

Resolution CM/ResCMN(2008)10

über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten durch die Schweiz

*(verabschiedet vom Ministerkomitee am 19. November 2008
anlässlich der 1041. Sitzung der Ministerdelegierten)*

Das Ministerkomitee, gemäss den Artikeln 24 bis 26 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (nachstehend «Rahmenübereinkommen» genannt);

gestützt auf die Resolution (97) 10 vom 17. September 1997, die die vom Ministerkomitee verabschiedeten Regeln für den Überwachungsmechanismus gemäss den Artikeln 24 bis 26 des Rahmenübereinkommens darlegt;

unter Berücksichtigung der Abstimmungsregel, die im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Resolution (97) 10 angenommen wurde¹;

unter Berücksichtigung des am 21. Oktober 1998 hinterlegten Ratifizierungsinstruments der Schweiz;

unter Hinweis auf den Bericht, den die Schweizer Regierung am 31. Januar 2007 im Rahmen des zweiten Überwachungszyklus des Rahmenübereinkommens unterbreitete;

nach Prüfung des am 29. Februar 2008 verabschiedeten zweiten Gutachtens des Beratenden Ausschusses sowie der schriftlichen Stellungnahme der Schweiz vom 28. August 2008;

unter Kenntnisnahme der Bemerkungen anderer Regierungen,

1. verabschiedet im Hinblick auf die Schweiz folgende Schlussfolgerungen:

a) Positive Entwicklungen

Die Schweiz hat nach dem ersten Gutachten des Beratenden Ausschusses vom Februar 2003 und der Resolution des Ministerkomitees vom Dezember 2003 zahlreiche Massnahmen ergriffen, um die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zu verbessern. Der institutionelle und rechtliche Rahmen wurde in mehreren Bereichen auf Bundes- und Kantonebene ergänzt, was sich insbesondere in einer deutlichen Verstärkung des Schutzes für die Sprachminderheiten niederschlug. So sollen viel versprechende Massnahmen zur Förderung der Landessprachen erarbeitet und mit dem neuen Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften unterstützt werden.

Die Schweizer Regierung hat zur Frage der Fahrenden einen lobenswerten, kritischen und umfassenden Bericht erstellt, der alle Bereiche von der Diskriminierung und der Mitwirkung bis zu den Standplätzen abdeckt. Die Bundesbehörden haben mehr Verständnis für den Ernst der Probleme gezeigt, die sich den Fahrenden stellen, und sich stark bemüht, diese Probleme in Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden zu lösen.

Im Bildungsbereich haben auf interkantonaler Ebene viel versprechende Entwicklungen stattgefunden: Sie gehen in Richtung einer echten Harmonisierung des Sprachenunterrichts, zu der auch weiterhin der frühe Erwerb einer zweiten Landessprache gehört, damit die Schülerinnen und Schüler in dieser Sprache gleiche Kompetenzen erlangen wie im Englischen. Es gab Bemühungen zur Förderung der Mehrsprachigkeit von Lehrenden und Lernenden, und das neue Sprachengesetz des Bundes sollte in diesem Bereich neue Perspektiven eröffnen.

¹ Im Zusammenhang mit der Annahme der Resolution (97) 10 am 17. September 1997 verabschiedete das Ministerkomitee ferner folgende Regel: «Beschlüsse gemäss Artikel 24.1 und 25.2 des Rahmenübereinkommens gelten als angenommen, wenn zwei Drittel der abstimmenden Vertreter der Vertragsparteien, einschliesslich einer Mehrheit der Vertreter der zu einem Sitz im Ministerkomitee berechtigten Vertragsparteien, dafür stimmen.»

Die öffentlich-rechtliche Rundfunkversorgung in der Schweiz umfasst ein breites Spektrum an rechtlichen Verpflichtungen und lobenswerten Praktiken im Bereich der Minderheitensprachen. Dazu gehört die Pflicht, im ganzen Land gleichwertige Programme in deutscher, französischer und italienischer zu verbreiten und die Position des Rätoromanischen zu stärken. Die Radio- und Fernsehsendungen in rätoromanischer Sprache haben seit dem ersten Überwachungszyklus deutlich zugenommen.

Die Mitwirkungsmechanismen für Angehörige von Sprachminderheiten sind aufgrund des institutionellen Rahmens und des föderalistischen Systems auf Bundes- und Kantonsebene sehr weit ausgebaut. Die Regionalpolitik wurde umfassend reformiert, um die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und wirtschaftliche Unterschiede zwischen den Regionen zu vermindern. Diese Reformen sollten, insbesondere in den Bergkantonen wie Graubünden, Tessin und Wallis, alles traditionell Gebiete, wo zahlreiche Angehörige von Sprachminderheiten wohnen, positive Auswirkungen haben.

b) Themen, die zu Besorgnis Anlass geben

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

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

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

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

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

In der Schweiz herrscht nach wie vor ein grosser Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen. In diesem Bereich wurden kaum Fortschritte erzielt, und die Zahl der Stand- und Durchgangsplätze ist seit 2001 sogar zurückgegangen. In einigen Kantonen wurden Vorschläge zur Einrichtung neuer Plätze aufgrund negativer Reaktionen, auch von Seiten der betroffenen Gemeinden, zurückgestellt oder zurückgezogen. Die Umnutzung von Militärarealen im Eigentum des Bundes hat aus verschiedenen – insbesondere finanziellen – Gründen bislang zu keinen konkreten Ergebnissen in den Kantonen geführt. Auf der Grundlage des geltenden Bundesrechts haben die Raumplanungsinstrumente, deren Anwendung von den Kantonen und Gemeinden abhängt, nur in seltenen Fällen und erst nach langen Verzögerungen zur Schaffung von neuen Plätzen geführt.

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

2. verabschiedet im Hinblick auf die Schweiz folgende Empfehlungen:

Neben den Massnahmen, die es zur Umsetzung der detaillierten Empfehlungen in den Abschnitten I und II des Gutachtens des Beratenden Ausschusses braucht, werden die Behörden aufgefordert, folgende Massnahmen zu ergreifen, um die Umsetzung des Rahmenübereinkommens weiter zu verbessern:

- Massnahmen zur Stärkung der bestehenden Institutionen, welche die Menschenrechtsförderung und die Bekämpfung von Diskriminierung gewährleisten
- Besondere Anstrengungen zur vollständigen Umsetzung des neuen Sprachengesetzes des Bundes, wozu auch eine aktivere Förderung der Mehrsprachigkeit, der Verständigung und des Austauschs zwischen den Sprachgemeinschaften gehört
- Weiterführung der Bemühungen zur Förderung der offiziellen Verwendung von Rätoromanisch und Italienisch auf Gemeinde- und Bezirksebene im Kanton Graubünden und raschere Umsetzung des neuen kantonalen Sprachengesetzes
- Im Kanton Graubünden: zusätzliche Massnahmen, um eine stärkere Verwendung des Italienischen und Rätoromanischen (mündlich und schriftlich) in der Öffentlichkeit und im Verwaltungs- und Rechtssystem zu erreichen
- Weiterführung der Harmonisierung der Anforderungen an den Sprachenunterricht in der obligatorischen Schulzeit und Ausbau des bestehenden Angebots an fakultativen Italienischkursen ausserhalb der Gebiete, in denen diese Sprache traditionell gesprochen wird, aufgrund der vorhandenen Bedürfnisse
- Erleichterung und Beschleunigung der Planung und Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen für die Fahrenden durch angemessene Massnahmen. Schaffung von besseren finanziellen und anderen Anreizen zur Förderung von kantonalen Massnahmen und Fortsetzung der Anstrengungen zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen, einschliesslich Umnutzung von Militärarealen. Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit von der Planung bis hin zum Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen;
- Weiterführung der Bemühungen zur Unterstützung von Kultur und Sprache der Fahrenden mit verschiedenen Bildungsprojekten in enger Zusammenarbeit mit den Betroffenen und Erleichterung des regelmässigen Schulbesuchs von Kindern, die eine nomadische Lebensweise pflegen
- Gewährleistung der effektiven Mitwirkung der Vertreter der Fahrenden an den Arbeiten der verschiedenen Institutionen, die für sie relevante Fragen behandeln, und, soweit als nötig, Schaffung systematischer Anhörungsmechanismen auf Kantons- und Gemeindeebene.

3. lädt die Regierung der Schweiz ein, gemäss Resolution (97) 10:

a. den Dialog mit dem Beratenden Ausschuss fortzusetzen;

b. den Beratenden Ausschuss regelmässig über die getroffenen Massnahmen hinsichtlich der Schlussfolgerungen und Empfehlungen unter Kapitel 1 und 2 zu informieren.