



SACHPLÄNE UND KONZEPTE

Erläuterungsbericht Konzept Transitplätze

Grundlage für die Planung von Halteplätzen
für ausländische Fahrende

ENTWURF

Die Konzepte und Sachpläne stellen – nach Art. 13 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) – die wichtigsten Raumplanungsinstrumente des Bundes dar. Sie ermöglichen dem Bund, seiner Planungs- und Abstimmungspflicht im Bereich der raumwirksamen Tätigkeiten nachzukommen und den immer komplexeren räumlichen Problemstellungen bei der Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben gerecht zu werden. In seinen Konzepten und Sachplänen zeigt der Bund auf, wie er seine raumwirksamen Aufgaben in einem bestimmten Sach- oder Themenbereich wahrnimmt, welche Ziele er verfolgt, welche Anforderungen und Vorgaben er dabei berücksichtigt und wie er unter den gegebenen Voraussetzungen zu handeln gedenkt. In enger partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen den Bundesstellen und den Kantonen erarbeitet, unterstützen die Konzepte und Sachpläne die raumplanerischen Bestrebungen der Behörden aller Stufen.

Inhaltsverzeichnis

1	Anlass und Ablauf der Konzepterarbeitung.....	4
1.1	Anlass für die Erarbeitung des Konzepts Transitplätze.....	4
1.2	Ablauf der Arbeiten.....	5
1.3	Absehbare Anpassungen des Konzepts	6
1.4	Monitoring der Umsetzung.....	6
2	Erläuterungen zu den Zielen, Leitvorstellungen und Planungsgrundsätzen.....	7
2.1	Strategische Ziele	7
2.2	Leitvorstellungen zur Zusammenarbeit.....	8
2.3	Planungsgrundsätze	10
3	Erläuterungen zur Herleitung des Bedarfs an Stellplätzen und deren Aufteilung auf die überkantonalen Planungsregionen.....	12
4	Erläuterungen zu den Massnahmen und Empfehlungen	16
4.1	Massnahmen des Bundes	16
4.2	Empfehlungen zur Umsetzung des Konzepts durch die Kantone	18
5	Erläuterungen zu den Prozessen bei der Planung von Transitplätzen..	22
	Liste der Abkürzungen.....	23
	Begriffserklärungen	24
	Literatur.....	26
	Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene.....	26

1 Anlass und Ablauf der Konzepterarbeitung

1.1 Anlass für die Erarbeitung des Konzepts Transitplätze

Jedes Jahr halten sich vom Frühjahr bis im Herbst Fahrende aus dem Ausland in der Schweiz auf. Hauptsächlich Roma, aber auch Sinti und Jenische mehrheitlich aus Deutschland, Frankreich und Italien reisen dabei oft in grösseren Gruppen. Sie halten sich mit ihren Wohnwagen für mehrere Wochen in der Schweiz auf und sind auf Arbeitssuche. Die Schweiz ist derzeit nicht ausreichend auf die Anwesenheit dieser Personen vorbereitet. Insbesondere stehen ihnen nicht genügend Haltemöglichkeiten zur Verfügung. Die wenigen bestehenden Transitplätze für ausländische Fahrende sind überlastet und teilweise planungsrechtlich nicht gesichert. Der Mangel an offiziellen Halteplätzen in einzelnen Regionen führt zu unerwünschten Landnahmen, die einen hohen Behördenaufwand verursachen und von der lokalen Bevölkerung nicht toleriert werden. Durch die beengten Platzverhältnisse steigt der Druck auf die Minderheiten der schweizerischen Jenischen und Sinti, die während der Sommermonate ebenfalls eine fahrende Lebensweise pflegen und ihren mobilen Arbeiten nachgehen. Die unbefriedigende Situation verlangt eine überregionale Koordination.

Internationaler Kontext und nationales Interesse

Diverse internationale Abkommen zum Schutz von Minderheiten und sozialen und kulturellen Menschenrechten verpflichten die Schweiz, den Jenischen, Sinti und Roma eine ihrer nomadischen Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen.

Die Schweiz hat 1998 das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1) ratifiziert. Zu den anerkannten Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens gehören die schweizerischen Jenischen und Sinti. In regelmässigen Abständen berichtet die Schweiz (Bund und Kantone) dem Europarat über die Umsetzung des Abkommens und unabhängige Expertinnen und Experten machen sich ein Bild vor Ort. Dabei werden oft die fehlenden Halteplätze gerügt, die für eine traditionelle nomadische Lebensweise unerlässlich sind und die Pflege einer jahrhundertealten Kultur des «Fahrens» ermöglichen. Auch Monitoringinstanzen von anderen internationalen Konventionen zum Schutz der Menschenrechte, wie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (SR 0.103.1), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2) und das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (SR 0.104) verpflichten die Schweiz, den Minderheiten ihre Lebensweise zu ermöglichen und ihre Kultur zu pflegen. Verschiedene Bundesgerichtsurteile haben dies bestätigt. Der Bundesgerichtsentscheid vom 28. März 2003 (Urteil Bundesgericht 129 II 321/2003) anerkennt das Recht der Fahrenden auf angemessene Halteplätze und statuiert, dass diese in der Raumplanung vorgesehen und über ihre Instrumente gesichert werden müssen. Ausserdem bestätigt der Bundesgerichtsentscheid vom 13. Februar 2019 (Urteil Bundesgericht 1C_188/2018) ein öffentliches Interesse für die Schaffung von separaten Halteplätzen für ausländische Fahrende.

Die Schaffung von Halteplätzen für Fahrende als Beitrag für den Erhalt einer jahrhundertealten Tradition von Minderheiten und zur Stärkung der kulturellen Vielfalt der Schweiz im Rahmen der Erfüllung der internationalen Menschenrechtsabkommen liegt im nationalen Interesse und benötigt ein Engagement von Bund und Kantonen.

Abgrenzung Schweizer Fahrende vs. ausländische Fahrende

Während für ausländische Gruppen von Fahrenden grössere Plätze benötigt werden, die nahe an den Transitachsen liegen und eine einfache Infrastruktur aufweisen, reisen Schweizer Jenische und Sinti tendenziell in kleineren Gruppen und haben andere Ansprüche an die Infrastruktur.

In der Praxis hat es sich etabliert, dass für einheimische Fahrende eigene, eher kleiner dimensionierte Plätze zweckmässig sind. Das Bundesgericht hat in seinem Urteil vom 13. Februar 2019 (Urteil Bundesgericht 1 C.188/2018) bestätigt, dass es legitim ist, separate Plätze einzurichten, sofern eine angemessene Zahl an Halteplätzen für beide Minderheitengruppen vorhanden ist.

Anlass für die Erarbeitung des Konzepts

Im Dezember 2016 wurde anlässlich eines Treffens von Bundesrat Alain Berset und verschiedenen Vertretenden der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) entschieden, dass Fragen im Zusammenhang mit der räumlichen Verteilung der Transitplätze und der Zuständigkeit für deren Schaffung und Bewirtschaftung im Rahmen eines gesamtschweizerischen Konzepts behandelt werden sollen. Mit Bundesratsbeschluss vom 21. Dezember 2016 wurde das Eidgenössische Departement des Innern EDI beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Fachämtern des Bundes und den zuständigen interkantonalen Konferenzen ein Konzept gestützt auf Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes zu erarbeiten.

Das Konzept dient Bund und Kantonen der Definition der Zuständigkeiten und Prozesse, stellt die interkantonale Koordination sicher und soll dazu beitragen, dass gemeinsam die Situation betreffend den Mangel an Transitplätzen verbessert werden kann.

1.2 Ablauf der Arbeiten

Die Arbeiten für ein nationales Konzept «Transitplätze» wurden 2018 unter der Federführung des Bundesamtes für Kultur (BAK) an die Hand genommen. Hierzu wurde eine politische Begleitgruppe gebildet, in der fünf von der BPUK ernannte Regierungsrätinnen und Regierungsräte aus den Kantonen Bern, Neuenburg, Thurgau, Waadt und Zürich sowie Vertreterinnen und Vertreter der Direktionen der involvierten Bundesämter Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bundesamt für Strassen (ASTRA) und Bundesamt für Rüstung armasuisse teilgenommen haben.

Eine fachtechnische Begleitgruppe unterstützte die Arbeiten. Einsitz hatten die Dossierverantwortlichen der fünf in der Steuerungsgruppe vertretenen Kantone sowie der involvierten Bundesämter. Die Rückkoppelung zu den Anliegen der Minderheiten nahm die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende wahr. Der Raumplanungsverband EspaceSuisse unterstützte die Konzeptarbeiten, die im Wesentlichen durch das BAK und das ARE geleistet wurden, mit fachlicher Expertise.

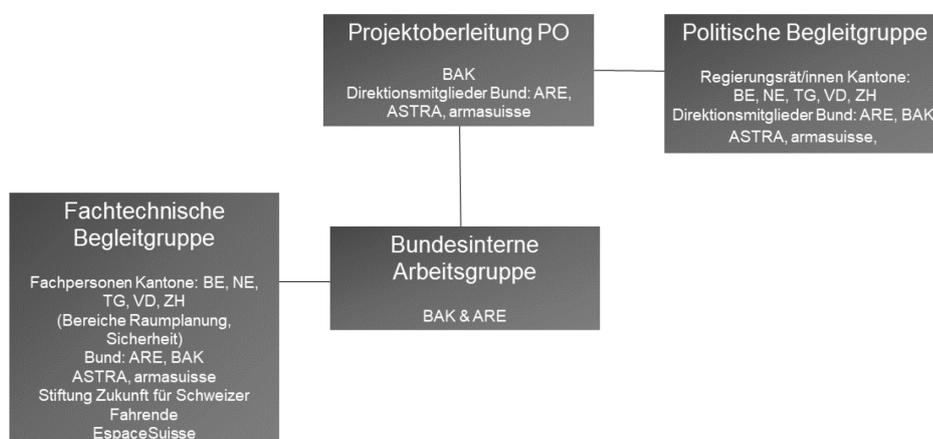


Abbildung 1: Organigramm Projektorganisation

Mit Behörden des benachbarten Auslands hat keine systematische Zusammenarbeit stattgefunden. Dies ist vertretbar, weil das Konzept keine konkreten Vorhaben mit entsprechenden räumlichen Auswirkungen auf das benachbarte Ausland beinhaltet. Aus demselben Grund hat auch keine formelle Zusammenarbeit mit Personen des öffentlichen und privaten Rechts (Art. 18 RPV) stattgefunden.

Im Frühjahr 2024 wurde die Anhörung bei den Kantonen und die öffentliche Mitwirkung durchgeführt (Art. 19 RPV). Parallel zur Anhörung wurden die BPUK und die KKJPD direkt einbezogen. Aufgrund der Ergebnisse aus der Anhörung und öffentlichen Mitwirkung – diese sind in einem eigenständigen Dokument zusammengefasst – wurde das Konzept bereinigt und den Kantonen im X. Quartal 20XX zur Stellungnahme gemäss Art. 20 RPV vorgelegt.

[Wird nach Anhörung vervollständigt.]

1.3 Absehbare Anpassungen des Konzepts

Konzepte sind zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen, «sobald sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthafte bessere Lösung möglich ist» (Art. 17 Abs. 4 RPV). Eine Überarbeitung des Konzepts Transitplätze ist grundsätzlich rund alle zehn Jahre vorgesehen. Dies entspricht dem Zeitraum für eine Totalrevision des Richtplans und es ist davon auszugehen, dass sich innerhalb dieser Frist wesentliche Änderungen in der Ausgangslage ergeben haben werden. Sofern sich die Verhältnisse rascher ändern, kann die Anpassung auch früher erfolgen.

1.4 Monitoring der Umsetzung

Neben der periodischen Prüfung für allfällige Anpassungen des Konzepts führt der Bund ein Monitoring betreffend Realisierung und Inbetriebnahme der gemäss Konzept zu erstellenden Transitplätze durch (vgl. Massnahme M4). Dazu werden die Angaben zum Stand der Planung und Bau der Transitplätze erhoben und laufend aktualisiert. Damit wird der Informationsaustausch zwischen den Kantonen und mit dem Bund sichergestellt. Der Bund wird den Kontakt mit den sieben Planungsregionen (Ziff. 2.2, L2 bzw. Ziff. 3) halten und den Prozess der Planung und Erstellung von Transitplätzen bei Bedarf begleiten.

Das Monitoring wird durch das BAK koordiniert. Alle zwei Jahre findet mit allen Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen Planungsregionen eine gemeinsame Sitzung für Erfahrungsaustausch und Information statt. Auf der Basis dieses Austausches erstattet das BAK dem Bundesrat Bericht und informiert BPUK und KKJPD.

2 Erläuterungen zu den Zielen, Leitvorstellungen und Planungsgrundsätzen

Das Konzept hat zum Ziel, den Bedarf an Transitplätzen festzulegen, die Bundes- und Kantonsinteressen zu koordinieren, den Bestand an Plätzen zu sichern, sowie Grundsätze zur Erstellung und Betrieb von Transitplätzen zu definieren. Es enthält Planungsgrundsätze, Massnahmen und Empfehlungen und legt den Bedarf an Transitplätzen pro Region fest.

2.1 Strategische Ziele

Die strategischen Ziele des Konzepts definieren die Eckpunkte und Rahmenbedingungen für die Planung von Transitplätzen. Sie sind aus übergeordneten Strategien und der Gesetzgebung des Bundes abgeleitet.

Z1 Bund und Kantone koordinieren die Erstellung einer ausreichenden Anzahl von geeigneten Transitplätzen für ausländische Fahrende sowie deren langfristige Sicherung. Sie stützen sich dabei auf raumplanerische Verfahren und Instrumente.

Das Konzept soll dazu beitragen, dass neue, bereits bestehende und teilweise nur provisorisch eingerichtete Plätze langfristig gesichert werden und dass bei der allfälligen Aufhebung eines Platzes ein gleichwertiger Ersatz geschaffen wird.

Unter langfristiger Sicherung wird eine planungsrechtliche Sicherung im kantonalen Richtplan verstanden. Ausserdem sind die Nutzungspläne anzupassen, um die für Transitplätze geeigneten und im Richtplan festgelegten Standorte dauerhaft und eigentümerverbindlich zu sichern und die Erstellung der dafür nötigen Bauten und Anlagen zu ermöglichen.

Bund und Kantone stützen sich dabei auf bestehende raumplanerische Instrumente und Verfahren (kantonaler Richtplan, kantonaler oder kommunaler Nutzungs- bzw. Sondernutzungsplan, Baubewilligung).

Z2 Die Planung der Transitplätze wird über die Kantons- und Landesgrenzen hinweg koordiniert. Die Interessen der Kantone werden dabei untereinander und mit denjenigen des Bundes abgestimmt.

Da nicht jeder Kanton einen Transitplatz benötigt, braucht es eine Absprache unter den Kantonen zur Koordination der Transitplätze und zur Aufteilung der Aufgaben. Zu diesem Zweck werden Planungsregionen gebildet (vgl. Kapitel 3).

Eine Koordination auch über die Landesgrenzen hinweg erlaubt, die Entwicklungen in den Nachbarländern zu berücksichtigen und allfällige Schwierigkeiten zu thematisieren. Für diese Abstimmung werden bestehende Gefässe verwendet. In der Regel soll dieser Austausch direkt durch die betroffenen Planungsregionen erfolgen. Dieser Austausch entspricht auch den Zielen des Übereinkommens über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (ESPOO-Konvention; SR 0.814.06), das eine Selbstverpflichtung zur Koordination mit dem benachbarten Ausland bei grenzüberschreitenden Vorhaben vorsieht.

Z3 Planung, Bau und Finanzierung neuer Transitplätze orientieren sich an den im Konzept festgelegten Leitvorstellungen zur Zusammenarbeit sowie an den Bedürfnissen der Fahrenden.

Die Zusammenarbeit umfasst insbesondere die Aufgabenteilung bei Planung und Erstellung sowie der Finanzierung. Auf Seite Bund spielen das ASTRA, armasuisse Immobilien und das Bundesamt für Bauten und Logistik BBL sowie bundesnahe Betriebe als Eigentümer von potenziellen Grundstücken eine wichtige Rolle.

Auf Seiten der Kantone bestehen Fachstellen oder einzelne Personen, die sich gezielt mit der Thematik der «Fahrenden» beschäftigen. Der Bund und die Kantone definieren die jeweiligen Ansprechstellen oder –personen im Rahmen der Umsetzung des Konzepts.

2.2 Leitvorstellungen zur Zusammenarbeit

Die Leitvorstellungen ergänzen die strategischen Ziele mit den Rollen von Bund, Kantonen und weiteren Beteiligten bei der Umsetzung des Konzepts.

L1 Der Bund ermittelt und bestimmt in Abstimmung mit den Kantonen den schweizweiten Bedarf an Transitplätzen für ausländische Fahrende.

Der schweizweite Bedarf an Stellplätzen ist in Kapitel 3 ausgewiesen. Die Zahlen basieren hauptsächlich auf dem Standbericht 2021. Die Kantone wurden in die Ermittlung des Bedarfs einbezogen. Dies geschah einerseits über die politische Steuerungsgruppe und andererseits über die fachtechnische Begleitgruppe, in der Vertreterinnen und Vertreter von fünf Kantonen mitwirkten.¹ Im Rahmen der Anhörung und der öffentlichen Mitwirkung nach Art. 19 RPV erhalten die Kantone sowie die Bevölkerung die Gelegenheit, sich zum Bedarf zu äussern. Der Bedarf wird periodisch überprüft und falls nötig entsprechend angepasst.

L2 Der Bund legt in Abstimmung mit den Kantonen überkantonale «Planungsregionen» fest sowie die pro Planungsregion zu realisierende Anzahl Stellplätze.

Die Planungsregionen sind im Kapitel 3 des Konzepts aufgeführt. Eine Region kann mehrere Kantone oder nur einen einzelnen Kanton umfassen. Die Einteilung erfolgt in Anlehnung an bestehende Formen der Zusammenarbeit, beispielsweise im Asylwesen. Massgebend für die Definition der Planungsregionen sind auch räumliche Gegebenheiten wie gemeinsame Transitachsen oder Grenzen zum Ausland.

L3 Die Planungsregionen organisieren sich in geeigneter Form, um die Planung neuer Transitplätze zu koordinieren. Der Bund unterstützt dabei die Planungsregionen bei Bedarf.

Die Kantone organisieren sich in einer geeigneten Form innerhalb der Planungsregion und definieren eine oder mehrere Personen, die als Ansprechstelle für den Bund gelten. Für die Abstimmung des Bedarfs, die Standortsuche sowie die Begleitung der Planung und des Baus der benötigten Transitplätze wird eine Arbeitsgruppe eingesetzt. In dieser Arbeitsgruppe soll jeder Kanton mit einem Vertreter oder einer Vertreterin repräsentiert sein. Bei Bedarf können Fachpersonen des Bundes beigezogen werden.

L4 Der Bund definiert planerische Grundanforderungen (vgl. P2) für den Bau von Transitplätzen.

Diese Anforderungen werden in den Planungsgrundsätzen erläutert.

L5 Die Kantone legen in ihrem Richtplan geeignete Standorte für Transitplätze fest - nach Massgabe des vom Bund in Abstimmung mit den Kantonen ermittelten Bedarfs (vgl. L1) und der pro Planungsregion zu realisierenden Anzahl Stellplätze (vgl. L2) - und stimmen diese räumlich ab. Zu diesem Zweck passen sie den Richtplan bei der nächsten Gelegenheit an.

Das Konzept kann keine Fristen für die Anpassung der kantonalen Richtpläne setzen. Aufgrund des grossen Handlungsbedarfs ist eine möglichst rasche Umsetzung der Ziele des Konzepts jedoch vonnöten. Die Kantone sind daher gehalten, bei der nächsten Teilrevision des Richtplans und insbesondere im Fall von Synergien und thematischen Überschneidungen spätestens aber

¹ Bern, Neuenburg, Thurgau, Waadt und Zürich.

bei der nächsten Gesamtrevision des Richtplans die planerischen Grundlagen für Transitplätze zu schaffen.

Der Richtplan hat die Standorte von Transitplätzen in Karte und Text zu bezeichnen. Dazu werden die Vorhaben räumlich abgestimmt und eine entsprechende Interessenabwägung vorgenommen. Es sind die Planungsgrundsätze P1 und P2 zu berücksichtigen. Weiter wird die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden und die Fristen für die Erstellung der Plätze definiert.

Das ARE wird bei der Genehmigung der Richtpläne darauf achten, dass dem Thema Transitplätze Rechnung getragen wird und die Richtplaninhalte in den Planungsregionen koordiniert sind. Bei Richtplänen, die diese Vorgaben nicht berücksichtigen, kann das ARE von der Genehmigung des entsprechenden Kapitels absehen.

L6 Der Bund unterstützt die Kantone bei der Planung von Transitplätzen. Die Unterstützung umfasst insbesondere die kantonsübergreifende Suche nach geeigneten Standorten, die Bereitstellung von Grundlagen und Nutzungsbedingungen zu den verfügbaren Grundstücken im Eigentum des Bundes sowie die fachliche und koordinierende Begleitung des Planungsprozesses.

Das ARE stellt den Kantonen bei Bedarf Grundlagen von in Frage kommenden Grundstücken des ASTRA, BBL, von armasuisse sowie allenfalls von bundesnahen Betrieben zur Verfügung. Es stützt sich dabei auf Geodaten der drei Bundesstellen.

Bei Bedarf kann der Bund innerhalb einer Planungsregion und zwischen Planungsregionen eine koordinierende und vermittelnde Rolle einnehmen.

Der Bund dokumentiert die Fortschritte bei der Suche und Realisierung von Transitplätzen in den Kantonen bzw. Planungsregionen und informiert alle zwei Jahre die BPUK sowie die KKJPD über die Umsetzung des Konzepts (vgl. Ziff. 1.4).

L7 Zusätzlich zu den planerischen Anforderungen (vgl. P2) erstellt der Bund ein Handbuch mit minimalen technischen Anforderungen an einen Transitplatz. Diese umfassen insbesondere Angaben zur Infrastruktur von Transitplätzen.

Die Plätze sollen zweckmässig und mit einer soliden, einfachen Infrastruktur ausgestattet sein. Minimale technische Anforderungen an einen Platz betreffen die Infrastruktur und Sicherheit.

In einem durch den Bund in Auftrag gegebenen Handbuch werden Details zu den Anforderungen und Best-Practice-Erfahrungen für den Bau und Betrieb von Transitplätzen dokumentiert (vgl. M5).

L8 Der Betrieb eines Transitplatzes liegt in der Verantwortung des Standortkantons und wird durch ein Betriebsreglement geregelt. Für den Unterhalt des Transitplatzes sind die Kantone zuständig.

Grundsätzlich ist der Standortkanton für die Organisation des Betriebs zuständig. Er kann den Betrieb z.B. aber auch an Gemeinden delegieren. Innerhalb einer Planungsregion können die Kantone auch gemeinsam eine Betriebseinheit oder eine Firma einsetzen. Grundsätzlich soll ein möglichst kostendeckender Betrieb angestrebt werden, vgl. Erläuterungen zu E9. Im Sinne einer ganzjährigen Nutzung können die Transitplätze im Winter für andere Zwecke zur Verfügung gestellt werden.

L9 Baukosten sowie nicht mit den Gebühren gedeckte Kosten für den Betrieb von Transitplätzen werden auf geeignete Weise von den Kantonen gemeinsam – auf Ebene Planungsregion – getragen.

Im Sinne eines Ausgleichs der finanziellen Verantwortung zwischen den Kantonen innerhalb einer Planungsregion können geeignete Finanzierungsmechanismen (bspw. ein Fonds) geschaffen werden. Die Kantone innerhalb der Planungsregion bestimmen gemeinsam über die

Einrichtung, Alimentierung und Reglementierung eines solchen finanziellen Ausgleichs. Mittel aus dem Fonds können z.B. für die Erstellung, zur Deckung der Betriebskosten, allfälliger Betriebsdefizite oder für Sanierungen verwendet werden.

L10 Die Kantone berücksichtigen bei Planung und Betrieb der Transitplätze die Anliegen und Interessen der ausländischen Fahrenden.

Die Praxis hat gezeigt, dass Transitplätze unbedingt in engem Einbezug der späteren Nutzerinnen und Nutzer der Plätze geplant werden müssen. Somit kann vermieden werden, dass Plätze an den Bedürfnissen der ausländischen Fahrenden vorbei erstellt werden, sie nicht benutzt werden oder ihnen zu wenig Sorge getragen wird. Insbesondere bei der Planung der Infrastruktur (z.B. Sanitäranlagen) und bei der Erarbeitung des Betriebsreglements sind die Organisationen der Minderheiten zu konsultieren. Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende kann entweder direkt für eine Mitwirkung angefragt werden oder sie vermittelt nach Möglichkeit Kontakte zu ausländischen Fahrenden.

2.3 Planungsgrundsätze

Die Planungsgrundsätze, die sich aus der Bundesgesetzgebung und insbesondere aus dem Raumplanungsrecht ableiten, dienen dazu, die Rahmenbedingungen für die Planung der Transitplätze zu bestimmen.

Die Planungsgrundsätze geben insbesondere Hinweise darauf, welche Aspekte von Bundesrechts wegen bei den Planungen besonders zu beachten sind. Im Weiteren liefern sie Anhaltspunkte zu Anliegen, die im Rahmen der in Art. 18 RPV vorgesehenen Zusammenarbeit mit den Organisationen der Jenischen, Sinti und Roma sowie der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende vorgebracht wurden.

P1 Die Kantone stimmen die Transitplätze im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung räumlich ab. Dabei berücksichtigen sie die Ziele und Grundsätze des Raumplanungsgesetzes und das übrige Bundes- und kantonale Recht.

Die Bereitstellung von Transitplätzen entspricht einem nationalen Interesse, das sich in den völkerrechtlichen und minderheitenschutzspezifischen Vereinbarungen begründet. Ausgangslage für die raumplanerische Sicherung von Plätzen ist der Nachweis eines regionalen bzw. lokalen Bedarfs. Darauf aufbauend erfolgt eine umfassende Interessensabwägung mit einer Standortevaluation. Dabei sind insbesondere raumplanerische Grundsätze und Bestimmungen zu berücksichtigen, wie beispielsweise die Schonung der Landschaft, der Erhalt des Kulturlandes (siehe auch Erläuterungen zu P2), die bessere Nutzung von brachliegenden Flächen innerhalb von Bauzonen und die Vermeidung störender Ungleichheiten bei der Realisierung von Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse und die Berücksichtigung von nachteiligen Auswirkungen auf die natürliche Lebensgrundlage, die Bevölkerung oder der Wirtschaft (RPG Art. 3).

Die Kantone können für die Erstellung von Transitplätzen bestehende Bauzonen – zum Beispiel Industriebrachen – umzonen oder solche Transitplätze in Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen realisieren. Auch in gemischten Wohn- und Gewerbebezonen sind Transitplätze möglich. Für temporäre Transitplätze können, wenn sie den Zonenvorschriften widersprechen, Ausnahmen erteilt werden (Art. 23 RPG und entsprechendes kantonales Recht).

P2 Die Transitplätze haben folgenden planerischen Anforderungen zu genügen:

- i) nachgewiesener regionaler Bedarf;
- ii) gute Verkehrsanbindung;
- iii) Einhalten der allgemeinen raumplanerischen Voraussetzungen, insbesondere Angrenzung an eine bestehende Bauzone oder gut erschlossene Infrastrukturanlagen;
- iv) Berücksichtigung eines sparsamen Umgangs mit dem Kulturland und insbesondere mit Fruchtfolgeflächen (FFF).

Die Planungsregionen konkretisieren den im Konzept definierten Bedarf innerhalb der Planungsregionen (i). Dabei berücksichtigen sie die Transitachsen sowie die lokale Nachfrage nach Stellplätzen.

Eine geeignete Lage der Transitplätze ist für deren Funktionieren von zentraler Bedeutung. Eine gute Anbindung an zentrale Transitachsen ist für das Funktionieren eines Transitplatzes unabdingbar (ii). Bei der Planung sind zudem allfällige betroffene Bundesinteressen zu berücksichtigen. Im Sinne der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet (Art. 1 RPG) sind Transitplätze grundsätzlich innerhalb von Bauzonen zu realisieren. Falls dies nicht möglich ist, kann ein Transitplatz auch in einer Nichtbauzone nach Art. 18 RPG angesiedelt werden, die indessen, wenn immer möglich gleich angrenzend an eine bestehende Bauzone liegen muss. Ist dies nicht möglich, sind auch Standorte angrenzend an gut erschlossene Infrastrukturanlagen geeignet (iii). Dies können beispielsweise Rastplätze an Autobahnen, Werkhöfe, Depots, Anlagen zur Energiegewinnung oder militärische Anlagen sein. Die Zonenkonformität muss dabei gewährleistet sein. In der Regel werden dafür Spezialzonen nach Art. 18 RPG erforderlich sein. Diese Standorte sind möglicherweise erheblich lärmbelastet. Deshalb sind die Anforderungen der Lärmschutzverordnung LSV einzuhalten und beispielsweise lärmindernde Massnahmen zu prüfen.

Falls keine Alternative zu einer Realisierung auf Fruchtfolgeflächen (FFF) besteht, ist dem Grundsatz, dass FFF möglichst geschont werden müssen, auch bei der Planung von Transitplätzen Rechnung zu tragen (iv). Für die Beanspruchung braucht es einen ausgewiesenen Bedarf sowie eine Optimierung der beanspruchten Flächen. Überdies muss eine umfassende Interessenabwägung und eine sorgfältige Prüfung von Alternativstandorten vorgenommen werden. Gemäss Art. 75 Abs. 1 BV, Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG sowie Art. 30 Abs. 2 RPV und dem Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) vom 8. Mai 2020 muss dabei sichergestellt werden, dass genügend Flächen an geeignetem Kulturland und der Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen FFF gemäss Sachplan FFF dauernd erhalten bleiben. Bei der Frage der Kompensation beanspruchter FFF sind der Sachplan FFF sowie allfällige kantonale Vorgaben zu berücksichtigen.

P3 Wird ein bestehender Transitplatz, dessen Bedarf nachgewiesen ist, aufgehoben, sind die Planungsregionen bestrebt, gemeinsam einen entsprechenden Ersatzstandort in derselben Region zu realisieren.

Soll ein bestehender Transitplatz aufgehoben werden, ist in der betroffenen Planungsregion nahtlos Ersatz zu realisieren. Der Bund kann die Planungsregion bei Bedarf bei der Standortsuche unterstützen (analog L6).

Die Planung eines Ersatzplatzes erfolgt analog zur Planung eines neuen Standortes und bedingt auch hier eine räumliche Abstimmung im kantonalen Richtplan. Für die Anpassung des Richtplans ist die nächstbeste Gelegenheit zu nutzen (vgl. Ziff. 2.2, L5).

3 Erläuterungen zur Herleitung des Bedarfs an Stellplätzen und deren Aufteilung auf die überkantonalen Planungsregionen

Die Zahl der benötigten Stellplätze pro Region wurde in Abstimmung mit den Kantonen ermittelt. Zu Grunde liegt insbesondere der Standbericht 2021, Herausgegeben von der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende², sowie eine Umfrage des BAK bei allen Kantonen von Ende 2018 und der Bericht «Fahrende Roma in der Schweiz» von 2017. Einen wichtigen Beitrag für eine realistische Bedarfsermittlung haben auch die politische Steuerungsgruppe und die fachtechnische Begleitgruppe geleistet.

Heute wird die Zahl der während der Reisesaison anwesenden ausländischen fahrenden Roma auf 400 bis 600 Wohnwagen geschätzt. In den Spitzenmonaten Juli und August können es auch einmal über 1'000 Wohnwagen sein.

Bereits 2006 ist der Bundesrat in seinem Bericht³ von zehn zusätzlich benötigten Transitplätzen ausgegangen. Damals existierte allerdings erst ein einziger ausschliesslich auf die Bedürfnisse von ausländischen Fahrenden ausgerichteter Platz. Die heute bestehenden sieben Plätze⁴ sind zum Teil sehr klein dimensioniert und werden teilweise von ausländischen und Schweizer Fahrenden geteilt. Zudem werden bei diesen sieben Plätzen sowohl die planungsrechtlich nicht gesicherten als auch die zeitlich nur für kurze Dauer in Betrieb genommenen Plätze mitgezählt. Plätze, die ausschliesslich für ausländische Fahrende zur Verfügung stehen und gleichzeitig planungsrechtlich gesichert sind, gibt es derzeit lediglich drei.

Auch die Spezialausgabe 2018 von Raum & Umwelt «Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma» ging grundsätzlich eher von einem grösseren Bedarf als zehn Plätzen entlang der Transitachsen aus. Der Standbericht 2021 präzisiert diesen Bedarf erstmals regional und ermittelt die Notwendigkeit zur Schaffung von 10 zusätzlichen Transitplätzen, das heisst rund 200-400 Stellplätze. Die Analyse stützt sich auf Daten von 2020, als sieben Transitplätze mit einem Angebot von insgesamt 220 Stellplätzen in Betrieb waren. Das Konzept orientiert sich an den Zahlen dieser umfassenden Studie der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende, wobei es sich grundsätzlich am untersten Rand des geschätzten Bedarfs bewegt.

Da es beim vorliegenden Konzept nebst der Schaffung von neuen Plätzen auch um die Bestandsicherung geht, wird von einem Gesamtbedarf ausgegangen, unabhängig von den bereits existierenden Plätzen. So werden denn im Konzept die bestehenden Plätze nicht ausgewiesen. Dies verhindert einen regelmässigen Anpassungsbedarf des Konzepts.

Die Verteilung der aktuell bestehenden Plätze ist auf www.map.geo.admin.ch dargestellt und wird laufend aktualisiert: <https://s.geo.admin.ch/a18b602bc8>

Die Bemessung der Grösse der einzelnen Transitplätze ist grundsätzlich Sache der Planungsregionen. Sie können aufgrund der Rahmenbedingungen gemeinsam festlegen, wie sie das zu erfüllende Soll an Stellplätzen erreichen wollen. Dabei gilt es zu beachten, dass insbesondere in Planungsregionen mit einem grossen Bedarf an Stellplätzen wenn möglich auch grosse Plätze mit mehr als 50 Stellplätzen geschaffen werden. Diese haben den Vorteil, dass grosse Gruppen dort Halt machen können. Dies kann zu einer Verbesserung der Situation in einer ganzen Region führen und die Kosten pro Stellplatz tendenziell senken. Andererseits sind grosse Plätze schwieriger zu realisieren und zu betreiben. Mögliche Standorte für kleinere Plätze zwischen 20 und 50 Stellplätzen sind eher zu finden. Kleinere Plätze weisen aber tendenziell höhere Kosten pro Stellplatz auf und der Planungsaufwand ist verhältnismässig gross.

² Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende (2021): Standbericht.

³ Bericht des Bundesrats (2006) über die Situation der Fahrenden in der Schweiz. Teil II: Handlungsmöglichkeiten des Bundes zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende S. 43.

⁴ Stand 2020.

Erläuterungen zum Bedarf pro Planungsregion

In der Folge wird eine Übersicht über die Ist-Situation (2023) und den Bedarf an Transitplätzen in den einzelnen Planungsregionen präsentiert.

«Mittelland West» (Kt. BE, NE, FR, JU)

Viele Fahrende sind während der Reisesaison im Drei-Seen-Land unterwegs. Dabei dient die A16 (Transjurane) als eine zentrale Transitachse zwischen der Schweiz und Frankreich. Via die A12 bewegen sich die Fahrenden weiter Richtung Freiburg.

Ist-Situation Transitplätze

Aktuell bestehen in den Kantonen Bern (Wileroltigen), Neuenburg (Val-de-Ruz) und Freiburg (Sâles) je ein Transitplatz, wobei das Provisorium in Wileroltigen zur akuten Entschärfung der Situation bis zur Erstellung des an gleicher Stelle geplanten Platzes dient. Auch jener in Neuenburg wurde nur provisorisch eingerichtet. Insgesamt kommt dies einem Angebot von 110 Stellplätzen gleich.

Bedarf

Die aktuelle Situation zeigt, dass der Bedarf mit den bestehenden Plätzen nicht abgedeckt werden kann und oftmals keine Zirkulation für die Fahrenden möglich ist. Die provisorisch eingerichteten Plätze ohne geeignete Infrastruktur erhöhen den Aufwand für die Kantone zusätzlich. Der geschätzte totale Bedarf für die Region beläuft sich auf 140 bis 160 gesicherte Stellplätze, was mindestens einem zusätzlichen Transitplatz gleichkommt – sofern der Ersatz oder Verstetigung der provisorischen Plätze gewährleistet sind.

«Genferseeregion» (Kt. VD, VS, GE)

Traditionell wichtige Transitrouten für die europäischen Fahrenden liegen an den Achsen Richtung Frankreich (A1 via Genf) und Italien (A21 via Grosse-Sankt-Bernhard).

Ist-Situation Transitplätze

Zurzeit besteht im Kanton Waadt, in Rennaz, und in Martigny im Kanton Wallis je ein Transitplatz mit total 85 Stellplätzen. Beide sind fast immer voll belegt bzw. überbelegt, sodass keine Rotation stattfinden kann.

Bedarf

Rund um den Genfersee bis ins Unterwallis gibt es eine grosse Nachfrage nach Plätzen. Im Raum Genf gibt es keine Haltemöglichkeit für ausländische Fahrende. Insgesamt liegt der Bedarf bei 110 bis 130 Stellplätzen, mit einem Schwerpunkt für ein zusätzliches Angebot in der Region Genf, so dass künftig insgesamt vier Transitplätze zur Verfügung stehen.

«Nordwestschweiz» (Kt. BS, BL, SO)

Im Grenzgebiet zu Deutschland und Frankreich (Elsass) kommen seit jeher viele ausländische Fahrende in die Schweiz. Teilweise finden sie Plätze im angrenzenden Ausland, was die Situation etwas entschärft, aber dennoch in der Schweiz zu einer fast permanenten Auslastung der Plätze führt.

Ist-Situation Transitplätze

Einzig in der Stadt Basel besteht ein gemischter Halteplatz mit maximal 10 Stellplätzen für ausländische Fahrende. Dieser kann wegen der Doppelnutzung durch die verschiedenen Gruppen und seiner kleinen Dimension nicht als vollwertigen Transitplatz gezählt werden.

Bedarf

Das Konzept geht von einem Bedarf von 30 bis 40 Stellplätzen im Raum Basel/Solothurn aus, was einem Total von einem bis zwei Transitplätzen entspricht.

«Ostschweiz» (Kt. SG, TG, AI, AR, GL)

Aus Deutschland und Österreich kommend besuchen Fahrende die Region mit Schwerpunkt rund um den Bodensee.

Ist-Situation Transitplätze

Im Raum Ostschweiz besteht zurzeit kein Transitplatz. Mangels offizieller Halteplätze haben sich teilweise spontane Haltemöglichkeiten für Gruppen ausländischer Fahrender etabliert.

Bedarf

Der Bedarf ist grundsätzlich anerkannt und wird auf 20 bis 30 Stellplätze geschätzt, was einem Transitplatz entspricht.

«Zürich-Aargau» (Kt. ZH, AG)

Die dicht besiedelten Kantone Zürich und Aargau sind für die beruflichen Aktivitäten der Fahrenden attraktiv und werden regelmässig angefahren.

Ist-Situation Transitplätze

Im Kanton Aargau gibt es in Kaiseraugst auf einem gemischten Platz für Schweizer und ausländische Fahrende 10 Stellplätze, die für ausländische Fahrende reserviert sind. Im Kanton Zürich besteht bisher kein offizielles Angebot für ausländische Fahrende. Die Gruppen organisieren sich mit privaten Landbesitzerinnen und Landbesitzern.

Bedarf

Um der Nachfrage gerecht zu werden und den grossen Aufwand für Spontanhalte zu reduzieren ist in der Region ein zusätzlicher Transitplatz mit 40 bis 50 Stellplätzen nötig.

«Süd-Südostschweiz» (Kt. TI, GR)

Von Italien kommend reisen traditionellerweise Fahrende durch das Tessin entweder durch den Gotthard Richtung Norden oder via San-Bernardino in Richtung Osten nach Graubünden.

Ist-Situation Transitplätze

Zurzeit besteht einzig im Kanton Graubünden, in Domat-Ems, ein Platz mit 15 Stellplätzen. Im Kanton Tessin gibt es keine Haltemöglichkeit.

Bedarf

Der Platz in Graubünden vermag den Bedarf für die Region nicht alleine abzudecken. Es braucht insbesondere südlich des Gotthards eine offizielle Haltemöglichkeit und insgesamt 40 bis 50 Stellplätze in der Süd-Südostschweiz.

«Zentralschweiz» (Kt. LU, ZG, SZ, OW, NW, UR)

In der Zentralschweiz hält sich eine vergleichsweise geringe Zahl von ausländischen Fahrenden auf. Sie beschränken sich auf die grösseren Siedlungsgebiete an der Grenze zum Kanton Zürich und auf die Regionen entlang der Seen.

Ist-Situation Transitplätze

In Cham besteht das einzige Angebot. Der Halteplatz mit 15 Stellplätzen ist für Schweizer und ausländische Fahrende gleichermassen zugänglich, wird aber wegen seiner geringen Kapazität und der gemischten Nutzung nicht berücksichtigt.

Bedarf

Der geschätzte Totalbedarf von 20 bis 30 Stellplätze entspricht einem Transitplatzangebot. Der Platz in Cham nimmt nur vereinzelt Wohnwagen von ausländischen Fahrenden auf.

Totalbedarf

Aktuell bestehen schweizweit rund 220 Stellplätze verteilt auf 7 Halteplätze, die von ausländischen Fahrende aufgesucht werden dürfen (inkl. provisorische Plätze). Dieses Angebot soll auf 400 bis 490 Stellplätze erweitert werden. Insgesamt werden dafür schätzungsweise 14 bis 18 Transitplätze benötigt. Die Zahl der Stellplätze soll somit im Vergleich zum Stand 2023 um ca. 180 bis 270 erhöht werden. Dies entspricht ca. 7 bis 11 zusätzlichen Transitplätzen. Die Zahl der Transitplätze ist allerdings abhängig vom Entscheid der Planungsregionen, ob sie eher wenige grössere oder mehrere kleinere Plätze realisieren wollen.

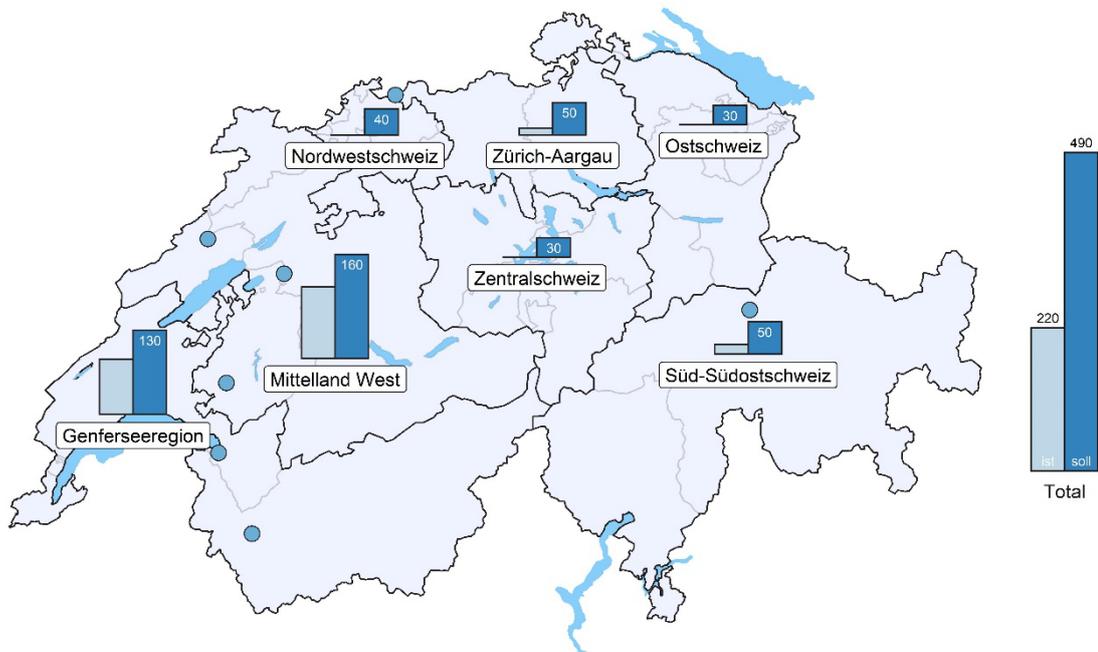


Abbildung 2: SOLL gemäss Konzept (dunkel) und IST-Zustand (hell) bezgl. Stellplätze für ausländische Fahrende in den Planungsregionen. Die Punkte markieren die bestehenden Transitplätze. Quelle: BAK 2023.

4 Erläuterungen zu den Massnahmen und Empfehlungen

4.1 Massnahmen des Bundes

Die Massnahmen sind für die zuständigen Stellen der Bundesverwaltung behördenverbindlich (Art. 22 Abs. 1 RPV).

Massnahmen mit Bezug auf die strategischen Ziele und Leitvorstellungen

M1 Der Bund prüft die Verfügbarkeit von geeigneten Grundstücken in seinem Eigentum als Standorte für dauerhafte und temporäre Transitplätze (vgl. L1 und L6).

Die Grundeigentümer ASTRA, armasuisse, BBL sowie allenfalls bundesnahe Betriebe prüfen alle drei Jahre (erstmalig 2025), ob geeignete Flächen in Bundeseigentum vorhanden sind. Die Ämter kommunizieren dabei die Rahmenbedingungen für die Nutzung dieser Grundstücke, insbesondere die zeitliche Verfügbarkeit, die vorhandenen Infrastrukturen und vertraglichen Bedingungen. Denkbar sind Armeeareale, nicht mehr benötigte Rast- und Abstellplätze entlang der Transitachsen, nicht mehr benötigte Flächen in Zusammenhang mit Baustellen des ASTRA, etc.

Federführende Bundesstelle: ARE.

Weitere betroffene Bundesstellen: ASTRA, armasuisse Immobilien, BBL, gegebenenfalls auch bundesnahe Stellen (SBB, Post, Swisscom, etc.)

M2 Der Bund sorgt dafür, dass die verfügbaren Grundstücke in einer periodisch aktualisierten Datengrundlage ersichtlich sind und stellt diese den Planungsregionen und Kantonen zur Verfügung (vgl. L1 und L6).

Das ARE stellt den Planungsregionen auf Basis der Angaben von ASTRA, armasuisse, BBL sowie allenfalls bundesnaher Betriebe eine Datengrundlage mit den dazugehörigen Geodaten zur Verfügung. Ist ein Kanton oder eine Planungsregion an einem entsprechenden Standort interessiert – ob für einen Halteplatz für Schweizer oder ausländische Fahrende – gelangen sie an die zuständige Bundesstelle. Diese erläutert die Bedingungen für die Nutzung des Grundstücks. Primär steht dabei eine Übertragung im Baurecht – mit oder ohne Zins – im Vordergrund. Alternativ wären auch ein Abtausch von Grundstücken oder ein Verkauf zum Ertragswert denkbar.

Federführende Bundesstelle: ARE.

Weitere betroffene Bundesstellen: ASTRA, armasuisse Immobilien, BBL, gegebenenfalls auch bundesnahe Stellen (SBB, Post, Swisscom, etc.)

M3 Der Bund schafft nach Bedarf und in Absprache mit den Kantonen die nötigen Gefässe für die gesamtschweizerische Koordination der Planungen neuer Transitplätze (vgl. L1 und L2 sowie P1 und P2).

Der Bund initiiert bei Bedarf einen Austausch unter den Planungsregionen. Dieser dient beispielsweise dem Erfahrungsaustausch zu Planung und Betrieb von Transitplätzen. Solche Austauschgefässe können runde Tische mit Fachverantwortlichen der Kantone oder nationale Fachtagungen sein. Der Bund arbeitet bei der Erfüllung dieser Aufgabe eng mit der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende zusammen.

Federführende Bundesstelle: BAK

Weitere betroffene Bundesstellen: ARE

M4 Der Bund führt ein regelmässiges Monitoring betreffend Planung, Realisierung und Betrieb der gemäss Konzept zu erstellenden Transitplätze durch (vgl. L1) und prüft, inwiefern damit der im Konzept definierte Bedarf an Stellplätzen abgedeckt wird. Periodisch erfolgt eine Berichterstattung an die in der Sache zuständigen interkantonalen Fachkonferenzen (Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK und Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD).

Durch den Austausch mit den Verantwortlichen der Planungsregionen ist das BAK über die laufenden Prozesse orientiert und hat eine gute Übersicht über den Bestand an Stell- und Transitplätzen. Dieser Austausch bildet die Grundlage für das Monitoring über die Umsetzung des Konzepts und die erreichten Fortschritte. Die BPUK und die KKJPD werden alle zwei Jahre über die Umsetzung des Konzepts informiert. Im Rahmen der Berichterstattung zur Umsetzung des Aktionsplans «Jenische, Sinti und Roma» an den Bundesrat werden die Fortschritte im Zusammenhang mit der Erstellung der Transitplätze dargestellt.

Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende publiziert alle fünf Jahre einen Standbericht. Der Bericht enthält jeweils ein spezifisches Kapitel zur Situation der Transitplätze.

Federführende Bundesstelle: BAK
Weitere betroffene Bundesstellen: -

Weitere Massnahmen

M5 Der Bund erstellt zuhanden der Kantone bzw. Planungsregionen ein Handbuch mit den wichtigsten Anforderungen und Beispielen für den Bau und den Betrieb von Transitplätzen. Das Handbuch wird bei Bedarf aktualisiert.

Transitplätze werden oftmals für mehrwöchige Aufenthalte genutzt und müssen deshalb betreffend Grösse, Erschliessung und Ausstattung auf die Anforderungen der Nutzenden ausgerichtet sein, wobei gleichwohl auch auf eine bodensparende Dimensionierung der Anlagen zu achten ist. Zu diesem Zweck muss das Gespräch mit den Organisationen der Jenischen, Sinti und Roma sowie der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende gesucht werden.

Im Handbuch werden die technischen Anforderungen und Best-Practice-Erfahrungen aus den Kantonen für die Projektierung beim Bau und Betrieb von Transitplätzen dokumentiert. Es enthält nebst baulichen Anforderungen (Ausstattung) Empfehlungen zum Betrieb wie Öffnungszeiten, Modalitäten für die An-/Abmeldung, Erhebung von Depots und Gebühren, Aufenthaltsdauer, Umgang mit Abfällen etc., die in der Regel in die Betriebsreglemente einfließen.

Das Handbuch wird von der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende mit Unterstützung des BAK und des ARE erarbeitet, veröffentlicht und bei Bedarf aktualisiert.

Federführende Bundesstelle: BAK
Weitere betroffene Bundesstellen: ARE

M6 Der Bund unterstützt bei Bedarf Massnahmen zur Förderung des Zusammenlebens zwischen der fahrenden und der sesshaften Bevölkerung. Insbesondere kann er Projekte zur Mediation und Prävention bei Konflikten mit ausländischen Fahrenden fördern.

Das BAK und die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) sind im Bereich der Mediation und Vermittlung subsidiär tätig und können Beiträge an die Projektkosten leisten. Der Bund kann Organisationen dabei unterstützen, geeignete Projekte zu entwickeln.

Solche Massnahmen bringen insbesondere dann den gewünschten Erfolg, wenn diese in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgen. Durch rasche Interventionen, z.B. durch Mediatorinnen und Mediatoren bei drohenden Konflikten zwischen Fahrenden, Behörden und Bevölkerung, können gemäss der bisherigen Erfahrung oftmals gute Lösungen herbeigeführt werden.

Federführende Bundesstellen: BAK und FRB
Weitere betroffene Bundesstellen: -

4.2 Empfehlungen zur Umsetzung des Konzepts durch die Kantone

Die Empfehlungen dienen den Kantonen und Fachkonferenzen sowie Gemeinden als Orientierungsrahmen für ihre strategischen und planerischen Aufgaben zur Erstellung von Transitplätzen.

Empfehlungen mit Bezug auf die strategischen Ziele und Leitvorstellungen

E1 Die Kantone schaffen die nötigen Voraussetzungen, um bei der Standortsuche von Transitplätzen und -evaluation auf Stufe der überkantonalen Planungsregionen aktiv mitzuwirken. Der Einbezug der Raumplanungsfachstellen und der Polizeibehörden ist sicherzustellen (vgl. L2).

Die Kantone organisieren sich innerhalb ihrer Planungsregion und bezeichnen eine Ansprechstelle für den Bund. Die Planungsregionen definieren geographische Schwerpunkte für mögliche Transitplätze und treiben die Suche nach geeigneten Grundstücken (ev. auch in Zusammenarbeit mit den Standortgemeinden) voran. Der Bund kann sie dabei bei Bedarf unterstützen. Spezifisches Wissen ist insbesondere bei den lokalen und kantonalen Polizeibehörden sowie bei den kantonalen Fachstellen vorhanden.

E2 Die Kantone prüfen laufend die Möglichkeiten, geeignete Grundstücke in ihrem Eigentum als Standorte für dauerhafte und temporäre Halteplätze für ausländische Fahrende zur Verfügung zu stellen. Sie sorgen dafür, dass die verfügbaren Grundstücke in einer periodisch aktualisierten Datengrundlage für die Planungsregion ersichtlich sind.

Die Kantone sind gehalten, Grundstücke in ihrem Eigentum auf deren Eignung als Transitplatz hin zu überprüfen. Von Interesse sind vor allem Landreserven oder aufgrund veränderter Bedürfnisse, frei werdende Flächen oder Grundstücke im Rahmen von Gebietsentwicklungen. Geeignete Flächen werden der Planungsregion kommuniziert.

E3 Die Kantone konsultieren bei der Standortsuche die Organisationen der ausländischen Fahrenden und berücksichtigen nach Möglichkeit deren Anliegen (vgl. L10). Der Einbezug der ausländischen Fahrenden hat auch bei der nachgeordneten Planung, Projektierung und beim Betrieb der Transitplätze zu erfolgen.

Vertreterinnen und Vertreter der fahrenden Minderheiten sollen wo immer möglich in die Planung der Transitplätze einbezogen werden, um ihre Bedürfnisse an die Lage, Infrastruktur und Reglemente berücksichtigen zu können. Damit wird die Akzeptanz des Platzes durch die Nutzenden erhöht und der sorgsame Umgang mit den Infrastrukturen begünstigt. Dies fördert wiederum einen geordneten Betrieb.

Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende kann als Interessenvertreterin und Schnittstelle zu den Organisationen der Minderheiten fungieren.

E4 Die Gemeinden scheiden im Rahmen ihrer Nutzungsplanung geeignete Bauzonen wie Zonen für öffentlichen Bauten und Anlagen oder Spezialzonen gemäss Art. 18 RPG aus. Sie werden dabei, wenn nötig, von den kantonalen Fachstellen unterstützt. Die Kantone prüfen für die Nutzungsplanung zur Realisierung der Transitplätze die Einführung bzw. Anwendung kantonalen Instrumente, z.B. kantonalen Nutzungs- oder Sondernutzungspläne (vgl. L3).

Grundsätzlich ist die eigentümergebundene Planung Sache der Gemeinden. Der Kanton unterstützt sie bei den entsprechenden Planungsprozessen. Für Halteplätze für Fahrende stehen einerseits Spezialzonen nach Art. 18 RPG und andererseits Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen im Zentrum. Ob ein Transitplatz auch mit anderen Zonen (z.B. gemischten Wohn- und Gewerbebezonen) konform ist, muss fallweise geprüft werden (vgl. P1).

Einige Kantone kennen die Möglichkeit der kantonalen Nutzungs- und Sondernutzungspläne und sehen dieses Instrument explizit zur Schaffung von Halteplätzen für Fahrende vor (z.B. Aargau und Bern). Dieses Instrument kann die Gemeinden von ihrer Verantwortung entlasten. Es kann aber auch dann angewendet werden, wenn der Auftrag zur Erstellung von Transitplätzen nicht anderweitig erfüllt werden kann. Kantonale Nutzungs- oder Sondernutzungspläne ermöglichen es, dass der Kanton die Hoheit über den ganzen Prozess hat, von der Standortsuche, über die Planung, bis zum Bau der Plätze. Es gilt jedoch auch in diesen Fällen zu berücksichtigen, dass die Anliegen der Standortgemeinde und der lokalen Bevölkerung so weit als möglich berücksichtigt werden (vgl. E6).

Weitere Empfehlungen

E5 Die Kantone ernennen eine zuständige Fachperson oder führen bei Bedarf eine Koordinations- bzw. Fachstelle für Fahrende ein.

Für die Koordination bei der Erstellung und beim Betrieb der Transitplätze ist eine Fachperson innerhalb der Kantonsverwaltung zu bezeichnen. Dies schafft Transparenz und vereinfacht die Abläufe, insbesondere auch gegenüber den Nachbarkantonen und dem Bund. Grösseren Kantonen wird empfohlen, eine entsprechende Fachstelle einzurichten, die die verschiedenen Anliegen in Zusammenhang mit der fahrenden Lebensweise koordiniert (Platzsuche, Planung, Bewirtschaftung, soziale und kulturelle Themen sowie Bildungsfragen). Die Fachperson bzw. Fachstelle ist sinnvollerweise Ansprechpartnerin für alle Fragen betreffend die Minderheiten der Jenischen, Sinti und Roma sowie der fahrenden Lebensweise, kann aber auch nur für Fragen in Zusammenhang mit Transitplätzen eingesetzt werden.

Die Schaffung einer gesonderten Verwaltungseinheit ist nicht zwingend nötig. Dennoch sollen Aufgabenbereiche und Pflichtenhefte definiert und verwaltungsintern klar einer Person bzw. Fachstelle zugeordnet werden.

E6 Die Kantone berücksichtigen die Anliegen der Standortgemeinden in ihren Planungsprozessen. Sie informieren in Absprache mit den betroffenen Gemeinden rechtzeitig die ortsansässige Bevölkerung über die Planung von Transitplätzen und beziehen sie in geeigneter Form in die Planung ein.

Die Vorhaben zur Schaffung eines Transitplatzes führen oft zu Verunsicherung in den Standortgemeinden und brauchen eine sorgfältige und frühzeitige Information sowie geeigneten Einbindung. Es hat sich in der Praxis bewährt, im Rahmen von Informationsveranstaltungen, Begehungen der Standorte, etc. Vorbehalte, Vorurteile und Misstrauen abzubauen und Anliegen aus der Bevölkerung aufzunehmen. Der Einbezug einer Vertretung von Seiten der ausländischen Fahrenden im Rahmen solcher Anlässe ist empfehlenswert. Dies erhöht die Akzeptanz des Vorhabens und trägt dazu bei, dass der Transitplatz im Planungsprozess eine politische Mehrheit findet.

Gleichzeitig kann das Projekt dadurch im Hinblick auf einen funktionierenden Betrieb optimiert werden.

Die Erfahrung anderer Kantone können im Sinne von Best Practice herangezogen werden. Dazu dient das Handbuch (vgl. M5) oder auch der vom Bund getragene Erfahrungsaustausch (vgl. M3). Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende kann ebenfalls unterstützend beigezogen werden.

E7 Die Kantone schaffen Übergangslösungen in Form von provisorischen Halteplätzen, um bis zur Fertigstellung der definitiven Transitplätze eine Verbesserung herbeizuführen.

Die Umsetzung des Konzepts zur Sicherstellung einer ausreichenden Zahl von Transitplätzen wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Da Richtpläne nur alle 10 Jahre totalrevidiert werden und Planungsprozesse erfahrungsgemäss mehrere Jahre in Anspruch nehmen, ist es unumgänglich, dass die Kantone übergangsweise provisorische Plätze zur Verfügung stellen. Dies können Zwischennutzungen im Rahmen einer Arealentwicklung sein oder saisonale Zurverfügungstellung von nicht benutzten Flächen, wie Parkplätze von Schwimmbädern, Sportanlagen, etc. Der Bund kann hierbei die Kantone bei Bedarf unterstützen und auch hier prüfen, ob geeignete Grundstücke im Eigentum des Bundes vorhanden sind.

E8 Die Kantone definieren die Rahmenbedingungen für den Spontanhalt, damit bis zur Realisierung der nötigen Transitplätze, aber auch später in Spitzenzeiten ergänzende Haltemöglichkeiten zur Verfügung stehen.

Das Konzept ist auf einen Durchschnittswert von ausländischen Fahrenden ausgerichtet. In Spitzenzeiten vermögen die vorgesehenen Stellplätze pro Planungsregion voraussichtlich nicht den gesamten Bedarf abzudecken. Es braucht deshalb ergänzende Haltemöglichkeiten, sei es auf privaten Grundstücken oder auf Grundstücken im öffentlichen Eigentum. Im Rahmen der gesetzlichen und raumplanerischen Möglichkeiten⁵ soll der Spontanhalt insbesondere in diesen Spitzenzeiten zugelassen werden. Mittels Musterverträgen⁶ und Merkblättern können zwischen Eigentümerinnen und Eigentümern sowie den Nutzenden geeignete Vereinbarungen getroffen werden.⁷ Verschiedene Kantone haben hierzu eine gute Praxis entwickelt, damit der Spontanhalt geordnet und im Interesse aller Beteiligten abläuft.⁸

E9 Die Kantone verrechnen den Nutzenden Gebühren in angemessener Höhe. Diese sollen einen möglichst kostendeckenden Betrieb erlauben (vgl. L8 zum Betriebsreglement).

Im schweizerischen Durchschnitt werden 15 bis 25 Franken pro Tag für eine Wohnwageneinheit verrechnet. Diese Kosten decken in der Regel die Betriebskosten für Wasser und Strom sowie die Instandhaltung des Platzes. Nebst den Nutzungsgebühren können auch Depots verlangt werden, die nach korrektem Verlassen des Platzes wieder zurückerstattet werden. Details dazu finden sich im Handbuch (vgl. M5). Denkbar ist ausserdem eine (kommerzielle) Nutzung der Fläche für andere Zwecke während der Wintermonate.

⁵ Zu den Erläuterungen der gesetzlichen Möglichkeiten siehe Raum & Umwelt, 2019/1, S. 40

⁶ Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende kann auf Nachfrage den Interessierten eine entsprechende Mustervereinbarung zustellen

⁷ Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR (2021): Fahrende Lebensweise. Der spontane Halt. Rechtslage, Praxis und Handlungsempfehlungen.

⁸ Vgl. dazu Raum & Umwelt (2018): Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma, S. 27.

E10 Die Planungsregionen informieren den Bund periodisch über den Stand der Umsetzung des Konzepts.

Die Planungsregionen dokumentieren das BAK alle vier Jahre über die erzielten Fortschritte und die laufenden Prozesse. Diese Informationen sind Bestandteil der Berichterstattung des BAK an den Bundesrat.

5 Erläuterungen zu den Prozessen bei der Planung von Transitplätzen

Die Planung bzw. Projektierung von Transitplätzen erfolgen im Zusammenspiel verschiedener Akteure und Akteurinnen auf allen Staatsebenen. Sie können wie folgt schematisiert werden:

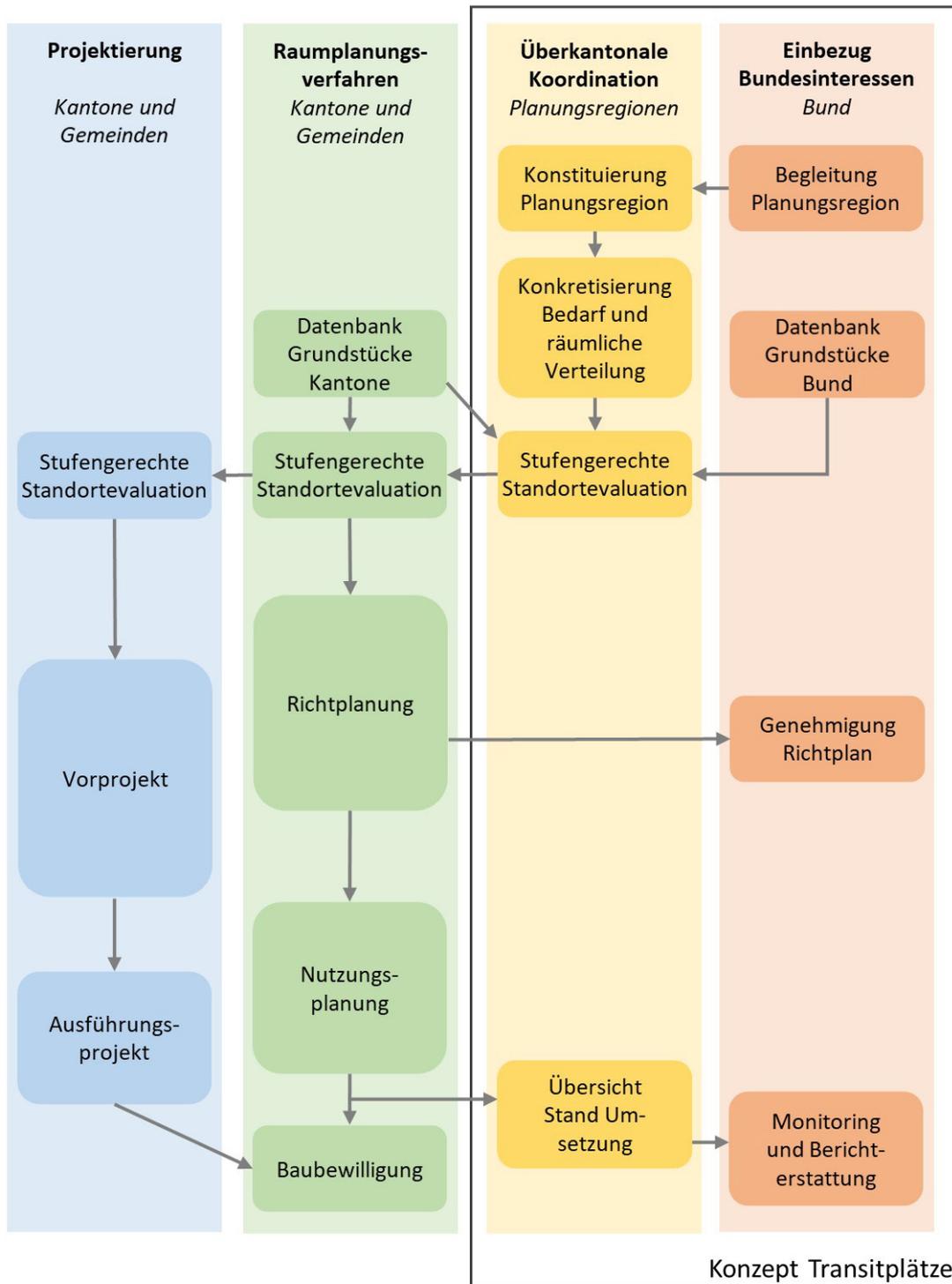


Abbildung 3: Planungsprozesse

Liste der Abkürzungen

ARE	Bundesamt für Raumplanung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAK	Bundesamt für Kultur
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz
E	Empfehlungen
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EU	Europäische Union
FFF	Fruchtfolgefläche
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
GfbV	Gesellschaft für bedrohte Völker
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
L	Leitvorstellungen
M	Massnahmen
P	Planungsgrundsätze
PO	Projektoberleitung
RPG	Raumplanungsgesetz
RPV	Raumplanungsverordnung
SP	Stellplätze
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
UNO	United Nations Organisation
Z	Strategische Ziele

Begriffserklärungen

Fahrende	<p>Der Ausdruck «Fahrende» bzw. «gens du voyage» bezieht sich auf die fahrende Lebensweise der Jenischen, Sinti und Roma.</p> <p>Im vorliegenden Konzept wird der Begriff «Fahrende» bzw. «ausländische Fahrende» als Überbegriff verwendet, der Minderheitenangehörige mit fahrender Lebensweise bezeichnet. Auf Ebene des Europarats ist der Begriff «gens du voyage» etabliert. In der Schweiz wird nach Möglichkeit der Selbstbezeichnung Vorrang gegeben und die Minderheiten werden als Jenische, Sinti oder Roma angesprochen.</p>
Jenische	<p>In der Schweiz leben ca. 30'000 Jenische, die meisten davon leben sesshaft. Rund 2'000-3'000 pflegen eine nomadische Lebensweise. Sie sind eine anerkannte kulturelle Minderheit der Schweiz mit eigener Sprache, dem Jenisch. Sie leben in ganz Europa, hauptsächlich in Deutschland, der Schweiz, Österreich und Frankreich.</p>
Roma	<p>Roma (Einzahl: Rom, weiblich: Romni, plural: Romnia) bedeutet in der Sprache Romanes «Menschen». Roma ist der Oberbegriff für alle Angehörigen der verschiedenen Stämme, die Romanes sprechen oder von der Herkunft und Lebensweise her zu den Roma gehören. Ursprünglich waren die Roma in Indien und Persien beheimatet. Sie wanderten etwa ab dem 9. Jahrhundert in Hauptrichtung Europa aus.</p> <p>Man schätzt, dass es heute weltweit 8 bis 10 Millionen Roma gibt. International sind sie in der «Romani Union» organisiert, die 1979 von der UNO anerkannt wurde. Die meisten Roma leben sesshaft (nach Schätzungen von Roma-Organisationen ca. 80'000 Personen in der Schweiz), ein kleiner Anteil lebt fahrend in Wohnwagen. Roma, die die Schweiz im Sommerhalbjahr in ihren Wohnwagen in grossen Verbänden durchqueren, stammen meist aus Frankreich, Deutschland, Italien oder Spanien.</p>
Sinti	<p>Sinti (Einzahl: Sinto, weiblich: Sinteza oder Sintiza) nennen sich die Nachkommen jener Roma, die im 15. Jahrhundert nach Zentraleuropa ausgewandert sind. Sie leben vor allem in Deutschland, Frankreich und Italien. Die im Vergleich mit den Jenischen zahlenmässig viel kleinere Gruppe der Sinti in der Schweiz (einige hundert Personen) hat sich teilweise mit den Jenischen vermischt. In Frankreich und in der Romandie nennt man sie auch Manouches, was - gleich wie der Begriff Sinti - ebenfalls «Menschen» bedeutet. Sinti sprechen eine Form des Romanes.</p>
Spontaner Halt	<p>Als spontaner Halt, der als ursprüngliche, traditionelle Form der fahrenden Lebensweise gilt, wird das Anhalten einer Gruppe von Fahrenden während max. einem Monat (i.d.R.) auf einem Grundstück bezeichnet. Eine dauernde Infrastruktur ist dabei nicht notwendig. Oft handelt es sich um Landwirtschaftsflächen, wobei dem Grundeigentümer oder der Grundeigentümerin ein Entgelt als Entschädigung für Umtriebe wie Stromkosten etc. bezahlt wird.</p>

Stellplatz	Er bezeichnet die Fläche auf einem Transitplatz, die einer Familie zum Wohnen und Arbeiten zur Verfügung steht. Auf einem Transitplatz sollte ein Stellplatz genügend Raum für einen Wohnwagen plus einen Kleintransporter bieten, ca. 200 m ² .
Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende	Die Stiftung wurde 1995 vom Bund gegründet und hat den Auftrag, die Lebensbedingungen der Fahrenden in der Schweiz zu sichern und zu verbessern, und zu diesem Zweck die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zu fördern. Zudem soll sie dazu beitragen, dass die auch in der Schweiz während langer Zeit diskriminierte und verfolgte Minderheit ihr kulturelles Selbstverständnis wahren kann. Der Stiftungsrat setzt sich aus sechs Vertreterinnen und Vertretern der Minderheiten der Jenischen und Sinti sowie sechs Mitglieder auf Seiten der Behörden (Bund, Kantonen und Gemeinden) zusammen. Grundlage für die Arbeit der Stiftung ist eine Leistungsvereinbarung mit dem BAK.
Transitplatz	Saisonal geöffneter Halteplatz für Wohnwagen von ausländischen Fahrenden, die sich von Frühling bis Herbst in der Schweiz aufhalten. Transitplätze liegen oft entlang grosser Transitachsen.

Literatur

Standbericht 2021. «Halteplätze für fahrende Jenische, Sinti und Roma in der Schweiz». Herausgegeben von der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende.

Bericht «Fahrende Roma in der Schweiz» (2017). Gesellschaft für bedrohte Völker GfV.

Bericht des Bundesrats (2006) über die Situation der Fahrenden in der Schweiz. Teil II: Handlungsmöglichkeiten des Bundes zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende.

Raum & Umwelt Spezialausgabe (2018) «Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma.

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR (2021): Fahrende Lebensweise. Der spontane Halt. Rechtslage, Praxis und Handlungsempfehlungen.

Gutachten zur Frage der Durchgangsplätze für Fahrende: Beschränkung der Nutzung auf Schweizer Fahrende (2010); Prof. Rainer Schweizer, Universität St. Gallen im Auftrag des Baudepartements des Kantons St. Gallen.

Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010)

Raumplanung

Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700)

Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1)

Kultur

Bundesgesetz über die Kulturförderung vom 11. Dezember 2009 (KFG, SR 442.1)

Internationale Übereinkommen

Rahmenübereinkommen des Europarats vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1)

Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO Pakt I) (SR 0.103.1)

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2)

Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) (SR 0.104)

Übereinkommen vom 25. Februar 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Übereinkommen von Espoo; SR 0.814.06)

Bundesgerichtsentscheide

Bundesgerichtsentscheid vom 28. März 2003 (Urteil Bundesgericht 129 II 321/2003)

Bundesgerichtsentscheid vom 13. Februar 2019 (Urteil Bundesgericht 1C_188/2018)