

Bern, Oktober 2006

Vorentwurf des Berichtes des Bundesrats über die Situation der Fahrenden in der Schweiz

Teil I: Das Übereinkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation über eingeborene und in Stämmen lebende Völker: Auswirkungen einer allfälligen Ratifizierung.

Teil II: Handlungsmöglichkeiten des Bundes zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende.

Resultate des Vernehmlassungsverfahrens

<http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/past.html>

INHALT

INHALT	1
1. ABKÜRZUNGEN	3
2. AUSGANGSLAGE	5
3. TEILNAHME AN DER VERNEHMLASSUNG	6
3.1 KONSULTIERTE KANTONE, POLITISCHE PARTEIEN, VEREINIGUNGEN UND ORGANISATIONEN	6
3.2 EINGEGANGENE STELLUNGNAHMEN	6
4. GESAMTBEURTEILUNG DER VORLAGE	7
4.1 ALLGEMEINE BEMERKUNGEN	7
4.2 TEILBERICHT I – DAS ÜBEREINKOMMEN NR. 169 DER INTERNATIONALEN ARBEITSORGANISATION ÜBER EINGEBORENE UND IN STÄMMEN LEBENDE VÖLKER: AUSWIRKUNGEN EINER ALLFÄLLIGEN RATIFIZIERUNG.	7
4.3 TEILBERICHT II: HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN DES BUNDES ZUR SCHAFFUNG VON STAND- UND DURCHGANGSPLÄTZEN FÜR FAHRENDE	8
5. ANTWORTEN AUF DIE FRAGEN ZUM TEILBERICHT I	8
5.1 KONSULTATION UND PARTIZIPATION (ZIFF. 5.3, 5.3.3)	8
5.2 RECHTSSCHUTZ (ZIFF. 5.5, 5.5.3)	9
5.3 BERUFSBILDUNG, HANDWERK UND TRADITIONELLE TÄTIGKEITEN (ZIFF. 5.8, 5.8.3)	10
5.3.1 <i>Kinderarbeit</i>	10
5.3.2 <i>Ausbildung</i>	10
5.4 SOZIALE SICHERHEIT UND GESUNDHEITSWESEN (ZIFF. 5.9, 5.9.2)	10
5.5 BILDUNG UND KULTUR (ZIFF. 5.10, 5.10.3)	11
5.5.1 <i>Obligatorische Schulpflicht</i>	11
5.5.2 <i>Förderung und Erhaltung der Kultur</i>	12
5.6 SCHLUSSFOLGERUNG DES TEILBERICHTS I (ZIFF.6)	12
5.7 ZWECKMÄSSIGKEIT DER RATIFIZIERUNG DES ÜBEREINKOMMENS NR. 169 DER IAO	14
5.8 WEITERE KOMMENTARE	14
6. ANTWORTEN AUF DIE FRAGEN ZUM TEILBERICHT II	15
6.1 HEUTIGER MANGEL AN STAND- UND DURCHGANGSPLÄTZEN	15
6.1.1 <i>Bedarfsanalyse</i>	15
6.1.2 <i>Kostenanalyse</i>	15
6.2 VERSCHIEDENE HINDERNISSE FÜR DIE SCHAFFUNG VON STAND- UND DURCHGANGSPLÄTZEN	16
6.2.1 <i>Vorurteile und Misstrauen</i>	16
6.2.2 <i>Fehlende überregionale Lösungen</i>	16
6.2.3 <i>Unbewältigte Probleme mit ausländischen Fahrenden</i>	16
6.2.4 <i>Fehlender politischer Wille in potenziellen Standortgemeinden</i>	17
6.2.5 <i>Zu kleines Engagement des Bundes</i>	17
6.3 BETRIEB VON STAND- UND DURCHGANGSPLÄTZEN	17
6.3.1 <i>Kostendeckender Betrieb</i>	17
6.3.2 <i>Gestaltung der Platzmieten</i>	18
6.3.3 <i>Weitere Bemerkungen im Zusammenhang mit dem Betrieb</i>	18
6.4 SOZIALE FOLGEKOSTEN	19

6.4.1	<i>Sozialhilfe, Schule und Gesundheit</i>	19
6.4.2	<i>Sicherheitspolizeilicher Aufwand</i>	19
6.4.3	<i>Verteilung der Kostenrisiken</i>	19
6.4.4	<i>Relativierung des Kostenarguments</i>	20
6.5	MASSNAHMEN IM BEREICH DER RAUMPLANUNG	20
6.5.1	<i>Die aktuelle Situation</i>	20
6.5.2	<i>Der Bedarf an rechtlichen Reformen auf kantonaler Ebene</i>	20
6.5.3	<i>Die kantonale Richtplanung</i>	20
6.5.4	<i>Kommunale und kantonale Nutzungspläne</i>	21
6.6	MÖGLICHE MASSNAHMEN DES BUNDES FÜR DIE SCHAFFUNG VON STAND- UND DURCHGANGSPLÄTZEN	21
6.6.1	<i>Vorentwurf für ein Kulturförderungsgesetz</i>	22
6.6.2	<i>Umnutzung von Grundeigentum und interdepartementales Forum</i>	22
6.6.2.1	Umnutzung von Grundeigentum des Bundes	22
6.6.2.2	Interdepartementales Forum	23
6.6.3	<i>Revision des Raumplanungsgesetzes</i>	23
6.6.3.1	Handlungsbedarf im RPG	23
6.6.3.2	Weitere Vorschläge für RPG-Revision	24
6.6.3.3	Vorschläge für die Nutzung des bestehenden RPG-Instrumentariums	24
6.6.4	<i>Bessere Nutzung der bestehenden interkantonalen und tripartiten Gefässe</i>	24
6.6.5	<i>Vorschläge für weitere Massnahmen des Bundes</i>	25
ANHANG : TABELLARISCHE ÜBERSICHT DER ANTWORTEN AUF DIE IM ERLÄUTERNDEN BERICHT GESTELLTEN FRAGEN		25

1. ABKÜRZUNGEN

AG	Kanton Aargau
AG	Arbeitsgruppe
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
APK-N	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
APK-S	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
ARG	Bundesgesetz vom 13. März 1969 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz)
BE	Kanton Bern
BG	Bundesgericht
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BL	Kanton Basel-Landschaft
BPUK	Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz
BR	Bundesrat
BS	Kanton Basel-Stadt
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EKKJ	Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EMRK	Europäische Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
FER	Verband der Westschweizer Unternehmen (Fédération des entreprises romandes)
FR	Kanton Freiburg
FSU	Fachverband Schweizer RaumplanerInnen
GE	Kanton Genf
GfbV	Gesellschaft für bedrohte Völker
GL	Kanton Glarus
GR	Kanton Graubünden
Grüne	Grüne Partei der Schweiz
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
JU	Kanton Jura
LU	Kanton Luzern
MERS	Menschenrechte Schweiz
NE	Kanton Neuenburg
NGO	Nicht-Regierungsorganisation (Non Governmental Organisation)
NW	Kanton Nidwalden
OW	Kanton Obwalden
Radgenossen- schaft	Radgenossenschaft der Landstrasse
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz)
SG	Kanton Sankt Gallen
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund

SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SH	Kanton Schaffhausen
SO	Kanton Solothurn
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SSV	Schweizerischer Städteverband
Stiftung ZSF	Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende"
SVP	Schweizerische Volkspartei
SZ	Kanton Schwyz
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin
Ü 138	Übereinkommen Nr. 138 der Internationalen Arbeitsorganisation über das Mindestalter, 1973
Ü 169	Übereinkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989
Ü 182	Übereinkommen Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999
UR	Kanton Uri
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VD	Kanton Waadt
VLP	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
VS	Kanton Wallis
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren
ZG	Kanton Zug
ZH	Kanton Zürich

2. AUSGANGSLAGE

Als Reaktion auf mehrere parlamentarische Vorstösse hat der Bundesrat beschlossen, die Situation der Fahrenden in der Schweiz zum Gegenstand eines Berichts zu machen, der verschiedene Aspekte genauer abklärt und darstellt.

Der Bericht fasst zwei Teilberichte zusammen, die sich mit der Situation der Fahrenden in der Schweiz aus verschiedenen Blickwinkeln befassen und die sich in unterschiedlichen parlamentarischen Debatten situieren. Teilbericht I zählt die gesetzlichen, finanziellen und politischen Auswirkungen einer allfälligen Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation über eingeborene und in Stämmen lebende Völker (Ü 169) auf. Die Frage einer Ratifizierung wurde im Parlament mehrmals kontrovers diskutiert¹ und der Bundesrat hatte einen entsprechenden Bericht in Aussicht gestellt. Der Bericht kommt zum Schluss, dass die Schweiz in gewissen Bereichen die im Ü 169 formulierten Verpflichtungen nicht erfüllen würde. Teilbericht II ist die als Antwort auf ein Postulat (03.3426) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) entstanden, das einen umfassenden Bericht über die faktische und rechtliche Situation über die Fahrenden in der Schweiz verlangte, der auch aufzeigen sollte, wie deren Situation verbessert werden könnte. Teilbericht II konzentriert sich auf das Hauptproblem, mit dem die Behörden, Fahrende und Sesshafte in der Schweiz regelmässig konfrontiert sind, namentlich mit dem Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen. Der Vorentwurf stellt verschiedene Massnahmen vor, welche zur Lösung des Problems der fehlenden Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende beitragen könnten.

Der Bericht behandelt Themen, die zu einem grossen Teil in die Zuständigkeitsbereiche der Kantone gehören: Sie sind es, die primär für die Umsetzung des Diskriminierungsverbots und den Schutz der Rechte der Fahrenden, für Kultur, Erziehung und Berufsbildung, für Sozialhilfe, für Raumplanung und Bodennutzung im Hinblick auf die Stand- und Durchgangsplätze der Fahrenden zuständig sind. Es schien deshalb besonders angebracht, die Ansichten der Kantone zur Analyse der Situation und zu den Handlungsvorschlägen des Vorentwurfs einzuholen. Die schweizerischen Fahrenden bewegen sich regelmässig auf dem gesamten schweizerischen Territorium. Sie haben ihre Interessen in verschiedenen Handlungsbereichen des Bundes und der Kantone immer wieder geltend gemacht. Es ist deshalb wichtig, auch ihre Position zum Vorentwurf zu kennen.

¹ Eine Motion Gysin (99.3433) vom 2. September 1999, die vor allem aus Gründen der internationalen Solidarität mit autochthonen Völkern eine Ratifizierung des IAO-Übereinkommens Nr. 169 (Ü 169) verlangte, wurde im Nationalrat 1999 gemäss dem Antrag des Bundesrates in ein Postulat umgewandelt. Ein Bericht über die Auswirkungen einer allfälligen Ratifizierung des Ü 169 durch die Schweiz, der von der Bundesverwaltung auf Ersuchen der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates (APK-N) ausgearbeitet und 1999 vom Bundesrat verabschiedet wurde, hat aufgezeigt, dass unklar bleibt, ob sich der Geltungsbereich des Ü 169 auf die Fahrenden erstreckt. Aus dem Bericht geht zudem hervor, dass dieses Instrument im Falle seiner Ratifizierung auf nationaler Ebene Schwierigkeiten mit sich bringen könnte. Der Bundesrat hat jedoch beschlossen, die allgemeinen Prinzipien des Übereinkommens in die schweizerische Aussenpolitik und im Besonderen in die Entwicklungspolitik zu integrieren. Auf nationaler Ebene wurde der erwähnte Bericht am 26. Februar 2001 zur Information an die Kantone weitergeleitet. Eine Motion der APK-N (00.3604) vom 14. November 2000, die sich ebenfalls auf die internationale Solidarität berief, wurde vom Nationalrat am 5. Juli 2001 verabschiedet. Sie wurde von der APK-S und vom Ständerat am 5. Dezember 2001 abgelehnt. Infolge dieser Motion beauftragte der Bundesrat die Bundesverwaltung mit der Ausarbeitung eines neuen Berichts über die notwendigen Gesetzesanpassungen und die finanziellen Auswirkungen im Falle einer Ratifikation des Ü 169. Der Bericht erfüllt mit seinem Teil I dieses Mandat.

Mit Beschluss vom 22. Juni 2005 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf des Berichts "Die Situation des Fahrenden in der Schweiz" und beauftragte das Eidg. Departement des Innern und das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement mit der Durchführung. Die Vernehmlassung wurde am 27. Juni 2005 eröffnet und auch im Internet (Homepage Bundesbehörden und Homepage Bundesamt für Kultur) publiziert. Die Frist dauerte bis am 1. November 2005; den Gesuchen um Fristerstreckung wurde entsprochen.

3. TEILNAHME AN DER VERNEHMLASSUNG

3.1 Konsultierte Kantone, politische Parteien, Vereinigungen und Organisationen

In der Folge sind die 70 Körperschaften, Organisationen und Institutionen aufgeführt, die eingeladen wurden, sich zum Vorentwurf eines Berichts über die Situation der Fahrenden in der Schweiz zu äussern:

- 26 Kantonsregierungen²;
- 6 interkantonale Konferenzen³;
- 16 politische Parteien⁴;
- 6 Spitzenverbände der Wirtschaft und Berufsverbände⁵;
- 16 weitere Organisationen⁶.

3.2 Eingegangene Stellungnahmen

Beim Eidg. Departement des Innern und dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement gingen insgesamt 56 Antworten ein. Von den 70 befragten Körperschaften, Organisationen und Institutionen antworteten 47, in schriftlicher Form; von weiteren 23 ging keine Antwort ein. Neun Spontanbeiträge von Organisationen und Einzelpersonen waren zu verzeichnen. Insgesamt liegen somit Stellungnahmen vor von:

- 26 Kantonsregierungen⁷;
- 1 interkantonalen Konferenz⁸;

² AR, AI, AG, BL, BS, BE, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, SO, TI, TG, UR, VS, VD, ZG, ZU.

³ Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren, Konferenz der Kantonsregierungen, Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, EDK, BPUK.

⁴ Alternative Liste, Grünes Bündnis, Schweizer Demokraten, Lega dei Ticinesi, Christlichsoziale Partei der Schweiz, Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz, Grüne, EVP, Liberale Partei der Schweiz, FDP, SP, Partei der Arbeit der Schweiz – PdA, Sozialistisch Grüne Alternative Zug, SolidaritéS, SVP, Eidgenössisch-Demokratische Union.

⁵ Economiesuisse, Travail.Suisse, Schweizerischer Arbeitgeberverband, Schweizerischer Gewerbeverband, Schweizerischer Bauernverband, Schweizerischer Gewerkschaftsbund.

⁶ Association Action Sinti et Jenisch Suisses, Gemeindeverband, Radgenossenschaft, Bund Schweizerischer Frauenorganisationen, VLP, EKKJ, Eidgenössische Kommission für Frauenfragen, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Dreigliedrige Eidgenössische Kommission für Angelegenheiten der IAO, FSU, Stiftung ZSF, Evangelische Zigeunermission Schweiz – Leben und Licht, Rroma Foundation, GfbV, Stiftung Naschet Jenische, SSV.

⁷ AR, AI (hat ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet), AG, BL, BS, BE, FR, GE, GL (hat ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet), GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, SO, TI, TG, UR, VS, VD, ZG, ZU.

⁸ EDK. Nicht geäußert haben sich: Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren, Konferenz der Kantonsregierungen, Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, BPUK.

- 7 politischen Parteien⁹;
- 3 Spitzenverbänden der Wirtschaft oder Berufsverbänden¹⁰;
- 10 weiteren Organisationen¹¹
- 9 Spontanbeiträge:
 - 1 Spitzenverband der Wirtschaft¹²
 - 6 Organisationen¹³;
 - 2 Einzelpersonen.¹⁴

4. GESAMTBURTEILUNG DER VORLAGE

4.1 Allgemeine Bemerkungen

Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass die Situation der Fahrenden in der Schweiz seitens der konsultierten Körperschaften, Organisationen und Institutionen auf Interesse stösst; diese haben ihrer Befriedigung darüber Ausdruck verliehen, dass dieses Thema Gegenstand eines Berichts des Bundesrates bildet und ein entsprechendes Vernehmlassungsverfahren bei Kantonen, politischen Parteien und interessierten Kreisen durchgeführt worden ist. Es bestehen allerdings Meinungsunterschiede, was die Einschätzung der Lage der Fahrenden in der Schweiz anbelangt. So reagieren die Kantone unterschiedlich, je nachdem, ob sie von dieser Thematik direkt betroffen sind oder nicht. Was die politischen Parteien, der Spitzenverbände der Wirtschaft und Berufsverbände sowie die weiteren befragten Organisationen anbelangt, sind ihre jeweiligen Stellungnahmen von ihrer Ausrichtung geprägt. In den folgenden Kapiteln sind die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens im Detail dargelegt.

4.2 Teilbericht I – Das Übereinkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation über eingeborene und in Stämmen lebende Völker: Auswirkungen einer allfälligen Ratifizierung.

Die Kantone und Organisationen, die sich geäußert haben, sind der Auffassung, dass Massnahmen zur Verbesserung der Situation der Fahrenden in der Schweiz ergriffen werden könnten; dies insbesondere durch die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen, Verbesserungen im Bereich Erziehung und Berufsbildung, eine gezieltere Konsultation der Fahrenden-Gemeinschaft sowie den Kampf gegen Diskriminierungen.

Ihre Meinungen divergieren jedoch, was die Zweckmässigkeit einer allfälligen Ratifizierung des Ü 169 anbelangt, da die Schweiz schon heute über gesetzliche Bestimmungen verfügt, die auf die Fahrenden anwendbar sind. Differenzen bestehen auch hinsichtlich der Notwendigkeit

⁹ Die Christlichsoziale Partei der Schweiz und die Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet, Grüne, EVP, FDP, SP, SVP. Nicht geäußert haben sich: Alternative Liste, Grünes Bündnis, Schweizer Demokraten, Lega dei Ticinesi, Liberale Partei der Schweiz, Partei der Arbeit der Schweiz – PdA, Sozialistisch Grüne Alternative Zug, SolidaritéS, Eidgenössisch-Demokratische Union.

¹⁰ SGB, Schweizerischer Arbeitgeberverband, SGV über die Chambre vaudoise des arts et métiers. Nicht geäußert haben sich: Economiesuisse, Travail.Suisse, Schweizerischer Bauernverband.

¹¹ Association Action Sinti et Jenisch Suisses, Gemeindeverband, Radgenossenschaft, VLP, EKKJ, EKR, FSU, Stiftung ZSF, GfbV, SSV. Nicht geäußert haben sich: Bund Schweizerischer Frauenorganisationen, Eidgenössische Kommission für Frauenfragen, Dreigliedrige Eidgenössische Kommission für Angelegenheiten der IAO, Evangelische Zigeunermission Schweiz – Leben und Licht, Roma Foundation, Stiftung Naschet Jenische.

¹² FER.

¹³ Büro von Indigenen und Nomaden, Jenischer Kulturverband Österreich, MERS, Pro Juventute, "Schäft qwant", Verein Schinagel.

¹⁴ Frau Joëlle Sambuc Bloise, Herr W. Schmitz.

bzw. Möglichkeit, entsprechende Massnahmen zu ergreifen, während gleichzeitig beim Bund und bei einigen Kantonen Haushaltskürzungen anstehen. Keine Einigkeit herrscht ausserdem, was das Ausmass der politischen, gesetzgeberischen und finanziellen Konsequenzen einer allfälligen Ratifizierung des Ü 169 anbelangt.

4.3 Teilbericht II: Handlungsmöglichkeiten des Bundes zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende

Die Vernehmlassungsteilnehmer würdigen den vorgelegten Teilbericht II als breite Auslegeordnung der sich stellenden Probleme und als Diskussionsbeitrag zum weiteren Vorgehen. Die Situationsanalyse findet insgesamt eine gute Aufnahme; bei jenen Punkten, zu denen Nuancierungen und abweichenden Einschätzungen vorgebracht werden, zum Beispiel in Bezug auf den Bedarf und die Kosten von Stand- und Durchgangsplätzen, heben sich die geltend gemachten Einwände weitestgehend auf.

Differenzen gibt es hinsichtlich des Handlungsbedarfs, vor allem hinsichtlich der Frage, welche Massnahmen von den Gemeinden, von den Kantonen oder vom Bund zu ergreifen sind. Verschiedene Stellungnahmen wenden sich gegen jede weitere Aktivität des Bundes, da Kantone und Gemeinden für das Problem zuständig seien. Demgegenüber ist eine grosse Zahl von Kantonen und die Mehrheit der sich äussernden interessierten Organisationen überzeugt, dass ein zusätzliches Engagement des Bundes notwendig ist, um mehr Stand- und Durchgangsplätze zu realisieren. Auf besonders grosse Zustimmung stösst der Vorschlag, freiwerdende Militärareale als Stand- und Durchgangsplätze umnutzen zu können, sofern dies mit Einbezug der Kantone und Gemeinden geschieht. Mehrere Stellungnahmen zeigen wenig Verständnis für die Aussage des Berichtsentwurfs, dass Massnahmen nur insoweit verwirklicht werden können, als sie für den Bund keine zusätzlichen Ausgaben nach sich ziehen. Sie machen geltend, dass die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Massnahmen wesentlich von den verfügbaren finanziellen Mitteln abhängen und das Sparargument ebenso von den Kantonen und Gemeinden vorgebracht werden könne. Die überregionale Problematik lege nahe, dass Kantone und Gemeinden die Last nicht alleine tragen.

5. ANTWORTEN AUF DIE FRAGEN ZUM TEILBERICHT I

Teil I des Berichts über die Situation der Fahrenden in der Schweiz befasst sich mit den Konsequenzen einer allfälligen Ratifizierung des Ü 169. Die Resultate der Vernehmlassung zu diesem Teil des Berichts werden im Lichte der Fragen betrachtet, die im den Vernehmlassungsempfängern zugestellten erläuternden Bericht enthalten waren.

5.1 Konsultation und Partizipation (Ziff. 5.3, 5.3.3)

Laut Vorentwurf des Bericht gibt es kein spezifisches Konsultationssystem für die Fahrenden in der Schweiz. Können Sie diese Situation, insbesondere was den Bereich Raumplanung anbelangt, bestätigen, und erachten Sie es als notwendig, ein solches Konsultationssystem einzurichten?

Die Mehrheit der Kantone, die sich hierzu geäussert haben¹⁵, erachten die vorhandenen Konsultationsmechanismen insbesondere im Bereich Raumplanung als für die Schweizer Bürger und damit auch die Schweizer Fahrenden ausreichend. Mehrere Kantone finden es sinnvoll, den Dialog mit den Fahrenden und ihre Möglichkeiten zur Beteiligung an entsprechenden Vernehmlassungsverfahren zu stärken. Sie sprechen sich für einen Ausbau der Unterstützung des Bundes für die Stiftung ZSF und die Radgenossenschaft aus¹⁶. Drei

¹⁵ AR, AG, BE, BL, FR, GE, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, VD, UR, ZU.

¹⁶ JU, VD, AG.

Kantone würden sich einem spezifischen Konsultationsmechanismus für Fahrende oder einer obligatorischen Konsultation der Stiftung ZSF und der Radgenossenschaft nicht widersetzen¹⁷. Der Kanton Wallis, der 1996 eine Arbeitsgruppe "Fahrende" geschaffen hat, in der Vertreter der Fahrenden Einsitz haben, erachtet die Einrichtung eines solchen Systems als notwendig. Laut dem Kanton Tessin bleibt die Frage der ausländischen Fahrenden problematisch; die bestehenden Konsultationsmechanismen seien nicht auf sie anwendbar.

Die Mehrheit der Organisationen* (*dieser Begriff umfasst die politischen Parteien, die Spitzenverbände der Wirtschaft und Berufsverbände, weitere Organisationen sowie Einzelpersonen), die sich hierzu geäußert haben, erachten die vorhandenen Mechanismen als ausreichend. Acht Organisationen fordern eine stärkere Berücksichtigung der Bedürfnisse der Fahrenden sowie eine Unterstützung der Stiftung ZSF und der Radgenossenschaft, damit diese ihre Aufgaben erfüllen können¹⁸. Schliesslich wünschen vier Organisationen, dass ein spezifischer Konsultationsmechanismus für Fahrende, besonders für den Bereich RPG¹⁹, geschaffen werde. Die EKR fordert, dass die ausländischen Fahrenden ebenfalls konsultiert werden. Zwei Organisationen²⁰ sind der Auffassung, dass die Stiftung ZSF und die Radgenossenschaft nicht genügend repräsentativ seien und dass sämtliche Fahrenden konsultiert werden müssten; der Verein Schinagel schlägt vor, dass im Bundeshaus eine "Session Jenische" abgehalten werde mit dem Ziel, sämtliche Beteiligten zu konsultieren und zu informieren.

5.2 Rechtsschutz (Ziff. 5.5, 5.5.3)

Um die spezifischen Forderungen des Ü 169 zu erfüllen, müssten die Fahrenden "die Möglichkeit haben, entweder individuell oder durch ihre Vertretungsorgane ein Gerichtsverfahren einzuleiten".

Ist es in Ihrem Kanton möglich, über die Vertretungsorgane ein Gerichtsverfahren einzuleiten?

Die Mehrzahl der Kantone²¹ hat geantwortet, dass dies von den jeweiligen verfahrenstechnischen Bestimmungen abhängt, und dass es insbesondere bei Zivil- und Strafverfahren nicht in jedem Fall möglich sei, sich vertreten zu lassen. Eine solche Möglichkeit ist in bestimmten Kantonen und unter bestimmten Bedingungen für Verwaltungsverfahren vorhanden. Drei Kantone²² sowie die Stiftung ZSF haben zu Recht daran erinnert, dass das Ü 169 eine Alternativlösung enthält und nicht zwingend verlangt, dass die Möglichkeit gegeben sei, sich vor Gericht vertreten zu lassen (*"die Möglichkeit haben, entweder individuell oder durch ihre Vertretungsorgane ein Gerichtsverfahren einzuleiten"*).

Die Radgenossenschaft fordert, dass die Fahrenden finanziell unterstützt werden, um ihre Rechte vor Gericht einfordern zu können. Laut Stellungnahme einer Einzelperson²³ muss berücksichtigt werden, dass es sich bei den Rechten der Fahrenden um Kollektivrechte handelt, weshalb insbesondere im Bereich Raumplanung die Fähigkeit der Fahrendenvereinigungen gestärkt werden müsse, ein Gerichtsverfahren einzuleiten, wie es schon für die Umweltschutzvereinigungen der Fall ist.

¹⁷ NW, FR, TI.

¹⁸ SP, Grüne, Gemeindeverband, SSV, Stiftung ZSF, VLP, MERS, Frau Joëlle Sambuc Bloise.

¹⁹ EKR, Büro von Indigenen und Nomaden, Radgenossenschaft, Association Action Sinti et Jenisch Suisses, welche wünscht, dass in einem Bundesgesetz über die Anerkennung der Fahrenden-Minderheit eine entsprechende Bestimmung verankert wird.

²⁰ "Schäft qwant", Verein Schinagel.

²¹ AR, AG, BL, BE, FR, GR, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, SO, TI, TG, UR, VS, VD, ZU.

²² AG, GR, JU.

²³ Frau Joëlle Sambuc Bloise.

5.3 Berufsbildung, Handwerk und traditionelle Tätigkeiten (Ziff. 5.8, 5.8.3)

Der Vorentwurf des Berichts kommt zum Schluss, dass es in diesem Bereich keinen Handlungsbedarf gibt. Einzig die Situation der Kinder von Fahrenden könnte ein ernsthaftes Problem darstellen, da in der Schweiz auf Grund von internationalen Verträgen, welche die Schweiz ratifiziert hat, ein Kinderarbeitsverbot gilt.

Teilen Sie diese Ansicht und können Sie dazu weitere Angaben machen?

5.3.1 Kinderarbeit

Alle Kantone und Organisationen, die sich geäußert haben, sind der Auffassung, dass bezüglich des Schutzes der Kinder, insbesondere was das Verbot der Kinderarbeit anbelangt, keine Abstriche gemacht werden dürfen.

Vier Kantone²⁴ präzisieren, dass ausreichender Handlungsspielraum besteht, um einerseits das Kinderarbeitsverbot zu garantieren und andererseits den Kindern von Fahrenden zu ermöglichen, sich an bestimmten Aktivitäten zu beteiligen, wie dies auch für die Kinder von Landwirten der Fall ist. Dieser Ansatz wird von der Mehrheit der Organisationen²⁵, die sich geäußert haben, geteilt, namentlich von der EKKJ, laut welcher der Bericht kein realistisches Bild der von Fahrendenkinder ausgeführten Tätigkeiten zeichnet; entsprechend wünscht sie, dass diese detailliert erfasst werden. Die EDK betont, dass die Tätigkeiten der Kinder von Fahrenden nicht zu Lasten ihrer schulischen Verpflichtungen gehen dürfen.

5.3.2 Ausbildung

Gesamthaft gesehen haben zehn Kantone angegeben, dass in diesem Bereich kein Handlungsbedarf bestehe und dass sie sich den Schlussfolgerungen des Berichts anschliessen²⁶. Mehrere Kantone und Organisationen²⁷ haben vermerkt, dass die traditionelle Ausbildung, die innerhalb der Fahrendengemeinschaft vermittelt wird, in Zusammenarbeit mit den Vereinigungen der Fahrenden aufgewertet und stärker anerkannt werden sollte. Laut EKKJ enthält das neue Bildungsgesetz Elemente, die in diese Richtung zielen²⁸. Die Tatsache, dass die Kinder ihre Eltern bei bestimmten Tätigkeiten begleiten, entspricht einer Ausbildung; diese sollte mit ihren schulischen Verpflichtungen kompatibel sein und als solche anerkannt werden, sofern sie den Bestimmungen des Kinderarbeitsverbots nicht widerspricht²⁹. Schliesslich schlägt der Kanton Neuenburg vor, Schulungs-Workshops einzurichten, welche es den Fahrenden erleichtern sollen, Zugang zum öffentlichen Leistungsangebot zu erlangen.

5.4 Soziale Sicherheit und Gesundheitswesen (Ziff. 5.9, 5.9.2)

Der Vorentwurf des Berichts kommt zum Schluss, dass es in diesen Bereichen keinen Handlungsbedarf gibt, da die geltende Praxis insbesondere für die Sozialversicherungen zufriedenstellend ist.

Teilen Sie diese Ansicht? Haben Sie Kenntnis von Fällen, in denen schweizerischen Fahrenden Leistungen der Sozialversicherung wegen fehlender Beitragspflicht verweigert wurden?

Die Kantone und Organisationen, die sich geäußert haben sehen in diesem Bereich keinen Handlungsbedarf; auch kennen sie keine Fälle, in denen Leistungen verweigert worden

²⁴ GR, JU, SO, TI.

²⁵ SP, SGB, Association Action Sinti et Jenisch Suisses, Radgenossenschaft, EKKJ, EKR, Stiftung ZSF, GfbV, Büro von Indigenen und Nomaden, MERS, Pro Juventute, "Schäft qwant".

²⁶ AR, AG, BL, GE, LU, NW, OW, SZ, TG, UR.

²⁷ BE, FR, FDP, Pro Juventute, Frau Joëlle Sambuc Bloise.

²⁸ EKKJ, Pro Juventute

²⁹ Radgenossenschaft, Association Action Sinti et Jenisch Suisses, Büro von Indigenen und Nomaden, "Schäft qwant".

wären³⁰. Vier Kantone³¹ geben an, dass die Fahrenden häufig Bezüger von Sozialhilfe oder von Invalidenversicherungsleistungen seien. Der Kanton Graubünden vermerkt, dass es manchmal schwierig sei, einen Wohnort festzustellen³². Der Kanton Sankt Gallen gibt an, dass er mit allen Gemeinden, die Standplätze für Fahrende eingerichtet haben, einen Vertrag abgeschlossen habe, um die Übernahme eventueller nicht gedeckter Kosten zu sichern, wobei dies auch für den Bereich Sozialversicherungen gelte. Zwei Organisationen präzisieren, dass der Zugang zu Sozialleistungen manchmal erschwert sei und in bestimmten Kantonen bedauerlicherweise zigeunerfeindliche Praktiken zu beobachten seien³³.

5.5 Bildung und Kultur (Ziff. 5.10, 5.10.3)

In Bezug auf die obligatorische Schulpflicht stellt der Vorentwurf des Berichts die gängige Praxis jener zahlreichen Kantone dar, die den Kindern von Fahrenden erlauben, während der Sommermonate mittels Fernunterricht mit ihrer Schule in Kontakt zu bleiben und während der Wintermonate den Unterricht in ihrer angestammten Klasse zu besuchen. Im Bereich der Förderung der Kultur stellt der Vorentwurf des Berichts die bisherigen Massnahmen vor.

Stellt die obligatorische Schulpflicht in Ihrem Kanton wegen den Standortwechseln während der Sommermonate ein Problem dar? Wie lösen Sie das Problem? Erachten Sie es als nötig, zusätzliche Massnahmen zur Förderung und Erhaltung der Kultur der Fahrenden zu ergreifen? Wenn ja, welche?

5.5.1 Obligatorische Schulpflicht

Die Mehrzahl der Kantone³⁴ geben an, dass sie sich bezüglich der obligatorischen Schulpflicht bedarfsabhängig mit den Fahrenden absprechen. Im Winter treten auf Grund der längeren Aufenthaltsdauer kaum Probleme auf, während im Sommer einzelfallbezogene Lösungen gefunden werden. Der Dialog mit der Gemeinschaft der Fahrenden sei unerlässlich, um Misstrauen zu vermeiden, und es sei wichtig, Lösungen zu finden, die den wiederholten Abwesenheiten während der Sommermonate und Kurzaufenthalte Rechnung tragen. Viele Kantone und Organisationen, namentlich die EDK, erinnern daran, dass die schulische Grundausbildung allen und kostenlos zur Verfügung stehen müsse und dass dies selbstverständlich auch für die Fahrenden gelte. Der Kanton Wallis erachtet eine bessere interkantonale und gesamtschweizerische Koordination als erforderlich, um für die Kinder Fahrender eine Ausbildung in stabilen Strukturen sicherzustellen. Die EDK weist darauf hin, dass eine allfällige Ratifizierung des Ü 169 eine Analyse des Koordinationsbedarfs und der Kostenübernahme für das den Fahrenden anzubietende Bildungsangebot erforderlich machen würde.

³⁰ AR, AG, BL, BE, FR, GE, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, SO, TI (vermerkt, dass Voraussetzung für Familienzulagen ein dreijähriger Aufenthalt im Kantonsgebiet ist), TG, UR, VD. SP, Schweizerischer Arbeitgeberverband, FER, Gemeindeverband, Association Action Sinti et Jenisch Suisses, Radgenossenschaft, Stiftung ZSF, GfbV, SSV, MERS, Frau Joëlle Sambuc Bloise.

³¹ BE: Die Erfahrung hat gezeigt, dass Fahrende häufig ihre AHV- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge nicht bezahlen und somit in der Folge auch keinen Leistungsanspruch haben. Viele Fahrende sind IV- oder Sozialhilfeempfänger; FR; GE: eine Einschätzung der Lage ist schwierig; SZ: es ist für Fahrende manchmal problematisch, Zugang zu anderen Leistungen zu erlangen, weil sie häufig selbstständig erwerbstätig sind und zudem nicht regelmässig Beitragszahlungen leisten.

³² SG fragt, wie dieser Punkt gehandhabt werde, wenn Fahrende sich nicht in einem Kanton niederlassen. Frau Joëlle Sambuc Bloise schliesst sich dem an, insbesondere in Anbetracht des Mangels an Stand- und Durchgangsplätzen.

³³ Radgenossenschaft, Association Action Sinti et Jenisch Suisses.

³⁴ AR, AG, BL: Der Kanton sollte eingreifen, wenn seitens der Gemeinden zu viele Unregelmässigkeiten vorkommen, BE: 2003 fand ein Treffen mit der Stiftung ZSF und der Schuldirektion statt, um gemeinsam Lösungen zu erarbeiten, FR, GR, JU, LU, NE: es ist wichtig, durchreisenden Fahrenden Zugang zum ausserschulischen Betreuungsangebot zu geben, VD, SG: der Kanton garantiert die Kostenübernahme, SH, SZ, SO, TG.

Mehrere Organisationen sind der Auffassung, dass eine bessere Koordination zwischen den verschiedenen Kantonen notwendig sei; sie schlagen vor, dass die EDK Empfehlungen zum Bildungsangebot für Kinder von Fahrenden ausarbeiten soll³⁵. Die Stiftung ZSF und die Radgenossenschaft (die schon entsprechende Richtlinien erarbeitet hat) erachten ebenfalls eine bessere Koordination zwischen den Kantonalen Erziehungsdirektionen als erforderlich, um eine zufriedenstellende Lösung zu finden. Die Association Action Sinti et Jenisch Suisses ist der Meinung, dass es sinnvoll wäre, kantonale Instanzen zu schaffen, die als Bindeglied zwischen den Fahrenden und den kantonalen und kommunalen Erziehungsbehörden dienen würden.

5.5.2 Förderung und Erhaltung der Kultur

Als eine der möglichen Massnahmen haben verschiedene Kantone und Organisationen eine gezielte Förderung der jenischen Sprache³⁶ vorgeschlagen, wobei dies nicht im schulischen Rahmen, sondern im Zusammenhang mit dem Engagement der Schweiz für die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen geschehen sollte. Die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen ist eine weitere Massnahme, die für zur Förderung der Kultur der Fahrenden befürwortet wird³⁷; schliesslich scheint jegliche Vorkehrung, die dem Kampf gegen Vorurteile dient, wünschbar zu sein³⁸. In diesem Zusammenhang sind im Vorentwurf für ein Kulturförderungsgesetz bestimmte Massnahmen vorgesehen.

5.6 Schlussfolgerung des Teilberichts I (Ziff.6)

Welche Massnahmen schlagen Sie hinsichtlich der Schlussfolgerungen in Ziff. 6 des Vorentwurfs des Berichts vor? Wie müsste Ihrer Meinung nach die Beteiligung der Kantone aussehen?

Mehrere Kantone und Organisationen³⁹ geben an, dass sie die Schlussfolgerungen des Berichts nicht teilen. Einige sind der Auffassung, dass es auf Grund der erfolgten Analyse der Lage der Fahrenden in der Schweiz möglich sei, das Ü 169 zu ratifizieren; dieses räume hinsichtlich seiner Anwendung einen weit reichenden Handlungsspielraum ein. Zahlreiche Kantone und Organisationen weisen darauf hin, dass es an der Schweiz sei, auf der Basis des schweizerischen Rechts sowie der ratifizierten internationalen Rechtsinstrumente und unabhängig von einer allfälligen Ratifizierung des Ü 169 Massnahmen zu Gunsten der Schweizer Fahrenden zu treffen. Die Kantone Basel-Land, Freiburg und Wallis sind der Meinung, dass eine detailliertere Beurteilung der zu ergreifenden Massnahmen, ihrer finanziellen Auswirkungen und ihrer Verteilung auf Bund, Kantone und Gemeinden erforderlich sei, bevor ein endgültiger Entscheid getroffen werden könne.

Die Kantone und Organisationen, die sich geäussert haben, konzentrieren sich insbesondere auf die Problematik des Mangels an Stand- und Durchgangsplätzen, das Kinderarbeitsverbot, die Frage der Bildung und Ausbildung sowie den Kampf gegen Vorurteile und

³⁵ SP, EDK, Pro Juventute.

³⁶ GR, Gemeindeverband, SP, Stiftung "Stiftung für Schweizer Fahrende", GfbV.

³⁷ GR, FDP, Gemeindeverband, Stiftung ZSF, Radgenossenschaft.

³⁸ UR, AG, Frau Joëlle Sambuc Bloise, EDK: aus dem Blickwinkel des Minderheitenschutzes. Mehrere Kantone haben Massnahmen ergriffen, um gegen Diskriminierung anzukämpfen; zudem unterstützen sie Projekte zur Förderung der Kultur der Fahrenden..

³⁹ AG, SO, SP, Stiftung ZSF, GfbV, MERS.

Diskriminierung. Für zusätzliche Details und einen Gesamtüberblick der Vorschläge zu den anderen Schlussfolgerungen verweisen wir auf die vorhergehenden Kapitel.

- Die Mehrheit der konsultierten Kantone und Organisationen anerkennen, dass in der Schweiz Handlungsbedarf bestehe, was die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen anbelange, und dass dieser Bedarf je nach Kanton unterschiedlich sei (auf diesen Punkt wird in Teil II des vorliegenden Evaluationsberichts näher eingegangen). Die Mehrheit der Kantone ist der Auffassung, dass für die Schaffung von **Stand- und Durchgangsplätzen** die Zusammenarbeit von Kantonen, Gemeinden und Bund erforderlich sei und dass sich eine gesamtschweizerische und koordinierte Lösung des Standortproblems für die Fahrenden aufdränge, weshalb der Bund in diesem Bereich eine Rolle zu spielen und sich zu engagieren habe⁴⁰. Laut einigen Antworten sollte der Bund Grundstücke zur Verfügung stellen (der Vorschlag, ehemalige Militärareale zu nutzen, wird diesbezüglich begrüsst) und sich auf Ebene der Infrastruktur und der Kosten engagieren⁴¹. Mehrere Kantone⁴² sind der Meinung, dass der Bund gefragt sei, wo es um den Mangel an Standorten für ausländische Fahrende gehe, während die Kantone für die Schweizer Fahrenden zuständig seien. In allen Antworten wird als sinnvoll erachtet, sämtliche Beteiligten (kantonale und kommunale Behörden, aber auch die Fahrenden) bei der Suche nach Lösungen für das Problem des Mangels an Stand- und Durchgangsplätzen mit einzubeziehen.
- Die Kantone und Organisationen⁴³, die sich geäußert haben, unterstreichen, dass der **Schutz des Kindes** und insbesondere das **Kinderarbeitsverbot**, wie sie in der Schweiz geregelt sind, nicht geschwächt werden dürfen. Sieben Organisationen⁴⁴ geben an, dass sie sich den Schlussfolgerungen des Berichts in diesem Punkt nicht anschliessen und dass die von den Kindern von Fahrenden ausgeübten Tätigkeiten mit dem geltenden Schweizer Recht sowie einer allfälligen Ratifizierung des Ü 169 kompatibel seien.
- Acht Kantone und Organisationen sind der Auffassung, dass Handlungsbedarf zur Verbesserung der heutigen Situation im Bereich **Bildung und Berufsbildung** bestehe.
- 13 Kantone und Organisationen⁴⁵ fordern Massnahmen für den **Kampf gegen Diskriminierungen**.
- Die EKR und die Grünen schlagen vor, einen Aktionsplan zur Verbesserung der Situation der Fahrenden zu verabschieden, eine Arbeitsgruppe zu schaffen, in der sämtliche Beteiligten Einsitz haben (nationale, kantonale und kommunale Behörden, Vertreter der Schweizer und ausländischen Fahrenden), und die zu ergreifenden Massnahmen, ihre Durchführung und die dafür Zuständigen festzulegen. In diesem Kontext sollte erörtert werden, ob die Verabschiedung eines Rahmengesetzes sinnvoll wäre.

Was die Aufgabenteilung anbelangt, sprechen sich die Kantone und Organisationen, die sich geäußert haben, dafür aus, dass die Kantone und der Bund in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich handeln; sie wünschen jedoch zusätzlich ein gezieltes Engagement des Bundes, um das Problem des Mangels an Stand- und Durchgangsplätzen zu lösen.

⁴⁰ BE, JU, LU, SO, SZ, SG.

⁴¹ SZ, AG, LU, SH, SP.

⁴² AG, GR, LU, SG.

⁴³ GE, SG, SH, TG, UR, SGB.

⁴⁴ FDP: wünscht, dass der Abschnitt zu diesem Thema überarbeitet werde, EKR, Pro Juventute, MERS GfbV, Büro von Indigenen und Nomaden, EKKJ.

⁴⁵ AG, BS, OW, SH, SZ, TG, UR, SP, EKR, GfbV, "Schäft qwant", MERS.

5.7 Zweckmässigkeit der Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 169 der IAO

Gemäss Vorentwurf des Berichts ist die Schweiz nicht in der Lage, das Ü 169 zu ratifizieren, denn ihr geltendes Recht erfüllt nicht alle in diesem Übereinkommen gestellten Forderungen. Zudem sind viele aus dem Ü 169 erwachsende Verpflichtungen nicht klar genug, insbesondere da Präzisierungen der Kontrollorgane der IAO fehlen. Eine allfällige Ratifizierung hätte in jedem Fall Auswirkungen auf die Kantone.

Erachten Sie es als zweckmässig, dass die Schweiz das Ü 169 ratifiziert, und wenn ja, aus welchen Gründen? Wenn nein, aus welchen Gründen?

15 Kantone⁴⁶ und fünf Organisationen⁴⁷ sprechen sich gegen eine Ratifizierung des Ü 169 aus, weil der Anwendungsbereich dieses Rechtsinstruments und seine Auswirkungen auf nationaler Ebene noch nicht geklärt seien. Zudem seien die bestehenden Regelungen zum Schutz der Fahrenden nach Auffassung einiger schon ausreichend. Schliesslich wurde auch die schwierige finanzielle Lage des Bundes und mehrerer Kantone ins Feld geführt.

Sechs Kantone⁴⁸ und 15 Organisationen⁴⁹ befürworten eine Ratifizierung, um deutlich den Willen zu signalisieren, gegen die Diskriminierung der Fahrenden anzukämpfen, sich im Sinne der internationalen Solidarität zu engagieren und Kohärenz in der Menschenrechtspolitik zu sichern. Sie unterstreichen, dass das Ü 169 einen weit reichenden Handlungsspielraum bezüglich seiner Anwendung einräume.

Drei Kantone⁵⁰ nehmen zu einer allfälligen Ratifizierung nicht Stellung, während zwei weitere Kantone⁵¹ auf eine Teilnahme an der Vernehmlassung verzichtet haben.

Es ist zu erwähnen, dass mehrere Kantone und Organisationen Zweifel daran ausgedrückt haben, ob das Ü 169 überhaupt auf die Fahrenden anwendbar sei, da es sich ja auf eingeborene und in Stämmen lebende Völker beziehe.

Die Mehrheit der Kantone und Organisationen, die sich geäussert haben, erinnern daran, dass in der Schweiz Regelungen bestehen (im innerstaatlichen Recht sowie in von der Schweiz ratifizierten internationalen Rechtsinstrumenten), welche auf die Schweizer Fahrenden anwendbar seien und erfordern, dass bestimmte Massnahmen getroffen werden, insbesondere was die Behebung des Mangels an Standplätzen anbelangt, und zwar unabhängig von einer allfälligen Ratifizierung des Ü 169.

5.8 Weitere Kommentare

Zwei Kommentare beziehen sich auf den im Bericht verwendeten Begriff "Fahrende", den sie insofern als ungeeignet betrachten, als er nicht auf die sesshaften Jenischen (sowie andere Gruppen) anwendbar ist, deren Bedürfnisse ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Der Schweizerische Arbeitgeberverband, der sich gegen eine Ratifizierung wendet, erinnert daran, dass das Ü 169 kein Kernübereinkommen der IAO darstelle und lediglich von 17 der 178 Mitgliedstaaten der IAO ratifiziert worden sei, was verdeutliche, dass es sich um ein für die IAO, deren Kompetenzbereich sich auf Arbeitsfragen beschränke, atypisches Instrument handle.

⁴⁶ AR, BE, BS, BL, FR, GE, LU, NW, OW, SH, SZ, TG, TI, UR, ZG.

⁴⁷ FDP, SVP, Schweizerischer Arbeitgeberverband, USAM (Waadtländer Handelskammer), FSU.

⁴⁸ AG, NE, SG, SO, VS, ZU.

⁴⁹ Grüne, EVP, SP, SGB, Association Action Sinti et Jenisch Suisses, Radgenossenschaft, EKR, Stiftung ZSF, GfbV, Büro von Indigenen und Nomaden, MERS, Frau Joëlle Sambuc Bloise, Herr W. Schmitz, "Schäft qwant", Verein Schinagel.

⁵⁰ GR, JU, VD.

⁵¹ AI, GL.

6 ANWORTEN AUF DIE FRAGEN ZUM TEILBERICHT II

Die Antworten zum Teilbericht II wurden im Einzelnen in der tabellarischen Übersicht im Anhang zum vorliegenden Ergebnisbericht dargestellt.

6.1 Heutiger Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen

Der Vorentwurf des Berichts (Teilbericht II) kommt aufgrund des Gutachtens "Fahrende und Raumplanung" aus dem Jahr 2001 und einer pragmatischen Situationsanalyse zum Schluss, dass gegenwärtig 30 Standplätze (zu je 10 Stellplätzen) und 30 Durchgangsplätze (ebenfalls zu je 10 Stellplätzen) für Schweizer Fahrende fehlen. Zudem braucht es 10 Durchgangsplätze (mit je 35 bis 50 Stellplätzen) für ausländische Fahrende. Die Kosten für die Schaffung dieser insgesamt 70 Plätze werden auf 50 Mio. Franken veranschlagt.

Deckt sich diese Bedarfs- und Kostenanalyse mit Ihrer eigenen Beurteilung?

6.1.1 Bedarfsanalyse

Die Bedarfsanalyse des Berichts wird von einer grossen Mehrheit der Kantone als zutreffend oder zumindest vorwiegend zutreffend beurteilt. 20 Kantone⁵² teilen die Hauptaussage des Gutachtens, dass derzeit ein Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen für Schweizer Fahrende besteht. Sechs Kantone⁵³ bestätigen zwar den grundsätzlichen Mangel an Plätzen in der Schweiz, stellen aber fest, dass in ihrem Kanton das Angebot an Plätzen mehr oder weniger befriedige. Bezüglich Anzahl der fehlenden Stand- und Durchgangsplätze für Schweizer Fahrende ist das Bild nicht einheitlich. Die Kantone Genf, Neuenburg und St. Gallen schätzen den Bedarf nach grossen Durchgangsplätzen für ausländische Fahrende höher ein. Fünf Kantone⁵⁴ halten fest, dass sie die Frage des Platzbedarfs nicht eindeutig zu beantworten vermögen. Vier Kantone⁵⁵ erachten die Bedarfschätzungen (zumindest für ihr Kantonsgebiet) als zu hoch.

Sowohl die FDP als auch die SP stimmen der Analyse grundsätzlich zu.

Acht weitere Organisationen⁵⁶ teilen grundsätzlich die Analyse des Berichtsentwurfs. Die Radgenossenschaft und die Stiftung ZSF weisen darauf hin, dass in den letzten Jahren Plätze ohne Ersatz geschlossen worden seien. Der Verein Schinagel teilt die Analyse grundsätzlich, weist aber darauf hin, dass vor allem kleine Plätze für bis ca. fünf Wagen gefragt sind. Grosse Plätze hätten sich wenig bewährt. Ausserdem seien keine Campingplätze nötig, sondern einfachste Infrastrukturen, die im Gegenzug auch preiswerte Vermietung ermöglichen.

6.1.2 Kostenanalyse

Von den Kantonen, die sich zur Kostenanalyse äussern, können sieben Kantone⁵⁷ die Kosten nicht wirklich abschätzen. Vier Kantone⁵⁸ erachten die Kostenschätzung explizit oder implizit als zu hoch, während zwei Kantone⁵⁹ die Schätzung des Berichtes als zu niedrig

⁵² AG, AR, BS, BL, BE, FR, GE, GR, JU, LU, NE, OW, SO, SH, SG, TI, VS, VD, ZG, ZH.

⁵³ AR, BL, GE, GR, UR, VS, VD.

⁵⁴ BE, FR, GE, OW, SG.

⁵⁵ AR, BL, SZ, UR.

⁵⁶ Gemeindeverband, Städteverband, Stiftung ZSF, Radgenossenschaft, Association Action Sinti et Jenisch Suisses, GfbV, FER, MERS.

⁵⁷ BE, FR, OW, SH, TI, VS, ZG.

⁵⁸ AG, BL, SO, SZ.

⁵⁹ NE, SG.

veranschlagen. Drei Kantone⁶⁰ erscheint die Kostenanalyse zutreffend oder zumindest einleuchtend.

Die SP beurteilt die Kostenschätzung als zu hoch. Drei weitere Organisationen⁶¹ schätzen die aufgeführten Kosten als zu hoch ein, da sie der Verwirklichung von teuren Ideallösungen dienen. Der Schweizerische Städteverband schlägt vor, die Investitionskosten für Standplätze durch Vergabe im Baurecht zu senken. Gemäss MERS wäre es hilfreich, die geschätzten Kosten mit den Ausgaben des Bundes und der Kantone hinsichtlich anderer kultureller Minderheiten zu vergleichen.

6.2 Verschiedene Hindernisse für die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen

Der Vorentwurf des Berichts (Teilbericht II) nennt die Hauptgründe, welche die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen erschweren: Vorurteile, Misstrauen auf Seiten der Sesshaften und der Fahrenden, zu geringe Integration der Fahrenden in die politischen und administrativen Entscheidungsmechanismen, die Notwendigkeit von überregionalen Lösungen sowie befürchtete zusätzliche Aufwendungen für Sitzgemeinden und Sitzkantone.

Deckt sich diese Analyse mit Ihrer eigenen Beurteilung?

Die Mehrheit der Kantone und der sich äussernden Organisationen stimmt der Analyse des Berichtsentwurfs in den wesentlichen Teilen zu. Die Stellungnahmen zeigen unterschiedliche Gewichtungen der festgestellten Hindernisse:

6.2.1 Vorurteile und Misstrauen

Zehn Kantone⁶² und die SP betonen, dass es an gegenseitigem Verständnis für die Bedürfnisse und an Kenntnissen über die fahrende Lebensweise mangelt. Vorbehalte der Bevölkerung und der Gemeinden gegenüber Fahrenden gründeten auf mangelnder Information. Sie betonen, dass eine vertiefte Aufklärung notwendig ist. Der Kanton St. Gallen hält in seiner Stellungnahme ausserdem fest, dass die Schaffung von Plätzen mehr Kommunikationsprojekt (zum Überwinden der gegenseitigen Vorurteile) denn Bauprojekt sei.

6.2.2 Fehlende überregionale Lösungen

Sieben Kantone⁶³, drei Parteien⁶⁴ sowie fünf weitere Organisationen⁶⁵ unterstreichen, dass es im Hinblick auf die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen an der überregionalen Koordination zwischen Gemeinden und Kantonen mangle. Einige Stellungnahmen weisen auf das einseitige Kostenrisiko der Standortgemeinden und den fehlenden Lastenausgleich zwischen Standortgemeinden und anderen Gemeinden und Kantonen hin.

6.2.3 Unbewältigte Probleme mit ausländischen Fahrenden

Sieben Kantone⁶⁶ und die Association Action Sinti et Jenish Suisses weisen besonders darauf hin, dass es vor allem (zum Teil sogar ausschliesslich) mit ausländischen Fahrenden ungelöste Probleme und schlechte Erfahrungen gebe. Einige folgern daraus, dass die angestrebten Lösungen unbedingt zwischen den Bedürfnissen ausländischer und schweizerischer

⁶⁰ GE, VS, ZG.

⁶¹ Association Action Sinti et Jenish Suisses, GfbV, Verein Schinagel.

⁶² AR, BS, BL, GE, LU, OW, SH, SG, SZ, ZH.

⁶³ AR, BL, BE, GR, SH, SG, VS.

⁶⁴ FDP, GPS, SP.

⁶⁵ EKR, Gemeindeverband, SGV, Städteverband, Stiftung ZSF.

⁶⁶ BS, BL, LU, NE, NW, SH, SZ.

Fahrenden differenzieren müssten – eine Auffassung, die von der EKR und der GPS nicht geteilt wird.

6.2.4 *Fehlender politischer Wille in potenziellen Standortgemeinden*

Vier Kantone⁶⁷, die SP und zwei Organisationen⁶⁸ betonen den Mangel an politischem Willen im Besonderen auf kommunaler Ebene, um Stand- und Durchgangsplätze zu schaffen und zu betreiben. Vorurteile und vor allem die Angst der Standortgemeinden vor zusätzlichen Aufwendungen können sinnvolle Lösungen verunmöglichen. Vier Kantone⁶⁹ weisen auch darauf hin, dass zwar zum Teil ein guter Wille der Behörden bestehe, die Realisierung der Vorhaben aber an der fehlenden Unterstützung in der Bevölkerung scheitert.

6.2.5 *Zu kleines Engagement des Bundes*

Drei Kantone⁷⁰, die SP, die GPS und mehrere weitere Organisationen⁷¹ sind der Ansicht, dass das fehlende Engagement des Bundes für die überregionale Koordination und für die finanzielle Unterstützung der Kantone ein wesentliches Hindernis für die Schaffung von genügend Stand- und Durchgangsplätzen bilde. Insbesondere in Bezug auf die Errichtung von Transitplätzen für ausländische Fahrende seien die Zusammenarbeit unter den Kantonen und ein Engagement des Bundes erforderlich.⁷² Die EKR (unterstützt von der GPS und dem SGB, in gleichem Sinne die SP) unterstreicht, dass es an einer konsequenten Politik des Bundes zugunsten der Fahrenden mangle.

6.3 **Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen**

Als Benutzerinnen und Benutzer der Plätze kommen die Fahrenden für einen wesentlichen Teil der Kosten für Erschliessung, Einrichtung und Betrieb (Reinigung, Abfallbeseitigung, Unterhalt) der Plätze in der Form einer angemessenen Miete auf. Der Vorentwurf des Berichts (Teilbericht II) geht gestützt auf das Gutachten "Fahrende und Raumplanung" davon aus, dass Standplätze mit einem Deckungsgrad von weit über 100% betrieben werden können, wenn die stark variierenden Kosten für den Baulanderwerb nicht einbezogen werden. Der Betrieb von Durchgangsplätzen ist nach der Analyse des Gutachtens (ohne Einbezug der Landerwerbskosten) knapp kostendeckend.

Deckt sich diese Analyse mit Ihrer eigenen Erfahrung und Beurteilung?

Die Stellungnahmen bezogen sich gemäss der Fragestellung im Erläuternden Bericht in erster Linie auf die Frage, ob der Betrieb eines Platzes für Fahrende kostendeckend gestaltet werden könne.

6.3.1 *Kostendeckender Betrieb*

Inwieweit der Betrieb von Plätzen kostendeckend gestaltet werden kann, wird von den Kantonen kontrovers beurteilt. Für fünf Kantone⁷³ ist es nicht möglich, über die Kostendeckung des Betriebs von Plätzen Aussagen zu machen. Sechs Kantone⁷⁴ halten fest, dass der Betrieb der Plätze auf ihrem Territorium zumindest annähernd kostendeckend gestaltet werden könne. Drei Kantone⁷⁵ präzisieren, dass dies nur für die Plätze gelte, die von

⁶⁷ AG, SG, UR, ZH.

⁶⁸ GfbV, Stiftung ZSF.

⁶⁹ GE, NE, SG, VS.

⁷⁰ GR, SH, SG.

⁷¹ FSU, GfbV, Gemeindeverband, Städteverband, Stiftung ZSF, Frau Joëlle Sambuc Bloise.

⁷² AG.

⁷³ BE, FR, NW, SH, ZG.

⁷⁴ AG, BL, GR, NE, SO, SG.

⁷⁵ AG, GR, SO.

Schweizer Fahrenden benutzt werden. Durchgangsplätze für ausländische Fahrende könnten nicht kostendeckend betrieben werden. Der Schweizerische Gemeindeverband berichtet von den Erfahrungen seiner Mitglieder, die zeigten, dass kostendeckender Betrieb möglich sei. Dies wird auch von der Stiftung ZSF bestätigt, allerdings nur mit Bezug auf Plätze für Schweizer Fahrende. Einige Stellungnahmen weisen darauf hin, dass die Antwort wesentlich von der Frage abhängt, welche Kosten in die Rechnung einbezogen werden.

Neun Kantone⁷⁶ berichten, dass der Betrieb der Stand- und/oder Durchgangsplätze grundsätzlich nicht kostendeckend sei oder dass sie zumindest an dieser Kostendeckung zweifeln. Laut dem Schweizerischen Städteverband schätzen die schweizerischen Städte den kostendeckenden Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen als unmöglich ein.

Drei Kantone⁷⁷, die FDP und die FER betonen, dass ein kostendeckender Betrieb anzustreben sei. Der Kanton Aargau berichtet, dass der Kanton die ungedeckten Betriebskosten für den Durchgangsplatz Kaiseraugst, der vor allem von ausländischen Fahrenden benützt wird, finanziere. Der Kanton sei auch bereit, ungedeckte Betriebskosten anderer Plätze zu bezahlen.

6.3.2 Gestaltung der Platzmieten

Mehrere Stellungnahmen äussern sich zur aktuellen Höhe der Platzmieten. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden, die FDP, der Schweizerische Städteverband, die Stiftung ZSF und die Interessenorganisationen der Fahrenden weisen darauf hin, dass sich die Platzmieten nicht nur an Renditeüberlegungen, sondern an den wirtschaftlichen Möglichkeiten der Fahrenden orientieren sollten, um ihnen die Nutzung der Plätze überhaupt zu ermöglichen und Sozialhilfeabhängigkeit zu vermeiden.

6.3.3 Weitere Bemerkungen im Zusammenhang mit dem Betrieb

Einige Stellungnahmen äussern sich zu weiteren Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen stellen.

- Die FDP ist der Ansicht, dass die Kosten für die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen nicht allein von den Gemeinden getragen werden können. Bund und Kantone seien gefordert, sich diesbezüglich finanziell zu beteiligen. Die FDP vermisst im Berichtsentwurf Aussagen über die *künftigen Träger der Kosten bzw. über die Lastenverteilung*. Sie stellt fest, dass der Berichtsentwurf eine wesentliche Frage des Postulats nicht beantwortet, namentlich jene nach den Möglichkeiten, einen finanziellen Ausgleich zugunsten jener Gemeinden zu schaffen, die einen Stand- oder Durchgangsplatz erstellen und betreiben.
- Mehrmals werden die *Zuständigkeit und Verantwortung für den Betrieb von Plätzen* thematisiert. Der Kanton Basel-Land berichtet, dass die Gemeinde Liestal für den Betrieb des dortigen Platzes verantwortlich ist, während der Kanton den Landerwerb und die Erstellung des Platzes finanzierte. Der Schweizerische Städteverband postuliert mit mehreren anderen Organisationen, dass die Fahrenden eigene Verantwortung für die Bewirtschaftung und Ordnung für Standplätze wahrnehmen müssen. Der Verein Schinagel betont, dass die Durchgangsplätze in der Verwaltung von Kantonen und Gemeinden bleiben müsse und nicht etwa von den bestehenden Interessenorganisationen der Fahrenden betrieben werden dürfe, da letztere Aussenstehende benachteiligten.

⁷⁶ AR, GE, JU, LU, OW, SZ, TG; TI, UR.

⁷⁷ LU, OW, VS.

6.4 Soziale Folgekosten

Immer wieder werden die sozialen Folgekosten ins Feld geführt, welche die Schaffung und der Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen für die Sitzgemeinden mit sich bringen sollen (zusätzliche Aufwendungen für Sozialhilfe, Gesundheit, Schule, öffentliche Sicherheit). Allerdings scheinen nach den wenigen Angaben der Kantone und Gemeinden, die uns vorliegen, die tatsächlichen Aufwendungen für die Fahrenden im Vergleich mit den Aufwendungen für andere Bevölkerungsgruppen nicht wesentlich höher zu sein.

Deckt sich diese Analyse mit Ihrer eigenen Erfahrung und Beurteilung?

6.4.1 Sozialhilfe, Schule und Gesundheit

13 Kantone⁷⁸ und die SP bestätigen zumindest teilweise die Analyse des Berichtsentwurfs, dass die Sozialhilfeausgaben für Fahrende, welche die Standortgemeinden von Standplätzen auszahlen, nicht wesentlich höher seien als jene für Sesshafte. Dies gilt auch für weitere Organisationen⁷⁹, welche die Einschätzung des Berichtsentwurfs teilen. Einige Kantone⁸⁰ schätzen den Aufwand der öffentlichen Hand für die Sozialhilfe an Fahrenden höher ein als jenen für Sesshafte, ebenso der Schweizerische Städteverband. Viele Kantone weisen auch darauf hin, dass es an verlässlichen Statistiken in dieser Hinsicht fehlt und deshalb ein Vergleich schwierig sei.

Der Schweizerische Gemeindeverband und die Stiftung ZSF bemerken, dass die Stadt Bern den Aufwand für die Fahrenden auf dem Standplatz Buech durch ein massgeschneidertes Sozialhilfekzept bedeutend senken konnte.

Einzelne Kantone⁸¹ erwähnen beschränkte zusätzliche Aufwendungen in den Bereichen Schule und Gesundheit, letzteres zugunsten von Fahrenden auf der Durchreise. Die EDK weist darauf hin, dass die Standortgemeinden von Stand- und Durchgangsplätzen erhebliche Kosten im Bereich des Grundschulunterrichts zu tragen hätten und deshalb Ausgleichszahlungen des Kantons bzw. der Kantone und des Bundes unabdingbar seien.

6.4.2 Sicherheitspolizeilicher Aufwand

Fünf Kantone⁸² weisen darauf hin, dass im Besonderen der Betrieb von Plätzen für ausländische Fahrende regelmässig Folgekosten im sicherheitspolizeilichen Bereich nach sich ziehe, weil sich einige Sippen kriminelle Handlungen zuschulden kommen liessen.

6.4.3 Verteilung der Kostenrisiken

Die EDK, drei Kantone⁸³ und der Schweizerische Städteverband betonen, dass für tatsächliche Kosten und potentielle Kostenrisiken ein Ausgleich geschaffen werden müsse. Sie äussern die Ansicht, dass die zusätzlichen Kosten von Bund und Kantonen solidarisch verteilt werden sollten. Der Kanton St. Gallen übernimmt gestützt auf seine Standardverträge mit den Standortgemeinden das Kostenrisiko für zusätzliche Aufwendungen für Fahrende. Er hat unter diesem Titel im Jahr 2004 betroffenen Standortgemeinden Fr. 20'000 an Sozialhilfe rückerstattet.

⁷⁸ AG, AR, BS, BL, BE, GE, GR, LU, SO, SH, TI, UR, ZG, ZH.

⁷⁹ GfbV, MERS, Gemeindeverband, Stiftung ZSF.

⁸⁰ FR, SZ und – in den Antworten zum Teilbericht I, Ziffer 5.1 – auch BE und GE..

⁸¹ AG, LU, TI.

⁸² BS, BL, GE, LU, SO.

⁸³ BL, OW, SO.

Zwei Kantone⁸⁴ und die FDP halten fest, dass die Zusicherung der Kantone, das soziale Kostenrisiko zu übernehmen, die Standortgemeinden wesentlich entlasten und kommunale Entscheide zugunsten der Schaffung von neuen Plätzen positiv beeinflussen würde.

6.4.4 *Relativierung des Kostenarguments*

Zwei Interessenorganisationen der Fahrenden⁸⁵ unterstreichen, dass viel Geld in die Zerstörung der Gemeinschaft der Fahrenden geflossen sei. Das Argument der zusätzlichen Kosten für die Sozialhilfe (wenn es überhaupt zutrefte), dürfe deshalb nicht allzu stark gewichtet werden.

6.5 Massnahmen im Bereich der Raumplanung

Mit seinem Entscheid vom 28. März 2003 (BGE 129 II 321) hat das Bundesgericht deutlich gemacht, dass das geltende Raumplanungsrecht im Sinne von Artikel 8 EMRK auszulegen ist und dass die Bedürfnisse der Fahrenden in der Raumplanung, insbesondere auch in den kantonalen Richtplänen, und in den baurechtlichen Vorschriften zu berücksichtigen sind. Die Bewilligung des Grundeigentümers vorausgesetzt, sollte zudem der "spontane Halt" von Fahrenden nicht durch kantonale oder kommunale Vorschriften verhindert werden.

Inwieweit entsprechen die Kantone und Gemeinden im Bereich der Raumplanung und des Baurechts dem obgenannten Bundesgerichtsentscheid? Wie präsentiert sich die Lage in Ihrem Kanton?

6.5.1 *Die aktuelle Situation*

Fast alle Kantone geben Auskunft, wie Stand- und Durchgangsplätze und der "spontane Halt" bau- und planungsrechtlich behandelt werden und berichten von ihren aktuellen und geplanten Bemühungen, neue Plätze für Fahrende zu schaffen und bestehende Plätze planungs- und baurechtlich abzusichern. Mehrere⁸⁶ setzen ihre Gesetzgebung und Praxis in einen Bezug zur Umsetzung des im Berichtsentwurf zitierten Bundesgerichtsentscheid.

6.5.2 *Der Bedarf an rechtlichen Reformen auf kantonaler Ebene*

Die sich äussernden Kantone⁸⁷ verneinen alle einen Handlungsbedarf hinsichtlich der rechtlichen Bestimmungen. Sie gehen explizit oder implizit davon aus, dass das bestehende rechtliche Instrumentarium für die Berücksichtigung der Anliegen der Fahrenden reicht. Dies wird auch durch die Stellungnahme des FSU bestätigt.

Verschiedene Interessenorganisationen der Fahrenden⁸⁸ betonen dagegen, dass es immer noch an der planungsrechtlichen Sicherung der Durchgangsplätze und des spontanen Halts mangle und der erwähnte Bundesgerichtsentscheid erst noch umgesetzt werden müsse.

6.5.3 *Die kantonale Richtplanung*

Die Beurteilung der Richtpläne und ihre Nutzung für die Anliegen der Fahrenden ist kontrovers. Für acht Kantone⁸⁹ ist es aufgrund der bundesrechtlichen Vorschriften durchaus möglich und sogar sinnvoll, die Anliegen der Fahrenden bei Bedarf explizit im kantonalen Richtplan zu verankern, auch wenn dies für die meisten nicht vordringlich ist. In zwei Kantonen⁹⁰ ist die Berücksichtigung der Anliegen der Fahrenden und/oder die Schaffung

⁸⁴ BL, SG.

⁸⁵ Association Action Sinti et Jenisch Suisses, Radgenossenschaft.

⁸⁶ FR, GE, JU, LU, SH.

⁸⁷ AG, AR, LU, NE, SZ, SG, TG.

⁸⁸ Stiftung ZSF, Radgenossenschaft, Association Action Sinti et Jenisch Suisses, Büro von Indigenen und Nomaden; so auch Frau Joëlle Sambuc Bloise.

⁸⁹ AG, AR, BE, FR, NW, OW, SG, TG.

⁹⁰ SH, ZG.

neuer Plätze in der Richtplanung ausdrücklich als Grundsätze verankert; Der Kanton Nidwalden hat vor, seine Richtplanung entsprechend anzupassen. Zwei Kantone⁹¹ sind der Ansicht, dass sich die behördenverbindliche Richtplanung nicht dafür eignet, künftigen Standortgemeinden neue Plätze gegen ihren Willen aufzuzwingen. Der Kanton Aargau meint, dass der Richtplan allenfalls Grundsätze über die Berücksichtigung der Fahrenden enthalten könne.

Der Kanton Bern weist darauf hin, dass im Sinne einer schweizweiten Koordination verbindliche Vorgaben des Bundes nötig wären. Der Kanton Graubünden, der Schweizerische Gemeindeverband und die Stiftung ZSF unterstreichen, dass der Bund mit der Kompetenz zur Genehmigung der kantonalen Richtpläne ein wichtiges Instrument in Händen hält, um den Anliegen der Fahrenden Nachachtung zu verschaffen. Der Fachverband Schweizerischer RaumplanerInnen betont, dass die institutionalisierte Mitwirkung an der Raumplanung gemäss Art. 4 RPG auch Fahrenden und ihren Interessenvertretungen offen steht.

6.5.4 Kommunale und kantonale Nutzungspläne

Vor allem der Kanton Schwyz betont, dass es primär die Gemeinden sind, welche in ihrer Nutzungsplanung die Anliegen der Fahrenden berücksichtigen müssen und für die planungsrechtlichen Grundlagen für die Schaffung oder Sicherung eines Platzes verantwortlich sind. Vier Kantone⁹² überlegen sich, die Möglichkeit eines kantonalen Nutzungsplanes zugunsten der zonenrechtlichen Sicherung von Plätzen für Fahrende auszuschöpfen. Der Kanton Genf hat bereits einen solchen verabschiedet, welcher aber durch Einsprachen blockiert ist.

Die VLP betont, dass das Raumplanungsrecht grundsätzlich temporäre Nutzungen nicht verbietet, soweit sie nicht regelmässig sind und sich nicht innert kurzer Frist wiederholen. Spontane Halte sollten in diesem Sinne ausserhalb der Bauzonen möglich sein und entsprechende Plätze planungsrechtlich gesichert werden. Die FER hält fest, dass nicht erlaubte Aufenthalte auf privatem Grund nicht toleriert werden dürften und kantonale und kommunale Vorschriften auch von den Fahrenden respektiert werden müssten.

6.6 Mögliche Massnahmen des Bundes für die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen

Der Vorentwurf des Berichts (Teilbericht II) stellt verschiedene Massnahmen vor, wie der Bund die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätze erleichtern könnte:

*Der Vorentwurf für ein **Kulturförderungsgesetz** sieht in seiner aktuellen Fassung bereits in allgemeiner Form Massnahmen vor, „um den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen“. (Ziff. 3.5)*

- *Umnutzung und Einrichtung von **Grundeigentum des Bundes** als Stand- und Durchgangsplätze, dies vor allem in Zusammenhang mit der Umstrukturierung der Armee (freiwerdende Waffenplätze). Denkbar wäre die Schaffung eines neuen **interdepartementalen Forums**, das insbesondere die Umnutzung von Grundeigentum des Bundes für Stand- und Durchgangsplätze prüfen würde. (Ziff. 3.6, 3.7.1)*
- *Revision des **Raumplanungsgesetzes**. Obwohl nach allgemeiner Einschätzung das heutige raumplanerische Instrumentarium genügt, könnte eine Bestimmung aufgenommen werden, die den Kantonen ausdrücklich empfiehlt, die Bedürfnisse der Fahrenden in Richtplänen, Nutzungsplänen und baurechtlichen Vorschriften zu berücksichtigen. (Ziff. 3.4.2)*
- *Die bessere Nutzung der bestehenden interkantonalen und tripartiten Gefässe, namentlich der schweizerischen **Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK** und der **Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK**. (Ziff. 3.7.2)*

Angesichts der finanzpolitischen Ausgangslage und des Sparauftrags des Bundes können diese Massnahmen in den kommenden Jahren nur insoweit verwirklicht werden, als sie für den Bund keine zusätzlichen Ausgaben

⁹¹ AG, BL.

⁹² FR, NE, TG, TI.

nach sich ziehen. Der Bund wird sich somit auch in Zukunft im Wesentlichen auf seine koordinierende und beratende Funktion konzentrieren und auf diese Weise weitere Fortschritte zu erzielen versuchen.

Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit dieser Massnahmen im Hinblick auf das Ziel, die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen zu erleichtern? Welche dieser Massnahmen beurteilen Sie als geeignet und welche als ungeeignet?

6.6.1 Vorentwurf für ein Kulturförderungsgesetz

Neun Kantone⁹³, die SP und mehrere interessierte Organisationen⁹⁴ schätzen die geplante Rechtsgrundlage für künftige Massnahmen zugunsten der Lebensweise von Fahrenden im Kulturförderungsgesetz als geeignete Massnahme ein. Für drei Kantone⁹⁵ gibt es allerdings Zweifel an der Wirksamkeit der neuen Bestimmung, wenn sie nicht von einem tatsächlichen finanziellen Engagement des Bundes begleitet ist. Der Kanton Aargau, der Schweizerische Gemeindeverband, die Stiftung ZSF und die GfbV schlagen deshalb vor, die Bestimmung mit einem ausdrücklichen Verweis auf Beiträge des Bundes für die Schaffung und den Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen zu ergänzen. Der Kanton Aargau meint, dass der finanzielle Beitrag des Bundes entweder direkt oder indirekt über die Stiftung ZSF erfolgen könne.

Der Kanton Zug, die SVP und der Schweizerische Arbeitgeberverband lehnen ein zusätzliches Engagement des Bundes grundsätzlich ab.

6.6.2 Umnutzung von Grundeigentum und interdepartementales Forum

6.6.2.1 Umnutzung von Grundeigentum des Bundes

Neunzehn Kantone⁹⁶ finden die Umnutzung von Grundeigentum des Bundes eine geeignete oder sogar besonders geeignete Massnahme. Einzig der Kanton Zug beurteilt diese (wie auch alle anderen vorgeschlagenen Massnahmen des Bundes) als zu aufwändig, wenig griffig und schwierig umzusetzen. Die FDP, die SP und die grosse Mehrheit der interessierten Organisationen⁹⁷, die sich zu diesem Punkt äussern, begrüssen den Vorschlag. Die SVP, der Schweiz. Gewerbeverband und der Schweizerische Arbeitgeberverband wenden sich gegen diese Massnahme.

Mehrere Kantone⁹⁸ stellen fest, dass eine derartige Umnutzung nur in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen und Gemeinden erfolgen darf und diese frühzeitig einbezogen werden sollen. Der Kanton Genf meint, dass man die Idee der Umnutzung von öffentlichem Grundeigentum für die Fahrenden nicht auf militärisches Areal beschränken sollte. Zwei Kantone⁹⁹ betonen, dass nur Terrain umgenutzt werden kann, das sich für die Schaffung von Plätzen aus raumplanerischer Sicht eignet. Zwei Kantone¹⁰⁰ wollen die Möglichkeit der Nutzung von freiwerdenden Militärarealen für Fahrende im Rahmen ihrer eigenen Umnutzungsstrategien selbst prüfen. Der Schweizerische Gemeindeverband und die Stiftung ZSF machen darauf aufmerksam, dass Kantone oder Gemeinden das Eigentum übernehmen

⁹³ AG, FR, GR, SO, SH, SZ, SG, UR, VS.

⁹⁴ Gemeindeverband, Städteverband, Stiftung ZSF, GfbV.

⁹⁵ AG, SG, UR.

⁹⁶ AG, BE, BL, FR, GE, GR, JU, LU, NE, OW, SO, SH, SZ, SG, TI, UR, VS, VD, ZH.

⁹⁷ Gemeindeverband, Städteverband, Fachverband Schweizer RaumplanerInnen, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Stiftung ZSF, GfbV, Radgenossenschaft.

⁹⁸ BL, BE, SG, TI, VS.

⁹⁹ OW, SG.

¹⁰⁰ BE, TI.

müssen und es finanzieller Beiträge des Bundes bedürfe, um die Plätze auch tatsächlich zu realisieren.

6.6.2.2 Interdepartementales Forum

Neun Kantone¹⁰¹, die FDP, die SP, die GPS, der SGB und zahlreiche der sich äussernden interessierten Organisationen¹⁰² würden ein neues interdepartementales Forum begrüßen. Mehrere Stellungnahmen betonen, dass Kantone, Gemeinden und Fahrende von Anfang an in die Arbeit des Forums einbezogen werden müssten. Die Organisation Schäft qwant schlägt vor, die Sachkompetenz des Bundes unmittelbar durch die direkte Anstellung von Jenischen, Sinti und Roma als Berater und Projektmitarbeiter zu stärken.

Zwei Kantone¹⁰³, die SVP, der Arbeitgeberverband und drei weitere interessierte Organisationen¹⁰⁴ wenden sich dagegen. Die SVP und der Arbeitgeberverband führen die allgemeine Ablehnung eines verstärkten Engagements des Bundes ins Feld. Der Kanton Luzern und der Schweizerische Städteverband begründen ihre Ablehnung mit dem Argument, dass sie die Nutzung der bestehenden Koordinationsgefässe einem neuen Instrument vorziehen. Die Association Action Sinti et Jenisch Suisses findet ein neues Forum sinnlos, wenn es keine klare gesetzliche Grundlage und Handlungsmöglichkeiten hat, die Gerichte anzurufen.

6.6.3 Revision des Raumplanungsgesetzes

6.6.3.1 Handlungsbedarf im RPG

Zwölf Kantone¹⁰⁵, die FDP, die SVP, der Schweizerische Arbeitgeberverband, die Fachverbände der Raumplanung und die FER lehnen es ab, das RPG mit einer expliziten Bestimmung zugunsten der Anliegen der Fahrenden zu ergänzen. Sechs Kantone¹⁰⁶ und die erwähnten Organisationen sind der Ansicht, dass das bestehende Instrumentarium genügt und ausdrückliche Empfehlungen oder sogar verbindliche Vorgaben zugunsten der Fahrenden nicht notwendig sind. Sechs Kantone¹⁰⁷ lehnen die vorgeschlagenen Empfehlungen ab und schlagen stattdessen verbindliche Vorgaben (z.B. für die kantonale Richtplanung oder in der Form eines Sachplans des Bundes) vor.

Fünf Kantone¹⁰⁸, die SP, der Schweizerische Gemeindeverband, der Schweizerische Städteverband, die Stiftung ZSF, die Interessenverbände der Fahrenden¹⁰⁹ und MERS sind der Auffassung, dass die vorgeschlagene Verankerung der Interessen der Fahrenden im RPG sinnvoll sei. MERS macht darauf aufmerksam, dass die vorgesehenen Erleichterungen im RPG zugunsten des bäuerlichen Nebenerwerbs sich negativ auf den Lebensraum der Fahrenden auswirken könnte, wenn deren Bedürfnisse nicht explizit berücksichtigt werden.

¹⁰¹ AG, FR, GR, OW, SO, SH, SZ, VS, VD.

¹⁰² EKR, GfbV, Radgenossenschaft, Stiftung ZSF, Schäft qwant, MERS.

¹⁰³ LU, ZG.

¹⁰⁴ Association Action Sinti et Jenisch Suisses, FER, Städteverband.

¹⁰⁵ AG, BL, BE, FR, GE, LU, NE, OW, SH, SZ, TG, VS.

¹⁰⁶ AG, BL, LU, SH, SZ, VS.

¹⁰⁷ BE, FR, GR, SO, SG, TG.

¹⁰⁸ GR, JU, SO, SG, UR.

¹⁰⁹ Radgenossenschaft, Association Action Sinti et Jenisch Suisses, Büro von Indigenen und Nomaden.

6.6.3.2 Weitere Vorschläge für RPG-Revision

In Ergänzung zum Vorschlag des Berichtsentwurfes, eine Empfehlung an die Kantone im RPG zu verankern, schlagen die Stellungnahmen diverse rechtliche Änderungen vor:

- Zwei Kantone¹¹⁰, der Schweizerische Gemeindeverband, die Stiftung ZSF und die Radgenossenschaft finden es wünschbar, mit dem RPG die Kantone zur Berücksichtigung der Bedürfnisse der Fahrenden in Richtplanung, Nutzungsplanung und Bauvorschriften zu verpflichten.
- Der Kanton Graubünden, der Schweizerische Gemeindeverband und die Stiftung ZSF schlagen vor, Art. 28 RPG in dem Sinne zu ergänzen, dass der Bund Beiträge an die definitive Widmung von Grundstücken für Plätze von Fahrenden leistet.
- Laut dem Kanton St. Gallen sollte die Revision sich auf die Bestimmungen zur kantonalen Richtplanung konzentrieren. Eine neue Bestimmung könnte verdeutlichen, dass die Plätze überregional zu koordinieren sind.
- Die SP und GfbV schlagen vor zu prüfen, ob die RPG-Revision eine explizite Ausnahme nach Art. 24 RPG für temporäre Durchgangsplätze vorsehen sollte. Dem stellt sich allerdings der Fachverband Schweizer RaumplanerInnen ausdrücklich entgegen, da die Trennung zwischen Siedlungsgebieten und Nichtsiedlungsgebieten nicht weiter aufgeweicht werden sollte.

6.6.3.3 Vorschläge für die Nutzung des bestehenden RPG-Instrumentariums

- Drei Kantone¹¹¹ schlagen vor, dass der Bund im Interesse einer überkantonalen Koordination einen *verbindlichen Sachplan* ausarbeitet oder zumindest prüft. Der Kanton Aargau wendet sich explizit gegen einen solchen Sachplan, da er verbindliche Vorgaben für die Kantone nicht für nötig hält. Der Kanton Graubünden findet, dass der Bund festlegen müsste, wo Plätze für ausländische Fahrende zu schaffen sind.
- Gemäss der SP und der GfbV soll das Bundesamt für Raumentwicklung entsprechende *Wegleitungen und Empfehlungen* an die Kantone formulieren.
- Der Schweizerische Gemeindeverband, die VLP und die Stiftung ZSF weisen darauf hin, dass der Bundesrat zuständig ist für die *Genehmigung der kantonalen Richtpläne* (Art. 11 RPG). Dies erlaubt ihm, auf die Berücksichtigung der Anliegen der Fahrenden in den Kantonen direkt Einfluss zu nehmen.

6.6.4 Bessere Nutzung der bestehenden interkantonalen und tripartiten Gefässe

Fünfzehn Kantone¹¹², FDP, SP und praktisch alle sich äussernden interessierten Organisationen¹¹³ finden diese Massnahme geeignet oder besonders geeignet. Die bestehenden Gefässe sollen der Lösung überregionaler Probleme, dem Erfahrungsaustausch, der Sensibilisierung, der Entwicklung gemeinsamer Standards für Plätze dienen. Allerdings machen einige Stellungnahmen darauf aufmerksam, dass diese Gremien mangels Zuständigkeit nicht selbst Lösungen finden und umsetzen können. Zudem befassen sie sich heute inhaltlich kaum mit Minderheitenfragen und haben andere Prioritäten. Laut dem Kanton Thurgau sollte der Bund die Federführung übernehmen und eng mit der BPUK zusammenarbeiten. Der Kanton Waadt und die Association Action Sinti et Jenisch Suisses weisen darauf hin, dass mit einer verbesserten Koordination die finanziellen Probleme noch nicht gelöst sind. Der Schweizerische Städteverband zieht die bessere Nutzung bestehender

¹¹⁰ GR, SO.

¹¹¹ BE, FR, TG.

¹¹² AG, BL, BE, FR, GE, NE, OW, SO, SH, SZ, SG, TG, VS, VD, ZH.

¹¹³ Mit Ausnahme der Association Action Sinti et Jenisch Suisses.

Gremien der Schaffung neuer Institutionen wie des interdepartementalen Forums vor und legt Wert auf die enge Zusammenarbeit mit den Betroffenen. Die GfbV sieht die bestehenden Gremien als Ergänzung des neuen interdepartementalen Forums.

Für den Kanton Uri ist die überkantonale Koordination wichtig, die vom Bund oder von der BPUK geleistet werden kann.

6.6.5 Vorschläge für weitere Massnahmen des Bundes

Konkrete Vorschläge für weitere Massnahmen des Bundes sind:

- Der Kanton Graubünden, die EKR, die GPS, der SGB, und die Stiftung ZSF verlangen, dass der Erlass eines *Rahmengesetzes zur Förderung des Fahrenden Volkes* geprüft wird. Damit würde eine solide gesetzliche Grundlage geschaffen, um Beiträge des Bundes an Kantone und Gemeinden und an andere Leistungsträger auszurichten.
- Der Kanton Graubünden und die Stiftung ZSF selbst fordern *eventualiter* die *Erhöhung des Bundesbeitrags an die Stiftung ZSF*. Dies würde es der Stiftung erlauben, die aktuellen Beiträge von 10% der Realisierungskosten für Plätze erheblich anzuheben (z.B. auf 40% der Investitionskosten) und eventuell Beiträge an Betriebskosten auszurichten.
- Die EKR, die GPS und der SGB schlagen einen *umfassenden Aktionsplan des Bundes* und eine Arbeitsgruppe für die Umsetzung der darin vorgesehenen Massnahmen vor.
- In verschiedenen Zusammenhängen weisen viele Stellungnahmen immer wieder auf den Bedarf nach zusätzlichen Anstrengungen für die Sensibilisierung und Information der Betroffenen hin. Der Verein Schinagel äussert die Idee einer *Session der Fahrenden im Eidgenössischen Parlament*. Diese Session sollte so viele Betroffene und Interessierte wie möglich in der Öffentlichkeit zusammenführen und auf ihre Anliegen aufmerksam machen.
- Der Kanton Graubünden, der Schweizerische Gemeindeverband und die Stiftung ZSF schlagen vor zu prüfen, ob die *Wohnbauförderung des Bundes* nicht auch Mittel für Fahrende zur Verfügung stellen könnte. Ebenso wäre zu prüfen, wie das Eigentum der Fahrenden an ihrem Standplatz gefördert werden könnte (allenfalls durch Massnahmen der Stiftung).
- Der Kanton St. Gallen regt die Schaffung von *überkantonalen Richtlinien für die Erstellung von Plätzen* an. Der Bund soll die erforderlichen Grundlagen erarbeiten und diese in Richtlinien umsetzen.
- Die GfbV regt an, dass im Rahmen des bäuerlichen Nebenerwerbs der Landwirtschaft das Recht eingeräumt werden soll, im bescheidenen Rahmen auch *Fahrende auf landwirtschaftlich genutzten Grundstücken als Kurzaufenthalter* aufnehmen zu können. Eine solche Regelung könnte verhindern, dass sich Fahrende immer öfter auf staatlichen Plätzen ghettoartig zusammendrängen müssen.
- Der Kanton St. Gallen schlägt vor, die Wohnsitzpflicht von Fahrenden zu klären. Es sei problematisch, dass Fahrende sich häufig am Ort ihres Standplatzes nicht formell niederlassen, da zahlreiche Rechte und Pflichten am Wohnsitz anknüpfen.

ANHANG : TABELLARISCHE ÜBERSICHT DER ANTWORTEN AUF DIE IM ERLÄUTERNDEN BERICHT GESTELLTEN FRAGEN