kantone verzichteten auf eine allgemeine Verbreitung und beschränkten sich auf gezielte Massnahmen in den Bereichen, die sie besonders betreffen.

B. Überwachung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene

8. Auf nationaler Ebene ist der *Bericht des Bundesrates über die Situation der Fahrenden in der Schweiz* zu erwähnen. Nachstehend wird im Einzelnen erläutert, in welchem Kontext dieses Dokument ausgearbeitet wurde (siehe unten Zweiter Teil, zu Art. 5, Ziff. 2.1.4, Nr. 33 ff.): Auf der einen Seite galt es zu prüfen, welche Folgen eine Ratifikation des Übereinkommens Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation über eingeborene und in Stämmen lebende Völker für die Fahrenden in der Schweiz haben würde (Teilbericht I). Auf der anderen Seite galt es auf einen parlamentarischen Vorstoss vom Juli 2003 zu reagieren, in dem der Bundesrat ersucht wurde, einen Bericht vorzulegen über die gegenwärtige Situation der Fahrenden in der Schweiz und die verschiedenen Formen der Diskriminierung, denen sie ausgesetzt sind sowie über gesamtschweizerische Massnahmen zur Beseitigung dieser Diskriminierungen und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Fahrenden (Teilbericht II). Der zweite Teilbericht konzentriert sich auf mögliche Massnahmen des Bundes in Bezug auf das Hauptproblem, mit dem die Fahrenden in der Schweiz konfrontiert sind, nämlich dem Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen. Die Schlussfolgerungen und Vorschläge des Berichts stützen sich wiederholt auf Feststellungen und Bemerkungen, die der Beratende Ausschuss in seinem Gutachten vom 20. Februar 2003 zur Lage der Fahrenden in der Schweiz formuliert hatte. Der Bericht schlägt eine Reihe von Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Fahrenden und zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen vor. Diese Massnahmen werden im zweiten Teil des vorliegenden Berichts vorgestellt.

An dieser Stelle sei daran erinnert, dass alle Kantone, die interkantonalen Konferenzen und die zuständigen Bundesämter *detaillierte Fragebögen* erhielten, in denen sie darüber Auskunft geben sollten, wie sie die Ergebnisse des ersten Überwachungszyklus umsetzen wollten bzw. bereits umgesetzt hatten. Auf diese Weise sollten sie für die Probleme sensibilisiert werden, die der Europarat aufgezeigt und deren Behebung er gefordert hatte, und gleichzeitig zur Ausarbeitung des vorliegenden Berichts beitragen. Die Vertreterinnen und Vertreter der Fahrenden erhielten ebenfalls solche Fragebögen, in denen sie Auskunft darüber gaben, wie sie ihre derzeitige Situation sahen, welche Veränderungen zwischenzeitlich eingetreten waren, wie sie die Probleme einschätzten, die der Europarat aufgezeigt hatte und welche Lösungen ihrer Ansicht nach möglich oder wünschenswert wären.

9. Auf kantonaler Ebene wurde die Überwachung in Bereichen, welche die Kantone direkt betreffen, von Fall zu Fall konkret organisiert. Diese Massnahmen werden weiter unten im zweiten Teil dieses Berichts erläutert. Was die Personen und Behörden anbetrifft, die bei der Überwachung mitwirkten, so sei erwähnt, dass zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Fahrenden Arbeitsgruppen eingesetzt und andere Formen der Kooperation genutzt wurden und dass die Fahrenden im Allgemeinen hierbei mehr oder weniger eng einbezogen

wurden (z.B. Aargau, Thurgau, Jura, Freiburg). In manchen Kantonen standen solche Formen der Zusammenarbeit bereits auf der politischen Tagesordnung (z.B. St. Gallen). Andere Kantone informierten sich auf der Gemeindeebene über die jeweiligen Lebensbedingungen der Fahrenden (z.B. Solothurn).

C. Massnahmen zur verstärkten Mitwirkung der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung des Rahmenübereinkommens

10. Im ersten Überwachungszyklus waren Vertreterinnen und Vertreter der durch das Rahmenübereinkommen geschützten nationalen Minderheiten sowie der Verein Menschenrechte Schweiz zu den Gesprächen anlässlich des Besuchs des Beratenden Ausschusses hinzugezogen worden. Sie waren des Weiteren von den Bundesbehörden konsultiert worden, als zwecks Vervollständigung des ersten Berichts noch weitere Fakten eruiert werden mussten.

Für die Ausarbeitung des vorliegenden Berichts waren aktuelle Informationen über die Lage und die Bedürfnisse der Fahrenden erforderlich. Daher liess die Direktion für Völkerrecht der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» und dem Dachverband «Radgenossenschaft der Landstrasse» einen detaillierten Fragebogen zukommen.

Wie bereits erwähnt, wurde die erste Fassung des vorliegenden Berichts diesen beiden Organisationen sowie der «Action Sinti et Jenisch Suisses», dem Verein für jenische Zusammenarbeit «Schäft qwant», dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund, dem Verein Menschenrechte Schweiz MERS, der «Gesellschaft für bedrohte Völker» und der «Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz» zur Stellungnahme unterbreitet.

11. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass das Bundesamt für Kultur und das Staatssekretariat für Wirtschaft im Hinblick auf die Abfassung des Berichts des Bundesrates über die Situation der Fahrenden in der Schweiz (siehe oben Kapitel B, Nr. 8 und unten Zweiter Teil, zu Art. 5, Ziff. 2.1.4, Nr. 33 ff.) Kontakt zu Einrichtungen aufnahmen, die die Interessen der Fahrenden vertreten. In der Folge wurden diese Einrichtungen sowie andere Organisationen der Fahrenden im Rahmen einer Vernehmlassung konsultiert, welche der Bundesrat am 22. Juni 2005 eröffnete.

12. Einige Kantone bemühten sich, die Organisationen der Fahrenden verstärkt in die Gespräche über die Schaffung neuer Stand- oder Durchgangsplätze einzubeziehen, wie weiter unten erläutert wird (siehe Zweiter Teil, zu Art. 15, Ziff. 2, Nr. 98).

Erwähnenswert sind auch verschiedene Massnahmen im Kanton Graubünden, die Einrichtungen, welche sich für die Erhaltung und Förderung der Minderheitensprachen einsetzen, die Möglichkeit boten, in den verschiedenen Phasen der Vorbereitung des neuen kantonalen Sprachengesetzes aktiv mitzuwirken.

D. Massnahmen zur Fortsetzung des Dialogs mit dem Beratenden Ausschuss

13. Was die Umsetzung der Ergebnisse des ersten Zyklus betrifft, so setzt die Schweiz in erster Linie auf einen gezielten Dialog mit dem Beratenden Ausschuss, und zwar über Bereiche, in denen relevante Entwicklungen zu verzeichnen oder abzusehen sind. So unterrichtete beispielsweise die Direktion für Völkerrecht den Vorsitzenden des Beratenden Ausschusses mit Schreiben vom 30. Januar 2006 über die Vernehmlassung zum Vorentwurf des Berichts des Bundesrates über die Situation der Fahrenden in der Schweiz sowie über die aufgrund einer parlamentarischen Initiative erfolgte Wiederaufnahme des Entwurfs für ein Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften. Diese Art des Dialogs entspricht den diesbezüglichen Vorschlägen des Beratenden Ausschusses (siehe z.B. den vierten Tätigkeitsbericht des Beratenden Ausschusses, 1. Juni 2002 bis 31. Mai 2004, Ziff. 20).

II. ZWEITER TEIL

Massnahmen zur besseren Umsetzung des Rahmenübereinkommens nach Massgabe der Resolution des Ministerkomitees vom 10. Dezember 2003

A. Allgemeiner Überblick über die Massnahmen, die zur Umsetzung der Schlussfolgerungen des Ministerkomitees getroffen wurden

14. In seiner Resolution vom 10. Dezember 2003 stellt das Ministerkomitee zunächst fest, die Schweiz habe in zahlreichen Bereichen äusserst lobenswerte Anstrengungen zugunsten der sprachlichen Minderheiten unternommen. Der institutionelle Rahmen ermögliche es diesen Minderheiten, die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, namentlich ihre Sprache und Kultur, zu pflegen und weiterzuentwickeln. Zudem gewährleisteten eine Reihe von institutionellen Mechanismen eine breite politische Beteiligung der sprachlichen Minderheiten auf allen Ebenen (Schlussfolgerung Nr. 1).

Das Ministerkomitee ist der Auffassung, dass die gesetzlichen Garantien für die Verwendung der Minderheitensprachen im Verkehr mit der Verwaltung sehr weitgehend sind und dass insbesondere zahlreiche Anstrengungen unternommen wurden, um die Stellung des Rätoromanischen zu stärken. Dennoch könne den Grundsätzen des Rahmenübereinkommens vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt werden, wenn es darum geht, im Amtsverkehr die Verwendung einer Minderheitensprache auch auf der innerkantonalen Ebene zuzulassen (Schlussfolgerung Nr. 2).

Desgleichen sollten im Bildungsbereich die Bedürfnisse der Angehörigen der Sprachminderheiten stärker berücksichtigt werden, damit sie auch ausserhalb ihres traditionell angestammten Gebiets den Unterricht in einer Minderheitensprache besuchen können; dies gilt insbesondere für Italienisch und Rätoromanisch sprechende Personen. Im Kanton Graubünden drängt sich bei der Prüfung eines allfälligen Wechsels der Unterrichtssprache auf Gemeindeebene die grösstmögliche Zurückhaltung auf (Schlussfolgerung Nr. 3).

15. Das Ministerkomitee ist der Auffassung, dass noch Fortschritte notwendig sind, um die Fahrenden in die Lage zu versetzen, die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität weiterzuentwickeln. Zur Behebung der Hauptschwierigkeiten, mit denen diese Personen konfrontiert sind – insbesondere dem Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen –, sollten die Behörden zusätzliche Massnahmen, namentlich im gesetzgeberischen Bereich, ergreifen. Überdies sollten die Mitwirkungsmechanismen für die Fahrenden verbessert werden (Schlussfolgerung Nr. 4).

16. Um Wiederholungen zu vermeiden, werden die getroffenen oder geplanten Massnahmen zur Umsetzung der Schlussfolgerungen des Ministerkomitees nachstehend in Kapitel B erläutert, das artikelweise auf die Umsetzung des Rahmenübereinkommens eingeht. So wird etwa

- die Schlussfolgerung betreffend die Verwendung von Minderheitensprachen auf innerkantonaler Ebene (Schlussfolgerung Nr. 2) im Rahmen von Artikel 10 (Ziff. 2) behandelt;

- die Schlussfolgerung betreffend die Möglichkeit, auch ausserhalb des traditionell angestammten Gebiets den Unterricht in einer Minderheitensprache zu besuchen, im Rahmen von Artikel 13 und 14 behandelt. Was die Frage der Bestimmung der Unterrichtssprache auf Gemeindeebene im Kanton Graubünden anbelangt, so wird sie im Rahmen von Artikel 14 behandelt (Schlussfolgerung Nr. 3);
- die Schlussfolgerung betreffend die Situation der Fahrenden (Schlussfolgerung Nr. 4) wird im Rahmen von Artikel 5 und 15 behandelt.

B. Artikelweise Vorstellung der Massnahmen zur Umsetzung der wichtigsten Kommentare im Gutachten des Beratenden Ausschusses

ARTIKEL 3

¹ *Jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, hat das Recht, frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht; aus dieser Entscheidung oder der Ausübung der mit dieser Entscheidung verbundenen Rechte dürfen ihr keine Nachteile erwachsen.*

² *Angehörige nationaler Minderheiten können die Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, einzeln sowie in Gemeinschaft mit anderen ausüben und geniessen.*

Der Beratende Ausschuss erklärt, dass «es möglich wäre zu prüfen, ob diese anderen Gruppen angehörenden Personen artikelweise in den Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens eingeschlossen werden könnten». Er ist der Ansicht, dass «die Schweizer Behörden diese Frage im Einvernehmen mit den Betroffenen prüfen sollten».

1. Persönlicher Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens

17. Das Rahmenübereinkommen enthält keine Definition des Begriffs «nationale Minderheit». Laut dem erläuternden Bericht zum Rahmenübereinkommen wurde bei dessen Ausarbeitung beschlossen, den Vertragsstaaten die Festlegung des persönlichen Geltungsbereichs zu überlassen. In diesem Sinne gab die Schweiz bei der Ratifikation des Rahmenübereinkommens am 21. Oktober 1998 die folgende Erklärung ab:

«In der Schweiz (sind) nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens die Gruppen von Personen, 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 Begriffs der nationalen Minderheit von 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 der Definition im Entwurf der Euro-

päischen Konvention zum Schutz von Minderheiten, den die Europäische Kommission «Demokratie durch Recht» (Venedig-Kommission) 1991 ausarbeitete.

Aus der vor der Ratifikation des Rahmenübereinkommens organisierten Vernehmlassung der Kantone und der interessierten Verbände und Organisationen sowie der diesbezüglichen Botschaft des Bundesrates an das Parlament⁶ geht hervor, dass die erwähnte Erklärung den Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens auf die traditionellen nationalen Minderheiten beschränken sollte. Dies entsprach auch dem Willen der Bundesversammlung, als sie die Erklärung annahm und der Ratifikation des Rahmenübereinkommens zustimmte.

Dieses traditionelle Verständnis des Begriffs «nationale Minderheit» wird von der Mehrheit der Vertragsstaaten geteilt, wie ihre Erklärungen zum Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens und ihre ersten Berichte über die Umsetzung zeigen.

18. In der Praxis wird das Rahmenübereinkommen im Sinne der auslegenden Erklärung heute in der Schweiz auf die nationalen sprachlichen Minderheiten angewandt, also die französischsprachige, die italienischsprachige und die rätoromanischsprachige Minderheit⁷. Desgleichen schützt es die Angehörigen der deutschsprachigen Minderheit in den Kantonen Freiburg und Wallis und die Französisch sprechende Bevölkerung des Kantons Bern, soweit die untersuchten Fragen in den Kompetenzbereich des Kantons fallen⁸. Dieser Schutz gilt auch den Fahrenden sowie den Angehörigen der jüdischen Gemeinschaft⁹.

Angesichts der Tatsache, dass die von der Schweiz vertretene Definition des Begriffs der «nationalen Minderheit» offen ist und nicht – wie in manchen Vertragsstaaten – ausdrücklich auf bestimmte Minderheiten beschränkt wird, könnte sie auf die Angehörigen anderer Gruppen ausgeweitet werden, sofern diese die in der Erklärung genannten Kriterien erfüllen. Die Schweizer Auslegung des Begriffs «nationale Minderheit» erlaubt einen dynamischen Prozess, der früher oder später dazu führen könnte, dass auch «neue Minderheiten» sich auf den vom Rahmenübereinkommen gebotenen Schutz berufen können. In Frage kämen beispielsweise Schweizer Angehörige anderer Religionsgemeinschaften wie die Muslime, sofern sie die übrigen Voraussetzungen erfüllen, d.h. insbesondere, wenn sie seit langem feststehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz pflegen.

19. Formell wäre die Ausweitung des persönlichen Geltungsbereichs des Rahmenübereinkommens auf Angehörige von sprachlichen, ethnischen oder religiösen Minderheiten, die nicht die Schweizer Staatsangehörigkeit besitzen, und/oder nicht seit langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz pflegen, grundsätzlich von der Zustimmung des Parlaments abhängig. Das Parlament müsste seinen Beschluss revidieren, auf der Grundlage der in der oben genannten Erklärung enthaltenen Definition der Ratifikation des Rahmenübereinkommens zuzustimmen. Eine solche Entwicklung müsste den sensiblen Kontext berücksichtigen und würde weitgehend davon abhängen, ob sie angesichts des jeweiligen politischen Klimas opportun wäre. Der Beratende Ausschuss hat selbst darauf hingewiesen¹⁰, dass diese Frage nur in einem «geeigneten» Umfeld geprüft werden sollte.

⁶ BBI **1998** 1293

⁷ Siehe Botschaft des Bundesrates über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, BBI **1998** 1293, 1310.

⁸ Siehe die «Informationen zur Vervollständigung des Ersten Berichts der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten», August 2002, S. 5, Nr. 7. Siehe auch das Gutachten des Beratenden Ausschusses über die Schweiz vom 20. Februar 2003, Nr. 21 und 84.

⁹ Botschaft des Bundesrates, BBI **1998** 1293, 1310.

¹⁰ Gutachten des Beratenden Ausschusses über die Schweiz vom 20. Februar 2003, Nr. 24.

Der vom Beratenden Ausschuss angeregte artikelweise Einschluss von Angehörigen anderer Gruppen – darunter auch Nicht-Staatsangehörigen – in den Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens ist in der Schweiz faktisch schon teilweise realisiert: Der Schutz der Grundrechte wird von der Bundesverfassung und den kantonalen Verfassungen sowie den internationalen Verträgen, denen die Schweiz beigetreten ist, garantiert. Auf die «passiven» Rechte, die in dieser Perspektive den Nicht-Staatsangehörigen zuerkannt werden müssten¹¹, können sich auch Personen berufen, die nicht als Angehörige nationaler Minderheiten im Sinne der Schweizer Erklärung zu betrachten sind. Dies gilt namentlich für das Recht, im privaten und öffentlichen Bereich eine Minderheitensprache zu sprechen¹², Informationen und Gedankengut in einer Minderheitensprache zu empfangen und weiterzugeben¹³, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu praktizieren und zu bekunden¹⁴. Zudem kommen Personen und Gruppen, die nicht nationale Minderheiten im Sinne der Schweizer Erklärung darstellen – also auch Immigranten ohne Schweizer Bürgerrecht oder Schweizer Angehörige der aus der Einwanderung hervorgegangenen «neuen Minderheiten» –, in den Genuss des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung, wie er in Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung verankert ist. Dort heisst es, niemand dürfe wegen seiner nationalen oder geografischen Herkunft diskriminiert werden. Dies verhindert jedoch nicht, dass es in verschiedenen Bereichen des Zivilrechts (Anstellung, Wohnen usw.) de facto nach wie vor zu Ungleichbehandlungen kommt, die durch der individuellen Situation angemessenen Massnahmen beseitigt werden müssen.

ARTIKEL 4

¹ Die Vertragsparteien verpflichten sich, jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf gleichen Schutz durch das Gesetz zu gewährleisten. In dieser Hinsicht ist jede Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verboten.

² Die Vertragsparteien verpflichten sich, erforderlichenfalls angemessene Massnahmen zu ergreifen, um in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens die vollständige und tatsächliche Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit zu fördern. In dieser Hinsicht berücksichtigen sie in gebührender Weise die besonderen Bedingungen der Angehörigen nationaler Minderheiten.

³ Die in Übereinstimmung mit Absatz 2 ergriffenen Massnahmen werden nicht als Diskriminierung angesehen.

Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass «die Schweizer Behörden die Schaffung einer vollständigeren Gesetzgebung (gegen Diskriminierung) ins Auge fassen» könnten, und er fährt fort, des Weiteren könnten sie «eine systematischere Erhebung statistischer Angaben auf dem Gebiet der Diskriminierung ins Auge fassen, insbesondere hinsichtlich der gerichtlichen Entscheide».

¹¹ Hierzu siehe Asbjørn Eide, «Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities», UNO-Dok. E/CN.4/Sub.2/1993/34 v. 10. August 1993, Nr. 42.

¹² Art. 10 Abs. 1 Rahmenübereinkommen; Art. 18 BV; Art. 27 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

¹³ Art. 9 Abs. 1 Rahmenübereinkommen; Art. 16 und 18 BV; Art. 10 EMRK; Art. 19 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

¹⁴ Art. 8 Rahmenübereinkommen; Art. 15 BV; Art. 9 EMRK; Art. 18 und 27 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

Der Ausschuss stellt ferner fest, dass «bezüglich der indirekten Diskriminierung, denen die Fahrenden nach wie vor ausgesetzt sind, Grund zur Besorgnis besteht, und zwar namentlich im Bereich der Raumplanung sowie der Bau- und Gewerbebehörde». Er ist der Ansicht, dass «die Schweizer Behörden in diesen Bereichen zusätzliche Massnahmen namentlich gesetzgeberischer Natur ergreifen sollten».

1. Vollständigere Gesetzgebung gegen Diskriminierung

20. Die Frage eines umfassenden Querschnittsgesetzes zur Bekämpfung von Diskriminierungen wurde intern geprüft. Angesichts des Grundsatzes der Vertragsfreiheit im Schweizer Recht, der im Falle einer allgemeinen Anti-Diskriminierungsnorm im Privatrecht Probleme beim Vollzug – insbesondere hinsichtlich des Nachweises – aufwerfen würde, und im Interesse eines möglichst umfassenden und flexiblen Verbots aller Formen von Diskriminierung wurde jedoch der Weg über Spezialgesetze als sinnvoller angesehen. Zu nennen wären hier das Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann¹⁵ und das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG), das am 1. Januar 2004 in Kraft trat¹⁶.

21. Im Übrigen verbieten verschiedene Bundesgesetze die Diskriminierung unter anderem von Angehörigen nationaler Minderheiten. Zu nennen sind hier insbesondere Artikel 261^{bis} des Strafgesetzbuchs (StGB)¹⁷, der die Diskriminierung von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion unter Strafe stellt; Artikel 336 (Abs. 1 Bst. a) des Obligationenrechts (OR)¹⁸, der Arbeitnehmende gegen missbräuchliche Kündigung schützt, die mit einer persönlichen Eigenschaft – so etwa Geschlecht, Herkunft, Ethnie, Staatsangehörigkeit, Lebensweise, Religion oder Weltanschauung – begründet wird; Artikel 19 und 20 OR, nach denen nur Verträge zulässig sind, die nicht einen Verstoß gegen die öffentliche Ordnung, gegen die guten Sitten oder gegen das Recht der Persönlichkeit in sich schliessen. Je nach Umständen und insbesondere in schweren Fällen können diskriminierende Handlungen oder Vertragsklauseln eine Verletzung der Persönlichkeit (Art. 28 ff. des Zivilgesetzbuchs, ZGB¹⁹) oder sogar eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung in der Schweiz darstellen²⁰. Von den in jüngerer Zeit vom Parlament verabschiedeten Gesetzesbestimmungen ist auch das Nichtdiskriminierungsgebot bei der Zuteilung von Organen (Art. 17) im Bundesgesetz vom 8. Oktober 2004 über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen²¹ zu erwähnen. Was den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Forschung am Menschen (Humanforschungsgesetz, HFG) anbetrifft, der am 1. Februar 2006 in die Vernehmlassung ging, so heisst es darin: «Bei der Auswahl der Personen für die Forschung darf keine Personengruppe übermässig in die Forschung einbezogen oder ganz von der Forschung ausgeschlossen werden, ohne dass sachliche Gründe dies rechtfertigen würden» (Art. 4).

¹⁵ SR 151.1.

¹⁶ SR 151.3.

¹⁷ SR 311.0.

¹⁸ SR 220.

¹⁹ SR 210.

²⁰ Siehe hierzu B. Pulver, «Diskriminierungsverbot», Dissertation, Basel 2003, Nr. 408 f.

²¹ BBI 2004 5453.

Hervorzuheben ist des Weiteren, dass die Mehrzahl der Kantone, die in den letzten Jahren ihre Verfassung revidierten, nach dem Vorbild von Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung ein Diskriminierungsverbot eingeführt haben. Von den jüngsten Beispielen seien erwähnt Artikel 8 der Verfassung der Republik und des Kantons Neuenburg vom 24. September 2000²², Artikel 11 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002²³, Artikel 10 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003²⁴, Artikel 9 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004²⁵.

22. Die wichtigsten Fälle möglicher Diskriminierung von Angehörigen nationaler Minderheiten im Sinne der Schweizer Erklärung werden grundsätzlich von den vorstehend genannten Gesetzesbestimmungen sowie den Garantien abgedeckt, die in den Grundrechtskatalogen der Bundesverfassung vom 18. April 1999 und der Kantonsverfassungen enthalten sind.

2. Systematischere Erhebung statistischer Angaben auf dem Gebiet der Diskriminierung

23. Die Erhebung statistischer Angaben auf dem Gebiet der Diskriminierung und insbesondere hinsichtlich der Gerichtsentscheide ist tatsächlich eine wesentliche Voraussetzung dafür, um zum einen die Wirksamkeit der verfügbaren rechtlichen Instrumente zu prüfen und zum anderen Massnahmen auszuwählen und zu begründen, die zur Beseitigung von Diskriminierungen beschlossen werden sollten. Aus diesem Grund hat die Schweiz am 13. Wirtschaftsforum der OSZE im Mai 2005 eine Empfehlung unterstützt, die die Ausarbeitung von Grundsätzen oder Leitlinien für die Staaten bei der Erhebung statistischer Angaben zur wirtschaftlichen Ausgrenzung von Angehörigen nationaler Minderheiten zum Gegenstand hatte.

24. Hierzu ist anzumerken, dass das föderale System der Schweiz mit seiner Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen die Erhebung statistischer Daten schwierig gestaltet. Aus Gründen, die in erster Linie mit den verfügbaren Ressourcen zusammenhängen, wird Rassendiskriminierung in amtlichen Statistiken im Wesentlichen aus strafrechtlicher Perspektive behandelt. So erfasst das Bundesamt für Statistik jährlich die Urteile, die gestützt auf Artikel 261^{bis} des Strafgesetzbuches (Rassismus-Strafnorm; siehe oben Nr. 21) ergehen:

Artikel 261^{bis}: Rassendiskriminierung (in Kraft seit 1.1.1995)

Urteilsjahr

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
*	1	17	27	25	32	25	38	26	22	23	35

Stand der Datenbank: 30.08.2006

© Bundesamt für Statistik, Auszug aus der Strafurteilsstatistik

²² SR 131.233.

²³ SR 131.223.

²⁴ SR 131.231.

²⁵ SR 131.219.

25. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) veröffentlicht auf ihrer Website²⁶ ebenfalls statistische Daten zu den Entscheiden und Urteilen zu Artikel 261^{bis} des Strafgesetzbuchs. Diese Datenbank gibt einen Überblick über den Stand der Rechtsprechungspraxis auf Kantons- und Bundesebene seit 1995 (dem Zeitpunkt des Inkrafttretens von Artikel 261^{bis} StGB). Die Sammlung wird laufend aktualisiert. Die Daten werden im Einvernehmen mit den Strafverfolgungsbehörden vom Bundesamt für Polizei zur Verfügung gestellt²⁷. Die Datenbank erlaubt der EKR eine umfassende Überwachung der Lage. Interessierte haben die Möglichkeit, anhand verschiedener Kriterien Recherchen anzustellen. Die Datenbank enthält einen statistischen Überblick, der Aufschluss über die Anzahl der ergangenen Entscheide und Urteile gibt. Dieser Überblick sieht folgendermassen aus:

Entschiedene Fälle und rechtskräftige Urteile (Stand: 31.12.2003)

Die EKR hat Kenntnis von 241 Anzeigen (Fällen), die zwischen 1995 und 2003 bei den zuständigen Behörden eingegangen sind.

Die Untersuchungsbehörden haben in knapp der Hälfte dieser Anzeigen das Strafverfahren nach einer summarischen Überprüfung des Sachverhaltes nicht eröffnet bzw. eingestellt oder sind auf die Strafanzeigen gar nicht erst eingetreten.

Entschiedene Fälle	95	96	97	98	99	00	01	02	03	Total	%
Erledigung ohne Eröffnung des gerichtlichen Verfahrens (Einstellungsverfügung, Nicht-Eintreten etc.)	3	10	7	18	17	20	14	13	16	118	49.0
Rechtskräftige Urteile	1	5	14	16	20	20	19	15	13	123	51.0
Total	4	15	21	34	37	40	33	28	29	241	100

Bei der anderen Hälfte wurde materiell-rechtlich auf die Anzeigen eingegangen. Die Fälle endeten mit einem rechtskräftigen Urteil. In 23 Fällen (knapp 20 % der Urteile) sprachen die gerichtlichen Behörden die angeschuldigten Personen vom Vorwurf der Rassendiskriminierung frei, 100 Fälle (gute 80 % der Urteile) führten zu einer Verurteilung der Angeschuldigten.

Rechtskräftige Urteile	95	96	97	98	99	00	01	02	03	Total	%
Freisprüche	0	1	3	4	3	2	3	5	2	23	18.7
Schuldprüche (Verurteilungen / Strafbefehle)	1	4	11	12	17	18	16	10	11	100	81.3
Total	1	5	14	16	20	20	19	15	13	123	100

²⁶ <http://www.edi.admin.ch/ekr/db/start/index.html?lang=de>.

²⁷ Zum Thema der vom Bundesamt für Polizei erstellten Statistiken im Zusammenhang mit Art. 261^{bis} StGB siehe die Stellungnahme der Schweiz zum Gutachten des Beratenden Ausschusses, S. 11.

Tätergruppen (Stand: 31.12.2003)

Die Tätergruppe der Rechtsextremen (Neonazis und Skinheads) macht rund 12 % aus. Knapp 10 % der Täter sind in einem Dienstleistungssektor tätig. Darüber hinaus lässt sich keine weitere, allgemeine Tendenz bezüglich einer anderen Tätergruppe erkennen.

Überschneidungen von Tätergruppen pro Fall sind möglich, etwa wenn ein rechtsextremer Jugendlicher einer Rassendiskriminierung angezeigt worden ist («Rechtsextreme» und «Jugendliche»).

Tätergruppen	95	96	97	98	99	00	01	02	03	Total	%
Angestellte im öffentlichen Dienst	1	3	1	1	0	1	0	2	2	11	4.5
Politische Akteure	0	2	0	1	1	1	1	0	2	8	3.2
Medienschaffende / Verleger	1	2	4	5	4	2	1	0	0	19	7.7
Kollektive Akteure	0	0	3	0	0	2	2	0	4	11	4.5
Akteure im Dienstleistungssektor	0	0	2	4	8	3	3	1	2	23	9.3
Privatpersonen	1	8	9	13	13	16	9	9	9	87	35.2
Rechtsextreme	0	0	4	5	4	3	7	2	4	29	11.7
Jugendliche	1	0	1	1	1	1	5	1	3	14	5.1
Unbekannte Täterschaft	0	0	2	1	3	2	0	2	0	10	4.0
Keine Angaben zur Täterschaft	0	4	0	4	4	4	7	4	8	35	14.2
Total	4	19	26	35	39	35	35	21	34	247	100

Opfergruppen (Stand: 31.12.2003)

Aus der Übersicht über die Opfergruppen wird ersichtlich, dass knapp 27 % der von Rassendiskriminierung Betroffenen der jüdischen Religionsgemeinschaft angehören. Diese stellen somit die am häufigsten betroffene Opfergruppe dar. Diese grosse Menge von Übergriffen auf Menschen jüdischen Glaubens kann nicht allein auf die Aktivitäten von ein paar besonders «umtriebigen» Revisionisten zurückgeführt werden, sondern spiegelt auch eine Vielzahl von Übergriffen im Alltag.

Weitere häufig betroffene Personengruppen sind Ausländerinnen und Ausländer (20 %), Menschen dunkler Hautfarbe (knappe 14 %) und Asylsuchende (5 %).

Diese Zahlen müssen jedoch insoweit relativiert werden, als sie nur rassendiskriminierende Übergriffe erfassen, die auch zu einem Strafverfahren geführt haben. Zudem wurden in rund 25 % der vorliegenden Gerichtsentscheide keine Angaben zu den Opfern gemacht.

Opfergruppen	95	96	97	98	99	00	01	02	03	Total	%
Juden und Jüdinnen	0	5	17	14	11	7	5	2	7	68	26.6
Muslime und Musliminnen	0	0	0	1	0	1	2	2	2	8	3.1
Angehörige anderer Religionsgemeinschaften	1	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0.8
Schwarze / Dunkelhäutige	0	0	2	10	8	8	2	1	4	35	13.7
Fahrende / Zigeuner	0	1	0	0	1	2	0	0	1	5	2.0
Ausländer / verschiedene Ethnien	2	8	2	6	11	4	7	7	5	52	20.4
Asylsuchende	0	0	2	1	5	4	0	0	1	13	5.1
Mehrheitsangehörige / Weisse	0	0	0	1	1	2	0	0	1	5	2.0
Weitere Personengruppen	0	0	0	0	0	1	1	0	1	3	1.2
Keine Angaben zur Opfergruppe	1	4	3	5	9	9	16	9	8	64	25.1
Total	4	18	26	38	46	38	34	21	30	255	100

Tatmittel (Stand: 31.12.2003)

Die Übersicht über die Tatmittel macht deutlich, dass rassendiskriminierende Übergriffe vornehmlich durch verbale (rund 25 %) oder schriftliche Äusserungen (32 %) begangen werden, gefolgt von der Verbreitung rassistischen Materials (rund 10 %). Nur gute 2 % aller Tatmittel betreffen Tötlichkeiten, rund 3 % betreffen Gesten bzw. Gebärden, und knappen 3 % liegt eine Leistungsverweigerung zugrunde.

Seit 1999 sind rassendiskriminierende Übergriffe mittels elektronischer Medien zu beobachten. Im Jahre 2003 betreffen diese bereits gut 25 % der in diesem Jahr entschiedenen Fälle. Es ist davon auszugehen, dass diese Zahl aufgrund der wachsenden Bedeutung des Internets in den kommenden Jahren weiter ansteigen wird. In der jahresübergreifenden Statistik (1995–2003) macht dieses Tatmittel schon über 7 % aller Tatmittel aus.

Zu beachten ist, dass es pro Fall Mehrfachnennungen von Tatmitteln geben kann, etwa dann, wenn eine rassendiskriminierende E-Mail unter elektronischer Kommunikation wie auch unter schriftlichen Tatmitteln erfasst wurde.

Tatmittel	95	96	97	98	99	00	01	02	03	Total	%
Wort	0	5	4	18	11	14	6	6	7	71	24.9
Schrift	3	6	13	10	12	12	10	7	14	87	30.5
Elektronische Kommunikation	0	0	0	0	2	3	2	6	8	21	7.4
Ton / Bild	0	2	1	0	0	0	4	0	1	8	2.8
Tätlichkeiten	0	1	0	2	0	3	0	1	0	7	2.4
Gesten / Gebärden	0	0	1	3	1	0	1	1	2	9	3.2
Leistungsverweigerung	0	0	0	1	4	1	1	0	1	8	2.8
Verbreitung von rassistischem Material	0	1	7	5	6	5	3	0	2	29	10.2
Weitere Tatmittel	2	0	0	1	1	0	2	2	2	10	3.5
Keine Angaben zu den Tatmitteln	0	4	1	2	7	4	6	7	4	35	12.3
Total	5	19	27	42	44	42	35	30	41	285	100

26. Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass die Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz (GMS) und die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) rassistisch oder antisemitisch motivierte Vorfälle in der Schweiz detailliert erfassen, auch wenn sie nicht unter Artikel 261^{bis} StGB fallen²⁸. Im Auftrag des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebunds (SIG) registrieren die Aktion «Kinder des Holocaust» (AKdH) für die Deutschschweiz und die «Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation» (CICAD) für die

²⁸ Siehe <http://www.gra.ch/>. Zu diesem Thema siehe die Stellungnahme der Schweiz zum Gutachten des Beratenden Ausschusses, S. 11–12.

Westschweiz antisemitische Akte in der Schweiz über Melde- und Beratungsstellen für antisemitische Vorfälle, die Opfer begleiten, beraten und unterstützen. Die antisemitischen Vorfälle werden in folgende Kategorien gegliedert: 1. Extreme Gewalt; 2. Zerstörung, Sachbeschädigung und Entweihung von Eigentum; 3. Drohungen; 4. Beleidigendes Verhalten²⁹. Sie werden vom SIG in einem gemeinsamen Bericht veröffentlicht. Im Jahr 2006 registrierte die Melde- und Beratungsstelle des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebunds 73 Fälle von Antisemitismus. Im Vergleich zum Vorjahr haben sich die Fälle mehr als verdoppelt. Der SIG ist der Meinung, dass der Bund eine zentrale Meldestelle einrichten und sich nicht auf die Verurteilung antisemitischer Vorfälle beschränken sollte.

3. Die Situation der Fahrenden

27. Zur Frage der indirekten Diskriminierung der Fahrenden in den Bereichen Raumplanung und Baupolizei siehe unten zu Artikel 5, Ziff. 2, Nr. 29 f., insbesondere Nr. 32 und 35: *Raumplanerische und baurechtliche Massnahmen*.

²⁹ Cf. <http://www.cicad.ch>; www.akdh.net.

ARTIKEL 5

¹ Die Vertragsparteien verpflichten sich, die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, nämlich ihre Religion, ihre Sprache, ihre Traditionen und ihr kulturelles Erbe, zu bewahren.

² Unbeschadet der Massnahmen, die im Rahmen ihrer allgemeinen Integrationspolitik getroffen werden, sehen die Vertragsparteien von Zielsetzungen oder Praktiken ab, die auf die Assimilierung von Angehörigen nationaler Minderheiten gegen deren Willen gerichtet sind, und schützen diese Personen vor jeder auf eine solche Assimilierung gerichteten Massnahme.

Der Beratende Ausschuss ist der Meinung, dass «die Situation des Rätoromanischen und des Italienischen in Graubünden eine besondere Handhabung erfordert, und zwar aufgrund der Tatsache, dass es sich um Sprachen handelt, deren Erhalt in den betroffenen Regionen bedroht ist».

Er stellt fest, dass «hinsichtlich der Situation der Fahrenden Grund zur Besorgnis besteht, da es der institutionelle und gesetzgeberische Rahmen diesen Personen nur mit Schwierigkeiten erlaubt, ihre Kultur und die wesentlichen Elemente ihrer Identität zu pflegen und weiterzuentwickeln. [...] Die Hauptprobleme, mit denen sich die Fahrenden heute konfrontiert sehen, erwachsen im Wesentlichen aus dem Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen, den administrativen Schwierigkeiten, die die Ausübung des Reisengewerbes behindern, und der Einschulung der Kinder. [...] Die Bundesbehörden sollten auf der Ebene der Gesetzgebung die Möglichkeit eingehender prüfen, die Kantone zur Verabschiedung geeigneter Planungsmassnahmen zu verpflichten oder sogar eine spezifische Bestimmung ins Bundesgesetz über die Raumplanung einzufügen. [...] Die betreffenden Kantone sollten ihre Bau- und Raumplanungsgesetzgebung überdenken, um sämtliche Unzulänglichkeiten, wie z.B. das Fehlen einer Bestimmung über die Schaffung von Durchgangsplätzen, in der einschlägigen Gesetzgebung oder den Flächennutzungsplänen zu beheben». Diese Feststellung wurde in der vierten Schlussfolgerung des Ministerkomitees zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens durch die Schweiz übernommen.

Der Ausschuss ist schliesslich der Ansicht, dass «die Behörden in den kommenden Jahren mit den Vertretern der Fahrenden den Vollzug des neuen Bundesgesetzes über das Gewerbe der Reisenden auswerten sollten, um sich seiner Wirksamkeit zu versichern».

1. Situation des Rätoromanischen und des Italienischen in Graubünden – Massnahmen auf Bundesebene

28. Zur Frage der Massnahmen, die im Entwurf des Bundesgesetzes für die Erhaltung und Förderung des Rätoromanischen und des Italienischen vorgesehen sind, siehe Dritter Teil: Fragen an die Schweiz, Frage Nr. 5, Nr. 112.

2. Situation der Fahrenden³⁰

2.1 Stand- und Durchgangsplätze

2.1.1 Derzeitige Situation, Bedarf und Hindernisse für die Schaffung neuer Plätze

29. Im Juni 2006 veröffentlichte die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» (nachfolgend: die Stiftung) ein Gutachten³¹, das die in der Schweiz vorhandenen Stand- und Durchgangsplätze detailliert erfasst und den Bedarf an zusätzlichen Plätzen evaluiert. Dieses Gutachten ist eine Aktualisierung des 2001 zum gleichen Thema publizierten Gutachtens³². Es stützt sich auf Daten, die bis zum Sommer 2005 erhoben wurden. Aus dem Gutachten geht hervor, dass sich die konkrete Situation der Fahrenden grundsätzlich nicht verbessert hat. Seit 2001 wurden neun Durchgangsplätze geschlossen, dafür jedoch drei neue Plätze eingerichtet. So hat der Kanton *Basel-Landschaft* in Zusammenarbeit mit der Gemeinde Liestal im Frühjahr 2004 einen Durchgangsplatz eingerichtet, dem gute Qualität bescheinigt wird. Ebenfalls in Basel-Landschaft wurden die sanitären Anlagen des Durchgangsplatzes Wittinsburg Anfang 2004 renoviert. Im Kanton *Aargau* wurde der Durchgangsplatz Augsterstich in Kaiseraugst im November 2004 offiziell eingeweiht³³. Auch er gilt als qualitativ gut. Um die Einrichtung der beiden neuen Durchgangsplätze zu erlauben, wurden die Nutzungspläne geändert und eigens den Fahrenden vorbehalten Flächen eingeplant. Im Kanton *St. Gallen* wurde 2002 in Uznach ein Standplatz eingerichtet. Er bietet sieben Plätze und wurde nach der Verabschiedung eines speziellen Nutzungsplans realisiert. Er ist von guter Qualität, und die Benutzer sind voll und ganz zufrieden³⁴. Im Sommer 2005 gab es in der Schweiz insgesamt 12 Standplätze. Damit war der Bedarf von 40 % derjenigen Fahrenden, die nomadisch leben und Standplätze benutzen, gedeckt³⁵. Zum gleichen

³⁰Der Sammelbegriff «Fahrende» wurde in der Botschaft des Bundesrates über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten verwendet, welche am 19. November 1997 anlässlich des Ratifikationsverfahrens angenommen wurde (BBl 1998 1293). Der Begriff wurde im ersten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten wiederaufgenommen. Er wurde ebenfalls im Bericht des Bundesrates vom 18. Oktober 2006 «über die Situation der Fahrenden in der Schweiz» benutzt (vgl. unten, Nr. 33 ff.). Der Bund hat sogar eine Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» gegründet. Diese hat den Auftrag, zur Sicherung und Verbesserung der Lebensbedingungen dieser Minderheit sowie zur Erhaltung ihrer kulturellen Identität beizutragen. Die Bezeichnung «Fahrende» ist auch im Europarat anerkannt und unumstritten und Vertreter der Schweizer Fahrenden haben sich dafür engagiert. So haben Sie sich dafür stark gemacht, dass das neu geschaffene Forum «Forum des Roms et des gens du voyage» genannt wurde. Aus diesen Gründen wurde bei der Abfassung dieses Berichts ebenfalls der Sammelbegriff «Fahrende» verwendet. Dennoch sollte erwähnt werden, dass einige Vertreter der Jenischen Gemeinschaft der Meinung sind, dass dieser Begriff zweideutig ist und die Angehörigen dieser Minderheit auf einen einzelnen Aspekt ihrer kulturellen Identität reduziert.

³¹Thomas Eigenmann/Rolf Eugster/Jon Gaudenz, «Fahrende und Raumplanung. Standbericht 05», St. Gallen, März 2006, einsehbar im Internet unter www.err-raumplaner.ch/html/docs/Standbericht05.pdf oder unter http://www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00507/00512/00566/00569/index.html?lang=de

³²Im damaligen Gutachten hiess es, zur Deckung des Bedarfs sei es erforderlich, a) zusätzlich zu den 11 vorhandenen 30 neue Standplätze, und b) zusätzlich zu den 48 vorhandenen 30 neue Durchgangsplätze einzurichten; siehe hierzu die «Informationen zur Vervollständigung des Ersten Berichts der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten», August 2002, S. 31 f., Nr. 85.

³³Die Situation im Kanton *Aargau* hat sich seit dem Sommer 2005 geändert: In Spreitenbach wurde Ende November 2006 ein neuer provisorischer Standplatz eingerichtet.

³⁴Auch im Kanton *St. Gallen* hat sich die Situation seit Sommer 2005 verbessert: Der Kanton eröffnete im Sommer 2006 einen neuen Standplatz in der Gemeinde Wil (10 Stellplätze). Zudem ist es dem Kanton nach mehrjährigen Bemühungen gelungen, einen anderen «privat» betriebenen Standplatz in Wil (15 Stellplätze) über die Ortsplanung der Gemeinde zonenrechtlich sicherzustellen.

³⁵Dem Gutachten zufolge handelt es sich um 1500 der insgesamt 2500 Personen, die nach wie vor eine

Zeitpunkt existierten 44 Durchgangsplätze, die rund 60 % der nomadischen Fahrenden aufnehmen konnten³⁶.

Laut Gutachten 2005 müssten 29 zusätzliche Standplätze eingerichtet werden, welche die rund 1500 Fahrenden aufnehmen könnten, die den Winter nicht in einer Wohnung verbringen wollen. Die Kosten dieser neuen Standplätze würden sich auf ungefähr 17,8 Millionen Franken belaufen. Insbesondere angesichts der seit 2000 erfolgten Schliessungen wären des Weiteren 38 zusätzliche Durchgangsplätze notwendig, um den 2500 Schweizerinnen und Schweizern, die eine nomadische Lebensform beibehalten haben, den vorübergehenden Aufenthalt an Orten zu ermöglichen, an denen sie ihre Waren und Dienstleistungen absetzen können. Dafür müssten Mittel in Höhe von 15,6 Millionen Franken investiert werden. Darüber hinaus sind 40 der bestehenden Durchgangsplätze sanierungsbedürftig. Die Kosten der Sanierung werden auf ungefähr 2,8 Millionen Franken veranschlagt.

Die im Auftrag der Stiftung erstellten Gutachten sind sehr sachdienlich, denn sie erlauben es, dank Untersuchungen und Befragungen die Veränderungen in der Lebensumwelt der Fahrenden detailliert aufzuzeichnen und zu beobachten. Das aktualisierte Gutachten von 2005 kommt unter anderem zum Schluss, dass in der sesshaften Bevölkerung vor allem auf Kantons- und Gemeindeebene eine Bewusstseinsbildung im Hinblick auf die Lebensbedingungen der Fahrenden, auf ihre Bedürfnisse und auf die Gefährdung ihrer traditionellen Lebensweise notwendig ist. Das Gutachten erinnert daran, dass die Raumplanung die Bedürfnisse der Bevölkerung zu berücksichtigen hat und dass die Fahrenden eine Gruppe dieser Bevölkerung sind. Weiter heisst es, die Instrumente der Raumplanung müssten vermehrt genutzt werden. Raumplanerische Prozesse sind langwierig, und Erfolge sind erst mittelfristig zu erwarten. Dennoch sollten bereits jetzt die Revisionen der kantonalen Richtplanungen dazu genutzt werden, das Konzept der Berücksichtigung der Bedürfnisse der Fahrenden einzubringen. Dieses Konzept sollte sodann in den Nutzungsplänen dahin gehend umgesetzt werden, dass geeignete Zonen bezeichnet werden. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass Stand- und Durchgangsplätze, die nicht in der Nutzungsplanung verankert sind, nicht über ausreichende rechtliche Garantien verfügen und daher anfälliger für Schliessungen sind. Die Experten sind ferner der Auffassung, dass der Bund die Kantone und Gemeinden bei der Schaffung und gegebenenfalls dem Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen finanziell stärker unterstützen sollte.

30. Die Hindernisse für die Schaffung neuer Stand- und Durchgangsplätze sind komplex und oft vielgestaltig. Es handelt sich im Wesentlichen um die folgenden³⁷:

- Die Bevölkerung hegt viele Vorurteile gegenüber Fahrenden. Diese Vorurteile werden genährt durch Zwischenfälle, in die einzelne Gruppen von Fahrenden – häufig ausländischer Herkunft, die sich nur vorübergehend in der Schweiz aufhalten – verwickelt sind. Dies fördert Pauschalurteile, die den Schweizer Fahrenden sehr schaden. Oft weiss die Bevölkerung nicht einmal, dass es in unserem Land eine bedeutende Anzahl Fahrender mit Schweizer Staatsangehörigkeit gibt, nämlich ungefähr 30 000 Personen hauptsächlich jenuischer Herkunft, von denen etwa 2500–

nomadische Lebensform praktizieren; die Gesamtzahl der Fahrenden mit Schweizer Staatsangehörigkeit beläuft sich auf 25 000–30 000. Bereits der 2001 erschienene Bericht hatte eine 40-%ige Deckung des Bedarfs verzeichnet.

³⁶ Im Gutachten von 2001 hiess es, der Bedarf sei zu 65 % gedeckt.

³⁷ Für detaillierte Informationen hierzu siehe den Bericht des Bundesrates über die Situation der Fahrenden in der Schweiz (Teil II, Ziff. 2.5), der nachstehend unter Ziff. 2.1.4 behandelt wird.

3000³⁸ (inkl. einige hundert Sinti, in Frankreich Manouches genannt) tatsächlich eine fahrende Lebensweise pflegen, während alle anderen im Verlauf der vergangenen Generationen, oft infolge Repression der Behörden, sesshaft geworden sind.

- Auf der Kantons- und vor allem auf der Gemeindeebene fehlt es am politischen Willen, konkrete Massnahmen zugunsten der Fahrenden zu ergreifen. Kantonale und kommunale Behörden fühlen sich in erster Linie gegenüber der sesshaften und stärker integrierten Bevölkerung verantwortlich. Ausserdem fürchten die Gemeinden zusätzliche Aufwendungen für die Einrichtung von Stand- und Durchgangsplätzen, und insbesondere im Fall von Standplätzen auch Folgekosten für Schule und Sozialhilfe. Dies gilt vor allem für Gemeinden, deren finanzielle Situation schwierig ist. Erfahrungsgemäss wird die Schaffung von Plätzen sehr viel leichter, wenn der Kanton sich bereit erklärt, alle anfallenden Kosten zu übernehmen (siehe die Beispiele in den Kantonen Graubünden und St. Gallen sowie im Kanton Freiburg, der auf eigenen Grundstücken zwei Plätze einrichten und selbst betreiben will).
- Das Misstrauen der Fahrenden gegenüber den Behörden vor allem der Kantone und Gemeinden, die für die Einrichtung von Stand- und Durchgangsplätzen von entscheidender Bedeutung sind, ist tief verwurzelt. Der Vertrauensmangel ist auch einer der Gründe dafür, dass die Fahrenden sich noch immer recht wenig in die politischen und administrativen Entscheidungsmechanismen integriert haben.

2.1.2 Die gegenwärtige Situation aus der Sicht der Fahrenden

31. Die Fahrenden betrachten die Vorurteile, die ihnen gegenüber gehegt werden, als eines der Haupthindernisse für die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen. Ihr negatives Image wird gefördert durch die Schlagzeilen, welche die Presse den Missetaten von manchen ausländischen Fahrenden widmet (wenn sie z.B. Durchgangsplätze unsauber und unordentlich zurücklassen). Die Vorurteile sind nur zu überwinden, wenn politischer Wille zugunsten der Fahrenden deutlich zum Ausdruck kommt. Dies wird aber erst dann der Fall sein, wenn der Bund ein klares Zeichen setzt und gegenüber Kantonen und Gemeinden Förder- oder sogar Zwangsmassnahmen ergreift. Aus der Sicht der Fahrenden haben die meisten Kantone und Gemeinden in den vergangenen zehn Jahren zu wenig für sie getan.

2.1.3 Die Rechtsprechung des Bundesgerichts

32. Zur Frage der *Standplätze* erliess das Bundesgericht (nachfolgend: BGer) am 28. März 2003 einen wichtigen Entscheid³⁹, in dem es gestützt auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Urteil vom 18. Januar 2001 i.S. Chapman gegen Vereinigtes Königreich) anerkannte, dass das Leben in einer beweglichen Unterkunft ein wesentliches Merkmal der Identität von Fahrenden ist und dass Fahrende andere Bedürfnisse haben als Sesshafte. Der Sachverhalt lässt sich wie folgt zusammenfassen: Ein Schweizer Fahrender hat im Kanton Genf (Céligny) eine Parzelle von ungefähr 7000 m² in der Landwirtschaftszone erworben. Da der den Fahrenden vorbehaltene Standplatz in dieser Gegend (der Platz «Molard» in Versoix) überbelegt ist, beginnt der neue Eigentümer, das Gelände für die Aufstellung von Wohnwagen (etwa fünf Wohnwagen und eine kleine Kirche) für seine Familie herzurichten. Weil er die entsprechenden Baubewilligungen nicht eingeholt

³⁸ Diese Zahlen beruhen auf einer Schätzung. Siehe dazu den Bericht des Bundesrates über die Situation der Fahrenden in der Schweiz vom 18. Oktober 2006 (S. 6, Nr. 1.2) und die Quellenangaben.

³⁹ BGE 129 II 321: siehe Kopie im Anhang.

hatte, weist ihn die zuständige kantonale Behörde an, den früheren Zustand des Geländes wiederherzustellen. In der Folge beantragt der Eigentümer eine Baubewilligung, um eine Baumschule zu betreiben und einen Teil des Geländes als «zeitweilige Wohnzone» zu nutzen. Sein Antrag wird abgelehnt, und nach Ausschöpfung des innerkantonalen Instanzenzuges legt er beim BGer verwaltungsrechtliche Beschwerde ein. Dabei beruft er sich darauf, dass seine persönliche Situation (das Recht, seiner Kultur gemäss in Wohnwagen mit genügend Umland zu leben) eine Ausnahme vom Zonennutzungsplan rechtfertige (Ausnahmebewilligung in der Landwirtschaftszone). Das BGer weist die Beschwerde mit der Begründung ab, eine Ausnahmebewilligung werde naturgemäss nur in Ausnahmefällen erteilt und komme nicht in Frage, da es sich um eine raumplanerische Frage handle. Laut BGer ist die Bestimmung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG)⁴⁰, wonach «Siedlungen [...] nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten» sind (Art. 3 Abs. 3 *in initio*), dahin gehend auszulegen, dass auch die besonderen Bedürfnisse jenes Teils der Schweizer Bevölkerung erfüllt werden müssen, der zu den Fahrenden gehört. Daher müssen in der Raumplanung Zonen und Plätze vorgesehen werden, die sich für diesen Bevölkerungsteil als Aufenthaltsorte eignen und seinen Traditionen entsprechen. Wenn wie im konkreten Fall in einer Region ein neuer Standplatz von einer nennenswerten Grösse geschaffen werden soll, ist es – sofern die Nutzungszonen oder die vorhandenen Areale ungeeignet sind – Sache der Behörden, ein passendes Gelände ausfindig zu machen und ein Verfahren einzuleiten, das zur Verabschiedung eines Sondernutzungsplans führen kann⁴¹. Ein solcher Plan könnte auch das Resultat einer interkantonalen Koordination unter der Ägide des Bundes sein.

Die Bedeutung dieses Entscheids liegt darin, dass hier erstmals im Raumplanungsrecht die besonderen Bedürfnisse einer Minderheit der Schweizer Bevölkerung anerkannt und die Behörden verpflichtet wurden, diese Bedürfnisse in der Raumplanung zu berücksichtigen. Im Übrigen wies das BGer darauf hin, es gelte auch weiterhin das Legalitätsprinzip und der Grundsatz der Zonenkonformität von Bauten, und daher dürften die für Fahrende bestimmten Areale nicht von Fall zu Fall bewilligt, sondern müssten in der Nutzungsplanung vorgesehen werden. Damit verweigert das BGer den Fahrenden eine «positive Diskriminierung», die ihnen die Möglichkeit bieten würde, die üblichen Verfahren zu umgehen⁴². Dieser Entscheid legt nahe, dass die Raumplanungsgesetzgebung in der Regel ausreicht, um die Bedürfnisse der Fahrenden im Hinblick auf Stand- und Durchgangsplätze zu berücksichtigen. Das Bundesgericht fordert sowohl die Behörden des Bundes als auch die der Kantone und Gemeinden auf, diese Bedürfnisse bei der Planung auf kantonaler wie interkantonaler Ebene einzubeziehen. Wenn mithin ein kantonaler Richtplan einen Stand- und/oder Durchgangsort vorsieht, dann ist die betreffende Gemeinde verpflichtet, eine geeignete Zone in ihren Nutzungsplan aufzunehmen. Ein Nutzungsplan, der eine solche Zone nicht vorsieht, dürfte nicht verabschiedet werden.

2.1.4 Bericht des Bundesrates über die Situation der Fahrenden in der Schweiz

33. Im Juli 2003 reichte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats das Postulat «Beseitigung der Diskriminierungen von Fahrenden in der Schweiz» (03.3426)⁴³ ein, das sich auf den Entscheid des Bundesgerichts vom 28. März

⁴⁰ SR 700: siehe Kopie im Anhang.

⁴¹ Zu diesen Begriffen und ihrer Auslegung siehe die Entscheide des Bundesgerichts 1A.124/2004 / 1P.302/2004 vom 31. Mai 2005: siehe Kopie im Anhang.

⁴² Zu diesem Thema siehe Benoît Bovay, «Les places pour les gens du voyage: plan d'affectation ou autorisation de construire dérogatoire?», in: BR/DC 3/2003, S. 95 ff.

⁴³ Postulat 03.3426 vom 7. Juli 2003: siehe Kopie im Anhang.

2003⁴⁴ stützte. Darin wurde der Bundesrat eingeladen, einen vollständigen Bericht über die Situation der Fahrenden in der Schweiz und über die verschiedenen Formen der Diskriminierung vorzulegen, denen sie ausgesetzt sind. Er wurde gebeten, in diesem Bericht auch mögliche gesamtschweizerische Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierungen und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Fahrenden aufzuzeigen. In Bezug auf die Stand- und Durchgangsplätze sprach das Postulat namentlich die Frage von bundesgesetzlichen Massnahmen bzw. finanziellen Anreizen an, die nötig und denkbar wären. Der Bundesrat erklärte sich bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Gleichzeitig beschloss er, dass die Antwort auf das Postulat 03.3426, zusammen mit dem bereits vorher vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Bericht über die Auswirkungen einer allfälligen Ratifizierung des Übereinkommens 169 der Internationalen Arbeitsorganisation, zu einem umfassenden Bericht über die Situation der Fahrenden in der Schweiz ausgebaut werden sollte.

34. Zu diesem Zweck beauftragte der Bundesrat die Bundesverwaltung (das Staatssekretariat für Wirtschaft und das Bundesamt für Kultur), einen Bericht über die Situation der Fahrenden in der Schweiz (nachfolgend: der Bericht) auszuarbeiten.

Der Vorentwurf zu diesem Bericht wurde auf der Website des Bundesamts für Kultur veröffentlicht⁴⁵ und war vom 22. Juni bis zum 1. November 2005 in der Vernehmlassung. In Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren⁴⁶ sollte dieses Verfahren die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise fördern. Im Wesentlichen ging es einerseits darum, die Kantone zu befragen, da die in dem Bericht behandelten Themen zu weiten Teilen in ihren Zuständigkeitsbereich gehören. Andererseits sollten über die verschiedenen Verbände und beratenden Organe, die ihre Interessen vertreten, auch die Fahrenden konsultiert werden, damit ihre Forderungen berücksichtigt werden konnten. Insgesamt wurden 70 Körperschaften, Organisationen und Institutionen konsultiert. Der nach der Vernehmlassung überarbeitete Berichtsentwurf wurde sodann nach dem üblichen Verfahren den zuständigen Bundesämtern unterbreitet. Der Bericht wurde am 18. Oktober 2006 vom Bundesrat angenommen. Die nächste Etappe ist die Beratung des Berichts in den zuständigen parlamentarischen Kommissionen. Der Beratende Ausschuss für das Rahmenübereinkommen wurde über dieses Verfahren unterrichtet (siehe oben Erster Teil, Kapitel D, Nr. 13), damit er über die Umsetzung der Ergebnisse des ersten Zyklus auf dem Laufenden ist.

35. Der Teilbericht I untersucht die Situation der Fahrenden in der Schweiz im Hinblick auf die Anforderungen des Übereinkommens Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation über eingeborene und in Stämmen lebende Völker. In den vergangenen Jahren war in mehreren parlamentarischen Vorstössen die Frage nach der Ratifikation dieses Übereinkommens angesprochen worden, insbesondere im Hinblick auf die Situation der Fahrenden. Im Teilbericht I werden vor allem die folgenden Fragen untersucht: Grundsatz der Nicht-Diskriminierung, Konsultation und Partizipation, Anwerbung und Beschäftigungsbedingungen, Berufsbildung, soziale Sicherheit und Gesundheit, Bildung. Angesichts der in der Vernehmlassung geäusserten Meinungen, insbesondere der Stellungnahmen der Mehrheit der Kantone, ist der Bundesrat zum Schluss gekommen, dass eine Ratifikation des IAO-Übereinkommens Nr. 169 gegenwärtig nicht angezeigt ist. Der Bundesrat zieht es vor, im Rahmen der den Kantonen und dem Bund zur Verfügung stehenden Mittel für die Umsetzung der bestehenden Bestimmungen des Schweizer Rechts zu sorgen, die bereits

⁴⁴ Siehe oben Nr. 32.

⁴⁵ http://www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00507/00750/index.html?lang=de.

⁴⁶ SR 172.061.

eine Verbesserung der Situation der Fahrenden bewirken können (Beschluss des Bundesrats vom 18. Oktober 2006, Ziff. 4)⁴⁷.

Der Teilbericht II konzentriert sich auf das grösste Problem, mit dem die Fahrenden und die Behörden konfrontiert sind, nämlich dem Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen in der Schweiz. Die Mehrzahl der Kantone und die meisten konsultierten Organisationen sind der Ansicht, der Bund müsse sich in diesem Bereich stärker engagieren. Der Bericht gibt zunächst einen Überblick über die Situation und den einschlägigen Bedarf und skizziert sodann eine Reihe von Massnahmen, die der Bund zwecks Verbesserung der Lebensbedingungen der Fahrenden ergreifen könnte. Der Bericht formuliert allerdings noch nicht eine Strategie oder einen Aktionsplan für den Bund. Die hier vorgestellten Interventionsmöglichkeiten müssen noch geklärt werden; sie dienen lediglich als Grundlage zur Versachlichung der Diskussion. Ausgehend von den diesbezüglichen Parlamentsdebatten ist es sodann möglich, konkrete Massnahmen zu verabschieden und im Rahmen einer Zusammenarbeit zwischen den Fahrenden, den zuständigen Dienststellen der Bundesverwaltung sowie den kantonalen und kommunalen Behörden umzusetzen. Nach Auffassung des Bundesrates sollte angesichts der Finanzlage des Bundes und der dadurch erforderlichen Entlastungsprogramme von Massnahmen abgesehen werden, die Mehrausgaben nach sich ziehen. Die vom Bundesrat skizzierten Handlungsmöglichkeiten des Bundes lassen sich in folgende Kategorien unterteilen:

Sensibilisierung und sachliche Information von Fahrenden und Sesshaften:

- Für die kantonalen und kommunalen Behörden wäre es sinnvoll, über die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» Zugang zu Informationen und Vorschlägen zu den rechtlichen und raumplanerischen Möglichkeiten zu erhalten. Die Stiftung kann sie über positive und negative Erfahrungen anderer Kantone informieren und sie in fachlicher und politischer Hinsicht beraten und unterstützen.
- Die Bemühungen um Sensibilisierung sollten verstärkt werden: Die sesshafte Bevölkerung muss mehr über die Lebensweise und die Kultur der Fahrenden, über die damit verbundenen Bedürfnisse und über ihren Status als anerkannte nationale Minderheit sowie ihre Rechte informiert werden. Die Fahrenden wiederum müssen besser über die Entscheidungsstrukturen in den Behörden informiert werden bzw. sich selbst darüber informieren, nicht zuletzt im Interesse ihrer eigenen Mitwirkung. Die geeigneten Partner des Bundes bei diesen Bemühungen wären die «Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende» und die «Radgenossenschaft der Landstrasse», der Dachverband der Fahrenden.

Stärkung der Mitwirkungskapazitäten der Fahrenden:

- Die «Radgenossenschaft der Landstrasse» sollte auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene systematisch in bestehende Konsultations- und Mitwirkungsverfahren zu Gesetzgebungs-, Planungs- und Realisierungsprojekten einbezogen werden.

Raumplanerische und baurechtliche Massnahmen:

- Der Bund könnte zu einer weitergehenden Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der Fahrenden beitragen, wenn er im Rahmen der Raumplanung mit den ihm zur Verfügung stehenden Instrumenten «einschneidender» in die kantonale Richtplanung eingreifen würde. Die Richtplanung der Kantone und die notwendig gewordenen Anpassungen

⁴⁷ Der Bundesrat hat im Übrigen präzisiert, dass das Übereinkommen Nr. 169 vor allem eingeborene Völker betrifft und deshalb nicht nur im Hinblick auf die Fahrenden der Schweiz betrachtet werden sollte.

müssen vom Bundesrat genehmigt werden. Sie werden in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft überprüft (Art. 9 und 10 RPG). Sie erhalten die Genehmigung des Bundesrates, wenn sie die raumwirksamen Aufgaben des Bundes sowie die einschlägigen Konzepte und Sachpläne des Bundes sachgerecht berücksichtigen (Art. 6 ff. RPG). Die *Richtlinien* des Bundes zur Aufstellung der kantonalen Richtplanungen sollten daher entsprechend abgeändert werden. Der Kanton würde sich ausdrücklich verpflichten, den Bedarf an Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende in seiner Richtplanung zu berücksichtigen und entsprechende Zonen dafür auszuscheiden bzw. eine Nichtausscheidung hinreichend zu begründen.

Der Bundesrat hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) mit Beschluss vom 18. Oktober 2006 ausdrücklich beauftragt, der Situation der Fahrenden bei der Genehmigung von kantonalen Richtplänen angemessen Rechnung zu tragen.

- Was die rechtlichen Aspekte anbetrifft, so ist das heutige raumplanungsrechtliche Instrumentarium ausreichend. Es ist nicht notwendig, in das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) eine Bestimmung aufzunehmen, welche die Kantone und Gemeinden ausdrücklich verpflichtet, die besonderen Bedürfnisse der Fahrenden zu berücksichtigen. Es ist Aufgabe der Kantone und Gemeinden, diese Bedürfnisse in der Richtplanung, den Nutzungsplänen und den baurechtlichen Nutzungsvorschriften zu berücksichtigen, und zwar gegebenenfalls auch durch die Einrichtung einer besonderen Zone für Fahrende gemäss Artikel 18 RPG. Eine von manchen Kantonen bereits genutzte Möglichkeit besteht darin, die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen nicht den kommunalen Nutzungsplänen zu überlassen, sondern diese in *kantonalen* Nutzungsplänen vorzusehen.

In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat das UVEK und das Eidgenössische Departement des Innern (EDI)⁴⁸ mit Beschluss vom 18. Oktober 2006 explizit aufgefordert, die Kantone bei den sich bietenden Gelegenheiten auf die Möglichkeiten des geltenden RPG zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen hinzuweisen.

Der Entwurf für ein Kulturförderungsgesetz:

Der Entwurf für ein Kulturförderungsgesetz sieht in seiner aktuellen Fassung (Art. 14) vor, dass der Bund Massnahmen treffen kann, «um den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen»⁴⁹.

Mit Beschluss vom 18. Oktober 2006 hat der Bundesrat das EDI ausdrücklich beauftragt, die Anliegen der Fahrenden im Entwurf zum Kulturförderungsgesetz zu berücksichtigen.

Umnutzung von Militärarealen im Eigentum des Bundes:

Die tiefgreifende Umstrukturierung der Schweizer Armee (Reformprojekt Armee XXI) wird sich auf das Immobilien-Portfolio des Bundes auswirken. Der Immobilienbedarf der Schweizer Verteidigung geht zurück: Von den rund 26 000 Objekten im Besitz der Armee dürften ungefähr 10 000 verkauft werden. Eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» prüft, welche Grundstücke für eine

⁴⁸ Das Bundesamt für Kultur (BAK) ist in dieser Angelegenheit federführend.

⁴⁹ <http://www.bak.admin.ch/bak/aktuelles/vernehmlassung/index.html?lang=de>.

Nutzung als Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende in Frage kommen. Dank der Zusammensetzung der Stiftung⁵⁰ bietet dieses Verfahren die Möglichkeit, die Standpunkte der Fahrenden, der Kantone, der Gemeinden und der zuständigen Bundesämter zu berücksichtigen.

Der Bundesrat hat das VBS mit Beschluss vom 18. Oktober 2006 ausdrücklich aufgefordert, die Kantone auf Grundstücke des Dispositionsbestandes, die sich als Stand- und Durchgangsplätze eignen, aufmerksam zu machen und sie wenn möglich mit dieser Zweckbestimmung zu verkaufen.

Obwohl die Kantone und Gemeinden diesen Vorschlag des Bundesrats begrüsst, sind einige von ihnen der Meinung, dass der Bund die Grundstücke als klares Zeichen seines Engagements nicht verkaufen, sondern gratis zur Verfügung stellen sollte.

Liegenschaften des Bundes können grundsätzlich nicht gratis abgegeben werden. Die Areale werden jedoch mit der Auflage, dass sie als Stand- oder Durchgangsplatz für Fahrende verwendet werden, verkauft. Bei der Preisfindung wird die damit verbundene Nutzungseinschränkung berücksichtigt.

Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit:

Die Einrichtung von Stand- und Durchgangsplätzen gehört weitgehend in den Zuständigkeitsbereich der Kantone und Gemeinden. Um hier Lösungen zu finden, müssen der Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen verbessert und die interkantonale Zusammenarbeit intensiviert werden, und zwar in allen Phasen des Prozesses von der Planung der Plätze über die Realisierung bis hin zu ihrem Betrieb. Die Strukturen, in deren Rahmen eine solche Koordination möglich wäre, sind bereits vorhanden. In Frage kommen die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) und/oder die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK), der Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der Kantone und der Gemeinden angehören.

2.1.5 Bisherige Massnahmen des Bundes

36. Seit einigen Jahren *bewilligt* das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) den Fahrenden *improvisierte Kurzaufenthalte* (rund zwei Wochen) *auf Arealen, die von der Armee vorübergehend nicht genutzt werden*. Da diese Areale jedoch im Sommer – also der Jahreszeit, in der die Fahrenden ganz besonders auf Durchgangsplätze angewiesen sind – selten frei sind, ist dies keine wirkliche Alternative. Aus diesem Grund wird im VBS überlegt, ob bestimmte Areale, die infolge der derzeitigen Reformen von der Armee nie mehr genutzt werden, als Plätze für die Fahrenden eingerichtet werden könnten (hierzu siehe oben Ziff. 2.1.4, Nr. 35, S. 30).

37. Am 18. September 2006 beschloss das Bundesparlament, *der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» für die Jahre 2007 bis 2011 einen weiteren Rahmenkredit in Höhe von 750 000 Franken einzuräumen*. Ebenso wie der Ständerat hatte die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) im Juli 2006 einen Antrag auf Verdoppelung des vorgeschlagenen Kredits (1,5 Millionen Franken statt 750 000 Franken)

⁵⁰ Die Stiftung ist ein Forum, dem Vertreterinnen und Vertreter der Fahrenden, der Gemeinden, der Kantone und des Bundes angehören. Siehe Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens, S. 45, Nr. 144.

abgelehnt. Dennoch wurde der Vorschlag dem Nationalrat als Minderheitsantrag vorgelegt. Die WBK-N zeigte sich allerdings empfänglich für die zahlreichen Probleme, mit denen die Fahrenden konfrontiert sind, und insbesondere für den Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen. Daher hat sie beschlossen, eine Reihe von Anhörungen zu organisieren und die Möglichkeit flankierender Massnahmen zu erörtern, sobald ihr der Bericht des Bundesrates über die Situation der Fahrenden vorliegen würde.

Wie bereits erwähnt, wurde die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» im Mai 1997 vom Bund ins Leben gerufen und erhielt den Auftrag, zur Sicherung und Verbesserung der Lebensbedingungen der Fahrenden sowie zur Erhaltung ihrer kulturellen Identität beizutragen. Die Stiftung fungiert in erster Linie als Forum, in dessen Rahmen Vertreterinnen und Vertreter der Fahrenden, der Gemeinden und Kantone sowie des Bundes sich um eine Lösung der Probleme bemühen, mit denen die Fahrenden konfrontiert sind. Die Stiftung wurde mit einem Anfangskapital von einer Millionen Franken ausgestattet. Zudem erhielt sie vom Bund in den ersten fünf Jahren ihres Bestehens einen jährlichen Betriebsbeitrag, der in Form von Rahmenkrediten in Höhe von insgesamt 750 000 Franken zur Verfügung gestellt wurde⁵¹ (zu ihren jüngsten Aktivitäten in der Frage der Stand- und Durchgangsplätze siehe unten Ziff. 2.1.6).

38. Seit 1986 *gewährt der Bund der 1975 gegründeten «Radgenossenschaft der Landstrasse» einen jährlichen Pauschalbeitrag, der ungefähr 85 % ihrer Betriebskosten deckt.* Die Radgenossenschaft ist, wie bereits erwähnt wurde, der Dachverband der Fahrenden. Sie vermittelt zwischen Behörden und Fahrenden. Bei der Einrichtung und dem Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen spielt sie eine Vermittlerrolle (zu ihren jüngsten Aktivitäten in dieser Frage siehe unten Ziff. 2.1.6). Zudem setzt sie sich sehr aktiv für die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die nomadische Kultur ein. Sie ist Mitglied im Rat der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»⁵².

39. Unter Bezugnahme auf das Gutachten «Fahrende und Raumplanung», das die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» (siehe oben Ziff. 2.1.1, Nr. 29) 2001 veröffentlichte, machte das Bundesamt für Raumentwicklung in den vergangenen Jahren *neun Kantone bei der Überarbeitung und Anpassung der kantonalen Richtplanungen auf den Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende aufmerksam*⁵³. *Im Übrigen wird derzeit eine Abänderung der Richtlinien des Bundes zum Inhalt der kantonalen Richtplanungen geprüft* (siehe oben Ziff. 2.1.4, Nr. 35, S. 29)⁵⁴.

⁵¹ Siehe Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 betreffend die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», SR 449.1. Hierzu siehe Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens, S. 45, Nr. 144.

⁵² Siehe Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens, S. 45, Nr. 143.

⁵³ Zum Beispiel bei der Genehmigung der Anpassung 2004 der Richtplanung des Kantons Schaffhausen im April 2006, bei der Genehmigung der Richtplanung des Kantons Nidwalden im Januar 2003, oder bei der Genehmigung der Richtplanung des Kantons St. Gallen im Januar 2003.

⁵⁴ Siehe hierzu das Gutachten «Fahrende und Raumplanung. Standbericht 05», St. Gallen, März 2006, S. 17, Ziff. 3.3.2, und S. 33. Einsehbar im Internet unter: <http://www.err-raumplaner.ch/html/docs/Standbericht05.pdf> oder: http://www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00507/00512/00566/00569/index.html?lang=de

2.1.6 Die jüngsten Aktivitäten der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» und der «Radgenossenschaft der Landstrasse»

40. In den letzten Jahren hat die *Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»* ihre Bemühungen hauptsächlich auf das Problem der ungenügenden Zahl von Stand- und Durchgangsplätzen ausgerichtet. Folgendes ist besonders hervorzuheben:

- Das zweite Gutachten «Fahrende und Raumplanung, Standbericht 2005», das von der Stiftung in Auftrag gegeben und im Juni 2006 publiziert wurde (siehe oben Ziff. 2.1.1, Nr. 29).
- Der Vorstoss der Stiftung beim Bundesamt für Raumentwicklung im Dezember 2003 mit der Forderung, es seien nur noch kantonale Richtpläne zu genehmigen, die für die Fahrenden Stand- und Durchgangsplätze vorsehen⁵⁵.
- Die Teilnahme der Stiftung an den eidgenössischen Vernehmlassungen zur Anpassung oder Überprüfung der kantonalen Richtpläne, mit dem Ziel, die Bedürfnisse der Fahrenden einzubringen⁵⁶.
- Die Teilnahme der Stiftung an der eidgenössischen Vernehmlassung zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG). Die Stiftung hat in diesem Rahmen beantragt, den Geltungsbereich von Artikel 24 RPG so zu erweitern, dass Durchgangsplätze mit höchstens 10 Stellplätzen für Fahrende in der Landwirtschaftszone zulässig sind⁵⁷.
- Die Organisation von drei Symposien zu diesem Thema.
- Entsprechende finanzielle Beiträge oder Zusicherungen an drei Kantone (Jura, Zug und Aargau) für die Einrichtung von Stand- und Durchgangsplätzen⁵⁸.
- Einsatz «vor Ort», z.B. im Ausschuss, der für die Erhaltung des Standplatzes von Buech im Kanton Bern gebildet wurde⁵⁹.

41. Was die jüngsten Aktionen der *Stiftung* anbelangt, ist die Medienmitteilung vom 2. November 2006 zu erwähnen, mit der sich die Stiftung gemeinsam mit der *Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus* (EKR) an die Öffentlichkeit wandte. Darin bringt sie ihre Kritik am Bericht des Bundesrats über die Situation der Fahrenden zum Ausdruck. Nach Meinung der Stiftung und der EKR sind die vom Bundesrat vorgeschlagenen Verbesserungsvorschläge ungenügend, falls in den nächsten fünf Jahren keine grundlegende Verbesserung der Situation der Fahrenden erzielt wird. Dann brauche es eine verbindliche Bundeslösung, d.h. ein Gesetz, das zu notwendigen Anpassungen innerhalb einer bestimmten Frist verpflichtet. Die Stiftung und die EKR fordern, dass der Bundesrat gemeinsam mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) einen Aktionsplan ausarbeitet. Auf der Basis dieses Aktionsplans sollen alle Kantone Konzepte zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen entwickeln. Das Anhalten auf öffentlichem Grund für wenige Tage muss in jeder Gemeinde, auch ausserhalb offizieller Stand- und Durchgangsplätze, legal möglich sein. Ausserdem sollte der Bund die Schaffung von Plätzen durch die Kantone und Gemeinden finanziell attraktiv machen. Schliesslich sollte der Bund der «*Radgenossenschaft der Landstrasse*» mit einem Minimum von 50 000 Franken jährlich ein gebundenes Mandat

⁵⁵ Siehe Kopie des Jahresberichts 2003 der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» im Anhang, Ziff. 1.4, S. 22–23.

⁵⁶ Siehe «Fahrende und Raumplanung, Standbericht 05», Ziff. 5.2.4, S. 35.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Bis jetzt wurde einzig der Beitrag an den Kanton Aargau für die Einrichtung des Standorts Kaiseraugst tatsächlich ausbezahlt (siehe oben Ziff. 2.1.1, Nr. 29).

⁵⁹ Siehe Jahresbericht 2003 der Stiftung, Ziff. 1.5, S. 23.

erteilen, damit Fahrende kostengünstigen Zugang zu Beratung, Schlichtung und Rechtsvertretung erhalten⁶⁰.

42. Die «*Radgenossenschaft der Landstrasse*» hat im Rahmen der oben erwähnten Vernehmlassung (siehe oben Nr. 40) ebenfalls eine Erweiterung des Geltungsbereichs von Artikel 24 RPG beantragt. Sie hat wiederholt auf kommunaler Ebene Stellung genommen und im Hinblick auf Gemeindeabstimmungen über Nutzungsplanänderungen Informationsbroschüren erarbeitet⁶¹.

2.1.7 Aktuelle Massnahmen und geplante Lösungen auf kantonaler Ebene

43. Gegenwärtig *laufen mehrere Projekte zur Realisierung* von Stand- oder Durchgangsplätzen. Zu erwähnen sind insbesondere die folgenden:

- *Im Kanton Genf* hat der Grosse Rat (kantonales Parlament) im Mai 2003 ein Gesetz zur Änderung der Zonengrenzen auf dem Gelände der Gemeinde Versoix verabschiedet. Der allgemeine Nutzungsplan des Kantons Genf wurde in dem Sinne angepasst, dass er eine neue Zone umfasst, die als Unterkunft für Schausteller und Fahrende bestimmt ist. Das betroffene Gebiet namens La Bécassière gehörte im Nutzungsplan bis dahin zur Landwirtschaftszone. Der neue Standort La Bécassière soll die Einrichtung eines 12 500 m² grossen Standplatzes für Fahrende ermöglichen (40 Stellplätze). Das Gesetz war nicht Gegenstand eines Referendums. Es wurde hingegen von den Eigentümern der benachbarten Grundstücke auf dem Rechtsweg bis vor Bundesgericht bekämpft. Die Eigentümer machten geltend, dass mit der Schaffung neuer Bauzonen die Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über den Umweltschutz und insbesondere die Lärmgrenzwerte (übermässige Lärmmissionen für die Bewohner durch die Züge, die auf der nahe gelegenen Bahnlinie verkehren) verletzt würden. Das Bundesgericht hat die Beschwerden am 31. Mai 2005 abgewiesen⁶².

Der Staatsrat hat in seinem Vierjahres-Finanzplan für Grossprojekte Kosten von 9 Mio. Franken für den Erwerb und die Erschliessung der betreffenden Zonen budgetiert. Als nächstes muss der Grosse Rat spätestens anfangs 2007 über den entsprechenden Investitionskredit abstimmen. Die Inbetriebnahme der neuen Standorte ist für 2008/2009 geplant.

Des Weiteren ist zu vermerken, dass die kantonalen Raumplanungsbehörden bis zur Eröffnung des Standortes La Bécassière die Anlagen tolerieren werden, die in der Landwirtschaftszone der Gemeinde Céligny errichtet wurden und Gegenstand des Bundesgerichtsentscheids vom 28. März 2003 waren (siehe oben Ziff. 2.1.3, Nr. 32).

- *Im Kanton St. Gallen* hat die kantonale Behörde nach der Erstellung von zwei Standplätzen im Jahr 2002 und 2006 (Uznach und Wil) ein Konzept zur Errichtung von sechs in der Raumplanung verankerten Durchgangsplätzen vorgestellt. Zu diesem Zweck hat der Kanton eine Mustervereinbarung ausgearbeitet, um mit den Gemeinden die Probleme im Zusammenhang mit Finanzierung, Erschliessung und

⁶⁰ Für weitere Information siehe Website der EKR:

<http://www.edi.admin.ch/ekr/themen/00104/00655/index.html?lang=de>.

⁶¹ Siehe «Fahrende und Raumplanung, Standbericht 05», Ziff. 5.2.5, S. 36.

⁶² Entscheide 1A.124/2004 / 1P.302/2004 vom 31. Mai 2005.

Betrieb der Plätze zu regeln. Entsprechend dem ausgewählten Modell wird der Kanton im Prinzip das Gelände zur Verfügung stellen und die Kosten für die Erschliessung übernehmen. Die Gemeinden ihrerseits werden verantwortlich sein für den Betrieb, mit einer Defizitgarantie des Kantons für die ungedeckten Kosten im Sozial- und Gesundheitswesen. Die Gemeinden müssen in Zusammenarbeit mit dem Kanton ein Reglement über Fragen im Zusammenhang mit Nutzung, Miete, Nebenkosten, Abfallgebühren usw. erlassen. Das kantonale Baudepartement, das die Regierung mit der Umsetzung des Konzepts beauftragt hat, sucht gegenwärtig nach geeigneten Standorten.

- *Im Kanton Zug* haben die kantonalen Behörden und die Gemeinde Cham im Juni 2004 eine Vereinbarung getroffen, wonach der Kanton ein Gelände von 6 400 m² für die Einrichtung eines Durchgangsplatzes zur Verfügung stellt. Die Gemeinde hat ihrerseits einen neuen Zonenplan ausgearbeitet, der eine besondere Zone für einen Standort für Fahrende enthält (höchstens 20 Stellplätze). Der neue Zonenplan der Gemeinde wurde am 21. Mai 2006 dem Volk zur Abstimmung vorgelegt und gutgeheissen. Der Durchgangsplatz, der nun neu geschaffen wird, ist ein Ersatz für einen anderen Platz im Kanton, der aufgehoben wurde.
- *Im Kanton Freiburg* hat die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion im Anschluss an einen parlamentarischen Vorstoss vom September 2002 die Oberamtmännerkonferenz beauftragt, konkrete Lösungsvorschläge für die Aufnahme von Fahrenden zu unterbreiten. Aufgrund dieser vertieften Studie zog der Staatsrat (kantonale Regierung) im November 2005 zwei Standorte in Betracht, die den Bedürfnissen der Fahrenden und den Anforderungen des Kantons entsprechen: Der eine liegt in der Gemeinde Granges-Paccot (Saanebezirk), der andere in der Gemeinde La Tour-de-Trême (Greyerzbezirk). Auf beiden Geländen haben je 20–30 Wohnwagen Platz. Die beiden Grundstücke gehörten dem Staat, der die Erschliessung und den Betrieb zu seinen Lasten übernehmen sollte. Am 20. Dezember 2006 teilte der Staatsrat aber mit, dass er das Verfahren «vorläufig» aussetze. Obwohl die beiden ursprünglich vorgesehenen Standorte formell noch nicht endgültig aufgegeben wurden, wurde der Oberamtmann des Saanebezirks beauftragt, bis Ende Mai 2007 andere mögliche Standorte in seinem Bezirk zu prüfen. Dieser Entscheid der Kantonsregierung erfolgte aufgrund des starken Widerstands, der in den beiden betroffenen Gemeinden in verschiedenen Petitionen bereits geäussert wurde. Ziel ist es nun, nur einen, zentral gelegenen Standplatz an einer Autobahnausfahrt einzurichten.

44. Erwähnt sei ebenfalls, dass gewisse Kantone in ihren *Raumplanungsinstrumenten vorsehen (oder in absehbarer Zeit vorsehen werden)*, dass die Bedürfnisse der Fahrenden zu berücksichtigen sind. Im *Kanton Basel-Landschaft* wurde zum Beispiel im Rahmen der Erarbeitung eines neuen kantonalen Richtplans ein «Objektblatt S1.4 Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende» geschaffen. Dieses sieht zwei zusätzliche Durchgangsplätze für Fahrende vor, die in Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den betreffenden Gemeinden realisiert werden sollen. Der Richtplan des *Kantons Graubünden* (2000) anerkennt ebenfalls die Notwendigkeit von Standorten für Fahrende; zudem kann der Kanton in Anwendung des Raumplanungsgesetzes bei Bedarf Stand- oder Durchgangsplätze in den kantonalen Nutzungsplan aufnehmen. Im *Kanton Jura*⁶³ hat das Parlament im November 2005 eine Anpassung des kantonalen Richtplans verabschiedet, laut dem ein Blatt einer Zone zur Aufnahme von Fahrenden gewidmet ist. Geplant ist die Schaffung eines Durchgangsplatzes und eventuell eines Standplatzes im Vallée de

⁶³ Wo in den letzten fünf Jahren ein Durchgangsplatz aufgehoben wurde.

Delémont sowie der Betrieb dieser Plätze durch die betroffenen Gemeinden. Die zuständigen kantonalen Behörden sind beauftragt worden, in Zusammenarbeit mit der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» einen geeigneten Standort zu suchen, Vorschläge für die Erschliessung auszuarbeiten, den Finanzierungsmodus auf kantonaler Ebene zu bestimmen, da die Zuständigkeit für die finanzielle Belastung beim Kanton liegt, und die Gemeinden in das Vorhaben einzubeziehen. Sobald ein geeigneter Standort gefunden ist, soll ein Sondernutzungsplan erstellt werden. In *Solothurn* wurde im Rahmen der Realisierung der Infrastrukturanlagen des Verkehrs an der A1 in Oensingen ein Stand- und Durchgangsort in die Planung einbezogen. Der *Kanton St. Gallen* hat die Bedürfnisse der Fahrenden nach Stand- und Durchgangsorten in seinen Richtplan aufgenommen; der Kanton setzt sich aktiv dafür ein, dass die Bemühungen der Regionen und Gemeinden koordiniert werden. Der neue Richtplan des *Kantons Zug*, der im Mai 2005 von den Bundesbehörden genehmigt wurde, sieht vor, dass der Kanton und die Gemeinden für die Fahrenden einen Durchgangsort im Kanton schaffen; diese Zielsetzung wird mit der Errichtung des künftigen Platzes in Cham realisiert (siehe oben Nr. 43). Der *Kanton Neuenburg* plant eine dauerhafte Lösung für die Fahrenden: Er will einen kantonalen Nutzungsplan erlassen. Im *Kanton Tessin* beschloss die Regierung am 14. Juni 2006, die zuständigen Departemente bzw. die ihm unterstellte kantonale Kommission für Fahrende (CCN) zu beauftragen, in einem kantonalen Nutzungsplan einige Standplätze festzulegen. Die Umsetzung dieses Beschlusses steckt noch in der Anfangsphase. Neu werden in das Verfahren auch die Gemeinden einbezogen, auf deren Gebiet die möglichen Standorte liegen. Im Hinblick auf eine angemessene Betreuung von Familien von Fahrenden hat die Regierung zudem ein externes Mandat zur Begleitung der Fahrenden im Kanton erteilt, das in Zusammenarbeit mit der CCN erfüllt werden soll. Das Mandat umfasst auch die Sensibilisierung der lokalen Bevölkerung und der Fahrenden, um das gegenseitige Verständnis zu verbessern.

45. Hinsichtlich der im Gutachten des Beratenden Ausschusses (Nr. 37) kritisierten *Notwendigkeit einer Baubewilligung* für das – auch nur kurzfristige – Aufstellen von Wohnwagen ist zu sagen, dass abgesehen von den Kantonen, die ihre Rechtsprechung diesbezüglich gelockert oder eine spezielle Regelung verabschiedet haben⁶⁴, etliche Kantone über eine relativ flexible Praxis verfügen. So zum Beispiel der *Kanton Wallis*. Im *Kanton Waadt*, wo es für «gelegentliches Campieren» keine Baubewilligung braucht, bedarf es auch keiner besonderen Erschliessung (keine Stabilisierung des Bodens, keine Trinkwasserleitung, keine sanitären Installationen); es genügt die Zustimmung des Grundeigentümers, und, falls der Aufenthalt mehr als vier Tage dauert, die Einwilligung der Gemeinde. Der *Kanton Basel-Landschaft* verlangt eine Baubewilligung ausserhalb der Bauzone nur für dauerhaft und fest am Boden verankerte Wohnwagen; der *Kanton Graubünden* verlangt nur für Anlagen, die für länger als drei Monate ausserhalb der Bauzone errichtet werden, eine Bewilligung. In den *Kantonen Aargau, Jura* und *Zürich* brauchen die Fahrenden keine Baubewilligung für das vorübergehende Aufstellen eines Wohnwagens. Der *Kanton St. Gallen* verlangt nur dann eine Bewilligung, wenn das Gelände regelmässig als Standort genutzt wird. Im *Kanton Zug* braucht es bis zu einer gewissen Dauer, in der Regel drei Monate, keine Baubewilligung für die Stationierung.

⁶⁴ Z.B. der *Kanton Bern*, dessen Gesetzgebung das Aufstellen von Wohnwagen von Fahrenden ohne Baubewilligung für die Dauer von 6 Monaten toleriert. Oder der *Kanton Luzern*, dessen Planungs- und Baugesetz die spezifische Situation der Fahrenden regelt und vorsieht, dass das Abstellen von Wohnwagen mit Einwilligung der Gemeinde und des betroffenen Grundeigentümers während mehr als 30 Tagen (ordentliche Frist) ohne Baubewilligung gestattet ist.

2.2 Die Ausübung des Reisengewerbes

46. Am 1. Januar 2003 trat das neue Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden in Kraft⁶⁵. Dieses Gesetz, das alle beruflichen Tätigkeiten von Reisenden regelt, entspricht den Forderungen und Bedürfnissen der Fahrenden, deren traditionelle Tätigkeiten in einem engen Zusammenhang mit ihrer nomadischen Lebensweise stehen, so zum Beispiel das Hausieren, das Scherenschleifen, der Schrotthandel oder die Wiederverwertung von Altmaterial. Für die Ausübung des Reisengewerbes braucht es immer eine Bewilligung, die gegen eine einheitliche Gebühr erteilt wird; die Bewilligung in Form einer Ausweiskarte ist auf dem ganzen Gebiet der Schweiz und für die Dauer von fünf Jahren gültig (erneuerbar). Diese Neuregelung stellt für die reisenden Gewerbetreibenden insofern eine Vereinfachung dar, als sie früher in jedem Kanton der Bewilligungspflicht unterstanden, mit sehr unterschiedlichen Bewilligungsvoraussetzungen und Gebühren, was zu Diskriminierungen führen konnte.

47. Die Reaktionen der Fahrenden auf die neue Gesetzgebung sind im Allgemeinen positiv. Auch die Kantone begrüßen die Vereinfachung der Kontrollverfahren. Die Fahrenden fühlen sich in der Ausübung ihrer Tätigkeiten weniger eingeschränkt und schätzen es, dass sie in allen Regionen sofort arbeiten können. Unbefriedigend ist einzig die Tatsache, dass mit der Inkraftsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU/EFTA die ausländischen Fahrenden nun von besseren Bedingungen profitieren als die Schweizer Fahrenden, so dass letztere das neue Bundesgesetz über das Reisengewerbe in Frage stellen. Seit dem 1. Juni 2004 können Fahrende aus EU/EFTA-Ländern nämlich ohne Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung bis zu 90 Tage pro Kalenderjahr in der Schweiz grenzüberschreitend Dienstleistungen erbringen. Es genügt, wenn sie sich acht Tage vor Aufnahme der Tätigkeit bei der schweizerischen Ausländerbehörde anmelden⁶⁶. Eine Reisengewerbebewilligung ist aber in jedem Fall notwendig, falls in der Schweiz eine Reisengewerbebetätigtigkeit ausgeübt werden soll.

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD), welche die Harmonisierung des Reisengewerbes auf Bundesebene eingeleitet hatte, hat im Moment nicht die Absicht, die neu erlassene Gesetzgebung zu überprüfen.

2.3 Schulbesuch der Kinder

48. Der Schulbesuch der Kinder von Fahrenden, die eine nomadische oder halbnomadische Lebensweise pflegen, hat in den letzten Jahren, zum Teil dank der Flexibilität der Schulbehörden und der Lehrkräfte, wenig Probleme bereitet. Die schulpflichtigen Kinder von Fahrenden gehen regelmässig am Ort, wo ihre Familie den Winter verbringt (an ihrem Wohnsitz), zur Schule. Während des Winters besuchen sie den normalen Unterricht ihrer Altersstufe. Im Sommer, wenn sie mit den Eltern unterwegs sind, werden sie in der Regel von der Schulbehörde vom Unterricht dispensiert. Man gibt ihnen den Unterrichtsstoff für diese Periode mit, und sie können ihren Lehrerinnen und Lehrern die gelösten Aufgaben und Übungen zur Korrektur zuschicken. Die Stütz- und Fördermassnahmen zur Schliessung von Stofflücken sind unterschiedlich. Obwohl beide Seiten zufrieden scheinen mit dieser Praxis, bleibt die Tatsache bestehen, dass halbjährige Absenzen zu schulischen Defiziten führen

⁶⁵ SR 943.1.

⁶⁶ Art. 9 Abs. 1 Verordnung vom 22. Mai 2002 über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft und deren Mitgliedstaaten sowie unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation.

können, mit allen daraus resultierenden Nachteilen für die Lehrstellensuche von Kindern, die keinen Beruf im Familienumfeld ergreifen möchten.

49. Die «Radgenossenschaft der Landstrasse», der Dachverband der Fahrenden, die diesbezüglich befragt wurde, ist mit der heutigen Situation zufrieden. Im Rahmen der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Berichts über die Situation der Fahrenden in der Schweiz (siehe oben Ziff. 2.1.4, Nr. 34), die von der Bundesverwaltung im zweiten Halbjahr 2005 durchgeführt wurde, erklärte indessen die «Radgenossenschaft der Landstrasse» im Einklang mit der Stiftung «Zukunft der Schweizer Fahrenden», dass die interkantonale Koordination verbessert werden müsse, insbesondere in Bezug auf die Entwicklung eines geeigneten Lehrplans, die Erarbeitung von speziellen Lehrgängen sowie eines Betreuungskonzepts an den Stand- und Durchgangsplätzen. Der Verein «Schäft qwant» ist der Ansicht, dass der Bund die Kantone bei der Entwicklung einer einheitlichen Position in der Frage der Schulausbildung für Kinder von Jenischen, Sinti und Roma unterstützen sollte.

ARTIKEL 6

¹ Die Vertragsparteien fördern den Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs und treffen wirksame Massnahmen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit zwischen in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen, unabhängig von deren ethnischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Identität, und zwar insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien.

² Die Vertragsparteien verpflichten sich, geeignete Massnahmen zu treffen, um Menschen zu schützen, die wegen ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität diskriminierenden, feindseligen oder gewalttätigen Handlungen oder der Androhung solcher Handlungen ausgesetzt sein können.

Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass die Fahrenden von der Bevölkerung noch nicht als integraler Bestandteil der Schweiz betrachtet werden. Er ist der Ansicht, dass die Behörden bei Gemeindeabstimmungen über die Schaffung von Standplätzen nachdrücklich gegen hartnäckige Stereotypen und andere Klischees ankämpfen sollten. Er meint ausserdem, dass neue Massnahmen erarbeitet werden sollten, um der Bevölkerung bewusst zu machen, dass die Fahrenden mit ihrer Kultur und Geschichte zur kulturellen Bereicherung des Landes beitragen.

Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass in den vergangenen Jahren verschiedene Fälle bekannt geworden sind, bei denen die Einbürgerungsgesuche von Bewerbern aus gewissen Ländern bei der Abstimmung in der Gemeinde pauschal abgelehnt wurden. Er ist der Ansicht, dass solche Fälle dem Geist der Toleranz, dem Dialog zwischen den Kulturen sowie der gegenseitigen Achtung und Verständigung ernsthaften Schaden zufügen. Der Beratende Ausschuss ist zudem der Ansicht, dass solche Fälle aus der Sicht des Diskriminierungsverbots problematisch sind, insbesondere auch deshalb, weil kein Rechtsweg beschritten werden kann.

1. Toleranz gegenüber den Fahrenden

50. Das fehlende Verständnis der sesshaften Bevölkerung in ihren Beziehungen zu den Fahrenden wird zum Teil durch negative Erfahrungen mit isolierten Gruppen von

ausländischen Fahrenden genährt. Die hartnäckigen Vorurteile eines Teils der sesshaften Bevölkerung beruhen häufig auf Unwissen über die lange Tradition von Fahrenden in der Schweiz, ihre Lebensweise und ihre Bräuche.

Die Förderung der Toleranz zwischen der sesshaften und der fahrenden Bevölkerung hat für die Schweizer Regierung Priorität. Wie weiter oben erläutert, gehören die Sensibilisierung und objektive Informierung der fahrenden und der sesshaften Bevölkerung sowie die Förderung des gegenseitigen Dialogs zu den Massnahmen, die der Bundesrat in seinem Bericht über die Situation der Fahrenden (siehe oben Ziff. 2.1.4, Nr. 35, S. 28–29) festhält. In diesem Zusammenhang ist es der Stiftung «Zukunft der Schweizer Fahrenden», die unter anderem ein Gesprächsforum bilden soll, in den letzten Jahren gelungen, ein Klima des Vertrauens zu schaffen. So hat sie verschiedene Projekte finanziert – oder finanziert sie noch immer – darunter eine Veranstaltung im Rahmen der Landesausstellung «Expo 02», an der sich Jenische, Sinti und Roma aus unserem Land einem breiten Publikum präsentierten. Erwähnt sei auch, dass im November 2003 in Zürich ein Dokumentationszentrum eröffnet wurde, das sich in den Räumlichkeiten des Sekretariats der «Radgenossenschaft der Landstrasse», dem Dachverband der Fahrenden, befindet. Das Zentrum hat zum Ziel, in einer Dauer- ausstellung mit Photos und schriftlichen Dokumenten über die Lebensweise, die Geschichte und die Kultur der Fahrenden zu informieren. Es wendet sich an die interessierte Öffentlichkeit und insbesondere an Schulen und wissenschaftliche Kreise. Das Zentrum konnte teilweise dank den Beiträgen der Stiftung «Zukunft der Schweizer Fahrenden» und mehrerer Kantone, Gemeinden und Institutionen finanziert werden.

2. Einbürgerungsverfahren

51. Was die weitere Entwicklung in dieser Frage anbelangt, verweisen wir auf die detaillierte Antwort zur Einzelfrage Nr. 1, die an die Schweiz gerichtet wurde (siehe unten S. 58 ff., Nr. 99 ff.).

ARTIKEL 9

¹ Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass das Recht jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, auf freie Meinungsäusserung die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen in der Minderheitensprache oder Eingriffe öffentlicher Stellen und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen einschliesst. Die Vertragsparteien stellen im Rahmen ihrer Rechtsordnung sicher, dass Angehörige einer nationalen Minderheit in Bezug auf ihren Zugang zu den Medien nicht diskriminiert werden.

² [...]

³ Die Vertragsparteien hindern Angehörige nationaler Minderheit nicht daran, Printmedien zu schaffen und zu nutzen. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens für Hörfunk und Fernsehen stellen sie soweit wie möglich und unter Berücksichtigung des Absatzes 1 sicher, dass Angehörigen nationaler Minderheiten die Möglichkeit gewährt wird, eigene Medien zu schaffen und zu nutzen.

⁴ Die Vertragsparteien ergreifen im Rahmen ihrer Rechtsordnung angemessene Massnahmen, um Angehörigen nationaler Minderheiten den Zugang zu den Medien zu erleichtern sowie Toleranz zu fördern und kulturellen Pluralismus zu ermöglichen.

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

Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass lediglich ein Zürcher Lokalsender regelmässig eine Sendung in der Sprache der Roma ausstrahlt und dass im Pressebereich nur eine einzige Zeitschrift für die Jenischen besteht. Er möchte die Behörden ermutigen, in Zusammenarbeit mit den Vertretern der Fahrenden zu prüfen, ob die gegenwärtige Situation deren Bedürfnissen entspricht und, wenn nötig, weitere Unterstützungsmassnahmen im Medienbereich ins Auge zu fassen

1. Die Situation der rätoromanischen Printmedien

52. Artikel 2 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über Finanzhilfen für die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur⁶⁷ besagt, dass der Bund «zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen Sprache» die rätoromanische Presse unterstützen kann. Mit dem Gesetz wird die Erhaltung eines ausreichenden Angebots an rätoromanischen Printmedien angestrebt, denen für die Erhaltung des Rätoromanischen eine bedeutende Rolle zukommt. Das Gesetz erlaubt zwar die direkte und indirekte Unterstützung von Zeitungen rätoromanischer Sprache. Seit der Gründung der rätoromanischen Presseagentur «Agentura da Novitads Rumantscha» (ANR) im Jahr 1997 wurde die direkte durch die indirekte Förderung abgelöst, indem redaktionelle Leistungen an Stelle der finanziellen Abgeltungen traten. Diese Leistungen stehen allen Printmedien sowie auch den Veranstaltern der elektronischen Medien zur Verfügung. Eine Koexistenz von direkter und indirekter Unterstützung ist im Prinzip ausgeschlossen, da die verfügbaren finanziellen Ressourcen effizient und gezielt eingesetzt werden müssen. Das 10-jährige Bestehen der rätoromanischen Tageszeitung «La Quotidiana» (5500 Exemplare) und der drei Mal wöchentlich erscheinenden zweisprachigen Zeitung «Engadiner Post/Posta Ladina» (9100 Exemplare) zeigt, dass sich diese Form der Presseförderung bewährt hat. Aufgrund des erfolgreichen Geschäftsverlaufs hat der Verleger der «Engadiner Post/La Posta Ladina» beschlossen, die rätoromanische und deutschsprachige Redaktion im Unterengadin auszubauen. Auch das Weiterbestehen der wöchentlich erscheinenden «La Pagina da Surmeir» (1700 Abonnenten, 61. Jahrgang) konnte durch eine besondere Vereinbarung zwischen Verlegern und ANR sichergestellt werden.

Die «Agentura da Novitads Rumantscha» erhält von Bund und Kanton Graubünden insgesamt einen jährlichen Beitrag von rund einer Million Franken.

Zu erwähnen ist auch, dass das neue Sprachengesetz des Kantons Graubünden (Art. 12)⁶⁸ vorsieht, dass der Kanton Beiträge an rätoromanische Zeitungen und Zeitschriften zur Abgeltung wichtiger spracherhaltender Leistungen zahlen kann, sofern diese nicht kostendeckend erbracht werden können.

2. Die Bedürfnisse der Fahrenden im Medienbereich

⁶⁷ SR 441.3.

⁶⁸ Für weitere Informationen siehe insbesondere weiter unten zu Art. 10, Ziff. 2, Nr. 61.

53. Die «Radgenossenschaft der Landstrasse» wurde anlässlich der Vorbereitung dieses Berichts zu dem Thema befragt und gab zur Antwort, dass die Ausstrahlung einer Sendung in jenischer Sprache auf einem Lokalsender «wünschenswert» wäre, ohne aber eine Forderung zu stellen. Der Verein «Schäft qwant» fordert eine Medienpolitik für Jenische, Sinti und Roma. Schon vor einigen Jahren war an einer Generalversammlung der «Radgenossenschaft» die Möglichkeit erörtert worden, über das Zürcher Lokalradio «LoRa» eine Sendung in jenischer Sprache auszustrahlen – analog zur Sendung in der Sprache der Roma –, führte aber nicht zu einem konkreten Vorhaben. Die Frage eventueller Unterstützungsmassnahmen zur Erhöhung des Medienangebots auf Jenisch wurde auch in den Gesprächen über die konkreten Möglichkeiten zur Erhaltung und Förderung der Sprache, die gegenwärtig zwischen dem Bundesamt für Kultur und den Vertretern der Fahrenden stattfinden, nicht erörtert.

Die Feststellung des Beratenden Ausschusses und die Antwort der «Radgenossenschaft der Landstrasse» wurden der zuständigen Behörde im Rahmen der Gespräche über die Umsetzung der Ergebnisse der ersten Runde übermittelt. Im Einvernehmen mit den Fahrenden könnten ihre Bedürfnisse im Medienbereich, sofern sie bestätigt und eingefordert würden, ein Diskussionsthema für die Stiftung «Zukunft für die Schweizer Fahrenden» werden. In diesem Zusammenhang sei auch daran erinnert, dass gemäss Artikel 3 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen⁶⁹ der Auftrag an Radio und Fernsehen lautet, die kulturelle und sprachliche Vielfalt des Landes zu berücksichtigen und das Verständnis unter der Bevölkerung zu fördern.

ARTIKEL 10

¹ Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Minderheitensprache privat und in der Öffentlichkeit mündlich und schriftlich frei und ungehindert zu gebrauchen.

² In Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien, sofern die Angehörigen dieser Minderheit dies verlangen und dieses Anliegen einem tatsächlichen Bedarf entspricht, soweit wie möglich die Voraussetzungen dafür sicherzustellen, dass im Verkehr zwischen den Angehörigen dieser Minderheiten und den Verwaltungsbehörden die Minderheitensprache gebraucht werden kann.

³ [...].

Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass gemäss ihm zur Verfügung stehenden Informationen in italienischer Sprache unterbreitete schriftliche Anfragen mitunter in deutscher Sprache beantwortet werden. Er 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.

Ferner stellt der Beratende Ausschuss fest, dass sich im Verkehr zwischen Angehörigen der Sprachenminderheiten 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 Sprachenzugehörigkeit dieser Gemeinden am Rahmenübereinkommen zu orientieren und insbe-

⁶⁹ SR 784.40.

sondere 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. Es handelt sich hierbei um die zweite Schlussfolgerung des Ministerkomitees zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens durch die Schweiz.

1. Die Verwendung des Italienischen im Verkehr mit den Bundesbehörden

54. 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, auch unter Berücksichtigung der Sprachenfreiheit gemäss Artikel 18 BV, direkt abgeleitet werden, dass Anfragen an die zentrale Bundesverwaltung in einer beliebigen Amtssprache abgefasst werden können. Antwortschreiben und Entscheide der Bundesbehörden werden im Prinzip⁷⁰ in der Amtssprache der Empfängerin oder des Empfängers abgefasst bzw. eröffnet.

Um diese Grundsätze in der Praxis einzuhalten, hat der Bundesrat in den letzten Jahren die italienischen Übersetzungsdienste in der ganzen Bundesverwaltung ausgebaut. Nach Abschluss der dritten und vierten Etappe des Ausbauprogramms zählen die italienischen Übersetzungsdienste gegenwärtig 95,6 Stellen (etwa 125 Personen). In seinem Bericht zur Umsetzung der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen – der im dritten periodischen Bericht der Schweiz enthalten ist (S. 74) –, schreibt der italienischsprachige Kanton Tessin: «Aus der Sicht des Kantons wird die Übersetzungstätigkeit des Bundes als grundsätzlich zufriedenstellend und positiv bewertet». Bei der Vorbereitung dieses Berichts präzisierte der Kanton Tessin jedoch, es komme vor, dass gewisse Ämter oder Dienststellen der Bundesverwaltung bei Vernehmlassungen lediglich den deutschen oder französischen Text schickten⁷¹.

55. Die Verwendung des Italienischen im Verkehr mit der Bundesverwaltung muss auch durch einen angemessenen Anteil an italienischsprachigen Personen in den verschiedenen Departementen gewährleistet werden. Unter diesem Blickwinkel hat der Bundesrat im Januar 2003 «Weisungen zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung» erlassen (nachstehend: die Weisungen). Deren Ziel ist es, «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 sehen zudem gewisse Massnahmen bei der Personalgewinnung, -auswahl, -beurteilung und -entwicklung vor. Sie bestimmen auch: «Die Landessprachen (D, F, I, R) werden im Erscheinungsbild der Bundesverwaltung (z.B. Werbe- und Informationsmaterial, Anschriften, Formulare, Briefköpfe, Publikationen im Internet, Anrufbeantworter) berücksichtigt.»

Es besteht demnach ein politischer Wille zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung. Die Realisierung der Massnahmen muss aber noch gemäss entsprechenden Bedürfnissen in den verschiedenen Departementen vorangetrieben werden. Zur Unterstützung der Dienststellen, die noch keine klare Strategie festgelegt haben, erarbeitet

⁷⁰ Mit Ausnahmen, z.B. Art. 16 Abs. 2 Asylgesetz (RS 142.31).

⁷¹ Bei der fachtechnischen Konsultation wurde der Entwurf dieses Bericht den Kantonen auf Deutsch, Französisch und Italienisch vorgelegt.

das Eidgenössische Personalamt (EPA) zurzeit ein Handbuch zur Mehrsprachigkeit, das praktische Hilfe bei der Umsetzung der Weisungen des Bundesrats bieten soll. Die Tessiner Parlamentarier in den eidgenössischen Räten wurde Ende 2006 diesbezüglich angehört.

Der Wille zur praktischen Umsetzung der Weisungen im Sinne einer Erhöhung der lateinischen Vertretung innerhalb der Bundesverwaltung wurde bekräftigt durch die Gutheissung mehrerer neuerer parlamentarischer Vorstösse durch den Bundesrat. So verlangt die Motion Simoneschi-Cortesi vom 18. März 2005 (05.3186) vom Bundesrat, jegliche Diskriminierung der italienischen Sprache bei der Ausschreibung von Bundesstellen zu beseitigen. Ebenso die Motionen Berberat (05.3152) und Studer (05.3174) vom 17. März 2005, die den Bundesrat beauftragen, für eine angemessene Vertretung i) der Sprachgemeinschaften in den Führungspositionen der Bundesämter und ii) der Sprachminderheiten in den verschiedenen Bundesämtern sowohl im Kader als auch unter der Gesamtheit der Angestellten zu sorgen.

Unter den in letzter Zeit zu diesem Thema eingereichten parlamentarischen Vorstössen ist auch die Interpellation Abate vom 5. Oktober 2006 (06.3550) zu erwähnen. Darin steht: «In zahlreichen Bundesämtern gibt es keine italienischsprachigen Bundesangestellten in hohen Funktionen, die perfekt Italienisch sprechen und bei Gesprächen zwischen den beiden Ländern zur Lösung der Probleme beigezogen werden könnten. Dies erschwert es, [in den Beziehungen mit Italien] die Ziele im Interesse der Schweiz zu verfolgen.» Auch die Motion Ruey vom 6. Dezember 2005 (05.3750) vertrat die Auffassung, dass die Weisungen unzureichend seien, und beauftragte den Bundesrat, «gesetzliche oder andere regulierende Massnahmen zu treffen um sicherzustellen, dass Bundesangestellte, die dem obersten Kader angehören, abgesehen von ihrer Muttersprache eine zweite Amtssprache beherrschen und eine dritte passiv verstehen. Diese Voraussetzung muss in den Einstellungsbedingungen aufgeführt sein.» Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion, da er eine Änderung der geltenden Rahmenbedingungen nicht für notwendig erachtete. Er präziserte aber, dass die laufenden Anstrengungen fortgesetzt werden müssten, mit dem Ziel, die Sprachkenntnisse der Kader in der Bundesverwaltung zu verbessern.

2. Die Verwendung der Minderheitensprache im Verkehr mit den Verwaltungsbehörden innerhalb des Kantons

56. Die Sprachenfreiheit, wie sie in Artikel 18 BV garantiert wird, gibt jeder Person das Recht, die Sprache ihrer Wahl zu verwenden, sei dies ihre Muttersprache – einschliesslich eines Dialekts – oder eine andere Sprache. Im Umgang mit dem Staat ist dieses Recht jedoch insofern eingeschränkt, als auf Ebene von Kanton und Bund grundsätzlich die Amtssprachen verwendet werden müssen. Das Bundesgericht räumt ein, dass Einschränkungen, die auf dem sprachlichen Territorialitätsprinzip beruhen, sich in solchen Fällen auch auf die Sprachenfreiheit auswirken. Die Massnahmen müssen jedoch die üblichen Bedingungen bezüglich der Einschränkung von Grundrechten einhalten, d.h. es muss eine gesetzliche Grundlage gegeben sein, ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegen und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet werden. Das Territorialitätsprinzip, das in der Bundesverfassung festgelegt ist (Art. 70 Abs. 2 BV), bezweckt die Wahrung der Ausdehnung und Homogenität der Sprachregionen, um die sprachliche und kulturelle Vielfalt der Schweiz zu gewährleisten. Aus diesen Gründen hat die Schweiz dem Rahmenübereinkommen mit der folgenden Erklärung zugestimmt:

«Die Schweiz erklärt, dass die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens, die den Gebrauch der Sprache im Verhältnis zwischen Einzelpersonen und Verwaltungs-

behörden regeln, unbeschadet der von der Eidgenossenschaft und den Kantonen bei der Festlegung der Amtssprachen angewandten Grundsätze gelten.»

57. Im zweisprachigen Kanton *Freiburg*⁷² sind gemäss der neuen Verfassung⁷³ Französisch und Deutsch die Amtssprachen des Kantons. Deren Verwendung richtet sich nach dem Territorialitätsprinzip: Der Staat und die Gemeinden achten auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten. Die Amtssprache der Gemeinden ist Französisch oder Deutsch. In Gemeinden mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit können Französisch und Deutsch Amtssprachen sein⁷⁴. Das Territorialitätsprinzip hebt die Sprachenfreiheit nicht aus, die das Recht umfasst, sich in einer Amtssprache seiner Wahl an eine für den ganzen Kanton zuständige Behörde zu richten⁷⁵.

In der Praxis verwenden vier Gemeinden im Umgang mit ihren Einwohnern zwei Amtssprachen: Fribourg/Freiburg (Kantonshauptstadt: im Jahr 2000 deutschsprachige Minderheit von 21,2 %)⁷⁶, Courtepin (im Jahr 2000 deutschsprachige Minderheit von 18,3 %)⁷⁷, Meyriez/Merlach (offiziell französischsprachig, obwohl im Jahr 2000 mit französischsprachiger Minderheit von nur noch 13,5 %) und Murten/Morat (im Jahr 2000 französischsprachige Minderheit von 12,8 %). In den andern Gemeinden mit bedeutenden lokalen Sprachminderheiten wird im Umgang mit den Einwohnern nur eine Amtssprache gepflegt⁷⁸. Die punktuellen Schwierigkeiten, die sich dabei ergeben können, sollten mit den geplanten Ausführungsbestimmungen zu den neuen Verfassungsartikeln ausgeräumt werden. Insbesondere der Begriff «bedeutende angestammte sprachliche Minderheit» muss definiert werden, damit er anwendbar ist.

58. Im zweisprachigen Kanton *Wallis* sieht Artikel 12 der Kantonsverfassung vor, dass die französische und die deutsche Sprache zu Landessprachen erklärt werden und dass der Grundsatz der Gleichberechtigung beider Sprachen in der Gesetzgebung und in der Verwaltung durchgeführt werden soll. Des Weiteren bestimmt Artikel 6 des Reglements über die Organisation der Kantonsverwaltung vom 15. Januar 1997 folgendes:

«¹ Die Verwaltung respektiert den Grundsatz der Gleichheit beider offiziellen Sprachen und eröffnet alle Mitteilungen und Antworten in der Sprache des Empfängers.

² Die Verfahren laufen im Übrigen in Berücksichtigung des Territorialprinzips und, zumindest für die Verfügung, unter Verwendung der in der betreffenden Region gebräuchlichen Sprache. Das Recht des Einzelnen gemäss Artikel 12, Absatz 1 der Kantonsverfassung, bleibt garantiert.»

⁷² Wohnbevölkerung im Kanton Freiburg im Jahr 2000: 29,2 % deutschsprachig, 63,2 % französischsprachig. Quelle: Eidg. Volkszählung 2000, Bundesamt für Statistik, Neuenburg.

⁷³ Siehe Kopie der entsprechenden Bestimmungen im Anhang.

⁷⁴ Art. 6 Abs. 1–3 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004, in Kraft seit 1. Januar 2005.

⁷⁵ Art. 17 der Verfassung des Kantons Freiburg.

⁷⁶ Es ist anzumerken, dass der Generalrat (Legislative) der Stadt Freiburg im März 2006 ein neues Reglement verabschiedet hat, wonach den Gemeinderäten wichtige Dokumente auf Französisch und auf Deutsch verteilt werden. Bis dahin wurden alle Dokumente nur auf Französisch redigiert.

⁷⁷ In der Fusionsvereinbarung mit der Gemeinde Courtaman, die seit Januar 2003 in Kraft steht, ist ausdrücklich vorgesehen, dass die Bürger sich in beiden Sprachen an die Gemeindebehörde wenden können.

⁷⁸ Siehe dazu Ambros Lüthi, «Die Sprachenfrage in der neuen Verfassung des Kantons Freiburg», in: LEGES 2004/2, S. 65–91, insbesondere S. 73 ff.

59. Im zweisprachigen Kanton *Bern* lautet Artikel 6 der Kantonsverfassung:

«¹ Das Deutsche und das Französische sind die bernischen Landes- und Amtssprachen.

² Die Amtssprachen sind:

- a. im Berner Jura das Französische,
- b. im Amtsbezirk Biel das Deutsche und das Französische,
- c. in den übrigen Amtsbezirken das Deutsche.

³ Kanton und Gemeinden können besonderen Verhältnissen, die sich aus der Zweisprachigkeit des Kantons ergeben, Rechnung tragen.

⁴ An die für den ganzen Kanton zuständigen Behörden können sich alle in der Amtssprache ihrer Wahl wenden.»

Was den zweisprachigen Amtsbezirk Biel angeht, sieht Artikel 49 des Gesetzes vom 13. September 2004 über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel⁷⁹ vor, dass «jede Person [...] sich in der Amtssprache ihrer Wahl an die für den zweisprachigen Amtsbezirk Biel zuständigen Behörden wenden» kann. Nach Artikel 51 tragen «die Einwohnergemeinden Biel und Leubringen [...] der Zweisprachigkeit bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Rechnung und können Massnahmen treffen, um den Schutz und die Förderung der Zweisprachigkeit sicherzustellen». Nach Auskunft des Kantons Bern können die Einwohner der zweisprachigen Gemeinden Biel/Bienne und Evilard/Leubringen⁸⁰ im Verkehr mit der lokalen Verwaltung problemlos die Minderheitensprache (Französisch) verwenden und werden auch in dieser Sprache mit den amtlichen Dokumenten beliefert.

60. Im dreisprachigen Kanton *Graubünden* besagt Artikel 3 der neuen Kantonsverfassung⁸¹:

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

² [...]

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

61. Das vom Parlament am 19. Oktober 2006 verabschiedete neue Sprachengesetz⁸² regelt den Gebrauch der kantonalen Amtssprachen, insbesondere durch die kantonalen Behörden und die Gerichte. Es soll die Position des Rätoromanischen und in geringerem Masse des Italienischen stärken. Dabei wird zum ersten Mal die Wahl der Amtssprachen durch die Gemeinden gesetzlich geregelt (Art. 16). Das Gesetz sieht vor, dass die Gemeinden ihre Amtssprachen in der Gemeindeverfassung bestimmen. Es gilt folgender Grundsatz: Gemeinden mit einem Anteil von mindestens 40 % von Angehörigen einer angestammten kantonalen sprachlichen Minderheit gelten als einsprachige Gemeinden; in diesen Gemeinden ist die Sprache der Angehörigen der kantonalen sprachlichen Minderheit

⁷⁹ Sonderstatutgesetz (SStG), in Kraft getreten am 1. Januar 2006. Siehe Auszug im Anhang.

⁸⁰ Wohnbevölkerung in Biel im Jahr 2000: 55,4 % deutschsprachig und 28,2 % französischsprachig. In Evilard/Leubringen: 60 % deutschsprachig und 34,1 % französischsprachig. Quelle: Eidg. Volkszählung 2000, Bundesamt für Statistik, Neuenburg.

⁸¹ Vom 18. Mai 2003, in Kraft getreten am 1. Januar 2004. Siehe Auszug im Anhang.

⁸² Siehe Kopie im Anhang. Die Referendumsfrist läuft bis zum 24. Januar 2007. Das Bündner Stimmvolk wird voraussichtlich über das Gesetz abstimmen müssen: Eine Interessengemeinschaft, die der Auffassung ist, das Gesetz benachteilige die deutschsprachige Mehrheit, sammelt Unterschriften für ein Referendum.

kommunale Amtssprache (Art. 16 Abs. 2)⁸³, auch wenn die Mehrheit der Bevölkerung deutschsprachig ist. Gemeinden mit einem Anteil zwischen 20 und 40 % von Angehörigen einer angestammten kantonalen sprachlichen Minderheit gelten als mehrsprachig (Art. 16 Abs. 3). Für die Festlegung des prozentualen Anteils einer Sprachgemeinschaft wird auf die Ergebnisse der letzten eidgenössischen Volkszählung abgestellt (Art. 16 Abs. 4). Der Wechsel von einer einsprachigen zu einer mehrsprachigen Gemeinde und umgekehrt sowie von einer mehrsprachigen zu einer deutschsprachigen Gemeinde unterliegt der Volksabstimmung. Ein entsprechender Antrag setzt voraus, dass der Anteil der Angehörigen der angestammten Sprachgemeinschaft beim Wechsel von einer einsprachigen zu einer mehrsprachigen Gemeinde unter 40 % gefallen ist. Beim Wechsel von einer mehrsprachigen zu einer deutschsprachigen Gemeinde wird ein Antrag gestellt, wenn der Anteil der Angehörigen der angestammten Sprachgemeinschaft unter 20 % gefallen ist (Art. 24 Abs. 1). Ein Sprachenwechsel gilt als angenommen, wenn beim Übergang von der einsprachigen zur mehrsprachigen Gemeinde die Mehrheit, beim Übergang von der mehrsprachigen zur deutschsprachigen Gemeinde zwei Drittel der Stimmenden nach Abzug der leeren und ungültigen Stimmen dem Wechsel zustimmen (Art. 24 Abs. 2). Zudem müssen Beschlüsse über den Sprachenwechsel von der Kantonsregierung genehmigt werden (Art. 24 Abs. 3).

Einsprachige Gemeinden sind im Rahmen ihrer Kompetenzen verpflichtet, von ihrer Amtssprache Gebrauch zu machen, insbesondere in der Gemeindeversammlung, bei Gemeindeabstimmungen, bei Gemeindemitteilungen und -publikationen, im amtlichen Verkehr mit der Bevölkerung sowie bei Anschriften von Amtslokalen und Strassen (Art. 17 Abs. 1). In mehrsprachigen Gemeinden muss von der angestammten Amtssprache in angemessener Weise Gebrauch gemacht werden (Art. 17 Abs. 2). Die Gemeinden regeln die Einzelheiten über den Anwendungsbereich ihrer Amtssprachen im Zusammenwirken mit den zuständigen Fachstellen des Kantons (Art. 17 Abs. 3). Die Umsetzung dieser Grundsätze geschieht nach folgenden Gesichtspunkten:

- Einhaltung der Gemeindeautonomie: Die Zuordnung einer Gemeinde zu einer bestimmten Sprachregion erfolgt unter Berücksichtigung der aktuellen Situation.
- Einhaltung der früher von den Gemeinden gefassten Beschlüsse: Die Beschlüsse der Gemeinden in Bezug auf die Wahl der Amtssprache bleiben soweit als möglich unangetastet.

Kreise, welche sich aus einsprachigen Gemeinden mit identischer Amtssprache zusammensetzen, gelten als einsprachige Kreise. Amtssprache ist in diesen Kreisen die Amtssprache der angeschlossenen Gemeinden (Art. 25 Abs. 1). Kreise, welche sich aus Gemeinden mit verschiedenen Amtssprachen zusammensetzen, gelten als mehrsprachige Kreise. Amtssprachen in diesen Kreisen sind sämtliche Amtssprachen der im Kreis zusammengeschlossenen Gemeinden (Art. 25 Abs. 2). Die Kreise regeln die Einzelheiten über den Anwendungsbereich ihrer Amtssprachen im Zusammenwirken mit den zuständigen Fachstellen des Kantons (Art. 25 Abs. 4).

62. Bezüglich der Bedenken des Beratenden Ausschusses (Gutachten Nr. 57), gewisse Gemeinden an der Sprachgrenze könnten für bestimmte amtliche Dokumente vom Rätoromanischen zum Deutschen wechseln, ist zu sagen, dass den kantonalen Behörden seit dem ersten Überwachungszyklus keine Wechsel bei den Amtssprachen bekannt sind.

⁸³ Die Regierung hatte diesen Anteil auf 50 % festsetzen wollen, doch das Parlament folgte einem Minderheitsantrag, um die Chancen des Rätoromanischen zu erhöhen. Damit steigt die Zahl der «einsprachigen» Gemeinden von 71 auf 78.

ARTIKEL 11

¹ Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihren Familiennamen (Vaternamen) und ihre Vornamen in der Minderheitensprache zu führen sowie das Recht auf amtliche Anerkennung dieser Namen, wie dies nach der Rechtsordnung der jeweiligen Vertragspartei vorgesehen ist.

² Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, für die Öffentlichkeit sichtbar Schilder, Aufschriften und Inschriften sowie andere Mitteilungen privater Art in ihrer Minderheitensprache anzubringen.

³ In Gebieten, die traditionell von einer beträchtlichen Zahl von Angehörigen einer nationalen Minderheit bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien im Rahmen ihrer Rechtsordnung, einschliesslich eventueller Übereinkünfte mit anderen Staaten, und unter Berücksichtigung ihrer besonderen Gegebenheiten, traditionelle Ortsnamen, Strassennamen und andere für die Öffentlichkeit bestimmte topographische Hinweise auch in der Minderheitensprache anzubringen, wenn dafür ausreichende Nachfrage besteht.

Der Beratende Ausschuss stellt 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.

1. Sprache auf privaten Anschriften im Kanton Graubünden

63. Der vom Beratenden Ausschuss in seinem Gutachten geschilderte Fall, der im Oktober 1989 auch Gegenstand eines Bundesgerichtsurteils war (BGE 116 Ia 345), blieb ein Einzelfall und hat sich seither nicht wiederholt. In der Praxis stellen die Bündner Behörden fest, dass private Schilder in rätoromanischen Gemeinden häufiger deutsch als rätoromanisch beschriftet sind.

Das neue kantonale Sprachengesetz behandelt diese Frage. Für einsprachige Gemeinden gilt, dass «bei privaten Anschriften, die sich an die Öffentlichkeit richten, [...] die Amtssprache angemessen zu berücksichtigen» ist (Art. 17 Abs. 1 *in fine*). Für mehrsprachige Gemeinden gilt allgemein, dass von der angestammten Amtssprache in angemessener Weise Gebrauch gemacht werden muss (Art. 17 Abs. 2).

ARTIKEL 12

¹ Die Vertragsparteien treffen erforderlichenfalls Massnahmen auf dem Gebiet der Bildung und der Forschung, um die Kenntnis der Kultur, Geschichte, Sprache und Religion ihrer nationalen Minderheiten wie auch der Mehrheit zu fördern.

² In diesem Zusammenhang stellen die Vertragsstaaten unter anderem angemessene Möglichkeiten für die Lehrerausbildung und den Zugang zu Lehrbüchern bereit und erleichtern Kontakte unter Schülern und Lehrern aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen.

³ Die Vertragsparteien verpflichten sich, die Chancengleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten beim Zugang zu allen Bildungsstufen zu fördern.

Der Beratende Ausschuss vertritt die Ansicht, dass die zuständigen Behörden im Lehrplan Geschichte und Sorgen der jüdischen Gemeinschaft in der Schweiz sowie der antisemitischen Erscheinungen verstärkt reflektieren sollen.

Der Beratende Ausschuss stellt 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.

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

64. Die Auseinandersetzung mit dem Holocaust findet in den Schweizer Schulen vornehmlich im Fach Geschichte statt, aber auch in andern Fächern, die bei der Prävention von Rassismus und Antisemitismus sowie der Förderung des gegenseitigen Verständnisses eine Rolle spielen (z.B. Mensch und Mitwelt, Sozialkunde). Dabei werden insbesondere folgende Fragen behandelt: Erfahrungen mit anderen Lebensweisen und Kulturen; gemeinsame Werte und Solidarität; Verständnis für andere Lebensformen und die verschiedenen Glaubensrichtungen und Religionen; der Zweite Weltkrieg und insbesondere das Schicksal der Juden; die Menschenrechte; Rassismus, Diskriminierung, Antisemitismus; interkulturelle Bildung.

In der Westschweiz sieht der Lehrplan («Pecaro») insbesondere die Auseinandersetzung mit der Frage der Alterität vor (im Rahmen der Staatskunde), z.B. indem Gruppenphänomene, Clans und ihre Dynamik analysiert werden, die u.a. beim Aufkommen des Antisemitismus und der Entstehung des Rassenhasses eine Rolle spielten.

Seit 2003 bietet der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) mit dem Projekt «Likrat» Schülerinnen und Schülern der 9. Klasse die Gelegenheit, jüdische Jugendliche in den Unterricht einzuladen und mit ihnen über ihr Judentum zu sprechen.

65. Den Lehrkräften stehen zur Behandlung der Geschichte der jüdischen Gemeinschaft in der Schweiz und in Europa und der Prävention von Rassismus und Antisemitismus zahlreiche Dokumente und Publikationen zur Verfügung.

Im Januar 2007 hat der SIG ein deutsch-französisches Lehrmittel mit dem Titel «ÜberLebenErzählen: Holocaust-Überlebende in der Schweiz – Survivre et témoigner: Rescapés de la Shoah en Suisse» herausgegeben. Es handelt sich dabei um einen auf die Schweiz ausgerichteten Beitrag zur Behandlung des Holocaust in der Schule. Das Lehrmittel enthält insbesondere Interviews mit Holocaust-Überlebenden und Historikern. In der Westschweiz bietet die «Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation» (CICAD) für höhere Klassen ebenfalls gedrucktes Material zum Judentum und Antisemitismus sowie einen Film über Auschwitz an.

66. Auf Initiative des Europarats hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) beschlossen, ab 2004 jeweils am 27. Januar (im Tessin seit 2005 am 21. März) den «Tag des Gedenkens an den Holocaust und der Verhütung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit» durchzuführen. Der Sinn des Gedenktages ist es, sich der Schrecken des Holocaust zu erinnern, sich mit anderen Genoziden, welche das 20. Jahrhundert geprägt haben, auseinanderzusetzen und über Ideologien nachzudenken, die zu solchen Verbrechen gegen die Menschlichkeit führen konnten. Die Gestaltung des Gedenktages ist Sache der Schulen, Kantone und regionalen Erziehungskonferenzen. Das Sekretariat der EDK hat zuhanden der Kantone und Lehrkräfte ein Internetdossier mit nützlichen Hinweisen (Kontaktpersonen, Leitfäden, Basisdokumenten und Adressen von betroffenen Organisationen) zusammengestellt.

67. Die Kantone planen zu diesen Fragen auch eine ganze Reihe von Aus- und Weiterbildungskursen für Lehrkräfte. Erwähnt sei insbesondere die Möglichkeit, jedes Jahr eine Reise an die Gedenkstätte von Auschwitz-Birkenau durchzuführen und Überlebende zu treffen. Die Besuche werden seit dem Jahr 2000 von der «Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation» (CICAD) organisiert und zu 50 % vom Staat finanziert, der Rest geht zu Lasten der Schulen. Mehr als 1000 Lehrkräfte haben schon an diesen Reisen teilgenommen.

68. Ferner sei auch vermerkt, dass die Schweiz seit 2004 Mitglied der «Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research» (ITF) ist. Der Schweizer Zweig der ITF hat die Aufgabe, zusammen mit den etwa 20 Mitgliedern der Organisation den Unterricht über die Shoah zu verbessern und in den Kantonen besser zu koordinieren.

2. Förderung von Sprache und Kultur der Fahrenden

69. Die Schweiz hat die jenische Sprache als eine «nicht territorial gebundene Sprache» anerkannt, die gemäss der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen geschützt ist, und gesteht damit den Jenischen das Recht auf Massnahmen zur Förderung ihrer Sprache zu. Für den Bund besteht kein Zweifel, dass die jenische Sprache als integraler Bestandteil des kulturellen Erbes der Schweiz offiziell anerkannt ist.

Das Bundesamt für Kultur (BAK), das mit der Umsetzung der Charta betraut ist, hat der Gemeinschaft der Jenischen schon mehrfach finanzielle Unterstützung für Sprachprojekte, inkl. grenzüberschreitende Austauschprojekte, in Aussicht gestellt. Im Rahmen der Ausarbeitung des dritten Berichts der Schweiz zur Umsetzung der Charta vertrat die Radgenossenschaft die Auffassung, dass «die Förderung des Jenischen nur unter Berücksichtigung der besonderen Bedeutung ihrer Sprache für die gemeinschaftsinterne Kommunikation weiter zu verfolgen ist» und dass die Radgenossenschaft «alle Massnahmen ablehnt, die eine Erschliessung ihrer Sprachen anderen Kulturkreisen gegenüber zum Ziel haben.» Das zuständige Bundesamt ist weiterhin offen für Projekte zur Förderung der jenischen Sprache, die von den Jenischen selbst mitgetragen werden. Nicht immer entspricht das, was die Basis will, auch dem Willen der Vertreter der Gemeinschaft, und da etliche Fahrende sich wünschen, dass das Jenische den Charakter einer Geheimsprache bewahrt, die den Unterschied zu den Sesshaften markiert, ist die Art und Weise, wie die Förderung realisiert werden soll, nicht einfach festzulegen; die Gespräche sind noch immer im Gang. Es ist anzunehmen, dass aufgrund der jahrzehntelangen systematischen Zwangsassimilation der

Jenischen durch die Behörden der Gebrauch und die Verbreitung der Sprache stark zurückgegangen sind. Diesem Trend entgegenzutreten und ihn wenn möglich umzukehren, liegt in der Hand der Jenischen selbst, die bei ihren Bemühungen auf die Hilfe des Bundes zählen können.

Der Verein «Schäft qwant» ist der Meinung, dass der Bund für Jenische, Sinti und Roma eine umfassendere Kulturpolitik entwickeln sollte, die sich nicht auf die von gewissen Vertretern der Gemeinschaft geäußerten Positionen beschränken sollte. Nach Auffassung von «Schäft qwant» sollte sich der Bund bei seinen Bemühungen nicht nur auf die Frage der fehlenden Stand- und Durchgangsplätze konzentrieren, da nur eine Minderheit der Jenischen, Sinti und Roma tatsächlich eine fahrende Lebensweise pflegt.

70. Erwähnenswert ist auch das nationale Forschungsprogramm «Integration und Ausschluss» (NFP 51), das von 2002 bis 2006 lief⁸⁴ und 37 Projekte umfasste, die mit 12 Millionen Franken subventioniert wurden. Darunter sind drei Projekte, die sich mit der Geschichte und der Diskriminierung der Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz auseinandersetzen: 1. «Unterwegs zwischen Verfolgung und Anerkennung. Formen und Sichtweisen der Integration und Ausgrenzung von Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz von 1800 bis heute»; 2. «Die Jenischen in den Bündner Gemeinden im 19. und 20. Jahrhundert»; 3. «Aktenführung und Stigmatisierung. Institutionelle Ausschlussprozesse am Beispiel der Aktion «Kinder der Landstrasse» 1926 bis 1973».

ARTIKEL 13

¹ Im Rahmen ihres jeweiligen Bildungssystems erkennen die Vertragsparteien an, dass Angehörige einer nationalen Minderheit das Recht haben, eigene private Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen zu gründen und zu betreiben.

² Die Ausübung dieses Rechts bringt für die Vertragsparteien keine finanziellen Verpflichtungen mit sich.

Der Beratende Ausschuss stellt 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, namentlich in Bern, wohnhaften Einwohner italienischer Sprache.

1. Unterrichtssprache an Privatschulen

⁸⁴ Siehe <http://www.nfp51.ch/d.cfm?Slanguage=d>.

71. Die Einschränkungen, die gewisse Kantone den Privatschulen bei der Unterrichtssprache auferlegen, sind auf das Bemühen zurückzuführen, die herkömmliche Sprachverteilung zu wahren und damit die Minderheitensprachen zu schützen. Zudem geht es bei dieser Einschränkung darum, die Integration in den Kantonen zu fördern. Schliesslich sei daran erinnert, dass in der Praxis kein einziger Fall bekannt ist, wonach die Gründung einer Privatschule, an der der Unterricht in einer Minderheitensprache erfolgt, abgelehnt worden wäre.

72. Artikel 66 Absatz 1 des Volksschulgesetzes des Kantons *Bern* («Unterrichtssprache»), auf den sich der Beratende Ausschuss in seinem Gutachten bezieht, besagt: «Für die Unterrichtssprache an Privatschulen der Volksschulstufe gilt das Sprachenprinzip der Staatsverfassung. In Ausnahmefällen kann der Unterricht in der anderen Amtssprache gestattet werden.» Diese Einschränkung soll im Wesentlichen verhindern, dass der Kantonsteil der französischsprachigen Minderheit durch die Gründung von deutschsprachigen Privatschulen germanisiert wird. Die am Schluss der Bestimmung erwähnte Ausnahmemöglichkeit wurde eingeführt, um die kantonale französischsprachige Schule in der Stadt Bern gründen zu können, die der Kanton Bern zu 65 % finanziell unterstützt (vgl. Art. 6 Abs. 1 Volksschulgesetz).

Weiter ist festzustellen, dass der Kanton Bern⁸⁵ im Rahmen der obligatorischen Schulpflicht Schülern mit einer andern Sprache als den Amtssprachen die Möglichkeit gibt, ihre heimatliche Sprache und Kultur zu erlernen (Heimatliche Sprache und Kultur HSK). Dazu können sie sich für den Kursbesuch dispensieren lassen, was selten der Fall ist. Meistens besuchen die Kinder den Unterricht in der Freizeit. Diese Kurse werden von den Konsulaten und Botschaften und immer häufiger von anderen Trägerschaften organisiert. Dabei arbeiten die HSK-Lehrkräfte oft unentgeltlich. Die Gemeinden müssen die Kursräume unentgeltlich zur Verfügung stellen. Im Kanton Bern werden HSK-Kurse in ungefähr 15 Sprachen, inklusive Italienisch, angeboten. Die grösste Gruppe stellen die Albaner (3400 Schülerinnen und Schüler), gefolgt von Staatsangehörigen der Balkanstaaten (2500), Italienern (1800) und schliesslich Tamilen (1400).

Ferner wäre es aus rechtlicher Sicht auch denkbar, dass ein Kind die Erlaubnis erhält, auf Kosten des Kantons Bern eine ausserkantonale italienisch- oder romanischsprachige Schule zu besuchen (siehe Art. 4 der Berner Schulgeldverordnung vom 23. Mai 2001).

73. Im Kanton *Neuenburg* wird verlangt, dass in Privatschulen der Unterricht in der Amtssprache (Französisch) nicht vollständig zu Gunsten von andern Sprachen aufgegeben wird, um die Integration zu fördern und das Zusammenleben zu erleichtern. Da diese Anforderung keinen absoluten Charakter hat, dürfte sie unter dem Blickwinkel von Artikel 13 des Rahmenübereinkommens nicht problematisch sein.

74. Im Kanton *Tessin* müssen die Privatschulen den Unterricht auf Italienisch abhalten (Amtssprache des Kantons). In Ausnahmefällen kann die Schule eine andere Unterrichtssprache anbieten, sofern die italienische Sprache ebenfalls unterrichtet wird (mindestens 20 % des Unterrichts) und Kinder betroffen sind, die sich nur vorübergehend im Tessin aufhalten (während längstens sechs Jahren). Diese Regelung hat zum Zweck, die Minderheitensprache Italienisch in der Schweiz zu schützen und die Integration zu fördern.

⁸⁵ Wie die meisten anderen Kantone auch, z.B. Basel-Landschaft, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Zug, Genf.

75. Unseres Wissens gibt es keine anderen Kantone, die in ihrer Gesetzgebung für Privatschulen Einschränkungen in der Unterrichtssprache kennen. In etlichen Kantonen sind Privatschulen mit Englisch als einziger Unterrichtssprache zugelassen.

ARTIKEL 14

¹ Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Minderheitensprache zu erlernen.

² In Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien, wenn ausreichende Nachfrage besteht, soweit wie möglich und im Rahmen ihres Bildungssystems sicherzustellen, dass Angehörige dieser Minderheiten angemessene Möglichkeiten haben, die Minderheitensprache zu erlernen oder in dieser Sprache unterrichtet zu werden.

³ Absatz 2 wird angewendet, ohne dass dadurch das Erlernen der Amtssprache oder der Unterricht in dieser Sprache berührt wird.

Das Ministerkomitee des Europarats hat dazu folgende Resolution verabschiedet:

«Im Bildungsbereich sollten sich die Behörden versichern, dass das Bedürfnis der Angehörigen der Sprachminderheiten, den Unterricht in einer Minderheitensprache ausserhalb ihres traditionell angestammten Gebiets zu besuchen, abgedeckt wird, wobei dies insbesondere für Italienisch und Rätoromanisch sprechende Personen gilt. Im Kanton Graubünden drängt sich bei der Prüfung eines allfälligen Wechsels der Unterrichtssprache auf Gemeindeebene die grösstmögliche Zurückhaltung auf».

Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass die Möglichkeit von 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 stellt 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.

Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass in den letzten Jahren in verschiedenen Kantonen auf Gemeindeebene Pilotversuche in zweisprachigem Unterricht ausgearbeitet worden sind und dass die Anwendung des Territorialitätsprinzips in den meisten Fällen kein Hindernis dargestellt hat. Der Beratende Ausschuss begrüsst die Schaffung derartiger zweisprachiger Unterrichtsgänge und möchte die anderen Kantone ermutigen, sich daran ein Beispiel zu nehmen, insbesondere in den grossen Städten, wo der Erhalt des sprachlichen Gleichgewichts nicht gefährdet ist und wo zahlreiche Angehörige von Sprachminderheiten wohnen, die keine Möglichkeit haben, den Unterricht in ihrer Sprache zu besuchen, und zwar namentlich auf Primarstufe.

1. Die Unterrichtssprache in Primarschulen mehrsprachiger Kantone. Bewilligung des Schulbesuchs in einer Minderheitensprache

76. Gemäss Gesetzgebung des Kantons *Wallis* besucht jedes Kind die Schule an seinem Wohnsitz/Aufenthaltsort. Für Kinder mit einer andern Muttersprache als der Schulsprache am Wohnsitz/Aufenthaltsort kann mit Bewilligung von dieser Regel abgewichen werden. So kann z.B. ein deutschsprachiges Kind den Kindergarten (Vorschulstufe) und die Primarschule in den Städten Sitten und Siders besuchen, die einen Unterricht in dieser kantonalen Minderheitensprache anbieten. Dies verursacht aus rechtlicher und administrativer Sicht grundsätzlich keine Probleme. Es können sich jedoch praktische Probleme ergeben, so zum Beispiel bezüglich des Transports der Kinder oder der Aufnahmekapazität an den betroffenen Schulen, die in erster Linie den Schülerinnen und Schülern aus Sitten/Siders offen stehen.

77. Im Kanton *Freiburg* ist der Streit über den Wechsel des Schulkreises aus sprachlichen Gründen kein Thema mehr. Ein Bundesgerichtsentscheid hat 2001 im Zusammenhang mit einem Fall aus dem Kanton⁸⁶ geklärt, wie die Abwägung zwischen dem Territorialitätsprinzip und der Sprachenfreiheit zu erfolgen hat. Es besteht deshalb keine Absicht, die heute geltenden Massnahmen auszubauen. Das Territorialitätsprinzip wird an der Sprachgrenze – wie zum Beispiel im Schulkreis Murten – in der Regel pragmatisch angewendet, indem die Kinder in der Amtssprache ihrer Wahl zur Schule gehen können. In diesem Zusammenhang sei nochmals daran erinnert, dass die neue Verfassung des Kantons Freiburg das sprachliche Territorialitätsprinzip insofern ergänzt, als Staat und Gemeinden auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete achten und «auf die angestammten sprachlichen Minderheiten Rücksicht» nehmen (Art. 6 Abs. 2). Daraus müsste sich für die seit Jahrzehnten angestammten sprachlichen Minderheiten der Zugang zum Bildungssystem in ihrer Muttersprache ableiten lassen⁸⁷. Gewisse Gemeinden im mehrheitlich französischsprachigen Saanebezirk gehen schon einen Schritt weiter: Obwohl sie in den letzten hundert Jahren nur zeitweise (z.B. Villars-sur-Glâne, Marly) oder gar nicht (z.B. Matran und Neyruz) grössere angestammte Sprachminderheiten aufwiesen, bewilligen sie Kindern der deutschsprachigen Minderheit den Besuch der Freien Öffentlichen Schule Freiburg in Deutsch⁸⁸.

78. Auch im Kanton *Bern*, wo die geltende Praxis 1996 ebenfalls zu einem Bundesgerichtsentscheid⁸⁹ führte, wird inzwischen die jüngste Rechtsprechung des Bundesgerichts über das Verhältnis zwischen Territorialitätsprinzip und Sprachenfreiheit angewendet.

79. Im Kanton *Graubünden* können die Kinder gemäss Schulgesetz vom 26. November 2000 ausdrücklich die Schule einer Nachbargemeinde besuchen, die den Unterricht in einer Minderheitensprache anbietet. Gemäss Artikel 16 Absatz 2 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 Departement über Zuweisung und Schulgeld. In der Praxis wird

⁸⁶ Bundesgerichtsentscheid vom 2. November 2001, 2P.112/2001.

⁸⁷ Siehe dazu A. Lüthi, *op. cit.*, S. 68.

⁸⁸ *Idem*, S. 87 ff.

⁸⁹ BGE 122 I 236.

von der Möglichkeit des Schulbesuchs in einer Gemeinde mit Unterricht in einer Minderheitensprache (Rätoromanisch oder Italienisch) wenig Gebrauch gemacht. In Einzelfällen wird umgekehrt verlangt, dass eine benachbarte deutschsprachige Schule besucht werden kann, um dem Rätoromanischen «zu entkommen». Schliesslich ist anzumerken, dass in der Primarschule die Pflicht, als Zweitsprache eine Kantonsprache anzubieten (Art. 8 des Schulgesetzes), ebenfalls dazu beiträgt, die Bündner Sprachminderheiten zu schützen.

2. Bestimmung der Unterrichtssprache in den öffentlichen Primarschulen der Bündner Gemeinden

80. Gemäss Artikel 3 Absatz 3 der neuen Verfassung des Kantons Graubünden bestimmen die Gemeinden ihre Schulsprachen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im Zusammenwirken mit dem Kanton; sie achten dabei auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten. Das neue Sprachengesetz des Kantons Graubünden regelt die Frage der Festlegung der Schulsprachen nach klaren Kriterien. Es handelt sich dabei um eine Neuerung. Die Zuständigkeit liegt im Grundsatz bei den Gemeinden, die die Schulsprache in ihrer Gesetzgebung regeln (Art. 18 Abs. 1). Die Einteilung der Gemeinden in ein- und zweisprachige Gemeinden erfolgt analog den Bestimmungen über die Amtssprachen (Art. 18 Abs. 2; siehe in diesem Zusammenhang oben zu Art. 10, Ziff. 2, Nr. 61). Im Interesse der Erhaltung einer bedrohten kantonalen Minderheitensprache kann die Regierung bei der Wahl der Schulsprache auf Antrag der Gemeinde Ausnahmen bewilligen (Art. 18 Abs. 3).

81. Gemäss Artikel 19 des Sprachengesetzes erfolgt in einsprachigen Gemeinden der Unterricht in der Erstsprache in der Amtssprache der Gemeinde. Die Gemeinden sorgen dafür, dass die Erstsprache auf allen Schulstufen besonders gepflegt wird. Die Festlegung der Zweitsprache erfolgt nach den Grundsätzen des kantonalen Schulgesetzes (Art. 8 Schulgesetz).

In mehrsprachigen Gemeinden erfolgt der Unterricht der Erstsprache in der angestammten Sprache (Art. 20 Abs. 1). In mehrsprachigen und deutschsprachigen Gemeinden kann die Regierung zur Erhaltung der angestammten Sprache auf Antrag der Gemeinde die Führung einer zweisprachigen Volksschule bewilligen (Art. 20 Abs. 2). In Gemeinden mit einem Anteil von mindestens 10 % von Angehörigen einer angestammten sprachlichen Minderheit sind während der obligatorischen Schulzeit Rätoromanisch oder Italienisch anzubieten (Art. 20 Abs. 3).

Auf Antrag des Regionalverbandes kann die Regierung gestützt auf ein Konzept die Führung einer zweisprachigen regionalen Volksschule bewilligen (Art. 21).

In einsprachigen Gemeinden mit rätoromanischer oder italienischer Amtssprache sowie in mehrsprachigen Gemeinden schaffen die Gemeinden Angebote für anderssprachige Personen zur Erlernung und Steigerung der Sprachkompetenz in der angestammten Sprache (Art. 22).

82. Für den Sprachenwechsel im Unterricht gelten die gleichen Kriterien wie für die Amtssprachen (Art. 24; siehe oben Nr. 61).

Dabei sei daran erinnert, dass es bis heute nur sehr selten Wechsel in der Unterrichtssprache gegeben hat. Das jüngste Beispiel ist zwanzig Jahre alt: 1983 ging die Gemeinde Bergün/Bravougn 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).

83. Hinsichtlich des Romanischunterrichts ist zu sagen, dass das Kantonsparlament im Dezember 2004 einen Rahmenplan für die schrittweise Einführung des Rumantsch Grischun verabschiedet hat, einer 1982 geschaffenen Standardsprache, die 2001 zur Amtssprache des Kantons wurde⁹⁰. Mit dem Plan sollen die fünf rätoromanischen Dialekte (Vallader, Puter, Surmiran, Sutsilvan, Sursilvan) als Unterrichtssprache durch das Rumantsch Grischun ersetzt werden. Die Bündner Regierung macht geltend, dass es sich um eine wirksame Massnahme zur Erhaltung und Förderung des Romanischen handelt und zur Stärkung der sprachlichen Identität beiträgt. Sie ist ausserdem der Ansicht, dass damit eine Bündelung der finanziellen und personellen Ressourcen sowie die Schaffung von attraktiven Lehrmitteln ermöglicht wird.

Im März 2003 stimmte der Grosse Rat (Parlament) des Kantons Graubünden einem ersten Antrag der Regierung zu, die Lehrmittel ab 2005 nur noch auf Rumantsch Grischun herauszugeben. Die «Lia Rumantscha», der Dachverband der romanischen Organisationen, befürwortet das Vorhaben der Kantonsregierung, mahnt aber eindringlich, bei der Erarbeitung der Lehrmittel sei die grösstmögliche Sorgfalt walten zu lassen.

Mit Abstimmungen vom 8. Juni 2005 sprachen sich die sechs Gemeinden des Val Müstair als erste Region für die Einführung des Rumantsch Grischun aus. Bis Anfang Dezember 2006 schlossen sich folgende Gemeinden in Mittelbünden und in der Surselva diesem Entscheid an: Lantsch, Brinzauls, Casti, Alvaschein, Mon, Stierva, Salouf, Cunter, Riom-Parsonz, Savognin, Tinizong-Rona, Mulegns, Sur, Marmorera, Trin, Laax und Falera.

In zahlreichen Gemeinden stösst der regierungsrätliche Plan auf Skepsis bis offene Ablehnung, namentlich im Engadin. Man wirft der Regierung vor, dass sie in dieser Frage die Meinung der betroffenen Sprachgemeinschaft nicht berücksichtigt hat. Inhaltlich machen die Gemeinden geltend, dass das Konzept von «Rumantsch Grischun in der Schule» nur dazu führe, dass die Erosion des Romanischen und der Trend, diese Sprache nur noch mündlich zu verwenden, beschleunigt werde.

Gemäss Artikel 16 und 18 des Sprachengesetzes legen die Gemeinden die Amts- und Unterrichtssprachen fest. Gemeinden, die auch in Zukunft den Unterricht in den angestammten Idiomen erteilen lassen möchten, sind mit dem Beschluss der Regierung konfrontiert, die neuen Lehrmittel nur noch in Rumantsch Grischun herauszugeben. 2008/2009 soll eine Mediation durchgeführt werden, um das Verständnis zwischen den betroffenen Parteien zu fördern und eine einvernehmliche Lösung zu finden.

3. Zweisprachiger Unterricht

84. In den letzten Jahren haben mehrere Kantone, vorwiegend auf Sekundarstufe II, zweisprachige Unterrichtsgänge oder Pilotprojekte entwickelt, die den Familiensprachen der Kinder einen angemessenen Platz einräumen.

⁹⁰ Siehe dazu Erster Bericht der Schweiz, Nr. 22, S. 12: Die Bündner Gesetzgebung und das Abstimmungsmaterial werden in Rumantsch Grischun herausgegeben, das zudem die Schriftsprache im Verkehr mit der kantonalen Verwaltung ist.

85. Im Kanton *Genf*, wo fast die Hälfte der Schülerinnen und Schüler nicht französischer Muttersprache ist, wurde das Projekt «Ecole ouverte aux langues» (EOL) lanciert. Dabei geht es um einen Brückenschlag zwischen Französisch, der offiziellen Schulsprache, Deutsch, der zweiten unterrichteten Landessprache, und vier häufig gesprochenen Sprachen, nämlich Italienisch, Spanisch, Portugiesisch und Albanisch. Das EOL-Projekt will die Offenheit gegenüber Sprachen fördern und die Zweisprachigkeit aufwerten. Es richtet sich an alle ein- oder zweisprachigen Schüler aus allen Schulklassen des Kantons.

Ferner bietet der Kanton Genf seit 2003 die Möglichkeit der Vorbereitung auf eine zweisprachige Maturität (Französisch-Deutsch oder Französisch-Englisch).

86. Im Kanton *Basel-Landschaft* ist es ebenfalls möglich, eine zweisprachige Maturität abzulegen.

87. Der Kanton *Bern* bietet gegenwärtig an drei kantonalen Gymnasien in Biel sowie an einem Gymnasium in Thun zweisprachige Maturitätsklassen Französisch-Deutsch an. Zudem bietet er in Bern (Privatschule), Thun sowie Interlaken zweisprachige Klassen mit Unterricht in Deutsch und Englisch an. Im Rahmen der Reorganisation der Berner Gymnasien und der Einführung eines neuen Lehrplans werden die beiden kantonalen Gymnasien Bern-Kirchenfeld und Köniz-Lerbermatt auf Schulbeginn 2007 die Möglichkeit des zweisprachigen Unterrichts Deutsch-Französisch sowie Deutsch-Englisch anbieten.

88. In *Freiburg* bieten gewisse Gymnasien den Unterricht Französisch-Deutsch an, so in der Hauptstadt Freiburg. Des Weiteren laufen versuchsweise Pilotprojekte zur Verbesserung der Sprachkenntnisse der Schüler in Französisch und Deutsch.

89. Im Kanton *Graubünden* bieten neben der Stadt Chur, die vom Beratenden Ausschuss erwähnt wurde, die Gemeinden Samedan, Pontresina, Bever, Celerina und Trin den Unterricht ab der ersten Primarschulklasse zweisprachig, in Deutsch und Romanisch, an, während die Gemeinden Bivio und Maloja den Unterricht zweisprachig in Deutsch und Italienisch anbieten.

90. In *Luzern* bietet ein Gymnasium seit dem Jahr 2002/2003 ab der 3. Klasse zweisprachigen Unterricht an, mit Deutsch als Hauptsprache. Weiter bietet die rechtswissenschaftliche Fakultät der neuen Universität von Luzern Einführungen in die französische Rechtssprache an. Seit dem Wintersemester 2004/2005 bietet sie in Zusammenarbeit mit der rechtswissenschaftlichen Fakultät der französischsprachigen Universität von Neuenburg auch einen zweisprachigen Master Deutsch-Französisch an.

91. Im Kanton *Neuenburg* bietet das öffentliche Schulsystem gewisse Möglichkeiten, den Unterricht teilweise in anderen Landessprachen sowie Englisch zu besuchen. Zudem bieten die Gymnasien die Möglichkeit an, die eidgenössische Maturität zweisprachig (Französisch-Deutsch und Französisch-Englisch) zu absolvieren.

92. Im *Tessin* bietet die öffentliche Schule verschiedene Möglichkeiten, den Unterricht zweisprachig zu besuchen, in der Regel Italienisch-Französisch oder Italienisch-Deutsch. So

bietet beispielsweise die Handelsschule von Bellinzona eine zweisprachige Handelsmaturität mit Italienisch-Französisch oder Italienisch-Deutsch an.

93. Im Kanton *Waadt* wurden für Schülerinnen und Schüler von Gymnasialklassen zwei unterschiedliche zweisprachige Unterrichtstypen Französisch-Deutsch lanciert, die zu einem besonderen Diplom führen.

94. Der Kanton *Wallis* spielte in der Frage des zweisprachigen Unterrichts an öffentlichen Schulen eine Vorreiterrolle. Mehrere Gemeinden, darunter die Hauptstadt Sitten, haben schon vor mehreren Jahren zweisprachige Unterrichtsprojekte ab Kindergartenstufe oder Primarschule eingeführt (Französisch-Deutsch / Deutsch-Französisch). Ferner gibt es auf Sekundarstufe II zweisprachige Unterrichtsgänge zur Erlangung einer zweisprachigen Maturität oder eines zweisprachigen Handelsdiploms.

ARTIKEL 15

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

Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass die Arbeitslosenrate in der Romandie und im Tessin im Durchschnitt höher ist als in den deutschsprachigen Kantonen und die Unternehmen mehr und mehr dazu tendieren, ihre Entscheidungszentren in den grossen Städten und am häufigsten in der Deutschschweiz anzusiedeln. Der Beratende Ausschuss anerkennt zwar, dass dem Handlungsspielraum des Staates in diesem Bereich Grenzen gesetzt sind, ist aber trotzdem der Ansicht, dass die Behörden diesem Phänomen ein stärkeres Augenmerk schenken und versuchen sollten, weitere Massnahmen zur Milderung dieser Auswirkungen zu entwickeln.

Der Beratende Ausschuss stellt 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 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 Beratende Ausschuss ist auch der Ansicht, dass die Kantone ihre Mechanismen für die Anhörung der Fahrenden überdenken und nötigenfalls erweitern sollten, denn es hat sich gezeigt, dass die Kommunikation in gewissen Kantonen mit Schwierigkeiten verbunden ist. Diese Feststellung wurde in der vierten Schlussfolgerung des Ministerkomitees über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens der Schweiz übernommen.

1. Teilnahme der Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben

95. Die schweizerische Regionalpolitik bezweckt grundsätzlich den Abbau regionaler Disparitäten. Seit den Siebzigerjahren können mit verschiedenen Instrumenten auf Bundesebene wirtschaftlich weniger starke Gebiete unterstützt werden. So hatten die Hilfsleistungen an Berggebiete und ländliche Räume, die direkte Unternehmensförderung sowie die Beteiligung der Schweiz an der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit «Interreg» durchaus positive Auswirkungen auf Regionen wie beispielsweise das Tessin, den Jurabogen, die Alpengebiete im Wallis und im Kanton Graubünden. Angesichts der dennoch beschränkten Ergebnisse dieser Politik, die vorwiegend auf Umverteilung beruhte, setzte die Schweiz Ende der Neunzigerjahre einen umfassenden Reformprozess in Gang und lancierte das Projekt «Neue Regionalpolitik» (NRP). Um der Stellung der Kantone Rechnung zu tragen, die die Hauptakteure der Regionalpolitik sind, soll die NRP bewährte Instrumente beibehalten und diese unter einem gemeinsamen Dach in den Dienst eines dynamischeren Ansatzes stellen. Wie die Politik anderer OECD-Mitgliedstaaten soll die NRP die Wettbewerbsfähigkeit gewisser Regionen fördern sowie insbesondere die ländlichen Randgebiete bei der Nutzung vorhandener Potenziale unterstützen (vor allem durch die Förderung von Unternehmertum, Innovationsfähigkeit, regionalen Wertschöpfungssysteme usw.). Der Schwerpunkt liegt dabei auf Massnahmen zur Steigerung der Wertschöpfung. Indirekt soll dazu beigetragen werden, Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen, die dezentrale Besiedlung zu fördern sowie regionale Unterschiede zu beheben. Der Bund sieht pro Jahr Beiträge im Umfang von ungefähr 70 Millionen Schweizer Franken vor, welche in Form von Finanzhilfen, zinsgünstigen Darlehen für Infrastrukturvorhaben sowie Steuererleichterungen zur Förderung der Niederlassung ausländischer Unternehmen gewährt werden. Der Entwurf für ein neues Gesetz über die Regionalpolitik wurde im Juni 2006 vom Ständerat angenommen. In der Herbstsession 2006 wurde er dem Nationalrat vorgelegt, der ihn ebenfalls genehmigte. Das Gesetz wird voraussichtlich im Jahr 2008 in Kraft treten. Die Botschaft zum Mehrjahresprogramm zur Umsetzung der NRP soll den eidgenössischen Räten 2007 vorgelegt werden.

96. Ergänzend zum NRP soll auch die «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)», welche in einer Volksabstimmung vom November 2004 angenommen wurde, dazu beitragen, regionale Disparitäten zu vermindern. Die NFA, die voraussichtlich Anfang 2008 in Kraft treten wird, ist insbesondere darauf ausgerichtet, den Kantonen den grösstmöglichen Handlungsspielraum bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu gewähren. In Zukunft sollen Entscheide vermehrt «vor Ort» gefällt werden, was eine bessere Berücksichtigung der Bedürfnisse nationaler Minderheiten erlauben wird. Ein weiteres grundlegendes Ziel der NFA ist der Finanzausgleich zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen. Der heute geltende Finanzausgleich, der kompliziert und schwierig zu steuern ist, wird durch einen Ressourcen-ausgleich ersetzt. Dank des Lastenausgleichs werden zudem Kantone, die Sonderlasten tragen müssen, in angemessener Form vom Bund unterstützt. Das gilt z.B. für Bergkantone wie Graubünden, Tessin oder Wallis.

2. Mitwirkungsmechanismen für die Fahrenden

97. Der Bundesrat hält in seinem am 18. Oktober 2006 verabschiedeten Bericht über die Situation der Fahrenden in der Schweiz (siehe oben zu Art. 5, Ziff. 2.1.4) im Hinblick auf die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen eine Reihe von möglichen Massnahmen auf Bundesebene fest, die der Sensibilisierung, der objektiven Information, der Förderung des Dialogs zwischen der fahrenden und der sesshaften Bevölkerung und der Verbesserung der Interventions- und Partizipationsmöglichkeiten für die Fahrenden dienen würden. Er weist insbesondere darauf hin, dass die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» ihre Bemühun-

gen zur Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit wird intensivieren müssen. Auch soll sie weiterhin Informationen über die Lage in den Kantonen und Gemeinden sammeln und systematischer weiterleiten, vor allem mit dem Ziel, einen Katalog von «Good Practices» im rechtlichen und planerischen Bereich zu erstellen. Die durch die Stiftung koordinierte Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Fahrenden hat sich bewährt und soll daher verstärkt werden. Diese Schlussfolgerungen gehen in die gleiche Richtung wie die Stellungnahmen der Stiftung und des Schweizerischen Gemeindeverbands im Rahmen der Vernehmlassung zum Bericht. Beide Organisationen sind der Auffassung, dass die Stiftung und die «Radgenossenschaft der Landstrasse» verstärkt unterstützt werden sollten, damit sie ihre Aufgaben effizient erfüllen können.

98. Auf Kantons- und Gemeindeebene (wie auch auf Bundesebene) gibt es keine besonderen Vernehmlassungsmechanismen für die Fahrenden, beispielsweise im Bereich der Raumplanung oder im Bildungswesen. Was die Frage der Stand- und Durchgangsplätze betrifft, ist offensichtlich, dass die systematische Einbindung der Interessenverbände der Fahrenden in die Vernehmlassungsverfahren der Kantone und Gemeinden zu Gesetzgebungs- oder Umsetzungsprojekten es erlauben würde, die Bedürfnisse der Fahrenden besser zu berücksichtigen. Die «Radgenossenschaft der Landstrasse» meint aber, dass die Behörden in den letzten Jahren die Fahrenden vermehrt in ihre Prozesse einbezogen hätten. Obwohl die Praxis der Kantone und vor allem der Gemeinden in diesem Bereich weiterhin wenig bekannt und unklar ist, geht aus den für die Abfassung des vorliegenden Berichts ausgewerteten Fragebögen hervor, dass sich mehrere Kantone darum bemühen, die Fahrenden in die sie betreffenden Verfahrens- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen. In diesem Zusammenhang seien folgende Kantone genannt:

- der Kanton *Aargau*, in dem Vertreter der Fahrenden in die Arbeitsgruppe zur Schaffung des Durchgangsplatzes Augsterstich in Kaiseraugst (vgl. oben zu Art. 5, Ziff. 2.1.1, Nr. 29) sowie in die Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung der Nutzungsbestimmungen für diese Plätze aufgenommen wurden.
- der Kanton *Graubünden*, der die Fahrenden über die «Radgenossenschaft der Landstrasse» am Betrieb der für sie reservierten Plätze beteiligt.
- der Kanton *St. Gallen*, der den Fahrenden sowohl bei der Ausarbeitung der Nutzungsbestimmungen auf Gemeindeebene als auch bei der Umsetzung des Richtplans auf Kantonsebene Mitwirkungsrechte einräumt. Der Kanton unterstreicht, dass sich diese Form der Zusammenarbeit bewährt hat. Vertreter der Fahrenden waren z.B. von Beginn weg an den Vorarbeiten zum Standplatz Linthgebiet (vgl. oben zu Art. 5, Ziff. 2.1.1, Nr. 29) und an der Ausarbeitung eines Konzepts zur Schaffung von sechs Durchgangsplätzen beteiligt (vgl. oben zu Art. 5, Ziff. 2.1.7, Nr. 43).
- der Kanton *Solothurn*, der den Fahrenden bei der Schaffung der beiden bestehenden Durchgangsplätze in Balsthal und Grenchen Mitwirkungsrechte einräumte und dies in angemessener Weise auch beim zukünftigen Standort Oensingen tun will.
- der Kanton *Wallis*, der 1996 eine Arbeitsgruppe «Fahrende» mit Vertretern der Fahrenden gründete.

Es sei auch vermerkt, dass einige Kantone, wie der Kanton *Freiburg* oder der Kanton *Jura*, punktuell Vertreter der Fahrenden in die Diskussionen ihrer Kommissionen oder Arbeitsgruppen einbeziehen, die mit der Schaffung von Stand- oder Durchgangsplätzen betraut sind. Der Kanton *Thurgau* organisierte zudem im Jahr 2005 ein Gespräch mit der «Radgenossenschaft der Landstrasse», um die Bedürfnisse der Fahrenden in Bezug auf die Raumplanung und die Schaffung von Plätzen abzuklären. Im Kanton *Waadt* folgten die Familien der dort ansässigen Fahrenden der Einladung der Arbeitsgruppe Fahrende/Kanton Waadt offenbar deshalb nicht, weil sie die Vertretung durch die «Radgenossenschaft der Landstrasse» für ausreichend hielten.

Die noch vorhandenen Lücken in anderen Kantonen werden unterschiedlich erklärt. Einige Kantone, wie das *Tessin*, unterstreichen, wie schwierig es sei, einen Ansprechpartner bei den lokalen Gemeinschaften zu bestimmen, vor allem wenn die Zuständigkeiten an die nächste Generation weitergegeben werden. Die fahrende Lebensweise mache Vernehmlassungen auf lokaler Ebene noch schwieriger.

III. DRITTER TEIL

Einzelfragen an die Schweiz

Frage Nr. 1:

«Am 9. Juli 2003 fällte das Bundesgericht zwei Grundsatzentscheide zum Verfahren der Volksabstimmung bei Einbürgerungsgesuchen. Bitte beantworten Sie vor diesem Hintergrund folgende Einzelfragen:

a) Was sind die wichtigsten Entwicklungen in den eidgenössischen Räten in diesem Bereich? Wie steht es insbesondere mit der parlamentarischen Initiative, die es den Kantonen freistellen will, ob sie Einbürgerungsgesuche vor das Volk bringen wollen oder nicht?»

Antwort:

Die folgenden Erklärungen beziehen sich auf Personen, die sich einbürgern lassen wollen. Angesichts der auslegenden Erklärung der Schweiz, insbesondere des Nationalitätskriteriums, sind diese Personen durch das Rahmenübereinkommen nicht geschützt. Dennoch antwortet dieser Bericht ausführlich auf verschiedene Fragen des Beratenden Ausschusses betreffend das Einbürgerungsverfahren. Die betreffenden Personen geniessen in der Tat den Schutz der Grundrechte auf dieselbe Weise wie Personen anerkannter nationaler Minderheiten.

99. Die beiden Grundsatzentscheide im Bereich des Bürgerrechts, die das Bundesgericht am 9. Juli 2003 erliess (BGE 129 I 217 und BGE 129 I 232⁸⁴), führten zu zahlreichen parlamentarischen Vorstössen auf Bundesebene. Mit dem ersten Urteil kassierte das Bundesgericht erstmals einen als diskriminierend eingestuften Einbürgerungsentscheid eines Kantons. Mit dem zweiten Urteil qualifizierte es Urnenabstimmungen bei Einbürgerungsentscheiden (obligatorisches Referendum) als verfassungswidrig, da Volksentscheide keine Begründung enthalten. Beide Urteile gehen vom Grundsatz aus, dass ein Einbürgerungsentscheid ein Verwaltungsakt ist, der die Rechtsstellung einer Person gegenüber dem Staat betrifft. Folglich geniessen die Parteien alle Verfahrensgarantien von Artikel 29 BV; dazu gehört der Anspruch auf rechtliches Gehör, aus dem sich das Recht auf einen begründeten Entscheid ableitet. Ausserdem üben die Stimmbürger bei der Abstimmung über Einbürgerungsgesuche staatliche Verwaltungsaufgaben aus und sind dabei an die Grundrechte, namentlich an das Diskriminierungsverbot, gebunden.

100. Aufgrund der von Ständerat Pfisterer am 3. Oktober 2003 eingereichten *parlamentarischen Initiative* (03.454) arbeitete die Staatspolitische Kommission des Ständerats einen *Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts*⁸⁵ aus. Dieser Entwurf hatte zum Ziel, die traditionelle Einbürgerungsdemokratie zahlreicher Gemeinden und Kantone mit den Anforderungen des Rechtsstaates in Einklang zu bringen. Nachdem der Bundesrat den Entwurf gutgeheissen

⁸⁴ Vgl. Kopien im Anhang

⁸⁵ Bürgerrechtsgesetz (BüG), SR 141.0.

hatte, wurde er im Dezember 2005 vom Ständerat angenommen. Gegenwärtig wird er von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats geprüft. Das Parlament wird sich voraussichtlich mit der Revision des Bürgerrechtsgesetzes im Jahre 2007 befassen.

Der Entwurf schreibt den Grundsatz der kantonalen Zuständigkeit bei der Bezeichnung der Entscheidorgane und bei der Festlegung des Einbürgerungsverfahrens fest. Dabei soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass Einbürgerungsentscheide von der Exekutive oder der Legislative, durch eine Gemeindeversammlung oder eine Urnenabstimmung auf Gemeindeebene, gefällt werden können. Gemäss dem Entwurf sind Volksabstimmungen (Urnenabstimmung, offene oder geheime Abstimmung im Rahmen einer Gemeindeversammlung) bei Einbürgerungen weiterhin denkbar, sofern ein Antrag auf Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs gestellt wurde und das Entscheidorgan im Falle eines ablehnenden Entscheids in der Lage ist, eine rechtsgenügende Begründung beizubringen, so dass die einbürgerungswillige Person den Entscheid auf dem Rechtsweg auf seinen willkürfreien und fairen Gehalt überprüfen lassen kann. Konkret bedeutet dies, dass Einbürgerungen per Urnenabstimmung über ein fakultatives Referendum zulässig sind: Der Ablehnungsantrag muss zusammen mit der nötigen Anzahl Unterschriften und einer Begründung eingereicht und mit den Abstimmungsunterlagen den Stimmberechtigten zugestellt werden. Nicht zulässig ist dagegen ein obligatorisches Referendum, weil dieses zu einem ablehnenden Entscheid führen kann, ohne dass die Ablehnungsgründe expliziert artikuliert werden. Der Gesetzentwurf verpflichtet zudem die Kantone, die Privatsphäre der Einbürgerungsbewerber zu schützen. Sie dürfen nur diejenigen Daten über die Gesuchstellenden bekannt geben, die für die Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen erforderlich sind, und müssen dabei den Adressatenkreis berücksichtigen. Ferner müssen die Kantone die Möglichkeit der Beschwerde vor einem Gericht einführen, das letztinstanzlich über kantonale oder kommunale Entscheide über ordentliche Einbürgerungen befindet. Laut Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG) ist nach Ausschöpfung der kantonalen Rechtsmittel ein Rekurs an das Bundesgericht nur mittels subsidiärer Verfassungsbeschwerde möglich (Art. 113 BGG). Damit kann lediglich die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 116 BGG)⁸⁶. Das Bundesgesetz über das Bundesgericht ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Den Kantonen bleiben zwei Jahre, um letztinstanzliche kantonale Gerichte zu errichten.

101. Diese Revision könnte der am 18. November 2005 eingereichten und am 9. Januar 2006 zustande gekommenen *Volksinitiative* «Für demokratische Einbürgerungen» der *Schweizerischen Volkspartei (SVP)* als indirekter Gegenentwurf gegenübergestellt werden. Die Initiative will es den Gemeinden überlassen, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilt. Vom Grundsatz ausgehend, dass die Einbürgerung kein individuell-konkreter Verwaltungsakt, sondern ein rein politischer Akt sei, schliesst die Initiative zudem jede Beschwerdemöglichkeit auf Kantonsebene aus. In seiner Botschaft vom 25. Oktober 2006⁹¹ beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, die Initiative Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Ablehnung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Im Oktober 2005 beschloss der Nationalrat, der *parlamentarischen Initiative Joder* (03.455n) nicht Folge zu geben, welche die Möglichkeit der inhaltlichen Überprüfung von Einbürgerungsentscheiden durch Gerichte ausschloss.

Die oben genannten Bundesgerichtsurteile fanden in denjenigen Kantonen grosse Beachtung, in denen die Einbürgerungsentscheide traditionsgemäss als politische Akte im Rahmen von Gemeindeversammlungen oder an der Urne gefällt werden. So wurden zwischen

⁸⁶ Siehe BBI 2005 4045.

⁹¹ BBI 2006 8481.

November 2003 und November 2004 drei Standesinitiativen eingereicht. Der Ständerat beschloss, der *Initiative des Kantons Schwyz* Folge zu geben, da sie in weiten Teilen der Stossrichtung der parlamentarischen Initiative Pfisterer entsprach: Sie verlangt, dass Einbürgerungen nicht gerichtlich erzwungen werden können, dass die kantonale Verfahrenshoheit garantiert bleiben soll und dass das Verfahren fair ausgestaltet und die Würde und Persönlichkeitsrechte der einbürgerungswilligen Personen gewährleistet werden sollen. Mit Blick auf die Behandlung des Gesetzesentwurfs zur Änderung des Bürgerrechtsgesetzes wurde die Vorprüfung der *Standesinitiativen der Kantone Luzern und Aargau* hingegen vorläufig ausgesetzt.

b) «*Welche Massnahmen gesetzgeberischer oder anderer Art haben die betroffenen Kantone, insbesondere Luzern, allgemein ergriffen, um den Bundesgerichtsentscheiden vom 9. Juli 2003 Folge zu leisten?*»

Antwort:

102. Trotz ihrer stark verankerten Tradition der Volksabstimmungen folgten die deutschsprachigen Kantone, deren Gemeinden an der Urne einbürgerten, der bundesgerichtlichen Rechtssprechung und verboten diese Praxis. Im Bereich des Bürgerrechts sind insbesondere folgende Rechtsentwicklungen zu erwähnen:

- Im Kanton *Schwyz* sind Urnenabstimmungen nicht mehr zulässig. Für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts ist nun die Gemeindeversammlung zuständig. Dabei kommt gemäss Verordnung der Kantonsregierung vom 26. August 2003 folgendes Verfahren zur Anwendung: Wenn ein Bürger der Gemeindeversammlung einen begründeten Antrag auf Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs vorlegt, das von der Exekutive gutgeheissen wurde, ist die Gemeindeversammlung zur Abstimmung verpflichtet. Ohne einen solchen Antrag auf Ablehnung gilt das Einbürgerungsgesuch als angenommen. Die im Mai 2004 eingereichten Beschwerden gegen diese Regelung wurden vom Bundesgericht abgewiesen (BGE 130 I 140). Im April 2005 nahm das Schwyzer Stimmvolk eine Volksinitiative der Schweizerischen Volkspartei (SVP) für geheime Abstimmungen bei Gemeindeversammlungen an. Gemäss einem Gesetzesentwurf der Kantonsregierung vom März 2006 soll die seit 2003 geltende vorläufige Regelung gesetzlich verankert werden.
- Im Kanton *Luzern* fanden seit dem 9. Juli 2003 keine Urnenabstimmungen zu Einbürgerungsgesuchen mehr statt. Im Februar 2004 unterbreitete der Regierungsrat (Exekutive des Kantons) dem Grossen Rat (kantonales Parlament) einen Entwurf zur Änderung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes. Dieser Entwurf sah vor, dass die Zuständigkeit für Einbürgerungen grundsätzlich bei einer Bürgerrechtskommission liegen soll. Den Gemeinden soll es aber möglich sein, diese Kompetenz an die Gemeindeversammlung, das Gemeindeparlament oder den Gemeinderat zu delegieren. Der Entwurf änderte ausserdem das Einbürgerungsverfahren im Rahmen von Gemeindeversammlungen oder Gemeindeparlamenten (dieselbe Regelung wie der Kanton Schwyz). Der Grosse Rat trat jedoch nicht auf die Vorlage ein.

Im Juli 2003 unterbreitete der Kanton den Gemeinden Empfehlungen zur Beachtung der Begründungspflicht bei Einbürgerungsentscheiden, die im Rahmen von Gemeindeversammlungen oder -parlamenten gefällt werden. Ausserdem erinnerte er die drei Gemeinden, welche an der Urne einbürgerten, daran, dass diese Praxis verfassungswidrig sei und abgeschafft werden müsse.

Im November 2004 wurden zwei Volksinitiativen des Grünen Bündnis abgelehnt: Die erste forderte ein einheitliches Einbürgerungsverfahren für den ganzen Kanton, bei dem der Gemeinderat oder eine Bürgerrechtskommission für Einbürgerungen zuständig ist; die zweite sah insbesondere die Möglichkeit einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen negative Einbürgerungsentscheide vor.

Die Gemeinde *Emmen* beschloss im Februar 2005 die Einsetzung einer Bürgerrechtskommission, nachdem sie vom Bundesgericht angewiesen worden war, keine Einbürgerungen an der Urne mehr vorzunehmen (BGE 129 I 217). Die Mitglieder dieser Kommission werden vom Volk gewählt. Seit dem Bundesgerichtsentscheid haben neun weitere Gemeinden Einbürgerungskommissionen eingesetzt.

- Der Kanton *St. Gallen* reagierte sofort auf die Bundesgerichtsentscheide vom 9. Juli 2003, indem er ein Rundschreiben an die Gemeinden richtete, welches den Verzicht auf Urnenabstimmungen bei Einbürgerungen empfahl.

Im Mai 2004 nahm das Parlament ein neues kantonales Bürgerrechtsgesetz an, das eine Revision des Gemeindegesetzes bedingte, das Urnenabstimmungen bei Einbürgerungen zulies. Dem Entwurf zufolge sollten die Gesuche von Einbürgerungskommissionen behandelt werden. Der Gesetzesentwurf wurde vom Volk im November 2004 abgelehnt, nachdem die Schweizerische Volkspartei (SVP) das Referendum dagegen ergriffen hatte. In der Folge musste neues befristetes Dringlichkeitsrecht zur Regelung der Verfahren und des Rechtsschutzes erlassen werden. Diese Regelungen wurden schliesslich in das ordentliche Gesetzesrecht überführt und per 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt.

- Im Kanton *Thurgau* wird die Gesetzgebung derzeit dahin gehend revidiert, dass grundsätzlich die Gemeindeversammlungen für Einbürgerungen zuständig sind. Die Gemeinde kann jedoch den Gemeinderat, eine Einbürgerungskommission oder das Gemeindeparlament für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig erklären. Der Entwurf schliesst die Möglichkeit von Urnenabstimmungen aus. Er sieht vor, dass eine Abstimmung der Gemeindeversammlung nur möglich ist, wenn zum Antrag des Gemeinderates ein begründeter Gegenantrag gestellt wurde. Über einen gültigen Gegenantrag wird geheim abgestimmt.
- Der Kanton *Aargau* teilte den Gemeinden nach den Bundesgerichtsentscheiden mit, dass das fakultative Referendum gegen Einbürgerungsentscheide der Gemeindeversammlung ausgeschlossen sei. Ausserdem erhielten die Gemeinden ein Rundschreiben zur Begründungspflicht bei negativen Einbürgerungsentscheiden.

Im Zusammenhang mit dem Kanton Aargau ist auch das Urteil des Bundesgerichts vom 4. Januar 2005 zu erwähnen, wonach eine Gemeindeversammlung, die einen ablehnenden Antrag des Gemeinderats bestätigt, zugleich auch seiner Begründung zustimmt; die Begründung des Gemeindeversammlungsbeschlusses ergibt sich deshalb aus der Antragsbegründung des Gemeinderats⁸⁷.

- Die Gesetzgebung des Kantons *Appenzell Ausserrhoden* sah bis 2003 Einbürgerungen per Urnenabstimmung vor, wobei die Gemeinden die Möglichkeit hatten, von diesem Grundsatz abzuweichen. Im Oktober 2003 trat eine vorläufige Verordnung in Kraft, welche die Gemeinden dazu verpflichtete, der Gemeindeexekutive – oder gegebenenfalls dem Gemeindeparlament – die Kompetenz zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländern zuzuweisen. In der Folge wurde das kantonale Bürgerrechtsgesetz revidiert. Seit dem 20. Juni 2005 (seit 1. September 2005 in Kraft) ist gesetzlich festgelegt, dass das Bürgerrecht

⁸⁷ BGE 131 I 18.

vom Gemeinderat verliehen wird. Diese Kompetenz kann aber auch an eine Kommission übertragen werden.

- Im Kanton *Glarus*, wo mit einer Ausnahme in allen Gemeinden das Volk über Einbürgerungen entschied, empfahl die Regierung im Juli 2003, vorläufig von Urnenabstimmungen abzusehen. Sie verbot zudem der Gemeinde Schwanden formell, eine für Oktober 2003 geplante Urnenabstimmung über Einbürgerungsanträge abzuhalten. Am 1. Mai 2005 hat die Landsgemeinde eine Vorlage angenommen, mit der die blockierten Einbürgerungsverfahren wieder durchgeführt werden können. Mit Ausnahme der Urnenabstimmung können die Gemeinden frei festlegen, welche Behörde für Einbürgerungen zuständig sein soll.
- Im Kanton *Graubünden* sind gemäss dem neuen Bürgerrechtsgesetz vom 31. August 2005 die Bürgergemeindeversammlungen für Einbürgerungen zuständig, wobei die Möglichkeit einer Kompetenzdelegation an die Exekutive besteht. Einige Gemeinden (darunter Chur, Davos und Arosa) hatten schon einige Jahre davor den Gemeinderat als zuständiges Organ vorgesehen. Ablehnende Einbürgerungsentscheide müssen begründet werden und können mit Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht angefochten werden.
- Im Kanton *Obwalden* sieht das vor kurzem revidierte Bürgerrechtsgesetz eine Begründungspflicht und eine Beschwerdemöglichkeit bei negativen Einbürgerungsentscheiden vor.
- Der Kanton *Zug* richtete im August 2003 ein Rundschreiben an die Gemeinden, in dem das Einbürgerungsverfahren durch die Bürgergemeindeversammlungen geregelt wurde. Darin verbot er insbesondere Urnenabstimmungen und schrieb eine rechtsgültige Begründung bei negativen Entscheiden sowie eine Beschwerdemöglichkeit vor Gericht vor.
- Der Kanton *Zürich* erinnert daran, dass das Bundesgericht mit seinem Entscheid vom 9. Juli 2003 (BGE 129 I 232) über die Zürcher Volksinitiative «Einbürgerungen vors Volk!» die Rechtsprechung des Regierungsrats (Kantonsregierung) bestätigte, wonach ein Einbürgerungsentscheid ein Verwaltungsakt ist und als solcher der Begründung bedarf. Der Kanton ergriff folgende Massnahmen: Einerseits richtete er Empfehlungen an die Gemeinden zur Vermeidung von Verfassungsverletzungen bei Einbürgerungen durch die Gemeindeversammlung. Was die Begründungspflicht betrifft, schlug er ein zweistufiges Abstimmungsverfahren vor: In einem ersten Schritt wird über das Einbürgerungsgesuch abgestimmt. Wird das Gesuch abgewiesen, so wird in einem zweiten Schritt über die Gründe abgestimmt, die zur Ablehnung geführt haben. Schliesslich können die Ablehnungsgründe in einem zweistufigen Rechtsmittelverfahren auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden. Andererseits passte die Kantonsregierung im Juli 2004 die Bürgerrechtsverordnung an und schrieb eine Begründungspflicht für ablehnende Einbürgerungsentscheide vor.

Am 1. Januar 2006 trat die neue Zürcher Kantonsverfassung in Kraft, die den Gemeinden das Recht gibt, das für Einbürgerungen zuständige Organ selbst zu bestimmen. Urnenabstimmungen sind ausgeschlossen. Das Ausführungsgesetz zu diesen neuen Verfassungsbestimmungen ist noch in Ausarbeitung.

- Im Kanton *Bern* stimmte das Volk im September 2005 einer Änderung der Bürgerrechtsgesetzgebung zu. Damit ist auf Gemeindeebene nicht mehr die Gemeindeversammlung, sondern die Exekutive, d.h. der Gemeinderat, für Einbürgerungen zuständig.

- Im Kanton *Freiburg* wurde dem Parlament im November 2006 ein Gesetzesentwurf unterbreitet, der der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung trägt. Als wichtigste Neuerung sieht dieser Entwurf insbesondere vor, dass der Gemeinderat (Exekutive) für Einbürgerungen zuständig ist, wobei die Gemeindeversammlung oder der Generalrat (Legislative) das Recht zur Stellungnahme behält. Des Weiteren schreibt der Entwurf eine Begründungspflicht und ein Rechtsmittelverfahren für negative Einbürgerungsentscheide vor.

c) «*Gab es seit dem 9. Juli 2003 weitere Einbürgerungsgesuche, die an Gemeindeversammlungen oder in einer Volksabstimmung ohne Begründung abgelehnt wurden?*»

Antwort:

103. Die Mehrzahl der betroffenen Kantone berichtet, dass die von ihnen unmittelbar nach den Urteilen des Bundesgerichts vom Juli 2003 erlassenen Anweisungen befolgt wurden. Insbesondere sind seitdem anscheinend keine unbegründeten Ablehnungen von Einbürgerungsgesuchen in den Kantonen *Schwyz*, *St. Gallen*, *Nidwalden* und *Zug* erfolgt. Es ist aber anzumerken, dass einige Kantone nicht immer einen genauen Überblick über die Lage haben, da sie nur von den Fällen Kenntnis haben, die zu einer Beschwerde führten. *Luzern* weist auf einige Fälle hin, bei denen ein ablehnender Entscheid einer Gemeindeversammlung oder eines Gemeindeparlaments nicht begründet wurde und es zu einer Beschwerde an den Regierungsrat kam. Im Kanton *Aargau* wurde ebenfalls aus einzelnen Gemeinden über abgelehnte Einbürgerungen berichtet, die unzureichend begründet wurden. *Thurgau* meldet sieben Fälle. *Freiburg* beklagt einige Fälle, bei denen der Begründungspflicht nicht genügend nachgekommen wurde; die Regierung intervenierte deshalb, damit die Mängel behoben und weitere solche Fälle vermieden werden konnten. *Zürich* meldet ebenfalls einige unbegründete Ablehnungen von Einbürgerungsgesuchen durch Gemeindeversammlungen. Es handelte sich dabei im Allgemeinen um Entscheide, die gegen den Annahmeantrag der Behörden gefällt wurden. Die entsprechenden Entscheide wurden mehrheitlich infolge Beschwerde aufgehoben, und die Angelegenheit wurde zur erneuten Prüfung an die Gemeinden zurückgewiesen.

Frage Nr. 2:

«*Bitte präsentieren Sie die wichtigsten Ergebnisse des Forschungsprogramms «Bildung und Beschäftigung» des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, welche die Frage der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt betreffen.*»

Antwort:

104. Am 1. April 1998 beauftragte der Bundesrat den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) mit einem Forschungsprogramm (NFP) zum Thema «Bildung und Beschäftigung». Ein Betrag von acht Millionen Franken wurde dem Programm zugewiesen. Die Forschungsarbeiten begannen im März 2000 und wurden im Jahr 2004 abgeschlossen. Ziel des Programms war es, die Zusammenhänge zwischen Bildung und Beschäftigung zu erforschen. Insbesondere sollte geklärt werden, wie dieses Zusammenspiel durch die Berufsorganisationen, die neuen Informations- und Kommunika-

tionstechnologien, die Organisation von Bildungswesen und Arbeitswelt mitgestaltet wird. Es wurden sechs grosse Forschungsthemen definiert, darunter befand sich aber nicht die Frage der Diskriminierung. Deshalb ist es nicht möglich, «die Forschungsergebnisse des NFP 43 zur Frage der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt» zu präsentieren. Unter den drei Querschnittsthemen, die für alle Schwerpunkte relevant waren, befand sich jedoch das Thema der Minderheiten, die besonders von Beschäftigungsproblemen betroffen sind. Es wurde die Frage aufgeworfen, inwieweit das Bildungssystem zur Integration von Minderheiten beitragen kann. Gemeint waren Minderheiten in weitestem Sinn: soziale, regionale, sprachliche sowie kulturelle.

105. Die Projekte, welche die Frage der Diskriminierung aus bestimmten Blickwinkeln erforschten, sind die folgenden:

- Studie Nr. 3 «*Nomen est omen: Quand s'appeler Pierre, Afrim ou Mehmet fait la différence*» (durchgeführt von Rosita Fibbi, Bülent Kaya, Etienne Piguet): Diese Studie belegt eine starke Diskriminierung bei der Beschäftigung von sogenannten «Secondos». In Konkurrenz mit einem jungen Schweizer mit derselben Ausbildung (eidgenössisches Fähigkeitszeugnis) haben eingewanderte Kandidaten weniger Chancen, eine Arbeitsstelle zu finden. Die Diskriminierung trifft vor allem Jugendliche, die nicht aus der Europäischen Union stammen, trotz der in der Schweiz erfolgreich absolvierten Schulen. Daraus geht hervor, dass die Ausgrenzung der Jugendlichen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt nicht nur auf Schwierigkeiten in der Schule oder auf mangelnde Sprachkenntnisse zurückgeführt werden kann, sondern teilweise auch das Ergebnis von Diskriminierung bei der Stellensuche ist.
- Studie Nr. 6 «*Wie weiter nach der Schule?*» (durchgeführt von Thomas Meyer): Die Studie zeigt auf, dass eine nachobligatorische Ausbildung zwar zur Norm geworden ist, dabei aber grosse Unterschiede je nach Geschlecht sowie regionaler, nationaler oder sozialer Herkunft bestehen. Zu den «Risikoprofilen» für einen problematischen nachobligatorischen Bildungsweg gehört insbesondere die Herkunft aus sozial benachteiligten Familien und/oder aus Einwandererfamilien. Es muss allerdings präzisiert werden, dass die Jugendlichen ausländischer Herkunft eine heterogene Gruppe bilden und dass ihre Lage unterschiedlich ist, je nachdem ob sie zum Beispiel zu den «alten» Einwanderern (vor allem aus Italien und Spanien) gehören oder zu den jüngeren (aus dem Balkan, der Türkei oder Portugal).
- Studie Nr. 7 «*Chancengleichheit bei der Lehrstellensuche. Der Einfluss von Schule, Herkunft und Geschlecht*» (durchgeführt von Urs Haeberlin, Christian Imdorf, Winfried Kronig): Diese Studie belegt, dass Mädchen allgemein (und besonders ausländische Mädchen) beim Übergang von der Schule in die Berufsbildung (Lehre) benachteiligt werden. Bei ausländischen Jugendlichen der ersten Generation fällt vor allem ins Gewicht, dass die Hälfte von ihnen die Schulzüge mit den niedrigsten Anforderungen besuchen und selten über «gute Beziehungen» für die Lehrstellensuche verfügen.

106. Eine Untersuchung der Ergebnisse der verschiedenen Projekte *aus dem Blickwinkel der nachobligatorischen Bildung* (d.h. aus dem Blickwinkel des Übergangs von der Sekundarstufe I zur Sekundarstufe II) (durchgeführt von Prof. Fritz Osterwalder) hat gezeigt, dass die Aufnahme in die Sekundarstufe II nicht nur nach Kriterien der intellektuellen Leistung erfolgt, wie sie für den Aufstieg im öffentlichen Bildungssystem traditionell erwartet werden. Geschlecht, soziale Herkunft und Migrationshintergrund spielen dabei immer noch eine unübersehbare Rolle.

Die Zusammenfassung (von Prof. Beat Hotz-Hart) *aus dem Blickwinkel der Voraussetzung der Innovationsfähigkeit* unterstreicht, dass schon die obligatorische Schule die Weichen für die Berufslaufbahn stellt – und zwar oft falsch. Was den Zugang zum Bildungsangebot betrifft, ist die Situation in der Schweiz stabil und suboptimal. Ethnische Herkunft, Geschlecht, Muttersprache und sozialer Status spielen eine Rolle, die ihnen nicht zukommen darf. Das intellektuelle Potenzial der Bevölkerung wird aus der Sicht der Wissensökonomie nicht optimal genutzt. Eine erfolgreiche Integration fremdsprachiger Jugendlicher in Bildung und Beruf wäre eine besonders wirkungsvolle innovationspolitische Massnahme. Davon ist die Schweiz aber noch weit entfernt.

Frage Nr. 3:

«Bitte präsentieren und kommentieren Sie die neusten Entwicklungen, inkl. Volksinitiativen, die auf irgend eine Weise das rituelle Schlachten betreffen; legen Sie bitte dar, welche Auswirkungen diese auf das jüdische und muslimische Ritual haben könnten.»

Antwort:

107. Am 16. Dezember 2005 verabschiedete das Parlament ein neues Tierschutzgesetz (TschG). Im Gesetzesvorentwurf, der 2000 in die Vernehmlassung gegeben wurde, hatte der Bundesrat eine Lockerung des Schächtverbots für Säugetiere (Art. 20 des TschG vom 9. März 1978) vorgeschlagen: Tiere sollten unter bestimmten Umständen ohne Betäubung vor dem Blutentzug geschlachtet werden können, damit im Sinne einer Interessenabwägung der Gewissens- und Religionsfreiheit der jüdischen und muslimischen Gemeinschaft Rechnung getragen werden kann, für die das Schächten eine wichtige Tradition ist. Angesichts des starken Widerstands der meisten Kantone sowie der Tierschutz-, Bauern-, Veterinär- und Konsumentenorganisationen und im Interesse des konfessionellen Friedens musste der Bundesrat jedoch auf diese Änderung verzichten. Das Schächten ist in der Schweiz übrigens seit 1893 verboten, als das Volk dem Antrag von Bundesrat und Parlament⁸⁸ nicht folgte und eine entsprechende Verfassungsbestimmung annahm. Das Recht, Fleisch von Tieren einzuführen, die nach dem jüdischen Ritus (Koscherfleisch) und nach dem islamischen Ritus (Halalfleisch) geschlachtet wurden, ist im neuen Tierschutzgesetz dagegen ausdrücklich festgeschrieben (Art. 14). Das Gesetz wird voraussichtlich Ende 2007, nach der Revision der diesbezüglichen Verordnung, in Kraft treten.

108. Im Januar 2006 wurde die eidgenössische Volksinitiative «Für einen zeitgemässen Tierschutz (Tierschutz – Ja!)» vom 23. Juli 2003 zurückgezogen. Diese Initiative verlangte unter anderem, dass das Verbot der Schlachtung von Tieren ohne Betäubung vor dem Blutentzug sowie das Verbot der Einfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen in der Verfassung verankert werden sollte, wenn die Haltung bzw. Herstellung im Ausland gegen die Grundsätze der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung verstösst. Letzteres Verbot war problematisch, da es bedeutet hätte, dass die Mitglieder der jüdischen und der islamischen Gemeinschaft kein Fleisch von nach ihren Riten geschlachteten Tieren mehr in

⁸⁸ Dieser Artikel wurde 1973 von einer allgemeinen Verfassungsbestimmung zum Tierschutz abgelöst (heutiger Art. 80 BV), auf welche sich das TschG vom 9. März 1978 stützt, dessen Artikel 20 das rituelle Schlachten verbietet.

der Schweiz hätten kaufen können. In seiner Botschaft vom 7. Juni 2004 beantragte der Bundesrat den eidgenössischen Räten, die Initiative abzulehnen. Der Ständerat folgte diesem Antrag im Oktober 2004, der Nationalrat im Juni 2005.

109. Der Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VGT) lancierte im Jahr 2002 die Volksinitiative «Gegen das betäubungslose Schächten». Durch eine Verfassungsänderung sollte auch das rituelle Schlachten von Geflügel sowie die Einfuhr, der Handel und der Verzehr von Koscher- und Halalfleisch in der Schweiz verboten werden. Die Initiative kam nicht zustande.

Frage Nr. 4:

«Bitte erklären Sie im Lichte der neuesten Rechtsprechung der Gerichte (insbesondere BGE 129 II 321), wie sich das Verhältnis zwischen raumplanerischen und baurechtlichen Grundsätzen einerseits und den Bedürfnissen der ihre traditionelle Lebensweise pflegenden Fahrenden andererseits entwickelt.»

Antwort:

110. Zur Beantwortung dieser Fragen verweisen wir auf die Ausführungen in Teil II, Kapitel B, zu Art. 5, Ziff. 2.1.3, Nr. 32 ff. des vorliegenden Berichts.

Frage Nr. 5:

«Bitte präsentieren und kommentieren Sie den aktuellen Stand der Vorarbeiten zu einem Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften.»

Antwort:

111. Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 28. April 2004 darauf verzichtet, die Botschaft und den Entwurf für ein *Bundesgesetz über die Landessprachen* (SpG) dem Parlament vorzulegen. Er begründete diesen Entscheid mit seiner Ablehnung gegenüber neuen Subventionsgesetzen⁸⁹, zumal er vom Parlament den Auftrag zur Reduktion der Bundesausgaben erhalten hatte. Der Bundesrat bekräftigte jedoch seine Absicht, die Unterstützung der Sprachminderheiten durch den Bund, insbesondere zur Förderung des Rätoromanischen und des Italienischen in den Kantonen Graubünden und Tessin, beizubehalten. Daraufhin wurden im Nationalrat zwei Motionen eingereicht, mit denen der Bundesrat aufgefordert wurde, das Gesetz trotz mangelnder Ressourcen dem Parlament vorzulegen. Am 7. Mai

⁸⁹ Das Sprachengesetz hätte ab 2008 Mehrausgaben von schätzungsweise 17 Millionen Franken zur Folge gehabt.

2004 folgte eine parlamentarische Initiative (Pa. Iv. 04.429 «Bundesgesetz über die Landessprachen»). Die Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur der beiden Räte nahmen diesen Vorstoss an. Am 24. Juni 2005 begann die Kommission des Nationalrates (WBK-N) mit der Behandlung des Gesetzes, ohne dass der Bundesrat sich erneut dazu geäußert hätte. Am 8. September 2005 beschloss die WBK-N, auf die Vorlage einzutreten, und begann mit der Detailberatung des bundesrätlichen Entwurfs. Im Juli 2006 schloss die WBK-N die Prüfung des Gesetzentwurfs ab. Am 15. September 2006 verabschiedete sie den erläuternden Bericht zu Händen des Parlaments und des Bundesrats. Der Entwurf zum Sprachengesetz wird voraussichtlich im Frühjahr 2007 im Plenum des Nationalrats beraten.

112. Der Entwurf des neuen Sprachengesetzes konkretisiert den neuen Sprachenartikel der Bundesverfassung (Art. 70 BV). Er regelt den Gebrauch der Amtssprachen innerhalb der Bundesbehörden sowie im Verkehr zwischen Bundesbehörden und Bürgern, die Förderung der Verständigung und des Austauschs zwischen den Sprachgemeinschaften und die Unterstützung der mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben. Er hat unter anderem zum Ziel, die Viersprachigkeit als Wesensmerkmal der Schweiz zu stärken, die individuelle und institutionelle Mehrsprachigkeit in den Landessprachen zu fördern sowie das Rätoromanische und das Italienische als Landessprachen zu erhalten. Eine Besonderheit, die im Entwurf des Bundesrates nicht enthalten war, betrifft den Fremdsprachenunterricht. Die Mehrheit der Kommission sprach sich dafür aus, dass als erste Fremdsprache eine Landessprache unterrichtet werden soll. Des Weiteren regelt der Entwurf den Gebrauch des Rätoromanischen als Teil-Amtssprache des Bundes (Art. 70 Abs. 1 BV): Die Rätoromanen können sich in den fünf Idiomen und in der Standardsprache (Rumantsch Grischun) an die Bundesbehörden wenden. Diese Regelung berücksichtigt, dass sich die Rätoromanen in der Regel nicht in Rumantsch Grischun äussern, es aber verstehen. Der Bund und der Kanton Graubünden verwenden jedoch Rumantsch Grischun im schriftlichen Verkehr mit Rätoromanen. Ebenfalls zugunsten des Rätoromanischen wurde beschlossen, dass sich die Mitglieder von National- und Ständerat in der Landessprache ihrer Wahl äussern können.

113. Was die Sprachenpolitik des Bundes betrifft, sei noch ein mit 8 Millionen Franken dotiertes *nationales Forschungsprogramm* (NFP) zum Thema «*Sprachenvielfalt und Sprachkompetenz in der Schweiz*» erwähnt, mit dem der Bundesrat den Schweizerischen Nationalfonds im Januar 2003 beauftragt hat: http://www.nfp56.ch/d_portraet_dasnfp56.cfm.

Die künftige Sprachenpolitik soll einerseits das Verständnis zwischen den Sprachgruppen verstärken und andererseits die sprachbezogene Identitätsbildung jedes Einzelnen und ihrer sprachlichen Kompetenzen fördern. Das NFP 56 soll die wissenschaftlichen Grundlagen für diese Politik erarbeiten. Es ist in fünf Schwerpunkte gegliedert:

- rechtliche Voraussetzungen und Rahmenbedingungen sprachpolitischen Handelns;
- aktuelle Herausforderungen an den schulischen Sprachunterricht;
- Sprachkompetenz von Erwachsenen;
- Sprachgebrauch in der Wirtschaft;
- Zusammenspiel zwischen Sprache und Identität.

Die Forschungsprojekte sind im September 2005 angelaufen. Zusammenfassung und Abschluss des Programms sind auf Mitte 2009 geplant.

Frage Nr. 6:

«Bitte präsentieren Sie die wichtigsten Neuerungen – und allenfalls die ersten praktischen Erfahrungen –, die sich aus der neuen Bündner Verfassung für die Verwendung der Amtssprachen, das Territorialprinzip und die Gemeindeautonomie ergeben haben.»

Antwort:

114. Was den *Gebrauch der Amtssprachen*, die Neuerungen in der totalrevidierten Verfassung und im Sprachengesetz des Kantons Graubünden sowie *die Gemeindeautonomie* betrifft, erlauben wir uns, auf die Ausführungen zu diesen Themen in Teil II, Kapitel B, zu Artikel 10, Ziff. 2, Nr. 60 ff. des vorliegenden Berichts zu verweisen. Was die Frage der *Schulsprache und die Gemeindeautonomie* anbelangt, verweisen wir auf die Ausführungen zu Artikel 14, Ziff. 2, Nr. 80 ff.

115. Das in der Kantonsverfassung verankerte *Territorialitätsprinzip* soll pragmatisch, entsprechend der dominierenden Stellung der Gemeinden und unter Berücksichtigung der Sprachsituation in den jeweiligen Gemeinden, angewandt werden.

116. Gemäss den von der Regierung im November 2003 zu Handen der Gemeinden und Kreise erlassenen Richtlinien soll – solange das Sprachengesetz noch nicht in Kraft ist – der von der Kantonsverfassung festgelegte Grundsatz, wonach der Kanton und die Gemeinden bei der Festlegung der Amts- und Schulsprachen zusammenarbeiten, von Fall zu Fall angewendet werden. Bevor das Sprachengesetz in Kraft tritt, ist es folglich nicht möglich, über konkrete Erfahrungen mit den Neuerungen in diesem Bereich zu berichten. Dies sollte später im Lauf des zweiten Überwachungszyklus des Rahmenübereinkommens der Fall sein.

Frage Nr. 7:

«Bitte präsentieren Sie die wichtigsten Neuerungen der neuen Freiburger Verfassung beim Verhältnis zwischen Territorialprinzip und Sprachenfreiheit.»

Antwort:

117. Was die Sprachen betrifft, bestimmte die *alte* Staatsverfassung des Kantons Freiburg wie folgt:

Art. 21 alte Verfassung:

«¹ Französisch und Deutsch sind die Amtssprachen. Ihr Gebrauch wird in Achtung des Territorialitätsprinzips geregelt.

² Der Staat fördert das Verständnis zwischen den beiden Sprachgemeinschaften.»

Die neue Verfassung regelt die Sprachenfrage wie folgt (Art. 6 und Art. 17):

Art. 6 neue Verfassung:

«¹ Französisch und Deutsch sind die Amtssprachen des Kantons.

² Ihr Gebrauch wird in Achtung des Territorialitätsprinzips geregelt: Staat und Gemeinden achten auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.

³ Die Amtssprache der Gemeinden ist Französisch oder Deutsch. In Gemeinden mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit können Französisch und Deutsch Amtssprachen sein.

⁴ Der Staat setzt sich ein für die Verständigung, das gute Einvernehmen und den Austausch zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften. Er fördert die Zweisprachigkeit.

⁵ Der Kanton fördert die Beziehungen zwischen den Sprachgemeinschaften der Schweiz.»

Art. 17 neue Verfassung (neu):

«¹ Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.

² Wer sich an eine für den ganzen Kanton zuständige Behörde wendet, kann dies in der Amtssprache seiner Wahl tun.»

118. Die neuen Bestimmungen schaffen einen besseren Ausgleich zwischen Territorialitätsprinzip und Sprachenfreiheit, was vor allem aus Artikel 6 Absatz 2 und Absatz 3 hervorgeht. Die angestammten sprachlichen Minderheiten werden beim sprachlichen Territorialitätsprinzip systematisch berücksichtigt, was in der alten Staatsverfassung des Kantons Freiburg nicht der Fall war.

Durch diese Milderung wird/sollte das Verfassungsprinzip der Territorialität der Sprachen den Sprachenfrieden fördern. Es ging dabei um einen Kompromiss, der auf zwei Axiomen beruht: Die sprachliche Mehrheit braucht Garantien, dass ihre kulturelle und territoriale Integrität erhalten bleibt. Die Wahrung der im Lauf der Geschichte geformten Sprachenlandschaft bedeutet aber auch, dass die Rechte von sprachlichen Minderheiten geschützt werden müssen. Dies bedeutet wiederum, dass Gemeinden mit grossen sprachlichen Minderheiten diesen gewisse Rechte einräumen müssen. Gemeinden mit kleineren, aber immer noch bedeutenden, sprachlichen Minderheiten sollte es möglich sein freiwillig Massnahmen zugunsten dieser Minderheiten ergreifen zu können.⁹⁰

⁹⁰ Vgl. dazu A. Lüthi, op. cit., S. 66–67. A. Macheret, «Le droit des langues», in Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung (FZR), Sondernummer zur neuen Verfassung vom 16. Mai 2004, S. 113–115 (verfügbar im Internet: <http://www.fr.ch/ofl/de/rfj/cst/default.htm>)

Frage Nr. 8:

«Bitte präsentieren und kommentieren Sie die Bemühungen, die die Kantone unter der Ägide der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Harmonisierung des Sprachunterrichts unternommen haben, und erklären Sie, wie sich diese auf den Unterricht der Landessprachen und den nationalen Zusammenhalt auswirken werden.»

Antwort:

119. Die *kantonalen* Erziehungsdirektoren beschlossen im März 2004 mit 24 Ja-Stimmen bei 2 Enthaltungen (AI, LU), den Sprachunterricht in der obligatorischen Schule zu koordinieren und weiter zu entwickeln und die Sprachkompetenzen früher zu fördern. Die gemeinsamen Ziele lauten: Die Erstsprache (lokale Landessprache) soll vermehrt gefördert werden, und längerfristig sollen alle Schülerinnen und Schülern spätestens ab dem 3. bzw. dem 5. Schuljahr in zwei Fremdsprachen unterrichtet werden. Das Sprachenangebot sollte obligatorisch eine zweite Landessprache sowie Englisch umfassen. Mit der Umsetzung des Programms sollte im Jahr 2010, je nach der Situation in den einzelnen Kantonen aber spätestens 2012, begonnen werden.

Mit dieser Strategie spricht sich die EDK deutlich für die Beibehaltung einer zweiten Landessprache für alle Schüler ab der Primarschule, spätestens aber ab dem 5. Schuljahr, aus. Für die EDK gehört die zweite Landessprache in einem mehrsprachigen Land aus politischen Gründen zweifelsohne zu den Sprachen, bei denen der Unterricht früh einsetzen sollte. Die EDK unterstützt auch das Ziel, den Schülern die Entwicklung von Kompetenzen in anderen Landessprachen zu ermöglichen.

Gemäss dem gemeinsamen Zeitplan⁹¹ sollte die Harmonisierung der Ausgangslage bis 2006/2007 abgeschlossen sein. Der Unterricht einer ersten Fremdsprache ab dem 3. Schuljahr sollte spätestens im Jahr 2010, der Unterricht einer zweiten Fremdsprache ab dem 5. Schuljahr spätestens im Jahr 2012 in allen Kantonen eingeführt sein. Die ersten Schritte erfolgten mit der Einführung des Englischunterrichts ab dem 3. Schuljahr in der Zentralschweiz (Schuljahr 2005/2006) und ab dem 2. Schuljahr im Kanton Zürich (stufenweise ab 2004/2005).

Nach Auffassung der EDK ist die Reihenfolge der Einführung der beiden Fremdsprachen nicht wesentlich. Wichtig ist, dass am Ende der obligatorischen Schulzeit die festgelegten Ziele erreicht sind. Diese Frage muss von den vier Regionalkonferenzen der EDK (Westschweiz und Tessin, Nordwestschweiz, Zentralschweiz und Ostschweiz) koordiniert werden. Aufgrund der bisher verabschiedeten Beschlüsse oder Absichtserklärungen zeichnet sich folgende Situation ab:

- In einem Teil der Deutschschweiz wird Englisch als erste Fremdsprache unterrichtet werden (ab dem 2. oder 3. Primarschuljahr), gefolgt von Französisch (oder Italienisch; vgl. Uri) ab dem 5. Primarschuljahr (Zürich, EDK der Zentralschweiz, EDK der Ostschweiz ausser Appenzell Innerrhoden).
- In der Westschweiz wird Deutsch jetzt schon ab dem 3. Primarschuljahr unterrichtet und soll weiterhin die erste Fremdsprache bleiben, gefolgt von Englisch, das im 5. Schuljahr eingeführt werden soll (Erklärung der Interkantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz der Westschweiz CIIP vom 30. Januar 2003).

⁹¹ Die Kantone Tessin und Graubünden können aufgrund ihrer besonderen Sprachensituation eigene Regelungen beschliessen.

- In bestimmten Kantonen/Regionen, die nahe einer Sprachgrenze liegen, wie die deutschsprachigen Teile der Kantone Wallis, Freiburg und Bern sowie die Kantone Solothurn und Basel-Stadt, wurde bereits beschlossen, dass Französisch die erste Fremdsprache ab dem 3. Schuljahr bleiben soll, gefolgt von Englisch ab dem 5. Primarschuljahr (EDK der Nordwestschweiz ohne Zürich, Luzern und Aargau; vgl. Kooperationsvereinbarung vom 21. April 2006). Im September 2006 sprach sich die Regierung des Kantons Basel-Landschaft für Englisch als erste Fremdsprache aus; die Legislative muss diese Frage noch entscheiden.
- In den Kantonen Tessin und Graubünden bleibt die erste Fremdsprache eine Landessprache.

In Graubünden ersetzt infolge der vom Kanton eingeführten Reform des Sprachenunterrichts Italienisch nun das Französische als erste Fremdsprache für die deutschsprachigen Schüler. Dabei handelt es sich um eine Massnahme, welche die Sprachensituation im Kanton stärken soll. In stark durchmischten Gemeinden nahe einer Sprachgrenze tritt das Rätoromanische teilweise in Konkurrenz zum Italienischen. Auf der Sekundarstufe wird als ausserkantonale Fremdsprache neu Englisch unterrichtet. Eine Gruppe von Parlamentariern hat jedoch mit einem Vorstoss im Bündner Parlament anstelle von Italienisch die Einführung von Englisch als erste Fremdsprache gefordert. Das Erziehungsdepartement des Kantons arbeitet derzeit an einem entsprechenden Modell.

Das Tessiner Modell sieht ab dem dritten Schuljahr obligatorisch Französischunterricht vor, während Deutsch ab dem siebten und Englisch ab dem achten Schuljahr unterrichtet wird. Damit erhalten die Tessiner Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit Unterricht in zwei anderen Landessprachen sowie Englisch.

Die von der EDK geplanten Änderungen beim Sprachenunterricht werden durch das Projekt «HarmoS» für die stufenweise Harmonisierung der Pflichtschule schweizweit verbindlichen Charakter erhalten. Das Projekt wurde im Februar 2006 in die Vernehmlassung geschickt und sollte 2009 in Kraft treten. Es hat zum Ziel, schweizweit einheitliche und messbare Kompetenzstandards für bestimmte Schuljahre und Fächer zu schaffen, unter anderem auch für die erste und zweite Fremdsprache. Die Kompetenzniveaus, welche von den Schülern im Sprachunterricht erreicht werden sollen, werden ab 2007 für die gesamte Schweiz festgelegt.

120. Die Strategie der EDK für die landesweite Koordination des Sprachenunterrichts in der obligatorischen Schule hat in mehreren Deutschschweizer Kantonen heftige Widerstände ausgelöst. Dem Vorhaben wird vorgeworfen, dass es zu einer Überlastung der Kinder auf der Primarstufe führe, die nach Schweizerdeutsch schon Deutsch – das für sie eine Fremdsprache ist – lernen müssen. Das Ziel sei es, auf der Primarstufe eine einzige Fremdsprache zu unterrichten. Die allgemein bevorzugte Sprache sei Englisch, weshalb Französisch auf die Sekundarstufe verschoben werden müsse. Eine erste Volksinitiative in diesem Sinn wurde von den Lehrern des Kantons Zürich lanciert, der bei der Einführung von Frühenglisch vor Französisch in der Primarschule eine Vorreiterrolle gespielt hat. In zehn weiteren deutschsprachigen Kantonen wurde aufgrund von Volksinitiativen, parlamentarischen Initiativen und Vorstössen usw. eine Diskussion lanciert. Es wurde ein interkantonales Komitee gegründet, um den Widerstand gegen das Konzept der EDK zu koordinieren. Bis zum heutigen Zeitpunkt haben sich die Parlamente der Kantone Appenzell Innerrhoden und Nidwalden endgültig für Englisch als einzige Fremdsprache auf Primarschulstufe entschieden. In den Kantonen Schaffhausen, Thurgau, Zug und Zürich

wurden entsprechende Volksinitiativen im Februar, Mai bzw. November 2006 abgelehnt. Der Ausgang der Abstimmung im Kanton Zürich – dem bevölkerungsreichsten und wirtschaftlich führenden Kanton – ist ein wichtiges Signal und könnte wegweisend sein. Es ist anzunehmen, dass die Kantone, die sich noch nicht entschieden haben, dem Beispiel Zürich folgen werden, und dass Kantone, die bereits entschieden haben, aus praktischen Gründen (kantonsübergreifende Herausgabe von Lehrmitteln, von mehreren Kantonen getragene pädagogische Hochschulen usw.) auf ihren Entscheid zurückkommen werden.

121. Die Frage des Fremdsprachenunterrichts bietet auch auf *Bundesebene* Anlass zu lebhaften politischen Diskussionen. Die im Juni 2000 eingereichte parlamentarische Initiative von Didier Berberat (00.425 «Unterricht der Amtssprachen des Bundes») fordert, dass Artikel 70 der Bundesverfassung, der die Sprachen betrifft, mit einer Bestimmung ergänzt werden soll, der die Kantone dazu zwingen soll dafür zu sorgen, dass als zweite Sprache neben der Amtssprache eines Kantons oder einer Region eine der Amtssprachen des Bundes unterrichtet wird. Damit soll es den Schweizerinnen und Schweizern ermöglicht werden, sich besser zu verstehen und kennen zu lernen, um den Zusammenhalt des Landes zu stärken. Die Initiative wird im Rahmen der parlamentarischen Debatte zum Entwurf eines Sprachengesetzes (vgl. oben zu Frage Nr. 5, Nr. 111 ff.) diskutiert. Wie schon ausgeführt, hat die Legislativkommission, die diesen Entwurf verabschiedet hat, mit knapper Mehrheit (12 Ja, 10 Nein, 1 Enthaltung) beschlossen, dass die erste Fremdsprache eine Landessprache sein sollte. Der Entwurf zum Sprachengesetz wird voraussichtlich im Frühjahr 2007 im Plenum des Nationalrats beraten.

Frage Nr. 9:

«Bitte präsentieren Sie die wichtigsten Neuerungen nach der kürzlich erfolgten Revision des bernischen Gesetzes über den Grossen Rat und dessen Geschäftsordnung und erklären Sie, wie sich diese auf die Situation der französischsprachigen Grossrätinnen und Grossräte im bernischen Parlament auswirken wird.»

Antwort:

122. Bei den letzten Wahlen im April 2006 wurde die Zahl der Mitglieder des Grossen Rats des Kantons Bern von 200 auf 160 reduziert. Diese Verkleinerung war von den Stimmberechtigten des Kantons im September 2002 beschlossen worden. Der Kanton ist neu in acht Wahlkreise aufgeteilt. Die Zahl der Grossratsmandate in den Wahlkreisen basiert auf der Bevölkerungszahl. Nur dem Berner Jura (drei französischsprachige Amtsbezirke) wurden die bisherigen zwölf Sitze weiterhin garantiert. Die französische Minderheit des neuen zweisprachigen Wahlkreises Biel-Seeland ist zudem prozentual zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung im Grossen Rat vertreten.

Der Präsident/die Präsidentin der französischsprachigen «Deputation»⁹⁴ ist Mitglied des Ratsbüros des Grossen Rates, welches auf Vorschlag der Fraktionen die Mitglieder und

⁹⁴ Die Deputation vertritt im Grossen Rat die Anliegen des Berner Juras und der französischsprachigen Bevölkerung des Amtsbezirks Biel. Ihr gehören die Grossrätinnen und Grossräte des Berner Juras und die französischsprachigen Ratsmitglieder des Wahlkreises Biel-Seeland an. Die Deputation hat das Recht, bei Fragen, welche die französische Minderheit besonders betreffen, eine getrennte Abstimmung zu verlangen: Entscheidet das Kantonsparlament in einer solchen Angelegenheit anders als die Mehrheit der Deputation,

Präsidiien der besonderen Kommissionen bestimmt. Aufgaben des Ratsbüros sind das Ermitteln der Wahl- und Abstimmungsergebnisse im Grossen Rat, Entscheide über die dringliche Behandlung parlamentarischer Vorstösse, das Beraten und Verabschieden von Abstimmungsbotschaften sowie Entscheide über Informationsbegehren der Ratsmitglieder.

Die übrigen Gesetzesbestimmungen sowie die Geschäftsordnung für den Grossen Rat, welche der französischsprachigen Delegation besondere Rechte gewähren, bleiben unverändert.

123. Neben der Gesetzgebung über den Grossen Rat sei noch das Gesetz über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (Sonderstatutgesetz, SStG) erwähnt, das im September 2004 verabschiedet wurde und am 1. Januar 2006⁹⁵ in Kraft trat. Dieses Gesetz führt für die Bevölkerung des Berner Juras ein Sonderstatut ein, das es ihr erlauben soll, innerhalb des Kantons die Identität zu bewahren sowie ihre sprachliche und kulturelle Eigenart zu stärken und aktiv am kantonalen politischen Leben teilzunehmen. Es bezweckt die Förderung der Zweisprachigkeit im Amtsbezirk Biel und die Stärkung der Situation seiner französischsprachigen Bevölkerung als sprachliche und kulturelle Minderheit. Es bezweckt ausserdem, zur Stärkung des kantonalen Zusammenhalts beizutragen. Mit dem Gesetz werden zwei neue regionale Institutionen errichtet: zum einen der Bernjurassische Rat, der aus 24 Mitgliedern besteht, die gleichzeitig mit den ordentlichen Gesamterneuerungswahlen des Grossen Rates im Verhältniswahlverfahren gewählt werden; zum anderen der Rat für französischsprachige Angelegenheiten des zweisprachigen Amtsbezirks Biel. Mit dem Gesetz soll ferner der Status der französischsprachigen Minderheit des Kantons Bern bei ihren Aussenbeziehungen gestärkt werden: Bei Geschäften der Schulkoordination sowie bei Geschäften, welche die Sprache, die Kultur oder die Verwaltung gemeinsamer Institutionen (nur für den Bernjurassischen Rat) betreffen, sind die beiden Organe dazu ermächtigt, direkt mit den Verwaltungsstellen von benachbarten Kantonen oder Regionen zusammenzuarbeiten.

kann diese verlangen, dass im Grossen Rat eine andere Lösung zur Abstimmung gebracht wird. Die Angelegenheit wird folglich an den Regierungsrat (Exekutive) zurückgewiesen («aufschiebendes Veto»).

⁹⁵ Vgl. Kopie im Anhang.