

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la pianificazione dal territori

Raum & Umwelt

Dossiers zur Raumentwicklung

Februar 1/2019

Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma

Rechtliche und raumplanerische Rahmenbedingungen für Halteplätze

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la pianificazione dal territori



Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende

Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses
Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri

Impressum

Raum & Umwelt, EspaceSuisse

Dossiers zur Raumentwicklung für Mitglieder des Verbands für Raumplanung EspaceSuisse. Raum & Umwelt erscheint viermal jährlich in deutscher und französischer Sprache.

Herausgeberin

EspaceSuisse
Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la pianificazione dal territori
Sulgenrain 20, 3007 Bern
Tel. +41 31 380 76 76
www.espacesuisse.ch

Redaktion

Lukas Bühlmann, Direktor, EspaceSuisse
Annemarie Straumann, Kommunikationsverantwortliche, EspaceSuisse

Fotos

EspaceSuisse und Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende

Titelfoto

Auf dem Gelände beim Bahnhof St. Johann in Basel.
Foto: Simon Röthlisberger, Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende

Bildbearbeitung

Felix Wyss, EspaceSuisse

Layout

diff. Kommunikation AG, Bern

Gestaltung

Ludwig Zeller

Druck

Galledia Print AG, 9442 Berneck

Nachdruck von Texten und Bildern unter Angabe der Quelle erlaubt

Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma

Rechtliche und raumplanerische Rahmenbedingungen für Halteplätze

Rund 3000 Angehörige der Schweizer Jenischen und Sinti leben die traditionelle fahrende Lebensweise. Dazu kommen je nach Schätzung einige hundert bis über tausend ausländische Roma, die ebenfalls vom Frühling bis in den Herbst hinein mit ihren Wohnwagen und Wohnmobilen in der Schweiz unterwegs sind. Was ihnen fehlt, sind Halteplätze, wo sie ihre Fahrzeuge abstellen dürfen, sei es spontan und kurzfristig oder für einen etwas längeren Durchgangsaufenthalt. Auch mangelt es an fixen Standplätzen, auf denen Jenische, Sinti und Roma dauerhaft oder den Winter über in ihren Wohnwagen, Containern oder kleinen Häuschen leben können.

Teilweise bestehen rechtliche und raumplanerische Unsicherheiten, wenn fahrende Menschen mit ihren Fahrzeugen auf einem Gemeindegebiet Halt machen. Dieses Raum & Umwelt zeigt auf, wie Bund, Kantone und Gemeinden mit der Nachfrage nach Halteplätzen umgehen können. Es erklärt, welches die rechtlichen und raumplanerischen Rahmenbedingungen für die Erstellung von Halteplätzen sind. Das Heft richtet sich auch an Laien, die mit der schweizerischen Raumplanung und ihren Instrumenten nur wenig oder gar nicht vertraut sind. Aus diesem Grund werden die raumplanerischen Instrumente relativ ausführlich umschrieben.

Halteplätze in der Raumplanung mitdenken

In meinem bisherigen (politischen) Leben, das ich in Arch, Bern und Belp verbrachte, bin ich immer wieder Fahrenden begegnet. Bis im Sommer 2018 war ich ein Jahrzehnt lang als Berner Regierungsrat für die Planung der Plätze verantwortlich. Mit dem Wechsel in die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion werde ich für den Bau der geplanten Plätze verantwortlich sein. Das zeigt: Halteplatzfragen sind eine interdisziplinäre Verbundaufgabe von Gemeinde, Kanton und Bund. Neue Plätze gelingen, wenn alle ihren Beitrag leisten.

Wollen wir ein konstruktives Zusammenleben der sesshaften Bevölkerung mit den fahrenden Jenischen, Sinti und Roma? Dann planen und schaffen wir dauerhaft Plätze für diese Menschen. Ermöglichen wir den zeitlich beschränkten Halt in der Landwirtschaftszone oder auf anderem Land – den sogenannten spontanen Halt, die ursprüngliche Form des Fahrens.

Prägendes Merkmal der Jenischen und Sinti, aber auch vieler Roma ist ihre fahrende Lebensweise. Sie halten dort, wo sie Arbeit finden. Sie überwintern auf dauerhaften Winterstandplätzen in Wohnwagen, Containern oder kleinen Chalets. Fahrende haben legitime räumliche Bedürfnisse, die nicht an einer Gemeinde- oder Kantonsgrenze haltmachen. Diese müssen deshalb notwendigerweise über Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinweg koordiniert werden.

Die Interessenkonflikte um die knappen Wohn-, Industrie- und Landwirtschaftsflächen im Siedlungsbereich vom Bodensee bis zum Genfersee spitzen sich zunehmend zu. Der notwendige

Raum für Halteplätze ist dabei nur ein Aspekt unter vielen. Selbstverständlich ist hier die Politik gefordert. Der politische Wille ist unabdingbar. Im Kern geht es aber um die Raumordnung, die mit Fragen des Zusammenlebens der sesshaften mit der fahrenden Bevölkerung und dem Minderheitenschutz verknüpft ist. Der Raumplanung fällt deshalb bei diesen Aushandlungsprozessen eine gewichtige Rolle zu.

Die konzeptionellen Grundlagen und Praxiserfahrungen – die aufzeigen, wie man einen Platz erfolgreich plant, realisiert und betreibt – sind vorhanden. Dieses wertvolle Wissen wurde für die vorliegende Publikation zusammengetragen und aufbereitet. Wir können voneinander lernen und damit miteinander Lösungen finden, statt Probleme zu bewirtschaften. Es gibt einigen Handlungsbedarf. Sie finden deshalb in der Publikation auch Empfehlungen, die EspaceSuisse und die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende gemeinsam erarbeitet haben.



Christoph Neuhaus

Regierungspräsident des Kantons Bern und Präsident der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende

Inhalt

1	Einleitung	8
2	Internationale rechtliche Grundlagen	9
3	Bundesrechtliche Grundlagen	14
3.1	Grundrechte	14
3.2	Bundesgesetze	14
4	Handlungsbedarf	16
5	Massnahmen des Bundes	18
5.1	Raumplanerische Massnahmen	18
5.1.1	Konzepte	18
5.1.2	Sachpläne	19
5.2	Bund als Landbesitzer	20
5.3	Beispiel Kanton Freiburg: Transitplatz entsteht dank Kooperation	20
5.3.1	Betriebsregelungen	21
5.3.2	Praxiserfahrungen	21
5.3.3	Bilanz	21
6	Aufgaben der Kantone	22
6.1	Kantonale Gesetze	22
6.2	Kantonale Richtpläne	22
6.3	Kanton Zürich: Richtplan angepasst, Konzept erarbeitet	23
6.4	Kantonale Konzepte	25
6.5	Kantonale Nutzungspläne	25
6.6	Aargau: Einiges wurde erreicht	26
6.6.1	Tätigkeit der Fachstelle	26
6.6.2	Spontaner Halt	27
6.6.3	Solide normative Grundlage	27
6.7	Der Kanton Bern übernimmt Verantwortung	28
6.7.1	Suche potenzieller Halteplätze	28
6.7.2	Raumplanerische Instrumente	29
6.7.3	Kantonale Verantwortung entlastet Gemeinde	29
6.7.4	Transitplätze	29
6.7.5	Plätze sind eine Verbundaufgabe	30

7	Rolle der Gemeinden	31
7.1	Kommunale Nutzungspläne	31
7.2	Arten von Nutzungsplänen	31
7.3	Halteplätze für Fahrende	31
7.4	Vorbildlicher Standplatz Bern-Buech	32
7.4.1	Definitiver Standort	33
7.4.2	Umzonung: Vorgehen und Instrumente	34
7.4.3	Einrichtung und Betrieb	36
7.4.4	Bilanz	36
7.5	Basel-Stadt: Von der Zwischennutzung zum dauerhaften Platz	37
7.5.1	Richtplan: Zeitliche Vorgabe, Kontakte, Provisorien	37
7.5.2	Zwischennutzung St. Johann	37
7.5.3	Definitiver Platz an der Friedrich Miescher-Strasse	37
7.5.4	Einbezug der Nutzerinnen und Nutzer	39
7.6	Baubewilligungen und Betriebsreglemente	39
7.7	Durchgangsplatz Thun-Allmendingen: Aufwertung und ganzjährige Öffnung	40
7.7.1	Sanierung	42
7.7.2	Aktueller Betrieb	42
7.7.3	Bilanz	42
7.8	Beispiel Durchgangsplatz Winterthur: Bestehend einfaches Bewirtschaftungssystem	43
8	Interessenabwägung	44
8.1	Mitwirkung und Transparenz	46
8.2	Eckpunkte für die Interessenabwägung bei Halteplätzen	46
8.2.1	Interessen der Jenischen, Sinti und Roma	46
8.2.2	Interessen der Grundeigentümer	47
8.2.3	Abwägen der Interessen	47
9	Bilanz	48
10	Empfehlungen	50

1 Einleitung

Seit dem Jahr 2000 dokumentiert die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende im Fünfjahresrhythmus die Wohnsituation der Jenischen, Sinti und Roma.¹ Die sogenannten Standberichte enthalten jeweils eine detaillierte Bestandesaufnahme der Halteplätze und weisen die zusätzlichen Bedürfnisse dieser Bevölkerungsgruppen aus. Der Standbericht 2015 zeigte ein ernüchterndes Bild: Die Zahl der Standplätze hatte in fünfzehn Jahren lediglich um vier Plätze zugenommen (von elf auf fünfzehn), noch drastischer präsentierten sich die Verhältnisse bei den Durchgangsplätzen, wo von den ursprünglich 46 gerade noch 31 Plätze bestanden.²

Ein Beitrag im Inforaum vom September 2016 deckte zudem auf, dass Jenischen, Sinti und Roma oft mit planerischen Argumenten Halteplätze verweigert werden.³ Nicht nur Schweizerinnen und Schweizer, auch ausländische

Fahrende finden kaum Plätze – rund sieben Plätze existieren derzeit, deutlich mehr wären notwendig. Das zeigte sich einmal mehr im August 2018, als ein ausländischer Konvoi ein Baustellenareal im solothurnischen Luterbach besetzte.⁴ In allen Landesteilen sind Halteplätze, auch wenn sie nur für einen kurzfristigen Aufenthalt dienen sollen, schwer zu finden. Der Kanton St. Gallen ist beispielsweise seit Jahren auf der Suche nach geeigneten Standorten und setzt nun auf provisorische Durchgangsplätze.

Im vorliegenden Raum & Umwelt zeigt EspaceSuisse zusammen mit der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende auf, wie Bund, Kantone und Gemeinden mit der Nachfrage nach Halteplätzen umgehen können. Die raumplanerischen Instrumente werden erläutert und anhand von Beispielen wird dargestellt, wie die drei Staatsebenen die Aufgabe erfüllen.

-
- 1 Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende (Hrsg.), Fahrende und Raumplanung, Standbericht 2000, St. Gallen 2001.
 - 2 Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende (Hrsg.), Fahrende und Raumplanung, Standbericht 2015, St. Gallen 2016 (im Folgenden: Standbericht 2015).
 - 3 STRAUMANN ANNEMARIE, Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma gesucht, in: VLP-ASPAN, INFORAUM 3/2016 S. 4 ff.
 - 4 Solothurner Zeitung, Weil offizielle Stellplätze fehlen: Fahrende besetzen Baustellenareal – Kanton überfordert, 12.9.2018.

2 Internationale rechtliche Grundlagen

Die Rechte der Jenischen, Sinti und Roma werden durch die von der Schweiz ratifizierten internationalen Übereinkommen wie der EMRK, der UNO-Pakte I und II und des CERD geschützt (für die Begriffe siehe Kasten: «Jenische, Sinti, Roma, Fahrende», S. 10).⁵ Zudem hat die Schweiz 1998 das Übereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten ratifiziert, damit wurden die Schweizer Jenischen und Sinti als nationale Minderheit anerkannt. Im gleichen Jahr wurde die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (SR 0.441.2), die 1997 ratifiziert worden war, in Kraft gesetzt. Damit wurde die jenische Sprache als Minderheitensprache anerkannt. Das Jenische ist ein eigenes Idiom und wurde vom Bundesrat im ersten Bericht zur Umsetzung der Sprachen-Charta als eine «herkömmliche, nicht territoriale» Landessprache bezeichnet.⁶

5 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101), von der Bundesversammlung genehmigt am 3. Oktober 1974 und am 28. November 1974 in Kraft gesetzt; 0.103.1 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt I, SR 0.103.1), von der Bundesversammlung genehmigt am 13. Dezember 1991 und am 18. September 1992 in Kraft gesetzt; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt II, SR 0.103.2), von der Bundesversammlung genehmigt am 13. Dezember 1991 und am 18. September 1992 in Kraft gesetzt; Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 (SR 0.104, CERD), von der Bundesversammlung genehmigt am 9. März 1993 und am 29. Dezember 1994 in Kraft gesetzt.

6 KÄLIN WALTER/LOCHER RETO, Anerkennung der Roma als Minderheit, Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz, Bern, 26. Januar 2016, S. 3, 11 (im Folgenden: KÄLIN/LOCHER, Gutachten 2016); LA CHARTE EUROPÉENNE DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES, Rapport Périodique Initial, présenté au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe conformément à l'Article 15 de la Charte, 2. Décembre 1999.

Europarat sieht weiterhin Handlungsbedarf bei der Platzfrage

Anfang 2018 besuchte der Beratende Ausschuss des Europarates für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten die Schweiz und verabschiedete im Mai 2018 ein viertes Gutachten. Im Gutachten stellt der Ausschuss zwar fest, dass zahlreiche Kantone in ihren Richtplänen Halteplätze vorsehen und solche zum Teil bereits realisiert haben. Es seien aber nach wie vor nicht genügend Plätze vorhanden. Dies erschwere den Jenischen, Sinti und Roma, den Lebensunterhalt ihrer Familie zu bestreiten. Die Platzsituation sei deshalb innerhalb der Frist, die der Aktionsplan des Bundes aus dem Jahre 2016 für die Realisierung der Plätze vorsehe, zu verbessern. Der Aktionsplan will das Angebot an Stand-, Durchgangs- und Transitplätzen innert fünf Jahren der tatsächlichen Nachfrage anpassen (siehe Kasten: Aktionsplan des Bundes «Verbesserungen der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma», S. 19). Das Gutachten geht auch auf die Spontanhalte ein: Diese seien eine wichtige Ergänzung zu den offiziellen Plätzen und deshalb nicht weiter einzuschränken.

Quelle: Europarat, Beratender Ausschuss für das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Viertes Gutachten über die Schweiz – verabschiedet am 31. Mai 2018. Siehe ebenfalls: Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Quatrième Avis sur la Suisse du Comité consultatif de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales et Commentaires du Gouvernement suisse, décembre 2018.

Jenische, Sinti, Roma, Fahrende

In der Schweiz leben zwischen 30'000 und 35'000 Jenische, rund 2'000 bis 3'000 von ihnen pflegen die fahrende Lebensweise. Jenische sind in der Schweiz eine anerkannte kulturelle Minderheit. Sie haben schon immer hier gelebt und besitzen das Schweizer Bürgerrecht. Teilweise sprechen sie noch die jenische Sprache, die auf dem Deutschen basiert und Wörter aus dem Romanes, dem Hebräischen und dem Rotwelschen beinhaltet.

Sinti leben vor allem in Frankreich und Deutschland. In der Schweiz wird ihre Zahl auf etwa 3'000 Personen geschätzt. Sie sprechen als Muttersprache Sintitikes, eine Form des Romanes. Im Französischen werden die Sinti «Manouches» genannt.

Der Begriff «Roma» wurde auf dem ersten Welt-Roma-Kongress 1971 anstelle des damals vorherrschenden Begriffs «Zigeuner» gewählt. Er umfasst eine Vielzahl von Menschen

verschiedener Kulturen, die unterschiedliche Formen von Romanes sprechen und Indien im 14. Jahrhundert verlassen haben. Roma-Organisationen in der Schweiz schätzen, dass zwischen 40'000 und 80'000 Roma (alle Nationalitäten zusammen) in der Schweiz leben, von denen die meisten sesshaft sind. Roma, die während der Reisesaison in der Schweiz unterwegs sind, stammen fast ausschliesslich aus Nachbarländern.

In der Schweiz bezieht sich der Ausdruck «Fahrende» beziehungsweise «gens du voyage» auf die fahrende Lebensweise. In der Umgangssprache und im Kulturförderungsgesetz bezeichnet der Begriff die Schweizer Fahrenden (Jenische, Sinti und Roma) sowie die ausländischen Roma.

Quelle: MICHELE GALIZIA, Stigmatisierende Etiketten: Die Unschärfe als Gefahrenquelle, in: TANGRAM 30, 12/2012; «Discrimination raciale en Suisse rapport, rapport du Service de lutte contre le racisme 2016» chiffres 6.3.5 et 6.3.6

Das Ministerkomitee des Europarates überwacht mit Hilfe eines beratenden Ausschusses, wie das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vollzogen wird. Das Ministerkomitee hat die Schweiz schon drei Mal gemahnt, ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber den Fahrenden zu erfüllen (siehe Infobox: «Europarat sieht weiterhin Handlungsbedarf bei der Platzfrage». S. 9).⁷

Beim Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten handelt es sich um ein rechtlich verbindliches multilaterales Ab-

7 COUNCIL OF EUROPE, COMMITTEE OF MINISTERS, Resolution ResCMN(2003)13 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Switzerland (Adopted by the Committee of Ministers on 10 December 2003 at the 865th meeting of the Ministers' Deputies); EUROPARAT, MINISTERKOMITEE, Resolution CM/ResCMN(2008)10 über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten durch die Schweiz (verabschiedet vom Ministerkomitee am 19. November 2008 anlässlich der 1041. Sitzung der Ministerdelegierten); EUROPARAT, MINISTERKOMITEE, Resolution CM/ResCMN(2014)6 über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten durch die Schweiz (verabschiedet vom Ministerkomitee am 28. Mai 2014 anlässlich der 1200. Sitzung der Ministerdelegierten).

kommen des Europarates, das Grund- und Menschenrechte für nationale Minderheiten garantiert. Mit dem Beitritt zum Abkommen anerkannte die Schweiz die Schweizer Fahrenden («gens du voyage») als nationale Minderheit.⁸ Der Bundesrat präzierte 2001, dass alle Jenischen und Sinti unter den Minderheitenschutz fallen, unabhängig davon, ob sie fahrend leben oder nicht.⁹ Weil nur noch etwa zehn Prozent der Jenischen und Sinti aktiv fahren, forderten sie im Frühjahr 2016, auch unter ihrer Selbstbezeichnung anerkannt zu werden. Diesem Anliegen kam Bundesrat Alain Berset im Herbst 2016 teilweise nach, indem er versprach, sich dafür einzusetzen, dass der Bund sie künftig nicht mehr als «Fahrende» bezeichnen, sondern als «jenische» und «Sinti» ansprechen werde.¹⁰

Die Roma Foundation und der Verein Romano Dialog hatten im Frühling 2015 auch einen Antrag zur Anerkennung der Roma als nationale Minderheit und als nichtterritoriale Sprachminderheit eingereicht. Am 1. Juni 2018 lehnte der Bundesrat das Gesuch ab, weil die Schweizer Roma einzelne der notwendigen Kriterien – wie die seit Langem bestehenden Bindungen zur Schweiz – nicht erfüllten. Der Bundesrat unterstrich jedoch, dass die Roma Bestandteil der Schweizer Gesellschaft seien.¹¹

Aufgrund des internationalen Rechts werden die Schweizer Behörden verpflichtet anzuerkennen, dass Jenische, Sinti und Roma die fahrende Lebensweise ausüben und ihre Identität bewahren. Werden keine oder zu wenige Halteplätze zur Verfügung gestellt, verstösst dies gegen den Minderheitenschutz und das Diskriminierungsverbot (siehe Infobox: «Worüber reden wir», S.12). So hat der Europarat in seinen Gutachten zur Schweiz wiederholt gerügt, dass es hierzulande zu wenige oder nur mangelhafte Halteplätze sowohl für inländische als auch für ausländische Fahrende gebe (vgl. dazu auch Ziff. 2.3.). Das Bundesgericht und mehrere

Gutachten kamen aber zum Schluss, dass die Fahrenden daraus kein einklagbares Recht auf Halteplätze ableiten können.¹²

8 Eidgenössisches Departement für Inneres, Fachstelle für Rassismusbekämpfung, Rechtsratgeber www.rechtsratgeber-frb.admin.ch (Stand 21.11.2018).

9 Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, April 2001, Ziff. 96.

10 Rede von Bundesrat Alain Berset anlässlich der Feckerchilbi, Bern, 15.09.2016.

11 Medienmitteilung des Bundesrats vom 01.06.2018, Roma in der Schweiz: Bestandteil der Gesellschaft, aber keine nationale Minderheit; KÄLIN/LOCHER, Gutachten 2016.

12 BGE 129 II 321 Céligny GE; US EspaceSuisse Nr. 2597; Bundesamt für Justiz, Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit vom 27. März 2002, VPB 66.50, S. 9; ANDONIE EVA M./SCHWEIZER RAINER J., Gutachten zur Frage der Durchgangsplätze für Fahrende: Beschränkung der Nutzung auf Schweizer Fahrende, St. Gallen, 21.01.2010, S. 15 und 20; EGBUNA-JOSS ANDREA/HILTBRUNNER NATHALIE/BELSER EVA MARIA, Die Fahrenden als nationale Minderheit in der Schweiz, Rechtliche Rahmenbedingungen und Handlungsbedarf, Freiburg i. Ue., 2. Juni 2014, S. 7; KÄLIN/LOCHER, Gutachten 2016, S. 7 und 13; Bundesamt für Justiz, Verpflichtung zur Bereitstellung von Durchgangs- und Transitplätzen für Schweizer Fahrende und Geltungsbereich von Art. 35 BV, Bern, 10. März 2016, S. 2; SCHWEIZER RAINER J./DE BROUWER MAX, Gutachten im Auftrag und zuhanden der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus betreffend der Verfassungs- und Völkerrechtsprobleme der Loi sur le stationnement des communautés nomades (LSCN) du 20 février 2018, du Canton de Neuchâtel, St. Gallen/Tubize 2018, S. 14.

Damit Jenische, Sinti und Roma ihrer fahrenden Lebensweise nachgehen können, sind sie auf verschiedene Typen von Halteplätzen angewiesen. Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende unterscheidet vier Typen.¹³ Diese verfügen jeweils über eigene Regelungen und Auflagen, die sich je nach Kanton und oft auch je nach Gemeinde unterscheiden:

Standplätze

Die meisten Fahrenden schweizerischer Nationalität verbringen den Winter auf einem Standplatz in ihrer Standortgemeinde in Wohnwagen, Holzchalets oder Wohncontainern, oder aber sie leben in den Wintermonaten in Wohnungen. Die Fahrenden sind bei der Standortgemeinde angemeldet, zahlen dort ihre Steuern, ihre Kinder besuchen dort die Quartier- oder Dorfschule. Derzeit gibt es 15 Standplätze. Gemäss dem Standbericht der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende sind 26 zusätzliche Standplätze zu schaffen.

Durchgangsplätze

Von Frühling bis Herbst sind die Fahrenden in kleinen Gruppen innerhalb der Schweiz unterwegs. Sie sind angewiesen auf Durchgangsplätze, die Raum für zehn bis fünfzehn Stellplätze haben. Die Fahrenden halten sich dort wenige Wochen auf und besuchen von den Plätzen aus ihre Kunden. Neben ihren angestammten Berufen kennen Jenische, Sinti und Roma sich oft in unterschiedlichen Handwerken aus oder sind als mobile Händler tätig. Deswegen ist es von Vorteil, wenn die Durchgangsplätze auch zusätzlichen Raum für die Erwerbsarbeit bieten.

Ende 2018 existierten 32 dauerhafte Durchgangsplätze und drei Provisorien. Bedarf besteht hingegen nach 80 Durchgangsplätzen.

Transitplätze

Ausländische Fahrende benötigen zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse Transitplätze. Diese sind grösser dimensioniert als Durchgangsplätze und bieten Platz für Verbände und Konvois von 35 bis 80 Wohnwagen. Der Bericht «Fahrende und Raumplanung – Standbericht 2015» sieht einen Bedarf von zehn Transitplätzen. Derzeit gibt es rund sieben – inklusive den nicht gesicherten Übergangslösungen. Neuere Erfahrungen machen aber deutlich, dass die Schaffung von mehr als zehn grossen Plätzen sinnvoll ist. Diese sollen nach Möglichkeit entlang der grossen Transitachsen erstellt werden.

Spontaner Halt

Beim spontanen Halt bleiben grössere und kleinere Gruppen von Fahrenden bis zu zweimal im Jahr für jeweils etwa vier Wochen auf einem Privatgrundstück. Dabei handelt es sich oftmals um Grundstücke in der Landwirtschaftszone, die wegen der befristeten Nutzung mit einer bescheidenen Infrastruktur auskommen. Der spontane Halt stellt eine wichtige Alternative zu offiziellen Durchgangsplätzen dar.

¹³ Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende (Hrsg.) Fahrende und Raumplanung, Standbericht 2015, S. 10, 31, 46.



Idyllisch – der ganzjährige Durchgangszplatz für Schweizer Fahrende in Würenlos AG.
Foto: A. Straumann, EspaceSuisse

3 Bundesrechtliche Grundlagen

3.1 Grundrechte

Jenische, Sinti und Roma können sich auf verschiedene Grundrechte berufen, um ihre Interessen wahrzunehmen. (siehe Infobox: «Kantone und Gemeinden müssen Halteplätze zur Verfügung stellen», Seite 17). Es sind dies insbesondere der Schutz der Menschenwürde (Art. 7 und 10 BV), die Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV), der Schutz des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK; vgl. auch Art. 13 Abs. 2 BV), aber auch der Schutz des kulturellen Lebens von ethnischen Minderheiten (Art. 27 UNO-Pakt II). Laut der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) stellt das Leben im Wohnwagen einen wesentlichen Bestandteil der Identität der Fahrenden dar. Das Recht auf die fahrende Lebensform kann daher aus Artikel 8 Absatz 1 EMRK abgeleitet werden.¹⁴ Die Lausanner Richterinnen und Richter kamen im Fall *Céligny GE* zum Schluss, dass Artikel 8 Absatz 1 EMRK und die Verfassungsbestimmungen (Artikel 7, 10, 13 Absatz 2 und Artikel 24 BV) mit raumplanerischen Massnahmen erfüllt werden können.

Neben den vom Beschwerdeführer von *Céligny* angerufenen Grundrechten sind auch einzelne soziale Grundrechte von Bedeutung, wie das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV), das Recht von Kindern auf den unentgeltlichen Besuch einer öffentlichen, konfessionslosen Schule (Art. 19 BV) und die sozialen Ansprüche, die aus unzulässigen Diskriminierungen (Art. 8 BV) resultieren. Die Bundesverfassung erklärt, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind und niemand diskriminiert werden darf (Art. 8 Abs. 1 f. BV). Bereits 1967 hielt das Bundesgericht fest, dass die Rechtsgleichheit auch Ausländerinnen und Ausländer einschliesst.¹⁵ In einem Gutach-

ten aus dem Jahr 2002 führte das Bundesamt für Justiz (B) aus, dass einzig die Lebensweise ausschlaggebend für die Definition der Fahrenden sei.¹⁶ So sind auch die ausländischen fahrenden Roma vor Diskriminierung geschützt und stehen unter dem Schutz des in Artikel 8 Absatz 2 BV genannten Kriteriums der «Lebensform».

Der Schutz der Wohnung in Artikel 13 BV umfasst auch Wohnwagen, Campingzelte und Wohnboote. Aus Artikel 13 BV können Jenische, Sinti und Roma von den Kantonen und Gemeinden jedoch kein Recht auf Halteplätze einfordern, weil der Schutzgedanke im Vordergrund steht und kein Leistungsanspruch besteht.¹⁷

3.2 Bundesgesetze

Auf Stufe der Bundesgesetze sind für Jenische, Sinti und Roma insbesondere fünf Gesetze relevant:

- Die Arbeiten und Dienstleistungen, die Fahrende anbieten, sind im Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden vom 23. März 2001 (SR 943.1) sowie in der dazugehörigen Ausführungsverordnung geregelt.¹⁸

14 Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall *Chapman c. Grossbritannien* vom 18. Januar 2001, § 71.

15 BGE 93 I 1, Kanton Zürich. HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN, Schweizerisches Staatsrecht, 7. Aufl., Zürich, Basel, Genf 2008, N 298 ff. (im Folgenden: HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, N 914 ff.).

16 Bundesamt für Justiz, Gutachten 2002, S. 9.

17 SCHWEIZER/DE BROUWER, S. 26 ff.; Bundesamt für Justiz, Gutachten 2016, S. 2; Bundesamt für Justiz, Gutachten 2016, S. 2; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, N 914 ff.

18 Verordnung vom 4. Sept. 2002 über das Gewerbe der Reisenden (SR 943.11).



Der Platz Schachen in Aarau – im Sommer ein Durchgangs-, im Winter ein Standplatz – gilt als Vorzeigepplatz.

Foto: A. Straumann, EspaceSuisse

- Diese Regelungen ermöglichen den Fahrenden, mit einer einheitlichen Bewilligung ihre Dienstleistungen und Handelstätigkeit in der ganzen Schweiz anzubieten. Bis Anfang der 2000er-Jahre mussten sie für jeden Kanton ein separates Patent lösen.
- Laut dem Bundesgesetz über die Kulturförderung vom 11. Dezember 2009 (Kulturförderungsgesetz, KFG, SR 442.1) kann der Bund Massnahmen treffen, um den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen und in diesem Sinn auch finanzielle Beiträge zu sprechen.¹⁹
- Auf Gesetzesebene verbieten die Rassistens-Strafnormen in Artikel 261^{bis} Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) und Artikel 171c Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (MStG, SR 321.0) die öffentliche Diskriminierung einer Person oder einer Personengruppe aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Rasse, Ethnie oder Religion.²⁰
- Für die in diesem Raum & Umwelt diskutierten Fragestellungen ist das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) von besonderem Interesse. In den Planungsgrundsätzen des RPG ist festgehalten, dass die Planung sich an den Bedürfnissen der Bevölkerung ausrichten soll (Art. 3 Abs. 3 RPG). Dazu gehören auch die spezifischen Bedürfnisse der Jenischen, Sinti und Roma.

¹⁹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG) vom 8. Juni 2007, in: BBl 2007, 4819, S. 4837.

²⁰ Antworten zu Fragen der Diskriminierung im Zusammenhang mit der fahrenden Lebensweise finden sich im Rechtsratgeber des Eidgenössischen Departements für Inneres, Fachstelle für Rassismusbekämpfung, <https://www.rechtsratgeber-frb.admin.ch>.

4 Handlungsbedarf

Die Standberichte der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende, die Berichte des Ministerkomitees des Europarates und auch der Beitrag im Inforum 3/2016 zeigen die Nöte der Jenischen, Sinti und Roma auf.²¹ Im März 2003 befasste sich auch das Bundesgericht mit den Anliegen der fahrenden Bevölkerung (siehe

«Kantone und Gemeinden müssen Halteplätze zur Verfügung stellen», S. 17).

21 Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende [Hrsg.], Standbericht 2015; STRAUMANN ANNEMARIE, Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma gesucht, in: VLP-ASPAN, INFORAUM 3/2016 S. 4 ff.



Kantone und Gemeinden müssen Halteplätze zur Verfügung stellen

Michael B., ein Schweizer Fahrender, hatte 1999 in Céligny GE ein Stück Land in der Landwirtschaftszone erworben. Das 6'809 Quadratmeter grosse Grundstück war mit Ausnahme eines Schuppens nicht überbaut und grenzte an einen Wald und einen Bach. Nach dem Kauf errichtete der Eigentümer ohne Baubewilligung ein Holzchalet sowie einen Abstellplatz für Wohnwagen und Wege. Der Kanton forderte Michael B. mehrfach dazu auf, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Am 10. Februar 2000 reichte Michael B. ein Baugesuch ein, Gegenstand waren eine Baumschule und die Wohnnutzung auf seinem Grundstück. Er wollte Bäume pflanzen, um sie vor Ort zu vermarkten. Vorgesehen war zudem, die Hälfte des Grundstücks als temporäre Wohnanlage zu nutzen. Die Wohnnutzung wurde als nicht zonenkonform abgelehnt, worauf Michael B. bis vor Bundesgericht gelangte. Er war der Meinung, dass er gestützt auf die Bundesverfassung (Art. 24 BV), die EMRK (Art. 8) und den UNO-Pakt II (Art. 27) ein Anrecht auf Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Artikel 24 ff. RPG hatte.

Das Bundesgericht kam zum Schluss, eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG komme im vorliegenden Fall nicht in Betracht. Es erinnerte daran, dass Vorhaben, deren Ausmasse oder Auswirkungen auf die Orts-

planung oder die Umwelt bedeutend sind, in die Nutzungsplanung und unter Umständen gar in die kantonale Richtplanung einfließen müssen. Beim Standplatz von Michael B. handle es sich um einen Platz von erheblicher räumlicher Bedeutung.

Das Bundesgericht hielt in seinem Urteil zudem fest, dass der Wunsch der Fahrennden, ihre Identität zu leben, verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Schutz geniesse. Die Bedürfnisse der Fahrennden seien in der Raumplanung zu berücksichtigen. Die Behörden müssten gestützt auf die Planungspflicht (Art. 2 RPG) und den Grundsatz, Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten (Art. 3 Abs. 3 RPG), Stand- und Halteplätze für Fahrende in die Nutzungsplanung einbeziehen. Weil die illegal errichteten Bauten die Wald- und Gewässerabstände nicht einhielten, wies das Bundesgericht aber auch darauf hin, dass der Standplatz nicht durch einen Nutzungsplan legalisiert werden könne. Die Fristen der kantonalen Verfügungen für die Wiederherstellung waren alle abgelaufen. Das Bundesgericht überliess es deshalb den kantonalen Vollzugsbehörden, eine oder mehrere neue Wiederherstellungsverfügungen zu erlassen.

Quelle: BGE 129 II 321 Céligny GE; US EspaceSuisse Nr. 2597

5.1 Raumplanerische Massnahmen

Laut Artikel 75 Absatz 1 BV legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest, die den Kantonen obliegt. Es gibt aber auch Bereiche, in denen der Bund selber raumwirksam tätig ist. Das ist der Fall, wenn er Eisenbahnanlagen, militärische Bauten und Anlagen oder Einrichtungen der Zivilluftfahrt plant und realisiert. Einige Aufgaben teilt sich der Bund mit den Kantonen, beispielsweise bei Anlagen der Energiegewinnung und -nutzung oder bei Einrichtungen der Telekommunikation. Es gibt zudem eine ganze Reihe von Bereichen, in denen der Bund indirekt raumwirksam tätig ist, etwa durch Direktzahlungen für die Landwirtschaft oder Beiträge an Sportanlagen von nationaler Bedeutung.

Das Raumplanungsgesetz verpflichtet den Bund, die Kantone und Gemeinden dazu, die nötigen Planungen für ihre raumwirksamen Tätigkeiten zu erarbeiten und diese aufeinander abzustimmen (Art. 2 RPG). Mit Konzepten und Sachplänen zeigt der Bund auf, wie er seine raumwirksamen Tätigkeiten unter Berücksichtigung der Anliegen der Raumplanung und der Aufgaben der Kantone wahrzunehmen gedenkt (Art. 13 RPG). Konzepte und Sachpläne unterscheiden sich im Wesentlichen durch den Konkretisierungsgrad und den Umfang der örtlichen Zuweisung.

5.1.1 Konzepte

Konzepte sind allgemein formuliert und eignen sich dazu, sachlich und organisatorisch komplexe Problemsituationen zu erklären und Lösungswege aufzuzeigen. Ein Konzept ist ein umfassendes ressortübergreifendes System von Zielen und Massnahmen. Konzepte kom-

men auf Bundesebene vorab für Sachgebiete in Frage, in denen der Bund nicht umfassend, sondern nur in Teilbereichen zuständig ist bzw. nur Teilbereiche regelt (Landschaftsschutz, Gewässerschutz), oder in denen er Tätigkeiten Dritter finanziell unterstützt (Beiträge an Sportanlagen, Direktzahlungen in der Landwirtschaft).

Für die Transitplätze entlang der grossen Transitachsen bietet sich ein Konzept nach Artikel 13 RPG an. Die bestehenden sieben Transitplätze (inklusive der nicht gesicherten Übergangslösungen) reichen nicht aus, um die ausländischen Fahrenden aufzunehmen. Vorgesehen ist, deren Zahl deutlich zu erhöhen. Transitplätze benötigen grössere Flächen von mehreren Tausend Quadratmetern. Die Suche nach solchen Flächen ist eine Aufgabe, die die Kantonsgrenzen überschreitet. Transitplätze zu planen und anschliessend zur Verfügung zu stellen erfordert eine erhebliche Koordinationsleistung.

Vorgesehen ist, dass das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) zusammen mit dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) und Armee Suisse ein solches Konzept erarbeitet. Es soll die Grundlagen für die Planung und Bewirtschaftung von neuen Transitplätzen enthalten. Im Rahmen der Weiterentwicklung der Armee (WEA) stellte sich zudem heraus, dass rund 4'500 militärische Anlagen nicht mehr benötigt und für andere Zwecke genutzt werden können. Auch diese Tatsache soll in das Konzept einbezogen werden, um ein Stationierungskonzept für ausländische Roma und Sinti auszuarbeiten.²²

²² BAK, Bericht und Aktionsplan 2016, S. 21.

Aktionsplan des Bundes

«Verbesserungen der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma»

Der Bundesrat erklärte sich 2014 bereit, Massnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Jenischen, Sinti und Roma zu erarbeiten. In der Folge konstituierte das Bundesamt für Kultur (BAK) eine Arbeitsgruppe, die aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Organisationen der Jenischen, Sinti und Roma sowie von Nichtregierungsorganisationen und Behörden bestand. Diverse Bundesämter und Vertreter kantonaler Konferenzen und des Gemeindeverbandes arbeiteten ebenso mit wie die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende. Bereits im Dezember 2016 nahm der Bundesrat den Aktionsplan als Entwurf zur Kenntnis und erteilte der Arbeitsgruppe den Auftrag, die Frage der Halteplätze mit den Kantonen zu vertiefen. Ende 2018 informierte das BAK den Bundesrat über den Stand der Umsetzung des Aktionsplans.

Dieser breit abgestützte Prozess führte einerseits zu einer Auslegeordnung und dazu, dass der Handlungsbedarf aufgezeigt werden konnte. Andererseits wurden Ziele deklariert und Massnahmen festgelegt. Beispielsweise sollen bis 2022 genügend

Plätze geschaffen werden. Ebenso formuliert der Aktionsplan eine bessere Vereinbarkeit von Schule und Bildung mit der fahrenden Lebensweise und deren Berücksichtigung in der Praxis des Sozialwesens. Der Aktionsplan sieht auch eine Stärkung von Kultur und Identität der Jenischen, Sinti und Roma vor. Hierfür hat das BAK der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende einen Kulturfonds übertragen.

Der Aktionsplan alleine bringt noch keine Verbesserungen der Lebensbedingungen der Jenischen, Sinti und Roma mit sich. Aber er skizziert erstens konkrete Handlungsmaßnahmen, die teilweise bereits umgesetzt wurden. Zweitens legt er als argumentative Grundlage die Themenbereiche fest, in denen Projekte und Veränderungen einzuleiten sind. Drittens bekräftigt der Aktionsplan den Willen des Bundesrates, der involvierten Ämter und weiterer Akteure der Arbeitsgruppe, gemeinsam Lösungen zu finden.

Quellen:

Bundesamt für Kultur BAK, Bericht und Aktionsplan, Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma», Dezember 2016.

Bundesamt für Kultur BAK, Stand Umsetzung Aktionsplan (2018), «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma», Dezember 2018.

5.1.2 Sachpläne

Sachpläne sind konkreter als Konzepte und enthalten klare Handlungsanweisungen. Sie verweisen auf die Eignung von Standorten und Linienführungen, zeigen konkrete räumliche Zusammenhänge und Auswirkungen auf und enthalten konkrete Angaben zur Realisierung der

Vorhaben, etwa was den zeitlichen Ablauf oder die finanziellen Mittel betrifft. Aufgrund ihrer weitgehenden Anordnungen sind Sachpläne grundsätzlich nur in Bereichen möglich, in denen der Bund über umfassende Zuständigkeiten verfügt, wie beispielsweise im Eisenbahnwesen, in der Zivilluftfahrt, beim Militär oder in Fragen der Kernenergie (Lagerung radioak-

tiver Abfälle). Für die Halteplätze kann sich der Bund nicht auf eine umfassende Zuständigkeit stützen.

5.2 Bund als Landbesitzer

Verschiedene Bundesämter und -institutionen wie das ASTRA, das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), das Bundesamt für Rüstung (Armasuisse), die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) sind Landbesitzer. Werden die Grundstücke nicht mehr benötigt, kann der Bund das Land den Kantonen zum Kauf oder über einen Landabtausch anbieten, damit Stand- oder Durchgangsplätze geschaffen werden können.²³ Werden die Grundstücke des Bundes oder der bundesnahen Betriebe nur vorübergehend nicht oder nur teilweise genutzt, eignen sich diese unter Umständen für temporäre Stand-, Durchgangs- und für Transitplätze oder für Spontanhalte.

5.3 Beispiel Kanton Freiburg: Transitplatz entsteht dank Kooperation

Im Kanton Freiburg entstand 2017 in La Joux-des-Ponts ein Transitplatz mit doppeltem Nutzen: Er dient nicht nur als Transitplatz für ausländische Fahrende, sondern ist auch ein Autobahnrastplatz für den Schwerverkehr. Möglich wurde dieser Platz, weil der Kanton eng mit dem Bund kooperierte.

Der Rast- und Transitplatz La Joux-des-Ponts liegt weit ab vom nächsten Dorf kurz vor dem Greyerzersee zwischen sanften Hügeln an der Autobahn von Lausanne nach Freiburg. Auf den ersten Blick wirkt er wie ein normaler Autobahnrastplatz. Doch dieser erste Eindruck täuscht. Es ist ein sogenannter Transitplatz für grosse Grup-

pen ausländischer Fahrender. 40 Wohnwagen finden darauf Platz.

Schon 2008 erwägte die kantonale Raumplanungsdirektion, an dieser Stelle einen multifunktionalen Rastplatz zu bauen, um bei Verkehrsstörungen – beispielsweise beim Alpentransitverkehr – über einen Lastwagenausstellplatz zu verfügen. Politisch wurde die Idee gestützt, den Platz auch für Fahrende zu nutzen: Noch im gleichen Jahr gab das Kantonsparlament den Auftrag, einen Fahrendenplatz zu schaffen. Auch auf nationaler Ebene fand sich Unterstützung. Ein Vorstoss für mehr Lastwagenausstellplätze entlang der Nationalstrassen wurde überwiesen und 2011 unterstützte der Bundesrat den Vorschlag des Kantons Freiburg.

Ein Meilenstein bei der Schaffung des Transitplatzes war die Unterzeichnung einer Vereinbarung zwischen dem Kanton und dem Bundesamt für Strassen ASTRA Ende 2013. Der schon damals bestehende Rastplatz sollte um einen multifunktionalen Bereich erweitert werden: Von März bis Oktober steht dieser neue Bereich den Fahrenden zur Verfügung. Von November bis Februar finden dort zusätzliche Lastwagen Platz. Die beiden Bereiche sind abgetrennt. Der Zugang erfolgt ausschliesslich über die Autobahnzufahrt.

Das ASTRA erwarb die zusätzlich notwendige Parzelle und der Kanton zahlte dem Bund eine pauschale Abgeltung von 700'000 Franken an die Erwerbs- und Einrichtungskosten von 2,5 Millionen Franken. Das Grundstück wurde in den Nationalstrassenperimeter aufgenommen.

23 BAK, Bericht und Aktionsplan 2016, S. 20 f.

5.3.1 Betriebsregelungen

Die Kantonspolizei verwaltet den Platz. Hierfür hat sie einen Mitarbeiter mit kommunikativen Fähigkeiten und Verhandlungsgeschick bestimmt. Er geht vor Ort, spricht mit den Fahrenden, setzt Regeln durch und findet Lösungen mit Augemass. Die Fahrenden melden sich telefonisch an. Der zuständige Polizist fährt anschliessend hin und führt die Anmeldung durch. Gleichzeitig ist er für Unterhaltsfragen zuständig oder für die Reinigungen durch eine externe Firma.

Bei der Eröffnung war eine maximale Aufenthaltsdauer von sieben Tagen vorgesehen. Die Erfahrungen zeigten jedoch, dass Bedarf nach längeren Aufhalten da ist. Die Aufenthaltsdauer wurde deshalb inzwischen auf 14 Tage erhöht – eine im Vergleich zu anderen Plätzen weiterhin kurze Zeit. Kantonsvertreter äussern sich dahingehend, dass es aus pragmatischer Sicht richtig sei, die Fahrenden auf dem Platz über die ursprünglich vorgesehene Aufenthaltsdauer hinaus zu beherbergen, anstatt wegzuweisen. In der Praxis werden häufig verlängerte Aufenthaltszeiten bewilligt. Grund dafür ist, dass Wegweisungen oft zu unerwünschten Landnahmen und damit verbundenen Konflikten führten.

5.3.2 Praxiserfahrungen

Der Platz ist besonders beliebt bei Fahrenden aus Frankreich und Spanien. So stand er 2017 lediglich während zweier Tage leer. Die 40 Plätze waren im selben Jahr zu 62 % belegt. Bei voller Belegung lebten 2017 etwa 120 bis 150 Personen auf dem Platz. Es zeigte sich, dass zwei Toiletten nicht genügen und auch die Leistung der Stromversorgung zu erhöhen ist. Ebenso werden regelmässig Handwerksarbeiten auf dem Platz ausgeführt. Dies legt nahe, einen dafür geeigneten Arbeitsbereich einzurichten. Betreiber von Plätzen in anderen Kantonen formulierten übrigens die gleiche Idee.

Eine aus Vertretern des Bundesamtes für Strassen, der kantonalen Raumplanung und der Polizei zusammengesetzte Steuergruppe begleitet den Betrieb. Aufgrund der gemachten Erfahrungen sind Ausbaupläne bei der Infrastruktur initiiert worden. Ebenso wird derzeit über die Einsetzung einer Betriebsleitung diskutiert.

5.3.3 Bilanz

Der Platz ist ein gelungenes Kooperations- und Synergieprojekt: Bund und Kanton arbeiteten für die Realisierung eng zusammen. Zudem bringt der Platz nicht nur Mehrwert für die Fahrenden, sondern in den Wintermonaten auch für die Lastwagen.

Im Unterschied zu anderen Plätzen ist die Standortgemeinde nicht in die Bewirtschaftung involviert und nicht vom Platz betroffen. Der Platz stösst in der Bevölkerung auf Akzeptanz – vermutlich nicht zuletzt aufgrund des Zugangs über die Autobahn und die abgeschiedene Lage ohne Aussenkontakte. Die gute Belegung lässt aber auch darauf schliessen, dass der Platz dem Bedarf der Nutzenden entspricht.²⁴

24 Für die Erarbeitung der Fallbeispiele wertete Simon Röthlisberger, Geschäftsführer der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende, einerseits schriftliche Dokumente wie Konzepte, Reglemente oder Parlamentsvorlagen aus. Andererseits machte er Begehungen vor Ort und führte Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und Gemeinden: Für das Beispiel Freiburg waren dies Major Jacques Meuwly (Chef der Gendarmerie bei der Kantonspolizei) und André Magnin (Kantonsingenieur, Amtsvorsteher Tiefbauamt). Sämtliche Praxisbeispiele wurden von Simon Röthlisberger verfasst.

6 Aufgaben der Kantone

6.1 Kantonale Gesetze

Das Raumplanungsgesetz des Bundes ist ein Grundsatzgesetz und unterscheidet lediglich drei Nutzungszonen: Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzone. Die Kantone präzisieren in ihren kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzen diese Zonen und sehen vor allem bei den Bauzonen Unterarten vor (Wohn- und Arbeitszonen, Zonen für öffentliche Nutzungen etc.). Einige Kantone wie Zürich haben die Zonenarten abschliessend geregelt, andere wie Bern lassen ihren Gemeinden einen Spielraum für die Umschreibung weiterer Zonen. Die kantonalen Planungs- und Baugesetze legen auch die zulässigen Nutzungen und Bauvorschriften für die einzelnen Zonen fest. Da es kein Bundesbaugesetz gibt, regeln die Kantone auch das öffentliche Baurecht. Dieses befasst sich mit den Voraussetzungen des Bauens, der Einordnung und Gestaltung sowie den Anforderungen an die Konstruktion, den Betrieb und Unterhalt von Bauten und Anlagen.

Einige Kantone wie Basel-Landschaft und Neuenburg haben Spezialgesetze erlassen. Im Kanton Basel-Landschaft regelt das Gesetz über Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende vom 20. Februar 2014 die Zuständigkeiten des Kantons und jene der Standortgemeinden. Das Gesetz des Kantons Neuenburg zum Aufenthalt von Fahrenden wurde am 20. Februar 2018 erlassen.²⁵

6.2 Kantonale Richtpläne

Die zentrale Raumplanungsaufgabe der Kantone besteht darin, die raumwirksamen Aufgaben und Tätigkeiten zu koordinieren und zu steuern.

Das Hauptinstrument dafür ist der kantonale Richtplan. Er ist «Drehzscheibe der Koordination über alle staatlichen Ebenen und über alle raumwirksamen Sachbereiche hinweg»²⁶ und zeigt mindestens auf, «wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll», «wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden» und «in welcher zeitlicher Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen» (Art. 8 RPG). Der Kanton definiert damit seine Planungsabsichten und seinen Handlungsspielraum sowohl für die Planungsbehörden (Bund, Gemeinden) als auch für die Bevölkerung und die Wirtschaft.

Die Bevölkerung – und somit auch die Jenischen, Sinti und Roma – muss über die Ziele und den Ablauf der Richtplanung unterrichtet werden, damit sie sich an der Entscheidungsfindung beteiligen kann (Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG).²⁷ Die Entwürfe der Richtpläne werden vor der Beschlussfassung öffentlich bekannt gemacht, sei es durch Hinweise in öffentlichen Publikationsorganen, in Orientierungsversammlungen oder durch neue Kommunikationsformen wie das Internet beziehungsweise soziale Medien. Anschliessend muss der bereinigte Entwurf von der zuständigen kantonalen Behörde – in einzelnen Kantonen ist es das Parlament, in anderen die Regierung – formell beschlossen werden (Art. 10 RPG).

25 Loi sur le stationnement des communautés nomades du 20 février 2018 (LSCN, RSN 727.2). Gegen den Erlass haben Schweizer Fahrende mit der Unterstützung der Gesellschaft für bedrohte Völker eine Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht, weil sie das Gesetz als diskriminierend einstufen.

26 Raumplanungsbericht 1987, BBl 1988 I 926.

27 TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Art. 3 N 64.

Der Bundesrat genehmigt die Richtpläne und ihre Anpassungen, wenn sie dem Bundesrecht entsprechen und die raumwirksamen Aufgaben des Bundes sowie der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen (Art. 11 RPG). Dabei prüft das ARE seit einigen Jahren jeweils auch, ob die Kantone die Bedürfnisse der Fahrenden im Richtplan thematisieren und sich zu Halteplätzen äussern.²⁸

Weil laut Artikel 8 Absatz 2 RPG die Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt eine Grundlage im Richtplan haben müssen, gehören Transit- und Durchgangsplätze, je nach Grösse und Lage, in den kantonalen Richtplan (siehe etwa Kanton Basel-Stadt Ziff. 7.5.1). Standplätze haben in der Regel keine über die Gemeindegrenzen hinausgehenden Auswirkungen, so dass ein Richtplaneintrag nicht zwingend ist. Nicht alle Kantone bezeichnen aber Halteplätze in ihren Richtplankarten und stimmen sie räumlich anschliessend ab. Sie formulieren in den Richtplänen lediglich konzeptionelle Überlegungen des Kantons zu den Halteplätzen, und zwar in Form von Zielsetzungen und Leitlinien (vgl. Kapitel 6.3 und 6.4).²⁹

Richtpläne sind für die Behörden verbindlich, sie werden regelmässig überprüft und nötigenfalls angepasst (Art. 9 RPG). Adressaten des Richtplans sind somit nur die mit der Planung betrauten Behörden. Dies sind die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie öffentliche oder private Organisationen, die mit raumwirksamen Aufgaben betraut sind. Die Richtplaninhalte bilden den verbindlichen Ausgangspunkt für die Interessenabwägung (vgl. Ziffer 8). Für Private haben die Richtpläne nur eine indirekte Wirkung, indem sie die Nutzungsplanung stark steuern.

6.3 Kanton Zürich: Richtplan angepasst, Konzept erarbeitet

Im Herbst 2017 verabschiedete der Regierungsrat das «Konzept für die Bereitstellung von Halteplätzen für Schweizer Fahrende im Kanton Zürich» und rief eine Fachstelle Fahrende ins Leben. Die detaillierten Vorgaben im Richtplan bilden die Basis für dieses Vorgehen.

Der Auftrag eines im Jahr 2004 im Kantonsrat eingereichten Postulats war deutlich: Der Regierungsrat wurde aufgefordert, eine Richtplanänderung vorzunehmen, darin Plätze zu bezeichnen und ein Konzept zu erarbeiten. Elf Jahre später genehmigte der Bundesrat den Richtplan mit dem neu aufgenommenen Kapitel «Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende».

Der **Richtplan** gibt klare Ziele vor. Die bestehenden vier Standplätze und die acht Durchgangsplätze sind planungsrechtlich zu sichern. Auf der Grundlage der Standberichte der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende legt der kantonale Richtplan zudem fest, dass in den regionalen Richtplänen der Regionen Glattal, Winterthur und Umgebung, Unterland und Zürich zusätzlich fünf Durchgangsplätze und in der Region Oberland ein Standplatz zu bezeichnen sind. Insgesamt wird somit im Kanton Zürich die Schaffung von fünf Standplätzen und 13 Durchgangsplätzen angestrebt.

28 Vgl. beispielsweise ARE, Prüfungsbericht Richtplan Kanton Appenzell Ausserrhodan Nachführung 2015, Bern 21.09.2018, S. 20; ARE, Prüfungsbericht Richtplan Kanton Schwyz, Richtplananpassung Regionen Höfe, March und 1. Teil Rigi-Mythen, Bern 10.12.2008, S. 9.

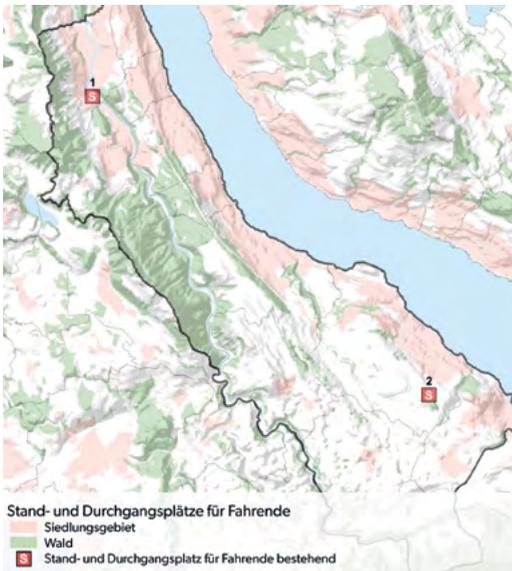
29 So zum Beispiel: Richtplan des Kantons Schaffhausen, Erlass durch den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen am 5. März 2013 und 26. April 2014; Genehmigung durch den Kantonsrat des Kantons Schaffhausen am 8. September 2014; Genehmigung durch den Bundesrat am 21. Oktober 2015, Kapitel 2-2-4, S. 106.

Die Aufgabe, neue Standorte zu finden, ist eine Gemeinschaftsaufgabe zwischen dem Kanton, den elf Regionen (Planungsregionen, die als Zweckverbände von Gemeinden organisiert sind) und den Gemeinden. Der Kanton unterstützt die Regionen und Gemeinden insbesondere bei der Suche nach verfügbaren Bundes- und Kantonsgrundstücken. Im Konzept wird festgehalten, dass Projekte nur mit Zustimmung der jeweiligen Gemeinde vorangetrieben werden. Inwiefern der Kanton Zürich mit dieser mehrstufigen Aufgabenteilung neue Plätze zeitnah realisieren kann, wird sich zeigen.³⁰

Der Richtplan legt aber auch die Rollenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden fest: Der Kanton erstellt die Stand- und Durchgangsplätze und kommt für die Kosten auf. Die Gemeinden betreiben diese und sind für einen kostendeckenden Betrieb der Plätze verantwortlich. Allfällige Betriebskostendefizite übernimmt der Kanton.

Das 2017 verabschiedete **Konzept** gibt im Wesentlichen die bereits im Richtplan festgeschriebenen Vorgaben wieder, zeigt aber zusätzlich die rechtlichen Grundlagen und Begründungen für die Schaffung von Halteplätzen auf. Es sind darin auch Handlungsfelder zu finden. So soll die teilweise mangelhafte Infrastruktur der bestehenden Plätze erneuert (Wasseranschlüsse und Strom) und die Anzahl Stellplätze erweitert werden. Im Konzept macht der Regierungsrat auch Aussagen über den spontanen Halt: Er unterstreicht dessen Bedeutung und weist auf die existierenden Hilfestellungen in Form von Merkblättern und Mustermietverträgen hin.

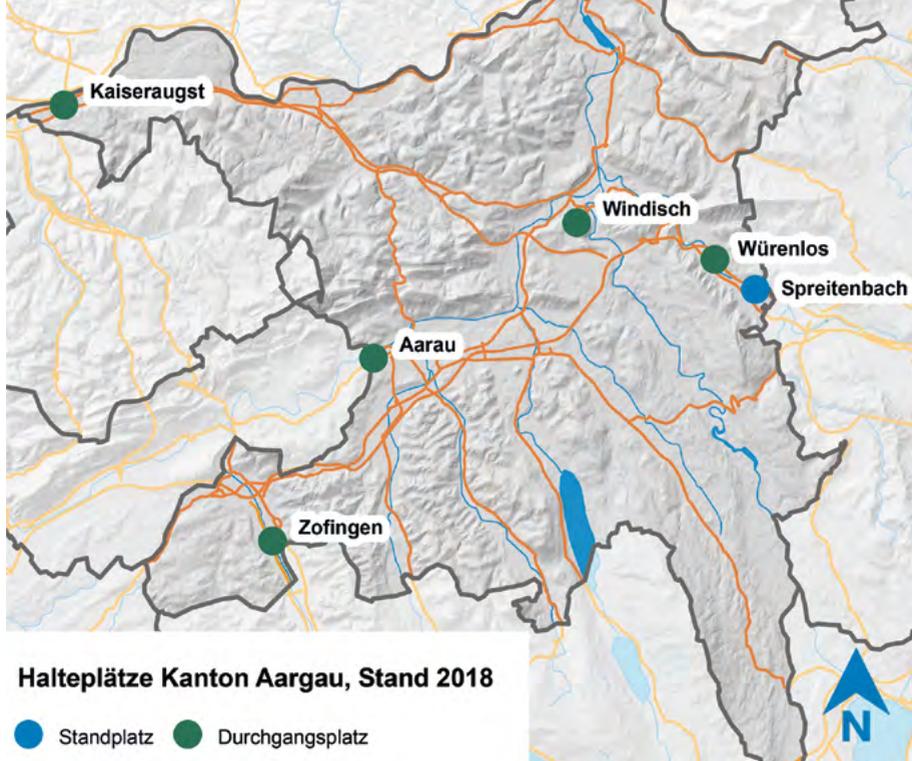
Im Rahmen der Verabschiedung des Konzepts schuf der Kanton Zürich eine Fachstelle Fahrende, die innerhalb des Amtes für Raumentwicklung in der Baudirektion angesiedelt ist. Sie ist eine wichtige Schnittstelle zwischen den kantonalen Ämtern und Behörden, den Gemeinden, dem Bund, den Fahrenden und deren Organisationen, den Medien wie auch den interessierten Bevölkerungskreisen. Zudem wirkt sie als Beratungs- und Anlaufstelle für Regionen und Gemeinden.



Regionaler Richtplan Zimmerberg, Festsetzung mit Beschluss des Regierungsrates vom 9. Januar 2018 (RRB Nr. 11 / 2018). Auf der Karte ist oben der Standplatz in Adliswil ZH, unten rechts der Durchgangsplatz in Wädenswil ZH zu sehen.

Quelle: Zürcher Planungsgruppe Zimmerberg

³⁰ Für dieses Fallbeispiel ist ein Gespräch mit Christian Werlen (Fachstelle Fahrende und Gebietsbetreuer Richt-/Nutzungsplanung; Kanton Zürich) geführt worden.



Halteplätze Kanton Aargau, Stand 2018

● Standplatz ● Durchgangszplatz

Die räumliche Verteilung der fünf Durchgangszplätze – einer davon mit einer Teilnutzung als Transitplatz – und des ganzjährigen Standplatzes. Im Winter wird der Platz Aarau als Standplatz betrieben.

Quelle: Fachstelle Fahrende, Kanton Aargau, Kanton Aargau, swisstopo, Teleatlas

6.4 Kantonale Konzepte

Den Kantonen steht es frei, Konzepte zu erarbeiten, sei es als Grundlage für die Richtplanung oder als Instrument zur Umsetzung der Richtplaninhalte. Zum Thema Fahrende haben die Kantone Aargau, Bern, Schwyz, St. Gallen und Zürich ein Konzept erarbeitet. Im Kanton Wallis ist ein Konzept in Erarbeitung. Das Aargauer Konzept beinhaltet etwa die Kriterien und Anforderungen an die verschiedenen Halteplätze und listet auf, wie die Aufgaben auf den Kanton und die Gemeinden verteilt werden.³¹

6.5 Kantonale Nutzungspläne

Einige Kantone können anstelle der Gemeinden (Ziff. 7.1) Nutzungspläne erlassen. Der kantonale Sondernutzungsplan dient regelmässig der Verwirklichung öffentlicher oder im öffentlichen Interesse liegender Bauten und Anlagen, die nicht nur von kommunalem Interesse sind. Der Kanton Aargau hat beispielsweise in der Gemeinde Kaiseraugst den Durchgangszplatz Augsterstich mit einem kantonalen Nutzungsplan gesichert.³²

31 Kanton Aargau, Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Konzept Fahrende Kanton Aargau, Aarau 2007.

32 Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende (Hrsg.), Standbericht 2015, Datenbank Plätze. Sowie: STRAUMANN ANNEMARIE, Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma gesucht, in: VLP-ASPAN, INFORAUM 3/2016 S. 4 ff.



Der Kanton Aargau erstellt und finanziert die im Richtplan bezeichneten Stand- und Durchgangsplätze. Dazu gehören einfache Infrastrukturen wie dieser Wasseranschluss. Foto: A. Straumann, EspaceSuisse

6.6 Aargau: Einiges wurde erreicht

Im Kanton Aargau gibt es sechs raumplanerisch gesicherte Halteplätze, ein Konzept, Richtplanbeschlüsse, eine Fachstelle Fahrende und eine starke Grundlage für den spontanen Halt.

Eine ursprünglich angedachte Pflicht für die Gemeinden, Halteplätze zu schaffen, wurde verworfen. Bei der Bereitstellung von Halteplätzen folgt der Kanton Aargau dem Grundsatz, mit den Gemeinden wie bei anderen raumplanerischen Vorhaben zusammenzuarbeiten und gemeinsame Lösungen zu entwickeln. Bereits

2007 wurde ein Konzept Fahrende verabschiedet, ein Kredit von 2,1 Millionen Franken für Plätze zugunsten von Schweizer Fahrenden gesprochen und eine kantonale Fachstelle ins Leben gerufen.

6.6.1 Tätigkeit der Fachstelle

Die Fachstelle Fahrende wurde bei der kantonalen Abteilung Raumentwicklung angesiedelt, da die Standortsuche vornehmlich eine raumplanerische Aufgabe ist. Die Fachstelle dient als Anlauf- und Koordinationsstelle bei der Suche nach neuen Plätzen, bei deren Evaluation und

Zonierung oder bei deren Sanierungen. Sie berät Gemeinden, Fahrende und Private nach Bedarf.

Wie in anderen Kantonen sind die Gemeinden für den Betrieb der Plätze zuständig. Die Fachstelle betreut die Betreiber der Plätze in den Gemeinden und organisiert jährliche Treffen für einen Erfahrungsaustausch. Sie ist Anlaufstelle der Standortgemeinden, wenn Sozialhilfekosten und Betriebsdefizite anfallen. Solche Kosten sowie Realisierungs- und Sanierungskosten übernimmt der Kanton vollumfänglich.

Fragen zur fahrenden Lebensweise betreffen aber nicht nur die Raumplanung. Deshalb – und um spezifische Fragen rasch beantworten zu können – wird die Fachstelle von einem Netzwerk unterstützt, nämlich von einer kantonalen Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Bereiche Bildung, Soziales, Wirtschaft und Sicherheit. Die Fachstelle ist die erste Ansprechstelle für die Medien und verantwortet auch die Öffentlichkeitsarbeit. Ebenso unterstützt sie in Konfliktfällen, zieht Mediatorinnen und Mediatoren bei oder koordiniert bei Fragen rund um den spontanen Halt.

6.6.2 Spontaner Halt

Im Richtplan sind nicht nur Grundsätze zu den offiziellen Halteplätzen zu finden, sondern auch zum Spontanhalt. Dieses zeitlich beschränkte Halten auf Privatland – oft in der Landwirtschaftszone – sei soweit wie möglich von den Behörden zu tolerieren, weil es eine zentrale Ergänzung zu den offiziellen Plätzen darstelle, so der Richtplaneintrag.

Der Kanton hat deshalb zusammen mit dem Bauernverband Aargau in Anlehnung an die vom Kanton Zürich geleisteten Vorarbeiten ein Merkblatt herausgegeben. Es enthält grundlegende Informationen zum Spontanhalt, aus-

serdem wird es durch einen Mustermietvertrag ergänzt.

6.6.3 Solide normative Grundlage

Sicherlich war der Handlungsdruck hoch, im Kanton Aargau reguläre Haltemöglichkeiten zu schaffen und damit irregulären und oft konfliktträchtigen Landnahmen vorzubeugen. Eine Vorbedingung für die Realisierung von Halteplätzen bildeten aber auch die kantonalen normativen Grundlagen. So ist bereits in der Verfassung des Kantons Aargau vom 25.06.1980 (§ 48 KV/AG, SAR 110.000) festgehalten, dass der Kanton mit den Gemeinden zusammen «geeignete Örtlichkeiten für den befristeten Aufenthalt» zur Verfügung stellen kann.

Obwohl es im Kanton Aargau schon einige offizielle Halteplätze gibt, besteht Bedarf nach einem zusätzlichen Stand- und zwei Durchgangsplätzen.³³

33 Für dieses Fallbeispiel ist ein Gespräch mit Christoph Bürgi (Projektleiter Fachstelle Fahrende, Kanton Aargau) geführt worden.

6.7 Der Kanton Bern übernimmt Verantwortung

Im Hauptstadtkanton bewegt sich etwas zugunsten der Fahrenden. Der politische Wille zeigt sich in den konzeptionellen Grundlagen und in parlamentarischen Entscheiden. Mit dem Planungsinstrument «Kantonale Überbauungsordnung» (KueO) bringt der Kanton in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Sache vorwärts. Der Weg zur Lösung bleibt trotzdem steinig.

Am 24. April 2014, kurz vor Beginn der Berner Frühjahrsmesse BEA, besetzten schweizerische Fahrende die Allmend in Bern. Die Besetzung und die anschliessende polizeiliche Räumung scheinen rückblickend bei der Suche nach Halteplätzen ein entscheidender Beschleuniger gewesen zu sein: Unmittelbar nach der Räumung beschloss der Regierungsrat, unter Einbezug der Standortgemeinden, bis zu fünf neue Stand- und Durchgangsplätze und bis zu zwei Transitplätze zu schaffen. Zeitgleich mit der Besetzung in Bern kam es übrigens auch in Nidau bei Biel/Bienne zu Besetzungen. Und überhaupt waren und sind im Raum Seeland immer wieder unbewilligte Landnahmen festzustellen.

Im Kontext dieser öffentlichkeitswirksamen Ereignisse machte der Kanton vorwärts. So verabschiedete das Kantonsparlament 2016 einen Rahmenkredit in der Höhe von 2,655 Millionen Franken für die Planung und Realisierung von Plätzen. Die konzeptionellen Grundlagen gehen aber auf frühere Entscheide zurück: 2010 fand das Thema, namentlich das Vorgehen bei der Suche nach Plätzen, erstmals Eingang in den Richtplan – sechs Jahre später erfolgte die Aktualisierung. 2011 entstand das Konzept «Stand- und Durchgangs- und Transitplätze für Fahrende im Kanton Bern» und 2013 das «Standortkonzept für Fahrende im Kanton Bern». Grundlage für das Standortkonzept war eine

von einem Planungsbüro durchgeführte Standortevaluation.

6.7.1 Suche potenzieller Halteplätze

In Gesprächen während der Protestaktion zeigte sich, dass der Mangel an Halteplätzen akut ist. Daher sind vier provisorische Durchgangsplätze geschaffen worden. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) sieht die Einrichtung solcher temporärer Plätze vor dem Hintergrund der gemachten Erfahrungen jedoch kritisch und lediglich als Übergangslösungen – nicht als dauerhafte Strategie. Die Suche, die Realisierung und der Betrieb sind aufwändig. Zudem wurde politisch mehrfach bestätigt, dass raumplanerisch gesicherte Plätze das Ziel sind.

Nach den Protestaktionen 2014 führte der Kanton erneut eine umfassende Standortevaluation durch. Man berücksichtigte dabei rund 4'500 Parzellen im Kantoneigentum sowie zusätzlich einzelne Grundstücke des Bundes, der Gemeinden oder von Privatpersonen.

Mittels einer GIS-Analyse wurden die Parzellen auf ihre Eignung hin überprüft und qualitativ bewertet. Es fanden Gespräche mit Kantons- und Bundesämtern statt, die die Flächen nutzen. Vertreterinnen und Vertreter des Kantons besichtigten die potenziellen Standorte und führten Gespräche mit den jeweiligen Gemeinden. Ein wichtiges Kriterium für die Auswahl war die Fläche: Für Stand- oder Durchgangsplätze müssen mehr als 1000 m² und für Transitplätze mindestens 3000 m² zur Verfügung stehen. Eine Hangneigung von mehr als 5 Prozent ist ebenso ungeeignet wie dezentrale Lagen, Grundstücke in Schutzzonen oder eine schlechte Verkehrerschliessung. Selbstverständlich waren auch der Zonentyp oder sensible Nachbarschaften zu beachten. Ausserdem sollte ein Platz möglichst siedlungsnah liegen.

6.7.2 Raumplanerische Instrumente

Inzwischen sind im kantonalen Richtplan die bestehenden und neu zu realisierenden Halteplätze festgehalten. Es sind dies insbesondere der Winterstandplatz Lochmatte in Erlach, der Stand- und Durchgangsplatz Froumholz in Muri b. Bern sowie der Durchgangsplatz Waldäcker in Herzogenbuchsee.

Derzeit plant der Kanton die drei oben genannten Halteplätze mit kantonalen Überbauungsordnungen (KUeO) und macht damit gute Erfahrungen. Das Instrument der KUeO ist im Bernischen Baugesetz (BauG/BE) verankert. Die zuständige Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion kann zur Wahrung kantonalen oder gefährdeter regionaler Interessen Zonen für öffentliche Nutzungen festlegen. Neben Sport- und Freizeitanlagen, Grünzonen oder Schutzgebieten sind namentlich auch Halteplätze für Fahrende im Gesetz erwähnt (Art. 102 Abs. 1 e BauG/BE vom 9. Juni 1985, BSG 721.0)

Aber auch Gemeinden können in ihrer Ortsplanung Zonen für Fahrende vorsehen und zu diesem Zweck Überbauungsordnungen erstellen. In der Regel schaffen sie dafür Zonen für öffentliche Nutzung (ZÖN).

6.7.3 Kantonale Verantwortung entlastet Gemeinde

Der Kanton scheint das Instrument der KUeO mit Fingerspitzengefühl anzuwenden, so dass es nicht etwa zur einseitigen Stärkung des Kantons, sondern zur Entlastung der jeweiligen Gemeinde kommt: So sucht das zuständige AGR im Rahmen einer KUeO den ständigen Austausch mit der zukünftigen Standortgemeinde des Halteplatzes. Eine Begleitgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinde, des Kantons, der Fahrenden und des für das Projekt zuständigen Planungsbüros begleitet die Arbeiten. Die

Bevölkerung und insbesondere die Nachbarschaft werden zu Informationsveranstaltungen eingeladen und haben die Möglichkeit, bei der öffentlichen Auflage mitzuwirken. Dieses Vorgehen macht deutlich, dass die Partizipation von Bevölkerung und Gemeinde gewährleistet ist, obschon diese Platzentscheide nicht vor eine Gemeindeversammlung kommen.

Auch die Rollenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist klar geregelt: Der Kanton kommt für die gesamten Planungskosten auf. Ebenso übernimmt er die Baukosten. Die Gemeinde hingegen tritt als Bauherrin auf, erlässt in Anlehnung an eine kantonale Mustervorlage die Platzordnung und betreibt den Platz. Auf der Grundlage des kantonalen Kulturförderungsgesetzes (Art. 30) übernimmt der Kanton bei den drei neuen Halteplätzen höchstens 80 % allfälliger Betriebsdefizite.

Die kantonale Koordination bei der Schaffung und dem Betrieb der Plätze scheint auch ohne Fachstelle zu funktionieren: Die beteiligten kantonalen Ämter, die Standortgemeinden, eine Vertretung der Statthalterinnen und Statthalter, des Verbands Bernischer Gemeinden, der Bernischen Ortspolizeivereinigung sowie Vertretungen von Fahrendenorganisationen sind in einer Arbeitsgruppe zusammengeschlossen.

6.7.4 Transitplätze

Bei der Schaffung eines grossen Transitplatzes für ausländische Fahrende bekundet der Kanton mehr Anlaufschwierigkeiten, obwohl es grundsätzlich nicht am politischen Willen fehlt. Im Kantonsparlament scheiderte zeitgleich mit der Zustimmung zum Rahmenkredit für Plätze für Schweizer Fahrende das über 9 Millionen Franken teure Projekt für einen Transitplatz in Meinisberg. Das Kantonsparlament forderte eine günstigere Alternative. Deshalb laufen derzeit Arbeiten für einen Transitplatz auf einem

Grundstück des ASTRA in Wileroltigen (Stand Ende 2018). Obwohl der Platz ausschliesslich über die Autobahn erschlossen wäre und das Dorf Wileroltigen in deutlicher Distanz auf der anderen Seite der Autobahn liegt, leistet die Bevölkerung heftigen Widerstand. Die Gemeinde ist auch nicht bereit, den Transitplatz zu betreiben. Es ist deswegen vorgesehen, dass der Kanton die Verantwortung für den Betrieb übernehmen wird.

Gleichzeitig gibt es auch Beispiele von Gemeinden, die freiwillig Hand bieten. So hat die Gemeinde Brügg bei Biel/Bienne im Frühjahr 2018 als Übergangsnutzung einen Platz für ausländische Fahrende eröffnet und betreibt diesen auch eigenverantwortlich. Der provisorische Betrieb ist allerdings auf zwei Jahre befristet.

6.7.5 Plätze sind eine Verbundaufgabe

Bei den Plätzen für Schweizer Fahrende gibt es eine klare Rollenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, die zugunsten der Gemeinden ausfällt: Der Kanton übernimmt den Grossteil der Kosten und koordiniert mit einer Begleitgruppe das Vorgehen. Die Gemeinde führt das Tagesgeschäft auf dem Platz. Das ist auch sinnvoll: Damit trägt die Gemeinde Verantwortung und hat die Möglichkeit, Einfluss auszuüben. Dies ist eine gute Voraussetzung für das Zusammenleben von fahrender und sesshafter Bevölkerung. Nicht zuletzt ist man auf Kantons-ebene bereit, Verantwortung für die Schaffung grosser Transitplätze für ausländische Fahrende zu übernehmen. Ein stärkeres Engagement des Bundes wäre aus Sicht des Kantons Bern aber wünschenswert.³⁴

34 Für dieses Fallbeispiel sind Gespräche mit Katharina Dobler (Vorsteherin Abteilung Kantonsplanung, Kanton Bern) sowie mit ihren Mitarbeitenden Christine Stinemann und Florian Meier geführt worden.

7 Rolle der Gemeinden

7.1 Kommunale Nutzungspläne

Die Gemeinden spielen in der Raumplanung eine zentrale Rolle. Sie erlassen die kommunalen Nutzungspläne, in denen sie die kantonalen und eidgenössischen Vorgaben konkretisieren. Der Nutzungsplan legt die zulässige Nutzung des Bodens für alle und damit auch für die Grundeigentümer verbindlich fest. Zweck und Ausmass der Bodennutzung werden für ein bestimmtes Gebiet parzellenscharf definiert und jedes Grundstück wird einer bestimmten Nutzungszone zugewiesen. Der Nutzungsplan besteht in der Regel aus einem kartografischen Plan und Bau- und Nutzungsvorschriften (Bau- und Nutzungsordnung). Zu berücksichtigen sind bei den nutzungsplanerischen Festlegungen die Interessen der Bevölkerung und damit auch diejenigen der Jenischen, Sinti und Roma, aber auch die Interessen von Wirtschaft und Umwelt (vgl. Kapitel 4).³⁵

Kantonale Behörden genehmigen die kommunalen Nutzungspläne (Art. 26 RPG) und achten dabei darauf, dass der Nutzungsplan mit dem übergeordneten Recht und den Anordnungen des Richtplans übereinstimmt.

7.2 Arten von Nutzungsplänen

Es werden zwei Arten von Nutzungsplänen unterschieden: Rahmen- und Sondernutzungspläne.

- Rahmennutzungspläne sind flächendeckende Pläne; sie werden auch Zonenpläne genannt. Zusammen mit dem Baureglement bestimmen sie für das ganze Gemeindegebiet die zulässige Nutzung des Bodens. Der Rahmennutzungsplan gibt also Antwort auf

die Frage, wo der Boden wie genutzt werden darf (Art und Ausmass der Nutzung). Gestützt auf kantonales Recht werden die Bauzonen weiter unterteilt in Wohnzonen, Gewerbe-, Industrie- oder Arbeitszonen, Kernzonen, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen sowie Mischformen wie Wohn- und Gewerbezone oder Zonen für Fahrende. Mit diesen Unterarten können die Nutzungs- und Bauvoraussetzungen enger umschrieben und konkreten Bedürfnissen angepasst werden. Die Zonenarten werden ergänzt mit Bestimmungen zur baulichen Dichte (mittels Geschossflächen-, Ausnutzungs-, Baumassen- sowie Überbauungs- oder Grünflächenziffern) und zur Anordnung und Gestaltung (Gebäudehöhe, Geschosszahl, Abstände, Gestaltung oder Störintensität, beispielsweise Lärmempfindlichkeitsstufen).

- Sondernutzungspläne hingegen gestalten die in Rahmennutzungsplänen enthaltene Grundordnung näher aus, verfeinern diese oder schaffen davon abweichende Regelungen. Bezeichnungen und Inhalte von Sondernutzungsplänen ändern von Kanton zu Kanton.

7.3 Halteplätze für Fahrende

Stand- und Durchgangsplätze finden sich heute in den verschiedensten Zonenarten, beispielsweise in Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, in Wohn-, Arbeits- und Mischzonen, aber auch in Erholungs- und ähnlichen Zonen. Stand- und Durchgangsplätze gehören grundsätzlich

³⁵ TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Art. 3 N 64.

in die Bauzone (Art. 15 RPG). Industriezonen oder Standorte an Hauptverkehrsachsen dürften wegen der Lärmbelastung für Standplätze kaum in Frage kommen, für Durchgangsplätze jedoch schon.³⁶

Einzelne Gemeinden und Städte haben eigentliche Zonen für Fahrende ausgeschieden, so Würenlos im Kanton Aargau. In der Bau und Nutzungsordnung (BNO) hält die Gemeinde fest³⁷, dass die Spezialzone Fahrenden mit mobilen Wohneinheiten vorbehalten ist (§ 32a). Zudem ist vorgesehen, dass diese höchstens einen Monat verweilen. Längere Aufenthalte können vom Gemeinderat bewilligt werden. Weitere Spezialzonen bestehen in der Stadt Bern (siehe Ziff. 7.4), in Liestal BL und Uznach SG.³⁸

In mehreren Kantonen befinden sich Halteplätze in Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen. Zusammen mit Platzordnungen wie in Buchs SG sind in diesen Zonen Lösungen möglich, die das Interesse der Standortgemeinde, der Jenischen, Sinti und Roma sowie der Nachbarn berücksichtigen.

Liegen Halteplätze nicht in für sie vorgesehenen Spezialzonen oder bestehen keine Sonderbauvorschriften, ist die Gefahr gross, dass die Flächen früher oder später anderweitig genutzt werden. So können Halteplätze in Wohn- oder Mischzonen durch ertragsreichere Nutzungen verdrängt werden (Verdichtung). Standorte in Arbeitszonen sind durch expandierende Unternehmen gefährdet, und Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen dienen oft auch anderen öffentlichen Nutzungen wie Festanlässen oder Zirkusveranstaltungen, womit sie nicht ganzjährig der fahrenden Bevölkerung zur Verfügung stehen.

In Wohn-, Arbeits-, Misch- und anderen Zonen ist zu prüfen, ob Halteplätze zonenkonform sind. Sind sie es nicht, sind allenfalls Ausnahmen

(Art. 23 RPG) denkbar. Bei Haltplätzen in diesen Zonen handelt es sich oft auch um Zwischenutzungen. Einzelne Kantone oder Gemeinden kennen für solche temporären Nutzungen besondere Ausnahmenvorschriften oder sehen Erleichterungen vor. So zum Beispiel die Stadt Luzern. Sie lässt zeitlich begrenzte Zwischenutzungen in allen Zonen grosszügig zu. Die städtischen Bestimmungen bieten einen grösseren Spielraum als das kantonale Recht.³⁹

7.4 Vorbildlicher Standplatz Bern-Buech

Lange lebten die Fahrenden in der Stadt Bern an unwirtschaftlichen Orten auf Zusehen hin, bis schliesslich der Standplatz Bern-Buech entstand. Nicht nur die raumplanerische Sicherung des Platzes ist vorbildlich, sondern auch die Einrichtung und die Eckpunkte für den Betrieb.⁴⁰

Ein Blick in die Geschichte zeigt: In den 1950er Jahren lebten Fahrende in der Stadt Bern in Wohnwagen verstreut an verschiedenen Standorten.⁴¹ Auf der Grossen Allmend befand sich

36 Urteil BGER 1C_704/2013, 1C_742/2013 vom 17.09.2014, Zürich ZH, in US EspaceSuisse Nr. 4679.

37 Gemeinde Würenlos, Bau- und Nutzungsordnung (BNO) vom 26. Oktober 2000.

38 Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende (Hrsg.), Standbericht 2015, Datenbank Plätze.

39 Es wird Aufgabe der Gerichte sein, zu entscheiden, in welchem Verhältnis die teilweise widersprüchlichen Regelungen zueinander stehen. Vgl. JEANNERAT ELOI, Zwischenutzung, Regulierungsdichte – Hindernis für temporäre Nutzungen, in: VLP-ASPAN, INFORAUM 1/2018 S. 12 ff.

40 Für diese Fallbeispiel führte Simon Röthlisberger Gespräche mit David Kieffer (wissenschaftlicher Mitarbeiter des Sozialamts, Stadt Bern) und mit Philippe Müller (Immobilienbewirtschafter, Stadt Bern).

41 Vgl. DIREKTION FÜR BILDUNG, SOZIALES UND SPORT DER STADT BERN (Hrsg.), 20 Jahre Standplatz für Jenische, Sinti und Roma in Bern-Buech, Erfolge, Herausforderungen und Entwicklungen, Bern, September 2018.



Dichte wagenburgförmige Anordnung der Bauten auf dem Standplatz Bern-Buech. Das begrünte Flachdach am Ende der Wagenburg ist das Gemeinschaftsgebäude mit Aufenthaltsraum und Waschküche.

Foto: Stadt Bern, Direktion für Bildung Soziales und Sport

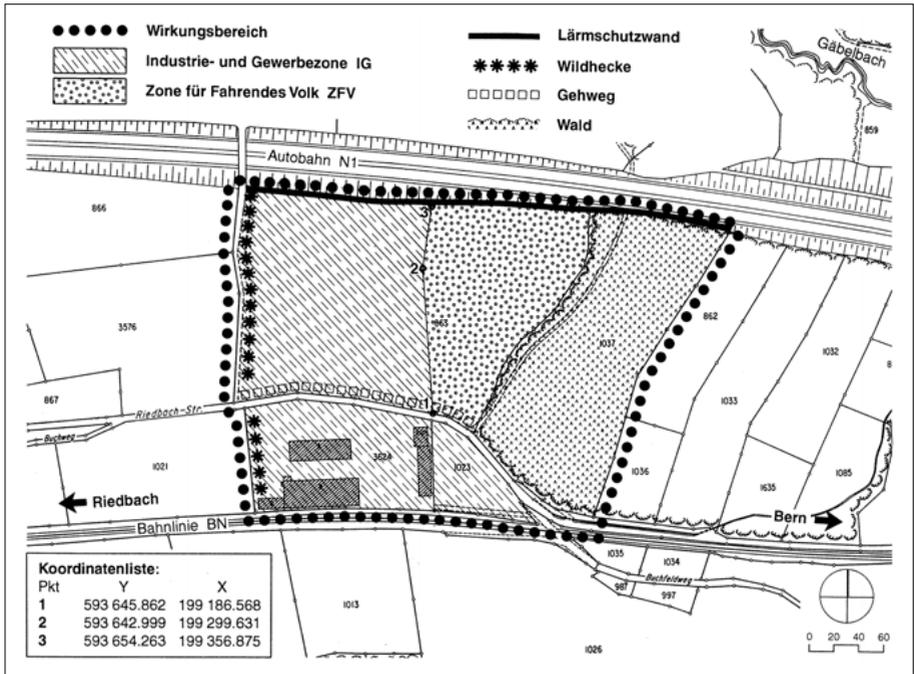
der Hauptstandort. Als 1953 das Messegelände ausgebaut wurde, zogen die Fahrenden an die nahe liegende Bolligenstrasse. Doch schon bald mussten sie weiterziehen, da auf dem Gelände ein Gewerbebau entstand.

Die Stadtregierung suchte nach einem Ersatzstandort, der wegen der Schulkinder nicht zu abgelegen sein sollte. Im Weissensteinquartier wurde man fündig. Widerstand gegen das Vorhaben gab es von der Quartierbevölkerung und vom Wildschutzverein Könizbergwald. Zudem wollten die Berner Verkehrsbetriebe ihre Parzelle zuerst nicht zur Verfügung stellen. Doch der Gemeinderat bewies Rückgrat und setzte den Platz durch.

Mitte der 1970er Jahren wollte die Stadt das Gelände jedoch als Werkhof nutzen und man wies den Fahrenden ein Areal an der Murtenstrasse zu. Es lag aber ungünstig zwischen Autobahnviadukt, Zentralwäscherei und Öltanks. In der Folge hatten die Nutzerinnen und Nutzer unter hohen Schadstoff-Emissionen und der Lärmbelastung zu leiden. Der Gemeinderat erkannte den Handlungsbedarf und machte sich erneut auf die Suche nach einem Standort.

7.4.1 Definitiver Standort

1989 scheiterte das erste Verlegungsprojekt. Auf dem vorgesehenen Platz nahe der Autobahn trat Deponiegas aus, weil die Parzelle



Nutzungszoneplan Bern-Buech: Der Standplatz liegt zwischen der Autobahn, einem Waldstück und Gewerbebetrieben. Plan: Stadtplanungsamt Bern

auf einer ehemaligen Kehrichtgrube lag. Nun rückte der schon 1981 geprüfte und nicht weiterverfolgte Standort in Bern-Buech wieder in den Vordergrund. Das Grundstück befand sich in der Landwirtschaftszone und war im Besitz von Privaten.

Der Gemeinderat erarbeitete deshalb eine Vorlage zur Umzonung. Der Platz Bern-Buech fand zuerst im Stadtparlament und anschliessend in der Volksabstimmung 1997 eine Mehrheit. Ein Jahr später wurde der neue, 15'000 m² grosse Standplatz eröffnet, auf dem heute rund 120 Jernische und Sinti leben.

7.4.2 Umzonung: Vorgehen und Instrumente

Für die Umzonung wählte die Stadt Bern folgendes Vorgehen: Sie wandelte den für den Standplatz benötigten Teil der Parzelle in eine «Zone für das Fahrende Volk ZFV» und die in Privatbesitz verbleibende Landwirtschaftsfläche in eine Industrie- und Gewerbezone um. Deshalb wurde ein Zonenplan Buech als kommunaler Nutzungsplan geschaffen und im üblichen Baubewilligungsverfahren nach Art. 58 ff. Baugesetz (BauG/BE) erlassen. Im Nutzungszoneplan wird unter anderem die Umgebungsgestaltung geregelt, aber auch der Lärmschutz: Da das Are-

Art.1

Wirkungsbereich

Die Zonenvorschriften gelten für das im Zonenplan umrandete Gebiet.

Art.2

Stellung zur Grundordnung und Aufhebung geltenden Rechts

- ¹ Die Zonenvorschriften gehen der baurechtlichen Grundordnung der Stadt Bern (Nutzungszonen- und Bauklassenplan mit zugehörigen Vorschriften, Bauordnung) vor. Ergänzend gelten die Vorschriften der Grundordnung.
- ² Die Zoneneinteilung nach Nutzungszonenplan vom 8. 6. 75 ist aufgehoben.

Art.3

Industrie- und Gewerbezone IG

Der Industrie- und Gewerbezone wird die Bauklasse 3 zugeordnet.

Art.4

Zone für das Fahrende Volk ZFV

- ¹ In der Zone für das Fahrende Volk ZFV sind Bauten und Anlagen, welche Angehörigen des Fahrenden Volks zum Aufenthalt dienen, insbesondere Standplätze und Gästeplätze, Gebäude mit Gemeinschafts- und Nebenanlagen sowie Abstellplätze für Autos und Zweiradfahrzeuge zugelassen.
- ² Die zulässige Gebäudehöhe beträgt 5 m.

Art.5

Lärmempfindlichkeitsstufen und Lärmschutz

- ¹ Der Industrie- und Gewerbezone IG (Art. 3) wird die Empfindlichkeitsstufe IV zugeordnet.
- ² Der ZFV (Art. 4) wird die Empfindlichkeitsstufe III zugeordnet.
- ³ Mit dem Erlass dieses Zonenplans und mit der Genehmigung einer Lärmschutzwand durch das Bundesamt für Strassenbau ist die Baubewilligung zu deren Erstellung entlang der N1 gemäss Zonenplan erteilt. Ihre maximale Höhe beträgt 4 m.
- ⁴ Die Einwohnergemeinde Bern ist berechtigt, die Lärmschutzwand zu erstellen.
- ⁵ Das Ausführungsprojekt ist dem kantonalen Tiefbauamt zur Genehmigung vorzulegen. Dieses ist zuständig für die Aufsicht über die Bauarbeiten und die Abnahme des Bauwerks.

Art.6

Umgebungsgestaltung und Dachbegrünung

- ¹ An den im Zonenplan bezeichneten Stellen sind bei Überbauung des Grundstücks Wildhecken zu pflanzen. Die Wildhecken sind geschützt; der Charakter der Wildhecken soll nicht verändert werden.
- ² An der im Zonenplan bezeichneter Stelle ist bei Überbauung des Grundstücks ein Gehweg zu erstellen.
- ³ Flachdächer von Hauptgebäuden und Garagen sind mindestens extensiv zu begrünen.

al der Empfindlichkeitsstufe III zugewiesen wurde, erstellte man zur Autobahn hin einen hohen Erdwall. Zentral ist jedoch die «Zone für Fahrende ZFV» in Artikel 4: Sie ermöglicht Bauten und Anlagen der Fahrenden sowie Gemeinschaftsgebäude bis zu einer Höhe von 5 m.

7.4.3 Einrichtung und Betrieb

Die Stadt Bern ist Eigentümerin des Standplatzes. Die 37 mit Wasser- und Abwasser sowie Elektrizitätsanschlüssen ausgestatteten Parzellen werden gegen eine Miete von 20 Franken pro Quadratmeter im Jahr vermietet. Die Fahrnisbauten – z. B. in Form von Containern oder Fertigchalets – wurden grösstenteils von den Bewohnenden selbst erstellt und befinden sich in deren Eigentum.

Die Bewohnerinnen und Bewohner sind in einem Komitee zusammengeschlossen. Dieses bildet das Bindeglied zwischen der Verwaltung und dem Standplatz und vertritt die Interessen der Platzbewohnenden. Bei der Vergabe von freien Parzellen hat das Komitee ein Vorschlagsrecht. Der Schlussscheid über die Vergabe liegt aber bei der Stadt.

Bestandteil der Mietverträge ist die Platzordnung. Sie definiert die Rechte und Pflichten der Bewohnenden, stärkt die Selbstverwaltung und bildet den Rahmen für das Zusammenleben. Gleichzeitig ist die Platzordnung ein wichtiges Dokument für die Zusammenarbeit zwischen den Bewohnenden und der Stadtverwaltung. Abmachungen über den Schulbesuch der Kinder sind in einer separaten Vereinbarung festgehalten. Bei der Erarbeitung dieser Dokumente wurden das Komitee, die Radgenossenschaft der Landstrasse als Dachverband der Jenischen und Sinti sowie die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende miteinbezogen.

Eine städtische Koordinationsgruppe bringt die in den Betrieb involvierten Ämter der Stadtverwaltung zusammen. Darin sind neben der Liegenschaftsverwaltung, dem Sozial- und dem Schulamt auch die Kantonspolizei sowie eine von der Stadt Bern mandatierte Stiftung für soziale Fragen vertreten. Es finden regelmässig Treffen zwischen den Behörden und dem Komitee statt. Zudem verfasste die Stadt 2016 eine Strategie zur Weiterentwicklung des Standplatzes.

7.4.4 Bilanz

Die Geschichte der Fahrenden in der Stadt Bern zeigt: Provisorien, Zwischennutzungen und Übergangslösungen sind keine neuen Phänomene, sondern seit Langem praktizierte Strategien gegen den Platzmangel. Nicht nur Kantone, sondern auch einzelne Gemeinden können Plätze initiieren und realisieren.

Mit der Umzonung eines Teils des ursprünglichen Grundstücks in die Gewerbe- und Industriezone schaffte man sowohl für die privaten Eigentümerinnen und Eigentümer als auch für die Stadt Mehrwerte: Für Erstere führten diese zur Wertsteigerung ihres verbleibenden Grundstücks, während die Stadt Bern mit der Industriezone mehr Raum für zukünftige Arbeitsplätze erhalten hat.

Die Erfahrungen der Stadt Bern machen auch deutlich: Bei der Schaffung eines Standplatzes ist es sinnvoll, gemeinsam mit den Nutzerinnen und Nutzern klare Regeln für den Platzbetrieb und das Zusammenleben zu definieren. Ebenso sind Strukturen für den Austausch der verschiedenen Anspruchsgruppen aufzubauen.

7.5 Basel-Stadt: Von der Zwischen- nutzung zum dauerhaften Platz

Fahrende machten mit einer Besetzung im Frühjahr 2015 am Basler Hafen auf ihre Situation aufmerksam. Inzwischen verfügt Basel über einen raumplanerisch gesicherten und ganzjährig geöffneten Platz. Bis es soweit war, ermöglichte die Stadt Übergangslösungen.⁴²

Ein Wendepunkt in der Halteplatzpolitik von Basel-Stadt war die Besetzung eines Platzes im Kleinbasler Hafen durch Fahrende. Die Stadt hatte die Zwischennutzung des ehemaligen Esso-Areals einem Verein übertragen, um die Brache zu beleben. Dies wiederum führte zu Konflikten zwischen den zugelassenen Zwischennutzern und den Fahrenden. Schlussendlich beschloss der Regierungsrat, die Besetzung zu dulden. Die Duldung fusste auf planerischen Vorgaben.

7.5.1 Richtplan: Zeitliche Vorgabe, Kontakte, Provisorien

Der damals gültige Richtplan enthielt einerseits den Eintrag, für Fahrende bis 2019 einen 2000 m² grossen, planungsrechtlich gesicherten und ganzjährig zugänglichen Standplatz zu erstellen. Andererseits machte der Richtplan die Vorgabe, provisorische Plätze zu erstellen und die Kontakte zwischen Fahrenden und «Privaten» aktiv zu fördern, beispielsweise auf Grundstücken, die für Zwischennutzungen in Frage kommen. 2015 endete die Duldung der Fahrenden im Basler Hafen. Der Kanton suchte nach einer neuen Lösung.

7.5.2 Zwischennutzung St. Johann

Innerhalb von drei Monaten gelang es der Stadt, beim Bahnhof St. Johann eine provisorische Folge-lösung zu realisieren. Auf dem Gelände sollten das künftige Naturhistorische

Museum Basel und das Staatsarchiv gebaut werden. Die als Halteplatz nutzbare Fläche betrug lediglich 750 m² und war ganzjährig geöffnet. Zwar waren jahreszeitliche Schwankungen feststellbar, aber die Auslastung betrug rund 60 bis 70 Prozent und St. Johann zählte damit zu den beliebten Plätzen. Die Bewirtschaftung des Platzes übertrug die Stadt einem Fahrenden. Die Radgenossenschaft der Landstrasse war als Dachorganisation der Jenischen und Sinti zu Beginn eingebunden. Eine Defizitgarantie mit einem Kostendach übernahm die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende.

Der Platz St. Johann liegt mitten in der Stadt. Deshalb fanden Informations- und Begegnungsanlässe für die Quartierbevölkerung statt. Vertreterinnen und Vertreter der Jenischen und Roma nahmen daran ebenso so teil wie der Regierungsratspräsident. Das Platzreglement lag auf und für allfällige Zwischenfälle erhielten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine Kontakttelefonnummer. Mit der Übergangslösung sammelte der Kanton Erfahrungen, die in die Konzeption des raumplanerisch gesicherten Platzes einfließen konnten.

7.5.3 Definitiver Platz an der Friedrich Miescher-Strasse

Bei der Suche nach einem definitiven Platz lancierte das Planungsamt departementsübergreifende Abklärungen und prüfte zahlreiche Grundstücke im Stadtgebiet und in den zwei Landgemeinden. Drei kamen in die engere Auswahl; sie wurden in einer von Externen erstellten Machbarkeitsstudie vertieft analysiert. Der Regierungsrat entschied sich für das Grundstück

42 Für dieses Fallbeispiel ist ein Gespräch mit Stéphanie Balzer (Leiterin Administration & Bewirtschaftung, Bau- und Verkehrsdepartement, Kanton Basel-Stadt;) sowie mit Olivier Wyss (Leiter Anlaufstelle Zwischennutzung, Kanton Basel-Stadt) geführt worden.



Das Gelände beim Bahnhof St. Johann diente als Übergangslösung. Das Gelände liegt mitten in Basel. Es fanden Begegnungsanlässe mit den Anwohnern statt. Foto: S. Röthlisberger, Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende

Der Platz an der Friedrich Miescher-Strasse in Basel: kaum fertig gestellt und schon voll belegt. Zehn Parzellen ordnen sich um ein Infrastrukturgebäude an. Der Platz steht Fahrenden aller Nationen offen. Foto: R. Rieder, EspaceSuisse



an der Friedrich Miescher-Strasse. Von den Verkehrshauptachsen aus ist es gut erreichbar und Wasser- sowie Stromanschlüsse waren problemlos realisierbar.

Die Parzelle liegt auf einer Fläche, die als Bau-
feld ausgewiesen ist – in einer Mischzone, in der
viergeschossige Wohn- und Gewerbebauten
möglich sind. Die zuständige Grossratskommission
regte wegen des Verlusts von Wohnpotential an,
dass nach 10 bis 15 Jahren ein Standort mit
zonenrechtlich besseren Möglichkeiten für
einen langfristigen Fahrendenplatz evaluiert
werden solle. Zudem schlug die Kommission vor,
den Betrieb und die Infrastruktur nach drei
Jahren zu überprüfen. Der Grossrat bewilligte
das Bauprojekt anschliessend im Sommer 2017.
Für das Betriebskonzept wurde ebenfalls eine
Studie in Auftrag gegeben. Vertreterinnen und
Vertreter der Jenischen, Sinti und Roma wirkten
bei der Ausgestaltung des Platzes und beim
Betriebskonzept mit. Teilweise hatten die
Mitwirkenden unterschiedliche Ansichten.

Aufgrund eines Regierungsratsbeschlusses
steht der Platz im Sommer als Durchgangs-
und im Winter als Standplatz allen Fahrenden
unabhängig von ihrer Nationalität zur Verfügung.

Für die Bewirtschaftung ist bei der kantonalen
Allmendverwaltung eine Mitarbeiterin bzw. ein
Mitarbeiter im Teilzeitpensum tätig. Diese
Person ist vor Ort präsent, pflegt den Kontakt
mit den Nutzerinnen und Nutzern und übernimmt
die kaufmännische Verwaltung. Der Platz
Friedrich Miescher-Strasse wurde im Dezember
2018 eröffnet.

7.5.4 Einbezug der Nutzerinnen und Nutzer

Die Besetzung im Basler Hafen brachte zwar
Bewegung in die Suche nach Halteplätzen, war
aber nicht der einzige Grund für die erfolgrei-

che Realisierung des neuen Platzes. Zentral war
der umfassende Richtplaneintrag sowie der
politische Wille des Regierungsrats und des
Parlaments, aber nicht zuletzt auch die
konstruktive Mitarbeit der Nutzerinnen und
Nutzer bzw. der Vertreter der Jenischen,
Sinti und Roma.

7.6 Baubewilligungen und Betriebsreglemente

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 dass 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 zwingend erfordert.

Idealerweise wird mit der Festsetzung als
Stand-, Durchgangs- oder Transitplatz eine
Rahmenbaubewilligung erteilt, die dafür
sorgt, dass sich Jenische, Sinti und Roma
auf den Plätzen einrichten können, ohne
dafür eine gesonderte Baubewilligung
einzuholen.

Nicht jede Baute oder Anlage muss
bewilligt werden. Es gibt Gebäude oder
Nutzungen, die wegen ihrer geringfügigen
Auswirkungen auf Raum und Umwelt keine
Baubewilligung brauchen. Es gilt das
Prinzip der Verhältnismässigkeit.

Die Kantone können kleinere Bauten und
Anlagen auch von der Baubewilligungspflicht
befreien oder ein vereinfachtes Verfahren
vorsehen. So hält der Kanton Bern im
Dekret über das Baubewilligungsverfahren
vom 22. März 1994 (Baubewilligungsdekret
[BewD], BSG 725.1) fest, dass Fahrende
ihre Fahrzeuge wäh-

Spontanhalte

Gemäss Bundesgericht unterliegen mindestens jene Einrichtungen einer Baubewilligungspflicht, die

- künstlich geschaffen und auf Dauer angelegt sind,
- in einer bestimmten festen Beziehung zum Erdboden stehen und
- geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, weil sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen.⁴³

Auch Fahrnisbauten und bewegliche Unterkünfte können aufgrund dieser Kriterien als bewilligungspflichtig gelten; dies aber nur, wenn sie «über nicht unerhebliche Zeiträume ortsfest verwendet werden».⁴⁴

Spontanhalte können somit als baubewilligungsfrei gelten, wenn

- die Fahrenden sich nur kurze Zeit niederlassen (weniger als vier Wochen),
- der Landwirt sein Land nur sporadisch zur Verfügung stellt (max. zweimal pro Jahr),
- der Aufenthalt zu keiner Terrainveränderung führt, keine baulichen Massnahmen erfordert,
- und die Umwelt nicht beeinträchtigt wird.

Mehrere Kantone haben Merkblätter zu den Spontanhalten veröffentlicht, so beispielsweise der Kanton Aargau unter: www.ag.ch → Themen A-Z → Fahrende → Halteplätze → Spontanhalte; der Kanton Luzern unter: <https://lawa.lu.ch/> → Dokumente und Formulare → Landwirtschaft MB → Raumplanung und Baugesuche → Spontanhalte für Fahrende.

rend einer Dauer von bis zu sechs Monaten pro Kalenderjahr ohne Baubewilligung abstellen können. Dies gilt für Standorte, welche die Gemeindebehörde mit Zustimmung der Grundeigentümerinnen und -eigentümer zur Verfügung stellt.⁴⁵

Für die Halteplätze bestehen regelmässig Benutzungsreglemente oder Platzordnungen, die den täglichen Betrieb regeln.

7.7 Durchgangszplatz Thun-Allmendingen: Aufwertung und ganzjährige Öffnung

Die Stadt Thun betreibt seit Anfang der 1990er Jahre einen Durchgangszplatz. Kürzlich wurde dieser saniert. In Zeiten des Halteplatzmangels ist die Aufwertung bestehender Plätze die richtige Strategie.⁴⁶

Die Forderung, sich der «Probleme der Fahrenden» anzunehmen, stellte im Kanton Bern ein Grossrat schon im Jahr 1977. Das Planungsamt Thun schlug zusammen mit dem damaligen kantonalen Beauftragten für Fahrende, Vertretern der Landwirtschaftsdirektion und der Region Thun drei Standorte für einen Durchgangszplatz vor. 1985 fällte der Thuner Gemeinderat den Grundsatzentscheid zugunsten des Platzes Thun-Allmendingen. Fünf Jahre später eröffnete die Stadt diesen Platz, der während der Sommermonate betrieben wurde und eine einfache Infrastruktur aufwies.

43 BGE 113 Ib 314 E. 2b Unterägeri ZG.

44 RUCH ALEXANDER, in: AEMISEGGER HEINZ/KUTTLER ALFRED/MOOR PIERRE/ RUCH ALEXANDER/ SCHANNEN PIERRE (Hrsg.), Zürich/Basel/Genf 2010, Kommentar RPG, Art. 22 N. 24.

45 ZAUGG ALDO/LUDWIG PETER, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar, Band I, Bern 2013, Art. 1b N. 8.

46 Für dieses Fallbeispiel ist ein Gespräch mit Reto Keller (Abteilungsleiter Sicherheit, Stadt Thun) geführt worden.



Die Stadt Thun sanierte den kombinierten Stand- und Durchgangsort bei Thun-Allmendingen 2015. Der Kanton übernahm die Sanierungskosten. Die Stadt erklärte sich daraufhin bereit, den Platz ganzjährig offen zu halten. Den Kiesbelag des Platzes besserte die Stadt Thun 2015 aus. Die Fläche für das gemütliche Beisammensein in der rechten Bildhälfte nutzen die Fahrenden rege. Fotos: S. Rätlisberger, Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende



Im Laufe der Jahre zeigte sich, dass die Infrastruktur, namentlich die Sanitäranlagen, mangelhaft war. Deshalb erschien eine Aufwertung sinnvoll, um den Platz besser nutzbar zu machen. Hinzu kam, dass der Kanton weiterhin neue Plätze suchte. Auf eine Anfrage des zuständigen Regierungsrates im Jahr 2012 erklärte sich die Stadt bereit, den Platz ganzjährig offen zu halten, wenn der Kanton die Sanierungskosten übernehmen würde. Der sanierte Platz wurde im Sommer 2015 eröffnet.

7.7.1 Sanierung

Im Rahmen der baulichen Massnahmen wurde 2015 ein neues Sanitärgebäude mit Toiletten, Duschen, Waschgelegenheiten und einem Ausgussbecken errichtet. Ein niedriger Erdwall und ein Maschendrahtzaun mit einem Tor umfrieden das Terrain. Ebenso wurde der Kiesbelag ausgebessert. Vertreterinnen und Vertreter der Fahrenden waren bei der Planung der Sanierungsarbeiten dabei und konnten ihre Anliegen einbringen. Positiv fällt die Fläche für die gemeinschaftliche Nutzung in der Mitte des Platzes auf.

7.7.2 Aktueller Betrieb

Der Platz ist für bis zu 15 Wohneinheiten ganzjährig geöffnet. Im Winter besteht die Möglichkeit, drei Monate lang zu bleiben (statt nur einen Monat). Insofern handelt es sich in Thun-Allmendingen um einen kombinierten Stand- und Durchgangsort. Für den Betrieb des Platzes hat die Stadt Thun eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton abgeschlossen.

Bei der Ankunft melden sich die Fahrenden beim Polizeiinspektorat an. Sie bezahlen ein Depot von 200 Franken sowie 12 Franken pro Tag. Strom und warmes Duschwasser beziehen sie mit einer aufladbaren Karte und bezahlen verbrauchsabhängig.

Den Aufwand für den Betrieb des Platzes schätzt die zuständige Gewerbebehörde als sehr überschaubar ein, da die administrative Abwicklung mit anderen Aufgaben kombiniert wird: Die Anmeldung erfolgt am Schalter des Thuner Polizeiinspektorats, an dem beispielsweise auch Parkkarten gelöst werden. Die dreimal wöchentlichen Kontrollen vor Ort führen Gewerbebeholdeninnen und -beholden in Verbindung mit anderen Aufgaben durch. Die Kontrolle übernimmt üblicherweise ein Gewerbebeholden, der über die Jahre hinweg ein vertieftes Verständnis für die fahrende Lebensweise gewonnen hat. Für die Reinigung des Platzes zweimal pro Woche ist eine von der Stadt beauftragte Firma zuständig.

Der Platz ist in erster Linie für Schweizer Fahrende konzipiert. Einzelne ausländische Fahrende können, wenn genügend Platz vorhanden ist, gemäss Platzverordnung zugelassen werden. Seit der Sanierung des Platzes nutzen ausschliesslich Schweizer Fahrende den Platz. Abgesehen von einem kleinen Zwischenfall verlief der Betrieb im Jahr 2018 problemlos.

7.7.3 Bilanz

Die Suche nach Grundstücken für neue Halteplätze und deren Realisierung ist aufwendig. Hingegen erfordert die Aufwertung bestehender Plätze deutlich weniger Ressourcen und ist schneller realisierbar als die Schaffung eines neuen Platzes. Deshalb ist es ein guter Ansatz, schon bestehende Plätze mit mangelhafter Infrastruktur aufzuwerten, wie dies im Falle des Durchgangsortes Thun-Allmendingen geschah.



Selbstverantwortete Anmeldung auf dem Durchgangsplatz Rietberg bei Winterthur: Ticketautomat zum Bezahlen der Platzgebühren und Briefkasten zum Einwerfen des Anmeldeformulars. Foto: S. Röhli/Sberger, Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende

7.8 Beispiel Durchgangsplatz Winterthur: Bestehend einfaches Bewirtschaftungssystem

Realisieren Kantone und Gemeinden Durchgangsplätze, stellen sich Fragen zur Bewirtschaftung. Diese betreffen etwa die An- und Abmeldung oder den Bezug von Strom. Wie das Beispiel Winterthur zeigt, gibt es diesbezüglich einfache Lösungen⁴⁷.

Der Durchgangsplatz Winterthur Rietberg liegt am Stadtrand in der Nähe der Autobahn zwischen einem Waldstück und einer Recycling-Anlage. Die unter anderem dort durchgeführte Aufbereitung von Schlacke wird von der Stadt wegen erhöhter Staubbelastung inzwischen untersagt, wenn der Durchgangsplatz geöffnet ist. Früher klagten die Fahrenden über entzündete Augen und irritierte Atemwege.

Bemerkenswert ist jedoch das schlanke Bewirtschaftungssystem: Der Zutritt erfolgt durch ein Self-Check-in. Beim Ticketautomaten bezahlen

die Fahrenden mit Bargeld oder einer Bankkarte. Sie geben hierfür die Platznummer ein – die Plätze sind aber nur an den Ecken angezeichnet und lassen damit den Nutzerinnen und Nutzern einen gewissen Spielraum, wie sie ihre Wagen aufstellen wollen. Mit einem aufliegenden Formular melden sie sich an und werfen dieses in den dafür vorgesehenen Briefkasten ein.

Die für die Platzbewirtschaftung zuständige Winterthurer Umweltpolizei schaut etwa zweimal wöchentlich (in Zivil) vorbei und überprüft, ob für die anwesenden Gespanne Tickets gelöst wurden und Anmeldungen vorliegen.

In der Platzgebühr von 15 Franken pro Tag sind – anders als auf vielen anderen Plätzen – pauschal Strom, Wasser, Abwasser und Kehrichtgebühren enthalten. Für die kleinen Kinderwohnwagen stellt die Stadt Jahresbewilligungen für 50 Franken aus.

⁴⁷ Für dieses Fallbeispiel ist ein Gespräch mit Adrian Buchli (Stadtpolizei Winterthur) geführt worden.

8 Interessenabwägung

Bund, Kantone und Gemeinden müssen ihre raumwirksamen Aufgaben aufeinander abstimmen und dabei zum Teil widersprüchlichen Interessen Rechnung tragen. Interessenabwägungen müssen vorgenommen werden, wenn das anwendbare Recht solche ausdrücklich verlangt oder wenn diesbezüglich ein gewisser Spielraum vorhanden ist. Interessenabwägungen erfolgen in der Raumplanung in erster Linie beim Erlass von Sach-, Richt-, Nutzungs- und Sondernutzungsplänen.

Im kommunalen Baubewilligungsverfahren ist der Spielraum für Interessenabwägungen hingegen klein. Wenn ein Bauvorhaben zonenkonform ist und die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, muss es bewilligt werden (Art. 22 RPG).

Zentrale Elemente der Interessenabwägung sind die Planungsgrundsätze des RPG (Art. 3), aber auch Interessen, die in vielen Spezialgesetzen enthalten sind oder sich real aus den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen ergeben, wie das Interesse der Jenischen, Sinti und Roma an der fahrenden Lebensweise. Die Raumplanungsverordnung zeigt auf, wie die Interessenabwägung vorzunehmen ist (Art. 3 RPV). Der Prozess gliedert sich dabei in drei Schritte:

Ermittlung der Interessen

In einem ersten Schritt sind die erheblichen Interessen zu ermitteln. Dazu zählen alle rechtlich anerkannten und sachlich durch die gegebene Situation relevanten Interessen. Massstab hierfür sind in erster Linie die Ziele und Grundsätze des Raumplanungsgesetzes (Art. 1 und 3 RPG). So ist zum Beispiel die Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität nach innen zu lenken. Zudem

sind kompakte Siedlungen zu schaffen, die den Bedürfnissen der Bevölkerung und damit auch der Jenischen, Sinti und Roma entsprechen. Letztere sind namentlich an genügend vielen und qualitativ guten Halteplätzen interessiert. Zu berücksichtigen sind aber auch Eigentumsrechte und wirtschaftliche Interessen der Bevölkerung.

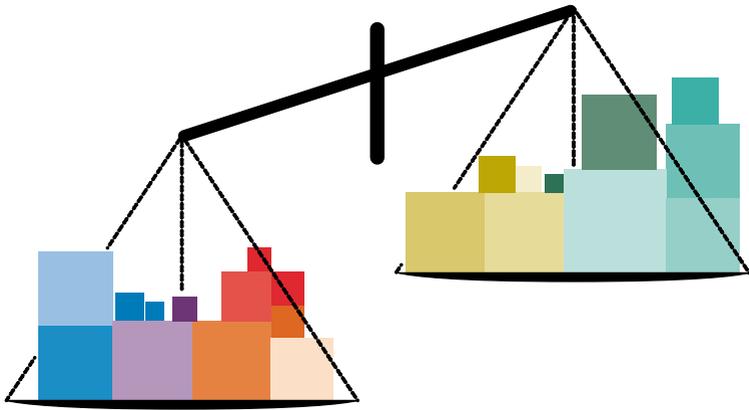
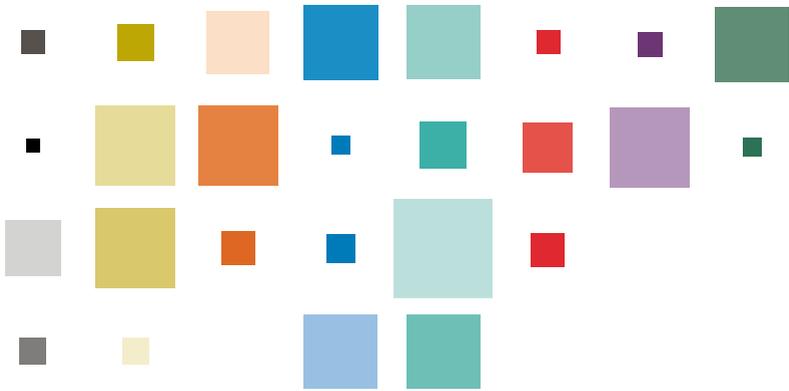
Bewertung der Interessen

In einem zweiten Schritt sind die ermittelten Interessen zu bewerten. Dabei wird auf Wertmassstäbe zurückgegriffen, die der Gesetzgeber vorgibt, indem er im Gesetz bestimmte Interessen als wichtiger bezeichnet als andere. Fehlen gesetzliche Wertmassstäbe, muss die zuständige Behörde die unterschiedlichen, teils widersprüchlichen Interessen, anhand allgemeiner Werthaltungen und übergeordneter Rechtsprinzipien (Willkürfreiheit, Verhältnismässigkeit) bewerten. Dabei kann es für die Behörde hilfreich sein, die Folgen der Vorhaben (und möglicher Alternativen und Varianten) im konkreten Fall aufzuzeigen und diese zu beurteilen.

Abwägung der Interessen im engeren Sinn

In einem dritten Schritt müssen die ermittelten und bewerteten Interessen gegeneinander abgewogen und entsprechend ihrem Gewicht optimal berücksichtigt werden. Das Ziel besteht darin, ein verhältnismässiges, das heisst sachgerechtes, ausgewogenes Ergebnis mit tragbaren Kosten zu erzielen. Es muss und kann nicht immer ein Kompromiss gefunden werden. Die Interessenabwägung kann auch dazu führen, dass ein Interesse zu Gunsten eines anderen fallen gelassen wird.

Im Rahmen der Interessenabwägung sind immer auch Alternativen und Varianten der Vorha-



Interessen ermitteln – bewerten – abwägen. Grafik: F. Wyss, EspaceSuisse

ben zu prüfen. Diese helfen mit, die einzelnen Interessen zu bewerten und gegeneinander abzuwägen. Das strukturierte Vorgehen schafft Objektivität, ermöglicht eine Gesamtsicht und erhöht die Legitimität von raumplanerischen Entscheiden. Der Prozess und sein Ergebnis sind zu dokumentieren.

8.1 Mitwirkung und Transparenz

Die vom Raumplanungsgesetz vorgeschriebene Information und Mitwirkung der Bevölkerung bei Planungen, insbesondere bei Nutzungs- und Sondernutzungsplanungen (Art. 4 RPG), hilft mit, die zur Diskussion stehenden Interessen umfassend zu ermitteln und zu bewerten. Die Planungsbehörden vermögen erfahrungsgemäss nur einen Teil der Interessen zu erkennen und in den Abwägungsprozess einzubringen. Als Ergänzung ist eine breite Information und Mitwirkung der Bevölkerung wichtig. Die Behörden sollten dabei über das vom Raumplanungsgesetz vorgeschriebene Minimum (öffentliche Auflage des Planentwurfs und Aufforderung zur Mitwirkung) hinausgehen und die heutigen Möglichkeiten der Kommunikation soweit wie möglich nutzen. So können Visualisierungen, das Internet und soziale Medien zum Einsatz kommen. Je grösser das Konfliktpotenzial ist, umso mehr bieten sich frühzeitige, informelle Formen der Mitwirkung an.

Die Bevölkerung, Jenische, Sinti und Roma, die Grundeigentümerinnen und -eigentümer, aber auch Wirtschaftsverbände und ideelle Organisationen sollten diese Möglichkeiten der Mitwirkung nutzen. Wenn die Behörden die Betroffenen ernsthaft in die Lösungsfindung einbeziehen, können sie damit spätere Rechtsstreitigkeiten verhindern. Es lohnt sich daher, Zeit und Geld in Mitwirkungsprozesse zu investieren.

Für die Fahrenden besteht jedoch die Schwierigkeit, dass sie nicht sesshaft sind und damit ihre Interessen an verschiedenen Orten einbringen müssten. Dies führt dazu, dass sie nur schwer Zugang zu den Mitwirkungsprozessen und den notwendigen Informationen haben.

Interessenabwägungen müssen für Ausserstehende erkennbar und idealerweise nachvollziehbar sein. Dies ist nötig, damit sich die Stimmberechtigten ein Bild von einer Planungsvorlage machen können, über die sie befinden müssen. Die Transparenz ermöglicht den Beschwerdeberechtigten, ihre Chancen in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren einschätzen zu können. Die Raumplanungsverordnung verlangt von den Behörden, dass sie die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse darlegen (Art. 3 Absatz 2 RPV).

Für Nutzungs- und Sondernutzungspläne geschieht dies über die Berichterstattung, welche die Raumplanungsverordnung in Artikel 47 RPV verlangt. Im Baubewilligungsverfahren kann die Baubewilligung mit Bedingungen und Auflagen ergänzt werden, damit bestimmten Interessen besondere Beachtung geschenkt wird. So lässt sich gegebenenfalls verhindern, dass ein Vorhaben abgelehnt werden muss.

8.2 Eckpunkte für die Interessenabwägung bei Halteplätzen

8.2.1 Interessen der Jenischen, Sinti und Roma

Während der Grossteil der Jenischen, Sinti und Roma im Verlauf der Zeit sesshaft wurde, pflegen einige von ihnen die ursprünglich gelebte fahrende Lebensform. Diese Menschen sind angewiesen auf Halteplätze, damit sie dort wohnen und ihre Arbeiten und Dienstleistun-

gen anbieten können. Laut Bundesgericht (siehe Infobox Seite 17) haben die Fahrenden einen Anspruch auf Plätze, auch wenn sie dies auf dem Klageweg nicht fordern können.

8.2.2 Interessen der Grundeigentümer

Die Interessen der Grundeigentümerinnen und -eigentümer sind stark vom Einzelfall abhängig. Oft bestehen private Interessen an einer möglichst gewinnbringenden Ausnutzung eines Grundstücks. Darauf besteht in der Raumplanung jedoch kein Anspruch. Eigentümerinnen können jedoch frei über ihr Grundstück verfügen. Ein Eigentümer kann nicht gezwungen werden, sein Grundstück für einen Halteplatz mittels Miete, Pacht oder Verkauf zur Verfügung zu stellen. Anders ist die Situation in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZöBa). Mit der ZöBa ist in den meisten Kantonen ein Enteignungsrecht verbunden. Grundstücke können in diesen Zonen enteignet werden, wenn Private sich weigern, ihre Grundstücke für öffentliche Nutzungen freizugeben. Die Schwellen für Enteignungen sind jedoch sehr hoch. Es muss ein überwiegendes öffentliches Interesse nachgewiesen werden und die Massnahme muss verhältnismässig sein.

8.2.3 Abwägen der Interessen

Im dritten Schritt der Interessenabwägung prüft die Behörde, wie die Vorhaben so ausgestaltet werden können, dass die Interessen der Jenischen, Sinti und Roma möglichst gut berücksichtigt werden.

9 Bilanz

Die Ausführungen zeigen, dass die raumplanerischen Instrumente vorhanden sind, um Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma zu schaffen. Der Bund hat die Möglichkeit, ein Konzept für Transitplätze zuzuschaffen. Die Kantone machen in ihren Richtplänen Aussagen zu den Halteplätzen, sei es in konzeptioneller Form oder indem sie die grösseren Halteplätze räumlich festlegen. Den Gemeinden kommt in der Regel die Aufgabe zu, gestützt auf den Richtplan und mit Blick auf die Bedürfnisse der Bevölkerung und Wirtschaft, parzellenscharf und grundeigentümerverschrieben geeignete Nutzungszonen auszuscheiden. Dabei müssen sie die Bedürfnisse der Jenischen, Sinti und Roma nach Halteplätzen berücksichtigen.

Halteplätze stehen oft in direkter Konkurrenz mit anderen Nutzungsinteressen. Deshalb gilt es, die rechtlich umfassend gesicherten Ansprüche der Jenischen, Sinti und Roma raumplanerisch angemessen zu berücksichtigen.

Eine wichtige Ergänzung zu den planerisch ausgewiesenen Standorten für Halteplätze sind Möglichkeiten für Spontanhalte. Dies einerseits als Ergänzung zu den offiziellen Plätzen, damit Fahrende dort halten können, wo es Arbeit gibt. Andererseits kommt dem Spontanhalt eine hohe Bedeutung zu, solange es schweizweit an offiziellen Plätzen mangelt.

Das Verständnis der sesshaften Bevölkerung für die fahrende Lebensweise fördert den politischen Willen, Halteplätze für die Jenischen, Sinti und Roma bereitzustellen. Es ist deshalb wichtig, die Bevölkerung für die Anliegen der fahrenden Menschen zu sensibilisieren.





Wenn Jenische, Sinti und Roma die fahrende Lebensweise ausüben, sind sie und ihre Kinder auf zweckmässig und nutzerfreundlich eingerichtete Halteplätze angewiesen. Foto: S. Röthlisberger, Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende

Empfehlung für den Bund

Konzept Transitplätze erarbeiten

Das Vorhaben des Bundes, für die Transitplätze ein mit den Kantonen koordiniertes übergeordnetes Konzept nach Artikel 13 RPG zu erarbeiten, ist zielführend (siehe Ziff. 5.1.1). Ein Konzept dürfte eine kantonsübergreifende Steuerung solcher Einrichtungen ermöglichen und dazu beitragen, den Mangel an Transitplätzen zu verringern. Im Konzept sind unter anderem folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen: Anzahl der benötigten Plätze, grobe landesweite Verteilung dieser Plätze, Möglichkeiten der Finanzierung und grundsätzliche Verantwortlichkeiten für die Planung, den Bau und Betrieb der Plätze.

Empfehlung für den Bund, Kantone und Gemeinden

Grundstücke im Eigentum der öffentlichen Hand bereitstellen

Bund, Kantone und Gemeinden und insbesondere die Einrichtungen und Betriebe der öffentlichen Hand (beispielsweise Armasuisse, SBB, Post, ASTRA) sind – so wie sie es heute teilweise schon tun – aufgefordert, Grundstücke für Halteplätze zur Verfügung zu stellen; und dies, wenn möglich dauerhaft (siehe Ziff. 5.2). Dienlich kann aber auch eine nur temporäre Zurverfügungstellung von Land sein (siehe nachfolgende Empfehlung zu den Zwischennutzungen). Bei der Prüfung sind sowohl die Grundstücke zu berücksichtigen, die nicht mehr benötigt werden als auch solche, die nur teilweise oder vorübergehend nicht genutzt werden.



Empfehlung für den Bund, Kantone und Gemeinden

Doppelnutzungen ergeben Synergien

Bei der Planung und Realisierung von Infrastrukturvorhaben, unter anderem bei Rastplätzen auf Autobahnen, so wie dies im Kanton Freiburg beim neuen Transitplatz geschehen ist (siehe Ziff. 5.3), sind die räumlichen Bedürfnisse der Fahrenden zu berücksichtigen. Synergien können sich auch bei bestehenden Anlagen ergeben, beispielsweise Campingplätze oder Parkplätze von Schwimmbädern, die im Winter als Standplatz genutzt werden.

Empfehlung für Gemeinden, Kantone, den Bund und private Grundeigentümer

Zwischennutzungen auf öffentlichen und privaten Grundstücken ermöglichen

Es gibt immer wieder Grundstücke, deren zukünftige Nutzung offen ist oder für welche die Bauvorhaben noch nicht ausführungsfähig sind. Je nach Standort- und Erschliessungsqualität eignen sich diese Flächen als Übergangslösungen für Halteplätze. Zwischennutzungen tragen dazu bei, den hohen Bedarf nach Halteplätzen zu decken. Mit ihnen können Erfahrungen für dauerhafte Lösungen gesammelt und die Akzeptanz für Halteplätze in der Bevölkerung gefördert werden. Das Beispiel Basel zeigt dies anschaulich (siehe Ziff. 7.5).



Dieser Konvoi von französischen Fahrenden hatte Glück: Ein Landwirt in Merenschwand AG erlaubte ihnen den Spontanhalt auf seinem Land. Foto: A. Straumann, EspaceSuisse

Empfehlung für die Kantone

Richtpläne und Konzepte der Kantone konkretisieren

Die Kantone sind aufgefordert, in ihren Richtplänen und Konzepten nicht nur allgemeine Grundsätze zu Halteplätzen zu formulieren, sondern konkrete Ziele und Aufträge zu definieren. So sollen sie in den Richtplänen die Zahl und Art der benötigten Plätze (Stand-, oder Durchgangs-, oder Transitplätze) festlegen, sich zur räumlichen Verteilung im Kantonsgebiet äussern und aufzeigen, bis wann diese Ziele zu erreichen sind.

Ebenso ist zu empfehlen, die Rollenteilung von Kanton und Gemeinden bei der Planung, Realisierung, Finanzierung und dem Betrieb der Plätze zu regeln. Es hat sich bewährt, dass die Kantone die Kosten für die Realisierung tragen und den Gemeinden eine Defizitgarantie für den Betrieb gewähren. Damit erhalten Gemeinden die Sicherheit, dass die Halteplätze keine unabsehbaren Kostenfolgen haben (siehe Ziff 6.6.1).

Grössere Halteplätze mit erheblichen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt bedürfen einer räumlichen Festsetzung im Richtplan (siehe Ziff. 6.2). Sinnvoll kann es auch sein, im Richtplan auf die Notwendigkeit von spontanen Halten aufmerksam zu machen und die Rahmenbedingungen dafür zu formulieren. Die Gemeinden sind anzuweisen, den Spontanhalt zu ermöglichen (z.B. Auflistung der Kriterien für baubewilligungsfreie Spontanhalte und Mustermietverträge siehe Ziff. 7.5).

Empfehlenswert für die Festlegungen im kantonalen Richtplan ist der frühzeitige Bezug der Interessenorganisationen der Fahrenden und der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende. Sie können dazu beitragen, bedarfsgerechte Stand-

orte für Halteplätze zu finden. Frühzeitig beizuziehen sind auch die Gemeinden. Dies sieht das Raumplanungsgesetz in Artikel 10 Absatz 2 vor.

Anstelle oder als Grundlage für die kantonale Richtplanung können die Kantone Vorgaben und Rahmenbedingungen für die Errichtung von Halteplätzen in (informellen) Konzepten definieren, wie sie die Kantone Zürich, Bern und Aargau kennen (siehe Ziff. 6.4). Diese Konzepte dienen nicht nur als Grundlage für die Richt- und Nutzungsplanung, sondern können sich auch zu andern Themen äussern, beispielsweise zu Fragen der Bildung und sozialen Sicherheit. Die Konzepte eignen sich auch gut, um die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und der Gemeinde ausführlicher als im Richtplan zu klären.

Empfehlung für die Kantone

Kantonale Koordinations- und Fachstelle schaffen

Die Suche, Planung, Realisierung und der Betrieb von Halteplätzen für Jenische, Sinti und Roma erweisen sich als anspruchsvolle Aufgaben, in die verschiedene Staatsebenen und Ämter involviert sind. Zudem sind die Gemeinden beim Betrieb der Plätze auf Unterstützung angewiesen. Zu empfehlen ist daher die Schaffung einer kantonalen Einrichtung bzw. die Bezeichnung einer Ansprechperson, welche die nötige Unterstützung bietet und im Kanton ein Kompetenzzentrum bildet für Fragen der fahrenden Lebensweise. Im Kanton Aargau hat man diesbezüglich gute Erfahrungen gemacht (siehe Ziff. 6.6.1).

Empfehlung für die Gemeinden und Kantone

Voraussetzungen in der Nutzungsplanung schaffen

Das Bundesgericht hat im Urteil Céligny GE festgehalten, dass Bund, Kantone und Gemeinde in der Verantwortung stehen, Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma zu schaffen (siehe Infobox «Kantone und Gemeinden müssen Halteplätze zur Verfügung stellen», S. 17). Die Gemeinden sind somit aufgefordert, in den Nutzungsplänen und gestützt auf die die kantonalen Richtpläne die räumlichen Voraussetzungen für Halteplätze zu schaffen und dafür je nach Bedarf Spezialzonen auszuscheiden (Art. 18 RPG) oder durch offene Zonenvorschriften den Aufenthalt von Fahrenden in andern Nutzungszonen zu ermöglichen. Zu fördern sind sich auch temporäre Nutzungen, indem man Zwischennutzungen erleichtert (siehe Ziff. 7.5.2).

Bei der Festlegung von Standorten für Stand- und Durchgangsplätze ist darauf zu achten, dass diese nicht abseits des Siedlungsgebiets angesiedelt werden, sondern ins Siedlungsgebiet oder an dessen Rand zu liegen kommen. Zu vermeiden sind auch Standorte in der Nachbarschaft von Industriezonen oder entlang lärmeriger Verkehrsachsen. Für Durchgangs- und Transitplätze sind die lärmschutzrechtlichen Anforderungen jedoch weniger hoch, da sich die Leute auf diesen Plätzen nicht dauerhaft aufhalten (siehe Ziff. 7.3).

Die Gemeinden sind angehalten, die Kantone bei der schwierigen Suche nach Standorten für Halteplätze zu unterstützen. Kantone, die über die rechtlichen Voraussetzungen verfügen, um für Vorhaben im öffentlichen Interesse kantonale Nutzungszonen zu erlassen, sollten diese Möglichkeit nutzen und in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden Zonen für die Erstellung von Halteplätzen ausscheiden.

Weil es an Standplätzen mangelt, sind die Bauvorschriften im Sinne der Innenentwicklung zu prüfen (siehe Ziff. 8). Beispielsweise können auf bestehenden und neuen Standplätzen zweistöckige Bauten zugelassen werden, damit mehr Personen Platz finden.

Die Interessenorganisationen der Fahrenden und die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende sind auch auf der Stufe der Nutzungsplanung in geeigneter Form in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Dabei geht es nicht nur um die Sicherstellung der Standorte, sondern auch die Ausgestaltung und Bewirtschaftung der Plätze. Die Interessenorganisationen der Fahrenden können dazu beitragen, dass die Plätze zweckmässig und nutzerfreundlich ausgestaltet werden.

Empfehlung für Gemeinden und Kantone

Spontane Halte ermöglichen

Spontanhalte können als bewilligungsfrei gelten, wenn

- Gruppen von Fahrenden weniger als vier Wochen Halt machen,
- die Halte zu keinen nennenswerten baulichen Massnahmen führen (auch keine Terrainveränderungen) und sie die Umwelt nicht beeinträchtigen,
- das Land von Grundeigentümern, meistens sind es Landwirte, nur sporadisch zur Verfügung gestellt wird (bis zu zweimal pro Jahr).

Die Kantone und Gemeinden sollten diesen Nutzungen keine unnötigen Hindernisse in den Weg legen. Hilfreich kann es sein, die Rahmenbedingungen für Spontanhalte in Merkblättern zu definieren und den Landwirten aufzuzeigen, was sie zu beachten haben, wenn sie Land zur Verfügung stellen. Einzelne Kantone, wie die Kantone Zürich, Aargau und Luzern, haben solche Merkblätter erarbeitet (siehe Ziff.7.6).

Empfehlung für Kantone und Gemeinden

Partizipation und Kommunikation fördern

Die Planung neuer Halteplätze kann Widerstand in der Bevölkerung hervorrufen. Im direkten Gespräch lassen sich gegenseitige Bedürfnisse diskutieren, Ängste oder Vorurteile können abgebaut werden. Die ortsansässige Bevölkerung ist daher frühzeitig und in geeigneter Form über die Planung zu informieren und bei Richtplan- und Nutzungsplananpassungen gemäss Artikel 4 des Raumplanungsgesetzes an der Entscheidungsfindung zu beteiligen.

Besonders an öffentlichen Informationsveranstaltungen sind Vertreterinnen und Vertreter der Fahrenden als Rednerinnen und Redner einzuladen. Der Bevölkerung ist anhand von Beispielen aufzuzeigen, wie Plätze in anderen Gemeinden betrieben werden.

Empfehlung für Jenische, Sinti, Roma und ihre Interessenorganisationen

Mitwirkungsinstrumente nutzen und Öffentlichkeitsarbeit betreiben

Den Jenischen, Sinti und Roma und ihren Interessenorganisationen wird empfohlen, sich in die Revision von Nutzungsplanungen einzubringen. Um der sesshaften Bevölkerung die fahrende Lebensweise und die damit verbundenen räumlichen Bedürfnisse näher zu bringen, sind kontinuierliche Gespräche mit Kantonen und Gemeinden anzustreben. Eine breitere Information der Bevölkerung kann beispielsweise über einen Tag der offenen Tür auf einem Standplatz erfolgen.



Workshops mit der Bevölkerung und teilnehmenden Vertreterinnen und Vertretern der Jenischen, Sinti und Roma können Vorurteile vermindern. Foto: M. Zanoni

Autoren



Barbara Jud, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Geschäftsstelle des Schweizer Raumplanungsverbandes EspaceSuisse in Bern. Als Juristin berät sie Kantone, Städte und Gemeinden sowie Planungs- und andere Fachleute bei raumplanerischen, bau- und umweltrechtlichen Problemen. Zudem verfasst sie Beiträge für die beiden Publikationen Inforum und Raum & Umwelt, hält Vorträge an Weiterbildungsveranstaltungen von EspaceSuisse und betreut die Urteilsammlung von EspaceSuisse.



Simon Röthlisberger, ist Geschäftsführer der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende. Für Kantone, Gemeinden und Bundesämter ist er Ansprechperson für Fragen zu Jenischen, Sinti und Roma und der fahrenden Lebensweise. Ebenso steht er in Kontakt mit den Organisationen der Jenischen, Sinti und Roma. Er studierte Ethnologie und Politikwissenschaft und arbeitete jahrelang im Migrationsbereich. Er ist Mitglied der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.

Über die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende



Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende
Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses
Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri

Die vom Bund gegründete und getragene Stiftung hat den Auftrag, die Lebensbedingungen der Fahrenden in der Schweiz zu sichern und zu verbessern. Zudem soll sie dazu beitragen, dass die in der Schweiz während langer Zeit diskriminierte und verfolgte Minderheit ihr kulturelles Selbstverständnis wahren kann. Die Stiftung fördert deshalb die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.

Die Stiftung ist Ansprechsstelle für Behörden bei Fragen im Zusammenhang mit der fahrenden Lebensweise von Jenischen, Sinti und Roma. Sie berät bei der Schaffung und beim Betrieb von Plätzen, bearbeitet Sozial- und Bildungsfragen und fördert kulturelle Projekte. Neben fachlicher Arbeit leistet die Stiftung auch politische Unterstützung und macht Öffentlichkeitsarbeit.

Der Stiftungsrat umfasst zwölf Mitglieder. Je zwei Mitglieder vertreten Bund, Kantone und Gemeinden. Sechs Mitglieder wirken als Vertreterinnen und Vertreter der Jenischen und Sinti mit.

www.stiftung-fahrende.ch

Über EspaceSuisse

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la planisaziun dal territori

EspaceSuisse ist der Schweizer Raumplanungsverband. Er unterstützt Kantone, Städte, Gemeinden und private Unternehmen in Planungs-, Bau- und Rechtsfragen. Er vernetzt Fachleute aus Raum- und Verkehrsplanung, Architektur und Jurisprudenz. Die Vision des Verbands EspaceSuisse ist eine nachhaltige Raumentwicklung.

www.espacesuisse.ch



Auf dem neuen, definitiven Halteplatz für Fahrende an der Friedrich Miescher-Strasse in Basel. Foto: R. Rieder, EspaceSuisse



EspaceSuisse

Sulgenrain 20 3007 Bern +41 31 380 76 76 info@espacesuisse.ch www.espacesuisse.ch