

## **Teil II**

---

### **Handlungsmöglichkeiten des Bundes zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende (EDI/BAK)**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>SITUATION UND HANDLUNGSBEDARF.....</b>	<b>4</b>
2.1	Diskriminierungsverbot, Minderheitenschutz und der Anspruch der Fahrenden auf Privat- und Familienleben .....	4
2.2.	Der heutige Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen.....	6
2.2.1	Die grundsätzlichen Raumbedürfnisse: ein ausreichendes Netz an Stand- und Durchgangsplätzen .....	6
2.2.2	Etwa 30 zusätzliche Standplätze für Schweizer Fahrende .....	7
2.2.3	Etwa 30 zusätzliche Durchgangsplätze für Schweizer Fahrende und Ermöglichung des „spontanen Halts“.....	8
2.2.4	Etwa zehn zusätzliche Durchgangsplätze für ausländische Fahrende.....	9
2.3.	Die raumplanerischen Vorgaben.....	10
2.3.1	Die relevanten bundesrechtlichen Regelungen .....	10
2.3.2	Stand- und Durchgangsplätze aus raumplanerischer Sicht .....	10
2.4	Die bisherigen Massnahmen des Bundes .....	10
2.4.1	Die (Doppel-)Nutzung von Grundeigentum des Bundes durch Fahrende .....	10
2.4.2	Die Gründung und Unterstützung der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ .....	10
2.4.3	Unterstützung der „Radgenossenschaft der Landstrasse“ .....	10
2.5	Verschiedene Hindernisse für die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen.....	10
2.6	Die Kostenfrage.....	10
<b>3</b>	<b>KÜNFTIGE HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN .....</b>	<b>10</b>
3.1	Sensibilisierung und sachliche Information von Fahrenden und Sesshaften .....	10
3.2	Förderung des Dialogs zwischen Fahrenden und Sesshaften.....	10
3.3	Stärkung der Mitwirkungskapazitäten der Fahrenden .....	10
3.4	Raumplanerische und baurechtliche Massnahmen .....	10
3.4.1	Kantonale Richtplanung.....	10
3.4.2	Explizite gesetzliche Verankerung der Bedürfnisse der Fahrenden.....	10
3.5	Der Vorentwurf zu einem Kulturförderungsgesetz.....	10
3.6	Umnutzung oder Abtausch von Grundstücken im Eigentum des Bundes .....	10
3.7	Förderung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.....	10
3.7.1	Neues interdepartementales Forum zur Koordination des Themas „Fahrende“ . 10	10

3.7.2	Nutzung der bestehenden interkantonalen und tripartiten Gefässe .....	10
<b>4</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN .....</b>	<b>10</b>
	<b>ANHANG .....</b>	<b>10</b>
	<b>NATIONALRAT 03.3426 POSTULAT DER KOMMISSION FÜR SOZIALE SICHERHEIT UND GESUNDHEIT (SGK-N) BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNGEN VON FAHRENDEN IN DER SCHWEIZ (VOM 7. JULI 2003).....</b>	<b>10</b>

## 1 EINLEITUNG

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) hat am 7. Juli 2003 ein Postulat zur Beseitigung der Diskriminierungen von Fahrenden in der Schweiz eingereicht. Es forderte den Bundesrat auf, einen Bericht vorzulegen, der über die aktuelle Situation der Fahrenden in der Schweiz informiert und mögliche gesamtschweizerische Massnahmen zur Beseitigung dieser Diskriminierungen und zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen aufzeigt. In diesem Sinn skizziert der vorliegende Teilbericht II eine Palette **möglicher Massnahmen**, die der Bund zur Bekämpfung der Diskriminierung der Fahrenden ergreifen könnte. Dieser Berichtteil konzentriert sich auf die Schaffung **geeigneter Stand- und Durchgangsplätze**. Nicht nur im Text des Postulates, sondern auch in der Wahrnehmung der Betroffenen und einer breiteren Öffentlichkeit stehen Probleme mit der Schaffung und Bewirtschaftung solcher Plätze im Vordergrund.

Teilbericht I behandelt die Auswirkungen, welche die allfällige Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker (Ü 169) auf die Fahrenden in der Schweiz hätte, und analysiert deren Situation bereits mit Bezug auf die verschiedenen weiteren Themen, welche das Postulat explizit anspricht. Insbesondere gilt dies für folgende Themen: Berufsbildung, Handwerk und traditionelle Tätigkeiten (Ziffer 5.8 des Teilberichts I), soziale Sicherheit und Gesundheitswesen (Ziff. 5.9) sowie Bildung und Kultur (Ziff. 5.10). Die Analyse in Teilbericht I ist so ausführlich, als es aufgrund der lückenhaften Informationen über die Fahrenden in der Schweiz möglich ist. Der vorliegende Teilbericht II stützt sich grundsätzlich auf die analytischen Feststellungen des ersten Teilberichts, ergänzt und konkretisiert diesen jedoch in einigen besonders relevanten Punkten.

## 2 SITUATION UND HANDLUNGSBEDARF

### 2.1 *Diskriminierungsverbot, Minderheitenschutz und der Anspruch der Fahrenden auf Privat- und Familienleben*

Verschiedene verfassungsrechtliche und internationale Normen verpflichten die Schweizer Behörden auf allen Ebenen, bestimmte Bevölkerungsgruppen nicht zu diskriminieren und diese vor Diskriminierungen zu schützen (vgl. dazu Teilbericht I, Ziff. 5.2.2 und 5.2.3). Hier sei nur auf die neuesten relevanten Entwicklungen verwiesen.

Das *Gutachten des Beratenden Ausschusses des Europarates für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten über die Schweiz* machte besonders deutlich, dass die Fahrenden vor allem von indirekten Diskriminierungen betroffen sind:

„Der Beratende Ausschuss ist höchst besorgt über die indirekten Diskriminierungen, denen die Fahrenden nach wie vor zum Opfer fallen, insbesondere im raumplanerischen, baupolizeilichen und gewerbe-polizeilichen Bereich. Diese Diskriminierungen erwachsen aus der Anwendung gesetzlicher Bestimmungen, die zwar keine diskriminierenden Unterscheidungen treffen, jedoch die Besonderheiten der Kultur und Lebensform der Fahrenden ganz einfach nicht in Betracht ziehen.“<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Gutachten über die Schweiz, 20. Februar 2003, ACFC/OP/I(2003)001, N.28  
[www.eda.admin.ch/sub\\_dipl/g/home/arti/report/repcoe/mino.html](http://www.eda.admin.ch/sub_dipl/g/home/arti/report/repcoe/mino.html).

Der Ausschuss ist denn auch der Ansicht, dass zusätzliche Massnahmen namentlich im Bereich der Raumplanung und der Bau- und Gewerbepolizei notwendig sind. Er stellt fest, dass der institutionelle und gesetzgeberische Rahmen den Fahrenden nur mit Schwierigkeiten erlaube, ihre Kultur und die wesentlichen Elemente ihrer Identität zu pflegen und weiterzuentwickeln. Als Hauptproblem der Fahrenden bezeichnet der Ausschuss den Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen. Er empfiehlt den Bundesbehörden, die gesetzgeberischen Möglichkeiten zu prüfen, die Kantone zu geeigneten Planungsmassnahmen zu verpflichten oder sogar eine spezifische Bestimmung ins Bundesgesetz über die Raumplanung einzufügen. Die betreffenden Kantone sollten ihre Bau- und Raumplanungsgesetzgebung entsprechend neu überdenken.<sup>2</sup>

Zu einem ähnlichen Schluss kam auch das *Bundesgericht*, allerdings stützte es seine Argumentation auf Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der wie Artikel 13 Bundesverfassung (BV) den Anspruch jedes Menschen auf Achtung seines Privat- und Familienlebens festschreibt, und auf die Praxis des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Dieser hatte in einem Entscheid ausdrücklich festgehalten, dass staatliche Regelungen, die das Aufstellen von Wohnwagen betreffen, einen direkten Einfluss haben auf die Möglichkeiten der Fahrenden, ihre kulturelle Identität zu pflegen und ein Privat- und Familienleben gemäss ihren besonderen Traditionen zu führen.<sup>3</sup> Das Bundesgericht führte aus:

« Die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Standplätzen in den Kantonen, damit die Schweizer Fahrenden gemäss ihrer Tradition leben können, bildet ein Anliegen der Bundesbehörden (es versteht sich von selbst, dass dasselbe für Durchgangsplätze gilt (...)). Dieses Anliegen ist insbesondere in den Vorbereitungsarbeiten für das Bundesgesetz betreffend die Gründung der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ vom 7. Oktober 1994 sowie kürzlich in der Botschaft zum Bundesbeschluss vom 20. September 2001 über einen Rahmenkredit an die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ für die Jahre 2002 bis 2006 zum Ausdruck gekommen. »<sup>4</sup>

Weiter präzisierte das Bundesgericht im Hinblick auf die Raumplanung:

« In unserem Land stellen die Fahrenden eine Bevölkerungsgruppe dar (Fahrende im Unterschied zur sesshaften Bevölkerung). Wenn in den „Planungsgrundsätzen“ des Bundesgesetzes über die Raumplanung vorgesehen ist, dass „die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen“ sind (Art. 3 Abs. 3 RPG), müssen auch die Bedürfnisse der fahrenden Bevölkerung der Schweiz befriedigt werden. Die Nutzungspläne haben also Zonen und Plätze vorzusehen, die für den Aufenthalt dieser Bevölkerungsgruppe geeignet sind und deren Traditionen entsprechen (andernfalls haben die zuständigen Behörden die bestehenden Bauzonen anzupassen, um diese Art Nutzung zu ermöglichen). Wenn in einem bestimmten Gebiet ein neuer Standplatz von einer gewissen Bedeutung zu schaffen ist, obliegt es grundsätzlich den mit der Nutzungsplanung beauftragten Behörden, zu diesem Zweck einen Sondernutzungsplan anzupassen, welcher den erwähnten Grundsätzen des Bundesrechts entspricht. »<sup>5</sup>

Das Bundesgericht hat damit deutlich gemacht, dass das geltende Raumplanungsrecht im Sinne von Artikel 8 EMRK auszulegen ist und die Bedürfnisse der Fahrenden in der Raumplanung und in den baurechtlichen Vorschriften zu berücksichtigen sind. Allerdings stellte das Bundesgericht im konkreten Fall im Weiteren fest, dass das betreffende Bauvorhaben der Fahrenden (neue Kirche „nouvelle église tsigane“ aus Containern und Holzchalet) zu umfangreich sei, als dass es mit einer Ausnahmegewilligung für das Bauen ausserhalb der Bauzone genehmigt werden könne. Vielmehr verwies das Bundesgericht die Fahrenden auf den Weg der ordentlichen

<sup>2</sup> a.a.O., N.33ff, N.88.

<sup>3</sup> Die Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 18.1.2001, i.S. Chapmann gegen Vereinigtes Königreich, in Reports 2001, § 72.

<sup>4</sup> BGE 129 II 321, E.3.2.

<sup>5</sup> BGE 129 II 321, E.3.2.

kantonalen) Planung, die allenfalls überkantonale, „nötigenfalls unter der Schirmherrschaft des Bundes“ an die Hand genommen werden müsse.<sup>6</sup>

Diese beiden Hinweise machen im Besonderen deutlich, dass Bund, Kantone und Gemeinden im Rahmen ihrer Kompetenzen eine gemeinsame Verantwortung für die Umsetzung verfassungsrechtlicher und menschenrechtlicher Normen haben.

## 2.2. Der heutige Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen

### 2.2.1 Die grundsätzlichen Raumbedürfnisse: ein ausreichendes Netz an Stand- und Durchgangsplätzen

Bis vor kurzem gab es wenig systematische Informationen über die bestehenden Stand- und Durchgangsplätze in der Schweiz und die Raumbedürfnisse der Fahrenden. Die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ publizierte im Jahr 2001 ein wissenschaftliches Gutachten<sup>7</sup>, das in enger Zusammenarbeit mit der „Radgenossenschaft der Landstrasse“ eine detaillierte Bestandaufnahme der Stand- und Durchgangsplätze leistete und die zusätzlichen Raumbedürfnisse der Schweizer Fahrenden spezifizierte.

Aufgrund von Interviews aus dem Jahre 1999 definiert das Gutachten einige *allgemeine Bedürfnisse der Schweizer Fahrenden an die Raumordnung*. Die Lebensweise der Fahrenden benötigt Raum, nicht etwa für das Fahren, sondern für das Halten: Standplätze (für den stationären Aufenthalt im Winter) und Durchgangsplätze (für den temporären Aufenthalt im Sommer) gibt es zu wenig. Fahren und Halten ist Grundlage der wirtschaftlichen Existenz der Fahrenden, welche ihre Kunden vor Ort bedienen: Stand- und Durchgangsplätze dienen dem Wohnen und Arbeiten, was mit gewissen Lärmemissionen verbunden sein kann.

Das Gutachten geht von einer Zahl von 2'500 aktiv Fahrenden in der Schweiz aus und orientiert seine Schätzung des Raumbedarfs an dieser Zahl.<sup>8</sup> Diese Fahrenden brauchen ein *ausreichendes Netz von Stand- und Durchgangsplätzen*. Die Radgenossenschaft schätzt, dass für 60% der Fahrenden ein Standplatz (für die Wintermonate) und für alle aktiv Fahrende ein Durchgangsplatz benötigt wird. Stand- und Durchgangsplätze sollten räumlich getrennt sein, da sie unterschiedlich belegt werden. Die Fahrenden mieten ihre Stellplätze auf Standplätzen ganzjährig, während sie sich nur kurze Zeit (bis zu einem Monat) auf einem Durchgangsplatz aufhalten. Die Stand- und Durchgangsplätze sollten grundsätzlich den Fahrenden vorbehalten sein. Erfahrungen mit mehrfacher Nutzung sind aus der Sicht der Fahrenden mehrheitlich negativ: Die Nutzung des Bodens durch Sesshafte hat in der Praxis meist Vorrang. Allenfalls ist eine mehrfache Nutzung durch Fahrende und Sesshafte bei Durchgangsplätzen möglich.

Das Gutachten befasst sich in erster Linie mit dem Raumbedarf Schweizer Fahrender. Die öffentliche Wahrnehmung von Zigeunern in der Schweiz wird jedoch heute vor allem von grossen Wagenkolonnen *ausländischer Fahrender* geprägt. Roma- und Sinti-Gruppen aus den Ländern der Europäischen Union (EU) durchreisen die Schweiz oft in grossen Verbänden, primär auf den grossen Verkehrsachsen: Sie sind entsprechend sichtbarer als die Schweizer Fahrenden, bleiben jedoch nur für kurze Zeit in der Schweiz. Trotzdem werden sie rasch als logistisches und sicherheitspolitisches Problem wahrgenommen. Aufgrund ihrer Erfahrungen mit einzelnen

<sup>6</sup> BGE 129 II 321, E.3.3, 3.4.

<sup>7</sup> Thomas Eigenmann / Rolf Eugster, *Fahrende und Raumplanung*, Gutachten, St. Gallen 2001 und auf Internet unter: [www.bak.admin.ch/fahrende/files/d\\_gutacht.pdf](http://www.bak.admin.ch/fahrende/files/d_gutacht.pdf) (zitiert: Eigenmann/Eugster, *Gutachten Raumplanung*).

<sup>8</sup> Vgl. Teilbericht I, Ziff. 1.2.

Gruppen ausländischer Fahrender sind einige Kantone deshalb zu präventiven Strategien (z.B. Bereitstellen geeigneter und eingerichteter Durchgangsplätze, Ansprechpersonen für die Fahrenden innerhalb der Verwaltung) übergegangen, um Situationen zu vermeiden, die zu Konflikten mit der sesshaften Bevölkerung führen können. Demgegenüber drohen oft die unspektakuläreren Bedürfnisse der Schweizer Fahrenden in den Hintergrund zu geraten: Sie reisen nicht zuletzt wegen der kleinräumigen Struktur der Schweiz bis heute meist in kleineren Einheiten und verhalten sich deutlich weniger auffällig.

### **2.2.2 Etwa 30 zusätzliche Standplätze für Schweizer Fahrende**

Die Schweizer Fahrenden haben meist besondere Beziehungen zur Region, in der sie aufgewachsen sind. Dort haben sie in aller Regel ihren Wohnsitz, und ihre Kinder besuchen dort während der Wintermonate die Schulen. *Standplätze* dienen dem Aufstellen von Wohnwagen, oft auch von Mobilheimen oder vorfabrizierten Kleinchalets und werden zwischen Oktober und März besonders intensiv zum Wohnen und Arbeiten genutzt. Während der Sommermonate bleiben oft ältere Menschen und zum Teil auch Familien mit Kindern, die auf den regelmässigen Schulbesuch besonders Wert legen, ebenfalls auf dem Standplatz. In jenen Regionen, wo es keine Standplätze gibt, wohnen die Fahrenden in Wohnungen.

Im Sommer 2000 gab es in der Schweiz elf Standplätze<sup>9</sup>, auf denen ca. 600 Fahrende leben. Sie werden in der Regel von Kantonen oder Gemeinden betrieben, die Fahrenden zahlen für ihre Benutzung Miete. Die Standplätze unterscheiden sich in ihrer Grösse beträchtlich, im Schnitt leben etwa 40-60 Fahrende auf einem Standplatz. Mit Ausnahme eines Platzes waren im Jahr 2000 alle Standplätze voll belegt. Hinsichtlich Ausstattung und Infrastruktur genügen die Standplätze in der Regel den Bedürfnissen der Fahrenden. Allerdings waren 7 der 11 Standplätze planungsrechtlich nicht gesichert. In den Kantonen St. Gallen und Graubünden förderten die kantonalen Behörden die Schaffung von Standplätzen erfolgreich, indem sie den Standortgemeinden die Abgeltung von zusätzlichen Kosten zusicherten, die allenfalls im sozialen Bereich anfallen könnten. Einzelne Kantone und Gemeinden berichten zwar von problematischen Vorkommnissen, aber das Zusammenleben zwischen Fahrenden und Sesshaften scheint in vielen Gemeinden keine grösseren Probleme zu bieten.

Das Gutachten hält fest, dass Standplätze aus verschiedenen Gründen in urbanen Gebieten gewünscht werden, nicht zuletzt, weil es hier einen grösseren Markt für Güter und Dienstleistungen gibt, welche Fahrende auch während der Wintermonate anbieten. Auf dieser Grundlage wird ein Bedarf von 30 zusätzlichen Standplätzen (für je zehn Stellplätze) in verschiedenen Regionen<sup>10</sup> spezifiziert<sup>11</sup>. Laut der Radgenossenschaft gibt es einen dringenden Bedarf in sechs

<sup>9</sup> Das Gutachten führt sie in folgenden Regionen auf: Limmattal, Glattal/Furttal, Winterthur, Zürich, Bern, Biel/Seeland, La Sarine, Wil, Domleschg/Hinterrhein, Bündner Rheintal, Genf, Eigenmann/Eugster, Gutachten Raumplanung, S. 19f.

<sup>10</sup> Das Gutachten nennt auf Wunsch der Gemeinden, die bereits einen Stand- oder Durchgangsplatz haben, keine Gemeindennamen, sondern bezieht seine örtlichen Angaben auf MS-Regionen (MS = *mobilité spatiale*). Die Schweiz wird heute in 106 MS – Regionen eingeteilt, die nach Grösse und Einwohnerzahl nicht allzu stark voneinander abweichen und in der Regel dem Einzugsgebiet eines kleinen zentralen Ortes entsprechen, aber auch auf kulturelle und institutionelle Grenzen Rücksicht nehmen. Die MS-Regionen gehören heute zu den wichtigsten Analyse-Einheiten der Schweiz auf mikroregionaler Ebene (vgl. Bundesamt für Statistik, Die Raumgliederung der Schweiz, 1994, S. 91).

<sup>11</sup> Neu zu erstellen sind Standplätze in folgenden MS-Regionen: Zürcher Oberland, Bern, Thun, Luzern, Sursee/Seetal, Innerschwyz, March, Innerschwyz, Nidwalden/Engelberg, Zug, La Gruyère, Grenchen, Solothurn, Basel-Stadt, Oberes Baselbiet, Werdenberg, Linthgebiet, St. Gallen/Rorschach, Mesolcina, Baden, Aarau (2 Plätze), Freiamt, Thurtal, Bellinzona, Aigle, Yverdon, Sion, Neuchâtel, Jura. Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung, S. 43f.

Regionen (Luzern, Innerschwyz, St. Gallen/Rorschach, Baden, Aarau und Freiamt). Das Gutachten beschreibt auch die optimale Grösse, Lage und Ausstattung eines Standplatzes. Es definiert den Platzbedarf mit total 2'000 m<sup>2</sup>, pro Stellplatz ca. 130-150m<sup>2</sup>. Wegen der möglichen Lärmimmissionen ist ein Standort im Gewerbegebiet oder zumindest am Rand bestehender Siedlungen ideal, die Fahrenden sollten die Hauptverkehrsadern ohne Durchquerung von Wohngebieten erreichen können. Standplätze bedürfen im Weiteren Trinkwasser, Abwasser- und Stromanschluss und Abfallcontainer.

### **2.2.3 Etwa 30 zusätzliche Durchgangsplätze für Schweizer Fahrende und Ermöglichung des „spontanen Halts“**

Durchgangsplätze werden in den Absatzgebieten für die Güter und Dienstleistungen benötigt, welche die Fahrenden anbieten (Hausierhandel, Schleifen, Antiquitätenhandel, Textilhandel, Recycling, etc.). Während der Sommermonate (März bis Oktober) leben und arbeiten die Fahrenden bis zu einem Monat auf einem Durchgangsplatz, bevor sie weiterziehen. Der „spontane Halt“ auf privatem Grund ist eine wichtige Alternative zu offiziellen Durchgangsplätzen für viele Fahrende, die gute Beziehungen zu Bauern und Gewerbetreibenden haben. Diese erlauben ihnen gegen Entgelt, auf ihren Grundstücken zu halten. Allerdings stehen vielerorts kantonale Baupolizeivorschriften oder die kantonalen und/oder kommunalen Regeln für das Campieren diesem spontanen Halt entgegen und machen den spontanen Halt illegal.

Im Sommer 2000 zählten die Gutachter in der Schweiz 48 *offizielle Durchgangsplätze*<sup>12</sup> von unterschiedlicher Grösse. Nicht enthalten in dieser Zahl sind vier Durchgangsplätze, die ausschliesslich von ausländischen Fahrenden genutzt werden.<sup>13</sup> Die Durchgangsplätze liegen an der Peripherie von Siedlungen oder ausserhalb der Siedlungsgebiete. Sie bieten meist Platz für 3 bis maximal 25 Wohnwagen, nur einzelne Plätze in der französischsprachigen Schweiz bieten Raum für 35-50 Wagen.<sup>14</sup> Diese grossen Plätze sind auch für ausländische Fahrende geschaffen worden, die traditionellerweise in grossen Verbänden durch die Schweiz reisen; sie werden fast ausschliesslich von ihnen genutzt, stehen aber auch Schweizer Fahrenden offen.

Das Gutachten stellt fest, dass die bestehenden Durchgangsplätze im Jahr 1999 etwa 1'600 Schweizer Fahrenden Platz boten. Damit ermöglichten die im Jahr 2000 vorhandenen 530 Stellplätze nur etwa 65 % aller Schweizer Fahrenden, auf einem offiziellen Durchgangsplatz zu halten. Die bestehenden Durchgangsplätze sind oft überbelegt, die betroffenen Gemeinden werden damit übermässig stark beansprucht, die stete Suche nach freien Durchgangsplätzen belastet die Fahrenden erheblich, vor allem weil auch die legalen Möglichkeiten des „spontanen Halts“ beschränkt sind.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> In den folgenden MS-Regionen: Konaueramt, Limmattal, Pfannenstiel, Winterthur, Zimmerberg (2 Durchgangsplätze), Zürcher Oberland (2 Durchgangsplätze), Zürcher Unterland (2 Durchgangsplätze), Erlach/Seeland, Berner Oberland-Ost (2 Durchgangsplätze), Thun, March, Nidwalden/Engelberg, Zug, Grenchen, Thal, Oberes Baselbiet, Unteres Baselbiet (2 Durchgangsplätze), Schaffhausen, Appenzell AR (2 Durchgangsplätze), Linthgebiet, St. Gallen/Rorschach, Werdenberg, Bündner Rheintal (2 Durchgangsplätze), Domleschg/Hinterrhein (2 Durchgangsplätze), Surselva, Aarau (2 Durchgangsplätze), Baden, Brugg/Zurzach, Fricktal, Thurtal (3 Durchgangsplätze), Untersee/Rhein, Lugano, Aigle, La Broye, Martigny, Neuchâtel, Jura, Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung, S. 22f.

<sup>13</sup> Balerna, Bellinzona, Gudo (alle Kanton Tessin), Domat/Ems (Stand 2000).

<sup>14</sup> In den folgenden MS-Regionen: Aigle, La Broye, Martigny und Neuchâtel. Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung, S. 22f.

<sup>15</sup> Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung, S. 24, 35.

Eigentümer der Durchgangsplätze sind die Kantone oder die Gemeinden, betrieben werden sie in der Deutschschweiz meist von den Gemeinden, während diese Rolle in der französischen und italienischen Schweiz in der Regel von den Kantonen übernommen wird. Ein einzelner Durchgangsplatz (Monte Ceneri/MS-Region Lugano) wird von der Radgenossenschaft der Landstrasse betrieben. In der Regel haben die betreibenden Gemeinden Reglemente für die Nutzung der Plätze erlassen. 47 der 48 (im Jahr 2000 bestehenden) Durchgangsplätze bezeichnet das Gutachten als planungsrechtlich nicht gesichert, das heisst, sie können kurzfristig und ersatzlos verschwinden. Oft genügen negative Vorfälle mit einzelnen Sippen, um die Plätze definitiv für alle Fahrenden zu schliessen.

Die Infrastruktur der bestehenden Durchgangsplätze wird von den Fahrenden mit einer einzigen Ausnahme (Lugano/Monte Ceneri) als ungenügend bezeichnet. Die Durchgangsplätze sind in der Mehrheit während der Sommermonate geöffnet, andere sind nur auf Anfrage geöffnet und werden auch anderweitig genutzt. Die Mietpreise für die Durchgangsplätze variieren stark. Immerhin sind gemäss den Angaben des Gutachtens die Mieten für drei Viertel der Plätze im Rahmen der von der Radgenossenschaft geforderten Maximalmiete, während ein Viertel darüber liegt.<sup>16</sup>

Aufgrund seiner Schätzungen des Bedarfs listet das Gutachten *30 neu zu erstellende Durchgangsplätze (mit je 10 Stellplätzen)* auf, verteilt über die ganze Schweiz.<sup>17</sup> Die konkrete Nachfrage nach Halteplätzen ist abhängig von verschiedenen Faktoren (wie lokale Marktsituation für die von Fahrenden angebotenen Produkte), die sich über die Jahre verändern können. Soll die Schaffung neuer Durchgangsplätze dem Bedarf gerecht und damit wirksam werden, müssen die Fahrenden deshalb unbedingt in die entsprechenden Entscheidungsprozesse einbezogen werden.

#### **2.2.4 Etwa zehn zusätzliche Durchgangsplätze für ausländische Fahrende**

Die ausländischen Fahrenden reisen traditionellerweise in grossen Verbänden durch die Schweiz und halten vor allem auf grossen Durchgangsplätzen für 35 bis 50 Wohnwagen. Mehrere dieser Plätze wurden eigens für sie geschaffen und werden ausschliesslich von ihnen genutzt (Domat/Ems, Balerna, Bellinzona, Gudo). Auf fünf weiteren Durchgangsplätzen machen auch schweizerische Fahrende gelegentlich Halt – sofern sie nicht bereits durch ausländische Fahrende belegt sind.<sup>18</sup>

Wegen des Fehlens einer ausreichenden Zahl an grossen Durchgangsplätzen kommt es immer wieder vor, dass einzelne Gruppen ausländischer Fahrender ohne Bewilligung auf Grundstücken halten, die dafür nicht vorgesehen sind. Dies führt zwangsläufig zu Konflikten mit der sesshaften Bevölkerung, die auch den schweizerischen Fahrenden schaden. Im Gutachten noch nicht berücksichtigt ist der Bedarf an zusätzlichen Durchgangsplätzen für ausländische Fahrende längs der von ihnen benützten grossen Durchgangsachsen (vorwiegend A1, Grosse St. Bernhard/A9, A2, A13). Um die als erwünscht betrachtete örtliche und zeitliche Verteilung sicherzustellen, sind nach Auskunft der Radgenossenschaft etwa *weitere zehn grosse Durchgangsplätze* (mit je 35 bis 50 Stellplätzen) erforderlich. Als Standorte für solche Plätze werden

<sup>16</sup> Die Radgenossenschaft erachtet 4 – 7 Franken pro Stellplatz und Tag als angemessen, bei guter Infrastruktur bis 12 Franken.

<sup>17</sup> Neu zu erstellen sind die Durchgangsplätze in folgenden MS-Regionen: Glattal/Furttal, Winterthur, Zürich, Biel-Seeland, Oberaargau, Bern, Aaretal, Burgdorf, Luzern, Willisau, Uri, March, Innerschwyz, Glarner Mittel- und Unterland, Olten/Gösgen/Gäu, Oberes Baselbiet, Wil, Toggenburg, Sarganserland, Bündner Rheintal, Davos, Freiamt, Fricktal, Bellinzona, Morges/Rolle, Yverdon, Lausanne, Sion, Brig, Genève, Neuchâtel. Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung, S. 45ff.

<sup>18</sup> Siehe Fussnote 14.

folgende Kantone genannt: Aargau, Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, St. Gallen (Rheintal), Waadt (2 Plätze) und Zürich.

### 2.3. Die raumplanerischen Vorgaben

#### 2.3.1 Die relevanten bundesrechtlichen Regelungen

Laut Artikel 75 Absatz 1 BV legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest, die den Kantonen obliegt. Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen (Art. 75 Abs. 2 BV). Artikel 3 des Raumplanungsgesetzes (RPG)<sup>19</sup> verpflichtet alle mit Planungsaufgaben betrauten Behörden auf einige Planungsgrundsätze. Im Besonderen gebietet Artikel 3 Absatz 3 RPG, dass „die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten“ sind, und präzisiert, dass die Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet und durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend erschlossen sein sollen (Art. 3 Abs. 3 Bst. a RPG). Wohngebiete sollen zudem vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden (Art. 3 Abs. 3 Bst. b RPG).

Unter den Massnahmen der Raumplanung nennt das RPG an erster Stelle die *Richtpläne* der Kantone (vgl. Art. 6 ff. RPG). Im Hinblick auf deren Erstellung bestimmen die Kantone in den Grundzügen, wie sich das Kantonsgebiet räumlich entwickeln soll (Art. 6 ff. RPG). In den Grundlagen geben sie im Weiteren Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung der Besiedlung, des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen. Bei der Erstellung der Richtpläne haben die Kantone unter anderem die Konzepte und Sachpläne des Bundes und die Richtpläne der Nachbarkantone zu berücksichtigen. Artikel 7 RPG verpflichtet die Kantone zur Zusammenarbeit mit den Behörden des Bundes und der Nachbarkantone. In den Richtplänen zeigen die Kantone mindestens, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln sie diese Aufgaben zu erfüllen gedenken (Art. 8 RPG). Richtpläne sind für die Behörden verbindlich, sie werden periodisch überprüft und nötigenfalls angepasst (Art. 9 RPG). Der Bundesrat genehmigt die Richtpläne und ihre Anpassungen, wenn sie dem Bundesrecht entsprechen, namentlich die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen.

*Nutzungspläne* ordnen die zulässige Nutzung von Boden und sind für jedermann verbindlich (Art. 14 ff. RPG). Sie unterscheiden vorab zwischen Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen; das kantonale Recht kann weitere Nutzungszonen vorsehen. Bauzonen umfassen Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Land ist erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranzuführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist. Bauzonen werden durch das Gemeinwesen gemäss Erschliessungsprogramm erschlossen. Das kantonale Recht regelt die Beiträge der Grundeigentümer.

Bauten und Anlagen dürfen *nur mit behördlicher Bewilligung errichtet* oder geändert werden (Art. 22 RPG). Voraussetzung einer Bewilligung ist, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und das Land erschlossen ist. Ausnahmen innerhalb der Bauzonen regelt das kantonale Recht. Ausnahmen ausserhalb der Bauzonen können erteilt werden, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert

<sup>19</sup> Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

(Standortgebundenheit) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 RPG). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung müssen Projekte, deren Dimensionen oder deren Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt bedeutend sind, in der Nutzungsplanung vorgesehen sein: eine Ausnahmegewilligung kommt hier nicht in Frage.<sup>20</sup> Mit der Revision des RPG, die seit dem 1. September 2000 in Kraft ist, wurden weitere Gründe für eine Ausnahmegewilligung zum Bauen ausserhalb der Bauzonen geschaffen.

Alle Kantone haben von ihrer Kompetenz Gebrauch gemacht, neben den im Bundesrecht vorgesehenen Grundnutzungszonen im kantonalen Bau- und Planungsgesetz weitere Zonen vorzusehen. Einige Kantone haben die Zonenarten abschliessend geregelt, andere lassen ihren Gemeinden einen Spielraum für die Umschreibung weiterer Zonen. Eine *Vielzahl von Zonenbezeichnungen* ist die Folge. Die *kantonalen Planungs- und Baugesetze* legen die zulässigen Nutzungen und Bauvorschriften für die einzelnen Zonen fest, während die (kommunale) Zonenplanung und das Baureglement der Gemeinden die kantonalen und eidgenössischen Vorgaben für das Gemeindegebiet lokalisieren und die gesetzlich zulässige Nutzung des Bodens nach Art und Intensität konkretisieren. Sondernutzungspläne sind Sonderbauvorschriften für Teilgebiete oder für spezielle Sachbereiche. Sie ergänzen oder verdrängen die ordentliche Zonenplanung und das Baureglement.

Für die laufende Legislatur ist eine Revision des Raumplanungsgesetzes vorgesehen.

### **2.3.2 Stand- und Durchgangsplätze aus raumplanerischer Sicht**

Das Gutachten Eigenmann/Eugster hält mehrmals grundsätzlich fest, dass das geltende eidgenössische Raumplanungsrecht den Kantonen und Gemeinden durchaus Möglichkeiten bietet, auch den Bedürfnissen der Fahrenden Rechnung zu tragen. Der bereits zitierte Entscheid des Bundesgerichtes vom 28. März 2003 machte zudem deutlich, dass aufgrund des geltenden Rechts die besonderen Raumbedürfnisse der Fahrenden in der Raumplanung (im Besonderen in der Nutzungsplanung) berücksichtigt werden müssen.<sup>21</sup>

Das Gutachten analysiert die raumplanerische Situation in den Kantonen auf der Grundlage einer Umfrage, welche die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende bei den Platzverantwortlichen aller Gemeinden und Kantone, welche Stand- und Durchgangsplätze betreiben, bei allen kantonalen Raumplanungsdiensten der Schweiz sowie beim damaligen Bundesamt für Raumplanung durchführte. Bis heute haben nur wenige Kantone versucht, mit den Instrumenten der Raumplanung neue Stand- und Durchgangsplätze zu schaffen.<sup>22</sup> Der Richtplan 2000 des Kantons Graubünden weist auf die besonderen Bedürfnisse der Fahrenden hin, hat aber auf eine verbindliche gesamtantonale Planung verzichtet. Der Kanton Basel-Landschaft versuchte, zwei Standplätze im Richtplan zu verankern, scheiterte jedoch am Widerstand der betroffenen Gemeinden, obwohl sich der Kanton bereit erklärt hatte, den Landerwerb, die Einrichtung und den Betrieb des Platzes selbst zu finanzieren. Der Kanton St. Gallen hat sich der Thematik der Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende im Rahmen der Anpassung seines Richtplans 2004

<sup>20</sup> BGE 129 II 321, E. 3.1, mit weiteren Hinweisen. Das Bundesgericht stellte in diesem Entscheid fest, dass das betreffende Bauvorhaben (Aufstellen mehrerer Wohnwagen, zusätzliche Einrichtungen für Versammlungen der „nouvelle église tsigane“, gewerbliche Einrichtungen) einen Prozess der Nutzungsplanung erfordert und zu bedeutend ist, als dass es sich für eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG eignen würde.

<sup>21</sup> Vgl. dazu oben, Ziff. 2.1.

<sup>22</sup> Die Stadt Bern hat eine Spezialzone für Fahrende geschaffen. Im Kanton Graubünden wurde ein Standplatz als Ausnahme für das Bauen ausserhalb der Bauzone (Art. 24 RPG) bewilligt. Umzonungen für Stand- und Durchgangsplätze fanden in Bern, Liestal, Trimmis und Genf statt; in Versoix scheiterte eine Umzonung in der kommunalen Volksabstimmung, Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung, S. 24ff.

angenommen. Die übrigen Kantone haben im kantonalen Richtplan die räumlichen Anliegen der Fahrenden nicht (zumindest nicht explizit) berücksichtigt.<sup>23</sup> Empfehlungen und Richtlinien zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen wurden von einigen Kantonen erarbeitet. Das Gutachten hält fest, dass vor allem im Bereich der Koordination eine aktive Rolle des Bundes oder einer Konferenz der entsprechenden kantonalen Stellen gewünscht wird.

Stand- und Durchgangsplätze finden sich heute *in den verschiedensten Zonenarten*. Stand- und Durchgangsplätze dienen sowohl Wohnzwecken wie auch gewerblicher Nutzung. In der Logik des Raumplanungsrechtes gehören Stand- und Durchgangsplätze grundsätzlich in die Bauzone gemäss Artikel 15 RPG. Allerdings entsprechen die kantonalen und kommunalen Regelbauvorschriften für *Wohn- und/oder Gewerbezone*n häufig nicht den Bedürfnissen der Fahrenden, die meist mehrere Wohnwagen auf vergleichsweise kleinem Raum aufstellen möchten. Zudem sind die Bodenpreise in einer normalen Wohn-/Gewerbezone in der Regel teuer und die Nutzung von Privateigentum durch Fahrende lässt sich planungsrechtlich nicht sichern. In mehreren Kantonen sind Standplätze deshalb in *Zonen öffentlicher Nutzung* verwirklicht worden. Die dort vorgesehenen Sonderbauvorschriften ermöglichen massgeschneiderte Lösungen, welche die Interessen der Gemeinden, der Fahrenden und ihrer Nachbarn berücksichtigen und eine dauerhafte Nutzung des Bodens durch die Fahrenden sichern.

Stand- und Durchgangsplätze sind beispielsweise in den Kantonen Graubünden und Solothurn auch mit (temporären) Ausnahmegewilligungen *ausserhalb der Bauzone* entstanden. In dieser Perspektive müssen Stand- und Durchgangsplätze im Sinne von Artikel 24 lit. a RPG als (negativ) standortgebunden gelten. Dies kann allenfalls als provisorische Lösung im Besonderen für die Schaffung neuer Durchgangsplätze in einer ersten Testphase sinnvoll sein. Wo Stand- und Durchgangsplätze jedoch dauerhaft eingerichtet werden sollen, bedarf es definitiver planungsrechtlicher Lösungen, nicht zuletzt um Diskriminierungen gegenüber der Fahrenden zu vermeiden. Zudem hat das Bundesgericht in seiner bereits zitierten Entscheidung vom 28. März 2003 deutlich gemacht, dass zumindest grössere Stand- und Durchgangsplätze eine Nutzungsplanung erfordern und sich nicht für eine Ausnahmegewilligung gemäss Artikel 24 RPG eignen.<sup>24</sup> Vielmehr seien Siedlungen „nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten“ (Art. 3 Abs. 3 RPG) und im Rahmen der Raumplanung seien auch die besonderen Bedürfnisse der Fahrenden zu berücksichtigen.

Seit der Revision des RPG könnte der Betrieb eines Durchgangsplatzes für Fahrende allenfalls als „nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb“ gelten: Wenn der Bewirtschafter eines Bauernhofs, der ohne zusätzliche Einkommensquelle nicht weiterbestehen kann, eine Ausnahmegewilligung für die Einrichtung eines Durchgangsplatzes (beispielsweise Einbau entsprechender sanitärer Einrichtungen in bestehende Gebäude) beantragen würde, bräuchte er dessen Standortgebundenheit nicht nachzuweisen (Art. 24b RPG).

Drei Kantone (Luzern, Schwyz, Bern) haben gemäss Gutachten Eigenmann/Eugster heute das *Aufstellen von Wohnwagen* für die Fahrenden speziell geregelt. In den übrigen kantonalen Gesetzgebungen ist das Aufstellen von Wohnwagen nicht spezifisch für Fahrende, sondern allgemein geregelt. Das längere Aufstellen von Wohnwagen ist meist nur mit einer Baubewilligung oder in dafür vorgesehenen Zonen zulässig, was einen legalen „spontanen Halt“ der Fahrenden, auch wenn der Grundeigentümer einverstanden ist, oft verhindert. Auf den offiziellen Campingplätzen dürfen die Fahrenden in der Regel nicht halten, vor allem weil sie im Gegensatz zu campierenden Touristinnen und Touristen einem Gewerbe nachgehen: Die Suche nach Erho-

<sup>23</sup> Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung, S. 24ff.

<sup>24</sup> BGE 129 II 321, E. 3.3.

lung von Touristinnen und Touristen verträgt sich kaum mit der Erwerbsarbeit der Fahrenden, die mit Lärm- und/oder Geruchsimmissionen verbunden sein kann.

## 2.4 Die bisherigen Massnahmen des Bundes

### 2.4.1 Die (Doppel-)Nutzung von Grundeigentum des Bundes durch Fahrende

Nicht nur die raumplanungsrechtlichen Vorgaben, sondern vor allem das *fehlende Angebot an geeigneten Grundstücken* für Stand- und Durchgangsplätze wurde in einigen Kantonen in der Öffentlichkeit thematisiert. Die kantonalen Verfassungen von Basel-Landschaft und Aargau beauftragen ihre Behörden mit der Suche nach Stand- bzw. Durchgangsplätzen. Mehrere Kantone haben Grundstücke in ihrem Eigentum (Nebenräume von Strassen, andere Grundstücke in Zonen öffentlicher Nutzung) zur Verfügung gestellt, um Stand- und Durchgangsplätze einzurichten oder um sie gegen geeignetere Grundstücke einzutauschen. Andere Kantone haben in ihren Gemeinden erfolglos Umfragen durchgeführt, um geeignete Grundstücke für die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen zu suchen. Aber auch einige Gemeinden haben eigenes Land zur Verfügung gestellt, um Stand- und Durchgangsplätze einzurichten.

Auch der Bund ist nicht untätig geblieben. Im Besonderen hat das **Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)** in den letzten Jahren immer wieder Grundstücke, die temporär nicht militärisch genutzt wurden und sich für die Nutzung durch Fahrende eigneten, für spontane Halte von Fahrenden zur Verfügung gestellt. Allerdings zeigte sich, dass gerade in den Sommermonaten, in denen die Fahrenden primär unterwegs sind, vergleichsweise wenig geeignetes Terrain des VBS ungenutzt ist: Die Möglichkeiten der zusätzlichen Nutzung durch die Fahrenden sind deshalb beschränkt, und Einrichtung und Betrieb von permanenten Durchgangsplätzen auf Grundstücken des VBS sind unter diesen Voraussetzungen nicht möglich. Trotz einiger Probleme im Besonderen mit ausländischen Fahrenden, die verfügbaren Raum überbelegten und zum Teil beträchtliche Kosten für Räumung und Instandstellung des Terrains verursachten, stellt das VBS heute den Schweizer Fahrenden eine Liste von regionalen Ansprechpersonen zur Verfügung: Diese Ansprechpersonen informieren auf Anfrage über verfügbaren Platz auf VBS-Grundstücken für den spontanen Halt, vorzugsweise von 3-4 Wohnwagen für etwa 2 Wochen.

Die laufende Armeereform hat auch Auswirkungen auf den Raumbedarf des VBS. In den nächsten Monaten wird sich zeigen, welche Grundstücke das VBS weiterhin militärisch nutzen wird und welche Grundstücke anderer Verwendung zugeführt werden. Dies böte Gelegenheit, freierwerdende Grundstücke, die sich für die Einrichtung und den Betrieb von permanenten Stand- und/oder Durchgangsplätzen eignen, dieser Nutzung zuzuführen.

### 2.4.2 Die Gründung und Unterstützung der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“

Wie andernorts in Europa wurden Personen, die eine fahrende Lebensweise pflegten, in der Vergangenheit auch in der Schweiz aktiv verfolgt. Als der Bund sich für die Misshandlungen und das Leid entschuldigte, welche das Hilfswerk „Kinder der Landstrasse“ vielen Fahrenden und ihren Familien in der Schweiz zwischen 1926 und 1973 angetan hatte, bekräftigte er ausdrücklich seinen Willen, dafür besorgt zu sein, dass Gegenwart und Zukunft der Fahrenden in der Schweiz sichergestellt sind.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 5. Juni 1998 zur historischen Studie von Leimgruber/Meier/Sablonier, Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse, Bern (Schweizerisches Bundesarchiv) 1998.

Am 1. Mai 1997 gründete der Bund die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“. Ihr gesetzlicher Auftrag besteht darin, zur Verbesserung der Lebensbedingungen der fahrenden Bevölkerung und zur Erhaltung ihrer Kultur beizutragen.<sup>26</sup> Der Bundesrat hatte in seinem Gesetzesentwurf vorgeschlagen, den Stiftungszweck so zu formulieren, dass die Stiftung selbst Stand- und Durchgangsplätzen hätte einrichten und betreiben können. In der parlamentarischen Beratung wurde der Aufgabenbereich der Stiftung jedoch eingeschränkt. Der Bund stellte ein Stiftungskapital von 1 Mio. Franken zur Verfügung und unterstützt die Stiftung mit einem jährlichen Betriebsbeitrag von 150'000 Franken, bewilligt in fünfjährigen Rahmenkrediten. Die Stiftung versteht sich in erster Linie als Forum, wo Vertreterinnen und Vertreter der Fahrenden, Gemeinden, Kantone und der Bund gemeinsam nach Lösungen für Probleme suchen, mit denen sich die Fahrenden konfrontiert sehen. Der Stiftungsrat besteht heute unter dem Präsidium von Herrn alt Regierungsrat Niederer (Kanton Appenzell-Ausserrhoden) aus fünf Vertretern von Fahrenden, zwei Vertretern des Schweizerischen Gemeindeverbands, zwei Vertretern von Kantonen sowie zwei Vertretern der Bundesverwaltung (Bundesamt für Kultur und Staatssekretariat für Wirtschaft *seco*).

Die Stiftung hat sich in den letzten Jahren hauptsächlich dem Problem der fehlenden Stand- und Durchgangsplätze gewidmet. Allerdings fehlt ihr das rechtliche Instrumentarium wie auch die finanziellen Möglichkeiten, um auf den politischen Willen in Gemeinden und Kantonen massgeblich einwirken zu können. Die Geschäftsstelle der Stiftung diente als Anlaufstelle für Fahrende und für betroffene Gemeinden und leistete in Einzelfällen Beratung, Vermittlung und Unterstützung, etwa im Falle von drohenden Wegweisungen von Fahrenden in einzelnen Gemeinden, bei Schwierigkeiten mit Stand- und Durchgangsplätzen, bei Problemen mit der Schulpflicht fahrender Kinder. Sie arbeitet dabei eng mit den Organisationen der Fahrenden zusammen, namentlich mit der Radgenossenschaft der Landstrasse und der Zigeunermission. Im Besonderen gab die Stiftung in Zusammenarbeit mit der Radgenossenschaft der Landstrasse das bereits ausführlich zitierte Gutachten in Auftrag, das die Raumbedürfnisse der Fahrenden in der Schweiz analysieren und beziffern sollte. Auch befasste sich die Stiftung ausführlich mit Problemen, die während der Durchreise ausländischer Fahrender im Sommer auftauchen, weil es nach wie vor an geeigneten eingerichteten Durchgangsplätzen für grössere Karawanen fehlt.<sup>27</sup>

Ihren grössten Erfolg erzielte die Stiftung in Bezug auf die Gewerbepatente. Dank dem neuen Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden<sup>28</sup>, das am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, gilt eine kantonale Bewilligung für die Ausübung des Reisengewerbes künftig *in der ganzen Schweiz* und während einer Dauer von fünf Jahren. Die Stiftung hat sich in dieser für die Berufsausübung durch die Fahrenden wichtigen Frage sehr engagiert. Die Eidgenössische Wettbewerbskommission hat auf Gesuch der Stiftung ein Gutachten erstellt und die Kantone aufgefordert, aufgrund des Binnenmarktgesetzes die Bewilligungen anderer Kantone anzuerkennen. Auch dem Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 27. März 2002 zur Rechtsstellung der Fahrenden als anerkannte nationale Minderheit<sup>29</sup> liegt eine entsprechende Anfrage der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ zugrunde.

Die Stiftung nahm auch ihre Rolle als Plattform des Gedanken- und Erfahrungsaustausches ernst, indem sie drei Tagungen durchgeführt hat, an denen Vertreterinnen und Vertreter von

<sup>26</sup> Artikel 1 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1994 betreffend die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ (SR 449.1; in Kraft seit 1. Januar 1997).

<sup>27</sup> Vgl. dazu etwa die Botschaft über einen Rahmenkredit an die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ für die Jahre 2002-2006 (BB1 2001 1561).

<sup>28</sup> SR 943.1

<sup>29</sup> [www.ofj.admin.ch/themen/gutachten/fahrende-020327-d.pdf](http://www.ofj.admin.ch/themen/gutachten/fahrende-020327-d.pdf).

Fahrendenorganisationen und von interessierten Gemeinden, Kantonen und Bundesstellen teilgenommen haben. Tagungsthemen bildeten die Frage der Stand- und Durchgangsplätze, die Vorstellung des raumplanerischen Gutachtens und der Aufenthalt ausländischer Fahrender in der Schweiz.

Die Stiftung finanzierte zudem verschiedene Projekte mit. So wurde etwa ein Event-Wochenende an der Expo 2002 unterstützt, das Jenischen, Sinti und Roma auf der Artepilg in Murten die vielbeachtete Gelegenheit gab, sich einer breiteren Öffentlichkeit zu präsentieren. Im Weiteren erhielt das im November 2003 eröffnete Dokumentationszentrum im Sekretariat der Radgenossenschaft in Zürich namhafte Beiträge; es umfasst auch eine Ausstellung. Zudem hat die Stiftung drei Kantonen (Jura, Zug und Aargau) Beiträge von höchstens 10% der Investitionskosten und maximal 15'000 Franken für die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen in Aussicht gestellt, sofern die Plätze unter Beizug von Vertretern der Radgenossenschaft und gemäss den Standards des raumplanerischen Gutachtens realisiert werden, was auch die Bedingung einschliesst, weiterhin den „spontanen Halt“ zuzulassen.

### ***2.4.3 Unterstützung der „Radgenossenschaft der Landstrasse“***

Die „Radgenossenschaft der Landstrasse“ wurde 1975 gegründet und nimmt die Funktion eines Dachverbandes der Fahrenden wahr. Sie erhält vom Bund seit 1986 einen jährlichen Pauschalbeitrag, der etwa 85% ihrer Betriebskosten deckt. Die Radgenossenschaft arbeitet eng mit anderen Nomadenorganisationen zusammen und vermittelt zwischen den Behörden und den Fahrenden bei der Schaffung und beim Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen. Sie bietet eine breite Palette von Dienstleistungen für Fahrende an; erwähnt seien namentlich folgende: sie setzt sich für konkrete Lösungen bei der Schulung von fahrenden Kindern ein, befasst sich mit Fragen der Gewerbebetriebe, berät in Rechtsfragen und ist tätig im Bereich der Sozialhilfe. Von grosser Bedeutung ist die Vertretung der Radgenossenschaft in der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“. So ist sichergestellt, dass die Vorschläge, Empfehlungen und Aktionen der Stiftung von Anfang an von den Fahrenden mitgestaltet und mitgetragen werden. Diese Rolle der Radgenossenschaft ist angesichts des Misstrauens, das viele Fahrende noch immer allen Behördenvertretern gegenüber empfinden, von erheblicher politischer Bedeutung. Sie bildet zudem die Voraussetzung dafür, dass von der Stiftung vorgeschlagene Massnahmen effektiv im Interesse der Fahrenden liegen.

Die Radgenossenschaft ist eine bedeutende Institution für die Öffentlichkeitsarbeit und für die Sensibilisierung der öffentlichen Meinung gegenüber den Bedürfnissen der Fahrenden. Sie veröffentlicht eine vierteljährlich erscheinende Zeitschrift, den „Scharotl - Die Zeitung des jenischen Volkes“<sup>30</sup>, die die Mitglieder der Radgenossenschaft und interessierte Kreise über aktuelle Themen, die die Fahrenden beschäftigen, auf dem Laufenden hält. Mit einer denkwürdigen Feier eröffnete die Radgenossenschaft der Landstrasse am 7. November 2003 ihr Dokumentationszentrum am Sitz der Radgenossenschaft (Hermetschloostrasse 73, 8048 Zürich). Anwesend waren an diesem Anlass auch viele Vertreterinnen und Vertreter jener zahlreichen Kantone, Städte und Institutionen, die durch ihre Beiträge das Entstehen des Dokumentationszentrums erst ermöglicht haben. Das Dokumentationszentrum informiert mit einer Ausstellung und einer umfangreichen schriftlichen Dokumentation über das Leben und Kultur der Fahrenden und ihre Geschichte. Es richtet sich an das interessierte Publikum, insbesondere auch an Schulklassen. Auch wissenschaftlich Interessierte sollen angesprochen werden.

---

<sup>30</sup> Scharotl: jenisch für Wohnwagen der Fahrenden.

## 2.5 *Verschiedene Hindernisse für die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen*

Trotz beträchtlicher Anstrengungen eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Behörden, trotz des konstruktiven Engagements der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“, der Verbände Schweizer Fahrender und vieler Einzelpersonen ist es bis heute nicht gelungen, genügend Stand- und Durchgangsplätze zu schaffen. Die Gründe dafür sind vielschichtig und sie hängen oft eng zusammen. Wesentlich ist im Besonderen:

Zentrales Problem sind bestehende **Vorurteile und Misstrauen**. Aufgrund negativer Erfahrungen mit einzelnen Gruppen von (meist ausländischen) Fahrenden – oder auch nur aus einzelnen Berichten über solche Erfahrungen – lassen sich viele **Sesshafte** oft sehr schnell ihre negativen Vorurteile gegenüber allen Fahrenden bestätigen. Viele Sesshafte äussern das Gefühl, dass die Behörden Illegalität bei Fahrenden mehr tolerieren als bei Sesshaften.

Auf der anderen Seite sitzt das **Misstrauen vieler Fahrenden** besonders gegenüber den Behörden aller Ebenen tief. Jahrhundertelange Erfahrungen mit dem Anpassungsdruck und mit Diskriminierungen, denen die Fahrenden immer wieder von verschiedenen Seiten ausgesetzt waren, haben das Verhalten vieler Fahrenden geprägt.

Fehlendes Vertrauen zu den bestehenden Institutionen ist auch ein wichtiger Grund, weshalb die Fahrenden sich immer noch **wenig in die politischen und administrativen Entscheidungsmechanismen** integriert haben. Dies gilt im Besonderen für die kantonale und kommunale Ebene, die für die Schaffung und den Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen besondere Bedeutung hat.<sup>31</sup>

Die fahrende Lebensweise sprengt definitionsgemäss geografische Grenzen. Die primär **kantonalen und kommunalen Zuständigkeiten** im Bereich der Raumplanung und des Baurechts machen es schwierig, Raumbedürfnissen gerecht zu werden, die diesen Rahmen sprengen und eine **grossräumige Perspektive erfordern**. Die Probleme einer nationalen Minderheit, die sich über kommunale und kantonale Grenzen hinwegbewegt, lassen sich nicht ausschliesslich auf kommunaler oder kantonaler Ebene lösen.

Während die Fahrenden sich auch infolge ihrer Lebensweise nur beschränkt in kantonale und kommunale Strukturen integrieren, fühlen sich kantonale und kommunale Behörden verständlicherweise primär ihrer sesshaften Bevölkerung gegenüber verantwortlich. Der **politische Wille**, bestehende rechtliche und planerische Grundlagen auch im Interesse der fahrenden Minderheit zu interpretieren und konkrete Massnahmen zu ihren Gunsten zu ergreifen, ist auf allen Ebenen noch nicht sehr ausgeprägt.

Die sesshafte Bevölkerung von Sitzkantonen und Sitzgemeinden von Stand- und Durchgangsplätzen **befürchtet zusätzliche Aufwendungen** für Einrichtung und ordnungsgemässen Betrieb, im Falle von Standplätzen auch Folgekosten für Schule und Sozialhilfe. Allerdings fehlen heute genauere Informationen über die tatsächlichen Aufwendungen der Gemeinden in diesen Bereichen, aber auch über den volkswirtschaftlichen Beitrag, den die Fahrenden in mehrerer Hinsicht ebenfalls leisten. Hinweise aus mehreren Gemeinden lassen vermuten, dass sich der besondere Aufwand zugunsten der Fahrenden im Vergleich zum durchschnittlichen Aufwand pro Kopf der Bevölkerung in Grenzen hält.<sup>32</sup> Trotzdem bedeutet der Betrieb eines Stand- oder Durchgangsplatzes für die Sitzgemeinde eine Dienstleistung im Interesse der Region oder gar des Kantons, die zusätzlichen Aufwand und mehr politische Risiken befürchten denn politi-

<sup>31</sup> Das Ministerkomitee des Europarates hat in seinen Schlussfolgerungen zur Umsetzung des Rahmenabkommens zum Schutz nationaler Minderheiten durch die Schweiz ausdrücklich festgehalten, dass die Mitwirkungsmechanismen für die Fahrenden verbessert werden sollten. ResCMN(2003)13, OP 1.

<sup>32</sup> Vgl. dazu Teilbericht I, Ziff. 5.9.2.

schen Gewinn erhoffen lassen, im Besonderen weil Aufwendungen und finanzielle Risiken meist nur beschränkt auf andere (profitierende) Gemeinden oder auf den Kanton überwält werden können. Dies gilt alles umso mehr in Zeiten knapper öffentlicher Ressourcen

## 2.6 Die Kostenfrage

Die Schaffung und der Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen sind zweifellos kostenrelevant, auch wenn diese Kosten sich hier nur generell abschätzen lassen. Die **Investitions- und Betriebskosten** setzen sich primär aus dem Aufwand für den Landerwerb, für (minimale) Erschliessung (Wasser, Abwasser, Strom, Zufahrt), für die notwendige Infrastruktur des Platzes und für den Betrieb (Reinigung, Abfallbeseitigung, Unterhalt) zusammen.

Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass die Fahrenden als Benutzerinnen und Benutzer der Plätze zumindest einen bedeutenden Teil der Kosten (für Erschliessung, Einrichtung und Betrieb der Plätze) in der Form einer angemessenen Miete (oder gar in der Form des Erwerbs von Grundeigentum ihrer Standplätze) aufbringen können und müssen, so wie sie dies schon heute tun. Das Gutachten Eigenmann / Eugster geht sogar davon aus, dass Standplätze mit einem Deckungsgrad von weit über 100% betrieben werden können, wenn die stark variierenden Kosten für den (Bau-)Landerwerb nicht einbezogen werden. Der Betrieb von Durchgangsplätzen ist nach der Analyse des Gutachtens (ohne Einbezug der Erwerbskosten) knapp kostendeckend.<sup>33</sup> Der tatsächliche Kostendeckungsgrad wird damit wesentlich vom Bodenpreis abhängen. Den Investitionsaufwand für die Schaffung von je 30 zusätzlichen Stand- und Durchgangsplätzen (Erwerb und bescheidene Infrastruktur) und die Sanierung der Infrastruktur der bestehenden Plätze schätzt das erwähnte Gutachten auf total 34 Mio. Franken für die nächsten zehn Jahre.<sup>34</sup> Die Kosten für die 10 grossen Durchgangsplätze, die geschaffen werden sollten, um den Platzbedarf der ausländischen Fahrenden zu decken, belaufen sich auf rund 16 Mio. Franken.<sup>35</sup> Insgesamt ergibt sich also ein Total in der Grössenordnung von 50 Mio. Franken.

Dazu werden immer wieder **soziale Folgekosten** ins Feld geführt, welche die Schaffung und der Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen für die Sitzgemeinden mit sich bringen sollen (zusätzliche Aufwendungen für Sozialhilfe, Gesundheit, Schule, öffentliche Sicherheit). Allerdings scheinen nach den wenigen Angaben der Kantone und Gemeinden, die uns vorliegen, die tatsächlichen Aufwendungen für die Fahrenden im Vergleich mit den Aufwendungen für andere Bevölkerungsgruppen nicht wesentlich höher zu sein. Die Erfahrungen der Kantone St. Gallen und Graubünden haben aber gezeigt, dass die (in einer Vereinbarung zugesicherte) Übernahme des Kostenrisikos durch den Kanton eine vertrauensbildende Massnahme war, welche den Entscheidungsprozess der Standortgemeinden wesentlich beeinflussen konnte.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung, S. 45 und 49. Das Gutachten verweist in diesem Zusammenhang auf einen internen Arbeitsbericht, Kostenanalyse der Stand- und Durchgangsplätze für Schweizer Fahrende, St. Gallen 2001.

<sup>34</sup> Das Gutachten differenziert einen Bedarf von 18.4 Mio. Franken für 30 neue Standplätze, 12.4 Mio. Franken für 20 neue Durchgangsplätze sowie 3.3 Mio. Franken für die Sanierung von 47 Durchgangsplätzen, Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung, S. 65.

<sup>35</sup> Diese Berechnung stützt sich auf den in Fussnote 33 genannten Arbeitsbericht, S. 6.

<sup>36</sup> Vgl. dazu den Referatstext von Regierungsrat Willi Haag, Vorsteher des Baudepartements des Kantons St. Gallen, Jahresbericht 2002 der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“, verfügbar auf Internet unter: [www.bak.admin.ch/fahrende/files/dfi\\_jb\\_stiftung2002.pdf](http://www.bak.admin.ch/fahrende/files/dfi_jb_stiftung2002.pdf), S. 18-22.

### 3 KÜNFTIGE HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN

Wie bereits erwähnt, will und kann der vorliegende Teilbericht weder eine Strategie noch einen Aktionsplan des Bundes liefern. Seine Aufgabe ist es, verschiedene Möglichkeiten für Aktionslinien des Bundes zu skizzieren, die der näheren Abklärung bedürfen. Erst aufgrund der Beratungen in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit und im Parlament sowie in einem Prozess der Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung, mit kantonalen und kommunalen Behörden und vor allem mit den Fahrenden selbst wird es möglich sein, sich für konkrete Massnahmen zu entscheiden und sie in einer längerfristigen Perspektive in die Praxis umzusetzen.

#### 3.1 *Sensibilisierung und sachliche Information von Fahrenden und Sesshaften*

Eine aktive Förderung des gegenseitigen Verständnisses tut not. Im Besonderen braucht es die Einsicht der Mehrheit der Sesshaften, die ihre Interessen stets mit demokratischen Entscheiden durchsetzen kann, dass Rücksicht auf die fahrende Minderheit und ihre Bedürfnisse geboten ist. Vor allem ist es sinnvoll, wenn der Bund über die von ihm geschaffene Stiftung die zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden in der Suche nach sinnvollen Lösungen unterstützt. **Informationen über die rechtlichen und planerischen Möglichkeiten**, über die positiven und negativen praktischen Erfahrungen in anderen Kantonen und Gemeinden, aber auch **individuelle Beratung** könnten kantonale und kommunale Behörden massgeblich darin unterstützen, die Kommunikation zwischen Behörden, Sesshaften und Fahrenden zu verbessern und tragfähige, angepasste Lösungen für Schaffung und Betrieb von zusätzlichen Stand- und Durchgangsplätzen sowie für die Regelung des „spontanen Haltes“ zu finden.

Auf der anderen Seite braucht es auch die Einsicht der Fahrenden, dass sie sich nicht in einem rechtsfreien Raum bewegen: Auch bei ihnen braucht es mehr Verständnis für das Funktionieren behördlicher Entscheidungsprozesse, nicht zuletzt im Interesse ihrer eigenen Mitwirkung. Stand- und Durchgangsplätze können nur erfolgreich funktionieren, wenn ihre Benutzerinnen und Benutzer über die Nutzungsregeln informiert sind und sich daran halten.

Aufgrund ihrer bisherigen Tätigkeit in diesem Bereich sind die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ und die Radgenossenschaft hier zweifellos auch künftig geeignete Partner des Bundes. Information und Sensibilisierung gehören bereits zu ihren Aufgaben, die es in Zukunft zu intensivieren gilt. Die Stiftung sollte sich noch intensiver um die systematische Sammlung und Weiterleitung von Informationen über die Situation in Kantonen und Gemeinden (im Besonderen über rechtliche und planerische „best practice“) kümmern und ihre Beratungskapazitäten steigern.

#### 3.2 *Förderung des Dialogs zwischen Fahrenden und Sesshaften*

Für die Schaffung und den Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen wird es nötig sein, die Kommunikation und den Dialog zwischen Fahrenden und ihren sesshaften Nachbarn, zwischen Behörden verschiedener Ebenen in allen Projektphasen systematisch zu fördern.

Obwohl im Stiftungszweck nicht ausdrücklich erwähnt, ist die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ ein institutionalisiertes Dialogforum: Der Stiftungsrat setzt sich aus fünf Vertretern der Fahrenden, zwei Vertretern der Bundesverwaltung, zwei Vertretern kantonalen Regierungen und zwei Vertretern des schweizerischen Gemeindeverbandes zusammen. Trotz eines nicht einfachen Beginns ist es der Stiftung im Besonderen gelungen, ein gutes Klima der konstruktiven

Zusammenarbeit und des Dialogs im Stiftungsrat zu schaffen. Sie sollte diese Erfahrungen und ihr Fachwissen künftig noch intensiver für die Förderung des Austausches von Erfahrungen verschiedener Behörden und zur Realisierung von konkreten Projekten für Stand- und Durchgangsplätze nutzen können.

### *3.3 Stärkung der Mitwirkungskapazitäten der Fahrenden*

Damit die Interessen der Fahrenden in der Raumplanung und an der Schaffung und dem Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen systematischer als bisher einfließen können, sind zusätzliche Anstrengungen auch von Seiten der Fahrenden nötig. Der systematische Einbezug der Radgenossenschaft in bestehende Konsultations- und Mitwirkungsverfahren zu Gesetzgebungs-, Planungs- und Realisierungsprojekten auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene würde es erlauben, die Bedürfnisse der Fahrenden besser zu berücksichtigen. Die Interessenvertretung der Fahrenden geschieht oft in enger Zusammenarbeit mit der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“. Diese Kooperation hat sich bewährt und sollte ausgebaut und verstärkt werden.

### *3.4 Raumplanerische und baurechtliche Massnahmen*

#### ***3.4.1 Kantonale Richtplanung***

Der bereits zitierte Bundesgerichtsentscheid vom 28. März 2003 hat explizit deutlich gemacht, dass die Raumplanung die besonderen Raumbedürfnisse der Fahrenden berücksichtigen sollte. Die *Richtlinien*, welche das Bundesamt für Raumentwicklung zuhanden der Kantone für die Erstellung von Richtplänen erarbeitet hat, sind in diesem Sinne anzupassen. Sie sollten festhalten, dass die Kantone im Rahmen der Richtplanung sich mit dem Raumbedarf für Stand- und Durchgangsplätze von Fahrenden explizit auseinandersetzen, entsprechende Gebiete ausscheiden oder explizit begründen sollen, warum dies nicht geschieht. Zudem sollten die Kantone auf geeignete Weise erläutern, wie Nutzungsvorschriften und Bauvorschriften den Bedürfnissen der Fahrenden besser entsprechen könnten, so dass sie beispielsweise den „spontanen Halt“ im Einverständnis mit dem Grundeigentümer nur limitieren, aber nicht verhindern. Entsprechende Wegleitungen oder Empfehlungen des Bundesamtes für Raumentwicklung könnten sie dabei unterstützen.

Die Richtplanung der Kantone und die notwendig gewordenen Anpassungen werden vom Bundesrat genehmigt, wenn sie die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen. Diese Kompetenz gibt dem Bund inhaltliche Einflussmöglichkeiten, von denen er seit der Publikation des Gutachtens „Fahrende und Raumplanung“ im Jahre 2001 Gebrauch macht, indem er die Kantone einlädt, Massnahmen im Sinne des erwähnten Bundesgerichtsentscheides zu treffen.

#### ***3.4.2 Explizite gesetzliche Verankerung der Bedürfnisse der Fahrenden***

Wie bereits erwähnt, genügt das heutige raumplanungsrechtliche Instrumentarium nach allgemeiner Einschätzung, um die Raumbedürfnisse der Fahrenden gebührend zu berücksichtigen. Das Bundesgericht hat nun auch explizit deutlich gemacht, dass die besonderen Bedürfnisse der Fahrenden als Bevölkerungsgruppe von den zuständigen (eidgenössischen, kantonalen und kommunalen) Behörden in die Planung einzubeziehen seien. Gesetzliche Änderungen sind deshalb grundsätzlich nicht nötig. Im Interesse der Transparenz und zur Unterstreichung dieses Aspekts könnte im Rahmen der vorgesehenen Revision des Raumplanungsgesetzes, wie sie in

der Planung für die laufende Legislatur vorgesehen ist, den Kantonen und Gemeinden ausdrücklich empfohlen werden, die Bedürfnisse der Fahrenden in Richtplanung, Nutzungsplänen und baurechtlichen Nutzungsvorschriften (allenfalls auch durch die Einrichtung einer besonderen Zone für Fahrende gemäss Art. 18 RPG) zu berücksichtigen. Allenfalls könnte dabei auch geprüft werden, ob neu für temporäre Durchgangsplätze eine explizite Ausnahme vom Bauverbot ausserhalb von Bauzonen (Art. 24ff) vorgesehen werden sollte.

### 3.5 *Der Vorentwurf zu einem Kulturförderungsgesetz*

Der Vorentwurf für ein **Kulturförderungsgesetz** sieht in seiner aktuellen Fassung bereits in allgemeiner Form Massnahmen vor, „um den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen.“<sup>37</sup>

### 3.6 *Umnutzung oder Abtausch von Grundstücken im Eigentum des Bundes*

Der Bund ist Eigentümer zahlreicher Grundstücke, die für verschiedene Zwecke genutzt werden. Im Rahmen der Neustrukturierung von zentralen Aufgaben des Bundes ist der Bestand des Immobilien-Portfolios und seine Nutzung ständigen Veränderungen unterworfen. Im Besonderen im Bereich der Armee sind beträchtliche Umstrukturierungen im Gang, welche sich auf die künftige Nutzung von Grundeigentum des Bundes (z.B. Waffenplätze, Truppenunterkünfte und Zeughäuser) beziehen.

Bei weitem nicht alle Grundstücke im Eigentum des Bundes eignen sich aus raumplanerischer Sicht für eine Nutzung als Stand- oder Durchgangsplatz. Oder ihre Lage entspricht den Bedürfnissen der Fahrenden nicht, die grundsätzlich an Plätzen am Rande bestehender Siedlungen und in der Nähe grösserer Agglomerationen interessiert sind. In diesen Fällen bleibt die Möglichkeit, ein nicht mehr für andere Zwecke genutztes Grundstück zum Tausch anzubieten. Dies könnte angesichts der hohen Nachfrage nach Bodenressourcen eine gute Möglichkeit sein, geeignete Grundstücke für Stand- und Durchgangsplätze von anderen öffentlichen oder privaten Eigentümern zu erwerben.

Jedenfalls könnten die Liegenschaften, die bisher für militärische Zwecke genutzt worden sind, in Zusammenarbeit mit den Betroffenen auf eine mögliche Nutzung als Stand- und Durchgangsplätze geprüft werden. Dies böte eine einmalige Möglichkeit, um geeignete Grundstücke für Stand- und Durchgangsplätze zur Verfügung zu stellen oder einzutauschen. Neu als Stand- oder Durchgangsplätze genutzte Grundstücke des Bundes müssten sinnvollerweise in die Verwaltung des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL) übergeführt werden.

### 3.7 *Förderung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden*

#### **3.7.1 *Neues interdepartementales Forum zur Koordination des Themas „Fahrende“***

Wie dieser Bericht zeigt, setzt die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen ein verstärktes Engagement verschiedener Departemente und Bundesämter voraus. Sinnvolle Lösungen und wirksame Instrumente lassen sich nur in Zusammenarbeit der für die einzelnen Sachbereiche zuständigen Ämter und Dienststellen entwickeln. Dies lässt sich durch die Schaffung eines neuen interdepartementalen Forums erreichen, in dem unter dem Vorsitz eines Vertreters des Bundesamtes für Kultur das Bundesamt für Raumentwicklung, das Generalsekretariat des VBS, das Bundesamt für Bauten und Logistik BBL, das Staatssekretariat für Wirtschaft seco, das Bundesamt für Justiz und die Eidgenössische Finanzverwaltung vertreten sein müssten. Das Forum

<sup>37</sup> Art. 12 Abs. 2 Vorentwurf, [www.kultur-schweiz.admin.ch/kp/files/d\\_kfg\\_text\\_100403.pdf](http://www.kultur-schweiz.admin.ch/kp/files/d_kfg_text_100403.pdf).

sollte in enger Zusammenarbeit mit der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ und der Radgenossenschaft die anstehenden Probleme lösen.. Auch jene Kantone und Gemeinden, die sich für Lösungen auf diesem Gebiet einsetzen, wären je nach Fragestellung in geeigneter Form mit einzubeziehen.

Der Auftrag des neuen Forums könnte sich grundsätzlich auf die Prüfung der in diesem Bericht skizzierten Möglichkeiten beziehen. Das Forum hätte namentlich die Aufgabe, die Umnutzung von Grundeigentum des Bundes für Stand- und Durchgangsplätze systematisch zu prüfen.

### *3.7.2 Nutzung der bestehenden interkantonalen und tripartiten Gefässe*

Die Schaffung eines ausreichenden Netzes von Stand- und Durchgangsplätzen lässt sich nur in enger Zusammenarbeit mit Kantonen und Gemeinden verwirklichen: Sie sind es, welche über die primären Kompetenzen verfügen, die für die Realisierung von entsprechenden Projekten notwendig sind. Die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ hat bereits Bestrebungen in dieser Hinsicht unternommen, die es weiterzuverfolgen gilt. Der Bund sollte in den bestehenden Gremien, die der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden dienen, systematisch zur Sensibilisierung für und Information über die Bedürfnisse der Fahrenden beitragen, das Unterstützungsangebot für kantonale und kommunale Behörden bekannt machen und den kantonsüberschreitenden Informations- und Erfahrungsaustausch fördern. Im Vordergrund werden folgende Institutionen stehen:

Die schweizerischen **Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK** würde zweifellos eine wichtige Rolle in der Erarbeitung eines Konzeptes des Bundes spielen. Zumindest auf regionaler Ebene ist das Thema „Fahrende“ in dieser Konferenz bereits diskutiert worden. Die Konferenz könnte jedenfalls massgeblich der Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit in der Realisierung von Stand- und Durchgangsplätzen dienen.

An der **Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK** nehmen Vertreterinnen und Vertreter aller drei bundesstaatlichen Ebenen teil. Sie könnte ebenfalls eine wesentliche Rolle spielen, da die Realisierung von Stand- und Durchgangsplätzen gerade in grösseren Agglomerationen von besonderer Bedeutung ist. Sinnvolle Lösungen müssen eidgenössische, kantonale und kommunale Behörden gleichzeitig einbeziehen und bedingen ein koordiniertes Vorgehen aller drei Ebenen in der Planung, der Realisierung und im Betrieb von solchen Plätzen.

## **4 ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Verschiedene verfassungsrechtliche und internationale Normen verpflichten Bund, Kantone und Gemeinden, im Rahmen ihrer Kompetenzen den Anspruch der schweizerischen Fahrenden auf Schutz ihres Privat- und Familienlebens angemessen Rechnung zu tragen. Wie der Teilbericht II deutlich macht, gibt es heute noch kein ausreichendes Netz von Stand- und Durchgangsplätzen, das allen 2'500 schweizerischen Fahrenden die Weiterführung ihrer traditionellen Lebensweise ermöglichen würde. Nach dem Gutachten der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ wären dafür 30 zusätzliche Standplätze und 30 zusätzliche Durchgangsplätze erforderlich.

Konflikte mit der sesshaften Bevölkerung treten weit weniger mit schweizerischen als mit ausländischen Fahrenden auf. Wiederholt kommt es vor, dass einzelne Gruppen ausländischer Fahrender mit Wagenkolonnen durch die Schweiz reisen und ohne Bewilligung auf Grundstücken verweilen, die dafür nicht vorgesehen sind. Dieses Problem liesse sich vermeiden, wenn in der Schweiz etwa zehn zusätzliche grosse Durchgangsplätze vorhanden wären.

Der Bund verfügt über verschiedene Handlungsmöglichkeiten, um den Kantonen und Gemeinden, die Plätze schaffen möchten, diese Aufgabe zu erleichtern. In beschränktem Umfang kann der Bund auch selbst tätig werden, doch ist auch in diesen Fällen der Bund auf die Kooperation der Standortgemeinde und des Standortkantons angewiesen. Schon jetzt fördert er über die von ihm gegründete Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen - in erster Linie durch Information, Beratung, Vermittlung und, ansatzweise, auch durch kleine finanzielle Beiträge an Kantone. Bei der Genehmigung von kantonalen Richtplanungen werden die Kantone vom Bund ersucht, die Raumbedürfnisse der Fahrenden zu berücksichtigen. Als weitere Handlungsmöglichkeiten des Bundes könnten grundsätzlich in Frage kommen:

- Der Vorentwurf für ein **Kulturförderungsgesetz** sieht in seiner aktuellen Fassung bereits in allgemeiner Form Massnahmen vor, „um den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen“.
- Umnutzung und Einrichtung von **Grundeigentum des Bundes** als Stand- und Durchgangsplätze, dies vor allem in Zusammenhang mit der Umstrukturierung der Armee (freiwerdende Waffenplätze). Denkbar wäre die Schaffung eines neuen **interdepartementalen Forums**, das insbesondere die Umnutzung von Grundeigentum des Bundes für Stand- und Durchgangsplätze prüfen würde.
- Revision des **Raumplanungsgesetzes**. Obwohl nach allgemeiner Einschätzung das heutige raumplanerische Instrumentarium genügt, könnte eine Bestimmung aufgenommen werden, die den Kantonen ausdrücklich empfiehlt, die Bedürfnisse der Fahrenden in Richtplänen, Nutzungsplänen und baurechtlichen Vorschriften zu berücksichtigen.
- Die bessere Nutzung der bestehenden interkantonalen und tripartiten Gefässe, namentlich der schweizerischen **Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK** und der **Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK**.

Angesichts der finanzpolitischen Ausgangslage und des Sparauftrags des Bundes können jedoch keine Massnahmen verwirklicht werden, die für den Bund zusätzlichen Ausgaben nach sich ziehen. Dies bedeutet, dass sich der Bund weiterhin auf seine koordinierende und beratende Funktion konzentrieren wird.

## Anhang

ANHANG: Postulat Nr. 03.3426 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) „Beseitigung der Diskriminierungen von Fahrenden in der Schweiz“ (vom 7. Juli 2003)

## ANHANG

### NATIONALRAT

03.3426

### POSTULAT DER KOMMISSION FÜR SOZIALE SICHERHEIT UND GESUNDHEIT (SGK-N)

### BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNGEN VON FAHRENDEN IN DER SCHWEIZ

(VOM 7. JULI 2003)

---

#### Wortlaut des Postulates vom 7. Juli 2003

Der Bundesrat wird eingeladen, bis zum Sommer 2004 einen Bericht vorzulegen, der a) die aktuelle Situation der Fahrenden in der Schweiz und die verschiedenen Formen der Diskriminierung in der Schweiz systematisch darstellt und b) mögliche gesamtschweizerische Massnahmen zur Beseitigung dieser Diskriminierungen und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Fahrenden aufzeigt. Dabei ist davon auszugehen, dass ein verfassungsrechtlicher Anspruch der Fahrenden auf Pflege ihrer traditionellen Lebensweise und Kultur besteht (vgl. Bundesgerichtsurteil vom 28. März 2003 in Sache Bittel).

Dieser Bericht soll insbesondere auch zu folgenden Punkten und Fragen Auskunft geben:

#### Aktuelle Situation

- Wie und vom wem werden die bestehenden Stand- und Durchgangsplätze heute genutzt (SchweizerInnen, AusländerInnen)? Welches sind die Haupthindernisse für die Schaffung zusätzlicher Plätze? Wie viele zusätzliche Plätze wären zur Abdeckung der bestehenden und absehbaren Bedürfnisse nötig (nach Regionen differenziert)?
- Darstellung der Erwerbssituation der Fahrenden (inkl. rechtliche Rahmenbedingungen)
- Darstellung der Situation in den Bereichen obligatorische Grundschule und berufliche Ausbildung.
- Welches sind die Erfahrungen derjenigen Gemeinden, die Stand- und Durchgangsplätze zur Verfügung stellen und gestellt haben?
- Gibt es Unterschiede zwischen Schweizer Fahrenden und den anderen Schweizerinnen und Schweizer in Bezug auf die Beanspruchung sozialer und finanzieller Unterstützung?
- Welche Formen der Diskriminierung der Fahrenden sind feststellbar und aktenkundig? (inkl. Unterschiede zwischen den verschiedenen Kantonen)
- Welche Rolle spielt heute die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“?

## Massnahmen

Ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz zur Rechtsstellung der Fahrenen in ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit vom 27. März 2002 kommt zum Schluss, dass indirekte Diskriminierungen der Fahrenen in der Regel über die Gesetzgebung beseitigt werden müssten und dass eine hinreichende verfassungsmässige Grundlage für Bundesregelungen besteht.

- Welche bundesgesetzlichen Massnahmen bzw. (finanzielle) Anreize durch den Bund wären nötig und denkbar, um die Diskriminierungen zu beseitigen bzw. genügend Stand- und Durchgangsplätze zu schaffen? Im Vordergrund stehen Massnahmen in den Bereichen Raumplanung und Baupolizei (Richtpläne), Gewerbe- und Schulwesen.

- Wie könnte ein finanzieller Ausgleich zugunsten derjenigen Gemeinden, die Stand- und Durchgangsplätze schaffen, aussehen?

- Können Sanktionen vorgesehen werden, falls Kantone im Bereich der Fahrenen Bundesrecht nicht umsetzen, und wenn ja, welche?

## Ohne Begründung

Erklärung des Bundesrates 19.09.2003

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

## Chronologie:

**03.10.2003** NR Annahme