

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

Januar 2012

EINLEITUNG	3
A. Allgemeines	3
B. Aktualisierte statistische Angaben	5
I. ERSTER TEIL	8
A. Mitwirkung von Verbänden nationaler Minderheiten und von NGO bei der Umsetzung und Überwachung des Rahmenübereinkommens	8
B. Verbreitung der Ergebnisse des zweiten Überwachungszyklus	9
C. Überwachung Massnahmen	9
D. Sensibilisierung für das Rahmenübereinkommen	10
II. ZWEITER TEIL	11
A. Umsetzung der Empfehlungen im zweiten Teil der Resolution des Ministerkomitees	11
B. Nach Artikeln gegliederte Umsetzung der Kommentare im Gutachten des Beratenden Ausschusses	12
ARTIKEL 3	12
1. Persönlicher Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens	12
2. Anerkennung neuer nationaler Minderheiten?	13
3. Der interkulturelle Dialog und die Integrationspolitik	13
4. Transitplätze für ausländische Fahrende	14
ARTIKEL 4	15
1. Die Gesetzgebung zur Bekämpfung der Diskriminierung und deren Überwachung	16
2. Institutionen für die Förderung der Menschenrechte und die Bekämpfung der Diskriminierung	18
3. Diskriminierung von Fahrenden	18
ARTIKEL 5	19
1. Das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Förderung der Mehrsprachigkeit	20
2. Die Förderung der Mehrsprachigkeit und der Gebrauch des Italienischen und des Rätoromanischen im Kanton Graubünden	25
3. Die Erhaltung der Identität der Fahrenden	26
4. Der Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende	29
4.1 Überblick über die Entwicklungen seit Beginn der Überwachung der Anwendung des Rahmenübereinkommens	29
4.2 Positive Entwicklungen seit dem Ende des zweiten Überwachungszyklus	31
4.3 Die Empfehlungen	34
4.3.1 Neue gesetzliche Garantien auf Bundesebene, um die Planung und Schaffung von Standplätzen zu erleichtern und zu beschleunigen	34
4.3.2 Schaffung von mehr Anreizen finanzieller und nichtfinanzieller Art, um die Kantone zum Handeln zu bewegen	34
4.3.3 Fortsetzung der Anstrengungen zur Umnutzung von Militärarealen	34
4.3.4 Die Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit	36
4.3.5 Die Förderung des kurzzeitigen Aufstellens von Wohnwagen	36
ARTIKEL 6	37
1. Sensibilisierung für die Geschichte und Kultur der Fahrenden	38
2. Klima der Toleranz gegenüber ethnischen und ausländischen Minderheiten. Bekämpfung von Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit in politischen Äusserungen ..	41
3. Antisemitismus und Diskriminierung	43
4. Einbürgerungen	47
5. Der interreligiöse Dialog	48
ARTIKEL 9	49

1. Radio- und Fernsehprogramme in rätoromanischer Sprache	50
2. Printmedien im Kanton Graubünden.....	52
3. Medien und Fahrende.....	52
ARTIKEL 10.....	52
1. Verwendung der Sprachen, besonders des Italienischen, im Verkehr mit den Bundesbehörden	53
2. Verwendung einer Minderheitensprache im Kanton Freiburg.....	54
3. Verwendung der Sprachen im Verkehr mit den Gemeindebehörden im Kanton Graubünden	55
ARTIKEL 12.....	56
1. Die Harmonisierung des Sprachenunterrichts und die Förderung der Mehrsprachigkeit von Lehrkräften und Lernenden.....	57
2. Förderung von Sprache und Kultur der Fahrenden durch Bildungsprojekte	59
3. Schulbesuch der Kinder von Fahrenden.....	60
4. Jüdische Geschichte und Kultur in den Lehrplänen.....	61
ARTIKEL 14.....	62
1. Italienischkurse ausserhalb der Kantone Tessin und Graubünden im Rahmen des obligatorischen Unterrichts	62
2. Die Unterrichtssprache in Primarschulen und die unterrichteten Sprachen in den zweisprachigen Kantonen	64
3. Die Unterrichtssprache und die unterrichteten Sprachen im Kanton Graubünden	65
ARTIKEL 15.....	67
1. Die Vertretung von Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung	68
2. Teilnahme der nationalen Minderheiten am wirtschaftlichen Leben.....	69
3. Mitwirkungsmechanismen für Fahrende.....	70
3.1. Stärkung der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»	70
3.2. Anhörung der Fahrenden.....	71
ARTIKEL 18.....	72
1. Gesetzgebung über das Reisendengewerbe in den angrenzenden EU-Ländern...	72

EINLEITUNG

A. Allgemeines

1. Die Schweiz legt grossen Wert auf den Schutz der nationalen Minderheiten. Sie ratifizierte das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten am 21. Oktober 1998. Das Übereinkommen trat für die Schweiz am 1. Februar 1999 in Kraft. Am 16. Mai 2001 übermittelte die Schweiz ihren ersten Staatenbericht über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens; der erste Überwachungszyklus wurde mit der Resolution des Ministerkomitees vom 10. Dezember 2003 [ResCMN(2003)13] abgeschlossen. Am 31. Januar 2007 übermittelte die Schweiz ihren zweiten Staatenbericht, und daraufhin verabschiedete der Beratende Ausschuss am 29. Februar 2008 sein zweites Gutachten über die Schweiz. Die Schweiz nahm im August 2008 Stellung zu diesem Dokument. Der zweite Überwachungszyklus wurde mit der Resolution des Ministerkomitees vom 19. November 2008 [ResCMN(2008)10] abgeschlossen.

2. Die Schweiz legt hiermit **ihren dritten Staatenbericht** vor. Er wurde nach den Vorgaben der am 11. Juni 2008 vom Ministerkomitee angenommenen «Richtlinien für Staatenberichte des dritten Überwachungszyklus» ausgearbeitet. Dieser Bericht konzentriert sich auf die Fragen, die das Ministerkomitee in seiner Resolution vom 19. November 2008 und der Beratende Ausschuss in seinem Gutachten vom 29. Februar 2008 angesprochen hatten. Die Schweiz wurde nicht ersucht, einen spezifischen Fragenkatalog zu beantworten.

3. Der vorliegende dritte Bericht wurde ausgearbeitet von der Direktion für Völkerrecht (DV) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), der die für Umsetzung des Rahmenübereinkommens zuständigen Stelle. Die DV koordinierte die Beiträge der zuständigen Dienststellen der Bundesverwaltung, darunter namentlich:

- für das *Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten*: Politische Direktion, Politische Abteilung IV, Sektion Menschenrechtspolitik; Generalsekretariat, Chancengleichheit EDA;
- für das *Eidgenössische Departement des Innern*: Bundesamt für Kultur; Fachstelle für Rassismusbekämpfung; Bundesamt für Statistik;
- *Eidgenössische Kommission gegen Rassismus*;
- für das *Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement*: Bundesamt für Justiz; Bundesamt für Migration;
- für das *Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement*: Staatssekretariat für Wirtschaft;
- für das *Eidgenössische Finanzdepartement*: Eidgenössisches Personalamt;
- für das *Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation*: Bundesamt für Raumentwicklung; Bundesamt für Kommunikation;
- für das *Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport*: armasuisse Immobilien.

4. Die Kantone wurden einzeln sowie durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) konsultiert und konnten in diesem Rahmen zum Berichtsentwurf Stellung nehmen. Auch mehrere interkantonale Konferenzen¹ wurden konsultiert.

Die Gemeinden wurden ebenfalls konsultiert, und zwar durch den Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) und den Schweizerischen Städteverband (SSV).

5. Für die als nationale Minderheit anerkannte *Gemeinschaft der Fahrenden* wirkten die folgenden Verbände an der Ausarbeitung dieses Berichts mit, indem sie den Berichtsentwurf kommentierten: die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»²; der Dachverband der Fahrenden, die «Radgenossenschaft der Landstrasse»³; der Verein «Action Sinti et Jenisch

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

² Hierzu siehe den ersten Bericht der Schweiz vom April 2001, S. 45, Nr. 144; siehe auch die «Informationen zur Vervollständigung des Ersten Berichts der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten», August 2002, S. 75, Nr. 217.

³ Hierzu siehe den Ersten Bericht der Schweiz vom April 2001, S. 45, Nr. 143; siehe auch die «Informationen zur Vervollständigung des Ersten Berichts der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des

Suisses»; der Verein «Yenisch Suisse»; die Stiftung «Naschet Jenische»; die «Mission tsigane»; der Verein «Schäft qwant» («Transnationaler Verein für jenische Zusammenarbeit und Kulturaustausch»).

Die Stiftung «Roma Foundation» wurde zum Thema der Roma befragt.

Für die als nationale Minderheit anerkannte *jüdische Gemeinschaft* wurden der Israelitische Gemeindebund (SIG), die Plattform der Liberalen Juden der Schweiz (PLJS) und die Coordination Intercommunautaire contre l'Antisémitisme et la Diffamation (CICAD) konsultiert und um Stellungnahmen zum Berichtsentwurf gebeten. Der SGI und die PLJS, bei denen insgesamt 19 Gemeinden Mitglied sind und die die Mehrheit der rund 18 000 Juden in der Schweiz vertreten, haben gemeinsam Stellung genommen.

Ebenfalls konsultiert wurde der Schweizerische Rat der Religionen (SCR), Ansprechpartner der Bundesbehörden für Fragen des interreligiösen Dialoges.

Die folgenden als nationale Minderheiten anerkannten *sprachlichen Minderheiten* wurden konsultiert: die «Lia Rumantscha», «Pro Grigioni Italiano», der Verein «Helvetia Latina», die Stiftung «Forum für die Zweisprachigkeit», der Verein «Deutschfreiburgische Arbeitsgemeinschaft» (DFAG), die «Communauté romande du Pays de Fribourg» (CRPF).

6. Die im Bereich des Minderheitenschutzes tätigen NGO wurden durch die folgenden Verbände konsultiert: «humanrights.ch», die «Gesellschaft für bedrohte Völker (Schweiz)» und die «Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz».

7. Der vorliegende Bericht wurde in den drei wichtigsten Amtssprachen des Bundes – *Deutsch, Französisch und Italienisch* – publiziert. Erstmals erfolgte in Anwendung des neuen Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (siehe unten, ad Art. 5 Abs. 1) auch die Übersetzung des Berichts in die rätoromanische Sprache, dies auf Kosten der Eidgenossenschaft.

Der vorliegende Bericht kann auf der Website des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten⁴ eingesehen werden und ist damit öffentlich zugänglich. Hier werden auch die Ergebnisse der Prüfung des Berichts durch den Europarat publiziert werden. Auf diese Weise wird die öffentliche Debatte über die Situation der nationalen Minderheiten in der Schweiz gefördert.

B. Aktualisierte statistische Angaben

8. Nach dem neuen Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung vom 22. Juni 2007⁵ basiert die Volkszählung auf Registererhebungen. Die notwendigen Informationen, die den Registern nicht zu entnehmen sind, werden durch ergänzende Stichprobenerhebungen erfragt. Diese umfassen zum einen die jährliche Strukturhebung bei 200 000 Personen, die unter anderem Daten zur Sprache und zur Religionszugehörigkeit erfasst. Die ersten Ergebnisse der Strukturhebung 2010 werden im Juni 2012 vorliegen. Die kumulierten Ergebnisse der Erhebungen 2010, 2011 und 2012 sollen eine genauere und vollständigere Analyse der Daten erlauben und werden Ende 2013 vorliegen. Zum anderen umfassen die Stichprobenerhebungen auch thematische Umfragen, bei denen jeweils 10 000 bis

Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten», August 2002, S. 76, Nr. 218.

⁴ <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/eu/euroc/coeusw/coswtr.html>

⁵ SR 431.112: siehe Kopie im Anhang

40 000 Personen befragt werden (fünf Themen, abwechselnd eines pro Jahr). Auf diese Weise werden die Informationen aus den Strukturhebungen in Bereichen wie zum Beispiel Sprachen und Religionszugehörigkeit ergänzt. Die erste thematische Erhebung «Sprache, Religion und Kultur» ist für 2014 geplant, die ersten Resultate werden für Dezember 2015 erwartet. Diese Erhebung soll alle fünf Jahre stattfinden.

Was *die Sprachen* anbetrifft, so werden in der Strukturhebung nunmehr die folgenden Fragen gestellt:

- *Welches ist Ihre Hauptsprache, das heisst die Sprache, in der Sie denken und die Sie am besten beherrschen?* Personen, die in mehreren Sprachen denken und diese sehr gut beherrschen, können alle diese Sprachen angeben; diese Möglichkeit gab es bei den bisherigen eidgenössischen Volkszählungen noch nicht.
- *Welche Sprache(n) sprechen Sie üblicherweise zu Hause/mit den Angehörigen?* Es sind mehrere Angaben möglich.
- *Welche Sprache(n) sprechen Sie üblicherweise bei der Arbeit/an der Ausbildungsstätte?* Es sind mehrere Angaben möglich.

Die Möglichkeit, bei der ersten Frage mehrere Sprachen anzugeben, wird geboten, nachdem die rätoromanische Minderheit Kritik an der bisherigen Formulierung geäussert hatte. Die meisten Angehörigen dieser sprachlichen Minderheit sind zwei- oder sogar dreisprachig, und daher war die Frage nicht für sie geeignet.

Die Ergebnisse der letzten eidgenössischen Volkszählung werden im zweiten Halbjahr 2012 veröffentlicht werden. Die einschlägigen Daten werden dem Beratenden Ausschuss übermittelt, sobald sie vorliegen. Die nachstehenden letzten Ergebnisse zu Sprache und Religion stammen somit aus der eidgenössischen Volkszählung von 2000. Im Anhang befinden sich zudem zwei Publikationen, die nach der eidgenössischen Volkszählung von 2000 erschienen. Die eine befasst sich mit der Sprachenlandschaft der Schweiz und erlaubt eine Standortbestimmung zur Lage der vier Landessprachen und der Nichtlandessprachen. Die andere beschäftigt sich mit der Religionslandschaft in der Schweiz und vermittelt detaillierte Informationen zur Religionszugehörigkeit der Bevölkerung.

Wohnbevölkerung nach Hauptsprache und Religionszugehörigkeit

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

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

Quelle: Eidgenössische Volkszählung des Jahres 2000, Bundesamt für Statistik

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

	Total	Deutsch in %	Französi- sch in %	Italie- nisch in %	Räto- romanisch in %	Keine Landes- sprachen in %
Deutschsprachige Kantone						
Uri	34 777	93.5	0.2	1.3	0.1	4.8
Appenzell IR	14 618	92.9	0.2	0.9	0.1	5.9
Nidwalden	37 235	92.5	0.6	1.4	0.1	5.3
Obwalden	32 427	92.3	0.4	1.0	0.1	6.2
Appenzell AR	53 504	91.2	0.3	1.7	0.1	6.6
Schwyz	128 704	89.9	0.4	1.9	0.2	7.6
Luzern	350 504	88.9	0.6	1.9	0.1	8.5
Thurgau	228 875	88.5	0.4	2.8	0.1	8.2
Solothurn	244 341	88.3	1.0	3.1	0.1	7.5
St. Gallen	452 837	88.0	0.4	2.3	0.2	9.0
Schaffhausen	73 392	87.6	0.5	2.6	0.1	9.2
Basel-Landschaft	259 374	87.2	1.5	3.5	0.1	7.7
Aargau	547 493	87.1	0.8	3.3	0.1	8.7
Glarus	38 183	85.8	0.3	4.4	0.1	9.3
Zug	100 052	85.1	1.1	2.5	0.2	11.1
Zürich	1 247 906	83.4	1.4	4.0	0.2	11.0
Basel-Stadt	188 079	79.3	2.5	5.0	0.1	13.1
Französischsprachige Kantone						
Jura	68 224	4.4	90.0	1.8	0.0	3.8
Neuenburg	167 949	4.1	85.3	3.2	0.1	7.4
Waadt	640 657	4.7	81.8	2.9	0.0	10.5
Genf	413 673	3.9	75.8	3.7	0.1	16.6
Italienischsprachige Kantone						
Tessin	306 846	8.3	1.6	83.1	0.1	6.8
Mehrsprachige Kantone						
Bern	957 197	84.0	7.6	2.0	0.1	6.3
Graubünden	187 058	68.3	0.5	10.2	14.5	6.5
Freiburg	241 706	29.2	63.2	1.3	0.1	6.2
Wallis	272 399	28.4	62.8	2.2	0.0	6.6
Schweiz						
Total	7 288 010	63.7	20.4	6.5	0.5	9.0

Quelle: Eidgenössische Volkszählung des Jahres 2000, Bundesamt für Statistik

I. ERSTER TEIL

Praktische Massnahmen auf nationaler Ebene zwecks Umsetzung der Ergebnisse des zweiten Überwachungszyklus

A. Mitwirkung von Verbänden nationaler Minderheiten und von NGO bei der Umsetzung und Überwachung des Rahmenübereinkommens

9. Wie nachstehend unter Buchstabe C erläutert, fand *am 7. April 2011 in Bern* eine *Konferenz über die Situation der Minderheit der Fahrenden* statt, die ihre nomadische Lebensweise beibehalten haben. Diese Konferenz befasste sich insbesondere mit dem Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen. Organisiert wurde sie von der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» unter dem Patronat des Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten und des Eidgenössische Departement des Innern. Der Arbeitsgruppe, die die Konferenz organisierte, gehörte eine Vertreterin der Fahrenden im Rat der Stiftung an. Die verschiedenen Verbände der Fahrenden wurden über den Dachverband der Fahrenden, die «Radgenossenschaft der Landstrasse», zur Teilnahme an der Konferenz eingeladen. Auch Vertreterinnen und Vertreter von NGO, die sich für Minderheiten einsetzen, waren anwesend. Die Konferenz sollte eine Bestandesaufnahme der Situation im Bereich der Stand- und Durchgangsplätze vornehmen, für die fahrende Lebensweise sensibilisieren, vorbildliche Massnahmen von Kantonen präsentieren, die die Einrichtung und Verwaltung solcher Plätze erleichtern und die direkt betroffenen Akteure an einen Tisch bringen, also Vertreterinnen und Vertreter der eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden sowie der Fahrenden.

Die Konferenz brachte rund 60 Personen zu einer Debatte über das unzureichende Angebot an Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende zusammen. Sie kamen insbesondere zum Schluss, dass die Mehrheitsgesellschaft kontinuierlich über die Schweizer Fahrenden, über ihre Kultur und ihre Bedürfnisse, informiert werden muss, damit deren Situation verbessert werden kann. Die Konferenz könnte den Anstoss zu weiteren, von den Kantonen organisierten Tagungen zur Frage der Standplätze und des spontanen Halts geben. Auch die Möglichkeit eines Workshops wurde angesprochen, der sich mit der indirekten Diskriminierung von Fahrenden auseinandersetzt, die an der nomadischen Lebensweise festhalten.

10. *Am 2. März 2011* fand *in Bern* ein von der Sektion Menschenrechte der DV/EDA organisiertes *Treffen mit den verschiedenen NGO* statt, welche sich mit Fragen befassen, die in den Zuständigkeitsbereich der Sektion fallen. An dieser Tagung wurden namentlich die Aktivitäten im Zusammenhang mit der Umsetzung und Überwachung des Rahmenübereinkommens vorgestellt.

11. Die Kantone sind bei der Förderung der Rechte nationaler Minderheiten ebenfalls aktiv und arbeiten mit den betreffenden Organisationen zusammen. Der *Kanton Solothurn* beispielsweise organisiert seit 2008 jedes Jahr eine Woche der Religionen, an der auch die jüdische Gemeinschaft beteiligt ist.

B. Verbreitung der Ergebnisse des zweiten Überwachungszyklus

12. Das *Gutachten über die Schweiz*, das der Beratende Ausschuss des Rahmenübereinkommens am 29. Februar 2008 in französischer und englischer Fassung verabschiedet hatte, wurde auf Veranlassung des Bundes ins Deutsche und Italienische übersetzt. Die im August 2008 veröffentlichte *Stellungnahme der Schweiz zu diesem Gutachten* wurde in den drei Amtssprachen des Bundes, Deutsch, Französisch und Italienisch, verfasst. Alle diese Dokumente wurden auf der Website des EDA veröffentlicht, sobald die Stellungnahme der Schweiz an den Europarat übermittelt worden war. In Schreiben an die Bundesämter, die Kantone und die interkantonalen Konferenzen, die Verbände der Fahrenden, die Sprachvereine, den Israelitischen Gemeindebund sowie die NGO, die am Verfahren im zweiten Überwachungszyklus teilgenommen hatten, wurde im September 2008 ausdrücklich auf die Veröffentlichung im Internet hingewiesen.

13. *Die Resolution des Ministerkomitees* vom 19. November 2008 zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens durch die Schweiz wurde auf Veranlassung des Bundes ins Deutsche und Italienische übersetzt. Sie wurde in diesen beiden Sprachen sowie in Französisch und Englisch auf der Website des EDA veröffentlicht.

Im Dezember 2008 erhielten die zuständigen Bundesämter sowie alle Kantone und die Schweizerischen Konferenzen der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren (BPUK) ein Schreiben in ihrer jeweiligen Amtssprache, in dem sie auf die Resolution aufmerksam gemacht wurden. Die Kantone wurden ersucht, die Probleme und Empfehlungen, die ihre Zuständigkeitsbereiche betreffen, zur Kenntnis zu nehmen und ihrerseits die Gemeinden, die Vertreterinnen und Vertreter von Minderheiten und die Einrichtungen, die sich auf ihrem Gebiet für den Schutz von Minderheiten einsetzen, darüber zu unterrichten. Zudem wurden im Dezember 2008 Schreiben an den Israelitischen Gemeindebund, an die Sprachvereine, an die Verbände der Fahrenden und an die NGO geschickt, in denen sie in ihrer jeweiligen Korrespondenzsprache über die Resolution und ihre Veröffentlichung im Internet informiert wurden. Bei dieser Gelegenheit wurden sie überdies auf die Kommentare aufmerksam gemacht, die der Beratende Ausschuss zu folgenden Themen verabschiedet hatte: 1. Wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, 2. Bildung im Hinblick auf das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten.

C. Überwachung Massnahmen

14. Der *Beratende Ausschuss* wurde *regelmässig* über die Situation der nationalen Minderheiten *informiert*, und zwar an den *Sitzungen des Expertenausschusses für den Schutz nationaler Minderheiten (DH-MIN)*, an denen die Schweiz immer aktiv teilnahm. Ferner wurde *im Januar 2010 ein Schreiben an den Vorsitzenden des Beratenden Ausschusses gesandt*, in dem Folgendes mitgeteilt wurde:

”

- 1.) Am 1. Juli 2009 beschloss die Schweizer Regierung (Bundesrat) die Realisierung eines Pilotprojekts für ein *Kompetenzzentrum*, das gemeinsam mit den Kantonen und der Privatwirtschaft *Dienstleistungen im Bereich der Menschenrechte anbietet*. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten sowie andere interessierte eidgenössische Departemente werden nach einem Ausschreibungsverfahren bei ausgewählten Hochschulinstitutionen entsprechende Leistungen beziehen können. Auch Kantone, Gemeinden und der Privatsektor können diese Dienstleistungen in Anspruch nehmen.

- 2.) Am 1. Januar 2010 trat das *neue Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften* in Kraft.
- 3.) Aufgrund eines Gutachtens, das derzeit ausgearbeitet wird, soll *ein Seminar über die Minderheit der nomadisch lebenden Fahrenden und über den Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen* organisiert werden. Das Seminar soll die Daten in diesem Bereich aktualisieren und die künftigen Entwicklungen sowie den Bedarf evaluieren.
- 4.) Die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» hat überdies die Absicht, in Zusammenarbeit mit den Schulbehörden Lehrmittel zur Kultur und Geschichte der Fahrenden zu entwickeln. Mithilfe der Lehrmittel sollen die kulturelle Vielfalt auf allen Unterrichtsstufen gefördert und Vorurteile möglichst früh abgebaut werden. Die Stiftung bereitet derzeit noch ein weiteres Projekt vor: Eine virtuelle Ausstellung im Internet soll einen Überblick über die Kultur und die Geschichte der Fahrenden geben.“

15. Wie bereits erwähnt, fand am 7. April 2011 in Bern eine *Konferenz über die Situation der Minderheit der Fahrenden statt, die ihre nomadische Lebensweise beibehalten haben*. Diese Konferenz befasste sich insbesondere mit dem Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen. Sie wurde im Rahmen der Überwachung der Umsetzung des Rahmenübereinkommens durch die Schweiz organisiert. Sie sollte für das Rahmenübereinkommen und seine Umsetzung in der Schweiz sensibilisieren, und zwar insbesondere im Hinblick auf die Situation der nationalen Minderheit der Fahrenden. Experten des Beratenden Ausschusses und des Sekretariats des Rahmenübereinkommens hielten Vorträge über das Rahmenübereinkommen und die aus dem Übereinkommen entstehenden Pflichten der Schweiz gegenüber den Fahrenden sowie über die Empfehlungen des Ministerkomitees und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Wohnverhältnissen und Standplätzen der Roma und der Fahrenden. Die «Strassburger Erklärung zur Lage der Roma» vom 20. Oktober 2010 und die in der Erklärung genannten Massnahmen wurden ebenfalls vorgestellt, darunter auch das Ausbildungsprogramm für Mediatoren, die zur Entwicklung eines Dialogs zwischen Fahrenden und Behörden beitragen sollen, der von gegenseitigem Verständnis und von Toleranz geprägt ist.

D. Sensibilisierung für das Rahmenübereinkommen

16. Unter den Massnahmen, die das Rahmenübereinkommen bekannter machen sollen, sei neben der Berner Konferenz vom 7. April 2011 über die Situation der Fahrenden auch ein *Seminar* erwähnt, das vom 29. bis 30. April 2010 in Zürich stattfand. Es stand unter dem Thema «*From Minority Protection towards Managing Diversity*» und wurde unter der Schirmherrschaft des Schweizer Vorsitzes des Europarats (2009/2010) von der Stiftung Convivenza, dem Schweizerischen Institut für Auslandsforschung und vom Europa Institut an der Universität Zürich organisiert. Das Seminar bot namentlich Gelegenheit, auf die Bedeutung der regionalen Standards für Minderheitenschutz des Rahmenübereinkommens hinzuweisen.

II. ZWEITER TEIL

Massnahmen zur besseren Umsetzung des Rahmenübereinkommens

A. Umsetzung der Empfehlungen im zweiten Teil der Resolution des Ministerkomitees

17. In seiner Resolution vom 19. November 2008 verabschiedete das Ministerkomitee die folgenden Empfehlungen an die Schweiz, mit denen die Umsetzung des Rahmenübereinkommens weiter verbessert werden könnte:

«- 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.».

18. Grundlage der Empfehlungen des Ministerkomitees im Hinblick auf die Schweiz ist das Gutachten des Beratenden Ausschusses vom 29. Februar 2008. Um Wiederholungen zu vermeiden, werden die zwecks Umsetzung der Empfehlungen initiierten oder geplanten politischen Regelungen und Massnahmen nachstehend in Kapitel B vorgestellt. Dieses

Kapitel analysiert artikelweise die detaillierten Empfehlungen im Gutachten des Beratenden Ausschusses. Wurde eine Empfehlung des Beratenden Ausschusses vom Ministerkomitee übernommen, wird dies ausdrücklich vermerkt.

B. Nach Artikeln gegliederte Umsetzung der Kommentare im Gutachten des Beratenden Ausschusses

ARTIKEL 3

1. *Jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, hat das Recht, frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht; aus dieser Entscheidung oder der Ausübung der mit dieser Entscheidung verbundenen Rechte dürfen ihr keine Nachteile erwachsen.*
2. *Angehörige nationaler Minderheiten können die Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, einzeln sowie in Gemeinschaft mit anderen ausüben und geniessen.*

Im Zusammenhang mit den **sprachlichen Minderheiten** spricht der Beratende Ausschuss zunächst die folgende Empfehlung aus: «Die Behörden sollten ihre Bemühungen fortsetzen, die Bedürfnisse der Angehörigen sprachlicher Minderheiten auch ausserhalb ihrer traditionell angestammten Gebiete zu erfüllen. Dabei werden sie gebeten, der Situation der italienisch- und rätoromanischsprachigen Personen in den grossen Städten, namentlich im Bildungsbereich, mehr Aufmerksamkeit zu schenken.» Dieser Punkt wurde als fünfte Empfehlung des Ministerkomitees teilweise in die Resolution vom 19. November 2008 aufgenommen.

Da diese Empfehlung vor allem den Unterricht der Minderheitensprachen betrifft, wird sie zusammen mit den Bemerkungen zu **Artikel 14** (Kap. 1) behandelt.

Im Zusammenhang mit der **Schweizer Staatsangehörigkeit als Voraussetzung** für den Status als nationale Minderheit spricht der Beratende Ausschuss folgende Empfehlung aus: «Die Behörden könnten den Dialog mit Angehörigen von Gruppen, die von der Schweizer Erklärung nicht erfasst werden, intensivieren. Der Beratende Ausschuss weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Vertragsparteien die gegenseitige Achtung und das gegenseitige Verständnis sowie die Zusammenarbeit zwischen allen in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen fördern müssen.»

Im Zusammenhang mit den **spezifischen Bedürfnisse der ausländischen Fahrenden** empfiehlt der Beratende Ausschuss: «Die Behörden sollten in Gesetzgebung, Politik und Praxis einen noch offeneren Ansatz verfolgen, was das Kriterium der Staatsbürgerschaft betrifft, insbesondere bei der Prüfung von Problemen der Fahrenden.»

Diese zwei Empfehlungen wurden in der Resolution des Ministerkomitees vom 19. November 2008 nicht übernommen.

1. Persönlicher Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens

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

«In der Schweiz (sind) nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens die Gruppen von Personen, die dem Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons zahlenmässig unterlegen sind, die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, seit langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz pflegen und von dem Willen beseelt sind, zusammen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache.»

In der Praxis wird das Rahmenübereinkommen heute in der Schweiz entsprechend dem Wortlaut der auslegenden Erklärung auf die sprachlichen Minderheiten angewandt, d.h. auf die französisch-, italienisch- und romanischsprachigen Minderheiten. Darüber hinaus umfasst der Schutz, soweit die geprüften Fragen in die Zuständigkeit der Kantone fallen, die Angehörigen der deutschsprachigen Minderheit in den Kantonen Freiburg und Wallis bzw. der französischsprachigen Minderheit im Kanton Bern. Der Schutz des Rahmenübereinkommens gilt auch für die Fahrenen sowie für die jüdische Gemeinschaft.

2. Anerkennung neuer nationaler Minderheiten?

20. Der erste und der zweite Überwachungszyklus des Rahmenübereinkommens führten nicht zur Anerkennung neuer nationaler Minderheiten. Dennoch ist diese Frage regelmässig zu prüfen. Im Rahmen der technischen Konsultation, die im Hinblick auf diesen Bericht durchgeführt wurde, wurden die Kantone und die Gemeinden angefragt, ob sie unter Berücksichtigung der Kriterien in der auslegenden Erklärung der Schweiz der Meinung seien, dass noch weitere sprachliche, kulturelle oder religiöse Gemeinschaften in der Schweiz als nationale Minderheiten anerkannt werden sollten.

Die Kantone, die sich zu dieser Frage äusserten, waren der Meinung, dass angesichts der Kriterien der auslegenden Erklärung die Anerkennung einer weiteren Gemeinschaft als nationale Minderheit nicht gerechtfertigt sei oder dass angesichts der Lage in ihrem Kantonsgebiet keine weitere Gemeinschaft die Kriterien erfülle.

Der Kanton Waadt hielt fest, dass angesichts ihrer Stellung und der von ihr ausgelösten Debatten vielleicht die *muslimische Gemeinschaft in der Schweiz* einen ähnlichen Status wie die jüdische Gemeinschaft beanspruchen könnte.

3. Der interkulturelle Dialog und die Integrationspolitik

21. Die Schweiz widmet migrations- und integrationspolitischen Fragen und der Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung besondere Aufmerksamkeit. Die Ziele der Schweizer Integrationspolitik wurden nun erstmals rechtlich verankert, und zwar in den Artikeln 53 ff. des neuen Ausländergesetzes (AuG)⁶, das am 1. Januar 2008 in Kraft trat, und in Artikel 2 der revidierten Integrationsverordnung (VIntA)⁷, die am gleichen Tag in Kraft trat. Zur Umsetzung dieser Politik hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) ein «Schwerpunkteprogramm 2008–2011» aufgestellt. Das Schwerpunkteprogramm des Bundes sieht finanzielle Beiträge in Höhe von rund 16,5 Millionen Franken (Budget 2010) (Art. 55 AuG) speziell für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vor. Das EJPD legt für jede Legislaturperiode den thematischen Rahmen für die Massnahmen fest, die gefördert werden sollen. Die Schwerpunkte des Programms 2008–2011 sind: 1. Sprache und Bildung;

⁶ SR 142.20: siehe Kopie im Anhang

⁷ SR 142.205: siehe Kopie im Anhang

2. Schaffung von Kompetenzzentren für Integration und Unterstützung von Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzerinnen und Übersetzer; 3. Entwicklung von Modellvorhaben. Die Bemühungen in den Regelstrukturen werden zudem durch eine gezielte Integrationsförderung *ergänzt*. Sie soll zum einen die Qualitätssicherung der Integrationsförderung in den Regelstrukturen stärken, und zwar durch fachliche Beratung, Gutachten und Projektbegleitung (z.B. interkulturelle Übersetzung in schwierigen Situationen vor allem im Gesundheitsbereich, oder Weiterbildung von Fachkräften im Umgang mit bestimmten Zielgruppen). Zum anderen soll sie Lücken schliessen, namentlich in Fällen, in denen die Voraussetzungen für den Zugang zu den Regelstrukturen nicht erfüllt sind (z.B. Sprachförderung und berufliche Integration für bestimmte Personengruppen wie etwa Flüchtlinge, spät nachgezogene Jugendliche oder Eltern in der Kindererziehung) oder in denen sie die Regelstrukturen für eine kleine Gruppe mit spezifischen Anforderungen sinnvoll ergänzt (z.B. Massnahmen für traumatisierte Personen aus dem Asylbereich).⁸

Ziel der Integrationspolitik ist es, Migrantinnen und Migranten die Möglichkeit zu bieten, in gleichem Masse wie Schweizerinnen und Schweizer am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben des Landes teilzunehmen. Integration ist messbar: Zugewanderte sind integriert, wenn ihre statistischen Daten in den Bereichen Bildung, Arbeit, Gesundheit, Wohnen und Kriminalität den Daten der Schweizer Bevölkerung ähnlich sind. Allerdings kann Chancengleichheit durch direkte oder indirekte Diskriminierung eingeschränkt werden. Integrationsförderung, die darauf abzielt, Migrantinnen und Migranten in ihrer Eigenverantwortung und bei der Entwicklung ihrer Fähigkeiten zu unterstützen, muss mit einer Politik zur Bekämpfung von Diskriminierungen einhergehen. Die Nutzung des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Potenzials der Migrantinnen und Migranten setzt nach Auffassung der Schweizer Regierung voraus, dass die Aufnahmebereitschaft der Mehrheitsgesellschaft verbessert, die gegenseitigen Ängste und Vorurteile gezielt angegangen, der chancengleiche Zugang gewährleistet und diskriminierende Schranken systematisch bekämpft und abgebaut werden.

Bund und Kantone beabsichtigen, die Integration zu fördern, indem sie gemeinsame Ziele festlegen und zusätzliche Finanzmittel in Höhe von bis zu 40 Millionen Franken bereitstellen. Der mit den wichtigsten Partnern geführte Integrationsdialog soll verstärkt werden. Der Bundesrat hat daher Ende November 2011 eine entsprechende Vernehmlassung zur Teilrevision des Ausländergesetzes sowie fünf anderer Bundesgesetze eröffnet. Die geplanten Anpassungen bilden einen grundlegenden Teil des vom Bundesrat verabschiedeten Integrationsplans.

4. Transitplätze für ausländische Fahrende⁹

22. Die ausländischen Fahrenden, die im Sommer durch die Schweiz reisen, sind in der Regel Roma oder Sinti und stammen mehrheitlich aus Frankreich, Deutschland, Italien oder Spanien. Sie reisen traditionellerweise in grossen Verbänden mit mehreren Dutzend Wohnwagen. Wegen des Mangels an grossen Transitplätzen kommt es immer wieder vor, dass einzelne Gruppen ausländischer Fahrender ohne Bewilligung auf Grundstücken halten,

⁸ Zu beachten ist, dass diese Massnahmen nur für die ausländische Bevölkerung gelten und nicht nationale Minderheiten betreffen. Zudem werden sie je nach Herkunft – EU/EFTA und aus Ländern ausserhalb Europas – unterschiedlich gehandhabt.

⁹ Siehe im Anhang die Kopie des Berichts «Fahrende und Raumplanung – Standbericht 2010», S. 35–36, 45, 49.

In der deutschen Terminologie wird unterschieden zwischen «Transitplätzen» für ausländische Fahrende und «Durchgangsplätzen» für Schweizer Fahrende, während die französische und italienische Terminologie keinen Unterschied macht.

die dafür nicht vorgesehen sind. Dies führt zwangsläufig zu Konflikten mit der lokalen Bevölkerung, vor allem wegen der Abfallentsorgung. Schätzungen zufolge braucht es für ausländische Fahrende zehn grosse Transitplätze. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die ausländischen Fahrenden nach dem 2006 erschienenen Gutachten «Fahrende und Raumplanung» (S. 41 ff.) im Jahre 2005 lediglich 20 der damals bestehenden 45 Durchgangsplätze nutzten, die jedoch den Bedürfnissen ausländischer Fahrenden nicht gerecht werden; denn ausländische Fahrende reisen in so grossen Gruppen, dass 2 bis 3 bestehende Durchgangsplätze nötig wären, um einer Gruppe ausländischer Fahrenden ausreichenden Platz zu bieten¹⁰. Die Einrichtung geeigneter Plätze, die von ausländischen Fahrenden benutzt werden könnten, hat daher in manchen Kantonen längs der grossen Transitachsen Priorität. Im Kanton Aargau beispielweise ist bereits im Jahr 2004 ein speziell auf die Bedürfnisse ausländischer Fahrender ausgerichteter Transitplatz in der Gemeinde Kaiseraugst unmittelbar neben der Autobahn A3 und dem Rheinübergang in Betrieb genommen worden. Der Kanton St. Gallen ist in seinem Richtplan und seinem Konzept für Plätze für Fahrende auf dieses Thema eingegangen. Der Kanton Freiburg wird auf dem Gebiet der Gemeinde Sâles an der Autobahn A12 neben einer Raststätte einen Transitplatz für ausländische Fahrende einrichten. Dieses ungewöhnliche Projekt erforderte eine Bewilligung des Bundesrates (11. März 2011), da der Zugang zu dem Platz ausschliesslich von der Autobahn aus möglich ist. Der Transitplatz wird in Zusammenarbeit zwischen dem Bund und dem Kanton Freiburg erstellt. Das Bundesamt für Strassen wird das Grundstück von einer Privatperson erwerben und sodann erschliessen. Im Kanton Graubünden gibt es in Domat/Ems einen Transitplatz, der ausschliesslich ausländischen Fahrenden vorbehalten ist. Im Kanton Bern wird das Thema Transitplätze für ausländische Fahrende im kantonalen Richtplan und in dem vom Regierungsrat im Juni 2011 verabschiedeten Konzept «Stand-, Durchgangs- und Transitplätze für Fahrende im Kanton Bern» angegangen. Zurzeit erfolgt im Rahmen eines Pilotprojekts eine Standortevaluation für die Schaffung eines Transitplatzes, eines Durchgangsplatzes explizit für ausländische Fahrende, entlang der A1. Der Kanton Tessin ist eine von ausländischen Fahrenden stark frequentierte Durchgangszone. Er sucht daher aktiv nach Lösungen, um Transitplätze für sie zu schaffen. Die Kantonsregierung hat dem Departement für Institutionen einen entsprechenden Auftrag erteilt.

ARTIKEL 4

- 1. Die Vertragsparteien verpflichten sich, jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf gleichen Schutz durch das Gesetz zu gewährleisten. In dieser Hinsicht ist jede Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verboten.*
- 2. Die Vertragsparteien verpflichten sich, erforderlichenfalls angemessene Massnahmen zu ergreifen, um in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens die vollständige und tatsächliche Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit zu fördern. In dieser Hinsicht berücksichtigen sie in gebührender Weise die besonderen Bedingungen der Angehörigen nationaler Minderheiten.*
- 3. Die in Übereinstimmung mit Absatz 2 ergriffenen Massnahmen werden nicht als Diskriminierung angesehen.*

¹⁰

http://www.bak.admin.ch/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00507/00512/00566/00569/index.html?lang=de

Der Beratende Ausschuss empfiehlt zunächst: «Die Behörden sollten auch weiterhin mit allem Nachdruck Rassendiskriminierung mit geeigneten strafrechtlichen Bestimmungen bekämpfen und die Antidiskriminierungsbestimmungen in den wichtigen Bereichen Wohnen, Erwerbstätigkeit, Zugang zu öffentlichen Räumen und Bereitstellung von Dienstleistungen weiter entwickeln. Zudem sollte die Schweiz gezieltere Massnahmen zur Überwachung der Entwicklungen in diesen Bereichen vorsehen.» Dieser Punkt wurde als erste Empfehlung des Ministerkomitees in die Resolution vom 19. November 2008 aufgenommen.

Der Beratende Ausschuss empfiehlt zudem: «Die Schweiz sollte die Tendenz zur Schwächung der Instrumente und Institutionen zum Schutz der Menschenrechte und zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung einer kritischen Prüfung unterziehen und unterschiedene Anstrengungen unternehmen, um den Schutz der Menschenrechte und die Bekämpfung der Rassendiskriminierung, namentlich durch die Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtsinstanz, zu verstärken.»

Schliesslich empfiehlt der Beratende Ausschuss: «Bei der Ausarbeitung konkreter Massnahmen ist stärkeres Engagement erforderlich, um die anhaltende Diskriminierung der Fahrenden, namentlich in Bezug auf ihre Wohnverhältnisse, abzubauen, die durch ihre halbnomadische Lebensweise bedingt sind.»

1. Die Gesetzgebung zur Bekämpfung der Diskriminierung und deren Überwachung

23. Die Schweizer Regierung vertritt grundsätzlich den Standpunkt, dass das geltende Recht konsequent umgesetzt werden muss. Die Bundesverfassung verbietet jede Art von Diskriminierung und schützt die Glaubens-, die Gewissens- und die Sprachenfreiheit. Alle Verwaltungsstellen sind an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu deren Verwirklichung beitragen. Neben der Rassismusstrafnorm (Art. 261bis StGB) gibt es zahlreiche verfassungsrechtliche, privatrechtliche, strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Bestimmungen, die es ermöglichen, sich gegen Diskriminierung zu wehren. Hierbei kann man sich beispielsweise auf den Grundsatz von Treu und Glauben und den Grundsatz des Persönlichkeitsschutzes stützen, die im Schweizerischen Zivilgesetzbuch verankert sind, oder auch auf das Verbot unzulässiger, sittenwidriger oder gegen die öffentliche Ordnung verstossender Verträge im Obligationenrecht. Wie der Bundesrat schon mehrmals erklärt hat, ist er daher der Auffassung, dass die bestehenden gesetzlichen Grundlagen derzeit einen ausreichenden Schutz gegen Diskriminierung bieten. Allerdings ist ihm bewusst, dass nur wenige Gerichtsverfahren wegen Diskriminierung angestrengt werden. Der Rechtsweg erscheint manchen Betroffenen wenig attraktiv, weil die Kosten im Vergleich zum relativen Nutzen eines Erfolgs recht hoch sind. Unsicherheit und Angst sowie die mit einem Prozess verbundenen Risiken halten Diskriminierungsopfer oftmals davon ab, den Rechtsweg zu beschreiten. Nach Auffassung der Schweizer Regierung könnte das geltende Recht häufiger angewandt werden, wenn die breite Öffentlichkeit – also sowohl die potenziellen Opfer von Diskriminierung als auch die Gesellschaft insgesamt – besser informiert wäre. Daher will der Bundesrat gesamtheitlich und koordiniert auf das Thema Integration und Bekämpfung der Diskriminierung eingehen. Im Rahmen der Integrationsförderung setzt sich der Staat für den Abbau von Defiziten und Diskriminierungen in den Bereichen Sprache, Bildung und Information ein. Der Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes von 2010 (der sogenannte Bericht Schiesser) schlägt eine Reihe von Massnahmen vor, die zurzeit mit den Kantonen erörtert werden. Das *Bundesamt für Migration (BFM)* lancierte bei den kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen eine Ausschreibung zur Entwicklung kantonaler Integrationsprogramme und begleitender Massnahmen. Der Bund schlägt namentlich die folgenden Massnahmen vor:

- In allen Kantonen wird den betroffenen Personen kompetente Beratung zum rechtlichen Schutz vor Diskriminierung und zum Verfahren angeboten.
- Es werden niederschwellige, kooperativ ausgerichtete Streitbeilegungsmechanismen gefördert.
- Neuzuzüger aus dem Ausland werden zum Beispiel bei Erstinformationsgesprächen oder auf anderem Wege über die bestehenden Möglichkeiten informiert, sich gegen Diskriminierung zu wehren.
- Die Fachstellen Integration bemühen sich in Zusammenarbeit mit den Regelstrukturen, Strukturen oder Prozesse, die indirekt diskriminierend wirken, zu erkennen und abzubauen.

24. Zur Umsetzung der Strategie der Schweizer Regierung bietet die *Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)* folgende Kurse und Unterlagen an:

- den «Rechtsratgeber Rassistische Diskriminierung», der praktische Ratschläge enthält und zeigt, wann und wie mit Rechtsmitteln gegen Diskriminierung vorgegangen werden kann
- einen Weiterbildungskurs (in deutscher oder französischer Sprache), der überall in der Schweiz organisiert und den Bedürfnissen der Zielgruppe angepasst werden kann
- die Broschüre «Was tun gegen Rassismus? Erfahrungen und Empfehlungen für Projekte», die anhand konkreter Beispiele erläutert, wie ein antirassistisches Projekt entwickelt und durchgeführt werden kann. Die dazugehörige DVD stellt in Form von Kurzfilmen eine Reihe von Erfahrungen vor, die im Rahmen von Projekten gemacht wurden.

25. Die *ausserparlamentarische Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)*, ein unabhängiges nationales Gremium, zieht ein kohärentes Antidiskriminierungsgesetz vor, das auch die nationalen Minderheiten einbezieht. Sie stützt ihre Argumentation auf die Tatsache, dass die einschlägigen Normen zum Teil verstreut sind und sich damit die Rechtslage als unübersichtlich erweist. Dazu kommt, dass die Kosten im Vergleich zu den Erfolgsaussichten im Einzelfall unverhältnismässig hoch erscheinen können. Insbesondere ist der Schutz vor Diskriminierung unter Privaten nach Meinung der EKR zu wenig ausgebildet. 2010 veröffentlichte die EKR einen Bericht mit dem Titel «Recht gegen rassistische Diskriminierung», in dem sie Massnahmen zur Stärkung der Schweizer Rechtsordnung im Bereich Diskriminierungsschutz vorschlägt.

26. Was die Überwachung der Häufigkeit gemeldeter diskriminierender Handlungen anbetrifft, so ist auf das «Beratungsnetz für Rassismuspfer» hinzuweisen, das vom Verein «humanrights.ch» und der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus geleitet und von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung unterstützt wird. Das Beratungsnetz erfasst seit 2008 alle rassistischen Handlungen und trägt zur landesweiten Überwachung der Rassismusbekämpfung bei. An diesen Tätigkeiten beteiligen sich sieben Beratungsstellen sowie die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, zu deren Aufgaben auch die Beratung von Privatpersonen gehört. Es ist geplant, dass sich auch andere Zentren dem Beratungsnetz anschliessen. Die beteiligten Beratungszentren erfassen die von ihnen behandelten Fälle in einer gemeinsamen Datenbank (DoSyRa). Der dritte Bericht des Beratungsnetzes (Bericht 2010) wurde im Juni 2011¹¹ veröffentlicht.

¹¹ Siehe <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00139/index.html?lang=de>. Siehe Kopie des Berichts im Anhang.

27. Im Zusammenhang mit den Daten zu rassistischen Handlungen ist zu erwähnen, dass bei der laufenden eidgenössischen Volkszählung im Rahmen der thematischen Umfrage «Sprache, Religion und Kultur» (siehe Punkt 8) auch Diskriminierungserfahrungen angesprochen werden sollen. Die erste Fassung des Fragebogens wird im September 2012 ausgearbeitet.

2. Institutionen für die Förderung der Menschenrechte und die Bekämpfung der Diskriminierung

28. Am 1. Juli 2009 beschloss der Bundesrat, gemeinsam mit den Kantonen und der Privatwirtschaft, die Lancierung des auf fünf Jahre angelegten Pilotprojekts zur «*Beschaffung von Dienstleistungen bei einem universitären Kompetenzzentrum im Bereich Menschenrechte*». Das EDA schrieb das Projekt in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement am 10. Dezember 2010 aus, den Zuschlag erhielt das **Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte** (SKMR). Das Zentrum wurde am 6. Mai 2011 eröffnet. Es hat die Aufgabe, die nationalen Kapazitäten zur Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich der Menschenrechte zu stärken, indem es Informationen, Beratung, Instrumente und Plattformen für den Austausch unter den einschlägigen Akteuren bereitstellt. Das Zentrum ist ein gemeinsames Projekt der Universitäten Bern, Freiburg, Neuenburg und Zürich in Zusammenarbeit mit dem Universitäts-Institut Kurt Bösch (Rechte des Kindes), dem Zentrum für Menschenrechtsbildung der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz und dem Verein «humanrights.ch». Das SKMR verfügt über spezielle Kompetenzen in sechs Themenbereichen, die jeweils von einer Hochschuleinrichtung geleitet werden: Migration, Polizei und Justiz, Geschlechterpolitik, Kinder- und Jugendpolitik, institutionelle Fragen sowie Menschenrechte und Wirtschaft. Für die zentrale Koordination ist die Universität Bern verantwortlich. Ein Beirat, in dem die wichtigsten Beteiligten vertreten sind, begleitet die Tätigkeiten des Zentrums. Das Zentrum arbeitet auf vertraglicher Basis und kooperiert intensiv mit den einschlägigen Akteuren. Es wird Dienstleistungen zur Verfügung stellen, die von Behörden, zivilgesellschaftlichen Gruppen oder der Privatwirtschaft in Auftrag gegeben worden sind. Es befasst sich nicht mit konkreten Einzelfällen. Der Bund stellt dem Zentrum für eine fünfjährige Versuchsphase einen Grundbeitrag von jährlich einer Million Franken zur Verfügung. Nach vier Jahren wird das Zentrum evaluiert, damit der Bundesrat über die Zukunft dieses Pilotprojekts befinden kann.

Die Kantone entwickeln überdies Einrichtungen, die die Bevölkerung und die kantonale Verwaltung für die Einhaltung der Menschenrechte sensibilisieren. So hat der *Kanton Genf* 2008 ein kantonales Menschenrechtsbüro geschaffen.

3. Diskriminierung von Fahrenden

29. *Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)* hat Kenntnis von behördlichen Massnahmen, die zu einer indirekten Diskriminierung von Fahrenden führen können, so etwa die wöchentliche Auszahlung von Sozialhilfe direkt am Schalter in der Wohnsitzgemeinde, was ein Fahren in der Schweiz sozusagen verunmöglicht. Sie hat in Absprache mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) dazu erste Sensibilisierungsschritte unternommen. Angestrebt wird eine Empfehlung der SKOS zur fahrenden Lebensweise.

Die EKR weist darauf hin, dass im Schulbereich für Kinder, die den Sommer über mit der Familie auf Fahrt sind, noch nicht überall ein gleichwertiger Schulabschluss realisiert werden konnte, obwohl es in den meisten Kantonen und Gemeinden viele entsprechende Bemühungen gibt (siehe auch die Ausführungen zu Art. 12, Kap. 3).

ARTIKEL 5

1. *Die Vertragsparteien verpflichten sich, die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, nämlich ihre Religion, ihre Sprache, ihre Traditionen und ihr kulturelles Erbe, zu bewahren.*
2. *Unbeschadet der Massnahmen, die im Rahmen ihrer allgemeinen Integrationspolitik getroffen werden, sehen die Vertragsparteien von Zielsetzungen oder Praktiken ab, die auf die Assimilierung von Angehörigen nationaler Minderheiten gegen deren Willen gerichtet sind, und schützen diese Personen vor jeder auf eine solche Assimilierung gerichteten Massnahme.*

Im Zusammenhang mit **sprachlichen Minderheiten** spricht der Beratende Ausschuss die folgenden zwei Empfehlungen aus: «*Es sollten besondere Anstrengungen unternommen werden, um die vollständige Umsetzung des neuen Sprachengesetzes des Bundes sicherzustellen und die dadurch entstandenen neuen Möglichkeiten für eine intensivere Förderung der Mehrsprachigkeit sowie der Verständigung und des Austauschs zwischen den Sprachgemeinschaften zu nutzen.*» Dieser Punkt wurde als zweite Empfehlung des Ministerkomitees in die Resolution vom 19. November 2008 aufgenommen.

«*Die Behörden des Kantons Graubünden sollten sich auch weiterhin für eine verstärkte schriftliche und mündliche Verwendung des Italienischen und des Rätoromanischen in der Öffentlichkeit, in der Verwaltung und in der Justiz einsetzen, um die gesetzlich vorgeschriebene Gleichstellung dieser Sprachen mit dem Deutschen zu gewährleisten.*» Dieser Punkt wurde als vierte Empfehlung des Ministerkomitees in die Resolution vom 19. November 2008 aufgenommen.

Im Zusammenhang mit der **Erhaltung der Identität der Fahrenden** spricht der Beratende Ausschuss folgende drei Empfehlungen aus: «*Die Behörden sollten den Fahrenden verstärkt helfen, ihre Kultur und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität zu pflegen und weiterzuentwickeln. In diesem Sinne sollten neue und umfassendere gesetzliche Garantien ausgearbeitet werden, um die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen zu verbessern.*»

«*Der Beratende Ausschuss ersucht die Behörden eindringlich, die derzeit begrenzten Finanzhilfen, die den wichtigsten Kulturförderungseinrichtungen der Fahrenden von der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, zu erhöhen.*»

«*Es gilt nun, die Umsetzung der Vorschläge, die im Regierungsbericht von 2006 enthalten sind, gebührend voranzutreiben und ein Überwachungsverfahren einzurichten, das effizient, partizipativ, transparent und den Fahrenden selbst zugänglich ist.*»

Im Zusammenhang mit dem **Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen** spricht der Beratende Ausschuss folgende drei Empfehlungen aus: «*Der Beratende Ausschuss ermuntert die Behörden, auf Bundesebene neue gesetzliche Garantien zu einführen, um die Planung und Schaffung von Standplätzen zu erleichtern und zu beschleunigen. Der Bund sollte mehr Anreize finanzieller und nichtfinanzieller Art schaffen, um die Kantone zum Handeln zu bewegen; eine mögliche Massnahme wären vermehrte Anstrengungen zur Umnutzung von*

Militärarealen, um in Zusammenarbeit mit der Stiftung Stand- und Durchgangsplätze zu schaffen.»

«Die kantonalen Raumplanungs- und Baugesetze sowie die kommunalen Polizeireglemente sollten revidiert werden, um das kurzzeitige Aufstellen von Wohnwagen von Fahrenden auf privatem und öffentlichem Grund zu erleichtern.»

«Von der Planung bis zum Betrieb der Stand- und Durchgangsplätze braucht es eine stärkere interkantonale Zusammenarbeit, gegebenenfalls über bereits bestehende interkantonale Strukturen. Der Bund muss diesen Prozess stärker unterstützen.»

Diese Punkte werden als sechste Empfehlung des Ministerkomitees teilweise in die Resolution vom 19. November 2008 aufgenommen. Dort werden die Schweizer Behörden aufgefordert, folgende Massnahmen zu ergreifen: *«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»*.

1. Das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Förderung der Mehrsprachigkeit

30. Das neue Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG)¹² trat am 1. Januar 2010 in Kraft. Die dazugehörige Ausführungsverordnung (Sprachenverordnung, SpV)¹³ trat am 1. Juli 2010 in Kraft.

Im Sprachengesetz und in der Sprachenverordnung sind zwei Handlungsbereiche zu unterscheiden: Der Gebrauch der Amtssprachen beim Bund und die subsidiären Massnahmen des Bundes zur Förderung der Sprachenvielfalt. Im einen Handlungsbereich werden die Amtssprachen des Bundes und die Bedingungen für ihren gleichberechtigten Gebrauch festgelegt. Die im Rahmen des neuen Gesetzes vorgestellten Massnahmen betreffen die Vertretung der Sprachgemeinschaften innerhalb der Bundesbehörden, die Stellung des Rätoromanischen als Teilamtssprache des Bundes, das Recht der Angestellten des Bundes, in der Amtssprache ihrer Wahl zu arbeiten, und schliesslich die sprachlichen Mindestanforderungen an das Bundespersonal. Weiter wurde ein Delegierter für Mehrsprachigkeit eingesetzt, der die Aufgabe hat, die Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung zu erhalten und zu fördern. Der andere Handlungsbereich des Gesetzes und der Verordnung umfasst die **Massnahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Gesellschaft**. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass der Bund bei der Sprachförderung gegenüber den Kantonen und Dritten eine subsidiäre Rolle einnimmt. Es handelt sich um folgende Massnahmen:

- Unterstützung des schulischen Austauschs
- Förderung der Landessprachen im Unterricht und der Kenntnisse Anderssprachiger in ihrer Erstsprache
- Schaffung eines wissenschaftlichen Kompetenzzentrums zur Förderung der Mehrsprachigkeit

¹² SR 441.1: siehe Kopie im Anhang

¹³ SR 441.11: siehe Kopie im Anhang

- Unterstützung von Organisationen, die im Bereich der Verständigung unter den Sprachgemeinschaften tätig sind
- Unterstützung der mehrsprachigen Kantone
- Unterstützung der Kantone Graubünden und Tessin bei der Förderung und Erhaltung der italienischen und der rätoromanischen Sprache und Kultur.

Mit dem neuen Sprachengesetz und der Sprachenverordnung hat der Bund den Auftrag, den **schulischen Austausch** zu fördern (Art. 14 SpG/Art. 9 SpV). Dieser Auftrag beruht auf der Überzeugung, dass die Verständigung am besten durch den Jugendaustausch gefördert werden kann. Zusammen mit dem neuen gesetzlichen Rahmen wird so die Förderung des Austauschs zu einem zentralen Element der Förderung der Verständigung in unserem Land. Der Bund leistet Finanzhilfen an die Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit («ch Stiftung») für ihre Grunddienstleistungen im Rahmen der Organisation und Entwicklung des Jugendaustauschs. Der Jugendaustausch kann den schulischen Unterricht ergänzen. Jugendliche und Erwachsene erhalten die Möglichkeit zu unmittelbaren Kontakten zu Menschen aus anderen Sprachregionen der Schweiz und aus dem Ausland. Der gegebene gesetzliche Rahmen und die zur Verfügung stehenden Mittel erlauben der «ch Stiftung», die Zahl der Austauschprojekte innerhalb der nächsten 5 Jahre zu verdoppeln. Dadurch sollen sich jährlich etwa 30 000 Jugendliche an Austauschprojekten beteiligen können. Für den Ausbau der Austauschaktivitäten werden die Angebote sprachregional und vor allem in den kleinen Sprachregionen erweitert. Im Rahmen der geplanten innovativen Projektentwicklung steht die Erarbeitung und Umsetzung von alters- und stufengerechten Austauschkonzepten für Schülerinnen und Schüler sowie für Lehrkräfte im Vordergrund.

Gegenüber den sprachlichen Leistungen unserer kantonalen Bildungssysteme nimmt sich die Sprachförderung des Bundes bescheiden aus. Mit Gesetzen und Verordnungen lässt sich die Sprachentwicklung nur beschränkt beeinflussen. Die Finanzhilfen des Bundes werden gezielt für die Optimierung der Grundvoraussetzungen für die **Vermittlung der Kenntnisse der Landessprachen im Unterricht** eingesetzt (Art. 15 und 16 SpG/Art. 10 SpV). Mit der Strategie der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK zur Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts (2004) wird eine erste Fremdsprache spätestens ab dem heutigen dritten Primarschuljahr unterrichtet, eine zweite spätestens ab dem heutigen fünften Primarschuljahr. Bei diesen Fremdsprachen handelt es sich um eine zweite Landessprache und/oder Englisch. In beiden Sprachen sind per Ende der obligatorischen Schulzeit vergleichbare Sprachkompetenzen zu erreichen (EDK-Strategie von 2004). Damit diese Ziele verwirklicht werden können, sind sprachdidaktische und methodische Innovationen notwendig. Der Bund leistet im Bereich der Landessprachen Finanzhilfen für innovative Projekte, welche die Erarbeitung neuer Konzepte für den Sprachunterricht und die Entwicklung innovativer Lehrmittel für den Bereich der obligatorischen Schulen zum Ziel haben. Mit diesen Massnahmen soll nebst der zweiten Landessprache insbesondere auch das Italienische als dritte Landessprache gefördert werden können. Mit dem Inkrafttreten der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule («HarmoS-Konkordat») sind die Kantone verpflichtet, ein Grundangebot an Unterricht in einer dritten Landessprache anzubieten (siehe *ad* Artikel 14, Kap. 1).

Im Kanton Aargau wurden in Anwendung von Artikel 16 SpG/Artikel 10 SpV folgende Massnahmen beschlossen: Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass an den aargauischen Volksschulen der Französischunterricht erst ab der ersten Oberstufe (6. Klasse) einsetzt, sollen Schülerinnen und Schüler von ausgewählten dritten bis fünften Primarklassen in einem Pilotprojekt mit immersiven Sequenzen («ilots immersifs») auf den Französischunterricht vorbereitet werden. Die Lernenden ohne Französischlektionen im Stundenplan werden durch die Sequenzen in Französisch während des täglichen Unterrichts an die Fremdsprache herangeführt.

Der *Kanton Tessin* unterstützt das Projekt *Curriculum minimo di italiano: un percorso alternativo per promuovere l'italiano come L2*, das von der Abteilung Bildung und Lernen (Dipartimento formazione e apprendimento) der Fachhochschule der italienischen Schweiz (SUPSI) angeboten wird; es handelt sich um einen Alternativlehrgang zur Förderung des Italienischen als Zweitsprache. Hauptziel dieses Projekts ist die Förderung und Verbreitung des *Curriculum minimo di italiano (CMI)*. Das CMI ist eine didaktische Anwendung, die im Rahmen eines Projekts des Schweizerischen Nationalfonds (NFP 56) entwickelt wurde; sie besteht aus einem einwöchigen Intensivkurs. In diesem Kurs wird Wert auf die Freude an der italienischen Sprache gelegt, sodass das Erlernen dieser Sprache positiv konnotiert ist. Derzeit müssen die Lehrpersonen, die in ihrer Schule eine CMI-Woche anbieten wollen, einen Einführungskurs für das im Rahmen des Nationalfondsprojekts entwickelte Material besuchen. Dass dieser mehrtägige Einführungskurs besucht werden muss, hat sich als nicht unbedeutendes Hindernis für die Verbreitung des Projekts auf nationaler Ebene erwiesen. Aus diesem Grund soll nun ein «Didaktik-Kit» entwickelt werden, das eine Reihe qualitativ guter, sofort einsetzbarer Materialien und eine praktische Anleitung für die Lehrperson enthält. Dieses Projekt wird von der Koordinationsgruppe Sprachenunterricht (KOGS/COL) der EDK begleitet. Damit soll sichergestellt werden, dass bei der Ausarbeitung der neuen Materialien die didaktischen Ausrichtungen berücksichtigt werden, die in der ganzen Schweiz mit den HarmoS-Arbeiten und der integrierten Sprachdidaktik umgesetzt werden. Darüber hinaus wird ein Produkt angestrebt, das nicht nur in der Deutschschweiz, sondern auch in der Romandie anwendbar ist.

Was die **Förderung der Kenntnisse Anderssprachiger in ihrer Erstsprache** anbetrifft, so werden die Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK) den Migrantinnen und Migranten mehrheitlich von den jeweiligen Botschaften, Konsulaten oder andern Trägerorganisationen angeboten. Diese Kurse unterstützen die Kinder beim Aufbau ihrer Identität und beim Erwerb ihrer ersten Sprache, die sie bisher nur in ihrer Familie gesprochen haben. Die frühe Entwicklung von Mehrsprachigkeit und interkulturellen Kompetenzen ist wichtig für eine erfolgreiche Integration. Gute Kenntnisse der Erstsprache von Migrantinnen und Migranten oder Anderssprachigen erleichtern den Erwerb der Landessprache. Die in Artikel 11 SpV vorgesehenen Fördermassnahmen sollen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des HSK-Unterrichts beitragen. Finanzielle Hilfen des Bundes an die Kantone sind vorgesehen für die Förderung von Konzepten für den integrierten Unterricht in heimatlicher Sprache und Kultur, für die Weiterbildung der Lehrkräfte und für die Entwicklung von Lehrmitteln.

So hat der *Kanton Freiburg* einen Betrag von 67 000 Franken für die Finanzierung seines Projekts «MOCERELCO» erhalten. Es handelt sich um ein Modell für die Zusammenarbeit zwischen Lehrkräften für heimatliche Sprache und Kultur (HSK) und den regulären Lehrkräften. Damit soll im Rahmen der obligatorischen Schule in beiden Sprachregionen des Kantons die Kenntnis der Erstsprache von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund verbessert werden. Darüber hinaus entwickelt der *Kanton Freiburg* ein Projekt «Campus Tell-Me-More», dessen erste Etappe bis 2014 dauert. Es geht darum, auf der Sekundarstufe II eine Lehrmethode im «Blended Learning» einzuführen. Dabei werden traditionelle Sprachlehrrmethoden mit einem Computerprogramm kombiniert, das eine Online-Sprachausbildung ermöglicht. Dieses kann von allen in ihrem eigenen Rhythmus absolviert werden. Das System bietet zwar die Möglichkeit, sechs Sprachen online zu erlernen, aber die beiden Amtssprachen des Kantons haben Vorrang. Der Kanton kann dieses Projekt dank einer Subvention des Bundes in Höhe von 185 000 Franken finanzieren, die zur Unterstützung von im Rahmen der SpV eingereichten Projekten ausgerichtet wurde.

Im Kanton Zürich, unterstützt der Bund zwei Projekte aus dem Bereich Heimatliche Sprache und Kultur (HSK) mit Beiträgen:

- Weiterbildung für HSK-Lehrpersonen zum Rahmenlehrplan HSK (Projekt der Bildungsdirektion in Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule Zürich)

- Entwicklung von didaktischen Materialien für HSK («HSK-Bausteine»; Projekt der Pädagogischen Hochschule Zürich).

Hier ist noch ein weiteres vom *Kanton Tessin* entwickeltes Projekt erwähnenswert, auch wenn es derzeit noch nicht vom Bund in Anwendung von Artikel 16 SpG finanziert wird: das Projekt «L'allievo migrante alla scuola dell'infanzia: accoglienza e apprendimento dell'italiano come L2». Dieses Projekt richtet sich an einige Gemeindeschulen im Kanton Tessin und soll der Intergration fremdsprachiger Kinder in den Kindergarten («scuola dell'infanzia») dienen. Entwickelt wird dieses Projekt auf Basis des familiären Umfelds und der Mehrsprachigkeit der Migrantenkinder.

Eine 2007 gegründete «Interessengemeinschaft Erstsprachen» («IGE») ist ein Zusammenschluss von Institutionen und Persönlichkeiten aus den verschiedenen in der Schweiz lebenden Sprachgruppen sowie aus dem Bildungswesen und der (Sprach-)Wissenschaft. Sie setzt sich für die Förderung des Erlernens der Erstsprache in den Schweizer Schulen ein. Im Oktober 2010 richtete die IGE Empfehlungen an die Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen der Schweiz, damit insbesondere der Unterricht in der Erstsprache in der allgemeinen Lehrpersonenausbildung berücksichtigt werde.

Das *Generalsekretariat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)* führte im Schuljahr 2009/2010 eine *Umfrage bei den Kantonen* durch, um zu ermitteln, in welchen Sprachen HSK-Unterricht erteilt wird sowie welches die rechtlichen Grundlagen und die Rahmenbedingungen für diesen Unterricht sind.

Im Bereich der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften sind **mehrere Organisationen tätig**, die für ihre vielfältigen Aktivitäten Finanzhilfen des Bundes erhalten können (Art. 18 SpG). So führt etwa die Stiftung *Forum für die Zweisprachigkeit*, die 1996 in Biel gegründet wurde, an der Basis, in engem Kontakt zur Bevölkerung, Aktivitäten durch. Zum Beispiel koordiniert sie eine einfache und kostenlose Methode des Spracherwerbs, die sogenannten Sprachtandems, für die ganze Bevölkerung. Der Schwerpunkt liegt dabei zwar auf Französisch und Deutsch, den Amtssprachen der Stadt Biel, aber grundsätzlich kommen alle Sprachen in Frage, sofern ein Tandem gebildet werden kann. Im Zentrum des Projekts steht das Ziel, die mündlichen Sprachkenntnisse der Bevölkerung zu fördern, um die Kommunikation zu verbessern und sprachliche Schranken abzubauen. Diese Methode wird auch von örtlichen Unternehmen und Gewerbebetrieben genutzt, die die Sprachkenntnisse ihres Personals verbessern wollen. Ab 2012 werden «Sprachtandems» zudem im Rahmen der Weiterbildungskurse für das Personal des Kantons Bern angeboten. Das Forum publiziert ferner Artikel, einen Comic (babel.ch) und ein mehrsprachiges Bilderbuch für die Kleinen, organisiert öffentliche Anlässe zum Thema Sprachen und empfängt auf Anfrage in- und ausländische Schulen und Gruppen, um sie für die Sprachenfrage zu sensibilisieren. 2012 wird das Forum für die Zweisprachigkeit den Auftritt eines frankophonen Komikers organisieren und begleiten, der einen Monolog in Schweizer Mundart halten wird. Diese Aktivitäten haben direkte Auswirkungen auf die Bevölkerung und ihre Wahrnehmung der jeweils anderen Sprachgemeinschaft der Stadt sowie auf die Mehrsprachigkeit generell. Ein weiteres vom Forum für die Zweisprachigkeit entwickeltes Instrument ist das «Label für die Zweisprachigkeit». Diese Auszeichnung wird nach einer Begutachtung durch Experten an Unternehmen oder Institutionen vergeben, die ihre zweisprachige Kompetenz nach innen wie nach aussen nachweisen können. Mit dem «Preis für die Zwei-/Mehrsprachigkeit» wiederum können die besonderen Verdienste von Personen oder Institutionen auf diesem Gebiet gewürdigt werden.

31. Ein neuer Eckpfeiler in der Sprachförderung des Bundes ist **das wissenschaftliche Kompetenzzentrum für Mehrsprachigkeit** zur Koordination und Durchführung der

angewandten Forschung im Bereich der Sprachen und der Mehrsprachigkeit. Gestützt auf die gesetzlichen Vorgaben hat der Bundesrat beschlossen, den Auftrag für das «Kompetenzzentrum» dem Institut für Mehrsprachigkeit der Universität Freiburg und der Pädagogischen Hochschule Freiburg zu übertragen. Bestandteil dieses Auftrags ist die Aufgabe, mit Einbezug von Forschungsinstitutionen aller Sprachregionen des Landes, die sich an der angewandten Forschung für Mehrsprachigkeit beteiligen, ein Netzwerk aufzubauen, zu koordinieren und zu betreiben. Dadurch soll der Informations- und Forschungsbedarf aller Sprachregionen angemessen berücksichtigt werden. Die Wahrnehmung der Funktion als gesamtschweizerische Plattform für den Informationsaustausch zu Fragen der Mehrsprachigkeit in Forschung, Bildung und Politik setzt den Aufbau und den Betrieb einer professionell geführten Dokumentationsstelle voraus. Dort können auch die Informationen aus der Mitarbeit in nationalen und internationalen Forschungsnetzwerken weitere Verbreitung finden. Im Rahmen der Umsetzung der von der EDK 2004 verabschiedeten «nationalen Strategie zur Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts in der Schweiz» wird die Begleitung und Auswertung von Unterrichtspraktiken für die kantonalen Bildungsinstitutionen grosse Bedeutung haben. Das Kompetenzzentrum ist ferner eine Dienstleistungsstelle für die verschiedensten sprach- und verständigungspolitisch relevanten Themen der mehrsprachigen Schweiz. Für den Bund stehen die sprachpolitischen Aspekte im Vordergrund. Er kann dem Kompetenzzentrum Aufträge zu Fragen der Entwicklung der individuellen und der institutionellen Mehrsprachigkeit innerhalb der Bundesverwaltung wie auch zur Wirksamkeit der Sprachförderung durch den Bund erteilen. Auch staatspolitisch bedeutende Themen zur sprach- und verständigungspolitischen Entwicklung in der Gesellschaft können Gegenstand von wissenschaftlichen Untersuchungen werden.

In Anwendung von Artikel 16 SpG und Artikel 17 SpV (Unterstützung der mehrsprachigen Kantone) hat *der Kanton Bern* in den Jahren 2010 und 2011 Finanzhilfen des Bundes erhalten. Im 2010 waren dies Beiträge an den zweisprachigen Unterricht auf der Volksschulstufe in Biel/Bienne («filière bilingue»), an die zweisprachige gymnasiale Maturität in Biel/Bienne und an die zweisprachige Ausbildung an der Handelsmittelschule Biel/Bienne. Die Eingaben des Kantons Bern für die Beiträge 2011 werden zurzeit noch vom Bundesamt für Kultur geprüft. Die Eingaben betreffen Projekte in Bezug auf Übersetzung und Terminologie sowie auf das Erlernen der zweiten Landessprache durch die Angestellten der kantonalen Verwaltung und durch die Lehrkräfte. Ein spezielles Gewicht wird dabei - bezüglich Unterricht und kulturellem Austausch - auf den zweisprachigen Verwaltungskreis Biel/Bienne gelegt.

32. Im Zusammenhang mit der **Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung** ist das Beispiel des *Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA)* zu nennen. Das EDA hat ein «Kompetenzzentrum für die Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann sowie der Sprachgemeinschaften» geschaffen, zu dessen Aufgaben die Förderung der Mehrsprachigkeit gehört. Das EDA hat zudem ein Vierjahresprogramm zur Förderung der Mehrsprachigkeit aufgestellt, das sowohl quantitative wie auch qualitative Ziele verfolgt: ausgewogenere Vertretung der verschiedenen Sprachgemeinschaften auf allen Hierarchiestufen und in allen Bereichen, Verbesserung der Sprachkenntnisse der Mitarbeitenden, Ausbau der institutionellen Mehrsprachigkeit in der internen Kommunikation sowie eine an der Mehrsprachigkeit orientierte Organisationskultur. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten hat namentlich im Rahmen der Personalauswahl und -rekrutierung konkrete Massnahmen beschlossen, die zur Erreichung dieses Ziels beitragen sollen. Um die Sprachkenntnisse seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu fördern, bietet das EDA Konversationskurse in den drei Amtssprachen an. Diese Kurse fördern nicht nur die mündliche Beherrschung der anderen Sprachen, sondern auch kulturelle Kompetenzen. Im Rahmen der Sensibilisierung für die Mehrsprachigkeit organisiert das Kompetenzzentrum für die Mitarbeitenden «Déjeuners plurilingues», bei

denen Themen im Zusammenhang mit der Mehrsprachigkeit und den sprachlichen Minderheiten vorgestellt und diskutiert werden. An den beiden jüngsten Treffen wurden zum Beispiel der internationale Tag der Muttersprache und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten behandelt.

2. Die Förderung der Mehrsprachigkeit und der Gebrauch des Italienischen und des Rätoromanischen im Kanton Graubünden

33. Der Kanton Graubünden zieht folgende Bilanz über die Anwendung des neuen kantonalen Sprachengesetzes:

Drei Jahre nach Inkrafttreten des kantonalen Sprachengesetzes kann hinsichtlich dessen Anwendung und Umsetzung eine positive Bilanz gezogen werden. Im Vordergrund steht dabei die Erfüllung des dem kantonalen Sprachengesetz zugrunde liegenden Zwecks, die kantonale Dreisprachigkeit zu stärken und das Bewusstsein dafür zu festigen sowie das Rätoromanische zu erhalten und zu fördern und mit besonderen Massnahmen zu unterstützen.

Im Amtssprachenbereich des Kantons konnte in diesem Zeitraum eine klare Verbesserung bezüglich Präsenz der romanischen und italienischen Sprache erzielt werden. Dies wird namentlich am Beispiel der Internetauftritte der einzelnen Dienststellen ersichtlich.

In Kontakt mit den Sprachinstitutionen, welche wiederkehrende Beiträge erhalten, wurde das Instrument der vierjährigen Leistungsvereinbarungen eingeführt. Auch dieses Instrument hat sich bewährt und findet ab 2012 zusätzlich Anwendung auf der übergeordneten Ebene zwischen Bund und Kanton.

In der Frage des Territorialitätsprinzips haben die Bestimmungen des Sprachengesetzes klare Tatsachen geschaffen, sodass die Sprachenfrage anlässlich der Revision von Gemeindeverfassungen oder bei anderen Fragestellungen häufig ausgeklammert werden konnte. Allerdings führt der Bund die bisherige Volkszählung nicht mehr in gewohnter Form fort. Deshalb wird die Aktualisierung des statistischen Materials in Zukunft anders erfolgen müssen. Diesbezügliche Optionen sind aktuell im Kanton in Erarbeitung.

In diesem Zusammenhang kann im Weiteren auf die detaillierten Ausführungen im 4. Bericht der Schweiz vom 4. Dezember 2009 betreffend die europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen verwiesen werden.

34. Was die Entwicklung beim Gebrauch des Rätoromanischen und des Italienischen in der Kantonsverwaltung betrifft, stellt der Kanton Graubünden folgende Massnahmen vor:

Der Kanton Graubünden bietet für seine Mitarbeitenden ab dem Jahr 2012 interne Sprachkurse in den kantonalen Minderheitensprachen Italienisch und Rätoromanisch an. Mit dem Angebot dieser Kurse werden die Ziele verfolgt, den Mitarbeitenden des Kantons Graubünden die Türen zu den Minderheitensprachen zu öffnen, Freude an den Sprachen und ihrer Kultur zu wecken sowie das mündliche und schriftliche Beherrschen der Amtssprachen und deren Gebrauch allgemein zu fördern.

Im Weiteren ist das Projekt «Dreisprachige Kantonsverwaltung» zu erwähnen. Im Rahmen dieses Projektes wird das notwendige Instrumentarium zur Berücksichtigung der Dreisprachigkeit im Bereich Amtssprachen in der kantonalen Verwaltung erarbeitet. In einem ersten Schritt erfolgt eine Bestandesaufnahme in den Abteilungen des Amtes für Kultur mit Schwerpunkt in den drei Bereichen «Websites», «Häuser» und «Kommunikation». Danach werden die gewonnenen Informationen ausgewertet und die Abteilungen bei der Umsetzung einzelner Massnahmen unterstützt. Die gewonnenen Erkenntnisse und Vorgehensweisen

sollen Modellcharakter haben, sodass auch weitere Ämter in ihren Bemühungen zur Berücksichtigung der Dreisprachigkeit unterstützt werden können.

Der Verein «*Pro Grigioni Italiano*», der sich für die Förderung der italienischen Sprache im Kanton Graubünden und in der Eidgenossenschaft einsetzt, ist der Meinung, dass die Bündner Kantonsregierung die Bestimmungen des kantonalen Sprachengesetzes in Bezug auf die Präsenz des Italienischen in den Informationen der kantonalen Verwaltung beschleunigt umsetzen sollte. Zum Gebrauch des Italienischen in der Verwaltung hebt *Pro Grigioni Italiano* ausserdem hervor, dass kantonale öffentlich-rechtliche Einrichtungen wie zum Beispiel die Graubündner Kantonalbank (www.gkb.ch) oder die Hochschule für Technik und Wirtschaft (www.fh-htwchur.ch) auf ihrer Website keinerlei Informationen auf Italienisch anbieten.

35. Bei der **Förderung der Mehrsprachigkeit** sind folgende Massnahmen zu nennen: Das Sprachengesetz des Kantons Graubünden regelt die Zuordnung der Gemeinden zu den ein- und mehrsprachigen Gemeinden (Art. 16 ff. SpG). Artikel 22 SpG bestimmt, dass in einsprachigen Gemeinden mit rätoromanischer oder italienischer Amtssprache sowie in mehrsprachigen Gemeinden zur Erlernung und Steigerung der Sprachkompetenz in der angestammten Sprache Angebote für anderssprachige Personen zu schaffen sind. Zahlreiche Gemeinden und Regionen bieten ein entsprechendes Angebot in Form von Abend- und Intensivkursen an. Dieses wird teils von der Gemeinde selbst, teils von den Sprachinstitutionen Lia Rumantscha und Pro Grigioni Italiano und ihren Tochterorganisationen initiiert und durchgeführt.

Zu nennen ist auch *das Programm «Piripiri»*: Dieses ist sowohl eine Massnahme gegen die Erosion des Rätoromanischen als auch ein Integrationsprojekt. «Piripiri» ist ein von der Lia Rumantscha organisierter Romanischkurs für portugiesischsprachige Zuzüger im Engadin mit dem Ziel, deren sprachliche und kulturelle Integration zu fördern. Der Sprachkurs bietet zugleich auch Einblicke in die einheimische Kultur. Aufgrund des grossen Interesses wird Piripiri bereits in mehreren Gemeinden des Engadins als Basis- sowie als Fortsetzungskurs geführt.

Zum Thema **Förderung der Mehrsprachigkeit in der obligatorischen Schule** des Kantons Graubünden siehe die Ausführungen zu Artikel 14, Kapitel 3.

36. Die Aktualisierung des Grobkonzepts für die **schrittweise Einführung des Rumantsch Grischun als Alphabetisierungssprache** wird *ad* Artikel 14, Kapitel 3, vorgestellt.

3. Die Erhaltung der Identität der Fahrenden

37. Als die Schweiz 1998 das Rahmenübereinkommen ratifizierte und die Fahrenden als nationale Minderheit anerkannte, wollte sie damit eine traditionelle kulturelle Minderheit erhalten und schützen. Die nomadische Lebensweise ist ein wesentlicher Bestandteil der Identität dieser Minderheit und unmittelbar mit der Ausübung ihrer verschiedenen Erwerbstätigkeiten verbunden. Zu diesem Zweck hatte der Bund, 1997, also ein Jahr vor der Ratifikation, «zur Sicherung und Verbesserung der Lebenssituation und zur Wahrung des kulturellen Selbstverständnisses der fahrenden Bevölkerung» die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» gegründet. Die Stiftung sollte dazu beitragen, die Schwierigkeiten abzubauen, mit denen die Fahrenden konfrontiert sind, weil sie nomadisch leben oder leben

wollen. Zu diesen Schwierigkeiten gehören der Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen, die Behinderung ihrer nomadischen gewerblichen Tätigkeiten und der unregelmässige Schulbesuch ihrer Kinder. Die Anwendung des Rahmenübereinkommens in der Schweiz betraf also vor allem Fahrende, die an der nomadischen Lebensweise festhalten (nach derzeitigen Schätzungen 2500–3000 Personen: siehe Ziff. 4.1, Punkt 44), sowie Personen, die auf diese Lebensweise verzichten mussten, sie jedoch nach wie vor für wünschenswert halten¹⁴. Das Fahren ist in diesen Gemeinschaften eine Geisteshaltung, und die Fahrenden verstehen und bezeichnen sich auch dann als Fahrende, wenn sie durch die Umstände gezwungen wurden, sesshaft zu werden. Um dieses wichtige Merkmal ihrer Identität zu unterstreichen, hatten Vertreterinnen und Vertreter der Schweizer Fahrenden beim Europarat bei der Gründung des *Europäischen Forums der Roma und Fahrenden* (ERTF) 2004 für das Forum eine Doppelbezeichnung gefordert, die nicht auf die Roma begrenzt ist. Damit sollten die Interessen der Fahrenden, die anders liegen als die der mehrheitlich sesshaft gewordenen Roma, gewahrt werden.

Wie in den Berichten der vorangegangenen Überwachungszyklen bereits erläutert wurde, gehört ein grosser Teil der Schweizer Fahrenden, die an der nomadischen Lebensweise festhalten, zur Gemeinschaft der Jenischen. Es gibt in der Schweiz relativ wenige Manouches (französischer Herkunft) und Sinti (deutscher Herkunft), und diese sind häufig durch Heirat und verwandtschaftliche Beziehungen in die Gemeinschaft der fahrenden Schweizer Jenischen integriert.

Die «*Radgenossenschaft der Landstrasse*» («Interessengemeinschaft des Fahrenden Volkes in der Schweiz») ist der Meinung, dass der von der Schweizer Regierung verwendete Begriff «Fahrende» Verwirrung stiftet und zu Diskriminierung führt, da damit bestimmte Gruppen – u.a. die sesshaften Jenischen, Sinti und Roma – vom Schutz des Rahmenübereinkommens ausgeschlossen würden.

In Anbetracht der vorstehenden Erläuterungen verwendet die Schweizer Regierung in diesem dritten Bericht den Begriff «Fahrende», wie er auch in der Ratifikationsbotschaft zum Rahmenübereinkommen (19.11.2007)¹⁵ gebraucht wurde. Es geht weder darum, eine «politisch korrekte» Terminologie zu verwenden noch darum, verschiedene Gemeinschaften, deren spezifische Eigenschaften anerkannt sind, über einen Kamm zu scheren. Es geht vielmehr darum, der Intention der Schweizer Regierung zum Zeitpunkt der Ratifikation des Rahmenübereinkommens gerecht zu werden. Der Begriff wird im Übrigen vom Stiftungsrat der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», in der verschiedene Gemeinschaften von Fahrenden – u.a. «Naschet Jenische», «Mission tsigane», «Schäft qwant» und die «Radgenossenschaft der Landstrasse» – vertreten sind, nicht beanstandet.

Zu betonen ist, dass der in diesem Bericht verwendete Begriff «Fahrende» keineswegs den Schutz der Traditionen und der Kultur von sesshaft gewordenen Fahrenden durch das Rahmenübereinkommen ausschliesst. Hierzu sei auf die nachstehenden Erläuterungen zu Artikel 6, Kapitel 1, zu Artikel 9, Kapitel 3, und zu Artikel 12, Kapitel 2, verwiesen. Was insbesondere den Schutz und die Förderung der Sprache betrifft, ist anzumerken, dass das von den Jenischen in der Schweiz gesprochene Jenisch als nicht territorial gebundene Regional- oder Minderheitensprache im Sinne der von der Schweiz 1997 ratifizierten Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen angesehen wird. Die Jenischen kommen somit hauptsächlich aufgrund der Anwendung dieser Charta in den Genuss von Unterstützungsmassnahmen für ihre Sprache.

¹⁴ Die Autoren des Berichts «Fahrende und Raumplanung – Standbericht 2010» (siehe unten Ziff. 4.1) stellen fest, dass junge Leute in zunehmendem Masse die fahrende Lebensweise annehmen oder dies wünschen (S. 10).

¹⁵ BBl 1998 1293

38. Am 11. Dezember 2011 nahm das Schweizer Parlament **das neue Bundesgesetz über die Kulturförderung (KFG)**¹⁶ an, dessen Artikel 17 wie folgt lautet: «Der Bund kann Massnahmen treffen, um den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen.» Dieses Gesetz ersetzt das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 betreffend die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»¹⁷. Es bildet zudem die Rechtsgrundlage für die Finanzhilfen an den Dachverband der Schweizer Fahrenden, die «Radgenossenschaft der Landstrasse», welche seit 1985 eine jährliche Unterstützung des Bundes erhält.

Das KFG trat am 1. Januar 2012 in Kraft. Da sein Artikel 17 allgemein gehalten ist, können neue Massnahmen zugunsten der Fahrenden erwogen werden, so etwa eine Stärkung der Rolle der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende». Neue Massnahmen würden allerdings eine beträchtliche Erhöhung der verfügbaren finanziellen Mittel erfordern, was nicht vor 2015 vorgesehen ist (vgl. Punkt. 39).

39. Der Bund unterstützt die «*Radgenossenschaft der Landstrasse*» jährlich mit folgenden Finanzhilfen:

2010	CHF	255 700.-
2011	CHF	253 000.-
2012	CHF	256 900.-
2013	CHF	260 900.-
2014	CHF	264 800.-
2015	CHF	268 640.-

Der Bund gewährt der *Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»* im Rahmen eines Fünfjahresrahmenkredits folgende Finanzhilfen:

2010	CHF	144 600.-
2011	CHF	141 000.-
2012	CHF	156 300.-
2013	CHF	158 700.-
2014	CHF	161 100.-
2015	CHF	163 660.-

40. Derzeit beteiligt sich die Stiftung «*Zukunft für Schweizer Fahrende*» angesichts ihrer verfügbaren Mittel nur mit symbolischen Beiträgen an der Einrichtung von Plätzen, und zwar bis zu 10 % der Einrichtungskosten bzw. einem Höchstbetrag von 15 000 Franken. Diesen Betrag wird sie für ein Standplatzprojekt mit der Stadt St. Gallen einsetzen, das ein neues Organisationsmodell einführt. Der Kanton und die Stadt St. Gallen leisten Beiträge an eine Stiftung, an welcher sich auch die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» beteiligen wird. In dieser neu zu gründenden Stiftung wird sich auch die Wohnbaustiftung «Hausen und Wohnen» finanziell und vor allem durch die Verwaltung des Standplatzes engagieren. Die Stadt und der Kanton St. Gallen werden zusammen über entsprechende Beiträge an das Stiftungskapital rund 20 % der Baukosten finanzieren, 30 % sollen über günstige Darlehen des Schweizerischen Verbandes für Wohnungswesen und der Stadt St. Gallen abgedeckt werden. Die weiteren 50 % der Baukosten finanzieren sich aus zusätzlichen Stiftungs-

¹⁶ In Kraft getreten am 1. Januar 2012; siehe Kopie im Anhang

¹⁷ SR 449.1: siehe Kopie im Anhang

beitragen und vor allem über Hypothekarkredite. Dieses Finanzierungsmodell hat in den bisherigen Beratungen breite Zustimmung gefunden. Würde die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» über mehr Mittel verfügen, könnte sie es auf andere Kantone und Gemeinden ausweiten.

41. Die Frage einer **Erweiterung der Befugnisse der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»** wird *ad* Artikel 15 unter Ziffer 3.1 behandelt.

4. Der Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende

42. Bevor auf die Umsetzung der einzelnen Empfehlungen des Ministerkomitees und des Beratenden Ausschusses des Rahmenübereinkommens eingegangen wird (siehe Ziff. 4.3), erscheint es sinnvoll, **Bilanz zu ziehen und die letzten Entwicklungen** zusammenzufassen. Ein **Überblick** zeigt die Entwicklung der Schweizer Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende seit Beginn der Überwachung der Umsetzung des Rahmenübereinkommens, also seit dem Zeitpunkt, zu dem auch die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» begann, die Situation zu evaluieren. Danach werden die **positiven Entwicklungen** in diesem Bereich **seit dem Abschluss des zweiten Überwachungszyklus**, also seit Ende 2008, dargestellt. Dabei wurde nach den Vorgaben vorgegangen, die in den am 11. Juni 2008 angenommenen «Richtlinien für Staatenberichte des dritten Überwachungszyklus» ausdrücklich empfohlen wurden, um die langfristigen Auswirkungen der Regelungen und Prozesse zu prüfen, die zwecks Umsetzung des Rahmenübereinkommens eingeführt wurden.

4.1 Überblick über die Entwicklungen seit Beginn der Überwachung der Anwendung des Rahmenübereinkommens

43. Dieser Überblick stützt sich auf das Gutachten «*Fahrende und Raumplanung – Standbericht 2010*» (im Folgenden: «das Gutachten»)¹⁸, das die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» im Dezember 2010 veröffentlichte. Es handelt sich um das dritte Gutachten der Stiftung, die bereits 2001 ein Gutachten über die Situation im Jahr 2000 und 2006 ein Gutachten über die Situation 2005 herausgegeben hatte. Es zieht eine Bilanz über die Massnahmen, die im ersten Gutachten von 2001 als notwendig bezeichnet worden waren.

44. Generell hat sich die Situation in den vergangenen zehn Jahren nicht verbessert. In diesem Jahrzehnt hat die Zahl der *Standplätze* von 11 auf heute insgesamt 14 zugenommen. Sie bieten jedoch nur Platz für 50 % der Schweizer Fahrenden, die an der halbnomadischen Lebensweise festhalten und sich vor allem in den Wintermonaten auf diesen Plätzen aufhalten. Bezogen auf sämtliche Schweizer Fahrende, also einschliesslich derjenigen, die aus verschiedenen Gründen im Winter keinen Standplatz aufsuchen, reicht das Angebot an Standplätzen nur für knapp 30 % der Fahrenden. Zu erwähnen ist eine weitere Information, die im Gutachten nicht berücksichtigt werden konnte: In der Gemeinde Belp (Kanton Bern) konnte im Jahr 2011 ein Standplatz für drei seit vielen Jahren dort ansässige Familien geschaffen werden. Was die *Durchgangsplätze* betrifft, auf denen die Schweizer Fahrenden sich in den Sommermonaten aufhalten und ihren gewerblichen Tätigkeiten nachgehen, so ist ihre Anzahl im vergangenen Jahrzehnt von 51 auf heute 43 zurückgegangen. Sie bieten 6 von 10 Personen Platz. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die grossen Durchgangsplätze in der Westschweiz und im Tessin von den

¹⁸ Siehe Kopie im Anhang

Schweizer Fahrenden praktisch nicht genutzt werden, da diese kleinere Plätze mit mehr Privatsphäre bevorzugen und den Kontakt mit den ausländischen Grossgruppen meiden.

Dem Gutachten zufolge halten rund 2500 bis 3000 Fahrende an der halbnomadischen Lebensweise fest. Rund 1500 dieser Fahrenden leben auf einem Standplatz; die übrigen verbringen den Winter in Wohnungen in ihrer Wohnsitzgemeinde. Es wurde festgestellt, dass in zunehmendem Masse junge Leute die fahrende Lebensweise annehmen oder dies wünschen. Hierzu liegen jedoch keine genauen Zahlen vor.

Bei den Infrastrukturen gab es in den vergangenen zehn Jahren keine wesentlichen Veränderungen; dies gilt sowohl für die Stand- als auch für die Durchgangsplätze. Zwei Drittel der *Standplätze* erfüllen die Qualitätskriterien und können als gut bezeichnet werden. Rund drei Viertel der *Durchgangsplätze* hingegen weisen Qualitätsmängel auf. Infolgedessen konnten 5 bis 10 Durchgangsplätze in den letzten Jahren nicht benutzt werden.

45. Das Gutachten unterstreicht die Bemühungen der Kantone in den vergangenen zehn Jahren im Bereich der Konzepte für Stand- und Durchgangsplätze sowie der Richtplanung im Rahmen der Raumplanung. Ende 2010 gingen mehr als die Hälfte der 26 kantonalen Richtpläne auf das Thema der Fahrenden ein. Dennoch sind nun konkretere Massnahmen erforderlich, damit die Massnahmen vor Ort effektiv umgesetzt werden. Das Gutachten schlägt insbesondere folgende Massnahmen vor:

- *Sensibilisierung der Öffentlichkeit.* Häufig weiss die Mehrheitsgesellschaft wenig oder nichts über die nationale Minderheit der Fahrenden: Sie haben die Schweizer Staatsbürgerschaft, sind integriert, zahlen Steuern und Sozialabgaben und leisten Militärdienst. Die Schweizer Fahrenden werden den ausländischen Roma und Manouches/Sinti gleichgesetzt, die von jeher durch die Schweiz reisen und auf den Durchgangsplätzen Halt machen. Wenn die Konzepte und Planungsabsichten zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende effektiv umgesetzt werden sollen, dann müssen alle Gruppen der Mehrheitsbevölkerung regelmässig und «von unten» informiert werden, um Vertrauen und Akzeptanz zu fördern. Es geht darum, die positiven Aspekte des Themas Fahrende zu betonen und die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der verschiedenen Gemeinschaften von Fahrenden deutlich zu machen. Die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» und die «Radgenossenschaft der Landstrasse» sind die wichtigsten Akteure dieser Sensibilisierungsarbeit; ihr Engagement in diesem Bereich sollte intensiviert werden.
- *Raumplanung. Erstellung und Sanierung von Plätzen.* Die Kantone tragen die Hauptverantwortung für die Raumplanung und damit für die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Fahrenden in der Planung. Das Thema Fahrende ist in der kantonalen Richtplanung auf der Basis eines Gesamtkonzepts zu behandeln. Die Aufteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden ist genau zu definieren. Der Kanton übernimmt die Hauptverantwortung bei der Suche nach geeigneten Grundstücken für Stand- und Durchgangsplätze. Er übernimmt zudem die Erstellung neuer Plätze inklusive der damit verbundenen Kosten. Die Standortgemeinde ist für den Betrieb des Platzes einschliesslich der regelmässigen Sanierungsarbeiten zuständig. Zur Sicherstellung einer klaren Aufgabenteilung sind Betriebsvereinbarungen zwischen dem Kanton und der Standortgemeinde geeignet. Die Gemeinde gewährleistet den Stand- und Durchgangsplatz, indem sie die Zone in ihrem Nutzungsplan klar definiert.

Neben einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe kann auch die Bezeichnung einer kantonalen Fachstelle für Fahrende Gewähr bieten, dass alle Beteiligten koordiniert zusammenarbeiten.

Im Rahmen seiner Evaluation der kantonalen Richtpläne sollte das Bundesamt für Raumentwicklung gewisse Mindestinhalte zum Thema Fahrende fordern.

Bei der Planung neuer Stand- und Durchgangsplätze ist die Zusammenarbeit zwischen Nachbarkantonen wesentlich.

- *Stärkung der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende».* Die Förderung zur Errichtung neuer Stand- und Durchgangsplätze ist eine Kernaufgabe der Stiftung. Die der Stiftung vom Bund zugewiesenen Finanzmittel sind zumindest im bisherigen Umfang langfristig sicherzustellen, damit die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen durch Kantone und Gemeinden finanziell gefördert werden kann. Der Handlungsspielraum der Stiftung sollte um die Möglichkeit erweitert werden, geeignete Grundstücke zu erwerben.
- *Transitplätze für ausländische Fahrende.* Der Bund sollte die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» auch finanziell in die Lage versetzen, die Kantone und Gemeinden aktiv bei der Schaffung von Transitplätzen für ausländische Fahrende zu unterstützen, beruhend auf einem nationalen Konzept, das Transitplätze entlang der grossen Transitachsen vorsieht. Der Bund sollte die Stiftung beauftragen, das Konzept zu initiieren und federführend in Zusammenarbeit mit den Kantonen auszuarbeiten. Dabei könnten noch zur Verfügung stehende Militärareale genutzt werden.

Die schweizerische Regierung hat die Empfehlungen zuhanden des Bundes zur Kenntnis genommen und wird prüfen, welche Antwort sie darauf geben kann. Hinsichtlich der letzten Empfehlung prüft der Bund, ob überzählige Militärareale oder Areale des Bundesamt für Strassen (ASTRA) und der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) als Transitplätze entlang grosser Transitachsen genutzt werden könnten.

4.2 Positive Entwicklungen seit dem Ende des zweiten Überwachungszyklus

46. Der Überblick über die positiven Entwicklungen seit Ende 2008 stützt sich zum einen auf das Gutachten «*Fahrende und Raumplanung – Standbericht 2010*» und zum anderen auf die von den Kantonen bereitgestellten aktuellen Daten.

Wie bereits erwähnt (siehe Ziff. 4.1) wurden drei neue *Standplätze* eingerichtet. Es handelt sich erstens um einen Platz im Kanton St. Gallen, mit dessen Eröffnung 2006 die Zahl der Standplätze im Kanton auf drei Plätze stieg, die nun alle eine gute Qualität aufweisen. Es handelt sich zweitens um einen Platz im Kanton Aargau, dessen Einrichtung kürzlich abgeschlossen werden konnte, und drittens um einen Platz im Kanton Bern, in der Gemeinde Belp. In der Stadt Zürich wurde der bisherige Standplatz durch einen neuen Platz von guter Qualität ersetzt, der zudem durch den kommunalen Nutzungsplan abgesichert ist.

Im Kanton Zug wurde im Juli 2010 auf dem Gebiet der Gemeinde Cham ein neuer *Durchgangsplatz* eröffnet.

Es sind mehrere neue Plätze geplant bzw. in Vorbereitung:

- *In Versoix im Kanton Genf* wird der alte Platz im September 2012 durch einen grossen neuen Standplatz ersetzt. Im November 2010 hat das Kantonsparlament ein Gesetz

verabschiedet, das einen Investitionskredit für diese Einrichtung bereitstellte. Die Bauarbeiten konnten erst 2011 aufgenommen werden und sind noch im Gange.

- *In Delsberg im Kanton Jura* ist ein Durchgangsplatz als Ersatz für einen heute bestehenden Platz geplant. Die Bauarbeiten sind im Gange.
- *Im Kanton Neuenburg* beschloss die Kantonsregierung im Hinblick auf die Verabschiedung des kantonalen Richtplans im Juni 2012 ein Objektblatt über die Errichtung eines Durchgangsplatzes für Fahrende zu erstellen. Darin wird festgehalten, dass der Platz eine Fläche von rund 4 000 m² haben und auf der Ost-West-Achse des Neuenburger Seeufers liegen soll. Beabsichtigt ist, die raumplanerischen Aspekte in einem kantonalen Nutzungsplan zu regeln.
- *In Winterthur im Kanton Zürich* ist die Einrichtung eines neuen Durchgangsplatzes mit 20 Plätzen, der vor allem für Schweizer Fahrende bestimmt ist, im Gang. Der Durchgangsplatz wurde planungsrechtlich gesichert (Festsetzung eines Gestaltungsplanes). Zudem ist der Kanton Zürich derzeit daran, die Schaffung von neuen Plätzen aufgrund eines kantonalen Konzepts voranzutreiben. Im Entwurf des kantonalen Richtplans sind ein Standplatz sowie fünf Durchgangsplätze – zusätzlich zu den bestehenden vier Standplätzen und acht Durchgangsplätzen – vorgesehen.
- *Der Kanton Bern* führt zurzeit eine Standortevaluation für neue Stand-, Durchgangs- und Transitplätze durch. Ziel ist es, ab Frühjahr 2012 mit der Realisierung neuer Plätze zu beginnen.
- *Im Kanton Freiburg* wurden wie bereits erwähnt (siehe *ad* Artikel 3, Kap. 2) die Voraussetzungen für die Einrichtung eines neuen Durchgangsplatzes in der Gemeinde *Sâles* bei *Châtel-St-Denis* geschaffen. Auch mit dem *Kanton Waadt* werden Gespräche über die Frage geführt, wie die Qualität des Durchgangsplatzes *La Broye in Payerne* verbessert werden kann.
- *Im Kanton Solothurn* gehen die Bemühungen um die Einrichtung eines Durchgangs- und Transitplatzes für schweizerische und ausländische Fahrende in *Oensingen* weiter (dieser soll zum bestehenden Durchgangsplatz für schweizerische Fahrende in *Grenchen* hinzukommen). Eine Änderung des Richtplans wurde inzwischen öffentlich aufgelegt. Ausserdem wurde die Planung von weiteren Standplätzen für Fahrende schweizerischer Staatsangehörigkeit in Angriff genommen.
- *Im Kanton Wallis* sind zwei Durchgangsplätze geplant: im Oberwallis und im Zentralwallis. Ein Projekt wurde 2009 ausgearbeitet. Unter den in Frage kommenden Grundstücken befindet sich eines, das dem Bund gehört. Es wurde bisher vom Militär genutzt.
- *Der Kanton Aargau* sucht Standorte für vier zusätzliche Plätze: einen Standplatz in der Agglomeration und drei Durchgangsplätze in den Regionen *Aarau-Ost*, *Freiamt* und *Lenzburg*. Im November 2007 genehmigte das Kantonsparlament einen Rahmenkredit für die Einrichtung dieser Plätze. Überdies wird der Kanton Aargau in den Jahren 2011/2012 zwei bestehende Durchgangsplätze in den Gemeinden *Aarau* und *Windisch* sanieren und mit neuer Infrastruktur ausrüsten.
- *Im Kanton St. Gallen* ist man daran, einen neuen (vierten) Standplatz auf dem Gebiet der Stadt *St. Gallen* einzurichten. Die Zonenplanänderung und die Überbauungspläne wurden Ende 2009 öffentlich aufgelegt. Was die sechs neuen Durchgangsplätze angeht, so hat das kantonale Parlament für die Jahre 2007–2009 einen Kredit in der Höhe von 2,85 Millionen Franken zur Erstellung von zwei Plätzen genehmigt; hingegen lehnte es einen Antrag auf 5,89 Millionen Franken für die Einrichtung der anderen Plätze ab. Für die zwei neuen Durchgangsplätze sind zwei Standorte vorgesehen: in der Gemeinde *Gossau* und auf einem ehemaligen Militärareal in der Gemeinde *Thal* (siehe Ziff. 4.3.3).

Zu erwähnen ist ferner, dass der *Kanton Basel-Landschaft* einen Entwurf für ein Gesetz über Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende ausgearbeitet hat. Der Gesetzesentwurf war Gegenstand eines kantonalen Vernehmlassungsverfahrens, das bis Anfang November 2011 dauerte. Dessen Ergebnisse werden derzeit evaluiert. Vorgesehen ist ausserdem die

Erweiterung des kantonalen Richtplans um ein Kapitel über Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende. Der Gesetzesentwurf nimmt den Kantonsverfassungsauftrag, wonach Kanton und Gemeinden den Fahrenden bei der Suche nach Stand- und Durchgangsplätzen behilflich sind, auf und schreibt fest, dass die Ausscheidung von Stand- und Durchgangsplätzen eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden ist. Gleichzeitig werden die raumplanerischen, organisatorischen und finanziellen Aufgaben von Kanton und Gemeinden festgelegt. Der Entwurf des kantonalen Richtplans präzisiert die gesetzlichen Vorgaben in räumlicher Hinsicht.

47. Zu den positiven Entwicklungen der letzten Jahre gehören **Richtplanungen und Gesamtkonzepte der Kantone** für Probleme der Fahrenden. Mehrere Kantone waren in den vergangenen fünf Jahren in diesem Bereich sehr aktiv. 2005 waren die Bedürfnisse der Fahrenden in nur fünf kantonalen Richtplänen berücksichtigt und konkretisiert worden, Ende 2010 fanden sie bereits Eingang in 14 der 26 Richtpläne. Zudem wollen drei Kantone, deren Richtpläne zurzeit ausgearbeitet werden, die Bedürfnisse der Fahrenden berücksichtigen.

Als Beispiel sei der *Kanton Schwyz* genannt. Basierend auf den bundesgerichtlichen Forderungen verpflichtet sich der Regierungsrat des Kantons Schwyz im kantonalen Richtplan, geeignete Standorte für Fahrende zu bezeichnen. In der Richtplanergänzung Rigi-Mythen wurde festgehalten, dass der Kanton zusammen mit den Gemeinden prüft, ob sich das Armeeareal in Ibach als Durchgangsplatz eignet. Der Richtplan (2006–2020) des *Kantons Obwalden* wiederum sieht vor: «Der Kanton überprüft bei ausgewiesenem Bedarf in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, wo sich ein Durchgangsplatz für Fahrende anbieten lässt».

Der Bundesrat hat überdies im März bzw. Oktober 2010 die Richtpläne der *Kantone Basel-Stadt und Thurgau* genehmigt, in denen ein Kapitel den Fahrenden und ihren Bedürfnissen gewidmet ist. Im Falle von *Basel-Stadt* handelt es sich um einen verbindlichen Auftrag an die planenden Instanzen, einen Standplatz mit 10 Stellplätzen einzurichten.

Die 2006 vom *Kanton St. Gallen* (siehe zweiter Bericht der Schweiz vom Januar 2007, S. 34 f.) und 2007 vom *Kanton Aargau* (siehe Stellungnahme der Schweiz vom August 2008, S. 27, Punkt 74) entwickelten **Gesamtkonzepte** für Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende gelten als beispielhaft. Insbesondere das St. Galler Modell gilt als vorbildlich: Der Kanton kauft das Areal, erschliesst den Standort und übernimmt die Kosten, namentlich in den Bereichen Gesundheit und Soziales, die anderweitig nicht gedeckt werden können. Für den Betrieb und Unterhalt des Platzes ist die Gemeinde zuständig. Mehrere Kantone, darunter *Bern und Zürich*, planen die Schaffung von Plätzen aufgrund eines kantonalen Konzepts. Im *Kanton Bern* ist das Konzept «Stand-, Durchgangs- und Transitplätze für Fahrende im Kanton Bern»¹⁹ im Juni 2011 genehmigt worden. Auch andere Kantone arbeiten derzeit an einem Konzept «Fahrende». So zum Beispiel der *Kanton Schwyz*, dessen Konzeptentwurf einerseits als Richtschnur für die weiteren Arbeiten und andererseits insbesondere auch den Gemeinden als Informations- und Entscheidungsgrundlage dienen soll.

In vielen Fällen befolgten *die Gemeinden* die Anweisungen der Kantone und *passten ihre Nutzungspläne an*, um die Plätze für Fahrende rechtlich so abzusichern, dass sie nicht umgenutzt werden können. Deshalb wurden für die neuen Plätze in Wil (SG) und Cham (ZG) explizit bezeichnete Zonen geschaffen («Intensiverholungszone Dauerstandplatz» und «Zone für Fahrende»). Auch bestehende Plätze wurden explizit als Zonen für Fahrende bezeichnet.

¹⁹ Siehe Kopie des Konzepts im Anhang.

Die von den Gemeinden in diesem Sinn entwickelten positiven Projekte scheitern jedoch manchmal am Volkswillen. So schlug *die Gemeinde Schwyz* die Schaffung einer entsprechenden Sonderzone vor. Im Rahmen der Zonenplanrevision der Gemeinde Schwyz gelangte die Umzonung am 26. September 2010 vors Volk und wurde mit 2662 Nein- zu 1661 Ja-Stimmen abgelehnt.

48. Das bereits erwähnte *neue Bundesgesetz über die Kulturförderung (KFG)* (siehe Kap. 3) stellt ebenfalls eine positive Entwicklung dar, denn es erlaubt dem Bund, die Anliegen der Fahrenden aktiver und umfassender als bislang zu unterstützen und damit über die rein finanziellen Hilfen hinauszugehen, die der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» und der «Radgenossenschaft der Landstrasse»; insbesondere kann die Einrichtung von Stand- und Durchgangsplätzen durch die Kantone und Gemeinden unterstützt werden.

4.3 Die Empfehlungen

4.3.1 Neue gesetzliche Garantien auf Bundesebene, um die Planung und Schaffung von Standplätzen zu erleichtern und zu beschleunigen

49. Was diese Empfehlung des Beratenden Ausschusses anbetrifft, so wird auf die Position der Schweizer Regierung in ihrer Stellungnahme vom August 2008 verwiesen. In dieser Stellungnahme hiess es, das Bundesgericht habe in seinem wichtigen Entscheid vom März 2003 (BGE 129 II 321) festgestellt, dass die besonderen Bedürfnisse der Fahrenden in der Raumplanung in Anwendung von Artikel 3 Absatz 3 RPG zu berücksichtigen sind. Demnach sind «die Siedlungen [...] nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten». Der Bericht des Bundesrates von 2006 über «Die Situation der Fahrenden in der Schweiz» kommt zu dem Schluss, dass die geltende Gesetzgebung im raumplanerischen Bereich genügt, um die Bedürfnisse der Fahrenden zu berücksichtigen. Aus diesem Grund wurde diese Empfehlung nicht in die Resolution des Ministerkomitees vom 19. November 2008 aufgenommen.

4.3.2 Schaffung von mehr Anreizen finanzieller und nichtfinanzieller Art, um die Kantone zum Handeln zu bewegen

50. Wie nachstehend erläutert (Ziff. 4.3.3), bemüht sich der Bund, finanzielle Anreize zu schaffen, indem er Militärareale aus dem Dispositionsbestand zu einem Preis verkauft, der auf einer Schätzung beruht, die die Art der künftigen Nutzung der Areale berücksichtigt.

4.3.3 Fortsetzung der Anstrengungen zur Umnutzung von Militärarealen

51. Das Immobilienportfolio des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) setzt sich aus zwei verschiedenen Beständen zusammen: dem Kernbestand (von der Armee genutzte Immobilien) und dem Dispositionsbestand (nicht mehr benötigte Immobilien). Bei einem Grossteil der Immobilien handelt es sich um Spezialbauten (begrenzte zivile Nutzung) wie Bunker, Schutzbauten, Panzersperren usw., die nicht als Stand- oder Durchgangsplätze verwendbar sind. Diese Bauten entsprechen nicht den heutigen zivilen Vorgaben (Normen, Sicherheit usw.) und liegen ausserhalb der Bauzonen. In seinem Bericht vom 18. Oktober 2006 über die Situation der Fahrenden in der

Schweiz beauftragte der Bundesrat das VBS, die Kantone auf Liegenschaften des Dispositionsbestandes aufmerksam zu machen, die sich als Stand- oder Durchgangsplätze für Fahrende eignen würden, und sie denn Kantonen oder Gemeinden zu diesem Zweck zu verkaufen. Im Hinblick auf die Nutzung ehemaliger Militärareale als Stand- oder Durchgangsplätze ist das VBS beauftragt, seine Zusammenarbeit mit der «Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende» fortzusetzen. Zu diesem Zweck werden im Rahmen einer von der Stiftung geleiteten Arbeitsgruppe regelmässig Treffen organisiert. Am 18. April 2008 fand eine Tagung zum Thema «Ehemalige Militärareale – Chance für die Fahrenden» statt. Die Areale des Dispositionsbestandes wurden daraufhin evaluiert, ob sie als Stand- oder Durchgangsplätze für Fahrende in Frage kommen. Die Evaluationskriterien waren gemeinsam mit der Stiftung festgelegt worden. Rund 50 Standorte wurden vom VBS als für eine solche Nutzung geeignet eingestuft. Danach wurde die Liste der Standorte den Kantonen zur Begutachtung unterbreitet. Das VBS ist bereit, sie den Kantonen und Gemeinden für eine solche Nutzung zu verkaufen. Der Kaufpreis richtet sich nach einer Schätzung, die die Verwendungsbeschränkungen eines Stand- oder Durchgangsplatzes berücksichtigt. Für die raumplanerischen Grundlagen sind die Kantone zuständig. Sind die erforderlichen Vorgaben noch nicht erfüllt, kann der Standort gesichert werden. Auch der Direktverkauf an die Behörden (ohne Veröffentlichung) wird bei einer solchen Nutzung praktiziert. Bisher ist nur ein einziges, auf dem Gebiet der Gemeinde Thal gelegenes, Areal aus dem Dispositionsbestand vom Kanton St. Gallen zur zukünftigen Nutzung durch Fahrende bestimmt worden. Der dort geplante Durchgangsplatz konnte noch nicht eingerichtet werden, da die Umzonung noch nicht abgeschlossen ist. Das Projekt steht kurz vor der Baueingabe und der öffentlichen Auflage des Teilzonenplanes. Eine Möglichkeit, Militärareale umzunutzen, besteht auch im Kanton Wallis, wo ein neuer Platz geplant ist. Es gibt mehrere Gründe für diese bescheidenen Ergebnisse. Insbesondere ist hervorzuheben, dass die Standorte, die das VBS nach der Evaluierung des Portfolios auswählte, den Kantonen nicht immer geeignet erscheinen.

Da die Verkleinerung der Armeebestände nach wie vor aktuell ist, werden weitere Areale in den Dispositionsbestand übergehen, die den Kantonen als Stand- oder Durchgangsplätze für Fahrende vorgeschlagen werden könnten, sofern sie den Kriterien genügen. Die aktive Zusammenarbeit mit dem VBS wird fortgesetzt, und den Kantonen werden bei regelmässigen Treffen geeignete Standorte vorgeschlagen. Jede Anfrage eines Kantons, einer Gemeinde oder der Stiftung bezüglich eines Areals, das als Stand- oder Durchgangsplatz in Frage kommen könnte, wird geprüft.

52. *Mehrere Kantone* äussern sich positiv über die Zusammenarbeit mit dem VBS/Armasuisse, betonen jedoch, dass die Möglichkeiten, auf ihrem Territorium geeignete Areale für die Errichtung eines Empfangsplatzes für Fahrende zu finden, sehr begrenzt sind. *Im Kanton St. Gallen* sind zentrale Gründe für das Gelingen des Projekts in Thal einerseits die aktive Federführung durch den Kanton (AREG), die aktive Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinde bei der Umsetzung des kantonalen Konzepts, und andererseits die Sensibilisierung der Behörden sowie der Bevölkerung der Gemeinde Thal. Der Kanton St. Gallen hebt hervor, es habe sich trotz positiver Gespräche mit VBS/Armasuisse gezeigt, dass ausser im Fall von Thal die angebotenen Areale im Kanton grundsätzlich nicht geeignet sind. Die *im Kanton Bern* angelaufene Standortevaluation hat indessen gezeigt, dass für die Schaffung eines Transitplatzes entlang der A1 kein Militärareal im Dispositionsbestand in Frage kommt (u.a. aufgrund der Entfernung zur A1). Hingegen wären Militärareale im Kernbestand günstig gelegen. *Im Kanton Aargau* haben sich die verfügbaren Areale aus dem Dispositionsbestand der Armee nach eingehender Prüfung als nicht geeignet erwiesen. Eine Anfrage des Kantons Aargau bezüglich der Errichtung eines Durchgangsplatzes auf dem zurzeit militärisch genutzten Areal eines Waffenplatzes ist beim VBS pendent.

4.3.4 Die Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit

53. Zu den Handlungsmöglichkeiten, die der Bundesrat in seinem Bericht über die Situation der Fahrenden in der Schweiz vom 18. Oktober 2006 nennt, gehören die Verbesserung des Informations- und Erfahrungsaustauschs zwischen Kantonen und Gemeinden und die Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit in allen Phasen der Realisierung von Stand- und Durchgangsplätzen. Zu diesem Zweck sollten verstärkt die bestehenden interkantonalen und tripartiten Strukturen genutzt werden, namentlich die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) und die Tripartite Agglomerationskonferenz.

54. Die Stiftung «Zukunft der Schweizer Fahrenden» ist ein Forum, in dem Vertreterinnen und Vertreter der Fahrenden, des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zusammenkommen, um gemeinsam Lösungen für die Probleme der Fahrenden zu suchen. Die Stiftung setzt sich aktiv für den Austausch von Praxisempfehlungen und die interkantonale Zusammenarbeit ein. Dies war im Übrigen eines der Ziele der Konferenz zum Thema Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende am 7. April 2011 in Bern, die die Stiftung unter der Federführung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten und des Eidgenössischen Departements des Innern organisierte (siehe Erster Teil).

55. Die zu diesem Thema konsultierte *Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK)* betont, dass ein Informations- und Erfahrungsaustausch unter den Kantonen sehr wohl stattfindet und dass er sehr nützlich ist. Hingegen spricht sich die BPUK gegen die Idee aus, geplante Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende in die Agglomerationsprogramme einzubeziehen und die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für diese Programme von der effektiven Realisierung dieser Plätze abhängig zu machen. Das Instrument der Agglomerationsprogramme ist sehr komplex und sollte nicht noch mit zusätzlichen Themen überfrachtet werden. Diese Haltung wird von mehreren Kantonen unterstützt.

4.3.5 Die Förderung des kurzzeitigen Aufstellens von Wohnwagen

56. Dies ist eine Empfehlung des Beratenden Ausschusses, die jedoch nicht in die Resolution des Ministerkomitees vom 19. November 2008 aufgenommen wurde.

Unter «spontanem Halt» oder «kurzzeitigem Aufstellen von Wohnwagen» ist der Halt einer kleinen Gruppe von Fahrenden, also höchstens fünf oder sechs Wohnwagen, zu verstehen, die sich während eines kurzen Zeitraums von höchstens vier Wochen im Einvernehmen mit dem Besitzer des betreffenden Grundstücks dort aufhalten.

Wie die Schweizer Regierung in ihrer Stellungnahme vom August 2008 (S. 30) darlegte, sind die Kantone eher tolerant, was die Zulassung spontaner Aufenthalte anbetrifft, und schreiben für das Aufstellen von Wohnwagen während eines oder mehrerer Monate keine Baubewilligung vor. *Der Kanton Thurgau*, wo eine solche gesetzliche Grundlage fehlt, prüft eine entsprechende gesetzliche Bestimmung, wonach der spontane Halt ausdrücklich zugelassen werden soll. Probleme gibt es vor allem auf der Ebene der Gemeinden, da die baupolizeilichen Vorschriften spontane Halte einschränken oder zumindest restriktiv ausgelegt werden. Anscheinend hat sich jedoch die Lage in den Gemeinden in den letzten Jahren positiv entwickelt. So wird in den *Kantonen Schwyz und Solothurn* der spontane Halt in einigen Gemeinden regelmässig bewilligt.

Die Konferenz vom 7. April 2011 in Bern zum Thema Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende bot Gelegenheit, die anwesenden Behördenmitglieder auf die Bedeutung des spontanen Halts aufmerksam zu machen. Er entspricht am besten der Lebensweise der Fahrenden und kompensiert zudem den Mangel an offiziellen Durchgangsplätzen. Die Konferenz machte auch deutlich, dass es eine einfache und für die Steuerzahler kostengünstige Alternative zu den Durchgangsplätzen gibt: Kleine Gruppen von Fahrenden halten mit Zustimmung und gegen eine Entschädigung auf dem Grundstück eines ihnen bekannten Besitzers an. Bei den Gesprächen zeigte sich, dass in den Kantonen die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden und die Bevölkerung für die Frage des spontanen Halts sowie für die Möglichkeiten im Rahmen der kantonalen Gesetze sensibilisiert werden sollten.

57. *Mehrere Kantone weisen auf das Potenzial hin, das der spontane Aufenthalt für die Lösung des Problems der fehlenden Transitplätze bietet. Der Kanton Schwyz beabsichtigt, dieses Potenzial pragmatisch zu nutzen und beispielsweise die Möglichkeit zu prüfen, eine Internetplattform zu schaffen (die von der Stiftung oder der Radgenossenschaft der Landstrasse betreut würde). Diese würde es den Fahrenden erlauben, Informationen über Gemeinden auszutauschen, die den spontanen Halt fördern. Der Kanton Zürich sieht im Entwurf seines kantonalen Richtplans Sensibilisierungsmassnahmen vor, die dazu führen sollten, dass die Einschränkungen der Gemeinden für Spontanhalte aufgehoben werden können. Im Kanton Aargau hält ein neuer Beschluss im kantonalen Richtplan fest, dass Spontanhalte eine unabdingbare Ergänzung zu den Durchgangsplätzen darstellen und von den Behörden soweit möglich zu tolerieren sind.*

ARTIKEL 6

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

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

Was die **Förderung der Toleranz** betrifft, gibt der Beratende Ausschuss folgende zwei Empfehlungen ab: «Die Bevölkerung sollte verstärkt für die Geschichte und Kultur der Fahrenden sensibilisiert werden, damit Vorurteile abgebaut werden können. Es sollten vermehrt Massnahmen zur Förderung der Toleranz und des gegenseitigen Verständnisses getroffen werden, besonders im Medienbereich».

«Die Behörden sollten Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit in der politischen Debatte entschlossener bekämpfen und neue Massnahmen erarbeiten, um ein Klima der Toleranz gegenüber ethnischen Minderheiten, Ausländern, Asylsuchenden und Flüchtlingen zu gewährleisten.»

Zum **Schutz vor feindseligen und antisemitischen Handlungen** gibt der Beratende Ausschuss folgende zwei Empfehlungen ab: «Die Bemühungen zur strafrechtlichen Bekämpfung von Rassendiskriminierung sollten fortgesetzt werden. Die Behörden sollten die

Entwicklung auf diesem Gebiet im Auge behalten und neue Kontrollmechanismen in Betracht ziehen, insbesondere für antisemitische Handlungen.»

«Die betroffenen Kantone und Gemeinden sollten ganz besonders darauf achten, dass sie Einbürgerungsentscheide begründen, damit diskriminierende Beschlüsse vermieden werden. Die Revision der geltenden Gesetzgebung sollte entschlossen vorangetrieben werden, um eine volle Übereinstimmung mit den rechtsstaatlichen Grundsätzen zu gewährleisten, und die Behörden sollten in dieser Frage objektiv informieren.»

Diese Empfehlungen wurden in der Resolution des Ministerkomitees vom 19. November 2008 nicht übernommen.

1. Sensibilisierung für die Geschichte und Kultur der Fahrenden

58. Die Schweizer Regierung schliesst sich der Feststellung an, dass die Fahrenden von der Mehrheit häufig noch nicht als vollwertiger Bestandteil der Schweizer Bevölkerung wahrgenommen werden, und dass sie unter Vorurteilen leiden, die durch fehlendes Wissen über ihre Herkunft, Kultur und Lebensweise bedingt sind. Die Regierung ist auch überzeugt, dass die lokalen raumplanerischen Volksabstimmungen nur dann zur Schaffung von neuen Stand- und Durchgangsplätzen führen werden, wenn die lokale Bevölkerung mehr Akzeptanz und Vertrauen entwickelt. Um dies zu erreichen ist eine positive Information nötig. Die Notwendigkeit, die Mehrheitsbevölkerung laufend und in positivem Sinne über die Fahrenden zu informieren, wird auch von der *Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK)* hervorgehoben.

59. Die 1997 vom Bund geschaffene **Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»** will insbesondere das *Verständnis für die Lebenssituation der fahrenden Bevölkerung in der Schweiz fördern*. Nach Abschluss des zweiten Überwachungszyklus des Rahmenübereinkommens wurden folgende Sensibilisierungsprojekte lanciert²⁰:

- Die Stiftung hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die zusammen mit drei Historikern bis 2012 eine *Internetausstellung*²¹ erarbeiten und so einem breiten Publikum Grundwissen über die Geschichte der Fahrenden vermitteln soll. In einem zweiten Schritt sind Informationen über die heutige Lebensweise der Fahrenden, ihren Bedarf an Stand- und Durchgangsplätzen und ihre Bedürfnisse im Bildungsbereich geplant. Zielpublikum sind vor allem Schülerinnen, Schüler und Lehrpersonen. Diese sollen Lehrmaterial zur Geschichte und Kultur der Fahrenden in der Schweiz finden. Die Ausstellung richtet sich auch an die Fahrenden; sie wird ihnen Informationen liefern, insbesondere zu verfügbaren Stellplätzen. Sie wird im zweiten Halbjahr 2012 simultan auf Deutsch, Französisch und Italienisch aufgeschaltet. Das Projekt wird zur Hälfte vom Bund finanziert; die andere Hälfte wird von den Beiträgen von 16 Kantonen in Höhe von 180 000 Franken gedeckt.
- Im Sommer 2009 unterstützte die Stiftung *eine mehrtägige Veranstaltung und runde Tische in Biel*, um die Bevölkerung dafür zu sensibilisieren, dass die Fahrenden einen neu zu schaffenden Durchgangplatz benötigen.

²⁰ Siehe Anhang, Jahresberichte 2009 und 2010 der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» (in drei Sprachen: de, fr, it)

²¹ «Die Schweizer Fahrenden in Geschichte und Gegenwart», «Les gens du voyage suisses, autrefois et de nos jours», «I nomadi svizzeri: passato e presente».

- Im September 2010 fand in der Gemeinde Ibach/Schwyz eine Abstimmung über die Umzonung eines Militärgeländes statt. Ein Teil eines Militärareals hätte in eine Zone für Fahrende umgezont werden sollen. Die Stiftung engagierte sich bei Informationskampagnen (Podiumsgespräch, Information der Bevölkerung durch Flyer und Veranstaltungen über das Leben von Fahrenden). Die Umzonung wurde jedoch abgelehnt und die Schaffung des Durchgangsplatzes verhindert.
- 2009 leistete die Stiftung einen finanziellen Beitrag an die *Publikation des Werks «Zigeunerhüptling» (2010)*, eine Biografie über Robert Huber, der zu den Mitgründern der «Radgenossenschaft der Landstrasse» gehörte und diese während über zwei Jahrzehnten präsidierte. Das Buch erzählt die Geschichte der Emanzipierung einer Minderheit, die ihre Rechte einfordert und ihr Schicksal mit der Stiftung «Radgenossenschaft der Landstrasse» selber in die Hand genommen hat.
- Die Stiftung erarbeitet *Unterrichtsmaterial für Lehrkräfte zum Thema Geschichte und Kultur der Fahrenden in der Schweiz, das sich an jene Schulkinder richtet, die zur Mehrheit gehören*.
- Wie bereits erwähnt organisierte die Stiftung *am 7. April 2011 in Bern eine Konferenz*, die dazu beitragen sollte, die Lebensweise der Fahrenden besser bekannt zu machen. Mitglieder der jenischen Gemeinschaft stellten ihre Geschichte und Kultur, ihren Platzbedarf und ihre Vorschläge zur Sensibilisierung der Mehrheitsbevölkerung vor und konnten so die Teilnehmenden, unter anderem Behördenvertreter, über ihre Situation aufklären.

Das Bundesamt für Kultur hat in enger Zusammenarbeit mit der «Radgenossenschaft der Landstrasse» ein Projekt zur Unterstützung der jenischen Sprache erarbeitet. Das Projekt ist von Jenischen und für Jenische, wie diese es wünschten. Das bestehende jenische Vokabular soll gesammelt und erweitert und auf Deutsch, Französisch und Italienisch publiziert werden. Zudem haben die Jenischen selbst mit Unterstützung von Medienfachleuten Interviews auf Jenisch geführt. Darin werden verschiedene Themen aus dem beruflichen, sozialen und kulturellen Umfeld der Jenischen angesprochen. Die Themen und Inhalte wurden in Zusammenarbeit mit den Fahrenden ausgewählt. Die Interviews wurden auf DVD aufgenommen. Die Texte werden derzeit transkribiert und sollen in einem Begleitheft veröffentlicht werden. Das Vokabular und die DVD werden den Jenischen vermutlich 2012 kostenlos zur Verfügung gestellt, damit diese ihre Sprachkenntnisse auffrischen und erweitern können.

60. Der Bund finanziert über **die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)** auch Projekte zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit gegenüber Fahrenden. 2009–2011 unterstützte die FRB folgende vier Projekte mit rund 30 000 Franken:

- *Zigeuner-August in Biel* (Les Verts/Grüne Biel) (siehe obiger Punkt 58). Mit dem Anlass wird der Diskriminierung gegen Fahrende in der Schweiz begegnet, und es wird ein breites Publikum für die Lebensweise der Fahrenden sensibilisiert. Namentlich geht es um die Schaffung von Durchgangsplätzen und anderer Lösungen, die es den Fahrenden ermöglichen, ihrer Kultur gemäss an einem Ort «anhalten zu können». Dazu werden in Biel öffentliche Anlässe für die interessierte Bevölkerung und Fachgespräche mit Behörden und Politikerinnen und Politikern geführt, um den Handlungsspielraum auszuloten und politische Stossrichtungen zu definieren. Zigeunerkulturwoche 2010 in Zürich (Verein Zigeunerkulturwoche).
- *Im Sommer 2010 führte der Verein Zigeunerkulturwoche zum 10. Mal die Zigeunerkulturwoche durch*. Die viertägige Veranstaltung fand auf dem Durchgangsplatz

der Fahrenden in Zürich statt und wurde erfahrungsgemäss von rund tausend Personen besucht. Inhaltlich Elemente des vielfältigen Anlasses waren Live-Musik, Filmvorführungen, Referate, Podiumsdiskussionen, Ausstellungen und Kinderworkshops. Im Vorfeld dieses Anlasses erhielten 400 Kinder und Jugendliche aus der Stadt und dem Kanton Zürich im Rahmen der Schulführungen Einblick in die Lebenssituation der Schweizer Fahrenden und wurden über deren Stigmatisierung und Diskriminierung informiert.

- *Beitrag in der Höhe von 11 000 Franken an eine europäische Internetseite über die Verfolgung der Fahrenden (FH Soziale Arbeit/HES-SO, Genf). Innovativ ist das Projekt, weil es eine Lücke schliesst und auf dem Internet Material (vor allem Lernmaterial) zur Verfolgung von Roma, Sinti, Jenischen und anderen Zigeunergruppen veröffentlicht. Auf europäischer Ebene soll das Projekt die Arbeiten über Fahrende aus dem «Bergier-Bericht»²² verwerten. Ziel ist es, möglichst viel über die Verfolgungen in Erfahrung zu bringen, die während des Holocaust und in der Schweiz im Rahmen der Aktion «Kinder der Landstrasse» stattfanden. Es ist vorgesehen, dass das Projekt neben der Erarbeitung der Website im Herbst 2011 vier Halbtage Weiterbildung für Lehrkräfte umfasst, um eine grössere Wirkung und einen Multiplikatoreffekt zu erzielen.*
- *Tagung «40 Stand- und 80 Durchgangsplätze für Fahrende bis 2020: unverschämte Forderung oder Mindestangebot an eine Minderheit?» am 7. April 2011 in Bern, organisiert von der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» unter dem Patronat des EDA und des EDI (siehe oben erwähnte Hinweise).*

61. Eine Bilanz zu den Aktivitäten der Stiftung im Bereich der Sensibilisierung seit ihrer Gründung im Jahr 1997 und zu den bisher vom Bund unterstützten Massnahmen legt folgende Schlüsse nahe: Es wurden wichtige Schritte unternommen, um die negativen Vorstellungen über die Kultur der Fahrenden zu korrigieren, das gegenseitige Verständnis zu fördern und die Zusammenarbeit mit den Behörden zu verbessern. Das negative Bild war namentlich im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Hilfswerks «Kinder der Landstrasse» entstanden. Die Stiftung, das Bundesamt für Kultur und die Fachstelle für Rassismusbekämpfung haben dazu beigetragen, die Kultur der Fahrenden besser bekannt zu machen und die Legitimität ihrer Forderungen aufzuzeigen. Diese Aufklärungsarbeit sollte intensiviert werden, da die Sensibilisierung der Bevölkerung zentral ist, um eine Lösung für das aktuelle Hauptproblem der Fahrenden, den Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen, zu finden.

62. Im Zusammenhang mit der Sensibilisierung für Geschichte und Kultur der Fahrenden ist unbedingt auch die Arbeit der **«Radgenossenschaft der Landstrasse»** zu erwähnen, die seit 2003 in Zürich ein Dokumentationszentrum führt. Zweck dieses Zentrums ist es, eine interessierte Öffentlichkeit, insbesondere Schulen und wissenschaftliche Kreise, mittels einer Dauerausstellung, Fotos und Schriftstücken über die derzeitigen Lebensumstände, die Geschichte und die Kultur der Fahrenden zu informieren.

63. *Mehrere Kantone* sind ebenfalls aktiv im Bereich der Sensibilisierung für die Lebensweise und die Bedürfnisse der Fahrenden. Dazu einige Beispiele:

²² Bericht der 1996 von der Schweizer Regierung eingesetzten Unabhängigen Expertenkommission mit dem Auftrag, Umfang und Schicksal der nachrichtenlosen Vermögenswerte, die Asylpolitik der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs und die wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Dritten Reich zu untersuchen.

- Im *Kanton St. Gallen* beinhaltet die Umsetzung des Gesamtkonzepts für die Fahrenden (siehe Ziff. 4.2. zu Art. 5) ein Sensibilisierungskonzept für die Mehrheitsbevölkerung. Dieses Konzept hat Erfolg gezeigt und für die Diskussionen in der Gemeinde Thal, wo auf einem Militärareal ein neuer Durchgangsplatz geschaffen wird, ein Klima des Vertrauens geschaffen (siehe Ziff. 4.3.3 zu Art. 5). Der Kanton St. Gallen hat überdies mit Kantonsratsbeschluss vom 7. Juni 2011 einen Lotteriefondsbeitrag von rund 20 000 Franken an die «Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende» für das Aufschalten einer Homepage zur Vermittlung der Geschichte und der Anliegen Schweizer Fahrender geleistet. Der Kanton St. Gallen hat das Projekt zusammen mit *anderen Deutschschweizer Kantonen* sowie der Lotterie Romande unterstützt.
- Im *Kanton Solothurn* leitet das Amt für Raumplanung die Empfehlungen des Bundes an die Einwohnergemeinden weiter und macht sie auf die Anliegen der Fahrenden aufmerksam. Überdies finanziert der Kanton regelmässig Projekte der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» oder von Fahrenden selbst (z.B. vor kurzem eine Chilbi sowie die Zeitschrift der Radgenossenschaft der Landstrasse).
- Im *Kanton Tessin* läuft seit 2006 das Projekt «Accompagnamento Nomadi». Dieses hat zum Ziel, die Fahrendenfamilien für die Probleme im Zusammenhang mit ihrer Akzeptanz zu sensibilisieren, insbesondere in Bezug auf ihr Verhalten. Damit soll das Zusammenleben von Fahrendenfamilien und der lokalen Bevölkerung erleichtert werden. Zu diesem Zweck ist eine Anthropologin beauftragt worden, als kulturelle Mediatorin zu fungieren. Gleichzeitig sind bei der Kantonspolizei spezielle Einheiten geschaffen worden, die permanent für das Thema Fahrende zuständig sind.

2. **Klima der Toleranz gegenüber ethnischen und ausländischen Minderheiten. Bekämpfung von Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit in politischen Äusserungen**

64. In der Schweiz wird die «**Hassrede**» **strafrechtlich verfolgt**. Grundlage dazu bildet **Artikel 261^{bis} des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB)** zur Rassendiskriminierung. Bestraft wird gemäss Absatz 4 namentlich, «wer öffentlich durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabsetzt oder diskriminiert oder aus einem dieser Gründe Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, gröblich verharmlost oder zu rechtfertigen sucht.» Um der Freiheit der Meinungsäusserung Rechnung zu tragen, hat das Bundesgericht verfügt, dass Äusserungen **im Rahmen der politischen Auseinandersetzung** dabei «nicht zu engherzig auszulegen, sondern immer in ihrem Gesamtzusammenhang zu würdigen» seien. Gemäss Rechtssprechung gelten als Herabsetzung oder Diskriminierung im Sinne von Artikel 261^{bis} Absatz 4 StGB «alle Verhaltensweisen, durch welche den Angehörigen einer Bevölkerungsgruppe aufgrund ihrer Rasse, Ethnie oder Religion die Gleichwertigkeit als menschliche Wesen oder die Gleichberechtigung in Bezug auf die Menschenrechte abgesprochen oder zumindest in Frage gestellt werden [...]. Nicht herabsetzend sind Behauptungen, die nur Ungleichheiten in spezifischer Hinsicht ausdrücken und auch keine – ausdrückliche oder stillschweigende – Behauptung des ungleichen Anspruchs auf die Menschenrechte enthalten. Dies gilt selbst dann, wenn die Behauptung als fremdenfeindlich, geschmacklos, ethisch oder moralisch anstössig oder unanständig und unzivilisiert erscheint. Zulässig ist auch eine Botschaft, die sich nur und gerade auf das Verhalten oder gewisse Merkmale einer Menschengruppe bezieht oder sich gegen Regeln oder Bräuche dieser Gruppe wendet [...]. Bei der Auslegung von Art. 261bis Abs. 4 StGB ist der Freiheit der Meinungsäusserung Rechnung zu tragen. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass Äusserungen zu politischen Fragen und Problemen des öffentlichen Lebens ein besonderer

Stellenwert zukommt. In einer Demokratie ist es von zentraler Bedeutung, dass auch Standpunkte vertreten werden können, die einer Mehrheit missfallen und für viele schockierend wirken. Kritik muss dabei in einer gewissen Breite und bisweilen auch in überspitzter Form zulässig sein. Der Meinungsäusserungsfreiheit darf zwar keine so weitreichende Bedeutung gegeben werden, dass das Anliegen der Bekämpfung der Rassendiskriminierung seiner Substanz beraubt würde [...]. Eine Herabsetzung oder Diskriminierung im Sinne von Art. 261^{bis} Abs. 4 StGB ist daher in der politischen Auseinandersetzung nicht leichthin zu bejahen».²³

65. **Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus** (Ausserparlamentarische Kommission) zeigte sich besorgt über das Klima rund um die beiden Volksinitiativen «gegen den Bau von Minaretten» und «Initiative zur Ausschaffung krimineller Ausländer» und hat dies auch in Stellungnahmen geäussert. Sie widmete in der Folge Ausgabe 25 ihres Bulletins TANGRAM dem Thema «Muslimfeindlichkeit», die folgende Ausgabe 26 dem Thema «Sicherheit, Sicherheiten» und schliesslich Ausgabe 27 dem Thema «Politischer Diskurs». Da 2011 in der Schweiz ein Wahljahr ist, gibt die EKR in dem letzten Bulletin 27 (Juni 2011) Denkanstösse zur Problematik rassistischer Äusserungen in politischen Auseinandersetzungen.

66. **Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung** unterstützt mehrere Projekte, die ein **Klima der Toleranz gegenüber der ausländischen Bevölkerung fördern**. Einige Beispiele:

- Der internationale Tag gegen Rassismus wird an immer mehr Orten zum Anlass genommen, eine Aktionswoche zu lancieren: in Neuenburg, Genf, Freiburg, aber auch im Wallis. Die FRB unterstützt mit rund 50 000 Franken pro Jahr grössere und kleinere Projekte.
- Viele Schulen nutzen das Angebot der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH, um ihre Schülerinnen und Schüler für das Schicksal der Flüchtlinge zu sensibilisieren: Die von der SFH organisierten Module bestehen namentlich darin, dass sich die Jugendlichen im Rollenspiel in die Lage von Asylsuchenden versetzen. Ausserdem wird ein Film zu dieser Thematik gezeigt.
- Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH führte mit Partnerorganisationen zum «Tag des Flüchtlings 2009» eine Plakatkampagne und Events in vielen Schweizer Städten mit folgenden Zielsetzungen durch:
 - Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen fördern;
 - Bewusstsein fördern, dass Schweizerinnen und Schweizer – auch bei steigenden Asylgesuchszahlen – verpflichtet sind, anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene in ihrer Mitte aufzunehmen.
 - Vorbehalte und Vorverurteilungen thematisieren und abbauen.
 - Bewusst machen, dass Flüchtlinge den Schutz der Schweiz brauchen und eine Chance verdient haben, sich in der Schweiz integrieren zu können und dafür Akzeptanz benötigen.
- Die Migrationszeitung «MIX Rassismus» erschien im November 2009 mit einer Auflage von 200 000 Exemplaren. Sie wurde an alle Haushalte in Basel-Stadt und in Aargau, Solothurn, Zürich, Bern an Behörden, Gemeinden usw. verteilt. An einer öffentlichen Veranstaltung wurde die Zeitung der Bevölkerung und den Medien präsentiert. «MIX Rassismus» informiert eine breite Öffentlichkeit über Rassismus, Alltagsrassismus und Diskriminierung. Die Artikel und Interviews mit Expertinnen und Experten, Betroffenen

²³ Entscheid vom 27. April 2009, 6B_664/2008

usw. sollen eine differenzierte Auseinandersetzung fördern und zu einer Versachlichung der Diskussion führen.

- Das Ziel des Projekts «Empowerment der Migrationsbevölkerung gegen Rassismus» besteht darin, die Migrationsbevölkerung allgemein und die Asylsuchenden im Besonderen in die Lage zu versetzen, sich gegen Rassismus zu wehren. Erreicht wird dieses Ziels durch Diskussionen an den Aufenthaltsorten der Betroffenen und eine Sensibilisierung bei interkulturellen Veranstaltungen und internationalen Tagungen zur Rassismusbekämpfung. Hinzu kommen das Sammeln von Berichten Betroffener und die Überweisung von Fällen an andere Organisationen und Institutionen zur Rassismusbekämpfung.

67. Die **Kantone** sind bei der Förderung der **Toleranz gegenüber der ausländischen Bevölkerung** ebenfalls aktiv. So hat der *Kanton Freiburg* ein neues Gesetz über die Integration von Migrantinnen und Migranten und gegen Rassismus erlassen, das am 1. Januar 2012 in Kraft tritt. Es geht insbesondere um die Sensibilisierung der Bevölkerung, namentlich der Kinder und Jugendlichen, für das Problem des Rassismus. Seit 2007 wird überdies eine Wanderausstellung mit dem Titel «Ich, RassistIn?» in den Schulen der Sekundarstufen I und II des Kantons präsentiert. Im *Kanton Tessin*, in der Gemeinde Chiasso, wird jedes Jahr der internationale Tag des Flüchtlings begangen. Ab 2012 wird auch der Kanton ein Ad-hoc-Programm für die internationale Woche gegen Rassismus haben. Das Tessin verfügt als einzige Region über eine wöchentliche Fernsehsendung, die ausschliesslich der Begegnung zwischen Einheimischen und Neuankömmlingen und den damit verbundenen Problemen gewidmet ist.

3. Antisemitismus und Diskriminierung

68. Entscheidungen und Urteile aufgrund der Strafnorm gegen Rassendiskriminierung (Art. 261^{bis} StGB) der verschiedenen Rechtsinstanzen werden von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) in einer Datenbank gesammelt und auf ihrer Website veröffentlicht²⁴. Aus der Gesamtstatistik der Opfergruppen per 30.9.2010 geht hervor, dass Mitglieder der jüdischen Gemeinschaft zusammen mit ausländischen und dunkelhäutigen Personen am häufigsten Zielscheibe von Angriffen waren.

Stand: 30.09.2010

Opfergruppen	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06		07	08	09	Total Jahre	% Total Jahre	Total 09	% 09
Jüdinnen und Juden	0	5	17	14	11	7	5	2	7	9	11	13	Formeller Entscheid	3	3	3	145	26.0	15	20
													Freispruch	3	0	0				-
													Schuldspruch	14	6	12				80
Musliminnen und Muslime	0	0	0	1	0	1	2	2	2	1	2	1	Formeller Entscheid	0	1	0	15	2.7	1	-
													Freispruch	0	0	0				-
													Schuldspruch	0	1	1				100
Angehörige anderer Religionsgemeinschaften	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	Formeller Entscheid	0	0	0	3	0.5	0	-
													Freispruch	0	0	0				-
													Schuldspruch	0	0	0				-
Dunkelhäutige	0	0	2	10	8	8	2	1	4	8	8	14	Formeller Entscheid	4	4	3	91	16.3	7	42.9

²⁴ <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/00172/index.html?lang=de>

Opfergruppen	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06		07	08	09	Total Jahre	% Total Jahre	Total 09	% 09	
														Freispruch	2	0	0				-
														Schuldspruch	6	3	4				57.1
Fahrende / Zigeuner	0	1	0	0	1	2	0	0	1	0	0	1		Formeller Entscheid	0	0		6	!!1.0!!	0	-
														Freispruch	0	0	0				-
														Schuldspruch	0	0	0				-
Ausländerinnen und Ausländer allgemein / verschiedene Ethnien	2	8	2	6	11	4	7	7	5	7	9	25		Formeller Entscheid	8	3	0	134	24.0	12	16.7
														Freispruch	0	1	2				-
														Schuldspruch	14	3	0				83.3
Asylsuchende	0	0	2	1	5	4	0	0	1	1	0	2		Formeller Entscheid	0	0	10	16	2.9	0	-
														Freispruch	0	0	0				-
														Schuldspruch	0	0	0				-
Mehrheitsangehörige / Weisse	0	0	0	1	1	2	0	0	1	0	0	0		Formeller Entscheid	0	0	0	5	!!0.9!!	0	-
														Freispruch	0	0	0				-
														Schuldspruch	0	0	0				-
Weitere Personengruppen	0	0	0	0	0	1	1	0	1	3	2	1		Formeller Entscheid	0	0	0	12	2.2	2	-
														Freispruch	0	0	0				-
														Schuldspruch	1	0	0				100
Keine Angaben zur Opfergruppe	1	4	3	5	9	9	16	9	8	13	4	12		Formeller Entscheid	24	2	2	131	23.5	5	-
														Freispruch	0	0	0				-
														Schuldspruch	5	2	0				100
Total	4	18	26	38	46	38	34	21	30	42	37	69					558	100	84		

69. Wie bereits erwähnt (siehe Art. 4, Punkt 23) erfasst seit 2008 das von der Organisation «humanrights.ch» und der *Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR)* geleitete «Beratungsnetz für Rassismusopfer» *Fälle von Rassismus, unter anderem von Antisemitismus. Der Bericht 2010 «zu Rassismussvorfällen in der Beratungspraxis»* führt nur wenige Fälle von Antisemitismus auf, hingegen haben Fälle von Rassismus gegenüber Schwarzen und Muslimfeindlichkeit im Vergleich zum Bericht 2009 zugenommen (siehe Bericht S. 17).

70. Der *Bericht der Coordination Intercommunautaire Contre l'Antisémitisme et la Diffamation (CICAD)*²⁵ zur *Antisemitismus-Situation in der Westschweiz* weist folgende Fälle aus:

- 38 antisemitische Vorfälle 2007
- 96 antisemitische Vorfälle 2008 (4 gravierende, 10 ernste und 82 bedenkliche Vorfälle)
- 153 antisemitische Vorfälle 2009 (4 gravierende, 22 ernste und 127 bedenkliche Vorfälle)
- 104 antisemitische Vorfälle 2010 (0 gravierende, 5 ernste und 99 bedenkliche)

²⁵ <http://www.cicad.ch/index.php?id=39>

Der *Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG)* erfasst die antisemitischen Vorfälle für die deutsch- und die italienischsprachige Schweiz im Rahmen der von ihm geschaffenen Melde- und Beratungsstelle. Sein Antisemitismusbericht²⁶ weist folgende Fälle aus:

- 21 antisemitische Vorfälle 2008
- 28 antisemitische Vorfälle 2009, davon 20 gemeldete Vorfälle und 8 öffentlich bekannte Vorfälle (0 gravierende, 71 % ernste und 29 % bedenkliche Vorfälle)²⁷
- 34 antisemitische Vorfälle 2010 (0 gravierende, 16 ernste und 18 bedenkliche)²⁸.

Die Zahl der antisemitischen Vorfälle ist in der Westschweiz wesentlich höher als in der deutsch- und italienischsprachigen Schweiz, weil die CICAD einen proaktiven Ansatz verfolgt, indem sie eigene Nachforschungen anstellt, namentlich auf dem Internet (siehe «beunruhigende Vorfälle und Indikatoren»). Der SIG hingegen nimmt nur Fälle auf, die ihm gemeldet werden oder öffentlich bekannt sind.

Für den SIG und die CICAD stehen die aktuellen antisemitischen Vorfälle in der Schweiz zum Teil in Zusammenhang mit den politischen Spannungen im Nahen Osten (Antisemitismus unter dem Vorwand einer Kritik an der Politik Israels), insbesondere dann, wenn der Nahostkonflikt eskaliert. Ebenfalls eine Rolle spielt die häufigere Nutzung interaktiver Medienplattformen, auf denen anonym antisemitische und rassistische Meinungen geäußert werden können. Auch stellten SIG und GRA fest, dass der rechtsextrem motivierte Antisemitismus, der aus rassistischen Gründen gegen Juden hetzt, nach wie vor verbreitet sei, ebenso Aussagen, die auf den Holocaust Bezug nehmen. Dazu kommt die zunehmende politische Polarisierung von Parteien und Bürgern. Sie führt dazu, dass die Bereitschaft, Minderheiten zu diskriminieren und als Sündenböcke zu stigmatisieren, in manchen gesellschaftlichen Kreisen wieder steigt und politisch genutzt wird.

71. Die *Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)* unterstützt verschiedene *Sensibilisierungsprojekte gegen Antisemitismus und Holocaustleugnung*. 2009–2011 wurden zehn Projekte mit insgesamt 111 000 Franken unterstützt. Im schulischen Bereich sind folgende Projekte zu erwähnen:

- Die CICAD organisierte am 27. Januar 2010, dem Holocaust-Gedenktag, in Genf Veranstaltungen zum Thema «*Ressentir l'indicible*» (nachempfinden, was sich nicht in Worte fassen lässt) und stellte dabei die Überlebenden der Konzentrationslager ins Zentrum. Die Veranstaltung umfasste drei Anlässe: 1) einen Shoah-Abend, an dem alle fünf Sinne angesprochen wurden: Entdecken der Erfahrungen von Betroffenen in einer interaktiven Themenausstellung; 2) Präsentation eines Films mit Berichten von Überlebenden aus Material, das an Schulen abgegeben wird; 3) viertägige Ausstellung, die von 1500 Schülerinnen und Schülern sowie Lehrpersonen besucht wurde.
- 2011 organisierte die CICAD in Genf einen Eröffnungsabend und einen Tag für Schulkinder mit einer Aufführung und einem Comic über antisemitische Vorurteile. Die

²⁶ Seit 2010 veröffentlicht der SIG seinen Antisemitismusbericht gemeinsam mit der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA.

²⁷ http://www.swissjews.ch/pdf/de/praevention/Antisemitismusbericht2009_DEFINITIV_de.pdf

²⁸ http://www.swissjews.ch/pdf/de/praevention/Antisemitismusbericht_2010_D.pdf

Zur Erinnerung: In der Deutschschweiz erfasste der SIG 73 antisemitische Vorfälle im Jahr 2006 und 34 Fälle im Jahr 2007.

Aufführung und das Comic werden den Westschweizer Schülerinnen und Schülern als Denkanstösse zu den Themen Rassismus und Antisemitismus gezeigt.

- Das Zentrum PBGD PH FHNW (Aarau) hat in Zusammenarbeit mit der FRB eine jährliche Konferenz zum Thema «Holocaust in der Schule» lanciert. Die Tagung konnte bereits drei Mal durchgeführt werden. Einzelne Schulprojekte wurden durchgeführt. Insbesondere ist das didaktisch aufbereitete Unterrichtsmodul für die Stufen Sek I und II auf der Online-Plattform «History Helpline» zu beachten. Die «History Helpline» ist eine innovative, unentgeltliche Unterstützung der Lehrkräfte für deren Unterricht. Das Projekt knüpft an das Lehrplanthema Nationalsozialismus an und verbindet dabei wichtigste Ergebnisse der Holocaustforschung mit der Rassismusproblematik der Gegenwart.
- «Antisemitismus in Geschichte und Gegenwart und Begegnung mit einem Holocaustüberlebenden». Die Kantonsschule «Hohe Promenade» in Zürich vertieft im Geschichtsunterricht eine Sequenz zum Thema Antisemitismus. Ziel ist die Aufklärung und Reflexion über rassistische Gedanken, Ideologien und Handlungen. Das Projekt richtet sich an Maturandinnen und Maturanden. Neben dem spezifischen Geschichtsunterricht sind Exkursionen, Werkstattunterricht, Begegnungen mit Zeitzeugen/-innen und der Einsatz neuer Medien vorgesehen.
- Im Kollegium Heilig Kreuz in Freiburg setzen sich zwei Maturklassen im Rahmen der Pflichtlektüre im Deutschunterricht sowie in den Fächern Philosophie und Geschichte mit der Thematik des Rassismus und des Holocausts auseinander. In einem Workshop wird durch die Begegnung mit einem Holocaustüberlebenden die Problematik vertieft und das Thema auf die Gegenwart (Rassismus heute) ausgeweitet. Dabei steht nicht kognitives Wissen im Vordergrund.

72. Auch die Kantone führen Projekte gegen Antisemitismus durch, insbesondere im Schulbereich. Die Bildungsdirektion des Kantons Zürich führte 2011 im Rahmen des Holocaustgedenktags drei Projekte für Schulen durch: Das Forumtheater «Was bedeutet uns der Holocaust heute» (11 Veranstaltungen mit 826 Schülerinnen und Schülern, 8.–10. Schuljahr), Begegnungen mit Holocaustüberlebenden (21 Veranstaltungen mit 868 Schülerinnen und Schülern, 8.–10. Schuljahr) und das Theaterstück «Ich wohne in einem Hühnerhaus» (4 Veranstaltungen mit 310 Schülerinnen und Schülern, 4.–6. Schuljahr).

73. Unter den Projekten des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebunds (SIG) und der Plattform der liberalen Juden der Schweiz (PLJS) zur Sensibilisierung für Antisemitismus und Holocaustleugnung sind folgende zu nennen:

- SIG und PLJS bieten ab Herbst 2011 für Deutschschweizer Lehrkräfte jährlich eine eintägige Weiterbildungsreise nach Auschwitz-Birkenau an. Ähnliche Reisen werden seit 10 Jahren durch die CICAD (Coordination Intercommunautaire Contre l'Antisémitisme et la Diffamation) in der Westschweiz durchgeführt. Den Pädagogen soll die Möglichkeit geboten werden, mit dem Besuch dieser Gedenkstätte einen persönlichen Eindruck davon zu gewinnen. Diese Eindrücke sollen den Lehrkräften zudem helfen, sich in ihren Klassen mit diesem Kapitel der Menschheitsgeschichte auseinander zu setzen. Die erste Weiterbildungsreise nach Auschwitz-Birkenau hat im November 2011 mit rund 100 Teilnehmern stattgefunden. Dank Unterstützung der Eidgenössischen Erziehungsdirektorenkonferenz EDK konnte zudem im November 2011 für die an der Reise teilnehmenden Lehrkräfte ein Vertiefungstag an der Fachhochschule Nordwestschweiz (PH FHNW Aarau) organisiert werden.

- Seit Januar 2011 vermittelt der SIG unter dem Titel «Judentum – mehr wissen» kompetente Referenten an interessierte Organisationen und Bildungsinstitute, welche mehr Wissen über das Judentum, die Juden in der Schweiz, Israel oder Antisemitismus vermitteln. Im Jahr 2011 konnten über ein Dutzend solcher Kurse durchgeführt werden.
- Der SIG hat es sich zur Aufgabe gemacht, das Wissen über das Judentum und die jüdische Gemeinschaft in der Schweiz zu fördern. Zu diesem Zweck stellt er seit Ende des Jahres 2009 mit seinen «Factsheets» in Kurzform aufbereitete und leicht verständliche Informationen zu ausgewählten Themen zur Verfügung. Die Factsheets sind im Auftrag des SIG und unter der Aufsicht einer ausgewiesenen Fachgruppe von in den jeweiligen Bereichen spezialisierten Personen verfasst worden. Die Factsheets sollen zum besseren Verständnis der jüdischen Geschichte, der Religion und der von ihrer Werte sowie generell der jüdischen Gemeinschaft in der Schweiz beitragen.

74. Der SIG und die PLJS stellen fest, dass in der Schweiz seit einigen Jahren ganz allgemein, insbesondere aber im Schulbereich, eine Tendenz besteht, die Religionsfreiheit einzuschränken. So werden z.B. religiösen Schülern und Studenten in gewissen Kantonen und Institutionen vermehrt Bitten um Lösungen verweigert, wenn Prüfungen auf einen Schabbat oder einen religiösen Feiertag fallen, an denen im Judentum weder gearbeitet noch geschrieben werden darf. Die *Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)* stellt diese Tendenz auch beim Verbot fest, in der öffentlichen Schule das Kopftuch zu tragen, das im Kanton St. Gallen erlassen wurde.

4. Einbürgerungen

75. Bei der Einbürgerungsfrage verweist die Schweiz auf den Vorbehalt, den sie bereits in ihrem zweiten Bericht vom Januar 2007 sowie in ihrer Stellungnahme vom August 2008 anbrachte. Gemäss der auslegenden Erklärung, die die Schweiz bei der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens zulässigerweise abgegeben hat, beziehen sich ihre internationalen Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens formell nur auf Personen mit schweizerischer Staatsangehörigkeit, die zudem seit langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz pflegen und vom Willen beseelt sind, zusammen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht. Formell gilt somit in der Schweiz das Rahmenübereinkommen nicht für ausländische Staatsangehörige, und an dieser Stelle wird nur aufgrund der subjektiven Auslegung des Beratenden Ausschusses zum Geltungsbereich von Artikel 6²⁹ des Übereinkommens auf die Beobachtungen und Empfehlungen zum Erwerb des Schweizer Bürgerrechts eingegangen.

76. Beim Einbürgerungsverfahren wurden seit dem Abschluss des zweiten Überwachungszyklus auf rechtlicher Ebene Fortschritte erzielt. Seit dem 1. Januar 2009 ist die Änderung vom 21. Dezember 2007 (Verfahren im Kanton/Beschwerde vor einem kantonalen Gericht) am Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG) in Kraft. Artikel 15b BüG hält nun fest, dass die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches zu begründen ist und die Stimmberechtigten ein Einbürgerungsgesuch nur ablehnen können, wenn ein entsprechender Antrag gestellt und begründet wurde. Die Kantone sind zudem verpflichtet, Gerichtsbehörden einzusetzen, die

²⁹ Der Artikel wird wie folgt ausgelegt: Aus dem Wortlaut und dem Sinn von Artikel 6 des Rahmenübereinkommens lässt sich keine Beschränkung des Geltungsbereichs auf Gruppen ableiten, die als nationale Minderheiten gelten.

als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen (Art. 50 BÜG).

77. Im Anschluss an die Teilrevision des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts haben die betroffenen Kantone die notwendigen Gesetzesanpassungen vorgenommen oder Weisungen erlassen, um die Einhaltung der bundesrechtlichen Vorgaben sicherzustellen. Mit Ausnahme von zwei Kantonen kennen heute alle Kantone bei einer negativen Einbürgerungsentscheidung die Begründungspflicht sowie die Beschwerdemöglichkeit an ein kantonales Gericht. In den beiden verbleibenden Kantonen sind diesbezüglich zurzeit Gesetzesrevisionen im Gange, um die kantonale Gesetzgebung bundesrechtskonform auszugestalten.

Seit 2008 hat die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus zwei diskriminierende Ablehnungen von Einbürgerungsgesuchen gemeldet.

Der Kanton Solothurn meldet, dass bei rund 800 Einbürgerungsverfahren im Jahr höchstens 3 Beschwerden gegen Einbürgerungsentscheide erhoben werden. Dies ist unter anderem auf die optimale Umsetzung der Begründungspflicht zurückzuführen.

Im Kanton Zürich, wird mit dem neuen kantonalen Bürgerrechtsgesetz den Anforderungen der Begründungspflicht Rechnung getragen. Dieses Gesetz ist jedoch noch nicht in Kraft, weil dagegen das Referendum ergriffen worden ist. Die Volksabstimmung darüber wird am 11. März 2012 stattfinden. Die Beschwerdemöglichkeit an ein kantonales Gericht ist bereits heute gegeben.

Der Kanton Aargau hat seine Bürgerrechtsgesetzgebung noch nicht den neuen bundesrechtlichen Vorgaben angepasst. Es ist vorgesehen, diese Anpassungen durch die Totalrevision des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht vorzunehmen (voraussichtliche Inkraftsetzung 1. Januar 2014). Trotz der noch nicht angepassten kantonalen Gesetzgrundlage steht der Beschwerdeweg bei abgelehnten Einbürgerungsgesuchen von Bundesrechts wegen offen.

5. Der interreligiöse Dialog

78. Seit 2006 pflegen die Bundesbehörden einen regelmässigen Gedankenaustausch mit dem Schweizerischen Rat der Religionen (Swiss Council of Religions; SCR), der Vertreter der christlichen, der jüdischen und der islamischen Religion vereint. Der SCR wurde als Plattform für den Dialog der drei Religionen gegründet unter anderem mit dem Ziel, den Behörden als Ansprechpartner für das gegenseitige Verständnis zwischen den Glaubensgemeinschaften zu dienen.

Staat, Kirchen und Religionsgemeinschaften stehen vor der gemeinsamen Aufgabe, sowohl das Verständnis für die Werte der Schweiz wie auch das Vertrauen zwischen den Kulturen und Religionen zu fördern. In diesen Diskussionen wird insbesondere der Dialog mit den islamischen Organisationen gepflegt.

79. Von September 2009 bis April 2011 fand ein **Dialog zwischen der Bundesverwaltung und den Muslimen in der Schweiz** statt. Mit diesem sollte den Ängsten und Vorurteilen der Mehrheitsgesellschaft gegenüber dem Islam begegnet werden. Anlässlich dieser Gespräche konnte insbesondere die Position der schweizerischen Regierung gegenüber der Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten» dargelegt

werden, d.h. die Empfehlung, die Initiative abzulehnen. Auch das Image der Muslime in der Öffentlichkeit und die Förderung des gegenseitigen Verständnisses kamen zur Sprache. Der Dialog mündete in einem gemeinsam erstellten Bericht. Dieser enthält ein Programm für weitere Aktivitäten und listet die laufenden Aktivitäten auf, mit denen die Integration und die Chancengleichheit der Muslime sowie das friedliche Zusammenleben der religiösen Gemeinschaften in der Schweiz gefördert werden sollen. Zu nennen sind hier die Darstellung des Islam in den Medien, die Jugendförderung, die Vereinbarkeit von Religionsausübung und Militärdienst sowie Aus- und Weiterbildungsprogramme für Imame und Gemeindeleiter. Dieser Dialog wird jetzt je nach Zuständigkeitsbereich unter den verschiedenen Departementen des Bundes und den Kantonen und Gemeinden weitergeführt. Ebenfalls diskutiert wird derzeit, in welcher Form dieser Dialog weitergeführt werden soll.

Im Oktober 2010, im Zusammenhang mit der Abstimmung über das Minarettverbot, führte die *Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)* zusammen mit der Direktion für Menschenrechte der OSZE, ODIHR, für muslimische Gemeinschaften der Schweiz eine Tagung durch, die dem Thema «Eine muslimische Dachorganisation in der Schweiz?» gewidmet war.

80. Auch *mehrere Kantone* sind in Bezug auf interreligiösen Dialog aktiv. Einige haben in der Volksschule Unterricht in religiöser Kultur eingeführt. *Der Kanton Zürich* hat beispielsweise in der Volksschule mit dem Fach «Religion und Kultur» einen bekenntnisunabhängigen Religionsunterricht eingeführt. Den Kindern und Jugendlichen werden elementare Kenntnisse über die grossen Weltreligionen vermittelt. Der Unterricht soll den Respekt und das Verständnis für Menschen mit unterschiedlichem religiösem, kulturellem und weltanschaulichem Hintergrund fördern. *Der Kanton St. Gallen* hat eine «Interreligiöse Dialog- und Aktionswoche (IDA)» ins Leben gerufen. Die IDA ist auf Initiative des Kantons St. Gallen entstanden und heute ein gemeinsames Projekt folgender Institutionen und Gemeinschaften: Kanton St. Gallen, Departement des Innern, katholische und evangelisch-reformierte Kirche Kanton St. Gallen, Dachverband der islamischen Gemeinden der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein (DIGO), Runder Tisch der Religionen St. Gallen und weiteren Religionsgemeinschaften. Seit 2005 findet im Kanton St. Gallen jedes zweite Jahr jeweils im September die IDA statt.

ARTIKEL 9

1. *Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass das Recht jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, auf freie Meinungsäusserung die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen in der Minderheitensprache ohne Eingriffe öffentlicher Stellen und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen einschliesst. Die Vertragsparteien stellen im Rahmen ihrer Rechtsordnung sicher, dass Angehörige einer nationalen Minderheit in Bezug auf ihren Zugang zu den Medien nicht diskriminiert werden.*
2. *[...]*
3. *Die Vertragsparteien hindern Angehörige nationaler Minderheiten nicht daran, Printmedien zu schaffen und zu nutzen. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens für Hörfunk und Fernsehen stellen sie soweit wie möglich und unter Berücksichtigung des Absatzes 1 sicher, dass Angehörigen nationaler Minderheiten die Möglichkeit gewährt wird, eigene Medien zu schaffen und zu nutzen.*
4. *Die Vertragsparteien ergreifen im Rahmen ihrer Rechtsordnung angemessene*

Massnahmen, um Angehörigen nationaler Minderheiten den Zugang zu den Medien zu erleichtern sowie Toleranz zu fördern und kulturellen Pluralismus zu ermöglichen.

Im Zusammenhang mit den **Radio- und Fernsehprogrammen in rätoromanischer Sprache** formuliert der Beratende Ausschuss die folgende Empfehlung: «Die Behörden sind eingeladen, die Bedürfnisse der **rätoromanischsprachigen** Bevölkerung im Bereich der Sendezeiten weiterhin zu prüfen und sicherzustellen, dass die neuen rechtlichen Bestimmungen vollumfänglich umgesetzt werden.»

Im Zusammenhang mit den **Printmedien im Kanton Graubünden** spricht der Beratende Ausschuss die folgende Empfehlung aus: «Die Behörden sollten ihre aner kennenswerten Bemühungen zur Unterstützung insbesondere der rätoromanischen und italienischen Printmedien im Kanton Graubünden fortsetzen und die Möglichkeiten, die die neuen Gesetzesbestimmungen im Sprachenbereich bieten, optimal nutzen.»

Betreffend **Medien und Fahrende** empfiehlt der Beratende Ausschuss: «Es sollte alles unternommen werden, um den Bedürfnissen der Fahrenden im Medienbereich besser gerecht zu werden, und die betroffenen Institutionen, in denen der Bund und die Kantone vertreten sind, sollten dieser Frage besondere Aufmerksamkeit schenken.»

Diese Empfehlungen wurden nicht in die Resolution des Ministerkomitees vom 19. November 2009 aufgenommen.

1. Radio- und Fernsehprogramme in rätoromanischer Sprache

81. Der Auftrag der SRG (SRG SSR, schweizerischer Sender mit Service-Public-Auftrag) wird im Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG) definiert und in der Konzession vom 28. November 2007 ergänzt. Gemäss dem Gesetz versorgt die SRG die Bevölkerung inhaltlich umfassend mit gleichwertigen Radio- und Fernsehprogrammen in den drei Amtssprachen (d.h. Deutsch, Französisch und Italienisch; vgl. Art. 24 Abs. 1 Bst. a RTVG) und fördert das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Landesteilen, Sprachgemeinschaften, Kulturen und gesellschaftlichen Gruppen (Art. 24 Abs. 1 Bst. b RTVG). Daneben hält das Gesetz fest, dass die SRG mindestens ein *Radioprogramm* für die rätoromanische Schweiz veranstaltet. Überdies beauftragt das Gesetz die Schweizer Regierung (Bundesrat), die Grundsätze festzulegen, nach denen die Radio- und Fernsehbedürfnisse dieser Sprachregion zusätzlich berücksichtigt werden müssen (vgl. Art. 24 Abs. 2 RTVG). Der Bundesrat hat seinen Leistungsauftrag mit der Erteilung der Konzession an die SRG durchgeführt. Zur rätoromanischen Sprache hält er fest, dass das rätoromanische Radioprogramm drahtlos-terrestrisch über Ultrakurzwellen (UKW), digital über T-DAB und über Satellit übertragen wird (Art. 4 Abs. 3 Konzession SRG). Im Bereich Fernsehen veranstaltet die SRG rätoromanische Sendungen, die in die Programme der Fernsehsender aus den Sprachregionen aufgenommen werden sollen (vgl. Art. 5 Abs. 1 und Abs. 5 Konzession SRG). Konkret werden das rätoromanische Radioprogramm und die rätoromanischen Fernsehsendungen der SRG von der Unternehmens-einheit «RTR Radiotelevision Svizra Rumantscha» in Chur produziert.

Das *Radioprogramm* wird durchgehend ausgestrahlt. Die Aktivitäten der RTR *im Fernsehbereich* umfassen die Produktion von rätoromanischen Sendungen, die im Fernsehangebot der Sprachregionen platziert werden. Während der Woche produziert die *Television Rumantscha* die tägliche Informationssendung «Telesguard» über das Graubünden und die rätoromanische Schweiz. Die Sendung wird von Montag bis Freitag auf dem ersten Deutschschweizer Sender ausgestrahlt. Das am Sonntag gesendete Magazin «Cuntrasts» ergänzt das Angebot. Das Informationsmagazin für Kinder «Minisguard» wird jeweils am Samstag ausgestrahlt. Diese Sendungen werden auch in den

Fernsehprogrammen der italienischen Schweiz (RSI La 2) angeboten und sind ausserdem auf der Website der RTR zu finden (www.rtr.ch). Zwischen 2006 und 2010 blieb die Produktion von Fernsehsendungen mehr oder weniger stabil (2006: 605 Stunden, 2010: 578 Stunden).

Zwischen 2006 und 2010 wurde das Programm von *Radio Rumantscha (RR)* erweitert (von 5467 Stunden im Jahr 2006 auf 8760 Stunden im Jahr 2010); heute wird rund um die Uhr gesendet.

Die Publikumszufriedenheit lässt sich u.a. anhand der beiden folgenden Kriterien messen: Marktanteile in Graubünden und Kommentare des Publikumsrats für die rätoromanische Schweiz (dieses Gremium stellt die Verbindung zwischen den Fachleuten der RTR und dem Publikum sicher). Laut der RTR zeigt eine Ende 2010 durchgeführte repräsentative Umfrage, dass *Radio Rumantsch* in der Region führend ist. 61 % der rätoromanischen Hörerinnen und Hörer bleiben dem Sender treu. Ein Fünftel der Hörer hört an einem normalen Arbeitstag über zwei Stunden Radio Rumantsch. Der von Radiocontrol/Mediawatch gemessene Marktanteil beträgt in der ganzen Region durchschnittlich 22 %. Im Durchschnitt schauen zwei Drittel der rätoromanischen Bevölkerung *Televisiun Rumantscha*. Der Publikumsrat für die rätoromanische Schweiz stellte fest, dass die RTR mit ihrem Radio-, Fernseh- und Internetangebot bei den Grossrats- und Regierungsratswahlen im Kanton Graubünden eine bemerkenswerte Medienabdeckung erzielt hatte. Um die Publikumsnähe weiter auszubauen, entwickelte die RTR ein Korrespondentennetz in den Regionen zur Diversifizierung der regionalen Information. Dieser Mehrwert wurde vom Publikumsrat ebenfalls anerkannt.

82. Diese Quoten beweisen die Effizienz des Systems, das zur Förderung der rätoromanischen Sprache in den öffentlich-rechtlichen Medien gewählt wurde. Nach Auffassung des Bundesrats werden die Informationsbedürfnisse der rätoromanischen Bevölkerung auf der Ebene der öffentlich-rechtlichen Medien erfüllt. Deshalb steht für den Bundesrat die Einführung eines privaten regionalen Veranstalters mit einem vollständigen rätoromanischen Fernsehprogramm vor allem aus finanziellen Gründen im Moment nicht zur Diskussion.

Der Bundesrat hatte anlässlich der Verlängerung der regionalen Radio- und Fernsehkonzessionen mit Leistungsauftrag 2007–2008 die Versorgungsgebiete der verschiedenen Regionalmedien neu definiert (die neuen Versorgungsgebiete umfassen meistens mehrere Kantone, um wirtschaftlich solide und kulturell sinnvolle Räume zu schaffen), ihre Leistungsaufträge festgelegt und entschieden, ob ihnen ein Anteil der Empfangsgebühren zusteht. In Graubünden ging es darum, ein Regionalfernsehen sicherzustellen, welches das Graubünden und die angrenzenden Gebiete (u.a. den Kanton Glarus) versorgt, die einen kulturellen Austausch mit der Region pflegen.³⁰ Bei der Festlegung der Versorgungsgebiete wurde eine breite öffentliche Vernehmlassung durchgeführt, an der sich insbesondere die kantonalen Behörden und die an der rätoromanischen und der italienischen Kultur und Sprache interessierten Vereinigungen beteiligen konnten. Schliesslich wurde eine Konzession an Tele SüdOstschweiz erteilt, die bis Ende 2019 gültig ist. Tele SüdOstschweiz ist verpflichtet, die im Versorgungsgebiet herrschende Mehrsprachigkeit und die lokalen Sprachminderheiten – d.h. Italienisch und Rätoromanisch – angemessen zu berücksichtigen. Damit stellt der Veranstalter die Nähe zur Bündner Bevölkerung sicher und bietet diversifizierte regionale Informationen an. Konkret hat Tele SüdOstschweiz 2010 unter dem Titel «Baterlada» zwölf rätoromanische Sendungen von je 20 Minuten Dauer produziert. Dank Wiederholungen konnten 4 800 Sendeminuten in rätoromanischer Sprache programmiert werden. Was das Italienische betrifft, produzierte

³⁰ Diese Konzessionen für Regionalradio und -fernsehen betreffen auch die italienischsprachige Minderheit.

Tele SüdOstschweiz unter dem Titel «45 parallelo» zwölf Sendungen von je 24 Minuten Dauer. Wiederholungen mitgerechnet wurden insgesamt 2 400 Sendeminuten auf Italienisch angeboten.

2. Printmedien im Kanton Graubünden

83. Gestützt auf das neue Sprachengesetz wurde die Gewährung von Finanzhilfen zur Erhaltung und Förderung *der rätoromanischen Sprache* in den Medien in Artikel 21 der Sprachenverordnung geregelt. Die Förderungstätigkeit des Bundes ist allein auf die finanzielle Unterstützung von Nachrichtenagenturen, im konkreten Fall der Agentura da Novitads Rumantscha ANR beschränkt. Von den redaktionellen Leistungen der ANR können alle rätoromanischen Medien profitieren. Die ANR hat jedoch den redaktionellen Auftrag, in erster Linie die Bedürfnisse der rätoromanischen Printmedien zu berücksichtigen.

84. Was die *italienischsprachigen* Printmedien in Graubünden anbelangt, ist die Frage der allfälligen Ernennung eines italienischsprachigen Korrespondenten in Chur immer noch offen. Dies hängt eng mit der 2008 an *Radio Grischia* erteilten Radiokonzession zusammen. 2008 gewährte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) der Südostschweiz Radio/TV AG (Chur) eine Konzession für ein UKW-Programm, verbunden mit einem Leistungsauftrag und dem Anspruch auf einen Gebührenanteil. Der konzessionierte Veranstalter zeigte sich bereit, den Posten des italienischen Korrespondenten in Chur teilweise zu finanzieren. Weil jedoch ein Konkurrent beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde einlegte, ist die neue Konzession zum Zeitpunkt der Herausgabe des vorliegenden Berichts noch nicht in Kraft getreten. Der italienischsprachige Korrespondent kann erst ernannt werden, wenn der endgültige Gerichtsentscheid vorliegt.

3. Medien und Fahrende

85. Die Fahrenden haben in den Gesprächen, die sie seit Abschluss des zweiten Überwachungszyklus mit dem Bundesamt für Kultur führen, keine Forderungen nach Fördermassnahmen im Medienbereich gestellt.

ARTIKEL 10

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

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

^{3.} [...].

Im Zusammenhang mit der **Verwendung der Sprachen im Verkehr mit den Bundesbehörden** formuliert der Beratende Ausschuss die folgende Empfehlung: «Die

Bundesbehörden sollten sich weiterhin dafür einsetzen, dass im Verkehr mit italienischsprachigen Personen und Institutionen systematisch Italienisch verwendet wird. Sie sollten weiterhin die vermehrte mündliche und schriftliche Verwendung des Italienischen in der Bundesverwaltung fördern, um die im Gesetz vorgesehene Gleichstellung mit den andern Amtssprachen sicherzustellen.»

Im Zusammenhang mit der **Verwendung der Sprachen im Verkehr mit den Behörden zweisprachiger Kantone** empfiehlt der Beratende Ausschuss: «Die Bemühungen zur Umsetzung der neuen verfassungsmässigen und gesetzlichen Garantien sollten fortgesetzt werden, damit die Bedürfnisse der betroffenen Menschen in den Gemeinden an der Sprachgrenze besser erfüllt werden. Im Kanton Freiburg könnte die Verabschiedung eines Sprachengesetzes ins Auge gefasst werden.»

Die beiden ersten Empfehlungen wurden nicht in die Resolution des Ministerkomitees vom 19. November 2008 aufgenommen.

Zur **Verwendung der Sprachen im Verkehr mit den Behörden im Kanton Graubünden** formuliert der Beratende Ausschuss die folgende Empfehlung: «Die Bemühungen, den Rückgang der offiziellen Verwendung von Rätoromanisch und Italienisch in den Gemeinden und Bezirken zu stoppen, müssen fortgesetzt werden, insbesondere durch die vollständige Umsetzung des neuen kantonalen Sprachengesetzes und die systematische Förderung der Verwendung dieser Sprachen in den mehrsprachigen Gemeinden.» Dieser Punkt wurde als dritte Empfehlung des Ministerkomitees in die Resolution vom 19. November 2008 aufgenommen.

1. Verwendung der Sprachen, besonders des Italienischen, im Verkehr mit den Bundesbehörden

86. Seit dem Abschluss des zweiten Überwachungszyklus wurde die Zahl der Übersetzerstellen für Italienisch aufgestockt, was der Entwicklung der Sprachdienste insgesamt entspricht. Damit gab es im Jahr 2010 151 Übersetzerstellen für Französisch, 118 für Italienisch (gegenüber 95 Stellen Anfang 2008), 22 für Deutsch und 14 für Englisch. Zur Deckung der Nachfrage wurde auch das Volumen der externen Übersetzungsaufträge erhöht.

2010 reorganisierte das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) seine Sprachdienste und gründete einen italienischen Sprachdienst. Damit ist der in der **Verordnung über das Übersetzungswesen in der allgemeinen Bundesverwaltung** (Art. 5)³¹ vorgesehene Organisationsrahmen gegeben. Jedes Departement verfügt über einen französischen und über einen italienischen Sprachdienst.

2011 wurden in Anwendung der neuen Sprachenverordnung 7 zusätzliche Übersetzerstellen für Italienisch geschaffen, um die Präsenz des Italienischen auf den Websites der eidgenössischen Departemente zu verbessern und andere punktuelle Lücken im italienischen Textangebot zu schliessen (Übersetzung ins Italienische). Überdies wurden 2011 sieben zusätzliche Übersetzerstellen ausgeschrieben, die für Übersetzungen aus dem Italienischen oder dem Französischen ins Deutsche zuständig sind. Ein Teil dieser Stellen ist schon besetzt, die übrigen Übersetzerinnen und Übersetzer werden ihre Arbeit spätestens Anfang 2012 aufnehmen. Damit soll es den Angestellten der Bundesverwaltung in Anwendung von Artikel 9 des neuen Bundesgesetzes über die Landessprachen ermöglicht werden, in der

³¹ SR 172.081: siehe Kopie im Anhang.

Sprache ihrer Wahl zu arbeiten³². Auch trägt die Massnahme dazu bei, das Italienische in der Bundesverwaltung zu einer Arbeitssprache statt nur zu einer Übersetzungssprache zu machen.

87. Infolge der Bemerkungen des Kantons Tessin überprüften die Bundeskanzlerin und insbesondere die Abteilung Italienisch der Zentralen Sprachdienste im Einvernehmen mit den Sprachdiensten der Eidgenössischen Departemente nochmals die verschiedenen Etappen bei der *Ausarbeitung der zur Vernehmlassung bestimmten Texte*, revidierten die Aufgabenteilung und verschärften die Kontrollmassnahmen, um Lücken und Verspätungen bei der Lieferung der italienischen Texte zu verhindern. Im Rahmen der Optimierung der Informatikplattform, über die das dreisprachige Verfahren zur Ausarbeitung von Rechtstexten abgewickelt wird (KAV-Erneuerung), werden derzeit weitere Massnahmen geprüft.

Der Entwurf des vorliegenden Berichts wurde selbstverständlich auch auf Italienisch verfasst. Die Korrespondenz im Rahmen der Vernehmlassung der Kantone wurde in italienischer, französischer und deutscher Sprache geführt.

88. Im Mai 2009 wurde der *Leitfaden zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung* veröffentlicht und allen Einheiten der Bundesverwaltung, an die Kantone sowie an interessierte private Organisationen zugestellt.

89. In Bezug auf die *Sprachkenntnisse des Bundespersonals* sieht Artikel 6 Absatz 3 der neuen Sprachenverordnung vor, dass die Verwaltungseinheiten ihren Angestellten eine sprachliche Aus- und Weiterbildung in Deutsch, Französisch und Italienisch anbieten. Das Eidgenössische Personalamt hat Zusammenarbeitsverträge mit zwei in der ganzen Schweiz vertretenen Sprachschulen abgeschlossen. Es werden Deutsch-, Französisch- und Italienischkurse angeboten. Die Italienischkurse sind sehr beliebt, und ihre Zahl nimmt deutlich zu. Die Voraussetzungen für den Besuch von Sprachkursen wurden gelockert: Wenn die Sprachausbildung einem dienstlichen Bedürfnis entspricht, findet sie während der Arbeitszeit statt und wird vom Arbeitgeber finanziert. 2014 soll die Situation evaluiert werden.

90. Die Frage der *Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung* wird im Zusammenhang mit **Artikel 15** behandelt.

2. Verwendung einer Minderheitensprache im Kanton Freiburg

91. Gemäss der eidgenössischen Volkszählung von 2000 umfasst die Wohnbevölkerung des Kantons Freiburg 63,2 % Französischsprachige und 29,2 % Deutschsprachige.³³

92. Gestützt auf einen Bericht vom März 2007 hat die Regierung des Kantons Freiburg entschieden, dass es weder nötig noch opportun sei, den neuen Artikel 6 der Kantons-

³² Art. 9 SpG: «Die Mitglieder des Bundesrates, die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler und die Angestellten der Bundesverwaltung arbeiten wahlweise in deutscher, französischer oder italienischer Sprache.»

³³ Quelle: Eidgenössische Volkszählung 2000, Bundesamt für Statistik, Neuenburg. Siehe Tabelle unter Punkt 8.

verfassung vom 16. Mai 2004 durch ein kantonales Sprachengesetz zu konkretisieren. Die gegenwärtige Lage sei nämlich durchaus befriedigend. Dennoch führt die Kantonsregierung ihre Arbeit zugunsten der Einführung von konkreten Massnahmen fort, mit denen das gegenseitige Verständnis und der Austausch zwischen den kantonalen Sprachengemeinschaften sowie die Zweisprachigkeit gefördert werden sollen.

93. So prüft die Freiburger Kantonsregierung zum Beispiel, wie die Gemeinden auf der Sprachengrenze, die sich als zweisprachig erklären, unterstützt werden könnten. Solche Massnahmen könnten nicht nur mit kantonalen Subventionen finanziert werden, sondern auch mit den vom Bund im Rahmen der Umsetzung des Bundesgesetzes über die Landessprachen bereitgestellten Mitteln.

3. Verwendung der Sprachen im Verkehr mit den Gemeindebehörden im Kanton Graubünden

94. Zur Bilanz der Anwendung des neuen kantonalen Sprachengesetzes im Kanton Graubünden wird auf die Ausführungen in Kapitel 2 zu **Artikel 5** des Rahmenübereinkommens verwiesen.

95. Zur Situation des Sprachgebrauchs in den Gemeinden hält der *Kanton Graubünden* folgendes fest:

Die Verwendung der Sprache deckt sich in den meisten Gebieten bei der Veröffentlichung amtlicher Dokumente bzw. bei den Gemeindeversammlungen. Gebietsmässig zeigt sich Folgendes:

Surselva:

In der Surselva zeigt sich bei den einzelnen Gemeinden eine ganz unterschiedliche Praxis:

Veröffentlichung amtlicher Dokumente in rätoromanischer Sprache: Bezüglich der Publikationen im Amtsblatt bestehen in den Gemeinden verschiedene Praktiken. In den Gemeinden der Kreise *Cadi*, *Lugnez* und *Rueun* (ohne Obersaxen) werden die Publikationen praktisch nur in romanischer Sprache aufgegeben. Anders sieht es in den Gemeinden des Kreises *Ilanz* aus. Soweit ersichtlich, hängt es davon ab, wer die Publikation veranlasst. Ist die Kanzlei für diese zuständig, so kommt es überdies darauf an, ob die zuständige Person in der Verwaltung die romanische Sprache beherrscht. Dies ist nicht immer der Fall, auch nicht in romanisch sprechenden Gemeinden (z.B. *Castrisch*, *Sevgein*). Speziell ist auch, dass einige romanische Gemeinden die Korrespondenz in Bausachen nur in Deutsch führen mit der Begründung, dass das Baugesetz in deutscher Sprache verfasst sei (z.B. *Ruschein*). In vielen Gemeinden ist das Baugesetz nur in deutscher Sprache beschlossen worden. *Castrisch* führt die gesamte Gesetzessammlung in Deutsch.

Verwendung des Rätoromanischen an der Gemeindeversammlung: In der Praxis kommt es vielfach darauf an, über welche Sprachkenntnisse der Gemeindepräsident verfügt. Soweit bekannt, wird in folgenden romanischen Gemeinden die Gemeindeversammlung in deutscher Sprache geführt: *Riein*, *Sevgein*, *Castrisch*, *Vignogn*, *Duvin*, *Mundaun*, *Schnaus*, *Medel*. Während in *Medel* und *Vignogn* Ausführungen des Gemeindepräsidenten in deutscher Sprache erfolgen, äussern sich seine Vorstandskollegen in romanischer Sprache. Diese Praxis trifft möglicherweise auch auf andere Gemeinden zu. Je nach Sprachkenntnissen der Vorstandsmitglieder werden oft auch die Vorstandssitzungen in deutscher

Sprache geführt. Hier kann es aber sein, dass das Protokoll trotzdem romanisch verfasst wird, je nachdem, ob der Aktuar die Sprache beherrscht oder nicht.

Untere Engadin (Scuol, Ramosch, Tschlin, Zernez):

Amtssprache, gesetzliche Erlasse und Gemeindeversammlungen sind rätoromanisch (Vallader).

Oberengadin:

Die Amtssprache ist mehrheitlich rätoromanisch (Puter) bzw. rätoromanisch/deutsch (St. Moritz nur deutsch).

Die Gemeindeversammlungen in *Pontresina*, *Samedan* und *St. Moritz* werden in Deutsch, diejenigen in *Celerina*, *Sils i.E.* und *Silvaplana* in Rätoromanisch abgehalten.

Val Müstair:

Amtssprache, gesetzliche Erlasse und Gemeindeversammlungen sind rätoromanisch (Vallader).

Surses:

Rätoromanisch (ausser *Bivio*, wo das Deutsche vorherrscht).

Mittelbünden:

Etwa je zur Hälfte rätoromanisch/deutsch.

Schams:

In zwei Gemeinden (*Lohn*, *Mathon*) herrscht das Rätoromanische, in den übrigen Gemeinden das Deutsche vor.

Bregaglia: Bekanntmachungen und Beschlüsse erfolgen zweisprachig. Die Gemeindeversammlungen werden in italienischer Sprache abgehalten.

Calanca/Misox/Puschlav:

Hier herrscht das Italienische vor.

ARTIKEL 12

1. Die Vertragsparteien treffen erforderlichenfalls Massnahmen auf dem Gebiet der Bildung und der Forschung, um die Kenntnis der Kultur, Geschichte, Sprache und Religion ihrer nationalen Minderheiten wie auch der Mehrheit zu fördern.
2. In diesem Zusammenhang stellen die Vertragsstaaten unter anderem angemessene Möglichkeiten für die Lehrerausbildung und den Zugang zu Lehrbüchern bereit und erleichtern Kontakte unter Schülern und Lehrern aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen.
3. Die Vertragsparteien verpflichten sich, die Chancengleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten beim Zugang zu allen Bildungsstufen zu fördern.

Im Zusammenhang mit der **Förderung der Kenntnis der Landessprachen und der Harmonisierung des Sprachenunterrichts** spricht der Beratende Ausschuss die folgende Empfehlung aus: «Die kantonalen Behörden sollten ihre Bemühungen fortsetzen, um eine rasche interkantonale Harmonisierung des Sprachenunterrichts ohne Schwächung des

Unterrichts in den Landessprachen zu gewährleisten. Zudem sollten die Massnahmen zur Sensibilisierung der Bevölkerung für die Notwendigkeit einer Förderung der Mehrsprachigkeit von Lehrenden und Lernenden intensiviert werden.» Dieser Punkt wurde als fünfte Empfehlung des Ministerkomitees in die Resolution vom 19. November 2008 aufgenommen.

Im Hinblick auf die **Förderung von Sprache und Kultur der Fahrenden** formuliert der Beratende Ausschuss die beiden folgenden Empfehlungen: «Die Schweiz sollte ihre Bemühungen zur Förderung der Sprache und Kultur der Fahrenden mit verschiedenen Bildungsprojekten fortsetzen; diese sollten in enger Zusammenarbeit mit den Betroffenen und unter Berücksichtigung der verschiedenen Standpunkte innerhalb der jesischen Gemeinschaft erfolgen.»

«Die Massnahmen zur Erleichterung des regelmässigen Schulbesuchs für Kinder von Fahrenden, die eine nomadische Lebensform pflegen, sollten aufrechterhalten und wenn nötig ausgebaut werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Verbesserung des Verständnisses von Seiten der Schulbehörden und der Schülerinnen und Schüler der sesshaften Bevölkerung geschenkt werden.» Dieser Punkt wird als siebte Empfehlung des Ministerkomitees in die Resolution vom 19. November 2008 aufgenommen.

1. Die Harmonisierung des Sprachenunterrichts und die Förderung der Mehrsprachigkeit von Lehrkräften und Lernenden

96. Die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule **HarmoS** regelt insbesondere den Sprachenunterricht, u.a. in einer zweiten Landessprache. In den Kantonen, die die Vereinbarung angenommen haben, trat HarmoS am 1. August 2009 in Kraft, da die Voraussetzung der Hinterlegung von mindestens zehn Ratifizierungs-urkunden ab April 2009 erfüllt war. In mehreren Kantonen wurde das Referendum gegen die Ratifizierung von HarmoS ergriffen. Einige Referenden kamen nicht zustande (z.B. Tessin), andere scheiterten (z.B. Bern und Freiburg, wo die Kantonsparlamente die Vorlage mit grosser Mehrheit annahmen). Sieben Kantone lehnten HarmoS jedoch ab (Luzern, Graubünden, Nidwalden, Thurgau, Schwyz, Uri, Zug). Bis auf Freiburg haben alle Westschweizer Kantone HarmoS ohne Referendum angenommen. Bisher wurde der Beitritt in 15 Kantonen beschlossen. In vier Kantonen ist das Beitrittsverfahren noch im Gange. Die Kantone, die HarmoS beigetreten sind, verfügen über eine Frist von sechs Jahren – also spätestens bis Anfang des Schuljahrs 2015/2016 (31. Juli 2015) –, um die noch nicht verwirklichten Inhalte des Konkordats umzusetzen. Diese Frist gilt auch für die Kantone, die der Vereinbarung später, d.h. nach dem 1. August 2009, beigetreten sind. Nach Ablauf der Frist (31. Juli 2015) wird die Schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) eine definitive Bilanz über die Harmonisierung der in der Bundesverfassung genannten Parameter in den Kantonen ziehen. Im März 2011 beschloss die Plenarversammlung der EDK, wie folgt vorzugehen: Die Kantone, die dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten sind, sollen eingeladen werden, bis Ende 2014 die genauen Vorbehalte zu nennen, zu denen sie sich hinsichtlich der Harmonisierung dieser Parameter gezwungen sehen.

97. Die Harmonisierung der obligatorischen Schule ist im Juni 2011 in eine entscheidende Phase eingetreten, als die kantonale Erziehungsdirektorenkonferenz **die nationalen Bildungsziele in Form von Grundkompetenzen** genehmigte, die in den vier wichtigsten Fachbereichen, besonders für die **Schulsprache und die Fremdsprachen**, zu erwerben sind. Diese Kenntnisse sind bis Ende des 4., 8. und 11. obligatorischen Schuljahrs zu erwerben (8. und 11. Jahr für die Fremdsprachen).³⁴ Die Überprüfung erfolgt anhand von

³⁴ Zu beachten ist, dass die beiden Kindergartenjahre zur obligatorischen Schulzeit gehören.

Stichproben. Damit müssen die Lernenden aller Kantone erstmals in der Geschichte der Schweizer Schule die gleichen Ziele erreichen. Die Grundkompetenzen stellen weder die Gesamtheit des Unterrichtsstoffs in der obligatorischen Schule noch die Gesamtheit des Stoffs in den betreffenden Fachbereichen dar, aber sie bilden sozusagen den Kern des Lehrplans. Was die Schülerinnen und Schüler in den vier Fachbereichen erwerben müssen, sind grundlegende Fähigkeiten und Kenntnisse. Deren Erwerb ist für den weiteren Bildungsweg unerlässlich. Die Grundkompetenzen sind in die neuen regionalen Lehrpläne integriert, die schon verfügbar (Plan d'études romand, PER) oder in Vorbereitung (Lehrplan 21 für die Deutschschweizer Kantone, Lehrplan des Kantons Tessin) sind und die ihrerseits die Gesamtheit der Bildungsziele festlegen.

Anzumerken ist, dass einige Kantone, die HarmoS nicht beigetreten sind – wie zum Beispiel der *Kanton Thurgau* –, dennoch das wesentliche Sprachenkonzept und die entsprechenden Zielvorgaben übernehmen. Der Fremdsprachenunterricht mit der Einführung des Englischen in der dritten und des Französischunterrichts in der fünften Klasse der Primarschule entspricht dem Konzept der Kantone der Zentral- und der Ostschweiz.

98. In Anwendung des neuen Bundesgesetzes über die Landessprachen und des Sprachunterrichtskonzepts des HarmoS-Konkordats haben **mehrere Kantone** in den letzten Jahren **positive Massnahmen** erarbeitet, **um die Mehrsprachigkeit der Lehrkräfte und der Schülerinnen und Schüler zu fördern.**

Als Modell für die Förderung der Mehrsprachigkeit sei *das neue Konzept des «zweisprachigen Zweiges» bzw. der «filière bilingue» (August 2010) von Biel*, der grössten zweisprachigen Stadt der Schweiz (Kanton Bern), genannt: Das Modell basiert auf dem Prinzip der wechselseitigen Immersion: Die Klassen setzen sich zu gleichen Teilen aus deutsch-, französisch- und fremdsprachigen Kindern zusammen. Grundsätzlich wird der Unterricht zu gleichen Teilen in Französisch und Deutsch erteilt. Dieses Modell erlaubt es, Sprachkompetenzen nicht nur im Rahmen des Unterrichts zu erwerben, sondern auch in den Kontakten zwischen den Schülern und Schülerinnen, insbesondere während der Pausen und in der Freizeit. Dieses Konzept des «zweisprachigen Zweiges» wurde vom *Kanton Bern* im August 2010 auf der Kindergartenstufe auf breiter Basis gestartet. In den Projektklassen gibt es je zur Hälfte deutsche und französische Unterrichtseinheiten (Immersion). Fremdsprachige Kinder sind auch integriert, sie wählen die von ihnen gewünschte Unterrichtssprache und den entsprechenden Stundenplan. Im August 2012 werden die ersten Kinder des Projekts «filière bilingue» eingeschult. Der Stundenraster wird dahingehend angepasst, dass er sowohl dem Referenzstundenplan der ersten Klasse wie auch dem Prinzip der Immersion entspricht, bei welchem die Partnersprache zu 40 bis 50 % der Gesamtzeit unterrichtet wird. Der Stundenraster der französischsprachigen Kinder wird sich also von jenem der deutschsprachigen Kinder unterscheiden. Der Unterricht durch Immersion wird gewisse spezifische, ausgewählte Disziplinen beinhalten. Die Fächer Französisch respektive Deutsch sowie die Mathematik sind nicht vom Unterricht durch Immersion betroffen.

99. Ein Beispiel für die Förderung der Mehrsprachigkeit ist auch der *zweisprachige Kanton Freiburg*. 2009 wurde *ein kantonales Konzept für den Sprachunterricht* verabschiedet. Dieses Gesamtkonzept stellt eine Westschweizer Premiere dar. Es ist vor allem vor dem Hintergrund der Umsetzung des Konkordats HarmoS (Einführung des Englischunterrichts ab dem 5. Primarschuljahr, d.h. dem 7. Jahr der obligatorischen Schule) und der Einführung des neuen Bundesgesetzes über die Landessprachen zu sehen, das Fördermassnahmen für die Initiativen mehrsprachiger Kantone vorsieht. Das Konzept umfasst Neuerungen wie z.B. die Frühförderung (ab dem Kindergarten) und die systematische Sensibilisierung für andere Sprachen und Kulturen, fakultative

Unterrichtssequenzen in zwei Sprachen (Französisch-Deutsch) auf allen Schulstufen, die Förderung zweisprachiger Klassen (Französisch-Deutsch) zuerst auf der Sekundarstufe I, anschliessend auf der Primarstufe und im Kindergarten. In den zweisprachigen Klassen müssen mindestens 30 % des Unterrichts in der Partnersprache erteilt werden. Vor dem Zeithorizont 2013 sollte jede Orientierungsschule (Sekundar I) des Kantons über eine zweisprachige Klasse verfügen. Die Förderung zweisprachiger Klassen betrifft auch die Sekundarstufe II. Hier ist das Ziel, dass mehr als 15 % der Absolventinnen und Absolventen eine zweisprachige Matura erwerben.

Es geht nicht um das – wenig realistische – Ziel, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der Schulzeit zwei- oder mehrsprachig sind. Vielmehr geht es darum, ergänzend zur Beherrschung der Mutter- oder Ortssprache den Erwerb von zwei nützlichen, brauchbaren und auch tatsächlich gebrauchten Sprachen anzustreben und den Schülerinnen und Schülern Lust darauf zu machen, ihre sprachliche Bildung auch nach Beendigung der obligatorischen Schulzeit fortzusetzen. Das Konzept wurde im Oktober 2010 vom Kantonsparlament angenommen. Es befindet sich nun in der ersten Phase der Umsetzung, die pragmatisch erfolgt.

100. Ein weiteres Beispiel für die Förderung der Zweisprachigkeit ist dasjenige des *französischsprachigen Kantons Jura*. Dieser entwickelt schrittweise, von den ersten Schuljahren an bis zur dritten Stufe, eine Entwicklungsstrategie für das Erlernen der deutschen Sprache und für die Intensivierung des Austauschs mit der deutschsprachigen Basler Region. Praktisch umgesetzt wird dies durch Ausbau des Deutschunterrichts, Schüleraustausche und Sprachpraktika sowie durch zweisprachige Strukturen in den Gymnasial- und Handelsschulabteilungen der Sekundarstufe II.

101. Zu nennen ist ferner der *deutschsprachige Kanton St. Gallen*, wo an allen Mittelschulen der Schüleraustausch zwischen den Sprachregionen gefördert wird (Schweizer Schule in Rom und Partnergymnasien in der Romandie). An der Kantonsschule am Burggraben in St. Gallen wird zudem ein Schulversuch für die zweisprachige Maturität in Französisch durchgeführt.

2. Förderung von Sprache und Kultur der Fahrenden durch Bildungsprojekte

102. Anlässlich der Konferenz über die Situation der Fahrenden vom 7. April 2011 in Bern betonten die im *Rat der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» vertretenen Jenischen*, dass die Beibehaltung der Lebensweise der Schweizer Fahrenden das Verständnis der jungen Generationen der Mehrheitsbevölkerung voraussetzt. Die öffentlichen Schulen sollten neben den verschiedenen Aspekten der Mehrheitsgesellschaft auch jene der Minderheitsgemeinschaften der Schweizer Gesellschaft umfassen. Geschichte und Kultur der Fahrenden – insbesondere das Hilfswerk «Kinder der Landstrasse» – sollten in die Lehrpläne der verschiedenen Schulstufen einfließen. Die Sensibilisierung der Mehrheit für die Situation der Fahrenden muss in erster Linie in der Schule geleistet werden.

103. Die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» teilt diese Auffassung und plant wie oben erwähnt (vgl. *ad* Artikel 6, Kap. 1), den Lehrkräften mittels einer Internetausstellung Unterrichtsmaterial zur Geschichte und Kultur der Fahrenden in der Schweiz zur Verfügung zu stellen.

104. Die *Schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK)* weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sie keine Kompetenzen für die Festlegung der Bildungsinhalte hat. Für die Lehrpläne sind die Kantone zuständig. Die Sensibilisierung für Sprache und Kultur der Fahrenden mittels Unterrichtsprojekten könnte im Rahmen verschiedener Fächer oder Disziplinen erfolgen, die Teil der Lehrpläne sind.

105. Im Zusammenhang mit der Geschichte der Fahrenden ist das *Nationale Forschungsprogramm «Integration und Ausschluss» (NFP 51)* zu erwähnen, das von 2002 bis 2006 lief. Drei der insgesamt 37 Projekte, die mit 12 Millionen Franken subventioniert wurden, waren der Geschichte und der Diskriminierung von Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz gewidmet. Dank dem Forschungsprogramm wurden zwei wegweisende Forschungsarbeiten veröffentlicht, die mehrere Ausstellungen zum Thema zur Folge hatten:

- Die Studie «Puur und Kessler, Sesshafte und Fahrende in den Bündner Gemeinden» führte zur gleichnamigen Ausstellung im Rätischen Museum in Chur, die von September 2008 bis Januar 2009 dauerte. Die Ausstellung beleuchtete die Beziehungen zwischen der sesshaften Bevölkerung und den Fahrenden und den Jenischen, von welchen im Kanton Graubünden besonders viele lebten. Sie fand in der Bevölkerung grosse Beachtung und leistete einen wertvollen Beitrag zur Sensibilisierung für die fahrende Minderheit.
- Von April bis Juni 2012 findet in Zürich eine Ausstellung statt, die auf der Studie «Von Menschen und Akten. Die Aktion «Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute» beruht. Im Mittelpunkt stehen die institutionellen Prozesse des Ausschlusses, die anhand des Falls des Hilfswerks «Kinder der Landstrasse» von 1926 bis 1973 vorgestellt werden.

106. Im Zusammenhang mit der *Sensibilisierung der Jugend für die Kultur der Fahrenden* ist auch der 2010 gedrehte Dokumentarfilm «Jung und Jenisch» über den Alltag von vier jungen Jenischen zu erwähnen, die selbstbewusst zu ihrer Kultur und ihrer fahrenden Lebensweise stehen.

3. Schulbesuch der Kinder von Fahrenden

107. Die *Fahrenden* sind allgemein mit der Situation bezüglich des Schulbesuchs ihrer Kinder in den verschiedenen Kantonen weiterhin zufrieden. Bestimmte Unterstützungsmassnahmen wie z.B. das Angebot von Stützunterricht an den Durchgangsplätzen, um Kindern und Eltern beim Fernunterricht helfen, halten sie nicht für sinnvoll. Solche Massnahmen lassen sich ihrer Meinung nach schwer umsetzen, weil die Familien, die an den Durchgangsplätzen Halt machen, nicht die gleiche Sprache sprechen: Einige Kinder sind deutschsprachig, andere französischsprachig.

Die «*Radgenossenschaft der Landstrasse*» hat ihre Mitglieder auf die bestehenden Hilfsstrukturen und -massnahmen in den verschiedenen Gemeinden – besonders die Aufgabenhilfe – hingewiesen, damit sie optimal wahrgenommen werden. Die *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)* ist ebenfalls der Meinung, dass nach Möglichkeit schon bestehende Hilfsangebote genutzt werden sollten.

Die *Mehrheit der Kantone* verzeichnet keine Schwierigkeiten bei der Einschulung von Kindern von Fahrenden. In Cazis im Kanton Graubünden zum Beispiel sind die Kinder, die sich mit ihren Eltern seit mehreren Jahren auf dem Standplatz aufhalten, sehr gut in die Gemeindeschule integriert, sodass die Lehrerschaft mit ihnen nicht mehr oder andere Probleme hat als mit den übrigen Schülerinnen und Schülern. Die Lehrpersonen sind sich oft gar nicht über den Status der Kinder als Fahrende bewusst.

Die *Eidgenössische Kommission gegen Rassismus* (ERK, ausserparlamentarische Kommission) schlägt Folgendes vor: Zusammen mit der Radgenossenschaft der Landstrasse und weiteren Jenischenorganisationen sollten Wege gesucht werden, wie Kinder von Fahrenden zu einem adäquaten Schulabschluss kommen. In Frage kommen Online-Tools oder «fahrende Schulen», wie dies in einigen Bundesländern Deutschlands der Fall ist. Nach Ansicht der ERK sollten Massnahmen zur Unterstützung des Fernunterrichts ergriffen werden, und für einen regelmässigen Unterricht sollten die Eltern nicht allein verantwortlich sein. Diese Vorschläge werden vom *Kanton Bern* unterstützt, für den es in der Tat noch nicht gelungen ist, die fahrende Lebensweise und den Schulbesuch mit einem äquivalenten Abschluss in Übereinstimmung zu bringen. Der unregelmässige Schulbesuch der Kinder von Fahrenden ist nicht einfach zu bewältigen und stellt die Schulen vor organisatorische Herausforderungen. *Im Kanton Bern* hat die Schulung von Kindern von Fahrenden in der Vergangenheit konkret in der Stadt Bern und in der Gemeinde Wynau Schwierigkeiten verursacht. In der Stadt Bern besuchten im Schuljahr 2011/2012 20 Kinder vom Standplatz Buech die Schule Oberbottigen (1.–6. Klasse). In Wynau besuchten 12 Kinder die Unter- und Mittelstufe. Kinder der Fahrenden besuchen im Winter während 4 bis 6 Monaten die Schulen an ausgewählten Standorten. Die Einschulung in die Volksschule sowie der Austritt erfolgen oft ohne Vorankündigung oder ohne Absprachen mit den Schulen. Vorschriften der Schulen über Absenzen und Urlaube werden nicht immer eingehalten, was erhebliche Unruhe in den Klassenverbänden zur Folge hat. Da gesetzliche Bestimmungen zur Schulung der Kinder von Fahrenden fehlen, müssen die betroffenen Gemeinden und Schulen selber Schulpflichtregelungen treffen. Die Verbindlichkeit dieser Regelungen ist allerdings beschränkt. In der Stadt Bern wurde 2005 zusammen mit dem Komitee der Fahrenden sowie der Radgenossenschaft der Landstrasse eine Schulpflichtvereinbarung ausgearbeitet, die Bestandteil des Standplatz-Mietverhältnisses ist und deren Nichteinhaltung zur Kündigung des Mietverhältnisses führen kann.

108. Auf der Website der Stiftung «*Zukunft für Schweizer Fahrende*» finden Lehrpersonen Informationen über kostenloses Schulmaterial (Arbeitsblätter, CD usw.), das an die Bedürfnisse der Kinder von Fahrenden angepasst ist. Das Projekt wurde von einer Schule im Kreis Bern-Bümpliz realisiert, wo sich ein Standplatz befindet. Das Material kann gratis bei der Schule Oberbottigen bezogen werden.

Zusammen mit Vertretern der Fahrenden und einem Vertreter des Stiftungsrats entwickelte eine Arbeitsgruppe des Schulkreises Bern-Bümpliz 2009 zudem ein Schulkonzept für die Kinder von Fahrenden. Ein zentrales Ergebnis ist ein Lehrgang, der auf dem geltenden kantonalen Lehrplan beruht.

Einige Kantone sind der Meinung, dass diese in Bern entwickelten Modelle auf alle Kantone ausgeweitet und harmonisiert werden sollten.

4. Jüdische Geschichte und Kultur in den Lehrplänen

109. Anlässlich des zweiten Überwachungszyklus zeigten sich die Vertreter der jüdischen Gemeinschaft befriedigt über die Behandlung der jüdischen Geschichte, Kultur und Religion in den Lehrplänen.

Was die an den Schulen verschiedener Kantone durchgeführten Projekte zur Sensibilisierung für Antisemitismus und Holocaustleugnung betrifft, wird auf die Informationen zu **Artikel 6**, Kapitel 3, verwiesen.

ARTIKEL 14

- 1. Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Minderheitensprache zu erlernen.*
- 2. In Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien, wenn ausreichende Nachfrage besteht, soweit wie möglich und im Rahmen ihres Bildungssystems sicherzustellen, dass Angehörige dieser Minderheiten angemessene Möglichkeiten haben, die Minderheitensprache zu erlernen oder in dieser Sprache unterrichtet zu werden.*
- 3. Absatz 2 dieses Artikels wird angewendet, ohne dass dadurch das Erlernen der Amtssprache oder der Unterricht in dieser Sprache berührt wird.*

Zum **Unterricht des Italienischen ausserhalb der Kantone Tessin und Graubünden** formuliert der Beratende Ausschuss die folgende Empfehlung: «Die zuständigen Behörden sollten ihre Bemühungen zur Förderung der Mehrsprachigkeit durch die Harmonisierung der Kriterien für den Sprachenunterricht in der obligatorischen Schulzeit fortsetzen. Sobald die Bedürfnisse detaillierter geprüft sind, könnten die Behörden eine Ergänzung des bestehenden Angebots an Wahlfachkursen für Italienisch ausserhalb der Gebiete anstreben, in denen diese Sprache traditionell gesprochen wird. In diesem Zusammenhang könnten zusätzliche Massnahmen ergriffen werden, um mehr statistische Daten zum Sprachkursangebot und zur konkreten Nutzung dieses Angebots zu sammeln.» Dieser Punkt wird als fünfte Empfehlung des Ministerkomitees in die Resolution vom 19. November 2008 aufgenommen.

Im Zusammenhang mit der **Unterrichtssprache in zweisprachigen Kantonen** empfiehlt der Beratende Ausschuss: «Die Behörden sollten bei individuellen Entscheiden flexibel bleiben, um den Kindern, den Besuch des Unterrichts in der andern, von einer Nachbargemeinde angebotenen, Amtssprache zu ermöglichen. Die Bemühungen um eine Förderung der **Mehrsprachigkeit** im Bildungsbereich sollten fortgesetzt werden.»

Zur **Unterrichtssprache im Kanton Graubünden** formuliert der Beratende Ausschuss die folgende Empfehlung: «Die Bemühungen um eine Stärkung der Position des Italienischen oder Rätoromanischen als Unterrichtssprache in den betreffenden Gemeinden sollten fortgesetzt werden. Es braucht einen regelmässigen Dialog zwischen den kantonalen und kommunalen Behörden, um die neuen Gesetzesgarantien unter gebührender Beachtung der allgemeinen Sprachsituation im Kanton Graubünden umzusetzen.»

- 1. Italienischkurse ausserhalb der Kantone Tessin und Graubünden im Rahmen des obligatorischen Unterrichts**

110. Die Bundesbehörden anerkennen das Recht, die eigene Minderheitssprache zu erlernen, insbesondere im Rahmen des obligatorischen Unterrichts in den öffentlichen Schulen. Sie verstehen das Anliegen der ausserhalb ihres angestammten Wohngebiets lebenden Italienischsprachigen, ihre Sprache im Rahmen des kantonalen Bildungssystems und der kantonalen Lehrpläne erwerben zu können. Obwohl Artikel 14 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens keine positiven Massnahmen des Staates beinhaltet, dürfte die Umsetzung von HarmoS durch die Kantone die Bedenken der Vertreter der italienischsprachigen Minderheit zerstreuen. Das Konkordat sieht vor, dass während der obligatorischen Schulzeit ein angemessener fakultativer Unterricht in einer dritten Landessprache angeboten werden muss. Ein mögliches Modell für ein solches fakultatives Angebot, insbesondere für Italienisch, ist im Rahmen eines Nationalfondsprojekts (NFP 56) entwickelt worden. Es handelt sich um das Projekt «Italiano Subito – Curriculo minimo di italiano», das vom Kanton Tessin betreut (siehe auch die Angaben zu Artikel 5, Kapitel 1, Punkt 30), von der EDK begleitet und vom Bund (Bundesamt für Kultur) subventioniert wird. Das Projekt beruht auf folgendem Konzept: Unter Ausnutzung bereits erworbener sprachlicher und lernstrategischer Ressourcen lernen 12- bis 14-jährige Schülerinnen und Schüler während einer Kompaktwoche Basiskompetenzen in Italienisch. Dazu wurde ein Lehrplan mit Grundkenntnissen für die Kommunikation in Italienisch erstellt. Positive Auswirkung auf die Motivation zum Sprachenlernen haben insbesondere die Konzentration auf die Sprache während einer ganzen Woche (im Gegensatz zum segmentierten Unterricht mit zwei bis drei Wochenlektionen) und das Primat des mündlichen Unterrichts, bei dem die Befähigung zur Kommunikation stärker gewichtet wird als die formale Korrektheit.

111. In einigen Kantonen, wo der Beratende Ausschuss Lücken bei den Möglichkeiten zum Erlernen der italienischen Sprache während der obligatorischen Schulzeit oder sogar überhaupt keine Möglichkeit festgestellt hatte, vor Beendigung der obligatorischen Schulzeit Italienisch als Wahlfach zu belegen, hat sich inzwischen etwas getan. Zum Beispiel wird im *Kanton Freiburg* in den acht deutschsprachigen Orientierungsschulen (Sekundarstufe I) Italienisch als Wahlpflichtfach angeboten. Auch vier französischsprachige Sekundarschulen bieten das Fach an. Die Situation schwankt jedoch von Jahr zu Jahr stark und hängt davon ab, ob eine ausreichende Anzahl SchülerInnen das Fach belegt. In den *Kantonen Schaffhausen und Glarus* stellt sich das gleiche Problem: Auf der Sekundarstufe I ist Italienisch Wahlfach, aber ob tatsächlich eine Italienischklasse zustandekommt, hängt von der Nachfrage ab. Im *Kanton Genf*, wo Italienisch bisher an der obligatorischen Schule nicht unterrichtet wurde, soll es ab Beginn des Schuljahrs 2012 auf der Sekundarstufe I als Wahlfach angeboten werden, wie in HarmoS vorgesehen.

Im *Kanton Obwalden*, wo Italienisch an der obligatorischen öffentlichen Schule ein Wahlfach ist, wird das Fach derzeit mangels Nachfrage in keiner Gemeinde unterrichtet.

112. *Der Kanton Zürich* ruft die Bedeutung der Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur in Erinnerung. Im Kanton Zürich besuchen jährlich rund 2 500 Schülerinnen und Schüler die Kurse in italienischer Sprache und Kultur, die der italienische Staat innerhalb der Volksschule anbietet.

113. Derzeit sind keine statistischen Daten zum Italienischunterricht ausserhalb der Kantone Tessin und Graubünden verfügbar. *Laut der EDK* kann daher auch nicht gesagt werden, ob eine Evaluierung des «bedarfsgerechten Angebots» an Unterricht in dieser Landessprache (HarmoS) möglich wäre.

Für den *Kanton Tessin* ist es unerlässlich, ein Monitoring einzurichten, mit dem überwacht wird, wie die deutsch- und französischsprachigen Kantone die Bestimmung des HarmoS-

Konkordats über den Unterricht in einer dritten Landessprache während der obligatorischen Schulzeit umsetzen. Zuständig für ein solches Monitoring, parallel zur Erarbeitung der Lehrpläne, ist die EDK.

114. Der Verein «Pro Grigioni Italiano» («PGI») ist der Ansicht, dass das Angebot an Italienischunterricht nicht der Nachfrage entspricht, und nimmt wie folgt Stellung:

Der Verein PGI erstellt derzeit ein Rechtsgutachten zu der Frage, ob das Bundesgesetz über die Landessprachen eine ausreichende Rechtsgrundlage ist, um vom Kanton einen zweisprachigen Unterricht zu fordern (und nicht nur fakultativen Italienischunterricht, wie von HarmoS vorgesehen). Die positiven Erfahrungen in der Stadt Chur und in anderen Gemeinden mit dieser Art von Unterricht sind nämlich die einzige Garantie dafür, dass die ausserhalb der italienischen Schweiz lebenden Italienischsprechenden nicht ihre heimatliche Sprache und Kultur verlieren.

2. Die Unterrichtssprache in Primarschulen und die unterrichteten Sprachen in den zweisprachigen Kantonen

115. Für das Konzept eines zweisprachigen Zweiges («filière bilingue») im *Kanton Bern* und in der *Stadt Biel* wird auf die Ausführungen unter Artikel 12 verwiesen.

116. Seit der Einführung von Artikel 9a im Rahmen der Revision des bernischen Volksschulgesetzes (VSG) im Jahr 2008 bestehen im Kanton Bern folgende Möglichkeiten: Die Schulkommissionen können die andere Landessprache als Unterrichtssprache in einzelnen Fächern zulassen, wenn die Lehrkräfte über die notwendigen Qualifikationen verfügen. Die Erziehungsdirektion legt die Rahmenbedingungen für den Unterricht in der anderen Landessprache im Lehrplan fest. Die Stadt Biel/Bienne hat gestützt auf Artikel 9a VSG im Rahmen des Projekts «filière bilingue» den zweisprachigen Unterricht auf Volksschulstufe eingeführt. Die Gemeinde Evilard (Leubringen) prüft derzeit ein analoges Projekt.

Im *Kanton Freiburg* verwarf das Volk in einer Abstimmung am 24. September 2000 mit knapper Mehrheit (50,41 %) eine Revision des Schulgesetzes. Darin war vorgesehen, in allen Schulkreisen des Kantons neben dem Sprachunterricht auch einen Fachunterricht in der anderen Sprache (Immersionunterricht) einzuführen. Danach konnten nur die von der Abstimmung nicht betroffenen Massnahmen umgesetzt werden. Die Frage der zweisprachigen Klassen wurde jedoch im Rahmen des im Oktober angenommenen Sprachunterrichtskonzepts wieder aufgegriffen (siehe dazu auch die Ausführungen zu Art. 12, Kap. 2). Die Bildung zweisprachiger Klassen soll gefördert, jedoch nicht vorgeschrieben werden. Es sollen verschiedene Organisationsmodelle vorgeschlagen werden, die die Klassenzusammensetzung in Bezug auf Sprachkenntnisse und örtliche Gegebenheiten berücksichtigen, insbesondere das Fachwissen der Lehrkräfte. Eingeführt werden sollen solche Klassen zuerst in den Orientierungsschulen (Sekundarstufe I), die dazu angesichts der zahlreichen Lehrkräfte am besten geeignet sind. Anschliessend soll, je nach Interesse und Ergebnissen, dieses Angebot auf die gesamte obligatorische Schule ausgeweitet werden. Die Umsetzung des Konzepts hat schon Früchte getragen: Bei Beginn des Schuljahres 2011/2012 wurden die ersten zweisprachigen Klassen in den Orientierungsschulen von Murten und La Tour-de-Trême eröffnet.

117. Gestützt auf Artikel 21 des neuen Gesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften gewährt der Bund den mehrsprachigen Kantonen Bern, Freiburg, Graubünden und Wallis Finanzhilfen für die Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben. Artikel 17 SpV konkretisiert die besonderen Aufgaben. Die Kantone realisieren Projekte, welche einerseits die Stärkung der Zweisprachigkeit innerhalb der kantonalen Verwaltung und im Verkehr mit kommunalen Behörden und der Bevölkerung sowie andererseits die Förderung der Mehrsprachigkeit im Bildungsbereich zum Ziel haben. Artikel 17 SpV nennt abschliessend jene Bereiche, in denen die Kantone zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben als mehrsprachige Kantone Finanzhilfen ersuchen können. Die Bereiche der Förderung der Mehrsprachigkeit im Bildungsbereich sind:

- die Beschaffung von Lehrmitteln für den Sprachunterricht;
- die sprachliche Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte;
- Projekte zur Förderung des Erwerbs einer Landessprache über zweisprachigen Unterricht auf allen Bildungstufen;
- Projekte zur Förderung des Besuchs des Unterrichts in einer anderen offiziellen Amtssprache des Kantons auf allen Bildungstufen;
- Projekte zur Förderung von E-Learning.

Dennoch ist zu bedenken, dass die Hilfe des Bundes im Bildungsbereich subsidiär bleibt und dass die Zuständigkeit für den Sprachenunterricht bei den Kantonen liegt.

3. Die Unterrichtssprache und die unterrichteten Sprachen im Kanton Graubünden

118. Zum Thema **zweisprachiger Unterricht** hält der *Kanton Graubünden* folgendes fest:

Artikel 18 Absatz 2 SpG regelt die Zuordnung der Gemeinden zu den ein- und mehrsprachigen Gemeinden. Diese erfolgt analog den Bestimmungen über die Amtssprachen. Gemäss Artikel 20 Absatz 2 SpG kann die Regierung in mehrsprachigen und deutschsprachigen Gemeinden auf Antrag der Gemeinde die Führung einer zweisprachigen Schule bewilligen.

Seit Inkrafttreten des kantonalen Sprachengesetzes haben sich nur eine mehr- sowie eine deutschsprachige Gemeinde zur Führung einer zweisprachigen Schule (Romanisch/Deutsch) entschieden: *Ilanz* (ab Schuljahr 2008/2009) und *La Punt-Chamuesch* (ab Schuljahr 2009/2010). Zwei weitere Oberengadiner Schulverbände planen die Einführung einer zweisprachigen Schule (mit den Gemeinden *Silvaplana*, *Champfèr*, *Segl/Sils im Engadin*).

Die deutschsprachigen Gemeinden *Surava* und *Alvaneu*, welche dem Schulverband Innerbelfort angehören, haben im Dezember 2009 beschlossen, Italienisch anstelle von Romanisch als Zweitsprache anzubieten.

119. Zum Thema **Wechsel der Unterrichtssprache** in Gemeinden seit 2008 berichtet der *Kanton Graubünden*:

Die Gemeinde *Ilanz* (die sich für Deutsch entschieden hatte) führt seit dem Schuljahr 2008/2009 nebst der deutschsprachigen Schule mit Zweitsprachunterricht (ZSU) in Romanisch auch eine zweisprachige Schule auf Primarschulstufe (Scola bilingua

Deutsch/Romanisch). *Ilanz* leistet damit ein wichtiges Zusatzangebot für die zahlreichen romanischsprachigen Schülerinnen und Schüler.

In der Gemeinde *La Punt-Chamues-ch* erfolgte der Wechsel von einer romanischsprachigen zu einer zweisprachigen Schule (Romanisch/Deutsch).

Die Gemeinden *Surava* (30% Romanischsprachige) und *Alvaneu* (32% Romanischsprachige) haben den Amtssprachenwechsel von der romanischen zur deutschsprachigen Gemeinde bereits vor Inkrafttreten des kantonalen Sprachengesetzes vollzogen, weshalb gestützt auf die Übergangsbestimmung gemäss Artikel 27 SpG die Bestimmungen über die Amts- und Schulsprachen der Gemeinden keine Anwendung finden. Der Zweitsprachenunterricht in den Gemeinden *Surava* und *Alvaneu* ist Italienisch, wobei Romanisch ist als zusätzliches Sprachfach angeboten wird.

120. In Bezug auf die **schrittweise Einführung des Rumantsch Grischun als Alphabetisierungssprache** ist Folgendes zu beachten:

Die Standardsprache Rumantsch Grischun entstand 1982 auf der Grundlage der verschiedenen rätoromanischen Idiome. Seit 2001 ist sie Amtssprache des Kantons; seit dem Schuljahr 2007/08 findet sie in ersten rätoromanischen Schulen als Alphabetisierungssprache Verwendung. Auf Antrag der Regierung des Kantons Graubünden hat der Bündner Grosse Rat im August 2003 beschlossen, ab 2005 nur noch Lehrmittel in der Standardsprache Rumantsch Grischun zu publizieren. Das Projekt «Rumantsch Grischun in der Schule» sieht vor, im schriftlichen Bereich die bisherigen fünf Idiome durch die gemeinsame Standardsprache zu ersetzen. Ziel ist es, aktuelle und attraktive Lehrmittel für alle Unterrichtsfächer zur Verfügung zu stellen sowie die Präsenz der romanischen Sprache im Schriftbereich allgemein zu stärken. Im mündlichen Bereich soll weiterhin die traditionell vor Ort gesprochene Variante gepflegt und gelebt werden. Bisher haben folgende Gemeinden die Einführung von Rumantsch Grischun als Alphabetisierungssprache beschlossen:

- **Val Müstair** (Müstair, Sta. Maria, Valchava, Fuldera, Tschier, Lü); 2007/2008 (Gegeninitiative mit 450 Unterschriften eingereicht).
- **Mittelbünden:** Lantsch, Brinzauls, Casti, Alvaschein, Mon, Stierva, Salouf, Cunter, Riom-Parsonz, Savognin, Tinizong-Rona, Mulegns, Sur, Marmorera; 2007/2008.
- **Surselva:** Trin, Laax, Falera; 2007/2008. Mundaun (Flond und Surcuolm), Schluein, Pitasch, Riein, Sevgein, Castrisch, Luven, Duvin; 2008/2009. Sagogn, Rueun, Siat, Pigniu, Vuorz, Andiast; 2009/2010.

In den rätoromanischen Stammgebieten (Val Müstair, Engadin, obere Surselva mit Lugnez) wo die rätoromanische Sprache traditionell stark verankert ist, hat sich grosser Widerstand gegen die Alphabetisierung in Rumantsch Grischun gebildet. In Val Müstair, einer Pioniergemeinde, die Rumantsch Grischun als Unterrichtssprache eingeführt hat, ist eine Volksinitiative (450 Unterschriften) für die Rückkehr zum regionalen Idiom Vallader als Unterrichtssprache hängig. Die Gemeindeverfassung soll entsprechend geändert werden. Im Engadin und in der oberen Surselva haben sich rund 3650 Bürgerinnen und Bürger in einen Verein «Pro Idioms» zusammengeschlossen. Die Befürworter von Rumantsch Grischun haben ein Gegenmanifest «Pro Rumantsch» lanciert, das bisher bei rund 1200 Bürgerinnen und Bürgern Unterstützung fand. Das Ziel von «Pro Idioms» ist die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen Idiome in der Schule durch den Unterricht mit idiomatischen

Lehrmitteln. Sie berufen sich auf die in der Bundes- und Kantonsverfassung verankerten Rechte auf Unterricht in ihrer Sprache.

Der neuste Bericht aus dem Kanton Graubünden lautet: Der Entwurf zum total revidierten Schulgesetz schwächt den Entscheid von 2003 ab und sieht vor, dass die von der Regierung als obligatorisch bezeichneten Lehrmittel auch in den Idiomen produziert werden (Art. 34 Abs. 4 Entwurf Schulgesetz). Bei den obligatorischen Lehrmitteln handelt es sich namentlich um solche für den Unterricht in der Schulsprache und in Mathematik. Eine konkrete Realisierung dieser Absicht der Regierung wird allerdings erst und nur dann möglich sein, wenn das kantonale Parlament die entsprechenden Beschlüsse (Gesetzesgrundlage) gefasst hat. Ursprünglich sollte die Gesetzesvorlage vom Parlament in der Oktobersession 2011 behandelt werden. Das Geschäft wurde jedoch angesichts der Komplexität auf eine spätere Session verschoben. Der genaue Zeitpunkt für die Beratung des neuen Schulgesetzes steht heute noch nicht fest.

121. Zum Thema **Förderung der Mehrsprachigkeit und der Partnersprache** hält der *Kanton Graubünden* fest:

Im Kanton Graubünden sind gemäss Artikel 8 des Gesetzes für die Volksschulen (Schulgesetz) die Schulträgerschaften des Kantons Graubünden verpflichtet, in der Volksschule folgendes Zweitsprachenangebot zu gewährleisten:

In den Primarschulen und Kleinklassen ist mindestens eine Kantonssprache als Zweitsprache in Form eines Pflichtfaches anzubieten (Art. 8 Abs. 1 Schulgesetz). Seit Schuljahr 2010/11 erfolgt der Unterricht in der Zweitsprache bereits in der dritten Primarklasse.

Die erste Fremdsprache in romanisch- und italienischsprachigen Primarschulen und Kleinklassen ist Deutsch. Die erste Fremdsprache in deutschsprachigen Primarschulen und Kleinklassen ist Italienisch oder Romanisch. Die erste Fremdsprache in deutschsprachigen Primarschulen und Kleinklassen mit romanischem Sprachunterricht ist Romanisch, sofern es nicht aufgrund eines Beschlusses der Schulträgerschaft durch Italienisch ersetzt wird (Art. 8 Abs. 2 Schulgesetz).

Durch Beschluss der Schulträgerschaft kann in deutschsprachigen Primarschulen und Kleinklassen Romanisch- anstelle von Italienischunterricht erteilt werden. Die Schulträgerschaften haben auch die Möglichkeit, Italienisch und Romanisch als Wahlpflichtfächer anzubieten, wobei Romanisch zunächst in den ersten zwei Primarklassen als Pflichtfach unterrichtet werden kann (Art. 8 Abs. 3 Schulgesetz).

Gestützt auf Artikel 6 der Verordnung über die sprachliche Förderung fremdsprachiger Kinder in den Kindergärten und Volksschulen des Kantons Graubünden erhalten die Gemeinden, welche ein entsprechendes Unterrichtsangebot in der angestammten Sprache für fremdsprachige Kinder anbieten, eine finanzielle Unterstützung durch den Kanton.

ARTIKEL 15

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

Zur **Vertretung der Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung** formuliert der Beratende Ausschuss die folgende Empfehlung: «*Es sollten zusätzliche Massnahmen ergriffen werden, um qualitative Daten zur Vertretung der Sprachminderheiten in der*

Bundesverwaltung zu sammeln. Die Bemühungen um eine bessere Vertretung der Sprachminderheiten auch in Kaderpositionen sollten intensiviert werden.»

Zur **Teilnahme der nationalen Minderheiten am wirtschaftlichen Leben** spricht der Beratende Ausschuss die folgende Empfehlung aus: «Die Schweiz sollte ihre Bemühungen für eine neue Politik zur Verminderung regionaler Disparitäten fortsetzen und Projekte zusammen mit den betroffenen Minderheitsbevölkerungen namentlich in den Alpenkantonen entwickeln.»

Zu den **Mitwirkungsmechanismen für die Fahrenden** formuliert der Beratende Ausschuss zwei Empfehlungen: «Der Beratende Ausschuss ermuntert die Behörden, den Auftrag der Stiftung dahingehend umzudefinieren, dass deren Kompetenzen in bestimmten Bereichen gestärkt und den Vertretern der Fahrenden mehr Gewicht beigemessen wird. Zudem sollte auch die Möglichkeit einer zusätzlichen finanziellen Unterstützung geprüft werden.»

«Auf kantonaler Ebene sollten systematischere Verfahren zur Anhörung von Fahrenden eingeführt werden. Zudem sollten effizientere und koordinierte interkantonale Mechanismen eingeführt werden, um ihren besonderen Bedürfnissen Rechnung zu tragen.» Die letzte Empfehlung wurde als achte Empfehlung des Ministerkomitees in die Resolution vom 19. November 2008 aufgenommen.

1. Die Vertretung von Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung

122. Laut **Artikel 7 Absatz 2** der am 1. Juli 2010 in Kraft getretenen **neuen Sprachenverordnung** richtet sich die Vertretung der Sprachgemeinschaften in den Departementen und in der Bundeskanzlei nach den **folgenden Sollwerten**:

- a. Deutsch: 70 %
- b. Französisch: 22 %
- c. Italienisch: 7 %
- d. Rätoromanisch: 1 %

Artikel 7 Absatz 4 sieht Folgendes vor: «Bei Stellenbesetzungen wird darauf geachtet, dass unter den Bewerbungen, die die objektiven Kriterien erfüllen, die Auswahl so getroffen wird, dass Personen aus möglichst allen Sprachgemeinschaften weiter im Anstellungsverfahren bleiben und namentlich zu Vorstellungsgesprächen eingeladen werden.»

Artikel 7 Absatz 5 hält Folgendes fest: «Die für die Anstellung Verantwortlichen berücksichtigen bei gleichwertiger Qualifikation vorrangig die Bewerberinnen und Bewerber aus Sprachgemeinschaften, die in der betreffenden Verwaltungseinheit nach Absatz 1 untervertreten sind. Dies gilt insbesondere bei Kaderstellen.»

Für das Jahr 2012 werden konkrete Massnahmen zur Umsetzung dieser Bestimmungen ausgearbeitet.

123. In Anwendung von **Artikel 20 des neuen Sprachengesetzes**, wonach der Bund die Kenntnisse seines Personals in den Landessprachen fördert und für eine angemessene Vertretung der Sprachgemeinschaften in den Bundesbehörden sorgt, sieht **Artikel 8 der Sprachenverordnung** vor, dass das Eidgenössische Personalamt für die Erhaltung und Förderung der Mehrsprachigkeit **eine Delegierte oder einen Delegierten für Mehrsprachigkeit** einsetzt.

Diese neue Institution geht auf zwei Motionen zurück, die während der Vorbereitung der Sprachenverordnung im Parlament eingereicht wurden, nämlich die Motionen Cassis Ignazio (09.4268) und Lombardi Filippo (09.4331) vom 11. Dezember 2009 zur Förderung der Italianità in der Bundesverwaltung und zur Einsetzung einer Ombudsperson im EPA. Der Bundesrat hat die Annahme der Motionen beantragt und sich für die Schaffung einer Stelle ausgesprochen, die hauptsächlich der Förderung der italienischen und französischen Sprache dient.

Der erste Delegierte für Mehrsprachigkeit hat sein Amt am 1. Juli 2010 angetreten und erfüllt seine Aufgaben gemäss Artikel 8 der Verordnung. Dazu gehören insbesondere:

- die Bearbeitung von Fragen zur Mehrsprachigkeit aus Parlament und Verwaltung;
- Sensibilisierung, Beratung und Unterstützung bezüglich der Mehrsprachigkeit bei der Personalgewinnung und Personalentwicklung;
- Erhebung von Informationen sowie Berichterstattung zur Vertretung der Sprachgemeinschaften und zur Entwicklung der Mehrsprachigkeit.
Dies sollte es erlauben, die Empfehlung des Beratenden Ausschusses zur Erhebung von qualitativen Informationen über die Vertretung der Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung zu erfüllen.

124. Zur Frage der Vertretung der sprachlichen Minderheiten in der Bundesverwaltung vertritt der Verein «*Helvetia Latina*» den Standpunkt, dass sich die in Artikel 7 der Verordnung über die Landessprachen angegebenen Sollwerte nicht auf die Departemente des Bundes beziehen sollten, sondern auf die Bundesämter. Wissenschaftliche Studien zeigten nämlich, dass auf dieser Ebene die Mehrsprachigkeit (oder ihr Fehlen) sich auf die Tätigkeit der Bundesverwaltung auswirke. «*Helvetia Latina*» ist darüber hinaus der Meinung, dass der Delegierte für Mehrsprachigkeit, der dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) untersteht, direkt dem Vorsteher bzw. der Vorsteherin des Finanzdepartements unterstellt werden sollte, der oder die die Oberaufsicht über das EPA hat.

2. Teilnahme der nationalen Minderheiten am wirtschaftlichen Leben

125. Die **Neue Regionalpolitik (NRP)** trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Das Parlament definierte in einem Mehrjahresprogramm (MJP) die Förderschwerpunkte, die Förderinhalte sowie die Selektionskriterien für den Zeitraum 2008–2015. 2010 führte das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) eine Zwischenbewertung durch, um aufgrund der Erfahrungen und Erkenntnisse die weitere Umsetzung zu optimieren. Die Bilanz lautete wie folgt:

Die NRP stellt gegenüber der bis Ende 2007 über 30 Jahre lang praktizierten Regionalpolitik einen Paradigmenwechsel dar. Die zwei wesentlichen Neuerungen der NRP sind:

- der Fokus auf der Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und Wertschöpfung in den Regionen. Zudem ist eine positive Entwicklung in Bezug auf die Zusammenarbeit in «funktionalen» Regionen erkennbar.
- die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Demnach tragen die Kantone Verantwortung für die operative Umsetzung der NRP, und Bund und Kantone schliessen miteinander Programmvereinbarungen ab. Diese enthalten die gemeinsam definierten Ziele, Art

und Umfang der Mitfinanzierung durch den Bund sowie die Spielregeln der Zusammenarbeit.

Zur Unterstützung der Akteure auf Bundes-, Kantons- und Regionalebene werden im Rahmen der Ausrichtung 3 der NRP zweckdienliche Informationen und Daten bereitgestellt, um ein Wissenssystem für die Aus- und Weiterbildung der kantonalen Verantwortlichen für die Regionalentwicklung sicherzustellen. Zudem sollen die Qualifikation und der horizontale Austausch unter den Akteuren gewährleistet werden.

Trotz diesen Massnahmen wird die NRP aufgrund des Paradigmenwechsels einen gewissen Zeitrahmen bis zur vollen Funktionsfähigkeit in Anspruch nehmen.

126. Im Rahmen der Neuen Regionalpolitik fördert der Bund Projekte nicht direkt in den Kantonen. Der Bund und die Kantone haben eine Programmvereinbarung unterzeichnet, die die vom Kanton ausgewählten strategischen Ausrichtungen sowie den Gesamtbetrag der jeweils für vier Jahre bewilligten Finanzhilfe (2008–2011 / 2012–2015) festlegt. Anschliessend entscheiden die Kantone aufgrund der verfügbaren Bundesmittel (Globalbeträge), welche Initiativen, Projekte, Programme und Infrastrukturprojekte sie mit Finanzhilfen oder Krediten unterstützen. Zudem sind sie verpflichtet, die Durchführung der Umsetzungsprogramme mit dem gleichen Finanzbeitrag wie der Bund zu unterstützen. Die erste Vierjahresperiode des Programms endet 2011. Der Bund erhält so einen Überblick über die in diesem Zeitraum geförderten Projekte. Informationen zu den einzelnen Projekten, die in Alpenkantonen mit Minderheiten durchgeführt werden, sind auf den jeweiligen Websites einsehbar:

- Kanton Graubünden³⁵
- Kanton Tessin³⁶
- Kanton Wallis³⁷

3. Mitwirkungsmechanismen für Fahrende

3.1. Stärkung der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»

127. Zur Frage der Erhöhung der öffentlichen Finanzhilfe an die Stiftung wird auf die Ausführungen zu **Artikel 5** (Kap. 3) verwiesen, wo zu einer ähnlichen Empfehlung des Beratenden Ausschusses in Anwendung dieser Bestimmung Stellung genommen wird.

128. Wie oben beschrieben (*ad* Artikel 5, Kap. 3, Punkt 36), kann dank dem vor kurzem (am 1. Januar 2012) in Kraft getretenen Kulturförderungsgesetz eine Erweiterung der Kompetenzen der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» in Betracht gezogen werden. Die bis 2015 bewilligten Finanzmittel (*vgl.* *ad* Artikel 5, Kap. 3, Punkt 37) sind jedoch an die möglichen neuen Aufgaben anzupassen.

³⁵ <http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/dienstleistungen/regionalentwicklung/Seiten/default.aspx>

³⁶ www.ti.ch/politica-regionale

³⁷ <http://www.vs.ch/Navig/navig.asp?MenuID=17212&Language=de>

129. *Der Stiftungsrat der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»* hält es für sinnvoll und zweckmässig, die Kompetenzen der Stiftung zu stärken. Dabei steht die Möglichkeit im Vordergrund, dass sich die Stiftung wie im Modell des Standplatzes in der Stadt St. Gallen (vgl. ad Art. 5, Punkt 40) an einer lokalen Stiftung beteiligt, oder allenfalls durch den direkten Erwerb bestimmter Grundstücke zur Einrichtung von Plätzen. Allerdings würde es die Stiftung nicht als sinnvoll betrachten, wenn sie die Plätze in ihrem Eigentum behalten würde; diese wären an die Fahrenden selber oder an die Standortgemeinde zu übertragen.

130. *Die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK)* spricht sich für eine Stärkung der Kompetenzen der Stiftung aus.

3.2. Anhörung der Fahrenden

131. Mehrere Kantone haben eine kantonale Stelle – z.B. Zürich und Bern, ab 2012 – oder eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit Fragen zu Fahrenden befassen. Damit sollen die Koordination zwischen den verschiedenen betroffenen Parteien und die Sensibilisierung für die Bedürfnisse der Fahrenden sichergestellt werden. In einigen Fällen haben die Kantone diese Aufgabe anderen Verwaltungseinheiten übertragen (z.B. dem Amt für Gemeinden).

132. Einige Kantone und Gemeinden haben in den letzten Jahren in konkreten Fällen gute Lösungen zur Anhörung der Fahrenden entwickelt.

Im Bereich der *Einrichtung und des Betriebs von Stand- und Durchgangsplätzen* sind die folgenden Beispiele zu nennen:

- *Im Kanton Freiburg* wurde die Verlegung und Einrichtung des neuen Standplatzes «La Sarine» (Gemeinde Hauterive) nach langwierigen Verhandlungen zwischen der dort wohnenden Jenischengemeinschaft und der kantonalen Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion abgeschlossen. Beide Parteien betonten dabei die Qualität des Dialogs.
- *Im Kanton Solothurn* besteht eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des kantonalen Amtes für Raumplanung, an der drei Vertreter der Fahrenden (Radgenossenschaft der Landstrasse) beteiligt sind. Sie tritt etwa dreimal pro Jahr zusammen und hat Fortschritte erzielt.
- *Im Kanton St. Gallen* wird die Radgenossenschaft der Landstrasse bei der Errichtung von Stand- und Durchgangsplätzen gemäss Konzept des Kantons bei der Standortauswahl sowie bei der konkreten Planung stets direkt einbezogen.
- *Im Kanton Graubünden* steht das zuständige Amt für Gemeinden in regelmässigem Kontakt mit den Fahrenden auf dem Standplatz in Cazis. Bei den periodischen Besuchen vor Ort erhalten die Fahrenden Gelegenheit, Fragen zu stellen und Probleme im Zusammenhang mit dem Platz zu diskutieren. Anliegen der Fahrenden werden möglichst pragmatisch umgesetzt

In Bezug auf den *Schulbesuch der Kinder* Fahrender sind die folgenden Beispiele zu erwähnen:

- *Im Kanton Bern* erstellte eine Arbeitsgruppe im Schulkreis Bern-Bümpliz, wo sich ein Standplatz befindet, gemeinsam mit Vertretern der Fahrenden ein Schulkonzept für die Kinder dieser Gemeinschaft (vgl. ad Artikel 12, Kap. 3).

133. Unter den neuen Massnahmen zur Verbesserung des Einbezugs der Fahrenden in sie betreffende Angelegenheiten ist auch zu erwähnen, dass ab 2012 ein Vertreter der Jenischen der Schweizer Delegation der Ad-hoc-Sachverständigengruppe über Roma-Fragen (CAHROM) des Europarats angehören sollte, welcher gleichseitig Mitglied des Stiftungsrats von «Zukunft für Schweizer Fahrende» ist.

ARTIKEL 18

- | |
|---|
| <p>^{1.} Die Vertragsparteien bemühen sich, erforderlichenfalls zwei- und mehrseitige Übereinkünfte mit anderen Staaten, insbesondere Nachbarstaaten, zu schliessen, um den Schutz von Angehörigen der betroffenen nationalen Minderheiten sicherzustellen.</p> <p>^{2.} Gegebenenfalls treffen die Vertragsparteien Massnahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.</p> |
|---|

Im Zusammenhang mit den Einschränkungen für Schweizer Fahrende, die das Reisengewerbe in den benachbarten EU-Ländern ausüben möchten, formuliert der Beratende Ausschuss die folgende Empfehlung: «Der Beratende Ausschuss ermuntert die Behörden, verschiedene Mittel zur Verbesserung der Lage der Schweizer Fahrenden, die ihre nomadische Lebensform in den angrenzenden EU-Ländern pflegen möchten, zu prüfen, nötigenfalls auch die bilaterale Zusammenarbeit.»

1. Gesetzgebung über das Reisengewerbe in den angrenzenden EU-Ländern

134. Gemäss Angaben der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» verfügen aufgrund der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU die Schweizer Fahrenden heute über die gleichen Rechte – Aufenthalt und grenzüberschreitende Leistungen während 90 Tagen – wie Fahrende aus den EU-Staaten in der Schweiz.