



Strassburg, 20. Februar 2003

ACFC/OP/I(2003)001

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

GUTACHTEN ÜBER DIE SCHWEIZ

ZUSAMMENFASSUNG

Nach Erhalt des (am 1. Februar 2000 fälligen) ersten Staatenberichts der Schweiz am 16. Mai 2001 nahm der Beratende Ausschuss die Prüfung des Staatenberichts an seiner 11. Sitzung vom 10.-14. September 2001 auf. Im Zusammenhang mit dieser Prüfung stattete eine Abordnung des Beratenden Ausschusses am 11.-13. November 2002 der Schweiz einen Besuch ab, um von Regierungsvertretern sowie Nichtregierungsorganisationen und anderen unabhängigen Quellen ergänzende Informationen über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens einzuholen. Der Beratende Ausschuss verabschiedete sein Gutachten über die Schweiz anlässlich seiner Sitzung vom 20. Februar 2003.

Hinsichtlich der Umsetzung des Rahmenübereinkommens ist der Beratende Ausschuss der Ansicht, dass die Schweiz für ihre Sprachminderheiten auf zahlreichen Gebieten besonders löbliche Anstrengungen unternommen hat. Der institutionelle Rahmen ermöglicht es sowohl den französisch-, italienisch- und rätoromanischsprachigen Bevölkerungsteilen als auch den deutschsprachigen Einwohnern der Kantone Freiburg und Wallis, die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, namentlich ihre Sprache und Kultur, zu pflegen und weiterzuentwickeln. Darüber hinaus stellt eine gewisse Anzahl von Mechanismen institutioneller Natur eine weitreichende politische Beteiligung der nationalen Minderheiten auf allen Ebenen sicher, wie dies durch die Zusammensetzung der Bundesverwaltung oder durch die Instrumente der direkten Demokratie bezeugt wird.

Die gesetzlichen Garantien für die Verwendung der Minderheitssprachen im Verkehr zwischen Angehörigen der Sprachminderheiten und der Verwaltung sind sehr weitgehend, und es ist erfreulich festzustellen, dass in den letzten paar Jahren zahlreiche Anstrengungen zur Stärkung der Stellung des Rätoromanischen unternommen worden sind. Trotzdem könnte den im Rahmenübereinkommen festgehaltenen Grundsätzen ein vermehrtes Augenmerk geschenkt werden, wenn es darum geht, im Amtsverkehr die Verwendung einer Minderheitensprache auch auf der innerkantonalen Ebene zuzulassen.

Im Bildungsbereich sollten sich die Behörden versichern, dass die Bedürfnisse der Angehörigen der Sprachminderheiten so abgedeckt werden, dass 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.

Es sind noch Fortschritte nötig, 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.

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

GUTACHTEN ÜBER DIE SCHWEIZ

Inhaltsverzeichnis:

- I. Entstehung des vorliegenden Gutachtens
- II. Allgemeine Bemerkungen
- III. Spezifische Anmerkungen zu Artikel 1-19
- IV. Zentrale Feststellungen und Bemerkungen des Beratenden Ausschusses
- V. Schlussbemerkungen

I. ENTSTEHUNG DES VORLIEGENDEN GUTACHTENS

1. Der am 1. Februar 2000 fällige erste Staatenbericht der Schweiz (nachfolgend Staatenbericht genannt) ging am 16. Mai 2001 ein. Der Beratende Ausschuss begann die Prüfung des Staatenberichts anlässlich seiner 11. Sitzung vom 10.-14. September 2001.
2. Im Rahmen dieser Prüfung identifizierte der Beratende Ausschuss eine Reihe von Punkten, über die er zusätzliche Informationen einzuholen wünschte. Aus diesem Grund wurde den Schweizer Behörden am 1. März 2002 ein Fragenkatalog zugestellt, der von der Schweizer Regierung am 10. September 2002 beantwortet wurde.
3. Auf Einladung der Schweizer Regierung und in Übereinstimmung mit Regel 32 der Resolution (97)10 des Ministerrats stattete eine Abordnung des Beratenden Ausschusses der Schweiz vom 11.-13. November 2002 einen Besuch ab, um von Regierungsvertretern sowie Nichtregierungsorganisationen und weiteren unabhängigen Quellen ergänzende Informationen einzuholen. Bei der Abfassung dieses Gutachtens stützte sich der Beratende Ausschuss auch auf eine Reihe schriftlicher Unterlagen verschiedener Gremien des Europarats, anderer internationalen Organisationen sowie von Nichtregierungsorganisationen und anderen unabhängigen Quellen.
4. Daraufhin verabschiedete der Beratende Ausschuss an seiner 16. Sitzung vom 20. Februar 2003 dieses Gutachten und beschloss, es dem Ministerrat zu überweisen¹.
5. Die Unterbreitung des vorliegenden Gutachtens erfolgt gemäss Artikel 26 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens, wonach das Ministerkomitee bei der Beurteilung der Massnahmen zur Umsetzung der Grundsätze des Rahmenübereinkommens «von einem beratenden Ausschuss unterstützt» wird, sowie Regel 23 der Resolution Nr. (97)10 des Ministerkomitees, wonach der Beratende Ausschuss die Staatenberichte prüft und dem Ministerkomitee dazu ein Gutachten überweist.

¹ An seiner 12. Sitzung vom 30. November 2001 beschloss der Beratende Ausschuss, an der Gliederung seiner Gutachten bestimmte Änderungen vorzunehmen. Er beschloss, die Praxis der Unterbreitung eines «Vorschlags zu Änderungen und Empfehlungen des Ministerkomitees» (Kapitel V der früheren Gutachten) einzustellen und ein neues Kapitel IV mit dem Titel «Zentrale Feststellungen und Bemerkungen des Beratenden Ausschusses» einzuführen. Der Beratende Ausschuss beschloss ebenfalls, seine «Schlussbemerkungen» im Kapitel V anstelle von Kapitel IV vorzulegen. Diese Änderungen sind seit dem 30. November 2001 in Kraft und gelten seither für sämtliche im ersten Aufsichtszyklus verabschiedeten Gutachten. Diese Änderungen wurden im Lichte der ersten vom Ministerkomitee im Oktober 2001 verabschiedeten länderspezifischen Beschlüsse zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens vorgenommen.

II. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

6. Obwohl der Beratende Ausschuss die mehr als fünfzehnmonatige Verspätung bedauert, mit welcher der Staatenbericht eingereicht wurde, stellt er doch mit Befriedigung fest, dass dieser Bericht sehr genaue Informationen über die bestehende Gesetzgebung und die einschlägige Praxis enthält, wenn auch die Situation in den mehrsprachigen Kantonen ausführlicher hätte präsentiert werden können; dies gilt insbesondere für die Art und Weise, in der diese Kantone das Territorialitätsprinzip auf Kantons- und Gemeindeebene geregelt haben oder anwenden. Der Beratende Ausschuss begrüsst die Tatsache, dass die Schweizer Behörden den Staatenbericht gleichzeitig in deutscher, französischer und italienischer Sprache verfasst und veröffentlicht haben.

7. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass er dank der schriftlichen Antwort der Schweizer Behörden auf seinen Fragenkatalog und dank der Treffen, die während des erwähnten Besuchs nicht nur in Bern, sondern auch im Kanton Graubünden durchgeführt werden konnten, nützliche zusätzliche Klärungen einholen konnte. Der Beratende Ausschuss ist der Ansicht, dass der auf Einladung der Schweizer Regierung organisierte Besuch eine ausgezeichnete Gelegenheit bot, mit den Vertretern der verschiedenen Quellen in einen direkten Dialog zu treten.

8. Der Beratende Ausschuss begrüsst den von der Regierung zur Beantwortung des Fragenkatalogs durchgeführten eingehenden Konsultationsprozess, insbesondere bei den Vertretern der Minderheiten und bei Organisationen, die sich für den Schutz von Minderheiten einsetzen. Er nimmt auch den Geist der Zusammenarbeit zur Kenntnis, den die Schweiz während des ganzen zur Verabschiedung dieses Gutachten führenden Prozesses an den Tag legte. Ganz besonders begrüsst der Beratende Ausschuss die Entscheidung der Schweizer Behörden, ihre Antwort auf den Fragenkatalog vom 1. März 2002 zu veröffentlichen. Er möchte sie ermutigen, ihre Bemühungen zur weiteren Sensibilisierung für das Rahmenübereinkommen, den dazugehörigen erklärenden Bericht sowie die Aufsichtsverfahrensregeln auf nationaler und internationaler Ebene weiterzuführen, u.a. auch durch Veröffentlichung und Verbreitung des Staatenberichts und anderer einschlägiger Unterlagen. Derartige Bemühungen können namentlich darauf abzielen, die betroffenen Gruppen und die Öffentlichkeit als ganzes umfassender über die Bedeutung des Rahmenübereinkommens im schweizerischen Kontext zu informieren, namentlich in Anbetracht der Tatsache, dass sich die zahlreichen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen zum direkten oder indirekten Schutz von Minderheiten nicht auf das Konzept der «nationalen Minderheit» stützen.

9. Der Beratende Ausschuss anerkennt, dass eine gewisse Anzahl institutioneller Mechanismen den Minderheiten – insbesondere sprachlichen Minderheiten – eine umfassende politische Beteiligung gewährleistet, und zwar sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene, wie dies beispielsweise die Zusammensetzung des Bundesrats oder auch das aus zwei Kammern bestehende Bundesparlament zeigen. Zudem spielen auch die Instrumente der direkten Demokratie, wie z.B. das Referendum und die Volksinitiative, eine positive Rolle, da auch die Angehörigen von Minderheiten die Möglichkeit besitzen, davon Gebrauch zu machen. Es ist wichtig zu unterstreichen, dass Minderheitsfragen in der Schweiz auf einer konsensfähigen Grundlage behandelt werden. In diesem Zusammenhang ist der Konsensfindungsprozess zu erwähnen, der nach einer Reihe von Referenden im Jahre 1978 zur Schaffung des Kantons Jura führte.

10. Es ist festzuhalten, dass die Bundes- und Kantonsbehörden namentlich aufgrund der alle zehn Jahre durchgeführten Volkszählung über sehr genaue statistische Daten zur Religions- und Sprachzugehörigkeit der schweizerischen Wohnbevölkerung verfügen. Folglich scheinen die bezifferten Schätzungen der Anzahl Französisch, Italienisch und Rätoromanisch sprechenden Minderheitsangehörigen, aber auch der Deutsch sprechenden Minderheiten in den Kantonen Freiburg und Wallis, äusserst zuverlässig; dasselbe gilt für die Schätzung der Anzahl Personen, die der jüdischen Gemeinschaft angehören. Dadurch sind die Behörden in der Lage, wirksame Massnahmen zu ergreifen, und die internationalen Aufsichtsorgane können sich versichern, dass die Schweiz ihren Verpflichtungen gemäss dem Rahmenübereinkommen nachkommt. Dagegen stehen bezüglich der Fahrenden nur beschränkte statistische Angaben zur Verfügung, auch wenn sich die von den Behörden vorgebrachten Schätzungen mit jenen der Fahrenden weitgehend decken. Die Behörden könnten also mit den Fahrenden Rücksprache nehmen, um Mittel zur Vervollständigung der statistischen Daten in diesem Bereich zu prüfen.

11. Der Beratende Ausschuss unterstreicht, dass man sich bei der Beurteilung der Umsetzung des Rahmenübereinkommens durch die Schweiz vor Augen halten muss, dass die Art und Weise, wie die Behörden die Verwendung der Sprachen regelt, auf einem komplexen Gleichgewicht gründet, das sich aus den einschlägigen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen sowie aus der damit verbundenen Rechtsprechung ableitet. Diese Bestimmungen und die Rechtsprechung verleihen dem Territorialitätsprinzip ein grosses Gewicht. Kraft dieses Grundsatzes obliegt es den Kantonsbehörden, dafür zu sorgen, dass die traditionellen Grenzen der Sprachregionen und deren Homogenität erhalten bleiben. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass das Territorialitätsprinzip in vielen, aus dem Blickwinkel des Rahmenübereinkommens analysierten Fällen auf manchmal widersprüchliche Art und Weise mit der Sprachenfreiheit verbunden ist. Diese besitzt in der Schweiz die Stellung eines Grundrechts und ist in der neuen, im Dezember 1998 verabschiedeten Bundesverfassung ausdrücklich gewährleistet. Ihr Inhalt ist je nachdem verschieden, ob es sich um Beziehungen zwischen Privatpersonen oder um Beziehungen zwischen Privatpersonen und dem Staat handelt. Der Beratende Ausschuss stellt mit Interesse fest, dass die Beziehungen zwischen dem Territorialitätsprinzip und der Sprachenfreiheit nicht unabänderlich sind, sondern dass in diesem Punkt seit einigen Jahren bedeutende Veränderungen in Verfassung und Rechtsprechung zugunsten der Sprachenfreiheit zu beobachten sind.

12. Der Beratende Ausschuss anerkennt, dass es der Schweiz immer gelungen ist, diese Fragen so zu regeln, dass der Sprachfrieden gewahrt worden ist, wobei Grundsätze zur Anwendung gelangen, die sich aus dem Föderalismus ableiten (s. auch Bemerkungen zu Art. 5). Er nimmt zur Kenntnis, dass in diesem Land über die sprachliche Autonomie der Kantone ein weitgehender Konsens besteht, wobei vorausgesetzt wird, dass die Kantone am besten imstande sind, die Verwendung der Amtssprachen auf ihrem Hoheitsgebiet zu regeln. Allerdings wird der Beratende Ausschuss – ohne dass er das bestehende Gleichgewicht in Frage stellen möchte – in seinen Bemerkungen zu den Artikeln auf bestimmte Situationen zurückkommen, in denen das gegenwärtige Zusammenspiel zwischen Territorialitätsprinzip und Sprachenfreiheit bei der Umsetzung des Rahmenübereinkommens gewisse Schwierigkeiten bereitet. Der Beratende Ausschuss ist der Ansicht, dass es mit einigen Anpassungen und mehr Pragmatismus oftmals leichter wäre, die Praxis mit den Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen in Einklang zu bringen.

13. Im folgenden Teil des Gutachtens wird bei einigen Artikeln darauf hingewiesen, dass ihre Anwendung aufgrund der Informationen, die dem Beratenden Ausschuss gegenwärtig zur Verfügung stehen, keine besonderen Beobachtungen erforderlich macht. Der Beratende

Ausschuss möchte jedoch klarstellen, dass diese Aussage nicht heisst, dass ausreichende Massnahmen ergriffen worden seien oder dass die Anstrengungen in diesem Bereich verlangsamt oder eingestellt werden können. Der Beratende Ausschuss ist der Ansicht, dass das Wesen der Verpflichtungen des Rahmenübereinkommens von den Behörden regelmässige und kontinuierliche Bemühungen um die Achtung der Grundsätze und Zielsetzungen des Rahmenübereinkommens erfordern. Darüber hinaus werden gewisse Situationen angesichts der Tatsache, dass das Rahmenübereinkommen erst kürzlich in Kraft getreten ist, im Moment noch als annehmbar erachtet, die in den nächsten Kontrollzyklen nicht mehr unbedingt als annehmbar gelten werden. Schliesslich kann es sich auch herausstellen, dass gewisse Probleme, die zur Zeit verhältnismässig geringfügig erscheinen, unterschätzt worden sind.

III. SPEZIFISCHE ANMERKUNGEN ZU ARTIKEL 1-19

Artikel 1

14. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass die Schweiz ein breites Spektrum an einschlägigen internationalen Rechtsinstrumenten ratifiziert hat. Gemäss den ihm zur Zeit vorliegenden Informationen ist der Beratende Ausschuss der Meinung, dass dieser Artikel zu keinen weiteren spezifischen Beobachtungen Anlass gibt.

Artikel 2

15. Gemäss den ihm zur Zeit vorliegenden Informationen ist der Beratende Ausschuss der Meinung, dass dieser Artikel zu keiner spezifischen Beobachtung Anlass gibt.

Artikel 3

16. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass die Schweiz zum Zeitpunkt der Hinterlegung des Ratifizierungsinstrumentes eine Erklärung mit folgendem Wortlaut abgab: «Als nationale Minderheiten im Sinne des vorliegenden Rahmenübereinkommens gelten in der Schweiz diejenigen Gruppen von Personen, die zahlenmässig kleiner als der Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons sind, deren Angehörige die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen, alte, solide und dauerhafte Bindungen zur Schweiz unterhalten und vom Willen getragen werden, gemeinsam zu bewahren, was ihre Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache. Die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens über den Gebrauch der Sprachen im Verkehr zwischen Privatpersonen und Verwaltungsbehörden sind anwendbar, ohne die Grundsätze, welche die Eidgenossenschaft und die Kantone für die Festlegung der Amtssprachen befolgen, zu beeinträchtigen.»

17. Der Beratende Ausschuss betont, dass sich die Vertragsparteien in Ermangelung einer Definition im Rahmenübereinkommen selbst Gedanken über den persönlichen Geltungsbereich machen müssen, den sie diesem Instrument in ihren Ländern einräumen. Die Position der Schweizer Regierung ist als Ergebnis einer solchen Reflexion zu betrachten.

18. Der Beratende Ausschuss bemerkt zwar einerseits, dass die Vertragsparteien bei der Berücksichtigung der in ihrem Land herrschenden Bedingungen auf diesem Gebiet einen Ermessensspielraum besitzen, stellt jedoch andererseits fest, dass dieser Ermessensspielraum in

Übereinstimmung mit den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts und den in Artikel 3 zum Ausdruck gebrachten grundlegenden Prinzipien anzuwenden ist. Er unterstreicht namentlich, dass die Umsetzung des Rahmenübereinkommens nicht Anlass zu willkürlichen oder ungerechtfertigten Unterscheidungen sein sollte.

19. Aus diesem Grunde ist der Beratende Ausschuss der Ansicht, dass er verpflichtet ist, den persönlichen Geltungsbereich, der dem Rahmenübereinkommen gegeben wird, zu prüfen, um sicherzustellen, dass er nicht zu einer Unterscheidung dieser Art führt. Zudem ist er der Ansicht, dass es seine Aufgabe ist, die ordnungsgemässe Anwendung der in Artikel 3 zum Ausdruck gebrachten grundlegenden Prinzipien zu kontrollieren.

20. Aus dem Staatenbericht und aus der Antwort auf den Fragenkatalog geht hervor, dass die Schweizer Behörden der Ansicht sind, dass die Angehörigen der nationalen Sprachminderheiten, d.h. der Französisch, Italienisch und Rätoromanisch sprechenden Minderheiten, durch das Rahmenübereinkommen geschützt werden². Die Schweizer Behörden sind zudem der Ansicht, dass ein derartiger Schutz auch von den Angehörigen der jüdischen Gemeinschaft sowie den Fahrenden beansprucht werden kann³. Insbesondere angesichts der Gespräche, die er anlässlich seines Besuchs in der Schweiz mit den Vertretern dieser Gemeinschaften führte, bemerkte der Beratende Ausschuss ein offenkundiges Interesse an einem derartigen Schutz seitens der Gemeinschaft der Fahrenden, von denen sich die grosse Mehrheit als jenuischer Abstammung betrachtet, obwohl manche den Sinti oder Roma angehören. Die Vertreter der jüdischen Gemeinschaft ihrerseits bekundeten kein Interesse dieser Art, schlossen indes die Möglichkeit nicht gänzlich aus, sich den Schutz gemäss dem Rahmenübereinkommen zunutze zu machen.

21. Darüber hinaus können die Angehörigen der in bestimmten Kantonen wie z.B. Freiburg oder Wallis ansässigen deutschsprachigen Minderheit gemäss den Schweizer Behörden ebenfalls in den Genuss des aus dem Rahmenübereinkommen erwachsenden Schutzes gelangen. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass die schweizerische Rechtsordnung den Kantonen ein hohes Mass an Autonomie einräumt; Artikel 3 der Bundesverfassung hält den Grundsatz ihrer Souveränität fest. Dieser Grundsatz manifestiert sich insbesondere in den Bereichen Bildung und Kultur, in denen die Kantone über weitreichende Zuständigkeiten verfügen. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass zahlreiche in diesen zwei Kantonen wohnhafte Deutschsprachige das Gefühl haben, einer Sprachminderheit auf Kantonsebene anzugehören, und den Willen zur Wahrung ihrer Kultur klar zum Ausdruck bringen. Folglich ist der Beratende Ausschuss der Meinung, dass sich die in den Kantonen Freiburg und Wallis ansässigen Angehörigen der

² Gemäss den Zahlen der Volkszählung von 1990 und den von den Schweizer Behörden sowohl im Staatenbericht als auch in ihrer Antwort auf den Fragekatalog des Beratenden Ausschusses gelieferten Angaben gaben von einer Wohnbevölkerung von 6'873'687 Personen (darunter 1'245'432 Ausländer) 4'374'694 das Deutsche als Hauptsprache an (darunter 243'667 Ausländer), 1'321'695 das Französische (darunter 166'012 Ausländer), 524'116 das Italienische (darunter 295'026 Ausländer) und 39'632 das Rätoromanische (darunter 1'178 Ausländer). Dies entspricht 63.7% für das Deutsche, 19.2% für das Französische, 7.6% für das Italienische und 0.6% für das Rätoromanische (die Prozentsätze beziehen sich auf die Gesamtanzahl, d.h. die Ausländer sind mitberücksichtigt). Den ersten Ergebnissen der Volkszählung von 2000 kann entnommen werden, dass sich die Verteilung der Personen, die eine Nichtlandessprache als Hauptsprache angaben, stark verändert hat, indem die Verwendung dieser Sprachen in der Bevölkerung anstieg: Beinahe 10% der im Jahr 2000 befragten Bevölkerung gaben eine andere Sprache als Deutsch, Französisch, Italienisch oder Rätoromanisch an: 1.7% Serbisch und/oder Kroatisch, 1.4% Albanisch, 1.3% Portugiesisch, 1.1% Spanisch, 1.0% Englisch, 0.7% Türkisch und 2.3% andere Sprachen.

³ Gemäss den Zahlen der Volkszählung von 1990 gehörten 0.3% der Personen der jüdischen Konfession an, was rund 20'000 Personen entspricht. Dagegen bestehen keine offiziellen Statistiken über die Angehörigen der Gemeinschaft der Fahrenden; die Behörden schätze ihre Anzahl jedoch auf zwischen 25'000 und 30'000, von denen 4'000 bis 5'000 eine nomadische oder halbnomadische Lebensform beibehalten haben. Die eigenen Schätzungen der Fahrenden sind nur geringfügig höher.

deutschsprachigen Minderheit auf den Schutz des Rahmenübereinkommens berufen können, soweit die geprüften Fragen in die Zuständigkeit des Kantons fallen. Zudem ist hervorzuheben, dass der vom Rahmenübereinkommen gebotene Schutz auch anderen Sprachminderheiten auf kantonaler Ebene, wie beispielsweise der französischsprachigen Minderheit im Kanton Bern, offen steht. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass ein derartiger Ansatz mit dem Geist des Rahmenübereinkommens durchaus im Einklang steht.

22. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass sich die von der Schweiz zum Zeitpunkt der Hinterlegung des Ratifizierungsinstruments abgegebene Erklärung auf die Grundsätze bezieht, welche die Eidgenossenschaft und die Kantone für die Festlegung der Amtssprachen befolgen. Er stellt fest, dass das sprachliche Territorialitätsprinzip zu diesen Grundsätzen gehört. Obwohl es im Verkehr zwischen Privatpersonen und Verwaltungsbehörden gewisse Einschränkungen nach sich zieht, führt das sprachliche Territorialitätsprinzip nicht dazu, dass ausserhalb ihrer angestammten Region wohnhaften Angehörigen der Französisch, Italienisch oder Rätoromanisch sprechenden Minderheiten ihre Eigenschaft als Angehörige einer Minderheit abgesprochen wird. Demnach schliesst das Territorialitätsprinzip den Schutz gemäss dem Rahmenübereinkommen nicht vollständig aus; dies wird vom Beratenden Ausschuss begrüsst. Da gewisse Bestimmungen des Rahmenübereinkommens geeignet sind, die Tragweite des nicht immer leicht anzuwendenden Territorialitätsprinzips zu klären, kann der Beratende Ausschuss die betroffenen Behörden nur ermutigen, den zweiten Satz der erwähnten Erklärung nicht zu streng anzuwenden.

23. Angesichts der Tatsache, dass ein sehr hoher Anteil der italienisch- und der rätoromanischsprachigen Minderheit ihr traditionell angestammtes Gebiet verlassen haben, um von Bildungsmöglichkeiten zu profitieren oder Arbeit zu finden, möchte der Beratende Ausschuss die Schweizer Behörden - trotz zahlreicher gesetzgeberischer und sonstiger Massnahmen, die bereits ergriffen worden sind, um Artikel 70 Absatz 4 und 5 Nachdruck zu verschaffen - ermutigen, diesen Personen, die namentlich im Bildungsbereich spezifische Bedürfnisse haben können, ein besonderes Augenmerk zu schenken (s. Bemerkungen zu Artikel 13 Paragraph 66 und Artikel 14 Paragraph 72).

''

24. Abgesehen von den Gruppen, die von den Schweizer Behörden als durch das Rahmenübereinkommen abgedeckt bezeichnet werden, haben die Behörden in der Antwort auf den erwähnten Fragenkatalog und anlässlich der von ihnen mit dem Beratenden Ausschuss geführten Gespräche auf das Bestehen weiterer sprachlicher, ethnischer oder religiöser Gruppen hingewiesen, die sie als durch das Rahmenübereinkommen nicht geschützt erachten, da sie weder die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen noch solide, alte und dauerhafte Bindungen zur Schweiz unterhalten. Der Beratende Ausschuss ist indes der Meinung, dass es möglich wäre zu prüfen, ob diese anderen Gruppen angehörenden Personen, evtl. einschliesslich der Ausländer, artikelweise in den Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens eingeschlossen werden könnten, und ist der Ansicht, dass die Schweizer Behörden diese Frage im Einvernehmen mit den Betroffenen zu einem geeigneten Zeitpunkt prüfen sollten.

Artikel 4

25. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass Artikel 8 der Bundesverfassung die Rechtsgleichheit sowie den Grundsatz der Nichtdiskriminierung gewährleistet. Darüber hinaus ist die Diskriminierung in zahlreichen Kantonsverfassungen ausdrücklich verboten. Das

Schweizerische Strafgesetzbuch seinerseits verbietet in Artikel 261bis die Rassendiskriminierung, was 1999 und 2000 zu rund fünfzig Verurteilungen führte.

26. Der Beratende Ausschuss stellt zu seiner Zufriedenheit fest, dass eine Reihe positiver Massnahmen zur Förderung der vollständigen und tatsächlichen Gleichheit bestehen, insbesondere zugunsten der Italienisch und Rätoromanisch sprechenden Minderheiten. Massnahmen dieser Art wurden hauptsächlich im Bereich von Sprache und Kultur entwickelt (s. Bemerkungen zu Artikel 5 Paragraph 30), aber auch im Bereich der Medien, wie dies in der Aufteilung der Gebühreneinnahmen der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) zum Ausdruck kommt, an denen die in den Minderheitssprachen ausgestrahlten Sendungen überdurchschnittlich beteiligt werden.

27. Der Beratende Ausschuss hebt das Bestehen einiger antidiskriminierenden Bestimmungen im Bereich des Zivil- und Verwaltungsrechts hervor, namentlich Artikel 328 und 336 des Obligationenrechts, die dem Schutz der Arbeitnehmer dienen. Er stellt mit Interesse fest, dass die oben erwähnten antidiskriminierenden Bestimmungen trotz des bedauerlichen Mangels an statistischen Angaben über Strafverfolgungen und Urteile im Bereich der Diskriminierung, wiederholt zu gerichtlichen Entscheiden geführt haben, so dass Privatpersonen, die Opfer diskriminierender Handlungen wurden, entschädigt werden konnten. Zur Stärkung der bestehenden gesetzgeberischen Massnahmen und ungeachtet der Tatsache, dass Angehörige von Sprachminderheiten von der Diskriminierung nicht stärker betroffen sind als die übrige Bevölkerung, könnten die Schweizer Behörden die Schaffung einer vollständigeren Gesetzgebung ins Auge fassen, welche die Diskriminierung in zahlreichen Bereichen abdeckt⁴. Der Beratende Ausschuss ist auch der Meinung, dass die Schweizer Behörden eine systematischere Erhebung statistischer Angaben auf dem Gebiet der Diskriminierung ins Auge fassen könnte, insbesondere hinsichtlich der gerichtlichen Entscheide.

28. Der Beratende Ausschuss ist höchst besorgt über die indirekten Diskriminierungen, denen die Fahrenden nach wie vor zum Opfer fallen, insbesondere im raumplanerischen, baupolizeilichen und gewerbepolizeilichen Bereich. Diese Diskriminierungen erwachsen aus der Anwendung gesetzlicher Bestimmungen, die zwar keine diskriminierenden Unterscheidungen treffen, jedoch die Besonderheiten der Kultur und Lebensform der Fahrenden ganz einfach nicht in Betracht ziehen. Der Beratende Ausschuss ist sich vollumfänglich bewusst, dass die geforderte Beseitigung dieser indirekten Diskriminierungen mitunter auf institutionelle Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Föderalismus stossen kann, ist aber trotzdem überzeugt von der Notwendigkeit, in diesen spezifischen Bereichen zusätzliche Massnahmen, namentlich Massnahmen gesetzgeberischer Art, zu ergreifen (s. Bemerkungen zu Artikel 5). Der Beratende Ausschuss stellt zudem fest, dass den Frauen, die der Gemeinschaft der Fahrenden angehören, bei der Umsetzung derartiger Massnahmen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Allgemeiner ruft der Beratende Ausschuss in Erinnerung, dass die Schweizer Behörden bei der Ausarbeitung neuer Massnahmen zur Förderung der vollständigen und tatsächlichen Gleichheit der Fahrenden darauf achten sollten, dass die Empfehlung Nr. (2001)17 des Ministerkomitees zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation und der Beschäftigung der Roma/Zigeuner und der Fahrenden in Europa angemessen berücksichtigt wird.

⁴ In diesem Sinne s. Zweiter Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) über die Schweiz vom 18. Juni 1999, Paragraph 11.

Artikel 5

29. Wie die Behörden im Staatenbericht in Erinnerung rufen, besteht die Schweizerische Eidgenossenschaft aus verschiedenen Gemeinschaften, und zwar sowohl sprachlich und kulturell wie auch religiös. Dieses Land präsentiert sich infolgedessen als pluralistische Gemeinschaft, deren Minderheiten nicht eindeutig identifiziert werden können. In der Tat sieht die Gliederung der minoritären Gruppen in der Schweiz je nach Perspektive – Zugehörigkeit zu einer Sprache, Religion, kulturellen Tradition usw. – verschieden aus. Der Beratende Ausschuss geht jedoch mit den Behörden einig, dass die Sprache klar das am leichtesten wahrnehmbare Identitätskriterium ist und von der Bevölkerung am meisten als solches empfunden wird. Infolgedessen ist der Beratende Ausschuss der Meinung, dass die Umsetzung des Rahmenübereinkommens für die Sprachminderheiten eine besondere Bedeutung besitzt.

30. In Anbetracht dieser pluralistischen Realität sieht die Bundesverfassung keine spezifische Bestimmung zum Schutz der Minderheiten als solche vor. Der Beratende Ausschuss anerkennt, dass die Minderheiten trotzdem grösstenteils durch das institutionelle System und den Föderalismus geschützt werden, der die gesamte Struktur des Landes prägt (s. auch die Anmerkungen unter Allgemeine Bemerkungen). Überdies schafft die Tatsache, dass die Kantongsgrenzen weder den Sprach- und Konfessionsgrenzen noch den wirtschaftlichen und politischen Grenzen entsprechen, unbestreitbar ein gewisses Gleichgewicht, das sich auch für die Minderheiten günstig auswirkt. Trotzdem enthält die Bundesverfassung bedeutsame Bestimmungen im sprachlichen Bereich⁵, und verschiedene Kantonsverfassungen beziehen sich ausdrücklich auf den Begriff der Minderheit⁶. Daneben ist das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über Finanzhilfen für die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und italienischen Sprache und Kultur zu erwähnen, gemäss dem der Bund 1999 dem Kanton Graubünden einen Beitrag von 4'631'300 Franken und dem Kanton Tessin einen Beitrag von 2'246'132 Franken zur Unterstützung der von diesen beiden Kantonen ergriffenen Massnahmen gewährte.

31. Der Beratende Ausschuss stellt zu seiner Zufriedenheit fest, dass es der erwähnte institutionelle Rahmen ermöglicht, die Bedürfnisse von Angehörigen sprachlicher und religiöser Minderheiten in einem sehr grossen Ausmass zu befriedigen. Die französisch-, italienisch- und rätoromanischsprachigen Bevölkerungsteile sowie die deutschsprachigen Einwohner der Kantone Freiburg und Wallis, aber auch die Angehörigen der jüdischen Gemeinschaft, können so unter sehr guten Bedingungen die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, namentlich ihre Sprache und Kultur, pflegen und weiterentwickeln.

32. Darüber hinaus scheint der Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften, mit dem der dem Bund und den Kantonen erteilte Auftrag von Artikel 70 der Bundesverfassung vollständig umgesetzt werden soll, die Stärkung der Viersprachigkeit der Schweiz als wesentliches Element der Schweiz, die Festigung der nationalen Zusammengehörigkeit, die Förderung der Mehrsprachigkeit in der praktischen Verwendung der Landessprachen sowie den Schutz und die Förderung des Rätoromanischen und Italienischen zu ermöglichen. Der Beratende Ausschuss nimmt die neuen, mit diesem Entwurf ins Auge gefassten Massnahmen mit Interesse zur Kenntnis. Er ist jedoch mit den bündnerischen Behörden der Meinung, dass die Situation des Rätoromanischen – das fünf Idiome umfasst – und des Italienischen in Graubünden eine besondere Handhabung

⁵ Es sind dies namentlich Artikel 18, der die Sprachenfreiheit gewährleistet, und Artikel 70 über die Regelung der Amtssprachen.

⁶ S. z.B. Artikel 4 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Bern, der vorsieht, dass den Bedürfnissen sprachlicher, kultureller und regionaler Minderheiten Rechnung zu tragen sei.

erfordert, und zwar aufgrund der Tatsache, dass es sich um Sprachen handelt, deren Erhalt in den betroffenen Regionen bedroht ist.

33. Die Situation der Fahrenden ist insofern besorgniserregend, als diese Personen ihre Kultur und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität im gegenwärtigen institutionellen und gesetzgeberischen Rahmen nur mit Schwierigkeiten pflegen und weiterentwickeln können. Unter diesen Elementen spielen jene, die sich aus der von zahlreichen Fahrenden nach wie vor praktizierten nomadischen oder halbnomadischen Lebensform ableiten, für die Gesamtheit dieser Gemeinschaft eine zentrale Rolle. Das Bundesrecht räumt den Fahrenden keinen besonderen Status ein, und es gibt lediglich einige vereinzelte kantonale Bestimmungen, die bestimmte, die Fahrenden betreffende Fragen regeln, namentlich im Bereich der Raumplanung. Dies führt zum unter den Fahrenden recht weit verbreiteten Gefühl, dass ihre Existenz als Bestandteil der Schweizer Bevölkerung nicht offiziell anerkannt wird. Dieses Gefühl ist auch ein Ergebnis der Verfolgungen, unter denen die Fahrenden in der Schweiz in der Vergangenheit zu leiden hatten, insbesondere durch die Aktion «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse», die bis zu ihrer Auflösung im Jahr 1973 die Lebensbedingungen gewisser Fahrender ernsthaft beeinträchtigte, indem sie mit der erzwungenen Sesshaftmachung von mehr als 600 Personen zahlreiche Familien auseinanderriss und die Kultur der Fahrenden diskriminierte. Der Beratende Ausschuss begrüsst es, dass sich die höchsten Behörden und die Verantwortlichen der Stiftung, die das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» gründeten, sich öffentlich entschuldigt haben und dass den Opfern eine finanzielle Wiedergutmachung gewährt wurde, die bei der Bevölkerung weitgehend Unterstützung fand. Es ist indes wichtig, sich bei der Ausarbeitung neuer Massnahmen für die Fahrenden an diese tragische Episode zu erinnern.

34. Die Hauptprobleme, mit denen sich die Fahrenden heute konfrontiert sehen, betreffen im Wesentlichen den Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen, die administrativen Schwierigkeiten, welche die Ausübung des Reisendengewerbes behindern, und die Einschulung der Kinder. Diese Schwierigkeiten werden noch dadurch verschärft, dass der institutionelle und rechtliche Rahmen, der auf dem Föderalismus und der Bindung der Sprachminderheiten an ein geographisches Gebiet beruht, der interkantonalen Mobilität, die die traditionelle Lebensform der Fahrenden kennzeichnet, kaum förderlich ist.

35. Der Beratende Ausschuss begrüsst die in letzter Zeit von den Behörden und den Fahrenden einvernehmlich unternommenen Anstrengungen zugunsten einer genauen Bestandaufnahme der Bedürfnisse dieser Personen auf dem Gebiet der Stand- und Durchgangsplätze. Gemäss einer 2001 auf Ersuchen der Stiftung «Zukunft für die Schweizer Fahrenden»⁷ erschienenen wissenschaftlichen Studie bestehen in der Schweiz heute 11 Stand- und 48 Durchgangsplätze; es werden jedoch zur Befriedigung sämtlicher Bedürfnis noch rund 30 weitere Standplätze und rund 30 weitere Durchgangsplätze benötigt. Aus derselben Studie geht auch hervor, dass viele bestehende Plätze hinsichtlich Ausrüstung und Öffnungszeiten verbessert werden sollten.

36. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass die in dieser Studie enthaltenen Angaben wertvolle Hinweise auf die in den kommenden Jahren zu ergreifenden Massnahmen liefern. Er ist der Ansicht, dass die Bundesbehörden, aber auch die Kantonsbehörden, der Verwirklichung der in dieser Studie festgehaltenen Zielsetzungen grösste Aufmerksamkeit schenken sollten, da der Mangel an Durchgangs- und Standplätzen die Fahrenden daran hindert, ihre traditionelle Lebensform vollumfänglich zu leben. Dabei ist der Beratende Ausschuss der Ansicht, dass die

⁷ «Fahrende und Raumplanung», Vögeli AG, Langnau 2001

Kantons- und Gemeindebehörden darauf achten sollten, dass die Vertreter der Gemeinschaft der Fahrenden vermehrt konsultiert werden und dass versucht wird, sie auf diesem Gebiet enger in die Entscheidungsfindung einzubinden (s. auch Bemerkungen zu Artikel 15). Dieser Dialog scheint in gewissen Kantonen noch nicht ausreichend zu sein, und die Fahrenden werden nicht immer mit dem ihnen zustehenden Respekt behandelt.

37. Auf gesetzgeberischer Ebene möchte der Beratende Ausschuss die Bundesbehörden ermutigen, ausführlicher zu prüfen, ob der Bund im Rahmen seiner Grundsatzkompetenz im Bereich der Raumplanung die Kantone zu adäquaten planerischen Massnahmen verpflichten oder sogar eine spezifische Bestimmung in das Raumplanungsgesetz einfügen könnte⁸. Gleichzeitig stellt der Beratende Ausschuss befriedigt fest, dass bestimmte Kantone ihre Gesetzgebung bereits geändert haben, um den Grundsatz zu verankern, dass das Abstellen von Wohnwagen der Fahrenden für eine kurze Zeitdauer nicht der Baubewilligungspflicht unterworfen ist, und er ruft die anderen Kantone dazu auf, sich daran ein Beispiel zu nehmen. In mehreren Kantonen sehen indes die gesetzgeberischen Bestimmungen und die Flächennutzungspläne die Möglichkeit zur Schaffung von Durchgangsplätzen nicht vor und deshalb werden die bestehenden Standorte von den Behörden bestenfalls toleriert. Infolgedessen ist der Beratende Ausschuss der Meinung, dass die betreffenden Kantone ihre Raumplanungs- und Baugesetzgebung überdenken sollten, um diese Unzulänglichkeiten zu beheben, und zwar insbesondere im Rahmen der Kantonalen Baudirektorenkonferenz, die für eine ausreichende Koordination unter den Kantonen sorgen könnte (s. auch Bemerkungen zu Artikel 4).

38. Was die Ausübung des Reisendengewerbes betrifft, das integraler Bestandteil der Lebensform vieler Fahrender ist, so begrüsst der Beratende Ausschuss die Tatsache, dass das neue Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden und die dazugehörige Vollzugsverordnung vor kurzem – nämlich am 1. Januar 2003 – in Kraft getreten sind. Dieses neue Gesetz erlaubt den betroffenen Personen die Ausübung des Reisendengewerbes auf dem gesamten nationalen Hoheitsgebiet. Da es die verschiedenen bis anhin geltenden kantonalen Gesetzgebungen einschliesslich der Bestimmungen über Patente und Gebühren harmonisiert, sollte es die Tätigkeit der Fahrenden, die ihr Gewerbe in mehreren Kantonen ausüben, spürbar erleichtern. Der Beratende Ausschuss ermutigt die Behörden, mit den Vertretern der Fahrenden in den kommenden Jahren eine Auswertung der Umsetzung dieses Gesetzes vorzunehmen, um sich seiner Wirksamkeit zu versichern (s. Bemerkungen zu Artikel 15).

Artikel 6

39. In Anbetracht der während seines Besuchs in der Schweiz geknüpften Kontakte und im Lichte der ihm zur Verfügung stehenden Informationen konstatiert der Beratende Ausschuss zu seiner Zufriedenheit, dass die Beziehungen zwischen den deutsch-, französisch-, italienisch- und rätoromanischsprachigen Bevölkerungsteilen von einer grossen Toleranz gekennzeichnet sind. Der Beratende Ausschuss erinnert jedoch daran, dass der persönliche Geltungsbereich von Artikel 6 des Rahmenübereinkommens umfassend ist und auch die Angehörigen anderer Gruppen einschliesst, die nicht traditionellerweise im betroffenen Land wohnhaft gewesen sind, darunter Ausländer, Flüchtlinge und Asylbewerber.

40. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass antisemitische Erscheinungen – die Ende der Neunzigerjahre im Zusammenhang mit dem Ruf nach Rückerstattung nachrichtenloser

⁸ In diesem Sinne s. Rechtsgutachten des Bundesamts für Justiz, veröffentlicht in der Verwaltungspraxis der Bundesbehörden, VPB 2002 III 66.50, Kap. 4.3.2.

Vermögen auf Bankkonten, namentlich von jüdischen Opfern der Shoa, eine Zunahme verzeichneten –, heute nur noch sehr vereinzelt zu beobachten sind. Der Beratende Ausschuss nimmt Kenntnis von den zahlreichen von den Behörden bereits ergriffenen Massnahmen zur Bekämpfung dieser Phänomene, und möchte sie ermutigen, in dieser Frage wachsam zu bleiben.

41. Der Beratende Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass die Fahrenden von der Bevölkerung noch nicht als integraler Bestandteil der Schweiz betrachtet werden. Dies manifestiert sich in einer grossen Unkenntnis ihrer doch schon jahrhundertealten Tradition in diesem Land sowie der wesentlichen Bestandteile ihrer Identität. Zahlreiche Vertreter der Fahrenden betonen die fehlende offizielle Anerkennung ihrer Existenz sowie die Respektlosigkeit gewisser Behörden, die sie immer noch in allzu vielen Fällen über sich ergehen lassen müssen. Sie weisen auch auf die negativen Stereotypen hin, mit denen in gewissen Medien über sie berichtet wird. Der Beratende Ausschuss bedauert das hartnäckige Auftreten von Stereotypen und anderen Klischees bei Volksabstimmungen auf Gemeindeebene über die Schaffung von Standplätzen. Wenn diese von den Behörden nicht energisch bekämpft werden, führen derartige Erscheinungen allzu oft zur Ablehnung der Schaffung solcher Standorte, wie dies kürzlich in der Westschweiz wieder geschehen ist.

42. Angesichts dieser Tatsache ist der Beratende Ausschuss der Meinung, dass die Schweizer Behörden in Absprache mit den Betroffenen neue Massnahmen erarbeiten und lancieren sollten, und zwar insbesondere im Schulbereich und bei der Information der allgemeinen Öffentlichkeit. Diese Massnahmen sollten der Bevölkerung bewusst machen, dass die Fahrenden integraler Bestandteil der Schweiz sind und mit ihrer Kultur und Geschichte auch zur kulturellen Bereicherung des Landes beitragen.

43. In der Öffentlichkeit ist eine gewisse Tendenz festzustellen, Asylbewerber mit Verbrechen, insbesondere mit dem Drogenhandel, zu assoziieren und die finanzielle Belastung durch sie zu überschätzen. Diese falsche Wahrnehmung wird teilweise durch Politikerinnen und Politiker noch verstärkt⁹. Wenn der Beratende Ausschuss auch feststellt, dass sich eine bedeutende Zahl von Asylbewerbenden in der Schweiz aufhält, ist er doch der Meinung, dass die Behörden ihre Massnahmen zur Gewährleistung einer ausgewogenen Information der Öffentlichkeit über sämtliche Fragen im Asylbereich weiterverfolgen sollten, wie dies kürzlich im Zusammenhang mit der Abstimmung vom 24. November 2002 über die neueste Volksinitiative auf diesem Gebiet der Fall war.

44. Auf dem Gebiet der Rassismusbekämpfung nimmt der Beratende Ausschuss mit Zufriedenheit die positive Rolle, die von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus gespielt wird, sowie die Schaffung einer Fachstelle für Rassismusbekämpfung im Eidgenössischen Departement des Innern zur Kenntnis. Er möchte die Behörden ermutigen, diesen Organen jede erforderliche Unterstützung zu gewähren und die von ihnen vorgebrachten Vorschläge zur Verstärkung des Kampfes gegen Rassismus und Intoleranz mit grösster Sorgfalt zu prüfen. Zur Bekämpfung der Vorurteile gegenüber Personen, die sich von der Mehrheit der Bevölkerung unterscheiden – insbesondere Ausländer und Asylbewerber –, sollten die Behörden überdies ihre Anstrengungen im Bereich der Sensibilisierung weiterverfolgen.

45. Der Beratende Ausschuss begrüsst, dass die Bundesregierung dem Parlament einen Entwurf zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes überwiesen hat,¹⁰ in dem ein Beschwerderecht

⁹ In diesem Sinne s. Zweiter Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) über die Schweiz vom 18. Juni 1999, Paragraph 24.

¹⁰ S. Entwurf und erläuternder Bericht in BBl 2002, 1911.

gegen willkürliche oder diskriminierende Einbürgerungsentscheide vorgesehen und der von der parlamentarischen Kommission wohlwollend aufgenommen worden ist. Der Beratende Ausschuss gibt seiner Hoffnung Ausdruck, dass dieses Beschwerderecht rasch in Kraft tritt, und ist der Ansicht, dass die zuständigen Behörden auf sämtlichen Stufen unverzüglich darnach streben sollten, den Ablauf der Einbürgerungsverfahren in der Schweiz zu verbessern. Die gegenwärtig herrschende Situation gibt aus der Sicht von Artikel 6 Absatz 2 des Rahmenübereinkommens Anlass zur Besorgnis: In den vergangenen Jahren sind verschiedene Fälle bekannt geworden, bei denen die Einbürgerungsgesuche von Bewerbern aus gewissen Ländern bei der Abstimmung in der Gemeinde pauschal abgelehnt wurden. Solche Fälle sind geeignet, dem Geist der Toleranz, dem Dialog zwischen den Kulturen sowie der gegenseitigen Achtung und Verständigung ernsthaften Schaden zuzufügen. Überdies sind sie problematisch im Licht des Diskriminierungsverbots, da der Bewerber, welcher der Ansicht ist, sein ordentliches Einbürgerungsgesuch sei aus diskriminierenden oder willkürlichen Gründen abgelehnt worden, in der überwiegenden Mehrheit der Kantone nicht den Rechtsweg und damit auch nicht den Weg ans Bundesgericht beschreiten kann, um prüfen zu lassen, ob seine Grundrechte respektiert wurden.

Artikel 7

46. Gemäss den ihm zur Zeit vorliegenden Informationen ist der Beratende Ausschuss der Meinung, dass dieser Artikel zu keiner spezifischen Beobachtung Anlass gibt.

Artikel 8

47. Gemäss den ihm zur Zeit vorliegenden Informationen ist der Beratende Ausschuss der Meinung, dass dieser Artikel zu keiner spezifischen Beobachtung Anlass gibt.

Artikel 9

48. Der Beratende Ausschuss begrüsst die Ausstrahlung zahlreicher Radio- und Fernsehprogramme in deutscher, französischer und italienischer Sprache, die im ganzen Land empfangen werden können. Er stellt zu seiner Zufriedenheit fest, dass sich die wöchentliche Dauer der Fernsehsendungen in rätoromanischer Sprache im Mittel auf 70 Minuten beläuft und dass das öffentliche Radio in Graubünden täglich rund zwei Stunden lang Sendungen in rätoromanischer Sprache ausstrahlt.

49. Bei den Printmedien begrüsst der Beratende Ausschuss die grosse Vielfalt der bestehenden Titel, und zwar in allen vier Landessprachen. Gemäss den Vertretern der rätoromanischen Minderheit scheint sich jedoch die einzige in rätoromanischer Sprache erscheinende Tageszeitung in finanziellen Schwierigkeiten zu befinden. Der Beratende Ausschuss möchte deshalb die Behörden ermutigen, die verschiedenen Möglichkeiten zur Gewährleistung einer ausreichenden Finanzierung dieser Tageszeitung in Zusammenarbeit mit der rätoromanischen Minderheit zu prüfen, auch wenn er sich durchaus bewusst ist, dass der rätoromanischen Presseagentur bereits bedeutende Subventionen der öffentlichen Hand ausgerichtet werden.

50. Laut den dem Beratenden Ausschuss zur Verfügung stehenden Informationen strahlt lediglich ein Zürcher Lokalsender regelmässig eine Sendung in der Sprache der Roma aus, während im Pressebereich nur eine einzige Zeitschrift für die Jenischen besteht. Der Beratende Ausschuss 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.

Artikel 10

51. Hinsichtlich der Verwendung von Minderheitensprachen in den Beziehungen zwischen Angehörigen einer Minderheit und den Verwaltungsbehörden stellt der Beratende Ausschuss fest, dass diese Frage auf Bundes- und Kantonsebene verschiedenartig geregelt ist.

52. Gemäss Artikel 70 Absatz 1 der Bundesverfassung sind die Amtssprachen des Bundes Deutsch, Französisch und Italienisch. Im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes. Folglich – und in Anbetracht der durch Artikel 18 der Bundesverfassung gewährleisteten Sprachenfreiheit – besitzt jede Einzelperson das Recht, mit den Bundesbehörden in der Sprache seiner Wahl zu kommunizieren, vorausgesetzt, dass es sich dabei um eine Amtssprache handelt. Dieses Recht ist keiner territorialen Einschränkung unterstellt.

53. Der Beratende Ausschuss begrüsst die Regelung, die den Angehörigen der Sprachminderheiten in der Schweiz besonderen Respekt zollt. Seine Aufmerksamkeit ist indes auf die Tatsache gelenkt worden, dass Anfragen, die gewissen Bundesämtern in italienischer Sprache unterbreitet werden, manchmal in deutscher Sprache beantwortet werden. Der Beratende Ausschuss möchte die Behörden ermutigen, die in der Bundesverwaltung tätigen Personen vermehrt für die Notwendigkeit zu sensibilisieren, in italienischer Sprache abgefasste Anfragen gemäss der sich aus den erwähnten Verfassungsbestimmungen ergebenden sprachlichen Regelung auch systematisch in dieser Sprache zu beantworten.

54. Gemäss Artikel 70 Absatz 2 der Bundesverfassung liegt es an den Kantonen, ihre Amtssprachen zu bestimmen. Der Sprachenautonomie der Kantone sind in diesem Bereich jedoch Grenzen gesetzt. Die Grenzen ergeben sich hauptsächlich aus der Sprachenfreiheit und der den Kantonen auferlegten Verpflichtung, auf die einheimischen Sprachminderheiten Rücksicht zu nehmen. Die Mehrheit der 26 Kantone hat nur eine Amtssprache. Sämtliche mehrsprachigen Kantone, nämlich Bern (Deutsch/Französisch), Freiburg (Französisch/Deutsch), Graubünden (Deutsch/Rätoromanisch/Italienisch) und Wallis (Französisch/Deutsch) haben Verfassungsbestimmungen über ihre Amtssprachen und zahlreiche Gesetzesbestimmungen mit Auswirkungen auf die Sprache verabschiedet. Die Verwendung der Amtssprachen richtet sich meist nach dem Territorialitätsprinzip, auch wenn dieses in den Kantonen nicht immer genau gleich angewendet wird und nicht denselben Rechtsschutz genießt.

55. Der Beratende Ausschuss begrüsst es, dass die Beziehungen zwischen den Angehörigen der Sprachminderheiten und den Kantonsbehörden in den Kantonen Bern, Freiburg, Graubünden und Wallis im Allgemeinen keine Probleme schaffen. Dies ist grösstenteils der Tatsache zuzuschreiben, dass die kantonale Verwaltung dort zweisprachig (und in Graubünden sogar dreisprachig) ist. Alle können sich also in der einen oder anderen Amtssprache an die für den ganzen Kanton zuständigen Verwaltungsbehörden wenden und eine Antwort in dieser Sprache erhalten.

56. Im Gegensatz dazu besitzen die verschiedenen Sprachgebiete innerhalb eines Kantons jeweils ihre eigene(n) Amtssprache(n). Somit wickeln sich die Beziehungen mit den Verwaltungsbehörden innerhalb des Kantons in der Amtssprache oder den Amtssprachen des jeweiligen Bezirks oder der jeweiligen Gemeinde ab. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass

sich im Rahmen dieser Beziehungen in der Praxis gewisse Schwierigkeiten ergeben. Es hat sich gezeigt, dass der ein- oder zweisprachige Charakter gewisser Gemeinden entlang der Sprachgrenze in den mehrsprachigen Kantonen mitunter umstritten ist. Die Tatsache, dass die Aufgabe, über diese Zugehörigkeit zu entscheiden, in der Praxis von Fall zu Fall der Rechtsprechung überlassen wird, kann in diesem Bereich darüber hinaus eine gewisse rechtliche Unsicherheit schaffen. Angesichts dieser Situation kommt der Beratende Ausschuss nicht umhin, die betreffenden Behörden zu ermutigen, sich bei der Entscheidung über die sprachliche Zugehörigkeit dieser Gemeinden am Rahmenübereinkommen zu orientieren und insbesondere zu prüfen, ob ein ausreichender Bedarf im Sinne von Artikel 10 Absatz 2 des Rahmenübereinkommens besteht, um im amtlichen Verkehr die Verwendung der Minderheitensprache zuzulassen.

57. Hinsichtlich des Kantons Graubünden nimmt der Beratende Ausschuss zu seiner Zufriedenheit zur Kenntnis, dass in den letzten Jahren zahlreiche Anstrengungen zur Stärkung der Stellung des Rätoromanischen unternommen worden sind, und ist in diesem Sinne erfreut, dass der Entwurf zur neuen bündnerischen Kantonsverfassung, die dem Volk im Mai 2003 zur Abstimmung vorgelegt werden wird, in Artikel 3 Absatz 1 vorsieht, dass das Deutsche, das Rätoromanische und das Italienische zu gleichwertigen Amtssprachen erklärt werden. Er stellt fest, dass gewisse Gemeinden, die das Protokoll der Gemeindeversammlungen in rätoromanischer Sprache abfassen und an der Sprachgrenze gelegen sind, ins Auge fassen, zur deutschen Sprache zu wechseln, und gibt der Hoffnung Ausdruck, dass die zuständigen Behörden alles ihnen Mögliche unternehmen werden, um den rätoromanischen Charakter dieser Gemeinden zu erhalten.

Artikel 11

58. Der Beratende Ausschuss erinnert daran, dass in Übereinstimmung mit Artikel 11 Absatz 2 des Rahmenübereinkommens 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. Das gegenüber einem Geschäftsmann ausgesprochene Verbot, eine Leuchtreklame in italienischer Sprache anzubringen, weil ein kommunales Baureglement vorschreibt, dass in einer bündnerischen Gemeinde mit rätoromanischer Mehrheit ausschliesslich das Rätoromanische verwendet werden darf, ist aus diesem Blickwinkel problematisch¹¹. Der Beratende Ausschuss ist sich bewusst, dass derartige Einschränkungen in der Schweiz die Ausnahme bilden, lediglich einige Bündner Gemeinden betreffen und dem legitimen Bemühen entsprechen, die in bestimmten Regionen vom Aussterben bedrohte rätoromanische Sprache zu erhalten. Er ist jedoch trotzdem der Meinung, 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.

59. Der Beratende Ausschuss begrüsst die Tatsache, dass Artikel 11 Absatz 3 des Rahmenübereinkommens in der Praxis sehr weitgehend verwirklicht ist, und zwar einschliesslich der in Rätoromanisch gehaltenen topographischen Hinweise in Graubünden.

¹¹ S. Bundesgerichtsentscheid BGE 116 Ia 345.

Artikel 12

60. Der Beratende Ausschuss begrüsst die zahlreichen Massnahmen zur Förderung der Kenntnis der Kultur, Geschichte, Sprache und Religion der Angehörigen der Sprachminderheiten wie auch der Mehrheit. Er stellt fest, dass Pilotprojekte im zweisprachigen Unterricht die Kontakte zwischen Schülern und Lehrern aus verschiedenen Gemeinschaften erleichtern können, und möchte die Behörden ermutigen, diesen Unterrichtstyp vermehrt auszubauen (s. auch Bemerkungen zu Artikel 14).

61. Seit einigen Jahren scheint die Stellung des Englischen gegenüber den Landessprachen Gegenstand einer ausgedehnten Debatte zu sein. In einigen Kantonen beginnt der obligatorische Englischunterricht jetzt früher als der Unterricht in einer zweiten Landessprache. Der Beratende Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass gegenwärtig eine parlamentarische Initiative geprüft wird, die darauf abzielt, die Kantone zu verpflichten, eine Amtssprache der Eidgenossenschaft als zweite Sprache zu unterrichten. In dieser Hinsicht unterstreicht der Beratende Ausschuss die berechnete und von zahlreichen Angehörigen der Sprachminderheiten zum Ausdruck gebrachte Sorge, dass die Einführung des Frühenglischen auf Kosten des Unterrichts in den Landessprachen geht. Er ruft deshalb die Behörden auf, sich zu versichern, dass die zur Zeit im Bereich des Sprachunterrichts laufenden Reformen der Mehrsprachigkeit genügend Stellenwert einräumen, wie dies auch im Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Landessprachen vorgesehen ist.

62. Der Beratende Ausschuss ruft die zuständigen Behörden dazu auf, Anstrengungen zur vermehrten Reflexion über die Geschichte und die Sorgen der jüdischen Gemeinschaft in der Schweiz sowie der antisemitischen Erscheinungen zu unternehmen.

63. Der Beratende Ausschuss stellt zu seiner Zufriedenheit fest, dass das Bundesamt für Kultur seit geraumer Zeit Diskussionen mit den Vertretern der Gemeinschaft der Fahrenden führt, um deren sprachliche und kulturelle Bedürfnisse besser kennen zu lernen. Er ruft die Behörden dazu auf, ihre Anstrengungen auf diesem Gebiet zu verstärken, und zwar namentlich hinsichtlich der Ausarbeitung eines Glossars und einer literarischen Bestandesaufnahme. Dasselbe gilt für die Arbeiten über Ursprung, Geschichte und Bedeutung des Wortschatzes. Allgemein ruft der Beratende Ausschuss in Erinnerung, dass das System gemäss der Empfehlung Nr. (2000) 4 des Ministerkomitees über die Bildung der Kinder von Roma/Zigeunern in Europa Sprache und Kultur der Fahrenden voll berücksichtigen sollte.

64. Es ist darauf hingewiesen worden, dass die Kinder von Fahrenden, die eine nomadische oder halbnomadische Lebensform pflegen, bei der Einschulung mit Schwierigkeiten konfrontiert sind. Der Beratende Ausschuss ist der Meinung, dass die Behörden in Konsultation mit den Fahrenden prüfen sollten, ob zur Ausräumung dieser Schwierigkeiten neue Massnahmen, namentlich gesetzgeberischer Natur, erforderlich sind.

Artikel 13

65. Während das Recht zur Gründung einer Privatschule durch Artikel 27 der Bundesverfassung über die Wirtschaftsfreiheit teilweise gewährleistet ist, hängt das Ausmass der Freiheit auf Gründung und Betreibung einer Privatschule in einer Minderheitensprache vom kantonalen Recht ab. Nun wird das Recht auf Gründung und Betreibung einer Privatschule zwar von sämtlichen Kantonen explizit oder implizit anerkannt, der Beratende Ausschuss stellt jedoch fest, dass die Gesetzgebung gewisser Kantone der Unterrichtssprache bei Privatschulen Grenzen

setzt. Dies ist der Fall im Kanton Bern, wo Artikel 66 Absatz 1 des Volksschulgesetzes festhält, dass bei der Wahl der Unterrichtssprache an Privatschulen der Volksschulstufe das Territorialitätsprinzip der Sprachen gilt und dass der Unterricht nur in Ausnahmefällen in der anderen Amtssprache gestattet werden kann.

66. Der Beratende Ausschuss ist der Ansicht, dass derartige Einschränkungen aufgrund von 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. Der Beratende Ausschuss nimmt zwar zur Kenntnis, dass, soweit die Bundesbehörden unterrichtet sind, keine Gründung einer Privatschule in einer Minderheitensprache abgelehnt worden ist, möchte aber die zuständigen Behörden dringend bitten, sich zu versichern, dass die gesetzlichen Bestimmungen der betreffenden Kantone kein Hindernis für die Befriedigung eines allfälligen Bedürfnisses auf diesem Gebiet darstellen, insbesondere für die in den grossen Städten und namentlich in Bern wohnhaften Einwohner italienischer Sprache.

Artikel 14

67. Der Beratende Ausschuss stellt zu seiner Zufriedenheit fest, dass sämtliche Angehörigen einer Sprachminderheit die Möglichkeit haben, ihre Sprache im Rahmen des Primar- und Sekundarschulunterrichts zu erlernen, und zwar ungeachtet ihres Wohnkantons. Das Erlernen einer Amtssprache des Bundes als Zweit- oder Drittsprache ist tatsächlich in sämtlichen Schulen des Landes möglich.

68. Während es die Rechtsordnung und das bestehende Schulnetz den Angehörigen einer Sprachminderheit ermöglichen, den gesamten Primarschulunterricht in ihrer Sprache zu besuchen, scheint das Territorialitätsprinzip diese Möglichkeit in der Praxis zu beschneiden. Bei der Bestimmung der Unterrichtssprachen der öffentlichen Schulen stützen sich die Kantone im Allgemeinen auf die Amtssprache(n) der Region, in der diese Schulen gelegen sind. Der Kanton Freiburg, der die Entscheidung über die Sprachzugehörigkeit der Gemeinden bislang der Praxis und den Gerichten überlassen hat, sieht beispielsweise in seinem Schulgesetz vor, dass der Unterricht in den Schulkreisen, deren Amtssprache Französisch ist, auf Französisch und in den Schulkreisen, deren Amtssprache Deutsch ist, auf Deutsch erteilt wird. Der Beratende Ausschuss stellt indes mit Interesse fest, dass der Nexus zwischen der Sprachenfreiheit und dem Territorialitätsprinzip gegenwärtig im Rahmen der Diskussion über den Vorentwurf zur neuen Freiburger Kantonsverfassung einer Überprüfung unterzogen wird. Der Kanton Graubünden seinerseits hat die Frage der Bestimmung der Unterrichtssprache in der Zuständigkeit der Gemeinden belassen.

69. Die Frage der Wahl der Unterrichtssprache durch die Eltern der Schüler ist Gegenstand mehrerer Gerichtsentscheide in den Kantonen Bern, Freiburg und Graubünden. Der Beratende Ausschuss stellt mit Interesse fest, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichts auf diesem Gebiet in den letzten Jahren in Bewegung geraten ist¹². Das Bundesgericht scheint neuerdings der Sprachenfreiheit im Gegensatz zur kantonalen Autonomie im Sprachbereich und dem öffentlichen Interesse an der strikten Erhaltung der sprachlichen Homogenität der Regionen mehr Gewicht beizumessen. So wurde Schülern in mehreren Fällen das Recht eingeräumt, den von einer Nachbargemeinde angebotenen Unterricht in der Minderheitensprache zu besuchen, wenn die Eltern bereit waren, sämtliche daraus erwachsenden Schulkosten selbst zu

¹² S. z.B. die folgenden Bundesgerichtsentscheide: BGE 122 I 236; FZR 2001, S. 366.

übernehmen. Der Beratende Ausschuss ist sich vollauf bewusst, dass in der Schweiz ein heikles Gleichgewicht zwischen der Ausgestaltung der Sprachenfreiheit und dem Territorialitätsprinzip besteht und dass die Kantone in diesem Bereich ein grosses Mass an Autonomie bewahren, was ihnen ermöglicht, auf spezielle Umstände nuanciert zu reagieren. Trotzdem ist der Beratende Ausschuss der Ansicht, dass die neueste Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts den Anforderungen von Artikel 14 Absatz 2 des Rahmenübereinkommens besser entspricht. Er ruft die betreffenden Behörden deshalb auf, sich bei den Entscheiden über die Einschulung von Schülern in Nachbargemeinden, die einen Unterricht in der Minderheitensprache anbieten, vom Rahmenübereinkommen leiten zu lassen und zu prüfen, ob ein ausreichender Bedarf im Sinne der erwähnten Bestimmung besteht.

70. Der Beratende Ausschuss stellt fest, dass im Gegensatz zu den Kantonen Freiburg, Bern und Wallis die im Kanton Graubünden herrschende Situation insofern eine Besonderheit ist, als dass die rätoromanische Sprache in bestimmten Gemeinden, die traditionellerweise zu diesem Sprachgebiet gehören, vom Aussterben bedroht ist. Angesichts dieser prekären Situation des Rätoromanischen kann die den bündnerischen Gemeinden eingeräumte Freiheit bei der Festlegung der Unterrichtssprache in den öffentlichen Primarschulen gewisse Risiken mit sich bringen, da hinsichtlich der Unterrichtssprache keine klaren Kriterien bestehen, was in der Vergangenheit gewisse Gemeinden dazu bewogen hat, vom Rätoromanischen auf das Deutsche überzugehen¹³. Risiken dieser Art bestehen auch für bestimmte Gemeinden, die Unterricht in italienischer Sprache anbieten.

71. Obwohl der Beratende Ausschuss feststellt, dass der Anteil der rätoromanischsprachigen Primarschüler im Kanton Graubünden von 1970 bis 2000 von 25.1% auf 17.3% abgenommen hat, ist er der Ansicht, dass sich bei der Prüfung eines allfälligen Wechsels der Unterrichtssprache auf Gemeindeebene eine grössere Zurückhaltung aufdrängt, insbesondere wenn die betreffende Gemeinde an der Sprachgrenze liegt. In diesem Zusammenhang freut sich der Beratende Ausschuss, dass der Entwurf zur neuen Bündner Kantonsverfassung, der dem Volk im Mai 2003 zur Abstimmung unterbreitet werden wird, in Artikel 3 Absatz 3 vorsieht, dass die Gemeinden ihre Amts- und Schulsprachen im Zusammenwirken mit dem Kanton festlegen und dabei auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung achten und auf die angestammten sprachlichen Minderheiten Rücksicht nehmen sollten. Er gibt der Hoffnung Ausdruck, dass die Stellung der rätoromanischen Schulen in den an der Sprachgrenze liegenden Gemeinden mit diesem neuen Artikel gestärkt werden kann, auch wenn dieser keine echte Garantie dafür zu bieten vermag.

72. Der Beratende Ausschuss unterstreicht, 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. Dies ist der Fall in Chur, dem Hauptort Graubündens, der zwar im deutschen Sprachraum liegt, jedoch seit drei Jahren einen zweisprachigen Unterrichtsgang in deutscher und italienischer Sprache und einen weiteren in deutscher und rätoromanischer Sprache anbietet. Dieser zweisprachige Unterricht scheint sehr gut anzukommen, was darauf schliessen lässt, dass auch ausserhalb der angestammten Sprachräume dieser zwei Sprachen ernsthafte Bedürfnisse im Bereich des Italienisch- und – wenn auch in geringerem Masse – des Rätoromanischunterrichts bestehen. Der Beratende Ausschuss begrüsst die Schaffung derartiger zweisprachiger Unterrichtsgänge und möchte die anderen Kantone ermutigen, sich daran ein Beispiel zu

¹³ Zu diesem Punkt sei auf den am 1. Juni 2001 vom Expertenkomitee der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen verabschiedeten Bericht verwiesen, worin die Schweiz in §§ 60-66 Erwähnung findet.

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 (s. auch Bemerkungen zu Artikel 12).

73. Was die Situation der Fahrenden und die Möglichkeiten zur vermehrten Unterstützung von Forschungsarbeiten über die jenische Sprache betrifft, ruft der Beratende Ausschuss zur Weiterführung des Dialogs zwischen den Behörden und den betroffenen Personen auf (s. Bemerkungen zu Artikel 12 in Paragraph 61).

Artikel 15

74. Der Beratende Ausschuss stellt zu seiner Zufriedenheit fest, dass der namentlich aus dem Bundesverfassungsrecht und den auf dem Föderalismus gründenden Prinzipien erwachsende institutionelle Rahmen den Minderheiten in der Schweiz eine weit entwickelte politische Beteiligung einräumt. Diese Feststellung trifft ganz besonders auf die Angehörigen der Sprachminderheiten zu, und zwar sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene. Aus den im Staatenbericht und in der Antwort auf den Fragenkatalog enthaltenen Angaben geht überdies hervor, dass die Angehörigen der Sprachminderheiten auch in gerechter Masse in der Bundesverwaltung vertreten sind.

75. Dagegen konstatiert der Beratende Ausschuss, dass die Beteiligung von Angehörigen der Sprachminderheiten – insbesondere der Französisch und Italienisch sprechenden Bevölkerung – an Wirtschaft und Gesellschaft nicht gleich gut ist. Nicht nur ist die Arbeitslosenrate in der Romandie und im Tessin im Durchschnitt höher als in den deutschsprachigen Kantonen, sondern es hat sich auch gezeigt, dass Unternehmen mehr und mehr dazu tendieren, ihre Entscheidungszentren in den grossen Städten und am häufigsten in der Deutschschweiz anzusiedeln. Dieses Phänomen hat einen grossen Einfluss auf bestimmte Randregionen, wie z.B. den Jurabogen, wo die französischsprachige Minderheit des Kantons Bern besonders betroffen ist. Der Beratende Ausschuss anerkennt, dass die Behörden bereits bestimmte Massnahmen, namentlich gesetzgeberischer Natur, wie beispielsweise die Errichtung eines interkantonalen Finanzausgleichs ergriffen haben, um das sozioökonomische Gefälle zwischen den Regionen zu verringern. 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, noch weitere Massnahmen zur Milderung von dessen Auswirkungen zu entwickeln, so z.B. Massnahmen zur Förderung der Entwicklung wirtschaftlicher Aktivitäten in den betroffenen Kantonen/Regionen.

76. Der Beratende Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass die Mitwirkungsmechanismen für die Fahrenden weiterhin ungenügend sind. Der Dialog und die Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden scheinen erst vor kurzem aufgenommen worden zu sein, und der Konsultationsprozess könnte noch intensiviert werden. Der Beratende Ausschuss ist der Ansicht, dass die Gründung der Stiftung «Zukunft für die Schweizer Fahrenden» durch den Bund im Jahre 1997, deren Auftrag darin besteht, die Lebensbedingungen der Fahrenden zu verbessern und ihre Kultur zu schützen, eine positive Massnahme war. Dieses Vorgehen hat dem Bund namentlich die präzise Erfassung der Bedürfnisse der Fahrenden in einer gewissen Anzahl von Bereichen, insbesondere auf dem Gebiet der Stand- und Durchgangsplätze ermöglicht.

77. Die Fahrenden stossen auf besondere Schwierigkeiten bei der Mitwirkung bei Angelegenheiten, die sie betreffen, weil sie keine geschichtlichen Bindungen an ein bestimmtes

Gebiet haben und deshalb mit einer Vielzahl von Kantons- und Gemeindebehörden konfrontiert werden, wenn sie zwecks Ausübung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit unterwegs sind. Der Beratende Ausschuss ist sich bewusst, dass die oben zitierte Stiftung auch als Forum gedacht ist, in dessen Rahmen die Vertreter der Fahrenden, der Gemeinden, der Kantone und des Bundes gemeinsam versuchen müssen, die sich stellenden Probleme zu lösen. Es scheint indes, dass die Stiftung nicht in der Lage ist, diese Funktion der Koordination zwischen den Behörden und insbesondere zu den Gemeindebehörden wirksam genug zu erfüllen. Der Beratende Ausschuss fordert deshalb die Bundesbehörden dringend auf, sich eingehend mit einer möglichen Erweiterung der Kompetenzen der Stiftung im Koordinationsbereich sowie mit der Zusammensetzung ihrer Organe zu befassen. Überdies ruft er die Kantone dazu auf, ihre Mechanismen für die Anhörung der Fahrenden zu überdenken und sie nötigenfalls zu erweitern, denn es hat sich gezeigt, dass die Kommunikation in gewissen Kantonen mit Schwierigkeiten verbunden ist (s. Bemerkungen zu Artikel 4).

Artikel 16

78. Der Beratende Ausschuss nimmt die unter der Ägide der *Assemblée interjurassienne* vorangetriebenen Arbeiten mit Interesse zur Kenntnis. Der Auftrag der *Assemblée interjurassienne* besteht namentlich darin, Vorschläge zur verstärkten Zusammenarbeit zwischen dem (französischsprachigen) Kanton Jura und dem sich aus den frankophonen Bezirken des Kantons Bern zusammensetzenden Berner Jura zu unterbreiten. Er unterstützt insbesondere Initiativen, die, allenfalls durch die Schaffung neuer institutioneller Mechanismen, eine erweiterte kantonsübergreifende Zusammenarbeit im Bereich von Kultur und Bildung anstreben.

Artikel 17

79. Gemäss den ihm zur Zeit vorliegenden Informationen ist der Beratende Ausschuss der Meinung, dass dieser Artikel zu keiner spezifischen Beobachtung Anlass gibt.

Artikel 18

80. Gemäss den ihm zur Zeit vorliegenden Informationen ist der Beratende Ausschuss der Meinung, dass dieser Artikel zu keiner spezifischen Beobachtung Anlass gibt.

Artikel 19

81. Gemäss den ihm zur Zeit vorliegenden Informationen ist der Beratende Ausschuss der Meinung, dass dieser Artikel zu keiner spezifischen Beobachtung Anlass gibt.

IV. ZENTRALE FESTSTELLUNGEN UND BEMERKUNGEN DES BERATENDEN AUSSCHUSSES

82. Der Beratende Ausschuss ist der Ansicht, dass die folgenden zentralen Feststellungen und Bemerkungen der Weiterführung des Dialogs zwischen der Regierung und den nationalen Minderheiten dienen könnten, und ist bereit, zu diesem Dialog einen Beitrag zu leisten.

Zu Artikel 3

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

84. Der Beratende Ausschuss *stellt fest*, dass sich die Angehörigen der in den Kantonen Freiburg und Wallis ansässigen deutschsprachigen Minderheit insoweit auf den Schutz des Rahmenübereinkommens berufen können, als dass die untersuchten Fragen in den Kompetenzbereich des Kantons fallen. Er *stellt fest*, dass der Schutz des Rahmenübereinkommens auch anderen Sprachminderheiten auf Kantonsebene wie der Französisch sprechenden Bevölkerung des Kantons Bern zusteht. Der Beratende Ausschuss *ist der Ansicht*, dass dieser Ansatz ganz im Sinn und Geist des Rahmenübereinkommens ist.

Zu Artikel 4

85. Der Beratende Ausschuss *stellt fest*, dass die geltenden antidiskriminierenden Bestimmungen wiederholt zu gerichtlichen Entscheidungen geführt haben, aufgrund welcher Opfern von diskriminierenden Handlungen eine Entschädigung zugesprochen werden konnte. Ungeachtet der Tatsache, dass die Angehörigen der Sprachminderheiten durch die Diskriminierung nicht mehr betroffen zu sein scheinen als der Rest der Bevölkerung, *stellt* der Beratende Ausschuss *fest*, dass die Schweizer Behörden die Verabschiedung einer umfassenderen Gesetzgebung gegen Diskriminierung ins Auge fassen könnten. Der Beratende Ausschuss *ist der Ansicht*, dass die Schweizer Behörden auf dem Gebiet der Diskriminierung eine systematischere Datenerhebung ins Auge fassen könnten, insbesondere hinsichtlich der Gerichtsentscheide.

86. Der Beratende Ausschuss *stellt 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 Gewerbepolizei. Er *ist der Ansicht*, dass die Schweizer Behörden in diesen Bereichen zusätzliche Massnahmen namentlich gesetzgeberischer Natur ergreifen sollten.

Zu Artikel 5

87. Der Beratende Ausschuss *ist der Ansicht*, dass die Situation des fünf Idiome umfassenden 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.

88. Der Beratende Ausschuss *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. Er *stellt fest*, dass die Hauptprobleme, mit denen sich die Fahrenden heute konfrontiert sehen, im Wesentlichen aus dem Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen, den administrativen Schwierigkeiten, die die Ausübung des Reisendengewerbes behindern, und der Einschulung der Kinder erwachsen. Der Beratende Ausschuss *ist der Ansicht*, dass die Bundesbehörden auf der Ebene der Gesetzgebung die Möglichkeit eingehender prüfen sollten, die Kantone zur Verabschiedung geeigneter Planungsmaßnahmen zu verpflichten oder sogar eine spezifische Bestimmung ins Bundesgesetz über die Raumplanung einzufügen. Er *ist auch der Ansicht*, dass die betreffenden Kantone ihre Bau- und Raumplanungsgesetzgebung überdenken sollten, um sämtliche Unzulänglichkeiten, wie z.B. das Fehlen einer Bestimmung über die Schaffung von Durchgangsplätzen, in der einschlägigen Gesetzgebung oder den Flächennutzungsplänen zu beheben.

89. Der Beratende Ausschuss *stellt fest*, dass das Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über das Gewerbe der Reisenden und seiner Vollzugsverordnung am 1. Januar 2003 die Tätigkeit der Fahrenden, die ihr Gewerbe in mehreren Kantonen ausüben, spürbar erleichtern sollte. Der Beratende Ausschuss *ist der Ansicht*, dass die Behörden in den kommenden Jahren mit den Vertretern der Fahrenden den Vollzug dieses Gesetzes auswerten sollten, um sich seiner Wirksamkeit zu versichern.

Zu Artikel 6

90. Der Beratende Ausschuss *stellt fest*, dass die Beziehungen zwischen den deutsch-, französisch-, italienisch- und rätoromanischsprachigen Bevölkerungsteilen durch ein grosses Mass an Toleranz gekennzeichnet sind, dass hingegen die Fahrenden nach wie vor nicht als integraler Bestandteil der Schweiz wahrgenommen 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 *ist auch der Ansicht*, dass neue Massnahmen ausgearbeitet werden sollten, um der Bevölkerung bewusst zu machen, dass die Fahrenden mit ihrer Kultur und Geschichte zur Bereicherung des Landes beitragen.

91. 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 Abstimmungen in der Gemeinde pauschal abgelehnt wurden. Er *ist der Ansicht*, dass solche Fälle dazu geeignet sind, dem Geist der Toleranz, dem Dialog zwischen den Kulturen sowie der gegenseitigen Achtung und Verständigung ernsthaften Schaden zuzufügen. Der Beratende Ausschuss *ist* darüber hinaus *der Ansicht*, dass diese Fälle aus der Sicht des Diskriminierungsverbots problematisch sind, insbesondere auch deshalb, weil kein Rechtsweg beschritten werden kann.

Zu Artikel 9

92. 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. Er *ist* deshalb *der Ansicht*, dass die Behörden in Zusammenarbeit mit der rätoromanischen Minderheit die verschiedenen Möglichkeiten zur Gewährleistung einer ausreichenden Finanzierung dieser Tageszeitung prüfen sollten.

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

Zu Artikel 10

94. 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 *ist der 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.

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

Zu Artikel 11

96. 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.

Zu Artikel 12

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

98. 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.

Zu Artikel 13

99. 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. Er *ist der Ansicht*, dass die zuständigen Behörden sicherstellen sollten, dass die gesetzlichen Bestimmungen der betreffenden Kantone kein Hindernis für die Befriedigung eines allfälligen Bedürfnisses auf diesem Gebiet darstellen, insbesondere für die in den grossen Städten und namentlich in Bern wohnhaften Einwohner italienischer Sprache.

Zu Artikel 14

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

101. 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.

102. 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. Er *ist der Ansicht*, dass die Schaffung derartiger zweisprachiger Unterrichtsgänge gefördert werden sollte und lädt die Kantone dazu ein, sich in diesem Sinne zu engagieren; dies gilt insbesondere in den grossen Städten, wo der Erhalt des sprachlichen Gleichgewichts nicht gefährdet ist und wo zahlreiche Angehörige von Sprachminderheiten wohnen, die nicht die Möglichkeit haben, den Unterricht in ihrer Sprache zu besuchen, und zwar insbesondere auf Primarschulstufe.

Zu Artikel 15

103. 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, noch weitere Massnahmen zur Milderung dieser Auswirkungen zu entwickeln.

104. 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.

V. SCHLUSSBEMERKUNGEN

105. Der Beratende Ausschuss ist der Ansicht, dass die folgenden Schlussbemerkungen die wesentlichen Inhalte dieses Gutachtens zum Ausdruck bringen und deshalb als Grundlage für die entsprechenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen dienen können, die vom Ministerkomitee verabschiedet werden.

106. Hinsichtlich der Umsetzung des Rahmenübereinkommens ist der Beratende Ausschuss der Ansicht, dass die Schweiz für ihre Sprachminderheiten auf zahlreichen Gebieten besonders löbliche Anstrengungen unternommen hat. Der institutionelle Rahmen ermöglicht es sowohl den französisch-, italienisch- und rätoromanischsprachigen Bevölkerungsteilen als auch den deutschsprachigen Einwohnern der Kantone Freiburg und Wallis, die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, namentlich ihre Sprache und Kultur, zu pflegen und weiterzuentwickeln. Darüber hinaus stellt eine gewisse Anzahl von Mechanismen institutioneller Natur eine weitreichende politische Beteiligung der nationalen Minderheiten auf allen Ebenen sicher, wie dies durch die Zusammensetzung der Bundesverwaltung oder durch die Instrumente der direkten Demokratie bezeugt wird.

107. Die gesetzlichen Garantien für die Verwendung der Minderheitssprachen im Verkehr zwischen Angehörigen der Sprachminderheiten und den Verwaltungsbehörden sind sehr weitreichend, und es ist begrüßenswert, dass in den letzten paar Jahren zahlreiche Anstrengungen zur Stärkung der Stellung des Rätoromanischen unternommen worden sind. Trotzdem könnte den im Rahmenübereinkommen festgehaltenen Grundsätzen ein vermehrtes Augenmerk geschenkt werden, wenn es darum geht, im Amtsverkehr die Verwendung einer Minderheitensprache innerhalb eines Kantons zuzulassen.

108. 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.

109. Es sind noch Fortschritte nötig, 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 zusätzlich Massnahmen namentlich gesetzgeberischer Natur ergreifen. Überdies sollten die Mitwirkungsmechanismen für die Fahrenden verbessert werden.