

[Bundesverwaltung admin.ch](http://www.news.admin.ch)

www.news.admin.ch

[Startseite](#) | [Kontakt](#) | [Hilfe](#)

[Deutsch](#) | [Français](#)

[Italiano](#) | [English](#)

Startseite

Publikation des Berichts Die Situation der Fahrenden in der Schweiz

Bern, 18.10.2006 (EDI) - Der Bundesrat hat am 18. Oktober 2006 von den Vernehmlassungsergebnissen zum Vorentwurf des Berichts Kenntnis genommen und die definitive Fassung des Berichts: Die Situation der Fahrenden in der Schweiz verabschiedet.

Der Bericht, bestehend aus zwei Teilen, gibt einen umfassenden Überblick über die faktische und rechtliche Situation der Fahrenden in der Schweiz. Teilbericht I befasst sich mit den Auswirkungen einer allfälligen Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) «über Eingeborene und in Stämmen lebende Völker» (Ü169) in der Schweiz. Er analysiert die Verpflichtungen, welche die Schweiz mit einer Ratifizierung des Ü 169 gegenüber den Fahrenden übernehmen würde.

Teilbericht II trägt den Titel «Handlungsmöglichkeiten des Bundes zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende in der Schweiz». Zusammen mit Teilbericht I bildet er die Antwort auf ein vom Nationalrat am 3. Oktober 2003 angenommenes Postulat der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats mit dem Titel «Beseitigung der Diskriminierungen von Fahrenden in der Schweiz» (03.3426).

Das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf des Berichts «Die Situation des Fahrenden in der Schweiz» dauerte vom 27. Juni bis 1. November 2005. Der Vorentwurf ist in der Vernehmlassung insgesamt auf grosse Zustimmung gestossen. Aus den Stellungnahmen der Kantone geht namentlich hervor, dass die Situation und der Handlungsbedarf auf der Stufe der Kantone und Gemeinden angemessen dargelegt wurden.

Zum heutigen Zeitpunkt erfüllt das positive Schweizer Recht die Anforderungen des IAO-Abkommens Nr. 169 nicht. Die Vernehmlassung hat aber auch gezeigt, dass bereits heute Massnahmen zur Verbesserung der Situation der Fahrenden in der Schweiz ergriffen werden könnten. Aus diesen Gründen und weil sich eine Mehrheit der Kantone (15) gegen eine Ratifizierung des Ü 169 ausgesprochen hat, geht der Bundesrat davon aus, dass ein solcher Schritt zum heutigen Zeitpunkt nicht gerechtfertigt wäre. Der in der Vernehmlassung gut aufgenommene Vorschlag, freiwerdende Militärareale als Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende zu verwenden, wird auch vom Bundesrat unterstützt, doch kann der Bund dafür keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung stellen.

Adresse für Rückfragen

zu Teilbericht I

Christian Sieber, Internationale Arbeitsfragen, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)

Tel. +41 31 322 29 15; E-Mail: christian.sieber@seco.admin.ch

zu Teilbericht II

Paul Fink, Sektion Kultur und Gesellschaft, Bundesamt für Kultur (BAK)

Tel. +41 31 322 92 98; E-Mail: paul.fink@bak.admin.ch

Herausgeber

EDI - Eidgenössisches Departement des Innern (Bern, 18.10.2006)[Internet: http://www.edi.admin.ch](http://www.edi.admin.ch)

[E-Mail: info@gs-edi.admin.ch](mailto:info@gs-edi.admin.ch)

SECO - Staatssekretariat für Wirtschaft (Bern)[Internet: http://www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)

[E-Mail: info@seco.admin.ch](mailto:info@seco.admin.ch)

© 2005 Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft [Kontakt](#) | [Rechtliches](#)

Links

[Dokumente sind abrufbar unter](#)

Bern, Oktober 2006

Bericht 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.

ÜBERSICHT

www.bak.admin.ch -> **Themen** -> **Sprachen und kulturelle Minderheiten** -> **Fahrende:** in der Rubrik **Weitere Informationen:**

- Bericht des Bundesrats über die Situation der Fahrenden in der Schweiz (Oktober 2006)

Übersicht

Der vorliegende, in zwei Teile gefasste Bericht befasst sich mit der Situation der Fahrenden in der Schweiz aus verschiedenen Blickwinkeln. Er situiert sich in zwei verschiedenen parlamentarischen Debatten, welche diese Situation zum Gegenstand haben.

***Teilbericht I** befasst sich mit den Auswirkungen einer allfälligen Ratifizierung des ILO-Übereinkommens Nr. 169 über Eingeborene und in Stämmen lebende Völker (Ü 169) in der Schweiz. Die Frage der Ratifizierung dieses Übereinkommens wurde im Parlament mehrmals diskutiert, im Besonderen im Hinblick auf seine vorerst ungeklärte Anwendbarkeit auf die Fahrenden in der Schweiz. Der Bundesrat hatte bereits 1999 einen Bericht über die Auswirkungen einer Ratifizierung des Übereinkommens verabschiedet und in Aussicht gestellt, die Ratifizierung zu prüfen, sobald die ILO die Anwendbarkeit des Übereinkommens auf die Fahrenden geklärt habe. Die Klarstellung der ILO vermochte diese Frage nur teilweise zu klären, da dazu von Seiten der Kontrollorgane keine verbindliche Stellungnahme vorliegt. Eine Motion der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (APK-N) vom 14. November 2000 (Nr. 00.3604), welche die Ratifizierung des Übereinkommens verlangte, wurde vom Nationalrat überwiesen, scheiterte jedoch im Ständerat. In seiner letzten Stellungnahme zu dieser Motion war der Bundesrat schliesslich aufgrund einer unterdessen eingetroffenen Meinungsäusserung des Internationalen Arbeitsamtes davon ausgegangen, dass das Übereinkommen auf die Fahrenden anwendbar sei. Der Bundesrat lehnte deshalb die Motion ab, weil die Rechtslage in der Schweiz dem Übereinkommen nicht entspreche und die aktuelle Ratifizierungspraxis des Bundesrates es daher nicht erlaube, das Übereinkommen zu ratifizieren. Gleichzeitig beauftragte der Bundesrat jedoch die Bundesverwaltung mit einem neuen Bericht über die notwendigen Gesetzesanpassungen und die finanziellen Auswirkungen einer allfälligen Ratifizierung.*

Teilbericht I entspricht diesem Auftrag. Er analysiert die Verpflichtungen, welche die Schweiz mit einer Ratifizierung des Ü 169 gegenüber den Fahrenden übernehmen würde. Die Schlussfolgerungen dieser Analyse zeigen, dass Handlungsbedarf sowohl in Bereichen eidgenössischer wie kantonaler Zuständigkeit bestehen würde. In vielen Fällen lässt sich dieser Handlungsbedarf auch aus verfassungsrechtlichen und internationalen Normen ableiten, welche für die Schweiz schon heute Gültigkeit haben. In den folgenden Bereichen bestehen jedoch noch Lücken: Konsultation der Fahrenden in politischen Entscheidungsverfahren, Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen, Berufsbildung, obligatorischer Grundschulunterricht und Bekämpfung von Vorurteilen.

***Teilbericht II** ist als Antwort auf ein Postulat der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) entstanden. Unter dem Titel "Beseitigung von Diskriminierungen der Fahrenden" (03.3426) fordert die Kommission einen umfassenden Bericht über die faktische und rechtliche Situation der Fahrenden in der Schweiz, sowie über die verschiedenen Formen von Diskriminierung, von denen sie betroffen sind. Der Bericht soll zudem aufzeigen, welche Massnahmen auf gesamtschweizerischer Ebene ergriffen werden könnten, um dagegen anzukämpfen und die Lebensbedingungen der Fahrenden zu verbessern. Der Bundesrat erklärte sich am 19. September 2003 bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Um den beiden Anliegen des Postulates gerecht zu werden, beschloss er, die Analyse des Teilberichts I zur Situation der Fahrenden in der Schweiz zu veröffentlichen und einen zusätzlichen Bericht zu erstellen, der die Handlungsmöglichkeiten des Bundes aufzeigt.*

Dieser zusätzliche Bericht liegt nun in der Form von Teilbericht II vor. Er konzentriert sich auf das Hauptproblem, mit dem Behörden, Fahrende und Sesshafte in der Schweiz regelmässig konfrontiert sind: auf den Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen. Der Bericht stellt fest, dass verschiedene Gründe ein zusätzliches Engagement des Bundes erfordern, und er skizziert eine Palette von möglichen Massnahmen, die der Bund zur Bekämpfung von Diskriminierungen der Fahrenden und zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen ergreifen könnte. Darunter finden sich zusätzliche Massnahmen des Bundes, welche die Sensibilisierung und Information, die Förderung des Dialogs zwischen Fahrenden und Sesshaften sowie die Stärkung von Mitwirkungskapazitäten der Fahrenden zum Ziele haben. Raumplanerische und baurechtliche Massnahmen wie auch die Umnutzung von Grundstücken des Bundes sind weitere Stichworte. Einer engeren Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden wird besonderes Gewicht beigemessen. Die aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten sollen eine Grundlage für eine sachliche Diskussion über das weitere Vorgehen sein.

Als Antwort auf das erwähnte Postulat der SGK-N sind die beiden Teilberichte eine sachliche Einheit. Teilbericht II baut auf der Analyse von Teilbericht I auf und zeigt konkrete Handlungsmöglichkeiten in einem besonders relevanten Problembereich auf. Die beiden Teilberichte verweisen aufeinander, sind jedoch auch für sich alleine lesbar.

Der Bericht über die Situation der Fahrenden in der Schweiz ist den Kantonen und den interessierten Kreisen im Herbst 2005 zur Vernehmlassung vorgelegt worden. Nachdem er auf der Grundlage des Gutachtens "Fahrende und Raumplanung" (2001) verfasst worden war, wurde er im Jahre 2006 gestützt auf das darauf folgende Gutachten "Fahrende und Raumplanung" (2006) aktualisiert. Da die entsprechenden Änderungen jedoch nicht substantieller Natur sind, wurde auf eine erneute Vernehmlassung der Kantone und interessierten Kreise verzichtet. Die am Ende von Teilbericht I und II aufgeführten Resultate des Vernehmlassungsverfahrens sind deshalb im Lichte des Gutachtens gemäss seinem Stand von 2001 zu betrachten.

Gestützt auf diesen Bericht (Teilberichte I und II) wird beantragt, das Postulat der SGK-N vom 7. Juli 2003 (03.3426) sowie das Postulat Remo Gysin (99.3433) abzuschreiben. Es sei daran erinnert, dass sich der Bundesrat mit Beschluss vom 30. Mai 2001 für eine Ablehnung der Motion der APK-N vom 14. November 2000 (00.3604) ausgesprochen hat.

Teil I

Das Übereinkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation über eingeborene und in Stämmen lebende Völker: Auswirkungen einer allfälligen Ratifizierung. (EVD/SECO)

www.bak.admin.ch -> Themen -> Sprachen und kulturelle Minderheiten -> Fahrende: in der Rubrik **Weitere Informationen:**

- Bericht des Bundesrats über die Situation der Fahrenden in der Schweiz (Oktober 2006)

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITENDE BEMERKUNGEN	3
1.1	ZUM METHODISCHEN VORGEHEN	4
1.2	"FAHRENDE", "JENISCHE", "ZIGEUNER": ZU DEN VERWENDETEN BEGRIFFEN UND ZUR SITUATION VON NOMADISIERENDEN GRUPPEN IN DER SCHWEIZ	5
2	DAS IAO-ÜBEREINKOMMEN NR. 169 UND SEIN KONTROLLSYSTEM	6
2.1	KURZE HINWEISE ZUR GESCHICHTE DES ÜBEREINKOMMENS	6
2.2	DER MATERIELLE INHALT DES ÜBEREINKOMMENS IM ÜBERBLICK	7
2.3	DAS IAO-KONTROLLSYSTEM UND SEINE BEDEUTUNG FÜR DIE UMSETZUNG DES ÜBEREINKOMMENS NR. 169	8
3	DIE ART DER VERPFLICHTUNGEN AUS DEM ÜBEREINKOMMEN IM LICHT DER RATIFIZIERUNGSPRAXIS DES BUNDESRATES	10
3.1	DER PROGRAMMATISCHE CHARAKTER DES ÜBEREINKOMMENS UND GROSSE HANDLUNGSSPIELRÄUME BEI DER UMSETZUNG	10
3.2	DAS VERFAHREN ZUR RATIFIZIERUNG VON IAO-ÜBEREINKOMMEN UND DIE RATIFIZIERUNGSPRAXIS DES BUNDESRATES	11
3.2.1	<i>Ratifizierungspraxis des Bundesrates</i>	12
3.2.2	<i>Die Kernübereinkommen der IAO: ein Sonderfall</i>	12
3.2.3	<i>Das Übereinkommen Nr. 169</i>	13
4	DER PERSÖNLICHE GELTUNGSBEREICH DES ÜBEREINKOMMENS: DIE FRAGE DER ANWENDBARKEIT AUF DIE SCHWEIZER FAHRENDEN	14
4.1	WARUM DIESE FRAGE	14
4.2	OBJEKTIVE UND SUBJEKTIVE KRITERIEN DER ANWENDBARKEIT	14
4.3	DIE STELLUNGNAHME DES INTERNATIONALEN ARBEITSAMTES (IAA) ZUR FRAGE DER ANWENDBARKEIT AUF DIE SCHWEIZER FAHRENDEN	15
4.4	DIE PRAXIS AUSGEWÄHLTER EUROPÄISCHER STAATEN	17
4.5	GEHÖREN DIE FAHRENDEN IN DER SCHWEIZ ZU DEN "IN STÄMMEN LEBENDEN VÖLKERN"?	17
5	DIE SUBSTANTIELLEN BESTIMMUNGEN DES ÜBEREINKOMMENS IM EINZELNEN: EINE ABSCHÄTZUNG DES HANDLUNGSBEDARFS IN DER SCHWEIZ MIT BEZUG AUF DIE FAHRENDEN	20
5.1	DER METHODISCHE ANSATZ	20
5.2	ALLGEMEINE POLITIK : GLEICHBERECHTIGUNG, DISKRIMINIERUNGSVERBOT UND SCHUTZ DER VÖLKER	21
5.2.1	<i>Die Bestimmungen des Übereinkommens</i>	21
5.2.2	<i>Das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot</i>	21
5.2.3	<i>Die bereits bestehenden internationalen Verpflichtungen und ihre Relevanz für die Fahrenden in der Schweiz</i>	23
5.2.3.1	Die internationalen Diskriminierungsverbote	23
5.2.3.2	Der internationale Minderheitenschutz	24
5.2.4	<i>Die faktische Situation</i>	26
5.2.5	<i>Zusätzlicher Handlungsbedarf aufgrund einer Ratifizierung des Übereinkommens</i>	28
5.3	KONSULTATION UND PARTIZIPATION	29
5.3.1	<i>Die Bestimmungen des Übereinkommens</i>	29

	2
5.3.2	<i>Die aktuelle Situation in der Schweiz</i> 29
5.3.3	<i>Zusätzlicher Handlungsbedarf aufgrund einer Ratifizierung des Übereinkommens</i> 31
5.4	ANPASSUNG AN DIE BRÄUCHE DER BETREFFENDEN VÖLKER IN DER RECHTSANWENDUNG 31
5.4.1	<i>Die Bestimmungen des Übereinkommens</i> 31
5.4.2	<i>Aktuelle Situation: wenig Handlungsbedarf</i> 31
5.4.3	<i>Im Besonderen: das Beschäftigungsverbot für Kinder</i> 32
5.4.3.1	<i>Die aktuelle Situation</i> 32
5.4.3.2	<i>Zusätzlicher Handlungsbedarf auf Grund der Ratifizierung des Übereinkommens</i> 34
5.5	RECHTSSCHUTZ 35
5.5.1	<i>Die Bestimmungen des Übereinkommens</i> 35
5.5.2	<i>Die Situation in der Schweiz</i> 35
5.5.3	<i>Zusätzlicher Handlungsbedarf aufgrund einer Ratifizierung des Übereinkommens</i> 36
5.6	GRUND UND BODEN: SCHUTZ VON EIGENTUMS- UND NUTZUNGSRECHTEN 36
5.6.1	<i>Die massgeblichen Bestimmungen des Übereinkommens und ihre Auslegung</i> 36
5.6.2	<i>Relevante verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz</i> 38
5.6.2.1	<i>Niederlassungsfreiheit und Bewegungsfreiheit</i> 38
5.6.2.2	<i>Persönliche Freiheit und Schutz der Privatsphäre</i> 39
5.6.2.3	<i>Das Recht auf Familienleben gemäss Art. 8 EMRK</i> 39
5.6.2.4	<i>Minderheitenschutz</i> 40
5.6.2.5	<i>Raumplanerische Vorgaben: die relevanten bundesrechtlichen Regelungen</i> 41
5.6.3	<i>Die aktuelle Situation in der Schweiz</i> 41
5.6.4	<i>Zusätzlicher Handlungsbedarf aufgrund einer Ratifizierung des Übereinkommens</i> 43
5.6.5	<i>Weitere, für die Situation der Fahrenden weniger relevante Bestimmungen</i> 44
5.7	ANWERBUNG UND BESCHÄFTIGUNGSBEDINGUNGEN 44
5.8	BERUFSBILDUNG, HANDWERK UND TRADITIONELLE TÄTIGKEITEN 45
5.8.1	<i>Die massgebenden Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 169</i> 45
5.8.2	<i>Die aktuelle Situation in der Schweiz</i> 45
5.8.3	<i>Zusätzlicher Handlungsbedarf aufgrund einer Ratifizierung des Übereinkommens</i> 47
5.9	SOZIALE SICHERHEIT UND GESUNDHEITSWESEN 47
5.9.1	<i>Die massgebenden Bestimmungen des Übereinkommens</i> 47
5.9.2	<i>Die aktuelle Situation und Handlungsbedarf</i> 47
5.10	BILDUNG UND KULTUR 49
5.10.1	<i>Die massgeblichen Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 169</i> 49
5.10.2	<i>Die aktuelle Situation</i> 49
5.10.3	<i>Zusätzlicher Handlungsbedarf aufgrund einer Ratifizierung des Übereinkommens</i> 52
5.11	GRENZÜBERSCHREITENDE KONTAKTE UND ZUSAMMENARBEIT 53
5.12	VERWALTUNG 53
6	ZUSAMMENFASSENDE SCHLUSSFOLGERUNGEN 54
7	ANHÄNGE 57

1 EINLEITENDE BEMERKUNGEN

Das Übereinkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker (Ü 169) wurde 1989 anlässlich der 76. Tagung der Allgemeinen Konferenz der IAO verabschiedet; es trat am 5. September 1991 in Kraft. Das Übereinkommen verlangt von den Regierungen, dass sie unter Beteiligung der interessierten eingeborenen und in Stämmen lebenden Völker koordinierte und systematische Bemühungen mit dem Ziel unternimmt, die Rechte dieser Völker zu schützen und durch die Ergreifung gezielter Massnahmen die Respektierung ihrer Unversehrtheit, Einrichtungen, Güter, Arbeit, Kultur und Umwelt zu gewährleisten. Obwohl er die allgemeinen Ziele des Ü 169 unterstützt, beantragte der Bundesrat dem Parlament seine Ratifizierung zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung im Jahre 1991 nicht, da er es vorzog, anderen internationalen Verträgen im Bereich des Schutzes der Menschenrechte Priorität einzuräumen, deren Geltungsbereich über jenen des Übereinkommens hinausgeht¹. Das Parlament schloss sich diesem Standpunkt an. Seither hat die Schweiz das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten² ratifiziert, das auf den selben Grundprinzipien wie das Ü 169 beruht, jedoch sowohl in ihrer Formulierung als auch ihrer Tragweite schwächere Verpflichtungen begründet.

Die Ratifizierung des Ü 169 ist in den letzten Jahren im Parlament mehrmals thematisiert worden. Eine Motion Gysin (99.3433) vom 2. September 1999, die vor allem aus Gründen der internationalen Solidarität mit autochthonen Völkern eine Ratifizierung 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. In einer ersten Phase der parlamentarischen Diskussion stand die mögliche Anwendung des Übereinkommens auf die Fahrenden in der Schweiz im Vordergrund, weshalb der Bundesrat die Umwandlung der Motion in ein Postulat beantragt hatte³. Um die Frage der Anwendbarkeit des Übereinkommens auf die Fahrenden in der Schweiz zu klären, ersuchte

¹ Insbesondere dem UNO-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I), SR **0.103.1**, der für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft trat; dem UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II), SR **0.103.2**, der für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft trat; sowie dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, SR **0.104**, das für die Schweiz am 29. Dezember 1994 in Kraft getreten ist. Siehe Bericht und Botschaft zu den 1989 und 1990 von der Internationalen Arbeitskonferenz anlässlich ihrer 76. und 77. Tagung verabschiedeten Übereinkommen und Empfehlungen, sowie über drei Übereinkommen, die von der Konferenz bei vorhergehenden Tagungen verabschiedet worden waren, 3. Juni 1991, BBl **1991** III 869.

² SR **0.104**, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. Februar 1999, BBl **1998** II 1293.

³ Die Dreigliedrige Eidgenössische Kommission für Angelegenheiten der IAO, die zu dieser Frage konsultiert wurde, unterstützte den Ansatz des Bundesrates am 26. Februar 2001.

das **SECO** das *Internationale Arbeitsamt (IAA)* am 20. Dezember 2000 um eine offizielle und formelle Stellungnahme und unterbreitete ihm eine Reihe von konkreten Fragen. Das entsprechende Memorandum wurde im Bericht des Generaldirektors des IAA im Februar 2001 veröffentlicht und vom IAA-Verwaltungsrat im März angenommen⁴. Die Stellungnahme des IAA hält zunächst fest, dass es, unter Vorbehalt der zuständigen Kontrollinstanzen, grundsätzlich Sache der Vertragsstaaten sei, die Bestimmungen des Übereinkommens anzuwenden und ihren Anwendungsbereich zu umgrenzen. Sie wies jedoch darauf hin, dass es keine Bestimmung des Übereinkommens gebe, die dessen Anwendung auf die Fahrenden ausschliessen würde. Nomadisierende Völker seien in anderen Fällen durchaus unter den Schutz des Ü 169 gestellt worden.

Basierend auf dem Memorandum des IAA änderte der Bundesrat seine Position in einem Aussprachepapier vom 30. Mai 2001: Die Motion wurde abgelehnt, mit der Begründung, dass die Fahrenden in den Anwendungsbereich des Übereinkommens fallen würden, da sie die objektiven und subjektiven Voraussetzungen erfüllen⁵. Die Schweiz könne jedoch andererseits die Bestimmungen des Übereinkommens im Bereich der Fahrenden zum heutigen Zeitpunkt nicht einhalten. Damit verbietet die Ratifikationspraxis eine Ratifikation des Übereinkommens. Gleichzeitig beauftragte der Bundesrat die Bundesverwaltung mit dem Ausarbeiten eines neuen Berichts über die notwendigen Gesetzesanpassungen und die finanziellen Auswirkungen im Falle einer Ratifikation des Übereinkommens. Der vorliegende Bericht erfüllt mit seinem Teil I dieses Mandat. Am 1. Juni 2001 organisierte das SECO eine Zusammenkunft mit den Mitgliedern der Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende", um diese über die Stellungnahme des Bundesrates zu einer allfälligen Ratifizierung des Ü 169 zu informieren.

In der Folge informierte der Bundesrat den Nationalrat als Antwort auf eine einfache Anfrage Remo Gysin (02.1069) vom 2. Juni 2002 über den Stand der Arbeit am vorliegenden Bericht. Durch eine Interpellation Vermot-Mangold (02.3630) vom 4. Oktober 2002 wurde der Bundesrat zur Rückschaffung von rumänischen Roma, die im Sommer 2002 im Kanton Waadt eingetroffen waren, in ihr Land befragt. Schliesslich informierte der Bundesrat den Nationalrat nach einer einfachen Anfrage Laubacher vom 4. Oktober 2002 (02.1123) über das Fest, das Fahrende vom 6. bis 8. September 2002 auf der Arteplage von Murten abhielten. Am 7. Juli 2003 reichte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) ein Postulat "Beseitigung der Diskriminierungen von Fahrenden in der Schweiz" ein. Der Bundesrat nahm das Postulat (03.3426) am 19. September 2003 entgegen und beschloss, dass der vorliegende Bericht über die Auswirkungen einer allfälligen Ratifizierung des Ü 169 durch einen zweiten Teil ergänzt werden sollte, der sich mit dem Gegenstand des Postulats 03.3426 befassen würde (siehe Teil II).

1.1 Zum methodischen Vorgehen

Dieser Bericht analysiert die Tragweite der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen, liefert eine Bestandesaufnahme der bereits bestehenden Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des Schutzes von Minderheiten und beleuchtet auf der Grundlage der aktuellen Situation, welche konkreten finanziellen und politischen Auswirkungen eine Ratifizierung auf der Ebene von

⁴ Memorandum des IAA als Antwort auf ein Klarstellungsersuchen zum Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern, 1989, in BIT, Bulletin officiel, vol. XXXIV, 2001, série A, n° 1, S. 60-64 (**zitiert : Memorandum IAA**).

⁵ Die Motion der APK-N (00.3604) wurde von der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates (APK-S) und vom Ständerat am 5. Dezember 2001 abgelehnt.

Bund, Kantonen und Gemeinden haben würde, im Besonderen welche rechtlichen Anpassungen vor einer Ratifizierung notwendig wären.

Dieser Bericht klärt erst einige begriffliche Fragen und stellt die Geschichte des Übereinkommens, seine Grundzüge und sein Kontrollsystem kurz dar (Kapitel 2). Kapitel 3 stellt einige grundsätzliche Überlegungen an zur Art und Tragweite der Verpflichtungen, die sich für die Schweiz im Falle einer Ratifizierung ergeben sowie zu den Voraussetzungen einer Ratifizierung im Lichte der Ratifizierungspraxis des Bundesrates. Kapitel 4 befasst sich mit dem persönlichen Anwendungsbereich des Übereinkommens und diskutiert im Besonderen seine Anwendung auf die Fahrenden in der Schweiz. Kapitel 5 leitet aus den Bestimmungen des Übereinkommens so konkret wie möglich die allfälligen Verpflichtungen gegenüber den Fahrenden in der Schweiz ab, stellt sie der aktuellen rechtlichen und faktischen Situation in der Schweiz gegenüber und umschreibt den zusätzlichen Handlungsbedarf, der sich im Falle einer Ratifizierung des Ü 169 ergeben würde. Kapitel 6 fasst die Erkenntnisse kurz zusammen.

1.2 "Fahrende", "Jenische", "Zigeuner": Zu den verwendeten Begriffen und zur Situation von nomadisierenden Gruppen in der Schweiz

Wie der erste Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten festhält, zählt die Gemeinschaft der schweizerischen Fahrenden in der Schweiz zwischen 25'000 und 30'000 Personen. Nicht zuletzt wegen der "Aktion Kinder der Landstrasse", die im Namen des Schutzes fahrender Kinder, mehr als 600 ihren fahrenden Eltern weggenommen und zwangsweise sesshaft gemacht hatte, lebt heute eine grosse Mehrheit der Fahrenden sesshaft⁶. Trotzdem bleibt das Nomadentum nach wie vor eines der wesentlichen Elemente der kulturellen Identität der Fahrenden und ist unmittelbar mit der Ausübung ihrer verschiedenen Erwerbstätigkeiten verbunden. Wegen der Bedeutung der fahrenden Lebensweise verwenden die Fahrenden heute wieder zunehmend den lange verpönten Begriff "Zigeuner", um die kulturelle Identität der Gruppe hervorzuheben.⁷ **Laut den Schätzungen des erwähnten Berichts pflegen heute noch rund 4'000 – 5'000 Schweizer Fahrenden eine nomadische oder teilweise fahrende (nomadische) Lebensweise.**⁸ Die Zahl der regelmässig aktiv Fahrenden liegt aber tiefer. Die Verfasser des Gutachtens "Fahrende und Raumplanung"⁹, haben unter anderem auf Grund ihrer Erhebung der Nutzungszahlen der 1999 bestehenden Stand- und Durchgangsplätze die Zahl der aktiv Schweizer Fahrenden mit 2'500 angegeben. Auch nach Auskunft der Radgenossenschaft der Landstrasse ist für die Ermittlung des Bedarfs an Stand- und Durchgangsplätzen in den kommenden zehn Jahren von dieser Zahl auszugehen.

⁶ Die "Aktion Kinder der Landstrasse" wurde 1926 von der Stiftung Pro Juventute ins Leben gerufen. Nach heftigster Kritik in den Medien wurde die "Aktion Kinder der Landstrasse" 1973 aufgelöst, womit auch deren Praktiken ein Ende nahmen. Sowohl der Bund, als auch die Stiftung Pro Juventute haben sich seither öffentlich bei den Fahrenden entschuldigt und verschiedene Massnahmen getroffen, um das von dieser Gemeinschaft Erlittene wiedergutzumachen. Siehe dazu Kap. 5.2.4 sowie den ersten Bericht der Schweiz über die Durchführung des Rahmenabkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, April 2001 (**zitiert: Bericht Rahmenabkommen Minderheitenschutz**), Ziff. 135.

⁷ Vgl. Tangram, Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, Nr. 3, September 1997, S.3 ff.

⁸ **Bericht Rahmenübereinkommen Minderheitenschutz**, Ziff. 96. Diese Zahlen beruhen auf einer Schätzung; die Stiftung *Zukunft für Schweizer Fahrende* schätzt ihrerseits in ihrem Jahresbericht 2001 die Zahl der Fahrenden auf 35'000, wovon 2'500 eine nomadische Lebensweise pflegen.

⁹ Thomas Eigenmann/Rolf Eugster, *Fahrende und Raumplanung*, Gutachten 30. Mai 2001, auf Internet unter: folgender Adresse: www.bak.admin.ch/fahrende/files/d_gutacht.pdf, (**zitiert: Eigenmann /Eugster, Gutachten Fahrende und Raumplanung, 2001**).

Die **Jenischen** bilden die Hauptgruppe der Fahrenden schweizerischer Nationalität. Jenische Gruppen leben vorwiegend in Mitteleuropa (Deutschland, Frankreich, Österreich, Schweiz). Die Jenischen pflegen eine eigene Sprache, das Jenische. Der Rest der Schweizer Fahrenden gehört zumeist der Gruppe der Sinti (Manusche) an, die sich ethnisch wie die Roma mit nordwestindischen Wurzeln identifizieren.¹⁰

Die Fahrenden schweizerischer Nationalität sind regelmässig während der Sommermonate in kleinen Gruppen innerhalb der Schweiz unterwegs und gehen ihren traditionellen Tätigkeiten nach, die aus der nomadisierenden Lebensweise entstanden sind (Hausieren, Scherenschleifen, Altmaterial sammeln, Korben, Kesselflicken). Während der Wintermonate beziehen sie regelmässig ein fixes Standquartier, wo ihre Kinder zur Schule gehen und sie meist auch behördlich registriert sind. Demgegenüber reisen **ausländische Fahrende** (meist Roma und Sinti aus Frankreich und Deutschland) oft in grossen Verbänden. Sie halten sich meist nur einige Tage in der Schweiz auf, ihre Präsenz ist jedoch viel auffälliger.

Der Bericht (Teil I) bietet keine allgemeine Darstellung der Situation der Fahrenden in der Schweiz. Er verweist in dieser Hinsicht auf bereits bestehende Studien und verschiedene Quellen, die sich in den letzten Jahren mit wesentlichen Aspekten oder mit einzelnen Fragen befasst haben. Indessen ist festzuhalten, dass die aktuelle Situation der Fahrenden nur rudimentär analysiert und erforscht ist¹¹. Die Welt der Fahrenden ist für Aussenstehende nicht leicht zugänglich: ihre Abschottung gegenüber den Sesshaften war lange Zeit eine wichtige Überlebensstrategie gegenüber dem Assimilationsdruck. Zudem spielt sich der Alltag der Fahrenden vorwiegend im Zuständigkeitsbereich von Kantonen und vor allem der einzelnen Gemeinden ab. Die Beziehungen zwischen kantonalen und kommunalen Behörden einerseits und den Fahrenden andererseits sind deshalb aus einer gesamtschweizerischen Sicht nicht leicht zu analysieren. Es hätte jedenfalls den Rahmen der vorliegenden Studie gesprengt, die tatsächliche Situation fundiert zu analysieren. Der Bericht verwendet in erster Linie den Begriff der "Fahrenden", wenn es um die Lebensweise der betreffenden Bevölkerungsgruppe geht. Er bezieht sich jedoch auch auf die jenische Sprache und Kultur, wenn es um die kulturelle Abgrenzung der Gruppe geht.

2 DAS IAO-ÜBEREINKOMMEN NR. 169 UND SEIN KONTROLLSYSTEM

2.1 Kurze Hinweise zur Geschichte des Übereinkommens

Seit den ersten Tagen ihrer Existenz befasste sich die IAO mit der Situation indigener Völker und Stammesvölker, im Besonderen unter dem Stichwort der Zwangsarbeit von

¹⁰ Vgl. zur Situation und Geschichte der Zigeuner in der Schweiz und Europa etwa Tangram, Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, Nr. 3, September 1997. Informationen zur Vervollständigung des Ersten Berichts der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, August 2002, (**zitiert: Informationen Bericht Rahmenübereinkommen Minderheitenschutz**) Ziff. 24 ff. Weitere Hinweise zur vielschichtigen und weitgehend unerforschten europäischen Geschichte und Kultur der verschiedenen Zigeunergruppen finden sich unter www.jenisch.ch mit vielen Verweisen auf weitere Publikationen.

¹¹ Im Jahre 2000 beauftragte der Bundesrat den Schweizerischen Nationalfonds mit der Durchführung des nationalen Forschungsprogramms 51 zum Thema "Integration und Ausschluss"; ein Teil dieses Programms soll die Jenischen, die Sinti und die Roma betreffen. Erste Resultate werden für 2006 erwartet. Siehe Ziff. 5.10.2.

"Eingeborenenvölkern" in den damaligen Kolonien.¹² Ebenso beschäftigte sich die IAO immer wieder mit dem Schutz indigener und tribaler Völker, die vielerorts aus ihren traditionellen Lebensräumen vertrieben und zur Migration gezwungen wurden und dem Risiko wirtschaftlicher Ausbeutung als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in besonderer Weise ausgesetzt waren. 1957 verabschiedete die IAO das Übereinkommen Nr. 107 über indigene und tribale Bevölkerungsgruppen, welches die Lage der indigenen und tribalen Gruppen hinsichtlich ihres Zugangs zu Land, Arbeitsbedingungen, Gesundheit und Erziehung verbessern sollte. 27 Staaten ratifizierten dieses Übereinkommen, nicht aber die Schweiz. Das Übereinkommen Nr. 107 ging von der Vorstellung aus, dass eine bessere Integration der indigenen und tribalen Gruppen in die modernen Strukturen ihre einzig mögliche Zukunft ist. Das wachsende Selbstbewusstsein verschiedener indigener und tribaler Gruppen und ihr zunehmendes Engagement in internationalen menschenrechtlichen Gremien stellte diese Annahme grundsätzlich in Frage und kritisierte auch den paternalistischen Ansatz des Übereinkommens. In der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre revidierten die zuständigen IAO-Gremien das Übereinkommen und verabschiedeten 1989 eine neue Version als Ü 169. Sie geht von der Achtung der Besonderheiten indigener und tribaler Gruppen aus, die in dieser neuen Perspektive ihre eigene Identität, ihre Strukturen, ihre Traditionen als Teil einer multikulturellen nationalen Gesellschaft behalten sollen. Ihre Lebensweise ist schützenswert.¹³ Das Ü 169 ist bis heute von 17 Vertragsstaaten ratifiziert worden, darunter nur drei europäische Länder (Dänemark, Niederlande, Norwegen).¹⁴

2.2 Der materielle Inhalt des Übereinkommens im Überblick

Die Bestimmungen des Übereinkommens befassen sich unter dem Titel "Allgemeine Grundsätze" mit dem persönlichen Geltungsbereich und den grundlegenden Verpflichtungen der Vertragsstaaten, die Rechte der indigenen und tribalen Völker zu schützen und die Achtung ihrer Unversehrtheit zu gewährleisten. Eingeborene und in Stämmen lebende Völker müssen in den "vollen Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne Behinderung oder Diskriminierung kommen" (Art. 3). Gegebenenfalls sollen "besondere Massnahmen zum Schutz der Einzelpersonen, der Einrichtungen, des Eigentums, der Arbeit, der Kultur und der Umwelt der betreffenden Völker" ergriffen werden (Art. 4). Bei der Umsetzung des Übereinkommens sollen die "sozialen, kulturellen, religiösen und geistigen Werte und Gepflogenheiten dieser Völker" anerkannt und geschützt werden. Der "Natur der Probleme, denen sie sich als Gruppen und als Einzelpersonen gegenübergestellt sehen", ist gebührend Rechnung zu tragen (Art. 5). Zudem sollen die Regierungen die betreffenden Völker durch geeignete Verfahren konsultieren, wenn es um die Umsetzung des Übereinkommens geht, sowie ihre politische Partizipation ermöglichen und fördern (Art. 6). Die betreffenden Völker sollen zudem die Prioritäten des Entwicklungsprozesses, soweit er sich auf ihr Leben, ihre Überzeugungen, ihr geistiges Wohl, ihre Landnutzung auswirkt, selbst bestimmen (Art. 7). Das Rechtssystem, im Besonderen Strafrecht und Strafprozess, soll auf ihre Bräuche und das Gewohnheitsrecht dieser Völker Rücksicht nehmen (Art. 8-10). Schließlich sollen die betreffenden Völker gegen den Missbrauch ihrer Rechte geschützt werden und sie sollen

¹² Vgl. etwa das Übereinkommen Nr. 29 zur Zwangsarbeit (1930), Übereinkommen Nr. 46, 50, 64, 65, 86, 104 betreffend indigener Arbeiter.

¹³ Manuela Tomei/Lee Swepston (ILO), *Guide to ILO Convention No. 169 Convention N° 169: its nature and fundamental principles* (zitiert: **ILO Guide**), 1996; Lee Swepston, *A new step in the international law on indigenous and tribal peoples: ILO Convention N° 169 of 1989* (zitiert: **Swepston**), Oklahoma City University Law Review 15 (1990), p. 677 ff.

¹⁴ Argentinien, Bolivien, Kolumbien, Costa Rica, Dänemark, Dominikanische Republik, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, Mexiko, Niederlande, Norwegen, Paraguay, Peru, Venezuela, Brasilien.

gerichtliche Beschwerdemöglichkeiten haben (Art. 12). Im Weiteren präzisiert das Übereinkommen die Verpflichtungen der Vertragsstaaten für verschiedene Lebensbereiche wie Grund und Boden (Teil II, Art. 13 – 19), Anwerbung und Beschäftigungsbedingungen (Teil III, Art. 20), Berufsbildung, Handwerk und ländliche Gewerbe (Teil IV, Art. 21-23), Soziale Sicherheit und Gesundheitswesen (Teil V, Art. 24-25), Bildungswesen und Kommunikationsmittel (Teil VI, Art. 26-31), Grenzüberschreitende Kontakte und Zusammenarbeit (Teil VII, Art. 32), Verwaltung (Teil VIII, Art. 33). Unter den "Verfahrensbestimmungen" findet sich im Besondern Art. 34, der den Staaten zuerkennt, je nach den besonderen Verhältnissen des Landes Art und Umfang der zu treffenden Maßnahmen flexibel zu gestalten.

Wie auch die einleitenden Präambeln des Übereinkommens mit ihren expliziten Verweisen auf die menschenrechtlichen Standards deutlich machen, stellt das Ü 169 menschenrechtliche Aspekte in den Vordergrund. Es befasst sich kaum mit der technischen Präzisierung arbeits- und sozialrechtlicher Standards, die den Gegenstand zahlreicher IAO-Übereinkommen bildet. Daher gehört das Übereinkommen nicht zu den fundamentalen Arbeitsnormen der IAO; entsprechend braucht es nicht von allen Mitgliedstaaten der IAO ratifiziert zu werden, wie es die Erklärung über die grundlegenden Rechte und Prinzipien bei der Arbeit von 1988 für die acht Kernübereinkommen fordert¹⁵. Jedoch ist es Teil einer langjährigen menschenrechtlichen Debatte über den Schutz indigener und tribaler Völker vor Diskriminierung und Assimilierung. Es reflektiert den menschenrechtlichen Grundkonsens, der unter dem Stichwort des Schutzes menschlicher Würde einzelnen Bevölkerungsgruppen (Minderheiten) innerhalb von grösseren nationalen Verbänden einen Anspruch auf eine eigene kulturelle Identität und Lebensweise zuerkennt. Dieser Grundkonsens ist etwa in den menschenrechtlichen Diskriminierungsverboten, im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, in Art. 2 Abs. 2 des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen (UNO Pakt I), in Art. 27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen (UNO Pakt II), in Art. 14 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie im Europäischen Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten verankert worden. All diese Instrumente sind für die Schweiz geltendes Recht.¹⁶

2.3 Das IAO-Kontrollsystem und seine Bedeutung für die Umsetzung des Übereinkommens Nr. 169

Die Kontrollmechanismen der IAO können sich zu Fragen der Auslegung äussern und sich mit der Frage befassen, ob die Vertragsstaaten ihren Verpflichtungen nachgekommen sind oder nicht. Das zentrale Kontrollinstrument ist – wie für die UNO-Übereinkommen und das Rahmenübereinkommen des Europarates – das *Staatenberichtsverfahren* (Art. 22 IAO-Verfassung). Das Ü 169 gehört zu jenen Übereinkommen, über welche die Vertragsstaaten heute in fünfjährigen Intervallen (oder gemäss besonderer Aufforderung) nach den Formvorgaben des Verwaltungsrates berichten müssen. Die Vorgaben verlangen Antworten auf konkrete Fragen zur rechtlichen und praktischen Umsetzung des Übereinkommens. Die Staatenberichte müssen zudem den nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen

¹⁵ Nach der Verabschiedung der Erklärung der IAO über die grundlegenden Rechte und Prinzipien bei der Arbeit am 18. Juni 1988, wurden acht Übereinkommen als grundlegend für die Rechte der Arbeitnehmer erklärt. Sie müssen von sämtlichen Mitgliedstaaten der Organisation durchgeführt und ratifiziert werden. Sie betreffen die Gewerkschaftsfreiheit (Nr. 87, Nr. 98), Beseitigung der Zwangsarbeit (Nr. 29, Nr. 105), Gleichberechtigung (Nr. 111, Nr. 100) und Beseitigung der Kinderarbeit (Nr. 138, Nr. 182).

¹⁶ Zum Vergleich dieser Instrumente mit dem Ü 169 vgl. unten, Kapitel 5.

zur Kenntnis gebracht werden und werden auch regelmässig von ihnen kommentiert. Auf der Grundlage des IAO-Übereinkommens Nr. 144 ist in der Schweiz eine dreigliedrige eidgenössische Kommission für Angelegenheiten der IAO geschaffen worden, die sich unter anderem auch mit den Staatenberichten befasst¹⁷.

Ein Staat, der ein Übereinkommen der IAO nicht ratifiziert, hat zudem in geeigneten Zeitabschnitten dem Generaldirektor des IAA über den Stand der nationalen Gesetzgebung und Praxis im vom Übereinkommen betroffenen Bereich sowie über die Hindernisse, welche die Ratifizierung dieses Übereinkommens verhindern oder verzögern, Bericht zu erstatten (Art. 19 Abs. 5 Bst. e IAO-Verfassung). Die Schweiz hat das Ü 169 nicht ratifiziert und unterliegt daher diesem Verfahren.¹⁸

Im Weiteren sieht Art. 24 IAO-Verfassung vor, dass Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen dem Verwaltungsrat *Mitteilungen* vorlegen können, die einem der Vertragsstaaten die Verletzung seiner Verpflichtungen vorwerfen. Dieses Mittel ist beispielsweise im Rahmen des vorliegenden Übereinkommens kürzlich von einer grönländischen Arbeiterorganisation gegenüber Dänemark ergriffen worden.¹⁹ Der kritisierte Vertragsstaat erhält Gelegenheit, sich zu den Vorwürfen zu äussern und der Verwaltungsrat kann die Vorwürfe publizieren, wenn sie der Vertragsstaat nicht oder nicht genügend substantiiert beantwortet hat. Schliesslich gibt es noch die Möglichkeit der Staatenbeschwerde und der Delegiertenbeschwerde (Art. 26 IAO-Verfassung), die vergleichsweise selten (für das vorliegende Übereinkommen noch nie) ergriffen worden ist.

Im Rahmen der IAO sind, im Gegensatz zu den anderen Instrumenten und den Kontrollenmechanismen der UNO und des Europarates, Mitteilungen und Beschwerden von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen zulässig. Festzuhalten bleibt, dass Interessenorganisationen der indigenen Völker oder Stammesvölker nicht beschwerdelegitimiert sind.²⁰ Im Falle einer Ratifizierung des Ü 169 würde das Kontrollsystem der IAO aber zweifellos den Interessenvertreterinnen und -Vertretern zusätzliche Gelegenheiten bieten, die Situation der Fahrenden in der internationalen und nationalen Öffentlichkeit zu thematisieren.

Bis heute haben sich die Kontrollausschüsse soweit ersichtlich mit Bezug auf das Ü 169 nicht mit dem Thema der Fahrenden befasst. Die bisherige zugängliche Praxis, die indigene Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika sowie in den beiden europäischen Staaten Norwegen und Dänemark betraf, lässt sich für unsere Fragestellung grundsätzlich nur beschränkt nutzen,

¹⁷ Bericht und Botschaft zu den 1997, 1998 und 1999 von der Internationalen Arbeitskonferenz anlässlich seiner 85., 86. und 87. Tagung verabschiedeten Instrumente sowie zum Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen zur Förderung der Durchführung internationaler Arbeitsnormen 1976, BBl 2000 I 330.

¹⁸ Zur Ratifizierungspraxis der Schweiz siehe Kapitel 3.2.

¹⁹ Bericht des für die Überprüfung der vom Nationalen Gewerkschaftsverband Grönlands (Sulinermik Inuussutissarsiuqartut Kattuffiat SIK) in Anwendung von Artikel 24 der IAO-Verfassung eingereichten Klage wegen angeblicher Nichteinhaltung des Übereinkommens (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, zuständigen Ausschusses, GB.277/18/3 ; GB.280/18/5, (zitiert : **Bericht Ausschuss Gewerkschaften Grönland/Dänemark**). Weitere Mitteilungsverfahren betrafen nach Information von ILOLEX Mexiko, Kolumbien, Ecuador, Bolivien, Peru.

²⁰ *ILO Guide*, Convention No.169 and its application: monitoring and supervisory procedures: "This means that indigenous or tribal individuals or organizations, unless they are indigenous worker's or employers' associations, have to channel comments or more formal complaints and representations through trade unions or employers' bodies."

da sie grundlegend andere länderspezifische Bedingungen und andere Bevölkerungsgruppen betrifft. Der oben erwähnte Fall Dänemarks ist jedoch insofern relevant, als er es erlauben dürfte, mögliche Grenzen des Anwendungsbereichs von Ü 169 zu erkennen; er wird weiter unten näher betrachtet.

3 DIE ART DER VERPFLICHTUNGEN AUS DEM ÜBEREINKOMMEN IM LICHT DER RATIFIZIERUNGSPRAXIS DES BUNDESRATES

3.1 Der programmatische Charakter des Übereinkommens und grosse Handlungsspielräume bei der Umsetzung

Art. 34 des Übereinkommens bestimmt, dass Art und Umfang der zur Durchführung dieses Übereinkommens zu treffenden Massnahmen flexibel zu gestalten sind und auf die besonderen Verhältnisse jedes Landes Rücksicht zu nehmen ist. Dies soll den grossen Unterschieden in den Situationen der indigenen und in Stämmen lebenden Völker Rechnung tragen.

"Die Situationen dieser Völker sind einander ähnlich genug, um die Verkündung bestimmter grundlegender Rechte zu erlauben, die für alle gelten, wo sie auch leben mögen. Diese Völker sollten das Recht besitzen, ihre Kultur zu erhalten und ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu regeln, und die Länder, in denen sie leben, sollten diese Rechte respektieren. Was die Frage anbelangt, welchen Umfang diese Bedürfnisse in jedem Land haben und wie diese Rechte in jedem spezifischen Fall zu respektieren sind, so ist es nicht Sache eines internationalen Arbeitsübereinkommens, dies umfassend zu bestimmen; ein Übereinkommen sollte vielmehr den Grundsatz der Respektierung dieser Rechte verankern und den Ländern, die es ratifizieren, vorschreiben, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um auf nationaler Ebene und nach Konsultierung der Betroffenen zu entscheiden, wie ihre Anwendung durchgesetzt werden kann."²¹

Historischer Wille der IAO war es offensichtlich, das Übereinkommen nicht als direkt anwendbar zu konzipieren, sondern es auf einen programmatischen Charakter zu beschränken²². Der angestrebte breite Anwendungsbereich des Übereinkommens, das für indigene und in Stämmen lebende Völker in verschiedensten Lebensumständen und mit unterschiedlichen Bedürfnissen gelten sollte, schlug sich in relativ offenen und unspezifischen Formulierungen der substantiellen Bestimmungen nieder. Viele Bestimmungen sind beispielsweise auf Fahrende in der Schweiz gar nicht anwendbar oder wenig relevant, wie die folgende Darstellung zeigen wird.

Die Schweiz gehört zu den Staaten monistischer Tradition; dies bedeutet, dass ein vom Bundesrat ratifizierter internationaler Vertrag unmittelbar mit seinem Inkrafttreten zu einem integrierenden Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung wird, ohne dass er vorgängig durch ein entsprechendes Gesetz in die innerstaatliche Rechtsordnung transponiert werden muss. Dies bedeutet nicht zwingend, dass die in ihm verankerten Bestimmungen in der Schweiz direkt justiziabel sind und man sich rechtsgültig auf sie berufen kann. So ist es möglich, das ein internationales Abkommen Bestimmungen programmatischer Natur enthält,

²¹ Stellungnahme IAA zur Teilrevision von IAO 107, Bericht des Sachverständigentreffens, GB 234/5/4, zitiert im Memorandum IAA, Ziff. 11.

²² Vgl. dazu etwa auch Swepston, S. 689.

die lediglich den allgemeinen Rahmen des behandelten Themas abstecken oder sich darauf beschränken, Ziele zu definieren, während sie gleichzeitig den Vertragsstaaten einen breiten Spielraum zur Bestimmung der zu ihrer Verwirklichung einzusetzenden Mittel lassen. Solche Regeln sind nicht direkt anwendbar, implizieren aber, dass zu ihrer Umsetzung Rechtsnormen auf innerstaatlicher Ebene festgesetzt werden. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des eidgenössischen Versicherungsgerichts, kann sich ein Bürger direkt auf in einem für die Schweiz in Kraft getretenen internationalen Übereinkommen enthaltene Bestimmungen berufen, wenn sie im Gesamtzusammenhang sowie im Licht von Gegenstand und Zweck des Vertrages betrachtet, unbedingt und eindeutig genug formuliert sind, damit sie eine direkte Wirkung erzeugen und in einem konkreten Fall angewendet werden bzw. die Grundlage für eine Entscheidung darstellen können. Dies setzt voraus, dass die betreffenden Regeln ausreichend präzise und klar sind, um die direkte Grundlage eines konkreten Entscheids zu bilden. Eine solche Präzision fehlt Bestimmungen rein programmatischen Charakters, wie auch jenen, die sich darauf beschränken, die Regelung eines Bereichs zu skizzieren oder einen beträchtlichen Ermessensspielraum lassen; derartige Normen richten sich in erster Linie an den Gesetzgeber, und nicht an den Richter oder an die Verwaltung²³. Um einen solchen Fall handelt es sich beim Ü 169, das programmatischer Natur ist, und zwar insofern, als die Formulierungen vieler seiner Bestimmungen allgemein gehalten sind und die Staaten bei seiner Umsetzung über einen grossen Handlungsspielraum verfügen. Im Falle seiner Ratifizierung wäre es an den Schweizer Gerichten, zu bestimmen, ob die Bestimmungen dieses Übereinkommens ausreichend präzise sind, um direkt justiziabel zu sein, oder ob es Sache des Gesetzgebers ist, die zu seiner Durchführung erforderlichen Massnahmen zu treffen. Die IAO anerkennt, dass die Anwendung des Ü 169 eine komplexe Angelegenheit ist, und weitreichende Auswirkungen sogar auf die Verfassungsordnung der Staaten haben kann, die es ratifizieren; sie erinnert daran, dass eine Ratifizierung auch dazu führen kann, dass auf innerstaatlicher Ebene neue Normen verfügt oder bestehende Normen angepasst werden müssen, um im Einklang mit den Bestimmungen des Übereinkommens eine neue Beziehung zwischen Regierungen, nationalen Gemeinschaften und eingeborenen Völkern zu schaffen.²⁴

3.2 Das Verfahren zur Ratifizierung von IAO-Übereinkommen und die Ratifizierungspraxis des Bundesrates

Die IAO-Verfassung verpflichtet die Mitgliedsstaaten, neue Übereinkommen innert Jahresfrist der für die Ratifizierung zuständigen Behörde (in der Schweiz dem Parlament) vorzulegen. Wenn der Bundesrat der Ansicht ist, ein Übereinkommen sollte ratifiziert werden, legt er dem Parlament eine entsprechende Botschaft vor. Ist er nicht dieser Ansicht, verfasst er einen entsprechenden Bericht ans Parlament, wie dies im Falle des Ü 169 zutraf. Ist das Parlament mit der ablehnenden Haltung einverstanden (wie im Fall des Ü 169), ist der Vertragsstaat zu nichts weiter verpflichtet, als dem Generaldirektor über die rechtliche und tatsächliche Lage in den vom Übereinkommen angesprochenen Bereichen sowie über die Hindernisse hinsichtlich einer Ratifizierung zu berichten, wenn dieser es für angemessen erachtet.

²³ BGE 112 Ib 184, BGE 119 V 171, 177/178; BGE 120 Ia 11; siehe auch Botschaft vom 29. Juni 1994 über den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen von 1989 über die Kinderrechte, BBl 1994 V 1, spez. Ziff. 31.

²⁴ Administration of Justice, Economic, Social and Cultural Rights, Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous Peoples and Minorities, Memorandum submitted by the International Labour Office to the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, 53rd session, E/CN.4/Sub.2/2001/24, § 73, 17 July 2001.

3.2.1 Ratifizierungspraxis des Bundesrates

Der Bundesrat schlägt grundsätzlich eine Ratifizierung internationaler Übereinkommen nur dann vor, wenn er der Ansicht ist, dass das schweizerische Recht den Anforderungen des betreffenden Übereinkommens genügt²⁵. Seine allgemeine Praxis zur Ratifizierung von internationalen Übereinkommen umschrieb der Bundesrat etwa in seinem neuesten Bericht über die Konventionen des Europarates. Mit Verweis auf die im Geschäftsbericht des Bundesrates von 1988 beschriebene Praxis betonte er:

" ...Eine Ratifikation kann ... nur dann angezeigt sein, wenn die Schweiz die vertraglich vereinbarten Verpflichtungen tatsächlich einzuhalten vermag, da zu den Grundsätzen des schweizerischen Rechtsstaates die strikte Beachtung völkerrechtlicher Regeln gehört. Für die Ratifikationspraxis des Bundesrates haben diese Grundsätze zur Folge, dass zwischen einem Übereinkommen und der innerstaatlichen Rechtsordnung keine erheblichen Unterschiede bestehen dürfen, für welche nicht ein Vorbehalt angebracht werden könnte. Hingegen brauchen kleinere Differenzen einer Ratifikation nicht notwendigerweise entgegenzustehen. Selbst mit dem Landesrecht nicht ganz deckungsgleiche Vereinbarungen werden dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet, wenn Abklärungen ergeben, dass die noch vorhandenen Lücken durch unmittelbar anwendbare Bestimmungen des internationalen Vertrages oder, falls das Übereinkommen nicht unmittelbar anwendbar ist, durch gesetzgeberische Maßnahmen innert nützlicher Frist geschlossen werden können. Es ist ausserdem zu unterstreichen, dass die Stellungnahme der Kantone für die Übereinkommen, deren Gegenstand im Wesentlichen im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegt, gebührend berücksichtigt werden muss²⁶. "

3.2.2 Die Kernübereinkommen der IAO: ein Sonderfall

Der Bundesrat ist von dieser Ratifizierungspraxis im Falle der acht IAO-Kernübereinkommen²⁷ ("core labour standards") abgewichen. Es ist von ganz besonderer Bedeutung, dass diese fundamentalen Übereinkommen angenommen werden, da in ihnen die grundlegenden Rechte und Prinzipien bei der Arbeit verankert sind. Im Hinblick auf die fundamentalen Übereinkommen der IAO gilt eine "angepasste" Praxis: Solche Übereinkommen gelten als "integraler Bestandteil der sozialen Dimension der Globalisierung und alle Staaten sollten sie als Akt der internationalen Solidarität ratifizieren". In der Schweiz hat dies sich auf das Ratifizierungsverfahren ausgewirkt. So schlugen die Botschaften zu den Übereinkommen Nr. 138, Nr. 98 und Nr. 182 vor, dass diese auf dem Wege der Annahme der erforderlichen gesetzlichen Anpassungen indirekt ratifiziert werden²⁸. Die eigentliche Ratifizierung wird "suspendiert", bis die Referendumsfrist abgelaufen ist.

²⁵ Vgl. dazu etwa grundlegend BBl 1969 I 713, 721, Ziff. 4; BBl 1974 II 1633, 1654, Ziff. 33; BBl 1986 II 911, 921, Ziff. 24.

²⁶ Siebter Bericht des Bundesrates über die Schweiz und die Konventionen des Europarates, vom 19. Januar 2000, BBl 2000 I 1141, 1144; siehe auch den Achten Bericht über die Schweiz und die Konventionen des Europarates vom 26. Mai 2004, BBl 2004 3809, 3817, der einen analogen Hinweis zur bewährten Ratifikationspraxis der Schweiz enthält.

²⁷ Siehe Fussnote 14 für die Liste der Kernübereinkommen.

²⁸ Vgl. dazu etwa Bericht und Botschaft über die von der internationalen Arbeitskonferenz anlässlich ihrer 85., 86. und 87. Tagung 1997, 1998 und 1999 genehmigten Instrumente und zum Übereinkommen Nr. 144 über dreigliedrige Beratungen zur Förderung der Durchführung internationaler Arbeitsnormen, 1976, BBl 2000 I

Für die IAO, und damit nicht zuletzt für die Schweiz, die an die Beschlüsse dieser Organisation gebunden ist, gehört das Ü 169 nicht zu den Kernübereinkommen. Die Grundvoraussetzung für eine Ratifizierung aus Gründen der Solidarität innerhalb der IAO ist damit nicht gegeben.

3.2.3 *Das Übereinkommen Nr. 169*

Als nicht fundamentales Übereinkommen der IAO unterliegt das Ü 169 der 1969 lancierten, 1974 und 1986 neu bestätigten und auch seither immer wieder befolgten Ratifizierungspolitik des Bundesrates. Es kann jedoch vom Parlament auf Vorschlag des Bundesrates ratifiziert werden, sofern es Schweizer Recht und Praxis entspricht.

Anders als es bei den meisten anderen internationalen Instrumenten der Fall ist, können die Staaten bei der Ratifizierung der IAO-Übereinkommen weder Vorbehalte noch andere auslegende Klauseln anbringen, es sei denn, diese seien ausdrücklich im Übereinkommen selbst enthalten (was beim Ü 169 nicht zutrifft); dies verstärkt noch die Bedeutung, die der Einhaltung der in den IAO-Übereinkommen enthaltenen Verpflichtungen in der innerstaatlichen Rechtsordnung zum Zeitpunkt der Ratifizierung zukommt. So hat Dänemark beispielsweise bei der Ratifizierung des Ü 169 angegeben, dass "in Dänemark nur ein eingeborenes Volk im Sinne des Ü 169 lebe, nämlich die Inuit, die Ureinwohner Grönlands". Der Verwaltungsrat der IAO, der im März 2001 eine Klage gegen Dänemark zu behandeln hatte, in der namentlich diese Frage aufgeworfen wurde, hat, wie auch das mit der Untersuchung dieser Klage beauftragte Kontrollorgan, die Auffassung vertreten, dass "die mit der Ratifizierung eingereichte Erklärung den Standpunkt der Regierung zum Zeitpunkt widerspiegelt, in dem diese das Übereinkommen ratifiziert hat. Er ruft in Erinnerung, dass die Ratifizierung der Übereinkommen der IAO von keinem Vorbehalt begleitet werden kann und dass die Erklärung der Regierung keinen rechtlich bindenden Charakter besitzt"²⁹.

Besitzt ein Instrument programmatischen Charakter, wie dies beim Ü 169 der Fall ist, so geht der Bundesrat davon aus, dass seine Ratifizierung die Verpflichtung mit sich bringt, sämtliche zur Erreichung der in ihm festgelegten Ziele notwendigen Massnahmen zu ergreifen. Eine Ratifizierung muss damit auf einem klaren politischen Willen zur rückhaltlosen Verfolgung der Zielsetzungen des Übereinkommens beruhen. In ihren jeweiligen Kompetenzbereichen sind die Kantone und Gemeinden davon ebenfalls betroffen.

Es wird im Folgenden um die Frage der Erheblichkeit rechtlicher Unterschiede zwischen den Verpflichtungen des Ü 169 und der Situation in der Schweiz im Vordergrund stehen. Welche rechtlichen Anpassungen braucht es in der Schweiz vorgängig, um eine Ratifizierung des Instrumentes auf der Grundlage der bundesrätlichen Praxis ins Auge zu fassen? Angesichts der oft nur unbestimmten, auslegungsbedürftigen Formulierungen des Übereinkommens ist diese Frage aus rechtlicher Sicht schwierig zu beantworten. Die Auslegung von internationalen Bestimmungen, auch wenn sie sich akzeptierter rechtlicher Methoden bedient, ist nie wertungsfrei, insbesondere wenn es wie in unserem Fall kaum relevante Auslegungspraxis von dazu autorisierten internationalen Gremien gibt.

Im folgenden Kapitel wird es darum gehen, aus den substantiellen Bestimmungen des Übereinkommens den verpflichtenden Gehalt herauszudestillieren und auszuloten, welche

330. Dies war kürzlich der Fall bei den Übereinkommen Nr. 98 über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen und Nr. 138 über das Mindestalter, BBl 1999 I 513.

²⁹ Bericht Ausschuss Gewerkschaften Grönland/Dänemark, Abs. 27.

rechtlichen Anpassungen bezüglich einer Ratifizierung vorgängig notwendig und welche politischen und finanziellen Konsequenzen daraus zu ziehen sein werden.

4 DER PERSÖNLICHE GELTUNGSBEREICH DES ÜBEREINKOMMENS: DIE FRAGE DER ANWENDBARKEIT AUF DIE SCHWEIZER FAHRENDEN

4.1 Warum diese Frage

Die Kontrollorgane der IAO haben sich bis heute zur Frage der Anwendbarkeit des Ü 169 auf die Fahrenden nicht ausgesprochen. Die Bundesverwaltung (SECO) hat das IAA um Klärung dieser Frage ersucht; diese wurde ihm in Form eines Memorandums des IAA vom 18. Februar 2001 geliefert³⁰. Die Schlussfolgerung des Memorandums lautet, dass "*keine Bestimmung des Übereinkommens es erlauben würde, die Fahrenden aus seinem Geltungsbereich auszuschliessen, sofern sie den in Absatz 1a) von Artikel 1 des Übereinkommens festgelegten objektiven Kriterien genügen und das grundlegende Kriterium des Gefühls der Stammeszugehörigkeit erfüllen*". Die Frage der Anwendbarkeit ist erwähnt, weil das Memorandum keine abschliessende Antwort zu enthalten scheint³¹ und weil andere europäische Staaten die Ansicht äussern, dass das Übereinkommen auf die Fahrenden in ihrem Land nicht anwendbar sei³².

4.2 Objektive und subjektive Kriterien der Anwendbarkeit

Das Ü 169 verbietet es den Staaten, die es ratifizieren, ein oder mehrere eingeborene oder in Stämmen lebende Völker von seinem Geltungsbereich auszunehmen; im Gegenteil verfährt es durch Einschluss aller Völker, die die Kriterien nach Artikel 1 erfüllen. Eine Erklärung, mit der ein oder mehrere Völker, die den Kriterien von Artikel 1 genügen, a priori ausgeschlossen würden, würde einem Vorbehalt gleichkommen, der gemäss der allgemeinen Praxis der IAO nicht zulässig wäre; jede Ausschlussklausel würde die Registrierung der Ratifikationsurkunde, die eine solche beinhaltete, verunmöglichen. Die Erklärung Dänemarks, mit der die Inuit vom Geltungsbereich des Übereinkommens ausgeschlossen werden sollten, wurde von den Kontrollorganen der IAO als nicht rechtlich bindend erklärt³³.

Bei der Ausarbeitung des Ü 169, "*It was finally agreed that the only correct term was "peoples", because this term recognizes the existence of organized societies with an identity of their own rather than mere groupings sharing some racial or cultural characteristics.*"³⁴ In diesem Punkt unterscheidet sich das Ü 169, das einen gewissen Grad an Organisation innerhalb einer Gruppe voraussetzt, um auf diese anwendbar zu sein, von anderen

³⁰ Memorandum IAA, Abs. 13.

³¹ So präzisiert das Memorandum IAA, Abs 2: "Unter dem gewöhnlichen Vorbehalt, dass die Verfassung der IAO dieser keinerlei Sonderkompetenz zur Auslegung der Übereinkommen einräumt, muss sich das Amt darauf beschränken, den Regierungen auf ein entsprechendes Ersuchen Angaben zu liefern, die es erlauben, die Tragweite, die spezifischen Bestimmungen des Übereinkommens zukommt, einzuschätzen, wobei gegebenenfalls die Elemente zu berücksichtigen sind, die aus den vorbereitenden Arbeiten und den Kommentaren der Kontrollorgane der IAO hervorgehen".

³² Norwegen hingegen anerkennt, dass das Ü 169 auf die Samen anwendbar ist.

³³ Memorandum IAA, Abs. 12; dieser ruft unter Fussnote 1 Erinnerung, dass "dem Vorschlag der schwedischen Regierung, eine Ermessensklausel einzufügen, welche den Ausschluss bestimmter Bestimmungen des Übereinkommens erlauben würde, nicht stattgegeben wurde". Siehe Bericht Ausschuss Gewerkschaften Grönland/Dänemark, unter Ziff. 3.2.3.

³⁴ *ILO Guide*, General Policy.

Instrumenten zum Schutze von Minderheiten, die sich allein auf kulturelle Kriterien berufen. Der verwendete Ausdruck, "Völker", kann jedoch in keiner Weise dahingehend ausgelegt werden, dass er Implikationen irgendwelcher Art für die Rechte haben könnte, die auf Grund des internationalen Rechts mit diesem Begriff verbunden sein können (Art. 1 Abs. 3, Ü 169).

Gemäss Art. 1 gilt das Übereinkommen für in Stämmen lebende Völker (Abs. 1 lit. a) und eingeborene Völker (Abs. 1 lit. b). Die Kriterien von eingeborenen Völkern, die von präkolonialen Bevölkerungsgruppen abstammen, erfüllen die Fahrenden in der Schweiz zweifellos nicht. Es bleibt die Frage, ob sie zu den "in Stämmen lebenden Völkern" gehören. Das Übereinkommen erwähnt diesbezüglich objektive und subjektive Kriterien:

Abs. 1 lit. a umschreibt die in Stämmen lebenden Völker objektiv mit:

- Völker, deren soziale, kulturelle und wirtschaftliche Verhältnisse sich von anderen Teilen der nationalen Gemeinschaft unterscheiden, und (kumulativ)
- Völker, deren Stellung ganz oder teilweise durch eigene Bräuche oder Überlieferungen oder durch Sonderrecht geregelt ist.

Abs. 2 stellt für die Anwendbarkeit des Übereinkommens das subjektive Kriterium des "Gefühls der Stammeszugehörigkeit" in den Vordergrund. Allerdings ist es nicht das einzige ausschlaggebende Kriterium, sondern es soll ernsthaft geprüft werden, wenn es um die Bestimmung der Anwendbarkeit geht. Objektive und subjektive Kriterien müssen dabei beide, d.h. kumulativ, erfüllt sein³⁵.

Nomadisch lebende Völker werden von dieser Umschreibung grundsätzlich ebenfalls erfasst. Art. 14 des Ü 169 spricht denn auch explizit die besonderen Bedürfnisse der Landnutzung von "Nomadenvölkern und Wanderfeldbauern" an. Die Geschichte des Übereinkommens, welche in den Massnahmen gegen die wirtschaftliche Ausbeutung von indigenen, in vorindustriellen Strukturen lebenden Völkern vor allem in "modernen" Kolonialstaaten wurzelt, legt jedoch nahe, dass die Redaktorinnen und Redaktoren hier nicht die Lebensweise europäischer Fahrenden vor Augen hatten³⁶. Dies ist insbesondere für die Auslegung der Bestimmungen von Bedeutung: Sollen die Formulierungen für die Situation der Fahrenden überhaupt Sinn machen, dürfte viel Auslegungsarbeit notwendig sein.

4.3 Die Stellungnahme des Internationalen Arbeitsamtes (IAA) zur Frage der Anwendbarkeit auf die Schweizer Fahrenden

Das Memorandum des IAA hält zuerst allgemein fest, dass es für die Auslegung der IAO-Übereinkommen nicht zuständig sei. Es beschränke sich darauf, anfragenden Regierungen Hinweise auf die "*travaux préparatoires*" und die Praxis der Kontrollorgane zu liefern, die ihnen eine bessere Einschätzung der Tragweite einzelner Bestimmungen ermöglichen könnten. In erster Linie sei es Sache der Regierungen zu beurteilen, ob ihre Gesetzgebung und Praxis den Anforderungen eines Übereinkommens genüge. Im Falle einer Ratifizierung stehe dies unter dem Vorbehalt der im IAO-System vorgesehenen internationalen Kontrollverfahren.³⁷ Das Memorandum stellt zum Ü 169 fest:

"Die Frage, ob ein spezifisches Volk, im vorliegenden Fall die "Fahrenden", die in Artikel 1 des Ü 169 festgelegten Kriterien erfüllt und sich folglich der

³⁵ ILO Guide, General Policy.

³⁶ Für die historischen Argumente vgl. im nächsten Kapitel dargestellten Zitate im Memorandum IAA.

³⁷ Memorandum IAA, Abs. 2.

Geltungsbereich seiner Bestimmungen auf sie erstreckt, ist eine Sachfrage, die im Ermessensbereich des Staates liegt, der das Übereinkommen ratifiziert. Im Einklang mit dem Prinzip, wonach Verträge nach Treu und Glauben anzuwenden sind, sollte ein Mitglied, das dieses Übereinkommen ratifiziert, dessen Bestimmungen auf jedes Volk anwenden, das den Kriterien unter Artikel 1 Absatz 1a) entspricht, sofern das Gefühl der Zugehörigkeit zum Stammesvolk festgestellt worden ist. Der Wortlaut dieses Artikels ist klar: "Das vorliegende Übereinkommen gilt für a) in Stämmen lebende Völker (...); b) für Völker in unabhängigen Ländern, die als Eingeborene gelten (...)", vorausgesetzt natürlich, dass sie die festgelegten Kriterien erfüllen. Der Wortlaut der zutreffenden Bestimmungen genügt sich selbst. Trotzdem können die nachstehend aufgeführten Angaben, die den vorbereitenden Arbeiten entnommen sind, nützliche Hinweise bieten."³⁸

Das Memorandum präzisiert weiter, dass das Gefühl der Stammeszugehörigkeit offensichtlich "Sache der Mitglieder des betreffenden Volkes" sei, während der Vertragsstaat selbst die Gruppen bestimmen müsse, für welche das Übereinkommen anwendbar sei.³⁹ Ein Staat ist jedoch nicht frei, selbst zu bestimmen, welche der Volksgruppen, die sich in seinem Staatsgebiet aufhalten, vom Ü 169 betroffen ist. Eine Erklärung Dänemarks, die in diese Richtung zielte, wurde von den Kontrollorganen der IAO als nicht rechtlich bindend erklärt.⁴⁰

Immerhin erwähnt das Memorandum, dass die Entstehungsgeschichte, insbesondere der Bericht des vorbereitenden Expertentreffens, auf eine **breite Anwendbarkeit** des Übereinkommens schliessen lässt und nomadische Völker keineswegs grundsätzlich ausgeschlossen sind. Es weist auf das Expertentreffen hin, das den Text des Ü 169 redigierte und festhielt, die Vorgängerkonvention Nr. 107 sei

"auf die nomadischen Völker der Wüste und anderer Regionen anwendbar. All diesen Gruppen sind bestimmte Eigenschaften eigen, so etwa eine isolierte Lebensweise oder eine wirtschaftliche Entwicklung, die hinter der restlichen Landesbevölkerung zurückbleibt. Dieser sehr breite Geltungsbereich sollte nicht abgeändert werden, obwohl es schwierig ist, Formulierungen zu finden, die ausreichend weit gefasst sind, um sämtliche Optionen abzudecken."⁴¹

Das Memorandum stellt auch fest, dass die als Kontrollinstanz zuständige Expertenkommission die Frage der Anwendbarkeit der Vorgängerkonvention, die IAO-Übereinkommen Nr. 107 und Nr. 169, auf bestimmte Bevölkerungsgruppen mit einigen Vertragsstaaten diskutiert hat⁴².

Damit hat das Memorandum die Frage der Anwendbarkeit des Ü 169 auf die Fahrenden in der Schweiz nicht abschliessend geklärt. Aus rechtlicher Sicht ist die Schweiz primär dafür zuständig, diese Frage zu beantworten, selbstverständlich im Falle einer Ratifikation unter

³⁸ Memorandum IAA, Abs. 8, 9.

³⁹ Memorandum IAA, Abs. 7.

⁴⁰ Bericht Ausschuss Gewerkschaften Grönland/Dänemark, Abs. 27.

⁴¹ Memorandum IAA, Abs. 10.

⁴² Memorandum IAA, Abs. 14. So betrachtet etwa Ägypten die Beduinen nicht als Stammesvolk im Sinne von IAO 107, im Gegensatz zu Syrien. Zudem hat die Expertenkommission von einer Erklärung der Regierung Angolas Kenntnis genommen, wonach keine indigenen Völker gemäss IAO 107 in Angola lebten. Siehe auch für das Ü 169, Bericht Ausschuss Gewerkschaften Grönland/Dänemark, Abs. 27.

Vorbehalt der Meinung der Kontrollinstanzen. Der Fall Dänemark zeigt jedoch, dass die Schweiz bei der Ratifizierung des Ü 169 nicht rechtlich bindend erklären könnte, dass die Fahrenden von seinem Anwendungsbereich ausgenommen seien. Nichts würde die Kontrollorgane im Falle eines Rechtsstreits daran hindern, eine solche Erklärung als nichtig zu erklären, sofern die objektiven und subjektiven Voraussetzungen des Übereinkommens als erfüllt betrachtet würden (siehe unten Kapitel 4.5).

4.4 Die Praxis ausgewählter europäischer Staaten

Im Zusammenhang mit diesem Bericht hat die Bundesverwaltung den Behörden der europäischen Vertragsstaaten: Dänemark, Norwegen, Niederlande sowie Deutschland, Österreich und Italien einige Fragen gestellt. Mit Ausnahme von Italien haben alle angefragten Staaten geantwortet. Im Besonderen interessierten die Antworten auf die Frage der Anwendbarkeit des Übereinkommens auf die Fahrenden.

Dänemark und **Norwegen** berichteten, dass im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Übereinkommens das Thema der eingeborenen Minderheiten (Inuits bzw. Samen) im Vordergrund gestanden hatte. Die Frage der Anwendbarkeit auf die in diesen Ländern lebenden Fahrenden wurde weder im Ratifizierungsverfahren noch in den Berichten an die IAO gestellt, ebenso wenig in den **Niederlanden**. Norwegen und die Niederlande bezeichnen die Fahrenden als nationale Minderheiten, jedoch nicht als indigene oder tribale Gruppen. In **Österreich** verlangten mehrere Vorstösse im Parlament die Ratifizierung des Übereinkommens zu "deklaratorischen" Zwecken – um ein internationales positives Signal zu setzen. Allerdings hat die Bundesregierung nicht vor, das Übereinkommen zu ratifizieren. Im Rahmen des Vorlageverfahrens wurde die Anwendbarkeit des Übereinkommens auf die Volksgruppe der Roma ausführlich geprüft und das Fehlen des subjektiven Kriteriums (erklärtes Gefühl der Stammeszugehörigkeit) festgestellt. In der Öffentlichkeit thematisiert wurde diese Frage jedoch kaum. Jedenfalls geht das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit davon aus, dass das Übereinkommen weder auf die Roma noch auf andere nationale Minderheiten anwendbar wäre. In **Deutschland** wurde eine Ratifizierung des Übereinkommens ebenfalls diskutiert, jedoch ausschliesslich im Zusammenhang mit den potentiellen Auswirkungen des Übereinkommens auf die Aussen-, Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik Deutschlands. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die in Deutschland lebenden Sinti und Roma nicht als Angehörige eines indigenen Volkes im Sinne des Übereinkommens anzusehen sind. Das Übereinkommen solle jene Bevölkerungsgruppen schützen, die "in einer fundamental abweichenden Rechts- und Kulturtradition ein vom Mehrheitsvolk legitimerweise abgesondertes, eigenes Dasein führen." Das Übereinkommen sei nicht anwendbar auf nationale Minderheiten wie Sinti und Roma, deren ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität sie nicht in dieser Weise fundamental aus dem Mehrheitsvolk absondere.

4.5 Gehören die Fahrenden in der Schweiz zu den "in Stämmen lebenden Völkern"?

Zwei wichtige Organisationen der Fahrenden in der Schweiz (Radgenossenschaft, *Association Action Sinti et Jenisch Suisse*) haben im Umfeld der Diskussion im Parlament zur Ratifikation des Ü 169 unmissverständlich deklariert, dass sie von der Anwendbarkeit des Übereinkommens auf die Fahrenden in der Schweiz ausgehen⁴³. Damit implizieren sie, dass

⁴³ Dahingehender offener Brief von der "Radgenossenschaft der Landstrasse" und der "Association action sinti et jenisch suisses", März 2001.

sie sich als Volk im Sinne des subjektiven Kriteriums des Übereinkommens fühlen. Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob die Fahrenden in der Schweiz, im Besonderen die Schweizer Fahrenden, objektiv die Kriterien von "in Stämmen lebenden Völkern" erfüllen.

In kultureller Hinsicht haben sie zweifellos eine gemeinsame Identität⁴⁴. Aber ob die Schweizer Fahrenden jene minimale Organisationsstruktur aufweisen, die ein "Volk" nach der Darstellung der IAO ausmachen würde, ist zumindest von aussen schwierig zu beurteilen. Viele nomadische Völker (etwa die nomadischen Viehzüchter im Sahel) behalten auch auf ihren Wanderungen einen organisatorischen Zusammenhalt über teilweise grosse Distanzen: Sie gehorchen einer spezifischen Autorität, leben primär nach eigenen Regeln, eigenen Konfliktlösungsmechanismen und grenzen sich trotz ihrer Verstreutheit von der Lebensweise und dem Normensystem der Sesshaften deutlich ab. Die Jenischen pflegen zwar zweifellos eine gemeinsame kulturelle und auch sprachliche Identität, hierarchische Strukturen gab es aber ausserhalb der Familienclans traditionellerweise offenbar nicht. Jedenfalls stellt die traditionelle Lebensweise der Schweizer Jenischen vor allem den Zusammenhalt der (Gross-) Familie, die unter einem oft autoritären Oberhaupt eine eigenständige Lebensgemeinschaft bildet, in den Vordergrund. Traditionellerweise gibt es in der Schweiz offenbar keine grossräumigeren organisatorischen Strukturen, abgesehen von einzelnen Persönlichkeiten, die kraft ihrer persönlichen Autorität Konflikte zwischen Familien schlichten können. Dies ist wohl nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die mobile Lebensweise der Fahrenden und ihre teilweise Integration in der Welt der Sesshaften solche Organisation gar nicht erforderte. Die heute bestehenden Interessenorganisationen der Fahrenden (*Radgenossenschaft, Association Action Sinti et Jenisch Suisses*) sind privatrechtliche Vereine, die nicht alle Fahrenden unter ihre Mitglieder zählen, aber der Mehrheit der Fahrenden. Die Radgenossenschaft wird als repräsentative Interessenorganisation anerkannt und hat wichtige Funktionen in der Pflege der gemeinsamen Kultur und Geschichte und vor allem für die Beziehungen zwischen den Fahrenden und den Sesshaften. Sie kann jedoch schon nur aufgrund ihrer jungen Geschichte wohl kaum als "Stammesorganisation" bezeichnet werden.

In der Anwendung des Übereinkommens auf die Fahrenden in der Schweiz ergeben sich einige grundsätzliche Probleme, die eng mit dieser Frage verknüpft sind. Der Begriff des "Volkes" stellt die kollektive Abgrenzung und die Isolation der Lebenswelten in den Vordergrund – anders als etwa die Instrumente des Diskriminierungsverbotes, die eine deutlich flexiblere Handhabung von ausgrenzenden und integrierenden Faktoren und damit einen differenzierten Schutz erlauben. Die tendenziell starre Abgrenzung der Lebenswelten entspricht jedoch dem Alltag der Fahrenden in Europa nicht. Die traditionellen Sippen von Fahrenden pflegen zwar eigene Bräuche, kulturelle Eigenheiten, eine eigene Sprache, haben sich jedoch mit Bezug auf ihre wirtschaftliche Tätigkeit nie von der Welt der sesshaften Mehrheit abgegrenzt. Ihre wirtschaftliche Lebensgrundlage ist seit jeher der alltägliche Austausch mit den Sesshaften in der Form von Kleinhandel und Dienstleistungen – nicht die Isolation, sondern letztlich die Integration in deren Normsystem.

Ebenfalls ungelöst ist die Frage, nach welchen Kriterien das "Volk" der Fahrenden sich definieren sollte. Definiert man das "Volk" der Fahrenden ethnisch/kulturell, würden dazu alle jene gehören, die von jenisch-, sinti- oder romasprachigen Familien abstammen, darunter eine grosse Mehrheit, die sich in ihrer Lebensweise, ihren Bedürfnissen und Ansprüchen heute kaum mehr von den Sesshaften unterscheidet. Hier wäre es aber definitiv unangebracht, von einem "Stammesvolk" zu sprechen. Definiert man das "Volk" der Fahrenden aufgrund der

⁴⁴ Bericht Rahmenübereinkommen Minderheitenschutz.

Lebensweise, dann würden dazu auch viele Menschen gehören, die aus sehr unterschiedlichen Gründen eine fahrende Lebensweise pflegen (etwa Marktfahrer, Zirkusleute, etc.), aber mit der kulturellen und sprachlichen Tradition und der Gruppenidentität der Schweizer Jenischen nichts zu tun haben. Noch gravierender wäre es aber, das "Volk" der Fahrenden als jensch-, sinti- oder romastämmige Fahrende zu umschreiben und damit beispielsweise die grosse Zahl der jensch-stämmigen Sesshaften auszugrenzen. Dies wäre vor dem Hintergrund der Geschichte der jahrzehntelangen Assimilierungspolitik, mit welcher der Staat Sesshaftigkeit mehr oder weniger erzwungen hat, kaum vertretbar.

Schließlich ist unklar, ob und wie weit das Ü 169 Fahrenden mit nichtschweizerischem Pass Ansprüche einräumt. Dafür spricht die Tatsache, dass menschenrechtliche Garantien grundsätzlich Rechte für alle Menschen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit einräumen. Sinn und Zweck des Übereinkommens, die ja gerade auf den Schutz der besonderen Lebensweisen der "Stammesvölker" ausgerichtet sind, sprechen ebenso dafür: Die traditionell nomadisierende Lebensweise der Zigeuner, die sich ja gerade nicht an die Grenzen der Sesshaften halten, verdient unter diesem Gesichtspunkt grenzüberschreitenden Schutz. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Behandlungsweise von Menschen, die sich nur vorübergehend in der Schweiz aufhalten mit derjenigen von Schweizerinnen und Schweizern oder Ausländerinnen und Ausländern, die sich schon lange in der Schweiz aufhalten identisch sein muss. Gewisse Ungleichbehandlungen beispielsweise im Bereich von Niederlassung und Aufenthalt können gerechtfertigt sein. Es bleibt die Frage, welches "Volk" der europäischen Fahrenden denn gegenüber der Schweiz aus dem Ü 169 konkrete Rechte ableiten könnte – und welche. Nomadisierende Völker, die auch in der Geschichte keine Beziehungen zur Schweiz gepflegt haben, scheinen jedenfalls auf den ersten Blick aus dem Übereinkommen keine Ansprüche ableiten zu können. Die eben dargestellten Unsicherheiten, auf welche Gruppen und Individuen konkret das Übereinkommen nach seiner Ratifizierung in der Schweiz anwendbar wäre und welche Rechte daraus abzuleiten wären, fliessen gezwungenermassen in die Auslegung der substantiellen Bestimmungen ein. Die Anwendbarkeit oder Nichtanwendbarkeit des Ü 169 auf ausländische Fahrende ist insofern entscheidend, als die Mehrzahl der von der Schweiz ratifizierten pertinenten Instrumente nur für nationale Minderheiten einen Schutz vorsehen⁴⁵. Sollten die Kontrollorgane der IAO entscheiden, dass das Ü 169 auf ausländische Fahrende anwendbar ist, so müssten Massnahmen zu Gunsten sowohl der Schweizer als auch der ausländischen Fahrenden ergriffen werden⁴⁶. Art. 1 Abs. a des Ü 169 mit seiner Formulierung: ... "die sich infolge ihrer sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Verhältnisse von anderen Teilen der nationalen Gemeinschaft unterscheiden", könnte auf einen auf Schweizer Fahrende beschränkten Geltungsbereich hinweisen. In Ermangelung jeglicher Rechtssprechung durch die Kontrollorgane der IAO in dieser Frage ist es jedoch schwierig, eine solche einschränkende Auslegung aufrechtzuerhalten.

Angesichts des oben gesagten, ist es schwierig, abzuschätzen, wie weit das Ü 169 auf Fahrende anwendbar ist. Wie es das IAA in seinem Memorandum erkennen lässt, verhindert nichts, dass dieses Instrument auf diese Gruppe der Bevölkerung anwendbar sei, sofern die objektiven und subjektiven Voraussetzungen nach Artikel 1 erfüllt sind. Die Praxis⁴⁷ scheint darauf hinzuweisen, dass der Geltungsbereich des Übereinkommens so breit wie nur möglich gefasst sein sollte und dass es letztlich nicht Sache der einzelnen Staaten ist, den

⁴⁵ Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten; SR 0.104. siehe Ziff. 5.2.3.2.

⁴⁶ Auch andere Instrumente sind auf Ausländer anwendbar, so z.B. Art. 9 Pakt I, über die soziale Sicherheit, siehe Ziff. 5.9.2.

⁴⁷ Bericht Ausschuss Gewerkschaften Grönland/Dänemark, Abs. 27.

Anwendungsbereich dieses Instruments unilateral einzuschränken. Die Anwendbarkeit dieses Übereinkommens auf Schweizer oder sogar ausländische Fahrende wirft bestimmte Umsetzungsprobleme auf, wie weiter unten im Rahmen der Erörterung der materiellen Bestimmungen des Übereinkommens gezeigt werden wird⁴⁸.

5 DIE SUBSTANTIELLEN BESTIMMUNGEN DES ÜBEREINKOMMENS IM EINZELNEN: EINE ABSCHÄTZUNG DES HANDLUNGSBEDARFS IN DER SCHWEIZ MIT BEZUG AUF DIE FAHRENDEN

5.1 Der methodische Ansatz

Dieser Teilbericht I geht von der Annahme aus, dass das Ü 169 auf die Fahrenden in der Schweiz anwendbar ist. Er befasst sich in erster Linie mit den Bestimmungen, die eine eingehende Erörterung hinsichtlich der Situation der Fahrenden erfordern, verzichtet jedoch auf eine detaillierte Analyse von Bestimmungen, die anderen ähnlich sind, zu deren Einhaltung sich die Schweiz schon durch die Ratifizierung mehrerer internationaler Instrumente⁴⁹ verpflichtet hat, so jene über den Schutz des Kulturgutes (Art. 4), Religionsfreiheit (Art. 5), Umweltschutz (Art. 4), Vereinigungsrecht (Art. 20), Kampf gegen Vorurteile (Art. 31) oder Zusammenarbeit zwischen den Völkern (Art. 32).

Da, wo das Ü 169 Bestimmungen enthält, die schon in der Schweizer Gesetzgebung oder in von der Schweiz ratifizierten Instrumenten verankert sind, sich jedoch hinsichtlich von Tragweite oder Anwendungsbereich unterscheiden, wird auf entsprechende Parallelen bzw. Divergenzen zwischen den aus diesen Bestimmungen hervorgehenden Verpflichtungen eingegangen.

Der vorliegende Teilbericht soll die substantiellen Bestimmungen von Art. 2– 33 des Ü 169 nach dem folgenden Grundraster untersuchen:

1. Welche *Verpflichtungen* enthält die Bestimmung?
2. Wie sieht die *aktuelle Situation* in der Schweiz aus?
3. Wie sieht der *zusätzliche Handlungsbedarf* in der Schweiz im Falle einer Ratifizierung des Ü 169 aus? Vorbehalten bleiben jedoch potentielle abweichende Auslegungen durch die Kontrollorgane der IAO.

Die Abschätzung finanzieller Konsequenzen einer allfälligen Ratifizierung ist erwartungsgemäss besonders schwierig. Der grosse Handlungsspielraum hinsichtlich der zu treffenden Massnahmen hat eine grosse Bandbreite finanzieller Auswirkungen zur Folge. Dazu kommt, dass die aktuellen Ausgaben staatlicher Behörden aller Stufen nicht leicht miteinander zu vergleichen sind, da ihre Verbuchung unterschiedlichen Kriterien folgt. Die Tatsache, dass die zuständige Arbeitsgruppe im Kanton Waadt mehrere grosse

⁴⁸ An dieser Stelle ist an die massive Ankunft ausländischer Fahrender auf schweizerischem Staatsgebiet im Jahre 2002 und an die durch sie aufgeworfenen Fragen zu erinnern. Siehe "Tziganes roumains: la Suisse prépare sa riposte, in *Le Temps*, 25. September 2002; der Artikel gibt an, dass "*sich über 250 Roma seit dem 12. September 2002 im Kanton Waadt als Asylbewerber aufhalten*". Zudem wurden an das Bundesamt für Flüchtlinge zahlreiche Petitionen gegen eine Rückführung dieser Roma in ihre Länder gerichtet, so z.B. "Keine Rückkehr für Roma aus der BR Jugoslawien" der Grünen Partei der Schweiz.

⁴⁹ Siehe die unter Kapitel 1, Fussnote 1 genannten Instrumente, sowie das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten; SR **0.104**.

Durchgangsplätze für Fahrende ohne eigenes Budget (d.h. zulasten bestehender Budgetposten wie Strassenunterhalt, Polizei) schaffte und seither unterhält⁵⁰, zeigt die grundsätzliche Schwierigkeit des Vergleichs kantonaler und kommunaler Ausgaben, die zulasten der verschiedensten Konten verbucht werden.

5.2 Allgemeine Politik : Gleichberechtigung, Diskriminierungsverbot und Schutz der Völker

5.2.1 Die Bestimmungen des Übereinkommens

Das Ü 169 verankert einerseits in seinem Artikel 3 das Prinzip der Nichtdiskriminierung; andererseits sichert es eingeborenen und in Stämmen lebenden Völkern eine bestimmte Anzahl spezifischer Rechte zu (siehe Kapitel 2.2.), die durch die Ergreifung bestimmter Massnahmen gewährleistet werden müssen (Art. 4 Ü 169).

5.2.2 Das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot

In den letzten Jahren haben der Menschenrechtsschutz und namentlich das Verbot der Diskriminierung von Minderheiten auf nationaler und internationaler Ebene verstärkte Aufmerksamkeit erfahren. Einen deutlichen Ausdruck findet dies in der neuen Bundesverfassung⁵¹. Das neu in der Verfassung explizit verankerte Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV⁵² schützt nicht nur die Angehörigen sprachlicher, kultureller oder religiöser Minderheiten, sondern alle potentiellen Opfer von faktischen und rechtlichen Diskriminierungen, die diese als Angehörige bestimmter gesellschaftlicher Gruppen zu erleiden haben. Dass die Fahrenden vom verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot umfasst sind, ist unbestritten, ist es doch gerade das Ziel dieser Norm, Angehörigen von Gruppen, welche in der Vergangenheit herabgesetzt wurden, einen spezifischen Schutz zu gewähren.⁵³ Dabei erscheint es naheliegend bei den Fahrenden, auf das Kriterium der Lebensform abzustellen. Mögliche Unterscheidungsmerkmale, auf welche sich Fahrende je nach konkreter Situation auch stützen könnten, sind diejenigen der "Rasse" oder der "Sprache". Praktisch ergeben sich hingegen aus diesen Abgrenzungen keine Unterschiede im Rechtsschutz, sie illustrieren aber die Flexibilität dieser Rechtsfigur zur Lösung praktischer Problembereiche.

Von grosser praktischer Bedeutung für die vorliegende Untersuchung erweist sich aber die sowohl von der Praxis wie auch von der Doktrin vorgenommene Unterscheidung zwischen direkter und indirekter Diskriminierung: Demnach greift das Diskriminierungsverbot nicht nur dann, falls ein Erlass oder eine Verfügung explizit eine Unterscheidung an eines der

⁵⁰ Mündliche Auskunft von Frau Roulet-Grin, Präsidentin der Arbeitsgruppe "Gitans-VD".

⁵¹ SR 101 (BBl 1999 5986), in Kraft getreten am 1. Januar 2000. Die Bundesverfassung verankert in ihrem Grundrechtskatalog wichtige verfassungsrechtliche Grundlagen für den Kampf gegen den Rassismus, Ungleichbehandlung und Intoleranz.

⁵² Art. 8 Abs. 2 BV: "Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung".

⁵³ Andreas Rieder, *Indirekte Diskriminierung – das Beispiel der Fahrenden*, in Walter Kälin (Hrsg.), *Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung, Bibliothek zur Zeitschrift für schweizerisches Recht*, Beiheft 29, S. 165. Siehe auch BGE 126 II 392.

verpönten, in Art. 8 Abs. 2 BV erwähnten, Unterscheidungsmerkmale anknüpft,⁵⁴ sondern auch dann, wenn eine formell neutrale Regelung Angehörige solcher Gruppen schwerer betrifft als andere Gruppen⁵⁵. Solche indirekten Ungleichbehandlungen sind jedoch nicht in jedem Fall unzulässig. Qualifizierte Gründe rechtfertigen sie, so wenn mit einer staatlichen Massnahme zulässige (d.h. nicht herabwürdigende) Ziele verfolgt werden und die Benachteiligung in Bezug auf das rechtmässig verfolgte Ziel geeignet, erforderlich und zumutbar und somit verhältnismässig ist⁵⁶. Kann hingegen eine Ungleichbehandlung nicht auf diese Weise gerechtfertigt werden, ergibt sich aus der Verfassung die Pflicht, solche mittelbaren Diskriminierungen zu beseitigen⁵⁷. Dies bedeutet beispielsweise, dass undifferenzierte Gesetze besser differenziert werden müssen, um auf die besonderen Bedürfnisse der Fahrenden Rücksicht zu nehmen. Oft können indirekte Diskriminierungen aber nur mit eigentlichen Förderungsmassnahmen, d.h. mittels einer Privilegierung bisher benachteiligter Gruppen beseitigt werden⁵⁸.

Das geltende verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot entspricht also im Grundsatz den entsprechenden Bestimmungen des Ü 169 zu Gleichberechtigung und Diskriminierung allerdings in einer abstrakteren Form. Die verfassungsrechtliche Bestimmung richtet sich bereits (wie im Falle einer Ratifizierung auch die Bestimmungen des Ü 169) an alle schweizerischen Behörden auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene. Dies gilt ebenso für die Grundsätze, welche das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutze nationaler Minderheiten bereits für die Schweiz verbindlich festhält. Im Falle einer Ratifizierung würden die konkreteren Bestimmungen des Ü 169 allerdings wohl weitere Anhaltspunkte für die Auslegung von Art. 8 Abs. 2 BV im Sinne der Interessen der Fahrenden geben – nach dem Grundsatz der völkerrechtskonformen Auslegung. Insbesondere würden aktive Massnahmen zum Schutz der Fahrenden, soweit sie in ihrer Lebensweise und Kultur bedroht sind, explizit zu einer staatlichen Pflicht. Wieweit diese positiven Massnahmen gehen sollen und dürfen, lässt das Übereinkommen zumindest im Kapitel der Allgemeinen Bestimmungen offen; Präzisierungen folgen jedoch im Rahmen der besonderen Bestimmungen, die sich mit spezifischen Sachgebieten befassen.

⁵⁴ Solche direkten Diskriminierungen, welche Unterscheidungen an die Lebensform der Fahrenden knüpfen, sind wohl in der schweizerischen Rechtsordnung nicht mehr vorhanden.

⁵⁵ BGE 126 II 394. Dazu siehe auch Gutachten des Bundesamtes für Justiz zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte Minderheit, 27. März 2002 (**zitiert: Gutachten des Bundesamtes für Justiz Fahrenden**), Ziff. 3.3.3.

⁵⁶ Diese Rechtfertigungsgründe wurden von der Lehre entwickelt, vgl. etwa Rieder, a.a.O., S.160, mit weiteren Verweisen.

⁵⁷ Es gilt allerdings zu beachten, dass infolge der fehlenden Befugnis des Bundesgerichts zu einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Bundesgesetzen (Art. 191 BV) diese Verpflichtung unter Berufung auf Art. 8 Abs. 2 BV gegenüber allfälligen diskriminierenden Bundesgesetzen auf gerichtlichem Weg nicht durchgesetzt werden kann.

⁵⁸ Dazu ausführlich Martin Philipp Wyss, *Gesetzgeberische Massnahmen zum Abbau von Diskriminierungen. Handlungsbedarf für die Schweiz?*, in Kälin, a.a.O., S. 115 ff und insb. S. 123 ff. Vgl. zum Ganzen auch Gutachten des Bundesamtes für Justiz Fahrenden, S.14 ff. Eine solche Privilegierung ist keine Verletzung der Rechtsgleichheit, falls sie nicht länger dauert, als sie für die Korrektur der tatsächlichen Schlechterstellung notwendig erscheint und sie nicht Dritte unzumutbar benachteiligt.

5.2.3 Die bereits bestehenden internationalen Verpflichtungen und ihre Relevanz für die Fahrenden in der Schweiz

5.2.3.1 Die internationalen Diskriminierungsverbote

Das Übereinkommen gegen die Rassendiskriminierung präzisiert das Verbot der Rassendiskriminierung in verschiedenen Lebensbereichen. Seine Anwendbarkeit auf indigene Völker erscheint unbestritten und wird auch durch die Praxis seines Überwachungsorgans in allgemeiner Form bestätigt⁵⁹. Zudem wird, soweit ersichtlich, heute anerkannt, dass Fahrende zu den Begünstigten dieser Konvention gehören. So werden im 2. und 3. Bericht der Schweiz an den Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD⁶⁰) Fahrende zwar nicht als sprachliche oder ethnische Minderheit,⁶¹ sondern als "eigenständige" Minderheit bezeichnet. In seinen Schlussfolgerungen zum erwähnten Bericht der Schweiz nimmt der Ausschuss zu dieser Frage zwar keine Stellung, zeigt sich jedoch besorgt über die Situation der Jenischen sowie der Sinti und Roma in der Schweiz.⁶² Damit verdeutlicht der Ausschuss die grundsätzliche Anwendbarkeit dieses Übereinkommens auf die Schweizer Fahrenden, unbeschrieben ihrer Kategorisierung. Das Bundesgericht hat es bis heute offen gelassen, ob die Garantien dieses Vertrages justiziabel sind, d.h. individuell durchsetzbare Ansprüche begründen⁶³. Das Übereinkommen verpflichtet den Staat bei genauerer Analyse freilich bloss, sicherzustellen, dass die Gewährung dieser Rechte ohne Diskriminierung erfolgt, m. a. W. dass dabei Diskriminierungsfreiheit an sich besteht. Auf internationaler Ebene ist eine Individualbeschwerde vor dem Ausschuss gegen Rassendiskriminierung möglich, da die Schweiz eine derartige Kompetenz dieses Organs akzeptiert hat⁶⁴.

Die akzessorischen Diskriminierungsverbote gemäss **Art. 14 EMRK und Art. 2 Abs. 1 UNO Pakt II** (über bürgerliche politische Rechte) untersagen eine Ungleichbehandlung gestützt auf die verpönten Unterscheidungsmerkmale nur insoweit, als der Genuss der Ausübung der in den Verträgen selbst verankerten materiellen Rechte in Frage steht. Akzessorische Diskriminierungsverbote untersagen aber eine solche Ungleichbehandlung nicht absolut, sondern nur, wenn sie keine zulässigen Ziele verfolgt und eine Herabwürdigung der betreffenden Person bezweckt oder wenn sie nicht verhältnismässig erscheint⁶⁵. Für Schweizer Fahrende, die sich auf das verpönte Unterscheidungskriterium der "Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit" berufen können, sind die akzessorischen Diskriminierungsverbote im Besonderen mit Bezug auf das Recht auf Familienleben sowie auf Niederlassung, wie sie im Folgenden dargestellt werden, von praktischer Relevanz. Im Urteil Chapman hat der Europäische Menschenrechtsgerichtshof anerkannt, dass "*das Leben*

⁵⁹ Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), General Comment no. 23.

⁶⁰ Committee on the Elimination of Racial Discrimination.

⁶¹ Zweiter und dritter periodischer Bericht der Schweiz vom Mai 2000 an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, S. 17.

⁶² Concluding Observation of CERD: Switzerland, 21 Mai 2002, § 15. In seinen Schlussfolgerungen zum 1. Bericht der Schweiz vom 30. März 1998 hatte der CERD bereits festgehalten: "C. Principal subjects of concern: (...) 7. The restrictions on freedom of movement imposed on the Jenish population and on the Sinti and Roma minorities, as well as tendencies to discredit them, are matters of concern." – In ihrem 2./3. Länderbericht hat die Schweiz denn auch einige Informationen zu der Situation der Fahrenden geliefert; Zweiter und Dritter periodischer Bericht der Schweiz vom Mai 2000 an den CERD, Rz. 294 ff.

⁶³ BGE 123 II 472.

⁶⁴ Seit dem 19. Juni 2003. CERD erlässt keine bindenden Urteile, richtet jedoch an den betroffenen Staat Vorschläge und Empfehlungen (Art. 14 des Übereinkommens gegen die Rassendiskriminierung).

⁶⁵ Siehe etwa J. Frowein/ W. Peukert, *Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar*, 2. Auflage, Kehl et al. 1996, S. 447 ff.

*in einem Wohnwagen ein integrierender Bestandteil der Identität der Fahrenden ist (...), denn es ist Teil der langen Tradition fahrender Lebensweise dieser Minderheit*⁶⁶.

Art. 2 des **UNO-Paktes I** (über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) enthält ebenfalls ein akzessorisches Diskriminierungsverbot, welches gemäss der Praxis des Ausschusses für wirtschaftliche und soziale Rechte die Vertragsstaaten auch ausdrücklich zu Förderungsmassnahmen zugunsten von "vulnerable groups" verpflichtet. In Bereichen, die durch materielle Garantien des Paktes I abgedeckt werden sind die Vertragsstaaten gehalten, Angehörige solcher Gruppen nicht zu benachteiligen, sondern Förderprogramme prioritär zu Gunsten solcher Gruppen durchzuführen⁶⁷. Im Gegensatz zu den Garantien des Paktes II sind die Rechte dieses Paktes I gemäss der Praxis des Bundesgerichts⁶⁸ nicht *self-executing*, sondern sie richten sich einzig an den nationalen Gesetzgeber. Demgemäss können sie vor schweizerischen Gerichten nicht angerufen werden. Die Möglichkeit, dass einzelne Bestimmungen des Paktes ausnahmsweise direkt anwendbar sein könnten, wurde nicht ausgeschlossen, sondern, zum Teil unter beispielsweise Nennung von Aspekten der in Art. 8 gewährleisteten Gewerkschaftsfreiheit, ausdrücklich vorbehalten⁶⁹.

Das **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)**⁷⁰ verbietet jegliche Beeinträchtigung oder Vereitelung der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Frauen im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder sonstigen Bereich. Aufgrund der Empfehlung n°19 des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau werden auch alle Formen von Gewalt an Frauen als Diskriminierung bezeichnet. Das Übereinkommen schützt alle in der Schweiz lebenden Frauen, auch die Fahrenden. Diskriminierungen von fahrenden Frauen (z. B. Zwangssterilisierungen) werden sowohl von CEDAW wie auch vom Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung erfasst. Mit der allgemeinen Empfehlung n° 25 verpflichtet sich der Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) sexistische Rassendiskriminierungen, sogenannte Doppeldiskriminierungen, zu prüfen und empfiehlt den Staaten, diese Aspekte in ihren Berichten zu berücksichtigen.

5.2.3.2 *Der internationale Minderheitenschutz*

Art. 27 des UNO-Paktes II verpflichtet Staaten "mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten" zur Achtung deren Ansprüche, ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich der eigenen Sprache zu bedienen. Der Schutz beschränkt sich damit auf "ethnische, religiöse oder sprachliche" Minderheiten. Weitergehende Definitionen des Begriffs der Minderheit fehlen hingegen. Die Schweiz hat in ihrem zweiten Bericht an den Ausschuss für Menschenrechte zum Pakt II Fahrende ausdrücklich als Minderheit im Sinne dieses Artikels anerkannt⁷¹.

Inhaltlich statuiert Art. 27 des UNO-Paktes II, dass "Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr

⁶⁶ Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 18. 1. 2001, i.S. Chapman gegen Vereinigtes Königreich, in Reports of Judgments and Decisions 2001-I, Abs. 71. BGE 122 II 321.

⁶⁷ Vgl. Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, General Comments n° 5 und n° 6.

⁶⁸ Vgl. etwa BGE 120 Ia 1, 126 I 240.

⁶⁹ Vgl. BGE 121 V 299; BGE 123 II 472, S. 478 sowie BGE 125 III 277 S. 281.

⁷⁰ **SR 0.108**

⁷¹ Zweiter Bericht der Schweiz vom 6. September 1999 zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966, Ziff. 242. Der Bericht spricht von Fahrenden als einer kulturellen Minderheit. Siehe dazu auch Gutachten des Bundesamtes für Justiz Fahrenden, Ziff. 2.1.2. Siehe BGE 122 II 321.

eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen."

Das Europäische Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten legt rechtsverbindliche Grundsätze fest und überlässt es den Vertragsstaaten zu entscheiden, auf welche Weise sie diese innerstaatlich umsetzen. Das Übereinkommen definiert seinen Adressatenkreis nicht. Die Schweiz hat wie andere Vertragsstaaten mittels einer auslegenden Erklärung den persönlichen Anwendungsbereich dieses Vertrages folgendermassen festgelegt⁷²:

"Als nationale Minderheiten im Sinne des vorliegenden Rahmenübereinkommens gelten in der Schweiz diejenigen Gruppen von Personen, die zahlenmässig kleiner als der Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons sind, deren Angehörige die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen, alte, solide und dauerhafte Bindungen zur Schweiz unterhalten und vom Willen getragen werden, gemeinsam zu bewahren, was ihre Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache."

Aus dieser Erklärung ergibt sich eindeutig, dass sich auf diese Konvention gegenüber der Schweiz nur berufen kann, wer deren Staatsangehörigkeit besitzt. Das Übereinkommen findet deshalb auf ausländische Sinti und Roma keine Anwendung, wohl aber gegenüber Jenischen und Sinti mit schweizerischer Staatsangehörigkeit⁷³.

Inhaltlich verankert dieses Abkommen neben einem Diskriminierungsverbot und Freiheitsrechten auch Garantien, welche keine Parallele in anderen Menschenrechtsverträgen finden. Dazu gehören etwa folgende Bestimmungen mit Relevanz für die Fahrenden:

"Art. 3

¹ Jeder Angehörige einer nationalen Minderheit hat das Recht, frei zu entscheiden, ob er als solcher behandelt werden möchte oder nicht, aus dieser Entscheidung oder der Ausübung der mit dieser Entscheidung verbundenen Rechte dürfen ihm keine Nachteile erwachsen.

Art. 5

¹ Die Vertragsparteien verpflichten sich, die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, nämlich ihre Religion, ihre Sprache, ihre Traditionen und ihr kulturelles Erbe, zu bewahren.

² Unbeschadet der Massnahmen, die im Rahmen ihrer allgemeinen Integrationspolitik getroffen werden, sehen die Vertragsparteien von Zielsetzungen oder Praktiken ab, die auf die Assimilierung von Angehörigen nationaler Minderheiten gegen deren Willen gerichtet sind und schützen diese Personen vor jeder auf eine solche Assimilierung gerichteten Massnahme."

⁷² BBl 1998, 1293 ff, Ziff. 22.

⁷³ Siehe etwa Bericht Rahmenübereinkommen Minderheitenschutz, Ziff. 95: "Das Rahmenübereinkommen kann in der Schweiz auch auf andere Minderheitengruppen des Schweizer Volks angewandt werden, so z.B. auf die Fahrenden." So auch Gutachten des Bundesamtes für Justiz Fahrenden, Ziff. 2.1.5. und 4.2.3.

Mit seinen Rechtsgrundsätzen schafft das Übereinkommen kaum justiziable, individuell einklagbare Ansprüche von Individuen⁷⁴. Vielmehr richtet sich das Abkommen an Gesetzgeber und Exekutive, welche dessen Inhalt umsetzen sollen. Die Förderung der Rahmenbedingungen, die es den Schweizer Fahrenden ermöglichen, ihre Kultur und Lebensweise zu pflegen, gehört damit bereits zu den internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Das Ministerkomitee und der Beratende Ausschuss, die die Anwendung des Rahmenübereinkommens durch die Vertragsstaaten überprüfen, schenken den Schwierigkeiten, mit denen die Fahrenden zu kämpfen haben, besonderes Augenmerk. So hat das Ministerkomitee in seiner an die Schweiz gerichteten Entschliessung vom 10. Dezember 2003 folgendes bemerkt: "Es müssen weitere Fortschritte gemacht werden, um es den Fahrenden zu erlauben, die wesentlichen Elemente ihrer Identität zu entwickeln. Um die hauptsächlichsten Probleme zu beseitigen, mit denen diese Personen konfrontiert sind, insbesondere den Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen, sollten die Behörden zusätzliche Massnahmen, insbesondere legislativer Natur, ergreifen. Zudem sollten die Beteiligungsmechanismen zugunsten der Fahrenden verstärkt werden."

Die Schweiz hat zudem am 23. Dezember 1997 die **Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen**⁷⁵ ratifiziert. In seiner Botschaft vom 25. November 1996 an das Parlament⁷⁶ hat der Bundesrat das Jenische als territorial nicht gebundene Sprachen der Schweiz erklärt. Mit der Anerkennung des Jenischen verpflichtet sich die Schweiz, diese Sprache entsprechend den Bedürfnissen und Wünschen der Fahrenden zu fördern und deren Traditionen und Eigenarten zu achten.⁷⁷

Abschliessend ist die Erklärung über die Rechte von Angehörigen nationaler oder ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten zu erwähnen, die 1992 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurde. Dieses Instrument hat keinen obligatorischen Charakter, doch handelt es sich dabei um das einzige den Minderheiten gewidmete Instrument des UNO-Systems, mit Ausnahme von Art. 27 von Pakt II der UNO. Die Arbeitsgruppe über den Schutz der Minderheiten ist damit betraut, über seine Umsetzung zu wachen.

Auch weitere internationale Instrumente sowie Tätigkeiten und Initiativen befassen sich mit den Fahrenden, mit Minderheiten und dem Nichtdiskriminierungsprinzip. Sie werden in diesem Teil des Berichts nicht aufgeführt, da er sich auf das Ü 169 und seine spezifischen Bestimmungen konzentriert. Es ist zu erwähnen, dass im Europarat ein "Forum für Roma und Fahrende" geschaffen worden ist; dieses Forum hat den Zweck, einen Informationsaustausch zwischen diesen Bevölkerungsgruppen innerhalb Europas und eine bessere Berücksichtigung ihrer Interessen zu ermöglichen. Das Forum hat den Status einer Nichtregierungsorganisation. Die Schweiz hat diese Debatte im Zusammenhang mit seiner fahrenden Bevölkerungsgruppe mit Interesse mitverfolgt⁷⁸.

5.2.4 *Die faktische Situation*

Es ist heute wohl unbestritten, dass die Fahrenden in der Vergangenheit in der Schweiz wie andernorts in Europa Opfer von Unterdrückung wurden. Wie der Bericht der Schweiz zum Europäischen Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten präzisiert, hat das

⁷⁴ So auch Gutachten des Bundesamtes für Justiz Fahrenden, Ziff. 4.2.3.

⁷⁵ SR 0.441.2

⁷⁶ BBl 1997 I 1165

⁷⁷ Art. 7 Abs. 5 der Charta.

⁷⁸ Siehe Europarat : <http://www.coe.int/>.

von der Pro Juventute 1926 gegründete "Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse" bis zu seiner Auflösung im Jahre 1973 die Lebensbedingungen vieler Fahrender schwerwiegend beeinträchtigt, indem es ihre Kultur diskriminierte und zahlreiche Familien auseinanderriss. Sowohl der Bund, als auch die Stiftung Pro Juventute haben sich dafür entschuldigt und sich bemüht, dieses Unrecht wiedergutzumachen und die Vergangenheit aufzuarbeiten. Im Besonderen hat der Bundesrat in diesem Zusammenhang seinen Willen bekräftigt, dafür besorgt zu sein, dass Gegenwart und Zukunft der Fahrenden in der Schweiz sichergestellt sind. In den letzten Jahrzehnten haben sich die Beziehungen zwischen den Behörden und den Fahrenden entspannt. Das gegenseitige Verständnis hat sich verbessert, ebenso die Zusammenarbeit. Die staatlichen Behörden bemühen sich vielerorts, Kultur und Lebensart der Fahrenden in Betracht zu ziehen und sie zu schützen und zu unterstützen⁷⁹.

Aus der Sicht des Verbotes indirekter Diskriminierung stehen einige konkrete Probleme im Vordergrund, auf welche der Bericht im Folgenden besonders eingehen wird. Der Bundesrat hat ausdrücklich und generell festgehalten, dass die Rechtsordnung der Schweiz im Wesentlichen eine sesshafte Gesellschaft reglementiere und damit "den spezifischen Bedürfnissen der Fahrenden nicht in jeder Hinsicht" entspreche. "Dies kann zu Schwierigkeiten bei der Konkretisierung der Rechte der Fahrenden und zu bestimmten indirekten Diskriminierungen gegenüber dieser Minderheit führen."⁸⁰

Das *Gutachten des Beratenden Ausschusses des Europarates für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten über die Schweiz* machte besonders deutlich, dass die Fahrenden vor allem von indirekten Diskriminierungen betroffen sind: „Der Beratende Ausschuss ist höchst besorgt über die indirekten Diskriminierungen, denen die Fahrenden nach wie vor zum Opfer fallen, insbesondere im raumplanerischen, baupolizeilichen und gewerbepolizeilichen Bereich. Diese Diskriminierungen erwachsen aus der Anwendung gesetzlicher Bestimmungen, die zwar keine diskriminierenden Unterscheidungen treffen, jedoch die Besonderheiten der Kultur und Lebensform der Fahrenden ganz einfach nicht in Betracht ziehen.“⁸¹ Durch welche konkreten Massnahmen das Hauptproblem der Fahrenden, der Mangel an Stand und Durchgangsplätzen, gelöst werden kann, wird im Teilbericht II dargestellt.

Der Bund leistet heute unter dem Titel der Kulturförderung bereits massgebliche finanzielle Unterstützung an Institutionen, die sich mit den Anliegen der Fahrenden befassen. Er kann seine Tätigkeit in diesem Bereich auf eine verfassungsrechtliche Grundlage, namentlich seine Zuständigkeit zur Förderung kultureller Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse gemäss Art. 69 Abs. 2 BV stützen⁸². Dass Schutz und Förderung der Lebensweise nationaler Minderheiten wie der Fahrenden im gesamtschweizerischen Interesse liegen, ist wohl heute unbestritten: Gerade eine Minderheit, deren Angehörige sich regelmässig auf dem ganzen Territorium der Schweiz bewegen und die deshalb in kantonalen und kommunalen Strukturen nur beschränkt verankert sind, bedarf des gesamtschweizerischen Schutzes. Dies kommt denn auch in der Praxis des Bundes zum Ausdruck. Seit 1986 finanziert der Bund die 1975 von Fahrenden gegründete "Radgenossenschaft der Landstrasse" massgeblich, deren Auftrag es

⁷⁹ Bericht Rahmenübereinkommen Minderheitenschutz, Abs. 135, 136.

⁸⁰ Bericht Rahmenübereinkommen Minderheitenschutz, Abs. 139.

⁸¹ Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Gutachten über die Schweiz, 20. Februar 2003, ACFC/OP/I(2003)001, N.28; www.eda.admin.ch/sub_dipl/g/home/arti/report/repcoe/mino.html

⁸² Art. 69 Abs. 2 BV: Der Bund kann kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen. Art. 69 Abs. 3 BV: Er nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die kulturelle und die sprachliche Vielfalt des Landes.

ist, Dienstleistungen für Fahrende bereitzustellen und mit anderen Nomadenorganisationen zusammenzuarbeiten. Die "Radgenossenschaft" ist zudem eine bedeutende Institution für die Sensibilisierung der öffentlichen Meinung⁸³. Zum anderen gründete der Bund 1997 die Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende", deren gesetzlicher Auftrag darin besteht, "zur Verbesserung der Lebensbedingungen der fahrenden Bevölkerung und zur Erhaltung ihrer Kultur beizutragen."⁸⁴ Die Stiftung versteht sich in erster Linie als Forum, an dem die Vertreter der Fahrenden, die Gemeinden, die Kantone und der Bund zusammen nach der Lösung von Problemen suchen, mit denen sich die Fahrenden konfrontiert sehen. Sie spielt auch eine Vermittlerrolle, wenn es darum geht, konkrete Probleme zu lösen und versucht überdies die Öffentlichkeit für die spezifischen Bedürfnisse der fahrenden Bevölkerung zu sensibilisieren. Sie wird vom Bund mit regelmässigen Beiträgen unterstützt.⁸⁵

Im Weiteren befasst sich auch die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Minderheitengruppen, Religionsgemeinschaften, nichtstaatlicher Organisationen, kantonaler Behörden, den Sozialpartnerorganisationen sowie aus Expertinnen und Experten zusammensetzt, mit den Anliegen der Fahrenden. Sie bekämpft jegliche Form von direkter und indirekter Rassendiskriminierung und fördert die Verständigung zwischen Personen verschiedener Gruppen. Sie schenkt der Prävention der Rassendiskriminierung besondere Beachtung. Sie widmet sich insbesondere der Öffentlichkeitsarbeit, berät die Bundesbehörden, sucht zwischen privaten Akteurinnen und Akteuren zu vermitteln und fördert die wissenschaftlich-analytische Untersuchung rassistischer Phänomene. Den Fahrenden in der Schweiz widmete die Kommission 1997 eine Sondernummer ihrer Zeitschrift *Tangram*, in der verschiedene Aspekte beleuchtet werden⁸⁶.

5.2.5 *Zusätzlicher Handlungsbedarf aufgrund einer Ratifizierung des Übereinkommens*

Was Diskriminierung anbelangt, so sind Fahrende in der Schweiz in bestimmten Bereichen⁸⁷ Diskriminierungen ausgesetzt; insbesondere in jenen, die mit ihrer nomadisierenden Lebensweise und ihrem Bedarf an Stand- und Durchgangsplätzen anbelangt. Es scheint jedoch angesichts der weiter oben genannten, schon bestehenden rechtlichen Grundlagen im Bereich der Bekämpfung von Diskriminierungen nicht notwendig, legislative Massnahmen zu treffen. Teil II des Berichtes zeigt zwar verschiedene, unter anderem legislative, Massnahmen auf, die als Denkanstösse zu verstehen sind; für nähere Angaben dazu wird auf Teil II verwiesen. Die schweizerische Gesetzgebung und die oben genannten Instrumente, insbesondere das Rahmenübereinkommen des Europarats über nationale Minderheiten sehen Massnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen vor; eine allfällige Ratifizierung des Ü 169 müsste sich allerdings in einem starken politischen Willen zur Lösung dieser Problematik konkretisieren, sowie durch ein entsprechendes finanzielles Engagement, insbesondere

⁸³ Vgl. etwa die vierteljährliche Zeitschrift "Scharotl – Die Zeitung des jenischen Volkes", die mittlerweile im 31. Jahrgang erscheint. Siehe Bericht Teil II 2.4.3.

⁸⁴ Die Stiftung gründet sich auf ein entsprechendes Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 betreffend die Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende", SR 449.1; FF 1991 IV 449. Siehe Bericht Teil II 2.4.2.

⁸⁵ Vgl. dazu Bericht Rahmenübereinkommen Minderheitenschutz, Abs. 144. Für die laufende Fünfjahresperiode sind Bundesbeiträge von 750'000 Franken vorgesehen, Botschaft des Bundesrates über einen Rahmenkredit an die Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende" für die Jahre 2002-2006, vom 14. Februar 2001, BBI 2001 1583 ff. Der gleiche Betrag ist für die Periode 2007-2011 vorgesehen; siehe Botschaft des Bundesrates über einen Rahmenkredit an die Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende" für die Jahre 2007-2011, BBI 2006 3049, sowie <http://www.bak.admin.ch/bak/dokumentation/gesetze/01138/index.html?l>

⁸⁶ *Tangram* – Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus Nr. 3, September 1997.

⁸⁷ Siehe Bericht Teil II.

hinsichtlich der Stand- und Durchgangsplätze. In diesem Kontext ist es schwierig, den Umfang der aus dem Ü 169 hervorgehenden Verpflichtungen abzuschätzen; sie dürften jedoch über die aus anderen von der Schweiz ratifizierten Instrumenten hervorgehenden Verpflichtungen hinausgehen. Die in Teil II des Berichts aufgeführten Massnahmen zeigen Handlungsmöglichkeiten auf. Dabei bleibt natürlich eine abweichende Auslegung durch die IAO-Kontrollorgane vorbehalten.

5.3 Konsultation und Partizipation

5.3.1 Die Bestimmungen des Übereinkommens

Eine weitere Gruppe von Bestimmungen befasst sich mit der Konsultation und Partizipation der betreffenden Völker. Gemäss Art. 6 des Ü 169 sollen die Regierungen bei der Durchführung des Übereinkommens die betreffenden Völker "durch geeignete Verfahren und insbesondere durch ihre repräsentativen Einrichtungen" konsultieren, wann immer gesetzgeberische oder administrative Massnahmen, die sie unmittelbar berühren, erwogen werden (Abs. 1 lit. a Ü 169). Zudem sollen diese Völker sich "in mindestens gleichem Umfang wie andere Teile der Bevölkerung" auf allen Entscheidungsebenen an den Behörden beteiligen können, die für sie betreffende Massnahmen verantwortlich sind (Abs. 1 lit. b Ü 169). Schliesslich sollen diese Völker ihre eigenen Einrichtungen voll entfalten können. "In geeigneten Fällen" sind hierfür die erforderlichen Ressourcen bereitzustellen (Art. 6 Abs. 1 lit. c Ü 169). Zielsetzung der Konsultation soll es sein, Einverständnis oder Zustimmung zu den vorgeschlagenen Massnahmen zu erreichen (Art. 6 Abs. 2 Ü 169). Zudem präzisiert das Übereinkommen an verschiedenen Stellen, dass Massnahmen "mit Beteiligung" der betreffenden Völker ausgearbeitet und durchgeführt werden sollen (Art. 2, Art. 5 lit. c, Art. 7 Abs. 1 Ü 169). Schliesslich müssen die betreffenden Völker das Recht haben, "ihre eigenen Prioritäten für den Entwicklungsprozess ... festzulegen und soweit wie möglich Kontrolle über ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung ausüben." In Gebieten, die von betreffenden Völkern bewohnt sind, soll die Verbesserung ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ihres Gesundheits- und Bildungsstands in den Entwicklungsplänen Vorrang haben (Art. 7 Abs. 1 und 2 Ü 169). Zwingend notwendig sind Konsultationen mit den betreffenden Völkern, wenn es um die Ausbeutung von Naturschätzen auf ihren Territorien, um ihre Umsiedlung und Wiederansiedlung sowie um die Gestaltung von spezifischen Berufsbildungsprogrammen geht. Der *Guide* der IAO zum Übereinkommen macht deutlich, dass die Konsultationen sich nicht auf die formale Möglichkeit der Stellungnahme beschränken dürfen, sondern ein tatsächliches Mitdenken und Mitwirken der betreffenden Völker bedingen. Relevante, vollständige, verständliche Information über die konsultierten Angelegenheiten ist Bedingung. Der *Guide* weist auch darauf hin, dass Konsultationen mit „*truly representative organizations/institutions which can talk or make decision on behalf of the interested communities/people*“ notwendig seien.

5.3.2 Die aktuelle Situation in der Schweiz

Als sogenannte Bürgerrechte gewähren die politischen Rechte (Art. 34 BV) ihre Schutzwirkung nur schweizerischen Staatsangehörigen. Sie kommen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, damit auch den Schweizer Fahrenden. Diese Rechte schützen nicht nur das Stimm- und Wahlrecht, sondern auch die Ausübung von direkt-demokratischen Partizipationsmöglichkeiten, wie etwa das Initiativ- und Referendumsrecht auf kantonaler und auf Bundesebene. Direktdemokratische Mechanismen wie Initiativ- und Referendumsrechte ermöglichen es extraparlamentarischen Interessengruppen, Reformvorschläge direkt ins politische Verfahren einzubringen und sind dazu geeignet, kleineren Minderheitengruppen

(wie den Fahrenden) die Mitgestaltung der politischen Agenda zu erleichtern. Im Weiteren gehört die extraparlamentarische Konsultation von Interessengruppen zu den wichtigen Faktoren der schweizerischen Konsensdemokratie, zumindest auf der Ebene des Bundes. So werden gesetzgeberische oder andere wichtige Vorhaben in der prä-parlamentarischen Phase regelmässig von Arbeitsgruppen begleitet, in denen die betroffenen Interessengruppen ebenfalls vertreten sind. Gesetzesentwürfe werden zudem in meist breit angelegten Vernehmlassungsverfahren den Kantonen, Parteien, Interessenverbänden und weiteren interessierten Organisationen zur Stellungnahme vorgelegt⁸⁸. Die rechtlichen Grundlagen sind damit vorhanden, dass auch die Schweizer Fahrenden ihre Interessen in den politischen Prozess einbringen können. Dass die Meinungsäusserungen der vergleichsweise kleinen Minderheit der Schweizer Fahrenden, die praktisch über das ganze Territorium der Schweiz verstreut lebt und über wenig "Hausmacht" im politischen System verfügt, oft wenig entscheidungsrelevant sind, liegt auf der Hand. Immerhin kann davon ausgegangen werden, dass die Stellungnahmen der Fahrenden in Vorhaben, die sie direkt betreffen, ernst genommen werden. Zudem fördert der Bund mit seiner finanziellen Unterstützung für die Radgenossenschaft der Landstrasse, deren Repräsentativität für die Fahrenden in der Schweiz damit anerkannt wird, die Kapazitäten der Fahrenden, sich tatsächlich in geeigneter und wirksamer Form zu äussern.

Schwieriger ist es zu beurteilen, ob die kantonalen und kommunalen Rechtsordnungen und Praktiken den Anforderungen des Übereinkommens heute entsprechen. Die im Rahmen dieses Berichtes gemachte Umfrage bei einigen Kantonen hat wenig Greifbares zu Tage gefördert. Die Tradition schweizerischer Konsensualverfahren, die tendenziell eher auf die Integration von Kritik als auf die autoritäre Durchsetzung eines Mehrheitsentscheides setzt, legt jedoch nahe, dass die meisten Kantone wie der Bund verschiedene extraparlamentarische Mechanismen der politischen Konsultation von verschiedenen Interessengruppen kennen. Zu vermuten ist, dass viele Kantone die Fahrenden im Allgemeinen wohl aus verschiedenen Gründen wenig konsultieren. Zum einen erkennen sie wohl regelmässig die Relevanz der betreffenden Vorhaben für die Fahrenden nicht. Zum anderen nehmen sie die Bevölkerungsgruppe der Fahrenden kaum als konsultierbare Interessengruppe wahr, nicht zuletzt in Ermangelung eines aus ihrer Sicht geeigneten Ansprechpartners. Die Tatsache, dass die Fahrenden ständig ihren Aufenthaltsort ändern, erschwert eine effektive Konsultierung auf kantonaler Ebene. Immerhin sind die kantonalen und kommunalen Behörden in ihren individuell-konkreten Entscheiden an den verfassungsrechtlichen Grundsatz des rechtlichen Gehörs für die Parteien im Verfahren gebunden (Art. 29 Abs. 2 BV). So gibt es kein automatisches Vernehmlassungsverfahren, mit dem Fahrende zu den Bereichen Raumplanung, Gesundheit und Bildung oder zu Fragen der Beschäftigung im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung angehört werden können⁸⁹. Wie weiter oben ausgeführt, geniessen diese Völker keinen spezifischen Schutz, doch haben sie wie jeder Staatsbürger das Recht, sich zu äussern und konsultiert zu werden. Die Konsultierung ausländischer Fahrender, falls davon ausgegangen wird, dass das Ü 169 auf die Gesamtheit der Fahrenden anzuwenden sei, bleibt problematisch.

⁸⁸ Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren, vom 18. März 2005, SR **172.062**. Vgl. auch Hanna Muralt Müller, *Vernehmlassungsverfahren: helvetisches Ritual oder modernes, partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie*, in: *Gesetzgebung heute* (1997), H. 2, S. 17-39; weitere Beiträge im gleichen Heft.

⁸⁹ Das Ministerkomitee des Europarates hat in seinen Schlussfolgerungen zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten durch die Schweiz ausdrücklich festgehalten, dass die Mitwirkungsmechanismen für die Fahrenden verbessert werden sollten. ResCMN (2003) 13, OP1.

5.3.3 *Zusätzlicher Handlungsbedarf aufgrund einer Ratifizierung des Übereinkommens*

Auf Bundesebene sind rechtlichen Grundlagen sowie die praktischen Mechanismen, die auch der Konsultation der Fahrenden dienen können vorhanden. Dass die Fahrenden tatsächlich konsultiert und ihre Stellungnahmen ernst genommen werden müssen, fliesst bereits aus dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV. Die Umsetzung dieses Grundsatzes ist eine Frage des politischen Willens, der mit der Sensibilisierung der politischen Öffentlichkeit für die Perspektive der Fahrenden (und nicht nur für die Interessen der Sesshaften im Verhältnis zu den Fahrenden) verknüpft ist. Das Ü 169 fordert jedoch, dass ein Vernehmlassungssystem für Bereiche geschaffen wird, die Fahrende direkt tangieren. Im Besonderen ist im Bereich Raumplanung Handlungsbedarf vorhanden, wie unter Kapitel 5.6.1. aufgezeigt wird. In Teil II werden Massnahmen genannt, die es erlauben dürften, das Vernehmlassungsverfahren geeigneter zu gestalten; für detailliertere Angaben hierzu wird auf Kapitel 3.2. und 3.3. von Teil II verwiesen.

Finanziell relevant ist die Tatsache, dass eine wirksame Konsultation nicht zuletzt eine bessere kollektive Organisation der Fahrenden bedingt, die als politische Interessengruppe besser wahrnehmbar sein sollten. Der Bund ist hier schon ohne das Ü 169 tätig geworden mit der finanziellen Unterstützung der Radgenossenschaft und der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende. Eine Ratifizierung des Ü 169 würde wohl zum heutigen Zeitpunkt kein grösseres finanzielles Engagement bedingen. Aber die Verstärkung dieses Aspektes (siehe Teil II des Berichts) durch eine Ratifizierung könnte in Zukunft zu einem grösseren finanziellen Engagement führen, das sich aber hier nicht quantifizieren lässt. Auch hier bleibt eine abweichende Auslegung durch die Kontrollorgane der IAO vorbehalten.

5.4 **Anpassung an die Bräuche der betreffenden Völker in der Rechtsanwendung**

5.4.1 *Die Bestimmungen des Übereinkommens*

Laut Art. 8 des Ü 169 soll die Rechtsanwendung Rücksicht auf die Bräuche oder das Gewohnheitsrecht der betreffenden Völker nehmen: "*Diese Völker müssen das Recht haben, ihre Bräuche und Einrichtungen zu bewahren, soweit diese mit den durch die innerstaatliche Rechtsordnung festgelegten Grundrechten oder mit den international anerkannten Menschenrechten nicht unvereinbar sind.*" Angehörige dieser Völker dürfen jedoch nicht daran gehindert werden, die allgemeinen Rechte auszuüben und entsprechende Pflichten zu übernehmen (Art. 8 Abs. 2 und 3 Ü 169). Besondere Rücksicht auf spezifische Bräuche ist im Bereich des Strafrechts (Art. 9 Ü 169, allerdings mit Vorbehalt der Vereinbarkeit mit dem innerstaatlichen Rechtssystem und den Menschenrechten) und der Verhängung von Strafen (Art. 10 Ü 169) geboten. Andere Methoden der Bestrafung sind dem Freiheitsentzug vorzuziehen (Art. 10 Abs. 2 Ü 169). Besonders hervorzuheben ist, dass die Bräuche und Einrichtungen der betreffenden Völker ausdrücklich nur insoweit Schutz verdienen, als sie mit menschenrechtlichen Ansprüchen vereinbar sind.

5.4.2 *Aktuelle Situation: wenig Handlungsbedarf*

Die Fahrenden verfügen wie jede soziale Gemeinschaft über eigene soziale Mechanismen zur Durchsetzung von moralischen und rechtlichen Normen, die zum Teil von aussen schwer erkennbar sind. Über gewohnheitsrechtliche Normen, die nur innerhalb ihrer Gemeinschaft Geltung beanspruchen würden, ist wenig bekannt. Ihre nomadisierende Lebensweise, die auf wirtschaftlichen Austausch primär mit den Sesshaften (und nicht mit anderen Fahrenden) ausgerichtet war, integrierte sie jedoch im Alltag seit jeher ins Rechtssystem der Sesshaften. So machen zumindest die Schweizer Fahrenden heute kaum "Bräuche und Einrichtungen"

geltend, die sich vom schweizerischen Rechtssystem grundlegend unterscheiden und deshalb Schutz beanspruchen würden. Insbesondere scheinen sie keine spezifischen strafrechtlichen Bräuche im Sinne von Art. 9 des Ü 169 zu haben.

Mit Bezug auf die richterliche Zumessung von Strafe, welche das Ü 169 in Art. 10 Abs. 1 direkt anspricht, sind die gesetzlichen Voraussetzungen durchaus vorhanden, um den "persönlichen Verhältnissen" eines Fahrenden Rechnung zu tragen, der sich einer strafbaren Handlung schuldig gemacht hat⁹⁰. Weniger flexibel ist der Richter oder die Richterin heute hinsichtlich der Art der Bestrafung: er/sie ist an den Strafenkatalog des Strafgesetzbuches (StGB) und an den für die Straftat gesetzlich angedrohten Strafrahmen gebunden, letzteres allerdings nur, soweit nicht mildernde Umstände vorliegen (Art. 64 StGB), Rückfall (Art. 67 StGB) oder Zusammentreffen von strafbaren Handlungen oder Strafbestimmungen (Art. 68 StGB) vorliegen.

Mit der Revision des Allgemeinen Teils des StGB⁹¹ sollen Strafen ohne Freiheitsentzug bevorzugt werden. Die Revision hat unter anderem das Ziel, den Strafvollzug vom Vollzug kurzer Freiheitsstrafen zu entlasten und Freiheitsstrafen bis zu 6 Monaten mit Busse oder gemeinnütziger Arbeit zu ersetzen⁹². In einigen Kantonen, die für den Strafvollzug grundsätzlich zuständig sind, sind bereits heute Bestrebungen im Gang, kurze Haftstrafen durch neue Strafmethoden (Gemeinnützige Arbeit, Electronic Monitoring) zu ersetzen⁹³. Der Forderung von Art. 10 Abs. 2 des Übereinkommens, dass "andere Methoden der Bestrafung dem Freiheitsentzug vorzuziehen" sind, kann die aktuelle Regelung jedoch zweifellos nicht gerecht werden. Ob das Ü 169 in diesem Sinne einen zusätzlichen Handlungsbedarf benötigt, bleibt offen; da keine Praxis der Kontrollorgane der IAO in diesem Bereich vorhanden ist, kann diese Frage nicht abschliessend beantwortet werden.

5.4.3 *Im Besonderen: das Beschäftigungsverbot für Kinder*

5.4.3.1 *Die aktuelle Situation*

Die Kinder von Familien, die eine fahrende Lebensweise pflegen, werden regelmässig schon vor Abschluss der obligatorischen Schulzeit in die wirtschaftliche Erwerbstätigkeit der Familie (meist Kleingewerbe und Kleinhandel) einbezogen. Ihre Mitarbeit wird als wesentlicher Teil ihrer beruflichen und persönlichen Ausbildung, aber auch als wesentliches Element für die Weitervermittlung und Erhaltung der kulturellen Tradition der Fahrenden angesehen.

Verschiedene internationale Normen, die für die Schweiz seit kurzem in Kraft sind, befassen sich mit dem Verbot von Kinderarbeit und dem Mindestalter für die Zulassung zu Beschäftigung. Das IAO-Übereinkommen Nr.138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung von 1973 (Ü 138)⁹⁴ schreibt den Vertragsstaaten grundsätzlich vor, ein Mindestalter nicht unter 15 Jahren vorzusehen. Soweit notwendig, können die Vertragsstaaten aber begrenzte Kategorien der Beschäftigung oder Arbeit, bei denen im Zusammenhang mit

⁹⁰ Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB), SR 311.0; Art. 63 "Der Richter misst die Strafe nach dem Verschulden des Täters zu; er berücksichtigt die Beweggründe, das Vorleben und die persönlichen Verhältnisse des Schuldigen."

⁹¹ Die Revision wurde am 13. Dezember 2002 angenommen, und ist noch nicht in Kraft getreten. BBl 2002 VII 8240.

⁹² Vgl. dazu Bundesamt für Justiz, Informationen über den Straf- und Massnahmenvollzug 02/1, S.9ff.

⁹³ Vgl. dazu etwa Bundesamt für Justiz, Informationen über den Straf- und Massnahmenvollzug 00/1, S.35ff.

⁹⁴ BBl 1999 I 513

der Durchführung besondere Probleme entstehen, von der Anwendung des Übereinkommens ausnehmen (Art. 4)⁹⁵. Jugendliche zwischen 13 und 15 Jahren dürfen mit leichten Arbeiten beschäftigt werden, sofern diese für ihre Gesundheit oder Entwicklung nicht schädlich sind und ihre schulische Ausbildung nicht beeinträchtigen (Art. 7). In Einzelfällen sind Ausnahmen vom Kinderarbeitsverbot zulässig, beispielsweise zum Zweck der Teilnahme an künstlerischen Veranstaltungen (Art. 8). Die zuständigen Stellen haben im Weiteren jeweils zulässige Stundenzahlen und die erforderlichen Arbeitsbedingungen zu bestimmen. Das Übereinkommen Nr. 182 der IAO über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (C 182)⁹⁶ verbietet Kindern unter 18 Jahren, gefährliche Arbeiten zu verrichten, bzw. Arbeiten, die auf Grund ihrer Natur oder der Umstände, unter denen sie verrichtet werden, die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit von Kindern gefährden können. Das am wenigsten spezifische UNO-Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes bestimmt in Art. 32, dass Kinder bis 18 Jahren "vor wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt und nicht zu einer Arbeit herangezogen ... werden, die Gefahren mit sich bringen, die Erziehung des Kindes behindern oder die Gesundheit des Kindes oder seine körperliche, geistige, seelische, sittliche oder soziale Entwicklung schädigen könnte." Im Besonderen sollen die Vertragsstaaten ein oder mehrere Mindestalter festlegen.

Das schweizerische Recht verbietet grundsätzlich die Beschäftigung von Jugendlichen unter 15 Jahren (Art. 30 Abs. 1 des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964, ArG⁹⁷). Diese dürfen grundsätzlich nur bei kulturellen, künstlerischen und sportlichen Darbietungen sowie in der Werbung beschäftigt werden. Ab 13 Jahren dürfen sie zu Botengängen und leichten Arbeiten herangezogen werden (Art. 30 Abs. 2 ArG). Seit der Revision des ArG von 1998 gelten die Bestimmungen hinsichtlich des Mindestalters auch für die (vorher ausgenommenen) Betriebe der landwirtschaftlichen Urproduktion, für die Betriebe mit überwiegender Pflanzenproduktion, für die Fischereibetriebe und die privaten Haushaltungen (Art. 2 Abs. 1 lit. d bis g ArG). Hingegen bleiben die Bestimmungen des ArG zum Mindestalter auf Kinder, die in Familienbetrieben arbeiten, nicht anwendbar (Art. 4 Abs. 1 ArG)⁹⁸. Als (reiner) Familienbetrieb gilt ein Betrieb, in dem lediglich der Ehegatte des Betriebsinhabers, seine Blutsverwandten in auf- und absteigender Linie und deren Ehegatten sowie seine Stief- und Adoptivkinder tätig sind. Beschäftigt ein Familienbetrieb andere Personen, die nicht Mitglieder der Familie sind, sind Art. 29 Abs. 1, Art. 30 und 31 ArG damit auch auf die Kinder anwendbar, die Mitglieder der Familie sind (Art. 3 der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz, ArGV 1⁹⁹); in diesem Fall gilt der Betrieb als gemischter Familienbetrieb. Allerdings ist das Kind einer allfälligen Ausbeutung im reinen Familienbetrieb nicht schutzlos ausgeliefert: Wo das Wohl des Kindes gefährdet ist und die Eltern keine Abhilfe schaffen, hat die Vormundschaftsbehörde die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes (Art. 307ff ZGB) zu ergreifen.

Die Ausführungsbestimmungen der ARGV 1 enthalten in Kapitel 4 Bestimmungen zum arbeitsrechtlichen Schutz von Jugendlichen. Sie befinden sich zur Zeit in Revision, im Besonderen um sie dem revidierten ArG und den Anforderungen des IAO-Übereinkommens Nr. 138 besser anzupassen und sollen nun neu in eine Verordnung 5 gefasst werden.

⁹⁵ Die Schweiz hat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

⁹⁶ BBl 2000 I 330.

⁹⁷ SR 822.11

⁹⁸ Vgl. Kreisschreiben SECO zum Arbeitsgesetz vom November 2000, Sonderschutz jugendlicher Arbeitnehmer: Inkrafttreten der Übereinkommen Nr. 138 und Nr. 182 der IAO.

⁹⁹ SR 822.111

Für die Frage, wieweit das Kinderarbeitsverbot die Anliegen der Fahrenden tangiert, ist demnach zu differenzieren: Wo Kinder fahrender Familien im Familienbetrieb arbeiten, sind die gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich des Mindestalters auch heute nicht anwendbar. Der Schutz des Kindes vor Ausbeutung und die Sicherung seiner persönlichen Entwicklung ist hier Sache der Vormundschaftsbehörden, wenn die Eltern ihren entsprechenden Pflichten nicht nachkommen. Es ist in diesem Zusammenhang für die (kommunalen) Behörden zweifellos oft schwierig, individuelle Gesichtspunkte und die Bedürfnisse der (bedrohten) Gemeinschaft abzuwägen und das massgebende "Wohl des Kindes" richtig zu erfassen: Es gilt angepasste Massnahmen zu ergreifen, ohne (wie in der Vergangenheit) die familiären und kulturellen Bande der Fahrenden und ihre Lebensweise zu zerstören, die betroffenen Kinder zu entwurzeln und ihnen damit noch grösseren Schaden zuzufügen. Trotzdem hat die Beschäftigung von Kindern auch im Familienbetrieb klare Grenzen, wo sie deren elementare körperlichen und psychischen Bedürfnisse (im Besonderen auf Bildung, Ruhe, Freizeit und Spiel sowie Schutz vor Ausbeutung) missachten. Solche Bedürfnisse sind als Rechte des Kindes menschenrechtlich geschützt und im Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das die Schweiz ratifiziert hat, verankert¹⁰⁰. In diesem Sinne schützt das Ü 169 auch nur Bräuche und Einrichtungen von betreffenden Völkern, soweit sie mit menschenrechtlichen Grundvorstellungen kompatibel sind. Ein Handlungsbedarf zur Anpassung schweizerischen Rechts ist in diesen Fällen jedenfalls nicht festzustellen. Art. 3 ArGV 1 wird jedoch die Kinderarbeit in grösseren wirtschaftlichen Einheiten, die (wie etwa die grösseren Roma-Verbände aus Frankreich) auf einer Grossfamilie beruhen, wohl nicht erlauben.

Wo Kinder fahrender Familien nicht im (reinen) Familienbetrieb arbeiten, gilt heute das Beschäftigungsverbot des schweizerischen Arbeitsrechts. Kinder ab 13 Jahren dürfen Arbeiten ausführen, die jedoch klar umgrenzt sind (Botengänge und leichte Arbeiten). Die Kinder von Fahrenden arbeiten häufig schon bevor sie 13 Jahre alt sind; wenn auch das Gesetz vorsieht, dass Kinder unter 15 Jahren bestimmten Tätigkeiten nachgehen dürfen (kulturelle, künstlerische und sportliche Darbietungen, oder Beschäftigungen in der Werbung), so entsprechen diese kaum den gewöhnlichen Arbeitsbeschäftigungen der Fahrenden. Überdies sind Jugendlichen unter 18 Jahren gefährliche Arbeiten untersagt.

5.4.3.2 Zusätzlicher Handlungsbedarf auf Grund der Ratifizierung des Übereinkommens

Solange die Kinder von Fahrenden im reinen Familienrahmen gesetzlich erlaubte Tätigkeiten ausüben, müssen die Interessen in diesem Bereich berücksichtigt werden; gleichzeitig ist es nicht erforderlich, gesetzliche Anpassungen vorzunehmen. Dies scheint auf die Schweizer Fahrenden zuzutreffen, obwohl zu diesem Punkt wenig Informationen vorliegen. Üben jedoch Kinder von Fahrenden Tätigkeiten im Rahmen eines Gemischtfamilienbetriebs aus, so würde eine Ratifizierung des Ü 169 eine vorgängige Revision des Arbeitsgesetzes erfordern, das gewisse Formen von Arbeiten untersagt, die Kinder von Fahrenden unter Umständen ausführen. Für eine solche Gesetzesrevision würden zwei Möglichkeiten offenstehen: entweder die Erweiterung des Ausnahmekatalogs in Art. 30 ArG oder die Erweiterung des Familienbetriebsbegriffs in Art. 4 Abs.1 ArG, mit dem Ziel, den Gemischtfamilienbetrieb der Fahrenden ebenfalls von der Anwendbarkeit des Arbeitsgesetzes auszunehmen. Das Kindern durch das Ü 138, das Ü 182, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und die schweizerische Gesetzgebung gewährte Schutzniveau dürfte jedoch nicht gesenkt werden. Die Interessen des Kindes würden prioritär berücksichtigt werden, namentlich in Anwendung von Art. 8 Abs. 2 Ü 169. Wie das IAA in seiner an die Schweiz gerichteten Stellungnahme klarstellt, ist jedes

¹⁰⁰ SR 0.107, Art. 19, 28, 31, 32.

Mitglied der Organisation, das das Übereinkommen ratifiziert, selbst dafür zuständig, vorbehaltlich der Meinung der Kontrollorgane zur betreffenden Frage zu bestimmen, ob die Arbeitstätigkeiten der Kinder von Fahrenden mit den in den oben genannten Instrumenten der IAO (Übereinkommen Nr. 138 und Nr. 182) vorgesehenen Ausnahmen kompatibel sind¹⁰¹.

5.5 Rechtsschutz

5.5.1 Die Bestimmungen des Übereinkommens

Laut Art. 12 des Ü 169 sind die betreffenden Völker gegen den Missbrauch ("violation") ihrer Rechte zu schützen und sie müssen die Möglichkeit haben, entweder individuell oder durch ihre Vertretungsorgane, ein Gerichtsverfahren einzuleiten, um den wirksamen Schutz dieser Rechte sicherzustellen. Massnahmen sind nötig um sicherzustellen, dass Angehörige der betreffenden Völker im Gerichtsverfahren verstanden und verstanden werden, nötigenfalls mit Hilfe eines Dolmetschers oder mit anderen wirksamen Mitteln.

5.5.2 Die Situation in der Schweiz

Das schweizerische Rechtssystem sieht vielfältige Beschwerde- und Klagemöglichkeiten auf eidgenössischer wie auf kantonaler Ebene in den verschiedensten Sachbereichen vor, die ohne Weiteres auch den Fahrenden offen stehen. Von besonderer Bedeutung in diesem allgemeinen Zusammenhang sind wohl die Beschwerdemöglichkeiten wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte sowie wegen Verletzung von Staatsverträgen. Sie stehen grundsätzlich sowohl gegen Akte der Bundesverwaltung (regelmässig im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde) wie auch gegen kantonale Hoheitsakte (im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde nach Art. 189 BV) offen. Zu bemerken bleibt, dass das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden Bundesgesetzen die Anwendung nicht versagen darf, auch wenn diese gegen die Verfassung verstösst (Art. 191 BV).

Die staatsrechtliche Beschwerde steht sowohl betroffenen Einzelpersonen als auch Verbänden offen, soweit solche Verbände in Vertretung einer Mehrzahl ihrer Mitglieder handeln, wenn die Verteidigung von Interessen der Mitglieder zu ihren statutarischen Aufgaben und die einzelnen Mitglieder in ihrer Mehrheit ebenfalls beschwerdebefugt sind¹⁰². Die gleiche Regelung für kollektive Beschwerden gilt auch für das Verwaltungsbeschwerdeverfahren und das Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren des Bundes¹⁰³. In den Kantonen, die für die Organisation der gerichtlichen Verfahren im Bereich des Zivil- und Strafrechts und im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit zuständig sind, sind solche kollektive Beschwerdemöglichkeiten jedoch nicht überall verankert. Hier lässt das Übereinkommen allerdings einen bestimmten Handlungsspielraum, da es fordert, dass die betreffenden Völker die Möglichkeit haben müssen "*entweder individuell oder durch ihre Vertretungsorgane, ein Gerichtsverfahren einzuleiten*".

Art. 29 BV räumt hingegen jeder Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen einen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist ein. Zudem haben die Parteien Anspruch auf

¹⁰¹ Memorandum IAA, Abs.17-19.

¹⁰² BGE 100 Ia 97; BGE 101 Ia 124; BGE 103 Ia 65.

¹⁰³ BGE 119 Ib 374; BGE 113 Ib 363.

rechtliches Gehör. Das Verstehen und Verstandenwerden im Rahmen der prozessualen Kommunikation ist zumindest für Schweizer Fahrende kein besonderes Problem, da sie die Amtssprachen der Sesshaften in aller Regel perfekt beherrschen. Das Jenische wird auch nicht als Sprache der Kommunikation mit Sesshaften verstanden, sondern als tendenziell exklusive (Geheim-) Sprache innerhalb der Gemeinschaft. Eine Person, der die Freiheit entzogen wird, hat zudem gemäss Art. 31 Abs. 2 BV Anspruch darauf, unverzüglich und in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe des Freiheitsentzugs und über ihre Rechte unterrichtet zu werden.

5.5.3 *Zusätzlicher Handlungsbedarf aufgrund einer Ratifizierung des Übereinkommens*

Handlungsbedarf drängt sich nicht auf. Das Übereinkommen verlangt, wie weiter oben erwähnt, für die betroffenen Völker die Möglichkeit, "*entweder individuell oder durch ihre Vertretungsorgane, ein Gerichtsverfahren einzuleiten*". Vorbehalten bleiben allfällige abweichende Auslegungen durch die Kontrollorgane der IAO.

5.6 Grund und Boden: Schutz von Eigentums- und Nutzungsrechten

5.6.1 *Die massgeblichen Bestimmungen des Übereinkommens und ihre Auslegung*

Zentrale Bedeutung hat Art. 14 des Ü 169, der die Vertragsstaaten verpflichtet, Eigentums- und Besitzrechte der betreffenden Völker an dem von ihnen von alters her besiedelten Land anzuerkennen. Ausserdem sind in geeigneten Fällen Massnahmen zu ergreifen, um das Recht der betreffenden Völker zu Nutzung von Land zu schützen, das nicht ausschliesslich von ihnen besiedelt ist, zu dem sie aber im Hinblick auf ihre der Eigenversorgung dienenden und ihre traditionellen Tätigkeiten von alters her Zugang haben. Besondere Aufmerksamkeit ist der Lage von Nomadenvölkern und Wanderfeldbauern zu schenken. Schliesslich bestimmt Art. 14 Abs. 3 des Übereinkommens, dass im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsordnungen angemessene Verfahren festzulegen sind, um Landforderungen der betreffenden Völker zu regeln.

Der *Guide* zum Übereinkommen macht deutlich, dass diese Bestimmung vor einem besonderen Problemhintergrund entstanden ist, der sich von jenem der Fahrenden in der Schweiz deutlich unterscheidet:

*"It is well known that land rights are fundamental to the continued survival of indigenous and tribal peoples. Land and its natural resources are in fact the principal source of livelihood, social and cultural cohesion, and spiritual welfare of many indigenous and tribal peoples."*¹⁰⁴

Gerade diese enge, traditionelle wirtschaftliche und kulturelle Beziehung zu einem genau definierten Stück Boden fehlt jenen fahrenden Völkern, die wie die europäischen Fahrenden traditionellerweise ausschliesslich vom mobilen wirtschaftlichen Austausch, von Handel und Dienstleistungen mit den Sesshaften leben. Sie sind auf Raum zum Wohnen und zur Ausübung ihres Gewerbes angewiesen, die von ihnen angestrebte temporäre Nutzung des Bodens ist jedoch weder eine landwirtschaftliche noch eine Nutzung von Naturschätzen¹⁰⁵. In

¹⁰⁴ *ILO Guide*, Section 2 Specific Issues, Land and Resource Rights (Art. 13, 14, 15, 17, 18 and 19).

¹⁰⁵ Demgegenüber nennt der *Guide* als historischen Grund für diese Formulierung: "This provision was inserted to cover the situation of many indigenous and tribal peoples with long-established grazing, hunting or gathering rights over lands to which they do not have written title." a.a.O.

diesem Sinne waren die Raumannsprüche der Fahrenden in der Geschichte immer flexibler als jene indigener Völker, die regelmässig stärker an spezifische Territorien und Grundstücke gebunden sind: Massgebend für den Raumbedarf der Fahrenden waren und sind die potentiellen Märkte für ihre Produkte, in deren Nähe sie sich aufhalten und ihre Waren und Dienstleistungen produzieren wollen. In Verbindung mit Art. 23 des Übereinkommens, der die traditionellen Tätigkeiten der betreffenden Völker als wesentliche Faktoren in der Bewahrung ihrer Kultur und in ihrer wirtschaftlichen Eigenständigkeit und Entwicklung anerkennt, wird wohl auch diese Nutzung vom Anwendungsbereich von Art. 14 des Übereinkommens erfasst.

Der *Guide* berichtet zudem über die Diskussion des Ausdrucks "von alters her" ("traditionally"). Bei der Redaktion des Übereinkommens wurde eine Formulierung abgelehnt, die eine kontinuierliche Besiedelung durch die betreffenden Völker bis in die Gegenwart gefordert hätte, um überhaupt Rechte daraus ableiten zu können. *"The wording, as it was adopted, does indicate that there should be some connection with the present – a relatively recent expulsion from these lands, for example, or a recent loss of title"*. Dies bedeutet, dass alte Nutzungsansprüche, die sich auf ein bestimmtes Terrain beziehen und seit einiger Zeit nicht mehr eingefordert worden sind, heute nicht als "traditionell" im Sinne des Übereinkommens gelten. Dazu kommt, dass allfällig bestehende territoriale Nutzungsrechte, welche die Fahrenden "von alters her" für sich beanspruchen könnten, ihnen unter Umständen das wirtschaftliche und kulturelle Überleben nicht sichern können. Vielmehr bezieht sich der "traditionelle Zugang" zu Land weniger auf einzelne Grundstücke, als auf einen traditionellen Anspruch der betreffenden Bevölkerungsgruppe auf einen minimalen Lebensraum, der ihre mobile Lebensweise erlaubt. So argumentieren die Fahrenden heute nicht mit alten Rechtsansprüchen, sondern mit dem aktuellen Raumbedarf, den die Gemeinschaft oder einzelne Familien für die Ausübung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten in einer sich ändernden Welt und für ihre traditionelle mobile Lebensweise heute brauchen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass historische, teleologische und systematische Argumente dafür sprechen, die Verpflichtungen des Übereinkommens für die Schweiz im Falle einer Ratifikation etwa folgendermassen zu umschreiben:

- **Sicherung eines Lebensraumes** für die Gemeinschaft der Fahrenden, der ihre **traditionelle mobile Lebensweise in der Schweiz** heute ermöglicht;
- Sicherung von **Verfahren**, die es erlauben, ihre Bedürfnisse in den Entscheidungsprozess staatlicher Behörden zur Raumnutzung einzubringen (siehe Kap. 5.3).

Ob daraus auch Gemeinschaften ausländischer Fahrenden Rechte ableiten können, hängt von der Frage ab, ob sie traditionelle Beziehungen zur Schweiz unterhalten. Dies zu beurteilen, ist ein schwieriges Unterfangen, da es an den nötigen Informationen und Daten fehlt. Es könnte etwa für jene Gruppen von Sinti und Roma gelten, die regelmässig die Schweiz durchreisen. Jedenfalls lässt sich daraus kein allgemeines und individuelles Recht auf Aufenthalt für ausländische Fahrende in der Schweiz ableiten. Hier ist daran zu erinnern, dass das Rahmübereinkommen des Europarats über nationale Minderheiten auf Ausländer nicht anwendbar ist.

5.6.2 Relevante verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz

Im Zusammenhang mit der Sicherung eines Lebensraumes, der den Fahrenden ihre traditionelle mobile Lebensweise ermöglicht, können je nach der faktischen Situation verschiedene verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Bestimmungen relevant werden. Sie werden im Folgenden kurz dargestellt. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesgericht in anderen Zusammenhängen ausdrücklich festgestellt hat, dass aus grundrechtlich gesicherten Ansprüchen (etwa aus der Wirtschaftsfreiheit und aus der Meinungsäusserungsfreiheit) ein Anspruch auf Nutzung öffentlichen Grundes fliessen kann¹⁰⁶. In einem neuen Urteil hat das Bundesgericht daran erinnert, dass die Fahrenden das Recht besitzen, ihre Identität als Fahrende zu bewahren und ein der traditionellen Lebensweise der Fahrenden entsprechendes Privat- und Familienleben unter Achtung ihres Domizils zu führen, dass dieses Recht aber kein absolutes Recht sei und daher unter bestimmten Bedingungen (Verhältnismässigkeit) beschränkt sein könne. Der Kläger berief sich insbesondere auf die in Artikel 8 der EMRK verankerte Garantie, während das Bundesgericht auf die Rechtsprechung der Strassburger Organe verwies; insbesondere rief es in Erinnerung:

"Wenn das Bundesgesetz über die Raumplanung in den 'Planungsgrundsätzen' bestimmt, dass 'die Wohn- und Arbeitsgebiete nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten' sind (Art. 3 Abs. 3 RPG), ist darunter zu verstehen, dass die spezifischen Bedürfnisse des Teils der Bevölkerung, der durch die Fahrenden ausgemacht wird, ebenfalls befriedigt werden müssen. Daher müssen die Nutzungspläne geeignete Zonen und Plätze vorsehen, die dieser Bevölkerungsgruppe im Einklang mit seinen Traditionen als Wohnort dienen können (oder die zuständigen Behörden müssen gegebenenfalls die bestehenden Bauzonenreglemente anpassen, um eine solche Verwendung des Bodens zu erlauben). Falls in einer Region ein neuer Standplatz von einer gewissen Grösse eingerichtet werden muss, so ist es grundsätzlich an den für die Raumplanung zuständigen Behörden, zu diesem Zweck einen besonderen Nutzungsplan zu verabschieden, im Einklang mit den weiter oben erwähnten Grundsätzen des Bundesrechts."¹⁰⁷

5.6.2.1 Niederlassungsfreiheit und Bewegungsfreiheit

Gemäss Art. 24 Abs. 1 BV haben "Schweizerinnen und Schweizer (...) das Recht, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen". Gemäss bundesgerichtlicher Praxis wird damit die Möglichkeit "des persönlichen Verweilens an jedem beliebigen Ort der Schweiz" gewährleistet. Die Garantie, auf welche sich gemäss klarem Wortlaut nur schweizerische Staatsangehörige berufen können, gebietet Kantonen und Gemeinden allen [Personen] die Niederlassung auf ihrem Gebiet zu erlauben. Diese Garantie schützt aber nicht nur die Niederlassung an sich, sondern auch den nur vorübergehenden Aufenthalt¹⁰⁸. Insbesondere bei diesem Grundrecht hat die Praxis des Bundesgerichts deutlich gemacht, dass auch faktische Grundrechtseingriffe den Schutzbereich dieser Garantie tangieren¹⁰⁹. Das Fehlen geeigneter Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende vermag deshalb wohl den Schutzbereich dieses Grundrechts zu tangieren; ob es diesen gar verletzt, ist im Einzelfall gestützt auf die Einschränkungsvoraussetzungen des Art. 36 BV abzuklären¹¹⁰. Die

¹⁰⁶ Vgl. Rieder, a.a.O., S. 169, mit Verweis auf BGE 119 Ia 447, BGE 121 I 284, BGE 105 Ia 91.

¹⁰⁷ BGE 129 II 321.

¹⁰⁸ BGE 108 Ia 248. Siehe zu diesem Grundrecht etwa Jörg Paul Müller/Markus Schefer, *Staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts 1992 – 1996*, Bern 1998, 150 ff.

¹⁰⁹ BGE 113 V 32. Siehe dazu, Müller, a.a.O., S. 89f.

¹¹⁰ BGE 129 II 321.

Niederlassungsfreiheit gilt nur für schweizerische Staatsangehörige sowie die durch das bilaterale Freizügigkeitsabkommen erfassten EU-Bürger. Im schweizerischen Recht ist der Aufenthalt von weiteren ausländischen Staatsangehörigen weiterhin bewilligungspflichtig, und die ausgestellte Bewilligung ist nur für den Kanton gültig, der sie ausgestellt hat (Art. 8 ANAG). Gemäss Art. 13e ANAG kann die zuständige kantonale Behörde einer ausländischen Person, die keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt und die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet, die Auflage machen, entweder ein ihr zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten. Eine ausländische Person mit einer Niederlassungsbewilligung kann sich, unter dem Vorbehalt der in Art. 9 Absatz 3 ANAG angeführten Ausnahmen, grundsätzlich frei in jedem Kanton niederlassen, falls sie Angehörige eines der vielen Staaten ist, mit denen die Schweiz einen Niederlassungsvertrag abgeschlossen hat. Diesem Niederlassungsrecht, das sich kaum noch von demjenigen der Schweizer Bürgerinnen und Bürger unterscheidet, kommt allerdings nicht Verfassungsrang zu; es handelt sich aber um ein Recht, dessen Beachtung aufgrund der internationalen vertraglichen Verpflichtungen der Schweiz erzwungen werden kann.

Das Recht auf Bewegungsfreiheit findet sich auch in Art. 12 des UNO-Paktes II.¹¹¹ Die Rechtsprechung des Ausschusses für Menschenrechte ist im Vergleich zur innerstaatlichen Niederlassungsfreiheit wenig gehaltvoll. Damit bleibt der genaue materielle Schutzbereich dieser Garantien etwas diffus. In diesem Kontext sei ferner auf Art. 5 lit. d UN-Übereinkommens gegen die Rassendiskriminierung verwiesen, welcher das Recht auf Bewegungsfreiheit und freie Wahl des Aufenthaltsortes innerhalb der Staatsgrenzen garantiert: gerade mit Blick auf die besondere Situation der Fahrenden könnten sich hier in der Praxis Schwierigkeiten ergeben¹¹².

5.6.2.2 *Persönliche Freiheit und Schutz der Privatsphäre*

Der verfassungsrechtliche Persönlichkeitsschutz der Art. 10¹¹³ und 13¹¹⁴ BV gewährleistet dem Einzelnen den Anspruch, die wesentlichen Aspekte seines Lebens selber zu gestalten. Zu diesen Aspekten, welche für die Persönlichkeit der Betroffenen von elementarer Bedeutung sein müssen, gehört wohl die Wahl einer sesshaften oder einer kulturell bedingten nomadischen Lebensform. Eine entsprechende Interpretation von gleichlautenden Bestimmungen der EMRK durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (vgl. dazu anschliessend) legt es nahe, diesen Schluss auch für das schweizerische Verfassungsrecht zu ziehen. Ein allfälliges Fehlen geeigneter Standplätze oder das Bestehen weiterer Hindernisse, welche eine derartige Lebensform erschweren, vermögen daher auch den Persönlichkeitsschutz der Verfassung zu tangieren.

5.6.2.3 *Das Recht auf Familienleben gemäss Art. 8 EMRK*

Im Jahr 2001 hatte sich der Gerichtshof mit verschiedenen Beschwerden von Roma zu befassen. Sie machten geltend, das Verbot, in ihren Wohnwagen auf dem eigenen Land zu

¹¹¹ Gemäss dem Vorbehalt der Schweiz gilt diese Bestimmung unter dem Vorbehalt des Ausländergesetzgebung.

¹¹² Vgl. etwa im Fall Anna Koptova vs. Slowakei vom 1. November 2000 (Communication n° 13/1998; CERD/c/57/D/13/1998), wo sich die erstmalige Beurteilung einer Mitteilung einer Gruppe von Roma findet.

¹¹³ Recht auf persönliche Freiheit.

¹¹⁴ Recht auf Privatleben.

wohnen, stelle eine Verletzung ihres Rechts auf Familienleben gemäss Art. 8 EMRK dar¹¹⁵. Der Gerichtshof führte dazu Folgendes aus:

"73. The Court considers that the applicant's occupation of her caravan is an integral part of her ethnic identity as a gypsy, reflecting the long tradition of that minority of following a travelling lifestyle. This is the case even though, under the pressure of development and diverse policies or from their own volition, many gypsies no longer live a wholly nomadic existence and increasingly settle for long periods in one place in order to facilitate, for example, the education of their children. Measures which affect the applicant's stationing of her caravans have therefore a wider impact than on the right to respect for home. They also affect her ability to maintain her identity as a gypsy and to lead her private and family life in accordance with that tradition.

74. The Court finds therefore that the applicant's right to respect for her private life, family life and home are in issue in the present case."¹¹⁶

Damit stellen nach Auffassung des Gerichtes Massnahmen, die es Fahrenden verunmöglichen oder erschweren, in Wohnwagen zu leben, einen Eingriff in Art. 8 EMRK dar. Dies ist unabhängig von der Frage, ob Fahrende tatsächlich noch einen nomadischen Lebensstil pflegen oder nicht. Wenn solche Massnahmen diese unmittelbar geltenden und justiziablen Garantien nicht verletzen sollen, müssen sie daher auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, ein öffentliches Interesse verfolgen, verhältnismässig sein (d.h. einer Güterabwägung zwischen den damit verfolgten öffentlichen Interessen und den Interessen der Fahrenden an dieser Lebensweise standhalten) und keinen diskriminierenden Charakter aufweisen¹¹⁷.

5.6.2.4 Minderheitenschutz

Laut Art. 5 des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten ist die Schweiz verpflichtet,

"... die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, nämlich ihre Religion, ihre Sprache, ihre Traditionen und ihr kulturelles Erbe, zu bewahren."

Wie der Erste Bericht der Schweiz zur Umsetzung dieses Übereinkommens deutlich macht, gehört zu diesen Bedingungen auch die Sicherung des notwendigen Lebensraumes für Schweizer Fahrende¹¹⁸.

¹¹⁵ Siehe die im Wesentlichen gleichlautenden Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 18. 1 2001, i.S. Chapman gegen Vereinigtes Königreich, Beard gegen Vereinigtes Königreich, Smith gegen Vereinigtes Königreich, Coster gegen Vereinigtes Königreich und Lee gegen Vereinigtes Königreich; alle in Reports of Judgments and Decisions 2001-I.

¹¹⁶ Chapman gegen Vereinigtes Königreich, a.a.O.

¹¹⁷ In den erwähnten Urteilen verneinte der Gerichtshof eine Konventionsverletzung, da er die erwähnten Voraussetzungen als gegeben erachtete.

¹¹⁸ Vgl. zur Umsetzung dieser Garantie Bericht der Schweiz Rahmenübereinkommens Minderheitenschutz, Ziff. 135 ff. und Informationen Berichts Rahmenübereinkommens Minderheitenschutz, Ziff. 81ff.

5.6.2.5 Raumplanerische Vorgaben: die relevanten bundesrechtlichen Regelungen

Dieser Punkt wird in Teil II des Berichts näher behandelt; siehe Kapitel 2.3., Teil II des Berichts.

5.6.3 Die aktuelle Situation in der Schweiz

Wie sich die Situation der Fahrenden hinsichtlich der Stand- und Durchgangsplätze in der Schweiz gegenwärtig präsentiert, ist im Teilbericht II ausführlich dargestellt. Deshalb seien hier nur kurz die wichtigsten Fakten dargelegt, insbesondere soweit sie für das Ü 169 von Bedeutung sind.

Die Fahrenden in der Schweiz betonen immer wieder, dass sie unter dem Mangel an Lebensraum für ihre mobile Lebens- und Arbeitsweise leiden. Zwar werden ihnen beim Fahren selbst keine Hindernisse in den Weg gelegt, sie finden jedoch nicht genug Möglichkeiten zum Halten.¹¹⁹ Wie der Erste Bericht der Schweiz zum Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten darlegt, gibt es einen Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen, was den Fahrenden die Weiterführung ihrer Lebensart erschwert.¹²⁰ Im Auftrag der Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende" ist 2001 ein Gutachten "Fahrende und Raumplanung"¹²¹ erarbeitet worden, das zum ersten Mal eine gesamtschweizerische Bestandaufnahme der bestehenden Aufenthaltsmöglichkeiten darlegt und die damit verbundenen Probleme formuliert, den Bedarf an Stand- und Durchgangsplätzen spezifiziert und darlegt, wie im Besonderen die planungsrechtliche Lösung aussehen könnte.

Auf den bestehenden **12 Standplätzen**, die als Wohn- und Arbeitsplatz während der Wintermonate dienen, leben heute ca. 600 Schweizer Fahrende.¹²² Wegen des ungenügenden Angebots an Standplätzen sind viele Fahrende gezwungen, in Wohnungen zu überwintern. Im Sommer 2000 wurden in der Schweiz **44 Durchgangsplätze** gezählt, die während der Durchreise der Fahrenden dem vorübergehenden Aufenthalt dienen.

In der französischen und italienischen Schweiz sowie in Graubünden sind zudem grosse Durchgangsplätze vor allem für **ausländische Fahrende** geschaffen worden. Sie reisen traditionell in viel grösseren Verbänden als die Schweizer Fahrenden, ihre Präsenz ist damit viel sichtbarer. Sie stammen in aller Regel aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (vor allem aus Deutschland und Frankreich) und halten sich meist nur einige Tage in der Schweiz auf. Die zahlreichen Probleme, die der Durchzug einer grossen Karawane nicht zuletzt wegen des fehlenden geeigneten Raums und fehlender Infrastruktur regelmässig mit sich brachte, haben die Behörden offenbar vielerorts zur Einsicht gebracht, dass ein ausreichendes Angebot an legalen und geeigneten Durchgangsplätzen zur Entschärfung der Situation und zur Prävention von Problemen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit einiges beiträgt. Die unterschiedlichen Bedürfnisse und das unterschiedliche Verhalten

¹¹⁹ Vgl. dazu etwa die regelmässige Berichterstattung zum Thema in der Zeitung der Jenischen "Scharotl"; Jahresbericht 1998 der Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende".

¹²⁰ Bericht Rahmenübereinkommen Minderheitenschutz, Ziff. 140 und ebenso Informationen zur Vervollständigung Bericht Rahmenübereinkommens Minderheiten, Ziff. 81-86.

¹²¹ Vgl. Eigenmann / Eugster, Gutachten Fahrende und Raumplanung, 2001. Die Stiftung hat diesen Expertenbericht auf der Grundlage der Daten von 2005 aktualisiert: Thomas Eigenmann/Rolf Eugster, Fahrende und Raumplanung, Standbericht 05, März 2006 (demnächst auf Internet unter: www.bak.admin.ch). (zitiert: **Eigenmann/Eugster, Fahrende und Raumplanung, 2006**).

¹²² In Bezug auf die Anzahl Schweizer Fahrende vgl. Ziff. 1.2.

schweizerischer und ausländischer Fahrender hat etwa den Kanton Graubünden bewogen, einen grossen Platz in Domat-Ems spezifisch für ausländische Fahrende zu schaffen und die Schweizer Fahrenden auf benachbarte kleinere Plätze zu verweisen.

*Der Kanton Waadt hat im Jahre 2000 eine Arbeitsgruppe institutionalisiert, die aus Vertreterinnen und Vertretern von Gemeinden, der Gendarmerie und der Préfectures besteht. Sie hat den Auftrag, präventiv tätig zu werden und Durchgangsplätze für ausländische Fahrende einzurichten, deren Durchreise in den vorangehenden Jahren zum Teil chaotische Zustände in einigen Gemeinden verursacht hatten. Auf Grundstücken im Eigentum des Kantons wurden Plätze eingerichtet, zum Teil gegen erheblichen Widerstand der Gemeindebehörden und der lokalen Bevölkerung. Mit dieser proaktiven Strategie sind die Probleme offenbar deutlich zurückgegangen. Moniert werden in Lausanne heute weniger die Schwierigkeiten mit den Fahrenden, als die fehlende systematische Zusammenarbeit unter den betroffenen Kantonen.*¹²³

Es gibt verschiedene Gründe für die geringe Bereitschaft vieler Gemeinden und auch verschiedener Kantone, Land für die Errichtung von Stand- und Durchgangsplätzen zur Verfügung zu stellen. Wie die Ergebnisse einer Umfrage bei einigen Gemeinden zeigten, äussern diese vor allem Befürchtungen hinsichtlich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie tatsächlicher oder potentieller Konflikte mit Sesshaften. Von ebenso grosser Bedeutung ist das Argument der zusätzlichen Kosten, die mit der Schaffung und dem Unterhalt von Stand- und Durchgangsplätzen (Reparaturen häufig beschädigter Infrastruktur, Beseitigung von Abfall und Verschmutzung) verbunden sein können. Dazu werden immer wieder soziale Folgekosten ins Feld geführt, welche die Schaffung und der Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen für die Sitzgemeinden mit sich bringen sollen (zusätzlich Aufwendungen für Sozialhilfe, Schule, öffentliche Sicherheit).¹²⁴

In mehreren Fällen, in denen Kantons- und Gemeindebehörden neue Plätze für Fahrende einrichten wollten, scheiterte dieses Vorhaben am Widerstand der sesshaften Bevölkerung. Deshalb wurden oft nur provisorische, raumplanerisch nicht gesicherte Lösungen gesucht. So fanden auch Umzonungen für Stand- oder Durchgangsplätze nur vereinzelt statt, nicht zuletzt wegen des Risikos der Ablehnung in der politischen Abstimmung in der Gemeinde. Einige Beispiele für diesen Gegensatz zwischen dem Bedarf der Fahrenden an Lebensraum zur Aufrechterhaltung ihrer Kultur und der direkten Demokratie geben die "Informationen zur Vervollständigung des Ersten Berichts der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten":

Allerdings muss zugegeben werden, dass der Weg zur Einrichtung neuer Plätze für die Fahrenden oftmals lang und beschwerlich ist. Er erfordert die Umsetzung raumplanerischer Instrumente sowie die Zusammenarbeit verschiedener Zuständigkeitsstufen. So übernehmen die Kantone die Hauptverantwortung in Sachen Raumplanung und koordinieren die verschiedenen Standortwünsche mit Hilfe des kantonalen Richtplans. Den Gemeinden obliegt es, die räumlichen Ansprüche in ihren Nutzungsplänen in der juristisch erforderlichen Weise

¹²³ Vgl. Darstellung der Aktivitäten der GT Gitans Vaud durch die Präsidentin. Antworten des Kantons Graubünden und der Gemeinde Domat-Ems; vgl. auch die im Jahresbericht 2000 der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ beschriebenen Beispiele Martigny, Wallis, und Domat-Ems, Graubünden (auf Internet unter: www.bak.admin.ch/fahrende/files/dfi_jb_stiftung2000.pdf).

¹²⁴ Vgl. Teilbericht II, Ziff. 2.6.

festzulegen. Schliesslich kann auch die Bevölkerung manchmal noch einschreiten und auf dem Abstimmungswege die vorgeschlagenen Pläne verwerfen. So führte in der Genfer Gemeinde Versoix eine Volksabstimmung zur Verwerfung eines neuen Standplatzes für die Fahrenden. Gleichermassen widersetzte sich im Kanton Neuenburg die Gemeinde Boudevilliers mit 59% gegen 41% der Stimmen einem Standplatz mit 40 Plätzen für die Fahrenden. Schliesslich fand ein von der Stadt Winterthur im Kanton Zürich ausgearbeitetes Projekt für einen Standplatz für die Fahrenden bei der Abstimmung über den Nutzungsplan keine Zustimmung¹²⁵.

5.6.4 Zusätzlicher Handlungsbedarf aufgrund einer Ratifizierung des Übereinkommens

Da der Teilbericht II die ganze Palette an Massnahmen, die zur Schaffung von Stand- und Durchgangplätzen zur Verfügung stehen, darlegt, können die Ausführungen zu diesem Thema knapp gehalten werden. Für das Ü 169 relevant sind namentlich folgende Aspekte. Um ihre Lebensweise bewahren zu können, brauchen die Schweizer Fahrenden ein ausreichendes Netz von Stand- und Durchgangsplätzen, das etwa 30 neue Standplätze und 30 neue Durchgangsplätze (à zehn Stellplätze) einschliesst. Ausserdem müssten die bestehenden Durchgangsplätze in ihrer Ausstattung verbessert werden. Und um den Bedarf an zusätzlichen Durchgangsplätzen für ausländische Fahrende decken zu können, sind zehn weitere grosse Durchgangsplätze (mit je 35 bis 50 Stellplätzen) erforderlich. Die Kosten für die Schaffung all dieser Plätze und die Sanierung der bestehenden würden sich auf 50 Mio. Franken belaufen.¹²⁶

Vorbehaltlich der zukünftigen Praxis der Kontrollorgane der IAO, würde eine allfällige Ratifizierung des Ü 169 die Schweiz zu einem zusätzlichen Engagement, wie es im Folgenden skizziert wird, direkt verpflichten. Indessen lassen sich die raumplanerischen Ansprüche der Fahrenden indirekt ebenso aus den abstrakteren Bestimmungen zum Diskriminierungsverbot und zum Minderheitenschutz ableiten. Die in diesen Bereichen zu treffenden Massnahmen überschneiden sich zum Teil mit den aus dem Ü 169 hervorgehenden Verpflichtungen; sie unterscheiden sich allerdings hinsichtlich ihrer Tragweite und ihres Geltungsbereichs. Zusätzlicher rechtlicher Handlungsbedarf ist kaum auszumachen, wohl aber eine verstärkte Wahrnehmung der Ansprüche der Fahrenden in der politischen Öffentlichkeit.

Auf Bundesebene ist ein zusätzliches Engagement auf verschiedenen Ebenen notwendig, ohne dass dies eine Änderung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung bedingen würde. Wie intensiv dieses zusätzliche Engagement sein müsste, lässt sich aus dem Ü 169 nicht ableiten. Es könnte sich etwa in folgenden Massnahmen äussern:¹²⁷

- Als Eigentümer von Grundstücken, die potentiell für die Nutzung durch Fahrende geeignet sind, könnte der Bund im Zusammenhang mit der Armeereform Land für die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen zur Verfügung stellen.¹²⁸

¹²⁵ Bericht Rahmenübereinkommen Minderheitenschutz, Ziff. 87, 88.

¹²⁶ Teilbericht II, Ziff. 2.6.

¹²⁷ Vgl. Teilbericht II, Ziff. 4.

¹²⁸ Vgl. dazu etwa Eigenmann / Eugster, Gutachten Fahrende und Raumplanung, 2001, S. 58ff, sowie Teilbericht II, Kap. 3.6.

- Angemessene Berücksichtigung der Bedürfnisse der Fahrenden in den kantonalen Richtplanungen und im kantonale Bau- und Planungsrecht.
- Kantone und Gemeinden sollten im Rahmen ihrer Möglichkeiten geeignete Grundstücke für Stand- und Durchgangsplätze, die sich in ihrem Eigentum befinden, zur Verfügung stellen. Kantone und Gemeinden müssten, wo nötig, selbst Stand- oder Durchgangsplätze schaffen und betreiben.

Um das Problem im Sinne des Ü 169 tatsächlich einer Lösung zuzuführen, müssten die Kantone wohl aktiver werden und die entstehenden Kosten mittragen, wenn eine Gemeinde die Bereitschaft zur Schaffung eines Platzes zeigt. Welche Massnahmen von den Kantonen bereits vor einer Ratifizierung des Ü 169 an die Hand genommen werden müssten und so eine Vorbedingung für die Ratifizierung darstellen, hängt davon ab, wie ernsthaft der politische Wille zu entsprechenden Reformen und Massnahmen in den Kantonen eingeschätzt werden kann und wie diese Frage von den Kontrollorganen des IAO beurteilt wird.

5.6.5 Weitere, für die Situation der Fahrenden weniger relevante Bestimmungen

Weitere Bestimmungen des Übereinkommens regeln die Ausübung der Eigentums- und Nutzungsrechte der betreffenden Völker (Nutzung natürlicher Ressourcen, Art. 15, grundsätzliches Verbot der Aussiedelung von Völkern, Art. 16, Achtung des traditionellen Übergangs von Eigentums- und Nutzungsrechten innerhalb der Völker, Art. 17, Gleichberechtigung in Agrarprogrammen, Art. 19). Sie sind für die Situation der Schweizer Fahrenden weniger relevant, da sie wie dargestellt von einer anderen Art der territorialen Nutzung durch betreffende Völker ausgehen.

Die Verpflichtung der Vertragsstaaten, das Land der betreffenden Völker vor unbefugtem Eindringen oder unbefugter Nutzung zu schützen und solche strafbaren Handlungen zu verhindern (Art. 18), entspricht ebenfalls einem anderen Bild der traditionellen kollektiven Nutzung bestimmter Territorien durch ein bestimmtes Volk. Immerhin sind die Fahrenden wie alle anderen Anspruchsberechtigten in der Schweiz, durch die allgemeinen privatrechtlichen und strafrechtlichen Normen in ihrer Nutzung des Bodens geschützt, soweit sie aktuelle Nutzungsrechte haben.

5.7 Anwerbung und Beschäftigungsbedingungen

Art. 20 des Ü 169 verpflichtet die Vertragsstaaten zu besonderen Massnahmen, um die Arbeitnehmenden aus den betreffenden Völkern hinsichtlich deren Anwerbung und Beschäftigungsbedingungen wirksam zu schützen, soweit sie nicht durch die allgemein für Arbeitnehmende geltenden Gesetze geschützt sind. Die Bestimmung präzisiert diese Verpflichtung im Hinblick auf die Gleichstellung der betreffenden Völker mit anderen Arbeitnehmenden.

Diese Bestimmung ist für Menschen, die eine fahrende Lebensweise pflegen und traditionellerweise als Selbständigerwerbende tätig sind, wenig relevant. Soweit die

Schweizer Fahrenden einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen, sind sie durch die geltende arbeitsrechtliche Gesetzgebung und das Diskriminierungsverbot wie andere Arbeitnehmende geschützt.

5.8 Berufsbildung, Handwerk und traditionelle Tätigkeiten

5.8.1 Die massgebenden Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 169

Den Angehörigen der betreffenden Völker sind mindestens die gleichen Berufsbildungsmassnahmen zu bieten wie den übrigen Staatsbürgern (Art. 21 Ü 169). Die freiwillige Teilnahme von Angehörigen der betreffenden Völker an allgemeinen Berufsbildungsprogrammen ist zu fördern. Soweit die bestehenden Programme ihren Bedürfnissen nicht gerecht werden, haben die Regierungen mit der Beteiligung der Betroffenen für besondere Ausbildungsmöglichkeiten zu sorgen (Art. 22 Ü 169). Schliesslich sind "Handwerk, ländliche und gemeinschaftliche Gewerbe sowie traditionelle Tätigkeiten der betreffenden Völker" als wichtige Faktoren in der Bewahrung ihrer Kultur und in ihrer wirtschaftlichen Eigenständigkeit und Entwicklung anzuerkennen. Falls angebracht, haben die Regierungen mit Beteiligung dieser Völker dafür zu sorgen, dass diese Tätigkeiten gestärkt und gefördert werden (Art. 23 Ü 169).

5.8.2 Die aktuelle Situation in der Schweiz

Die traditionellen Erwerbstätigkeiten der Fahrenden waren und sind eng mit ihrer nomadisierenden Lebensweise verbunden: Hausieren mit Kleinwaren für den täglichen Gebrauch, Schleifen, Handel mit Alteisen, Recycling sind die Hauptbereiche ihrer beruflichen Aktivitäten. Bis vor kurzem unterlagen diese Tätigkeiten überwiegend kantonalen gewerbepolizeilichen Regeln. Die nicht ortsgebundene Ausübung von Berufen bedurfte überall einer kantonalen Bewilligung. Die kantonalen Vorschriften für das Wandergewerbe waren äusserst uneinheitlich, die für eine Bewilligung verlangten Gebühren und Modalitäten variierten beträchtlich¹²⁹. Die Kantone beantragten eine Vereinheitlichung der Regelungen auf Bundesebene. Das gleiche verlangte die Radgenossenschaft der Landstrasse "als Interessengemeinschaft des fahrenden Volkes und damit als Vereinigung der von der bestehenden Rechtszersplitterung am meisten betroffenen Personengruppe."¹³⁰ Das Parlament hat in diesem Zusammenhang ein neues Bundesgesetz verabschiedet, das am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist. Es gewährleistet nun, dass die Reisenden ihr Gewerbe im ganzen Gebiet der Schweiz ausüben können und legt einheitliche Mindestanforderungen für die Ausübung des Reisendengewerbes fest. Kantonale Bewilligungen für das ambulante Anbieten von Waren und Dienstleistungen sind zwar immer noch notwendig, sie werden nun aber in der Form einer persönlichen Ausweiskarte, die für das Reisendengewerbe während fünf Jahren für die ganze Schweiz gilt, erteilt¹³¹. Ausgenommen von der Bewilligungspflicht ist in der Regel der Markthandel, soweit er an einer von der zuständigen Behörde angesetzten, zeitlich und örtlich begrenzten öffentlichen Veranstaltung ("Markt") stattfindet. Ein wichtiges Anliegen der Fahrenden, die sich während langer Zeit über die Behinderung in ihrer traditionellen beruflichen Tätigkeit durch die kantonalen Patentordnungen beklagt hatten, ist damit nun erfüllt. Handlungsbedarf besteht mit oder ohne Ratifizierung des Ü 169 nicht mehr.

¹²⁹ Vgl. Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über das Reisendengewerbe (**zitiert: Botschaft Bundesgesetz Reisendengewerbe**), vom 28. Juni 2000, BBl 2000 4188ff.

¹³⁰ Botschaft Bundesgesetz Reisendengewerbe, BBl 2000 4194.

¹³¹ Art. 1, 2, 4 und 7 des Bundesgesetzes vom 23. März 2001 über das Gewerbe der Reisenden, AS 2002 3080, SR 943.1.

Soweit entsprechende internationale Vereinbarungen bestehen, unterstehen Ausländerinnen und Ausländer aufgrund des neuen Gesetzes denselben gewerbepolizeilichen Regeln wie die Schweizerinnen und Schweizer. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang insbesondere das General Agreement on Trade in Services (GATS). Zwar hat die Schweiz bei diesem Abkommen den Vorbehalt angebracht, die grenzüberschreitende Ausübung von Detailhandelsaktivitäten nur insoweit zuzulassen, als der entsprechende Händler zumindest eine Zweigniederlassung in der Schweiz hat. Im GATS ist aber auch das Prinzip der Meistbegünstigung verankert, wonach ein GATS-Staat jede einem anderen Land gewährte Handelserleichterung automatisch an sämtliche GATS-Mitglieder weitergeben muss. Die Schweiz ist damit verpflichtet, den ein Reisengewerbe ausübenden Personen aus einem GATS-Mitgliedsland die gleichen Rechte einzuräumen, wie sie Angehörige eines Staates auf Grund eines bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und diesem Staat zugesprochen erhalten haben. Eine zeitlich befristete Ausnahme von der GATS-Meistbegünstigungsklausel stellen aber die bilateralen Abkommen mit der EU/EFTA dar. Diese sind auch für folgenden Sachverhalt von Bedeutung: aus fremdenpolizeilicher Sicht dürfen ausländische Fahrende aus dem EU-/EFTA-Raum ab 1. Juni 2004 bis zu 90 Tagen pro Kalenderjahr ohne Bewilligung in der Schweiz grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen. Allerdings unterstehen sie einer Meldepflicht bei der zuständigen Schweizer Ausländerbehörde. Für die nicht aus dem EU-/EFTA-Raum stammenden Fahrenden gilt nach wie vor die Acht-Tage-Regelung. Diese besagt, dass ein Ausländer vom neunten Tag seiner wirklichen Anwesenheit in der Schweiz an eine Arbeitsbewilligung braucht.

Das Recht auf Bildung, das in Art. 13 des UNO-Paktes I verankert ist, umfasst auch den Anspruch auf Zugang zur Berufsbildung. Auf der Grundlage des Diskriminierungsverbotes stehen in der Schweiz wohnhaften Fahrenden die öffentlichen Berufsbildungsprogramme grundsätzlich gleich wie anderen Schweizerinnen und Schweizern offen. Bestehende Vorurteile der Sesshaften werden es allerdings vielen Bewerberinnen und Bewerbern, die aus fahrenden Familien stammen, nicht leicht machen, sich beispielsweise erfolgreich für eine Lehrstelle im Rahmen der beruflichen Grundausbildung zu bewerben, traut man ihnen doch die für die Absolvierung einer mehrjährigen Berufslehre notwendige Sesshaftigkeit nicht zu. Als Folge der fahrenden Lebensweise mit den halbjährigen Abwesenheiten vom Unterricht im Klassenverband kommen bei den Kindern der Fahrenden oft auch schulische Defizite erschwerend hinzu. Doch misst die Radgenossenschaft der Problematik der Lehrstellensuche bisher keine allzu grosse Bedeutung bei, da nach ihrer Auskunft die Kinder der Fahrenden ihre Ausbildung bei den Eltern zu absolvieren pflegen. Da in diesem Bereich keine Praxis vorhanden ist, kann nicht gesagt werden, ob diese Sachlage als diskriminierend qualifiziert werden könnte und ob auf der Grundlage von Pakt I, oder, im Falle seiner Ratifizierung, des Ü 169, Massnahmen ergriffen werden müssten. Kommt dies einer Diskriminierung von Fahrenden gleich, ist es aufgrund des Ü 169 wie auch der bereits geltenden Bestimmungen angebracht, Massnahmen zu ergreifen, die den Zugang der Fahrenden zur beruflichen Bildung erleichtern.

Soweit ersichtlich haben die Schweizer Fahrenden bis heute keine Ansprüche im Bereich der Berufsbildung formuliert, die sich spezifisch auf ihre traditionellen Berufe beziehen würde. Die Fahrenden legen in aller Regel grossen Wert darauf, ihre traditionellen beruflichen Fertigkeiten - als Ausdruck des kulturellen Erbes, das ihre gemeinsame Identität ausmacht - direkt an ihre Nachkommen weiterzugeben. Den Anforderungen an eine anerkannte berufliche Grundausbildung, wie sie das Berufsbildungsgesetz¹³² formuliert, entspricht diese Ausbildung jedoch nicht. Spezifische staatliche Ausbildungsprogramme wären jedoch wohl

¹³² Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (BBG), SR 412.10.

unerwünscht. Allerdings bedeutet dies, dass die beruflichen Ausbildungen der Fahrenden staatlich nicht anerkannt sind. Die Bestimmungen über die Anrechnung bereits erbrachter Bildungsleistungen (Art. 9 Abs. 2 BBG; Art. 4 BBV¹³³) erlauben es den Fahrenden, die namentlich im Familienrahmen erlangten beruflichen Fertigkeiten auf dem Weg zur Erlangung eines anerkannten Diploms anrechnen zu lassen.

5.8.3 Zusätzlicher Handlungsbedarf aufgrund einer Ratifizierung des Übereinkommens

Im Bereich des Wanderhandels für Schweizer Fahrende bestehen keine Probleme mehr, wobei zukünftige Beschlüsse der Kontrollorgane der IAO vorbehalten bleiben.

Wieweit aufgrund von Art. 23 des Ü 169 zusätzlicher Handlungsbedarf hinsichtlich der allgemeinen gewerbepolizeilichen Zulassung von ausländischen Fahrenden zum Reisengewerbe besteht und wie er aussehen könnte, ist schwierig zu beurteilen. Die geltende Rechtslage auf Grund internationaler Vereinbarungen, insbesondere der Meistbegünstigungsklausel des GATS, dürfte, zumindest mittelfristig, zur Folge haben, dass die meisten ausländischen Fahrenden die gleichen Zulassungsbedingungen haben wie in der Schweiz ansässigen. Wie bereits dargestellt, ist jedoch der Kreis der Gruppen und Individuen ausländischer Staatsangehörigkeit, die aus dem Übereinkommen allenfalls Rechte ableiten könnten, sehr schwierig zu definieren. Auch hier bleibt eine mögliche abweichende Auslegung durch die Kontrollorgane der IAO vorbehalten.

5.9 Soziale Sicherheit und Gesundheitswesen

5.9.1 Die massgebenden Bestimmungen des Übereinkommens

Laut Art. 24 des Ü 169 sind die Systeme der sozialen Sicherheit schrittweise auf die betreffenden Völker auszudehnen und anzuwenden, ohne diese zu diskriminieren.

Die Vertragsstaaten haben im Weiteren gemäss Art. 25 des Ü 169 dafür zu sorgen, dass den betreffenden Völkern ausreichende Gesundheitsdienste zugänglich gemacht werden, oder haben ihnen Mittel zur Verfügung zu stellen, damit sie ihre eigenen Dienste bereitstellen können. Die Gesundheitsdienste haben verschiedene Kriterien zu erfüllen, unter anderem ihren wirtschaftlichen, geografischen, sozialen und kulturellen Verhältnissen sowie ihrer traditionellen Gesundheitsvorsorge und ihren traditionellen Heilverfahren und Heilmitteln Rechnung zu tragen.

5.9.2 Die aktuelle Situation und Handlungsbedarf

Das schweizerische Sozialversicherungsrecht unterscheidet nicht zwischen Fahrenden und Sesshaften. Einige Systeme knüpfen zwar grundsätzlich am Wohnsitz an. Die obligatorische Alters-, Invaliden- und Hinterlassenversicherung (AHV/IV) gilt für all jene Personen, die in der Schweiz wohnhaft sind oder hier eine Erwerbstätigkeit ausüben. Die obligatorische Krankenversicherung erfasst alle in der Schweiz wohnhaften Personen. Sozialhilfe für Bedürftige wird ebenfalls, allerdings nach kantonalen Regeln, am Wohnsitz ausgerichtet.

Das Bundesgesetz über die Alters-, Invaliden- und Hinterlassenversicherung verweist für die Bestimmung des Wohnsitzes auf die Regeln des Zivilrechts. Laut Art. 23 Abs. 1 des Zivilgesetzbuches (ZGB) bedarf es für die Begründung eines Wohnsitzes zweier Elemente: einen (objektiven) physischen Aufenthalt und die (subjektive) Absicht des dauernden

¹³³ Verordnung vom 19. November 2003 über die Berufsbildung (BBV), SR 412.101.

Verbleibens. Besteht kein realer Wohnsitz im Sinne von Art. 23 ZGB, wird gemäss Art. 24 ein fiktiver Wohnsitz angenommen, der sich entweder aus einem früheren realen Wohnsitz oder dem aktuellen Aufenthaltsort ableitet¹³⁴. Nach Lehre und Praxis begründen die Schweizer Fahrenden, die meist regelmässig am gleichen Standort den Winter verbringen, dort einen realen Wohnsitz¹³⁵. Sie verlassen regelmässig die Schweiz kaum oder nur für kurze Zeit. Sie werden damit von Versicherungs- und Leistungssystemen, die sich auf schweizerischen Wohnsitz stützen, zumindest theoretisch ohne Weiteres erfasst. Unsere Umfrage zeigt, dass die Gruppe der Fahrenden gegenüber den Sesshaften in diesem Bereich zumindest in den befragten Kantonen und Gemeinden wenig auffallen.

Die obligatorische Deckung durch die berufliche Vorsorge, die Unfallversicherung und die Versicherung gegen Berufskrankheiten sowie im Prinzip auch die Einrichtungen für Familienzulagen gelten nur für nichtselbständige Erwerbstätige. Entsprechend sind Fahrende, die einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen, wie alle anderen Selbständigen auch, von diesen Versicherungen nicht gedeckt.

Was die ausländischen Fahrenden anbelangt (sofern das Ü 169 auf sie anwendbar ist), so hängt ihre Situation im Hinblick auf die Soziale Sicherheit von verschiedenen Faktoren ab, namentlich von ihrer Staatsangehörigkeit (Vorhandensein oder Fehlen eines internationalen Abkommens, das die Schweiz gegenüber ihrem Ursprungsland verpflichtet).

Hierzu ist jedoch zu bemerken, dass hier, soweit ersichtlich, von den Fahrenden selbst ebenfalls kein Handlungsbedarf geltend gemacht wird.

Auf internationaler Ebene hat sich die Schweiz durch die Ratifizierung des UNO-Paktes I dazu verpflichtet, "das Recht eines jeden auf Soziale Sicherheit anzuerkennen; diese schliesst die Sozialversicherung ein" (Art. 9). Diese Bestimmung gilt sowohl für Staatsbürger als auch für Ausländer.

Im Bereich des Gesundheitswesens hat die Schweiz bereits mit Art. 12 des UNO-Paktes I über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte das "Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmass an körperlicher und geistiger Gesundheit" anerkannt. Das schweizerische Gesundheitswesen liegt weitgehend in der Zuständigkeit der Kantone, welche die Leistungen der Gesundheitsdienste anbieten. Der Bund übt nur in gewissen Bereichen Aufgaben aus¹³⁶. Das öffentliche Gesundheitswesen steht den Fahrenden wie allen anderen in der Schweiz wohnhaften Personen offen: allfällige Diskriminierungen sind, soweit ersichtlich, bis heute nie thematisiert worden. Ebenso wenig haben die Fahrenden spezifische Bedürfnisse mit Bezug auf die Leistungen der Gesundheitsdienste geltend gemacht. Die Schaffung eigener Gesundheitsdienste, wie dies das Ü 169 als Option offen lässt, würde wohl den mobilen Bedürfnissen der Fahrenden gar nicht entsprechen. Dass allfällige spezifische Bedürfnisse der Fahrenden in den allgemeinen öffentlichen Gesundheitsdiensten der Kantone ernst genommen werden und – nach Massgabe der Verhältnismässigkeit – auch befriedigt werden müssen, ergibt sich bereits aus den geltenden Diskriminierungsverboten. Zusätzlicher Handlungsbedarf besteht nicht, wobei vorbehalten bleibt, was die Kontrollorgane der IAO verlangen könnten.

¹³⁴ BGE 129 V 77.

¹³⁵ Vgl. etwa Daniel Staehelin, in: Heinrich Honsell, Nedim Peter Vogt, Thomas Geiser (Hrsg.), *Kommentar zum schweizerischen Privatrecht*, Basel etc. 1996, N. 26 zu Art. 23 ZGB; Christian Brückner, *Das Personenrecht des ZGB*, Zürich 2000, S. 97, Rz. 333.

¹³⁶ So im Umgang mit Lebensmitteln, Heilmitteln, Betäubungsmitteln, gesundheitsgefährliche Substanzen und im Bereich übertragbarer Krankheiten und ionisierender Strahlen, Art. 118 Abs. 2 BV.

5.10 Bildung und Kultur

5.10.1 Die massgeblichen Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 169

Art. 26 des Ü 169 verpflichtet die Vertragsstaaten, sicherzustellen, dass den Angehörigen der betreffenden Völker mindestens die gleichen Bildungsmöglichkeiten aller Stufen zur Verfügung stehen wie der übrigen Bevölkerung des Landes. Bildungsprogramme und –dienste sind in Zusammenarbeit mit den betreffenden Völkern zu entwickeln, um ihren speziellen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Sie haben ihre Geschichte, Kenntnisse und Kultur einzubeziehen (Art. 27 Ü 169). Die Regierungen haben zudem das Recht dieser Völker anzuerkennen, eigene Bildungseinrichtungen zu schaffen, sofern sie Mindestnormen erfüllen. Der Unterricht im Lesen und Schreiben für Kinder der betreffenden Völker ist – falls durchführbar – in ihrer Sprache zu erteilen. Die Völker müssen zudem Gelegenheit haben, die Landessprache so zu erlernen, dass sie fliessend beherrschen. Entwicklung und Gebrauch der Eingeborensprachen sind zu schützen und zu fördern (Art. 28 Ü 169). Die Bildung hat darauf abzielen, den Kindern der betreffenden Völker allgemeine Kenntnisse und Fertigkeiten zu vermitteln, die ihnen eine volle Beteiligung sowohl in ihrer eigenen Gemeinschaft als auch in der nationalen Gemeinschaft erleichtern (Art. 29 Ü 169). Die Regierungen haben dafür zu sorgen, die betreffenden Völker über ihre Rechte und Pflichten aufzuklären (Art. 30 Ü 169). Schliesslich sind erzieherische Massnahmen in allen Teilen der Bevölkerung gefordert, um bestehende Vorurteile gegen diese Völker zu beseitigen. Anstrengungen sind zu unternehmen, um sicherzustellen, dass die Geschichtsbücher und das sonstige Bildungsmaterial eine gerechte, genaue und informative Darstellung der Gesellschaften und Kulturen dieser Völker bieten (Art. 31 Ü 169).

5.10.2 Die aktuelle Situation

Das schweizerische Bildungssystem liegt weitgehend in der Verantwortung der Kantone. Art. 62 Abs. 2 BV verpflichtet sie, für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern diskriminierungsfrei offen steht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und an öffentlichen Schulen unentgeltlich. Zudem verpflichtet Art. 13 UNO- Pakt I die Schweiz bereits zu einer umfassenden – und in Verbindung mit Art. 2 des UNO-Paktes I – diskriminierungsfreien Umsetzung des Rechts auf Bildung. Wie bereits erwähnt, verpflichten Art. 27 des UNO-Paktes II sowie Art. 5 des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten die Schweiz bereits zu Massnahmen zugunsten der Erhaltung der Kultur und Sprache von Minderheiten. Mit der Ratifizierung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen hat die Schweiz zudem das Jenische als territorial nicht gebundene Sprache der Schweiz anerkannt¹³⁷.

Die öffentlichen Bildungseinrichtungen stehen selbstverständlich auch den Fahrenden offen. Tatsächlich ist die obligatorische Schulpflicht (in einer stationären Schule) aber mit einer fahrenden Lebensweise nicht ohne weiteres verträglich. Dank der Flexibilität von Schulbehörden und Lehrkräften scheint dies jedoch in der Praxis vieler Kantone zumindest in den letzten Jahren weniger Probleme zu bieten. In den meisten Kantonen gehen die schulpflichtigen Kinder der Fahrenden regelmässig am Winterstandort der Familie – ihrem Wohnsitz – zur Schule. Während der Wintermonate sind die Kinder in den normalen Schulunterricht (gemäss ihrem Alter) integriert. In den Sommermonaten, wenn sie ihre Eltern auf ihrer Reise begleiten, werden sie regelmässig von den Schulbehörden vom Schulbesuch

¹³⁷ Vorne, Ziff. 5.2.3.2.

dispensiert. Der Schulstoff für die Sommermonate wird ihnen mitgegeben, gelöste Aufgaben können sie zur Korrektur ihren Lehrerinnen und Lehrern schicken. Stoffliche Lücken werden in unterschiedlicher Intensität mit Stütz- und Fördermassnahmen aufgearbeitet. Demgegenüber hat der Kanton Genf eine andere Lösung gewählt: Die Kinder der Fahrenden, die in diesem Kanton praktisch ausschliesslich auf einem Platz in der Gemeinde Versoix konzentriert sind, erhalten ihren obligatorischen Unterricht grundsätzlich in der Form des Heimunterrichts (*enseignement à domicile*), unter der Kontrolle des kantonalen Schuldienstes. Nur wenige sind auf Ersuchen ihrer Eltern in den ordentlichen Schulstrukturen integriert. Sind die Fahrenden an ihrem Winterstandplatz in Versoix, erhalten sie dort Unterricht von einer Lehrkraft, die von der Gemeinschaft der Fahrenden entlohnt wird. Wenn es sich auch in diesem Kontext um Schweizer Kinder handelt, ist doch daran zu erinnern, dass die Schaffung getrennter Klassen für Schweizer und ausländische Kinder der im eidgenössischen Verfassungsrecht verankerten Gleichberechtigung und dem im Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Art. 28 in Verbindung mit Art. 2) sowie im UNO-Pakt I (Art. 2 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 13) enthaltenen Verbot jeglicher Diskriminierung widerspricht; sie kann auch den Tatbestand der Rassendiskriminierung zur Folge haben, deren Verbot auf Artikel 3 des Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung beruht, wie der Bundesrat in seiner Antwort auf eine Interpellation Bühlmann vom 18. Dezember 1998 vermerkt hat¹³⁸.

Die Kinder der Fahrenden sind ins allgemeine Schulsystem integriert und sie lernen das Notwendige, um sich in ihrer Welt und in der Welt der Sesshaften, die sich zu einem grossen Teil überschneiden, zurechtzufinden. Allerdings werden sich die regelmässigen Absenzen wohl oft in einem vergleichsweise tiefen Niveau hinsichtlich formeller Bildung auswirken, vor allem wenn die Eltern ihre Kinder nicht besonders unterstützen. Es zeigt sich hier ein gewisses Spannungsfeld zwischen dem kollektiven Anspruch auf Erhalt der traditionellen Lebensweise und dem individuellen Recht auf Bildung. Welche Massnahmen in diesem Spannungsfeld erforderlich und geeignet sind, entscheiden die Schulbehörden und Lehrkräfte offensichtlich vielerorts in pragmatischer Weise. Soweit ersichtlich, fehlen jedoch grundsätzlichere Analysen zu diesem Thema. Jedenfalls sind aus der Sicht der Fahrenden die Probleme im Bereich der obligatorischen Schule heute in diesem Rahmen durchaus bewältigbar.¹³⁹

Die jenische Sprache, die für einen Grossteil der Schweizer Fahrenden wichtiges Symbol einer gemeinsamen Identität ist und innerhalb der Gruppe weitergegeben wird, wurde bis vor kurzem nicht geschrieben. Erst 2001 ist das erste jenische Wörterbuch überhaupt erschienen.¹⁴⁰ Das Jenische beruht auf der grammatischen Struktur der deutschen Sprache und wird in der Regel als "Soziolekt"¹⁴¹, allenfalls als "ethnischer Dialekt der deutschen Sprache", als "Ethnolekt"¹⁴² bezeichnet. Die jenische Sprache diene auch der Abgrenzung gegenüber den Sesshaften und hat für viele Jenische heute noch den Charakter einer Geheimsprache.

¹³⁸ Siehe Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Bühlmann Nr. 98.3656, vom 18. Dezember 1998.

¹³⁹ Roger Sablonier/Walter Leimgruber/Thomas Meier, *Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse*, Bundesarchiv, Bern 1998.

¹⁴⁰ Hansjörg Roth, *Jenisches Wörterbuch: Aus dem Sprachschatz Jenischer in der Schweiz*, Frauenfeld/Wien 2001. (zitiert: **Hansjörg Roth, Jenisches Wörterbuch**)

¹⁴¹ Hansjörg Roth, *Jenisches Wörterbuch*, S. 100.

¹⁴² Giuseppina Greco, *The Jenisch Language in Switzerland*, unpubl. Lizentiatsarbeit Universität Fribourg 2004, S. 121.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen prüft der Bund gegenwärtig mit Vertretern der Fahrenden konkrete Möglichkeiten zur Erhaltung und Förderung des Jenischen¹⁴³. Die Schweiz kommt damit auch einer Forderung des Ministerkomitees des Europarats nach, die in dessen Empfehlungen vom 22. September 2004¹⁴⁴ festgehalten ist. Da viele Fahrende die jenische Sprache den Sesshaften nicht zugänglich machen möchten, ist unter ihnen die Frage, wie das Jenische vom Bund gefördert werden soll, noch nicht ausdiskutiert.

Jedenfalls ist es bis heute kein Anliegen der Fahrenden, dass ihre Kinder die jenische Sprache in den öffentlichen Schulen lernen. Mit den Jahrzehnten systematischer Zwangsassimilierung der Jenischen durch die staatlichen Behörden, die unter anderem bewirkte, dass viele Kinder der Fahrenden das Jenische nicht mehr von klein auf lernten und verwendeten, ist allerdings die Verbreitung und der Gebrauch der Sprache zweifellos stark zurückgegangen. Dieser Tendenz entgegenzuwirken bzw. sie zur Umkehr zu bringen wird aller Voraussicht nach das Ziel künftiger Fördermassnahmen des Bundes bilden. Da viele Fahrende die jenische Sprache den Sesshaften nicht zugänglich machen möchten, ist unter ihnen die Frage, wie das Jenische vom Bund gefördert werden soll, noch nicht ausdiskutiert.

Auf der Grundlage seiner Kompetenz, kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse zu unterstützen (Art. 69 Abs. 2 BV), hat der Bund bereits einige Fördermassnahmen zugunsten der Fahrenden getroffen. In Anerkennung seiner besonderen Verantwortung, die sich aus dem diskriminierenden Verhalten der Behörden in der Vergangenheit ergibt, hat er im Besonderen die Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende" gegründet, deren gesetzlicher Auftrag darin besteht, "zur Verbesserung der Lebensbedingungen der fahrenden Bevölkerung und zur Erhaltung ihrer Kultur beizutragen." Die vom Bund unterstützte Radgenossenschaft leistet in einem bescheidenen Rahmen auch Unterstützung für die Schweizer Fahrenden in rechtlichen und sozialen Belangen – für eine Erweiterung dieser Dienstleistungen, die offenbar stark in Anspruch genommen werden, fehlt das Geld.¹⁴⁵

Des Weiteren hat der Bund bereits einige Anstrengungen unternommen, um die Geschichte des Hilfswerks "Kinder der Landstrasse" aufzuarbeiten, das in der jüngeren Vergangenheit in der Politik der staatlichen Behörden gegenüber den Fahrenden eine massgebliche Rolle spielte. Das Eidgenössische Departement des Inneren hat 1998 eine entsprechende historische Studie veröffentlicht. In seiner Stellungnahme zu dieser Studie verwies der Bundesrat auf die Verantwortung des Bundes und die Wiedergutmachungszahlungen an die Opfer und "bekräftigte seinen Willen, dafür besorgt zu sein, dass Gegenwart und Zukunft der Fahrenden in der Schweiz sichergestellt sind."¹⁴⁶ Die anschliessende Konsultation der Kantone zu dieser Studie hat gezeigt, dass "die Kantone bereit sind, ihren Beitrag nicht nur zur Aufarbeitung der Vergangenheit, sondern auch zur Verbesserung der heutigen Situation der Fahrenden zu

¹⁴³ Der Bundesrat hat am 24. Mai 2006 den dritten Bericht der Schweiz zur Umsetzung der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen verabschiedet. Der Bericht ist auf der offiziellen Internetseite des Bundesamtes für Kultur (BAK) zugänglich: <http://www.bak.admin.ch>.

¹⁴⁴ Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen, Anwendung der Charta in der Schweiz (2. Überwachungszyklus) Bericht des Sachverständigenausschusses für die Charta, 22. September 2004, (ECMRL/2004/6), frz. S. 12 und 41, einsehbar engl. und frz. auf der Internetseite des Europarates: <http://www.coe.int/>

¹⁴⁵ Vgl. etwa Jahresbericht 2000 der Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende", S. 18.

¹⁴⁶ Bericht Rahmenübereinkommen Minderheitenschutz, Rz. 135, mit Verweis auf die Stellungnahme des Bundesrates.

leisten."¹⁴⁷ Daraufhin liess der Bundesrat eine popularisierte Fassung der Studie zur Verwendung an Schulen und Bildungsinstitutionen ausarbeiten¹⁴⁸ und beschloss, in Abstimmung mit den Kantonen künftige Forschungsarbeiten zu diesem Thema zu fördern und zu koordinieren.

Dies geschieht gegenwärtig im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms (NFP) 51 "Integration und Ausschluss", das von 2002 bis 2006 dauert und mit einem Rahmenkredit von 12 Mio. Franken ausgestattet ist. Drei der insgesamt 37 unterstützten Forschungsprojekte sind der Geschichte der Jenischen, Sinti und Roma gewidmet.

Die Radgenossenschaft der Landstrasse und die Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende" spielen in der Bekämpfung von Vorurteilen eine wesentliche Rolle. Das von der Radgenossenschaft in November 2003 eröffnete Dokumentationszentrum der Jenischen in Zürich-Altstetten, das auch eine Ausstellung umfasst, soll ein wirklichkeitsgetreues Bild der fahrenden Lebensweise vermitteln, die Öffentlichkeit informieren und ein Ort der Begegnung und des Austausches sein. Die Schaffung des Dokumentationszentrums ist durch Beiträge vieler Spender ermöglicht worden; erwähnt seien insbesondere die Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende", zahlreiche Kantone und die Stadt Zürich.

Das Verhältnis zwischen der fahrenden und der sesshaften Bevölkerung ist immer noch vielerorts von gegenseitigem Misstrauen geprägt. Unter der sesshaften Bevölkerung sind grosse Vorurteile gegenüber der kleinen fahrenden Minderheit verbreitet aber auch umgekehrt gibt es zum Teil Vorurteile. Die Lebensweise der Fahrenden stösst oft auf Unverständnis und die teilweise widrigen Rahmenbedingungen, die sie in ihrem Alltag bewältigen müssen, werden kaum erkannt. Die in den letzten Jahren deutlich gestiegene Präsenz ausländischer Fahrender hat die Vorurteile noch verstärkt: Das breite Publikum unterscheidet heute nicht oder nicht genügend zwischen den vergleichsweise unauffälligen Schweizer Fahrenden und den grossen Verbänden ausländischer Fahrenden, die nur kurze Zeit in der Schweiz bleiben und – besonders wenn sie keine legalen Aufenthaltsmöglichkeiten finden – oft eine deutliche Spur von Beschädigungen, Abfall und Frustration unter den Sesshaften hinterlassen.¹⁴⁹

5.10.3 Zusätzlicher Handlungsbedarf aufgrund einer Ratifizierung des Übereinkommens

Mit Bezug auf den **obligatorischen Grundschulunterricht**, der in der Kompetenz der Kantone liegt, ist ein akuter rechtlicher Handlungsbedarf aufgrund einer Ratifizierung des Ü 169 nicht ersichtlich, wobei auch hier zukünftige anderslautende Beschlüsse der Kontrollorgane der IAO vorbehalten bleiben. Allerdings ist die aktuelle Situation und ihre Auswirkungen auf die Lebensweise der Fahrenden wie auf das Recht auf Bildung ihrer Kinder wenig erforscht: ein Handlungsbedarf ist hier wohl in einigen Kantonen zu vermuten. Die Kantone müssten die Situation in Zusammenarbeit mit dem Bund selbst analysieren, um die Notwendigkeit von Massnahmen beurteilen zu können und geeignete zusätzliche Massnahmen zu definieren und miteinander koordinieren zu können. Die finanziellen Auswirkungen für die Kantone heute abzuschätzen, ist hier nicht möglich.

¹⁴⁷ Botschaft über einen Rahmenkredit an die Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende" für die Jahre 2002 – 2006, vom 14. Februar 2001, BBl 2001 S. 1490.

¹⁴⁸ Die popularisierte Kurzfassung trägt den Titel "Kinder zwischen Rädern" und ist 2001 im Auftrag des Bundesamtes für Kultur in der Publikationsreihe <undKinder> des Marie Meierhofer-Instituts in Zürich erschienen. Auf Französisch erschien die Kurzfassung 2003 unter dem Titel "Enfants dans la tourmente" in den Editions EESP (Ecole d'études sociales et pédagogiques) in Lausanne.

¹⁴⁹ Vgl. dazu etwa Zweiter und Dritter periodischer Bericht der Schweiz vom Mai 2000 an den CERD, Rz. 298.

Die jahrzehntelange staatliche Politik der kulturellen Zwangsassimilierung begründet wohl schon aufgrund der geltenden Diskriminierungsverbote eine besondere Pflicht der Öffentlichkeit, die **jenische Sprache** in ihrer Entwicklung und in ihrem Gebrauch zu unterstützen und kulturelle Aktivitäten zu fördern, soweit dies die Fahrenden selbst wünschen. Das Ü 169, das solches explizit fordert, würde diese bereits aufgrund des Rahmenübereinkommens und der Sprachencharta geltende Verpflichtung im Falle einer Ratifizierung verstärken. Aus rechtlicher Sicht besteht hier wohl angesichts der verfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundes kein akuter Handlungsbedarf, zumal der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die kulturelle und sprachliche Vielfalt des Landes nehmen soll (Art. 69 Abs. 3 BV).

Handlungsbedarf besteht zweifellos auch im Bereich der **Bekämpfung von Vorurteilen**. Geeignete Institutionen, welche hier massgebliche Arbeit leisten können, bestehen bereits mit der Radgenossenschaft, der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende, aber auch der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus. Es fehlen jedoch Mittel für eine systematische Öffentlichkeitsarbeit, welche die sesshafte Bevölkerung über die Bedürfnisse und Probleme der Fahrenden aufklärt und ihre Rolle in der schweizerischen Geschichte und Aktualität darstellt. Ebenso fehlen die Mittel für die Information der Fahrenden über ihre eigenen Möglichkeiten und Rechte. Ein finanzieller Mehraufwand auf Seiten des Bundes, aber auch der Kantone wäre hier wohl mit einer Ratifizierung des Übereinkommens nicht zu umgehen. Die Verpflichtung zu einem zusätzlichen Engagement lässt sich jedoch schon aus den bereits bestehenden Normen ableiten. Die entsprechende politische Diskussion über das Für und Wider geeigneter Massnahmen wird wohl mit oder ohne Ratifizierung des Ü 169 stattfinden, sie könnte aber verstärkt werden, falls die Kontrollorgane der IAO zusätzliche gezielte Massnahmen für wünschenswert halten.

5.11 Grenzüberschreitende Kontakte und Zusammenarbeit

Gemäss Art. 32 des Ü 169 haben die Regierungen geeignete Massnahmen zu ergreifen, um grenzüberschreitende Kontakte und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen eingeborenen und in Stämmen lebenden Völkern zu erleichtern. Die Radgenossenschaft, die vom Bund subventioniert wird, pflegt solche grenzüberschreitenden Kontakte mit Zigeunergruppen in anderen Ländern. Ein weiterer Handlungsbedarf ist heute nicht ersichtlich, wobei auch hier zukünftige Beschlüsse der Kontrollorgane der IAO vorbehalten bleiben. Auf europäischer Ebene verfolgt die Schweiz die Debatten im Europarat über die Schaffung eines Forums für Roma und Fahrende, das den Status einer Nichtregierungsorganisation erhalten und darauf ausgerichtet sein soll, den Austausch zwischen diesen Völkern und den Schutz ihrer Interessen zu fördern und zu verteidigen.

5.12 Verwaltung

Art. 33 des Ü 169 verlangt von den Vertragsstaaten, dass zur Durchführung von Programmen, die betreffende Völker berühren, Verwaltungsstellen oder andere geeignete Mechanismen bestehen und diese die dafür notwendigen Mittel haben. Im Besonderen sollen die Programme in Zusammenarbeit mit den betreffenden Völkern entsprechende Massnahmen planen, koordinieren, durchführen und bewerten sowie gesetzgeberische und andere Vorschläge machen und die Umsetzung der getroffenen Massnahmen kontrollieren.

Die bereits geschaffenen Institutionen und die Zuständigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung, die dem Bundesamt für Kultur eine wichtige Stellung in der Betreuung

des Dossiers der Fahrenden einräumen, ermöglichen eine wirksame Planung und Durchsetzung der Massnahmen, zumindest soweit sie in der Zuständigkeit des Bundes liegen. Handlungsbedarf besteht hier wohl nicht¹⁵⁰, wobei anderslautende Auslegungen durch die Kontrollorgane der IAO vorbehalten bleiben.

6 ZUSAMMENFASSENDE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Aus verschiedenen Gründen ist es schwierig, die Verpflichtungen der Schweiz, die sich aus einer Ratifizierung des Ü 169 gegenüber den Fahrenden ergeben würden, konkret zu umschreiben. Zu diesen Gründen gehören:

- Die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen sind programmatischer Natur und lassen den Vertragsstaaten viel Handlungsspielraum in der Wahl der Mittel und Methoden, um die Ziele des Übereinkommens zu erreichen.
- Art. 34 des Übereinkommens räumt den Vertragsstaaten explizit Flexibilität in der Art und im Umfang der zu treffenden Massnahmen ein.
- Es gibt kaum Praxis der IAO-Organe zum Übereinkommen, die sich mit entsprechenden Fragen auseinandersetzt. Zudem ist das Übereinkommen in der wissenschaftlichen Literatur wenig thematisiert worden.
- Die Formulierungen des Übereinkommens sind besonders auslegungsbedürftig, weil sie für den Schutz von "indigenen Völkern und Stammesvölkern" konzipiert sind und nicht ohne Weiteres in allen Teilen auf die Situation der Fahrenden in der Schweiz passen.

Vor diesem Hintergrund ist es besonders heikel zu definieren, welchen Standard die Schweiz zum Zeitpunkt einer Ratifizierung im Lichte ihrer eigenen Ratifizierungspraxis bereits erreicht haben müsste. Zudem sind verschiedene im Ü 169 verankerte Verpflichtungen schon in der schweizerischen Gesetzgebung oder in entsprechenden, von der Schweiz ratifizierten internationalen Instrumenten enthalten. Allerdings variieren sowohl der Anwendungsbereich als auch die Tragweite dieser Verpflichtungen von einem Instrument zum anderen. Es ist daher an der Schweiz, Massnahmen zu treffen, um die Nichtdiskriminierung der Fahrenden zu gewährleisten und ihre Kultur sowie ihre Lebensweise zu schützen, und zwar unabhängig von einer potentiellen Ratifizierung des Ü 169. Würde es jedoch ratifiziert, so wären Konsequenzen für das politische, finanzielle und legislative Engagement der Schweiz zu erwarten.

Die Analyse der substantiellen Bestimmungen des Übereinkommens und ihr Vergleich mit der aktuellen Situation der Fahrenden in der Schweiz zeigt, dass bei einer Ratifikation sowohl in Bereichen eidgenössischer wie kantonaler und kommunaler Zuständigkeit Handlungsbedarf bestehen würde. Dies vorbehaltlich natürlich einer anderslautenden Auslegung durch die Kontrollorgane der IAO:

- **Konsultation in staatlichen Entscheidungsverfahren:** Systematischere Konsultation der Fahrenden auf Ebene des Bundes und der Kantone und eine Stärkung der Kapazitäten der Fahrenden, insbesondere im Bereich Raumplanung. Als Folge

¹⁵⁰ Siehe auch Teil II des Berichts.

müssten gesetzliche Änderungen und Ausgaben für die Stärkung der Vertretungsorgane der Fahrenden in der Schweiz vorgesehen werden (siehe Teil II des Berichts, 3.3).

- **Kinderarbeitsverbot:** Solange die Kinder von Fahrenden in reinen Familienbetrieben gesetzlich erlaubte Arbeiten ausführen, was auf die Schweizer Fahrenden zuzutreffen scheint, scheint es nicht erforderlich, gesetzliche Anpassungen vorzunehmen. Über jedoch Kinder von Fahrenden Tätigkeiten im Rahmen eines Gemischtfamilienbetriebs aus, so entspricht dies einer Verletzung des Arbeitsgesetzes. Die Ratifizierung des Ü 169 würde die Schweiz daher dazu zwingen, ihre Arbeitsgesetzgebung im Vorfeld zu revidieren. Dies dürfte nur im Einklang mit dem klar ausgedrückten Willen der Schweiz geschehen, Kinderarbeit so sehr wie möglich einzuschränken und schliesslich ganz zu beseitigen, den es durch die Ratifizierung der IAO-Kernübereinkommen 182 und 138 bestätigt hat.

- **Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen:** Verschiedene Massnahmen auf der Ebene des Bundes, der Kantone und Gemeinden sind notwendig, um die Lebensweise der Fahrenden zu sichern, die durch das Ü 169, aber auch durch Diskriminierungsverbote und durch die Vorschriften über nationale Minderheiten geschützt ist. Eine Anpassung des Raumplanungsgesetzes des Bundes scheint nicht erforderlich, jedoch wäre wohl vielerorts eine **Revision der kantonalen Bau- und Planungsnormen nötig**, um den Bedürfnissen der Fahrenden Rechnung zu tragen. Die Richtplanungen der Kantone müssten zusätzliche Stand- und Durchgangsplätze für die Fahrenden vorsehen. Nach Schätzungen müssten 29 neue Standplätze und 38 neue Durchgangsplätze für Schweizer Fahrende, sowie 10 Durchgangsplätze für die ausländischen Fahrenden geschaffen werden. Bund, Kantone und Gemeinden müssten geeignete Grundstücke zur Verfügung stellen; Kantone und Gemeinden müssten die Plätze betreiben. Ein beträchtlicher finanzieller Aufwand wäre damit verbunden, der in einem Gutachten auf 36 Mio. Franken für die nächsten zehn Jahre beziffert wird. Werden die geschätzten 10 notwendigen Durchgangsplätze für ausländische Fahrende berücksichtigt, so steigt dieser Betrag auf 52 Mio. Franken. Jedenfalls kann die Schaffung und der Betrieb solcher Plätze nicht einfach den Gemeinden überlassen werden, die an der Schaffung von Lebensraum für die Fahrenden zu ihren eigenen Lasten regelmässig kein Interesse haben. In Teil II des Berichts werden verschiedene Massnahmen genannt, die dem heutigen Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen entgegenwirken könnten. Für Einzelheiten wird daher auf Teil II (Kapitel 4) verwiesen.

- **Berufsbildung:** Gewisse Probleme im Bereich des Zugangs zur allgemeinen Berufsbildung, aber auch im Gebiet der Anerkennung ihrer eigenen beruflichen Ausbildung könnten einen künftigen Handlungsbedarf ergeben, der sich jedoch nur in Zusammenarbeit mit den Fahrenden selbst näher umschreiben liesse.

- **Obligatorischer Grundschulunterricht:** Obwohl sich akut keine grossen Probleme in diesem Bereich artikulieren, ist ein gewisser Handlungsbedarf in der Analyse der Bedürfnisse der Fahrenden im Lichte der Erhaltung ihrer Lebensweise, aber auch im Lichte eines möglichst hohen Bildungsniveaus ihrer Kinder zu vermuten. Welche finanziellen Auswirkungen die auf dieser Grundlage definierten Massnahmen in den

zuständigen Kantonen haben würden, ist hier kaum abzuschätzen. Rechtlicher Handlungsbedarf besteht a priori nicht, doch bleibt auch hier eine anderslautende Auslegung durch die Kontrollorgane der IAO vorbehalten.

- **Erhaltung der jenischen Sprache:** Mit der Ratifizierung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen hat die Schweiz das Jenische als nicht territorial gebundene Sprache unseres Landes anerkannt und sich dazu verpflichtet, sie entsprechend den Bedürfnissen der Fahrenden zu fördern. Eine Ratifizierung des IAO-Ü 169 würde die Verpflichtung des Bundes verstärken, sich in diesem Bereich der Kultur und Sprachförderung – mehr als es bisher geschehen ist – zu engagieren. Rechtliche Anpassungen scheinen dazu nicht notwendig, eine anderslautende Auslegung durch die Kontrollorgane der IAO bleibt jedoch vorbehalten.
- **Bekämpfung von Vorurteilen:** Das Engagement von Bund und Kantonen müsste wohl auch hier verstärkt werden. Geeignete Institutionen und Mechanismen (wie die Radgenossenschaft, die Stiftung "Zukunft für Schweizer Fahrende" und die Eidgenössische Kommission für Rassismus) sind bereits vorhanden (siehe Teil II des Berichts).

Es scheint schwierig, die genaue Tragweite der aus dem Ü 169 hervorgehenden Verpflichtungen abzuschätzen und darüber hinaus zu antizipieren, welche Tragweite ihnen die Kontrollorgane der IAO für die Schweiz zuordnen könnten. Zum heutigen Zeitpunkt erfüllt das positive Schweizer Recht die Anforderungen dieses Instruments in mehreren, weiter oben genannten, Bereichen nicht. Eine allfällige Ratifizierung würde zweifellos ein bedeutendes finanzielles Engagement nach sich ziehen und die Durchführung von Massnahmen erfordern, um insbesondere der Problematik des Mangels an Stand- und Durchgangsplätzen zu begegnen. Teil II dieses Berichts enthält wertvolle Lösungsansätze für diesen letzteren Punkt.

Die Kantone und die Organisationen (= politische Parteien, Spitzenverbände der Wirtschaft und Berufsverbände sowie andere Organisationen und Einzelpersonen), die sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens geäussert haben, sind der Auffassung, dass Massnahmen zur Verbesserung der Situation der Fahrenden in der Schweiz ergriffen werden könnten, insbesondere durch die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen, die Verbesserung der Berufsausbildung, die Konsultation der Fahrendengemeinschaft und den Kampf gegen Diskriminierungen. Meinungsunterschiede bestehen jedoch, was die Zweckmässigkeit einer Ratifizierung des Ü 169 anbelangt, da die Schweiz schon jetzt über rechtliche Bestimmungen verfügt, die auf die Fahrenden anwendbar sind. Ebenfalls divergieren die Stellungnahmen bezüglich der Notwendigkeit bzw. Möglichkeit, entsprechende Massnahmen in einer Zeit der Mittelknappheit des Bundes und einiger Kantone zu treffen. Uneinigkeit herrscht weiter über das Ausmass der politischen, gesetzgeberischen und finanziellen Auswirkungen einer allfälligen Ratifizierung des Ü 169. Aus oben genannten Gründen und da sich eine Mehrheit der Kantone (15) gegen eine Ratifizierung des Ü 169 ausspricht, geht der Bundesrat davon aus, dass ein solcher Schritt zum heutigen Zeitpunkt nicht gerechtfertigt wäre. Er zieht es vor, die aus dem geltenden Schweizer Recht hervorgehenden Verpflichtungen, welche eine Verbesserung der Situation der Fahrenden bewirken können, im Rahmen der bei Kantonen und Bund verfügbaren Ressourcen umzusetzen.

7 ANHÄNGE

- Memorandum des IAA als Antwort auf ein Ersuchen um Klarstellung zum Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, in BIT, Bulletin officiel, vol. LXXXIV, 2001, série A, n° 1, S. 60-64; GB 280/18, p. 8-14 (document pdf):

<http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/gb/docs/gb280/pdf/gb-18.pdf>

- Übereinkommen Nr. 169 der IAO (Volltext), <http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/convdsp1.htm>

Teil II

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

www.bak.admin.ch -> Themen -> Sprachen und kulturelle Minderheiten -> Fahrende: in der Rubrik **Weitere Informationen:**

- Bericht des Bundesrats über die Situation der Fahrenden in der Schweiz (Oktober 2006)

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	4
2	SITUATION UND HANDLUNGSBEDARF	4
2.1	Diskriminierungsverbot, Minderheitenschutz und der Anspruch der Fahrenden auf Privat- und Familienleben	4
2.2.	Der heutige Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen.....	6
2.2.1	Die grundsätzlichen Raumbedürfnisse: ein ausreichendes Netz an Stand- und Durchgangsplätzen	6
2.2.2	29 zusätzliche Standplätze für Schweizer Fahrende	7
2.2.3	38 zusätzliche Durchgangsplätze für Schweizer Fahrende und Ermöglichung des „spontanen Halts“	8
2.2.4	Etwa zehn zusätzliche Durchgangsplätze für ausländische Fahrende	9
2.3.	Die raumplanerischen Vorgaben.....	10
2.3.1	Die relevanten bundesrechtlichen Regelungen	10
2.3.2	Stand- und Durchgangsplätze aus raumplanerischer Sicht	11
2.4	Die bisherigen Massnahmen des Bundes	13
2.4.1	Die (Doppel-)Nutzung von Grundeigentum des Bundes durch Fahrende	13
2.4.2	Die Gründung und Unterstützung der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“	14
2.4.3	Unterstützung der „Radgenossenschaft der Landstrasse“	16
2.5	Verschiedene Hindernisse für die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen.....	16
2.6	Die Kostenfrage.....	17
2.7	Frage des Kostenausgleichs: Die Beispiele der Kantone St. Gallen und Bern	19
3	KÜNFTIGE HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN	19
3.1	Sensibilisierung und sachliche Information von Fahrenden und Sesshaften	19
3.2	Förderung des Dialogs zwischen Fahrenden und Sesshaften.....	20
3.3	Stärkung der Mitwirkungskapazitäten der Fahrenden	20
3.4	Raumplanerische und baurechtliche Massnahmen	21
3.4.1	Kantonale Richtplanung.....	21
3.4.2	Berücksichtigung der Bedürfnisse der Fahrenden	21
3.5	Der Vorentwurf zu einem Kulturförderungsgesetz.....	21
3.6	Verwendung von früheren Militärarealen als Stand- und Durchgangsplätze	21
3.7	Nutzung der bestehenden interkantonalen und tripartiten Gefässe	22

4	ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	23
	ANHANG	25
	NATIONALRAT 03.3426 POSTULAT DER KOMMISSION FÜR SOZIALE SICHERHEIT UND GESUNDHEIT (SGK-N) BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNGEN VON FAHRENDEN IN DER SCHWEIZ (VOM 7. JULI 2003).....	25

1 EINLEITUNG

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

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

2 SITUATION UND HANDLUNGSBEDARF

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

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

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

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

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

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

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

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

Weiter präzisierte das Bundesgericht im Hinblick auf die Raumplanung:

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

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

² a.a.O., N.33ff, N.88.

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

⁴ BGE 129 II 321, E.3.2.

⁵ BGE 129 II 321, E.3.2.

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

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

2.2. Der heutige Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen

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

Bis vor wenigen Jahren gab es wenig systematische Informationen über die bestehenden Stand- und Durchgangsplätze in der Schweiz und die Raumbedürfnisse der Fahrenden. Die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ publizierte im Jahr 2001 ein wissenschaftliches Gutachten⁷, das in enger Zusammenarbeit mit der „Radgenossenschaft der Landstrasse“ eine detaillierte Bestandaufnahme der Stand- und Durchgangsplätze leistete und die zusätzlichen Raumbedürfnisse der Schweizer Fahrenden spezifizierte. Der Vorentwurf zu diesem Bericht, der der Vernehmlassung unterbreitet wurde, beruhte auf dem Gutachten von 2001. In der Zwischenzeit ist das Gutachten von 2001 gestützt auf eine Datenerhebung von 2005 aktualisiert und am 7. Juni 2006 der Öffentlichkeit vorgestellt worden.⁸ Es bestätigt, dass der im Vorentwurf dargelegte Handlungsbedarf seine Aktualität behalten hat.

Aufgrund von Interviews aus dem Jahre 1999 definiert das Gutachten 2001 einige *allgemeine Bedürfnisse der Schweizer Fahrenden an die Raumordnung*. Die Lebensweise der Fahrenden benötigt Raum, nicht etwa für das Fahren, sondern für das Halten: Standplätze (für den stationären Aufenthalt im Winter) und Durchgangsplätze (für den temporären Aufenthalt im Sommer) gibt es zu wenig. Fahren und Halten ist Grundlage der wirtschaftlichen Existenz der Fahrenden, welche ihre Kunden vor Ort bedienen: Stand- und Durchgangsplätze dienen dem Wohnen und Arbeiten, was mit gewissen Lärmemissionen verbunden sein kann.

Die Gutachten gehen von einer Zahl von 2'500 aktiv Fahrenden in der Schweiz aus und orientieren ihre Schätzung des Raumbedarfs an dieser Zahl.⁹ Diese Fahrenden brauchen ein *ausreichendes Netz von Stand- und Durchgangsplätzen*. Die Radgenossenschaft schätzt, dass für 60% der Fahrenden ein Standplatz (für die Wintermonate) und für alle aktiv Fahrende ein Durchgangsplatz benötigt wird. Stand- und Durchgangsplätze sollten räumlich getrennt sein, da sie unterschiedlich belegt werden. Die Fahrenden mieten ihre Stellplätze auf Standplätzen ganzjährig, während sie sich nur kurze Zeit (bis zu einem Monat) auf einem Durchgangsplatz aufhalten. Die Stand- und Durchgangsplätze sollten grundsätzlich den Fahrenden vorbehalten sein. Erfahrungen mit mehrfacher Nutzung sind aus der Sicht der Fahrenden mehrheitlich negativ: Die Nutzung des Bodens durch Sesshafte hat in der Praxis meist Vorrang. Allenfalls ist eine mehrfache Nutzung durch Fahrende und Sesshafte bei Durchgangsplätzen möglich.

⁶ BGE 129 II 321, E.3.3, 3.4.

⁷ Thomas Eigenmann / Rolf Eugster, Fahrende und Raumplanung, Gutachten, St. Gallen 2001 und auf Internet unter: www.bak.admin.ch/fahrende/files/d_gutacht.pdf (zitiert: **Eigenmann/Eugster, Gutachten Raumplanung 2001**).

⁸ Thomas Eigenmann / Rolf Eugster, Fahrende und Raumplanung, Gutachten, St. Gallen 2006 (zitiert: **Eigenmann/Eugster, Gutachten Raumplanung 2006**).

⁹ Vgl. Teilbericht I, Ziff. 1.2.

Die Gutachten befassen sich in erster Linie mit dem Raumbedarf Schweizer Fahrender. Die öffentliche Wahrnehmung von Zigeunern in der Schweiz wird jedoch heute vor allem von grossen Wagenkolonnen *ausländischer Fahrender* geprägt. Roma- und Sinti-Gruppen aus den Ländern der Europäischen Union (EU) durchreisen die Schweiz oft in grossen Verbänden, primär auf den grossen Verkehrsachsen: Sie sind entsprechend sichtbarer als die Schweizer Fahrenden, bleiben jedoch nur für kurze Zeit in der Schweiz. Trotzdem werden sie rasch als logistisches und sicherheitspolitisches Problem wahrgenommen. Aufgrund ihrer Erfahrungen mit einzelnen Gruppen ausländischer Fahrender sind einige Kantone deshalb zu präventiven Strategien (z.B. Bereitstellen geeigneter und eingerichteter Durchgangsplätze, Ansprechpersonen für die Fahrenden innerhalb der Verwaltung) übergegangen, um Situationen zu vermeiden, die zu Konflikten mit der sesshaften Bevölkerung führen können. Demgegenüber drohen oft die unspektakuläreren Bedürfnisse der Schweizer Fahrenden in den Hintergrund zu geraten: Sie reisen nicht zuletzt wegen der kleinräumigen Struktur der Schweiz bis heute meist in kleineren Einheiten und verhalten sich deutlich weniger auffällig.

2.2.2 29 zusätzliche Standplätze für Schweizer Fahrende

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

Im Sommer 2005 gab es in der Schweiz 12 Standplätze¹⁰, auf denen ca. 600 Fahrende leben. Seit 2001 wurde ein Standplatz neu geschaffen. Die Standplätze werden in der Regel von Kantonen oder Gemeinden betrieben, die Fahrenden zahlen für ihre Benutzung Miete. Die Standplätze unterscheiden sich in ihrer Grösse beträchtlich, im Schnitt leben etwa 40-60 Fahrende auf einem Standplatz. Mit Ausnahme eines Platzes waren im Jahr 2005 alle Standplätze voll belegt. Hinsichtlich Ausstattung und Infrastruktur genügen die Standplätze in der Regel den Bedürfnissen der Fahrenden. Allerdings waren 7 der 12 Standplätze planungsrechtlich nicht gesichert. In den Kantonen St. Gallen und Graubünden förderten die kantonalen Behörden die Schaffung von Standplätzen erfolgreich, indem sie den Standortgemeinden die Abgeltung von zusätzlichen Kosten zusicherten, die allenfalls im sozialen Bereich anfallen könnten. Einzelne Kantone und Gemeinden berichten zwar von problematischen Vorkommnissen, aber das Zusammenleben zwischen Fahrenden und Sesshaften scheint in vielen Gemeinden keine grösseren Probleme zu bieten.

Das Gutachten hält fest, dass Standplätze aus verschiedenen Gründen in urbanen Gebieten gewünscht werden, nicht zuletzt, weil es hier einen grösseren Markt für Güter und Dienstleistungen gibt, welche Fahrende auch während der Wintermonate anbieten. Auf dieser Grundlage wird ein Bedarf von 29 zusätzlichen Standplätzen (mit je zehn Stellplätzen) in verschiedenen Regionen¹¹ spezifiziert¹². Laut der Radgenossenschaft gibt es einen dringenden Bedarf in sechs

¹⁰ Das Gutachten führt sie in folgenden Regionen auf: Limmattal, Glattal/Furttal, Winterthur, Zürich, Bern, Biel/Seeland, La Sarine, Wil, Linthgebiet, Domleschg/Hinterrhein, Bündner Rheintal, Genf; Eigenmann/Eugster, Gutachten Raumplanung 2006, S. 13.

¹¹ Das Gutachten nennt auf Wunsch der Gemeinden, die bereits einen Stand- oder Durchgangsplatz haben, keine Gemeindennamen, sondern bezieht seine örtlichen Angaben auf MS-Regionen (MS = *mobilité spatiale*). Die

Regionen (Luzern, Innerschwyz, St. Gallen/Rorschach, Baden, Aarau und Freiamt). Das Gutachten beschreibt auch die optimale Grösse, Lage und Ausstattung eines Standplatzes. Es definiert den Platzbedarf mit total 2'000 m², pro Stellplatz ca. 130-150m². Wegen der möglichen Lärmimmissionen ist ein Standort im Gewerbegebiet oder zumindest am Rand bestehender Siedlungen ideal, die Fahrenden sollten die Hauptverkehrsadern ohne Durchquerung von Wohngebieten erreichen können. Standplätze bedürfen im Weiteren Trinkwasser, Abwasser- und Stromanschluss und Abfallcontainer.

2.2.3 38 zusätzliche Durchgangsplätze für Schweizer Fahrende und Ermöglichung des „spontanen Halts“

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

Im Sommer 2005 zählten die Gutachter in der Schweiz 44 *offizielle Durchgangsplätze*¹³ von unterschiedlicher Grösse. Nicht enthalten in dieser Zahl ist ein Durchgangsplatz, der ausschliesslich von ausländischen Fahrenden genutzt wird (Domat/Ems). Die Durchgangsplätze liegen an der Peripherie von Siedlungen oder ausserhalb der Siedlungsgebiete. Sie bieten meist Platz für 3 bis maximal 25 Wohnwagen, nur einzelne Plätze in der französischsprachigen Schweiz bieten Raum für 35-50 Wagen.¹⁴ Diese grossen Plätze sind auch für ausländische Fahrende geschaffen worden, die traditionellerweise in grossen Verbänden durch die Schweiz reisen; sie werden fast ausschliesslich von ihnen genutzt, stehen aber auch Schweizer Fahrenden offen.

Schweiz wird heute in 106 MS – Regionen eingeteilt, die nach Grösse und Einwohnerzahl nicht allzu stark voneinander abweichen und in der Regel dem Einzugsgebiet eines kleinen zentralen Ortes entsprechen, aber auch auf kulturelle und institutionelle Grenzen Rücksicht nehmen. Die MS-Regionen gehören heute zu den wichtigsten Analyse-Einheiten der Schweiz auf mikroregionaler Ebene (vgl. Bundesamt für Statistik, Die Raumgliederung der Schweiz, 1994, S. 91).

¹² Neu zu erstellen sind Standplätze in folgenden MS-Regionen: Zürcher Oberland, Bern, Thun, Luzern, Sursee/Seetal, Innerschwyz (2 Plätze), March, Nidwalden/Engelberg, Zug, La Gruyère, Grenchen, Solothurn, Basel-Stadt, Oberes Baselbiet, Werdenberg, St. Gallen/Rorschach, Mesolcina, Baden, Aarau (2 Plätze), Freiamt, Thurtal, Bellinzona, Aigle, Yverdon, Sion, Neuchâtel, Jura. Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung 2006, S. 23f.

¹³ In den folgenden MS-Regionen: Knouneramt, Limmattal, Pfannenstiel, Zimmerberg (2 Durchgangsplätze), Zürcher Oberland (2 Durchgangsplätze), Zürcher Unterland, Berner Oberland-Ost (2 Durchgangsplätze), Thun, Luzern (neu aufgenommen), March, Grenchen, Thal, Oberes Baselbiet (2 Durchgangsplätze, davon 1 neu), Unteres Baselbiet (2 Durchgangsplätze), Appenzell AR (2 Durchgangsplätze), Appenzell AI (2 Durchgangsplätze, neu aufgenommen), Linthgebiet SG, Werdenberg, Bündner Rheintal (2 Durchgangsplätze), Domleschg/Hinterrhein (2 Durchgangsplätze), Surselva, Aarau (2 Durchgangsplätze), Baden, Brugg/Zurzach, Fricktal (Ersatz für geschlossenen Durchgangsplatz), Thurtal (3 Durchgangsplätze), Untersee/Rhein, Lugano, Aigle, La Broye, Martigny, Neuchâtel, Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung 2006, S. 15f.

¹⁴ In den folgenden MS-Regionen: Aigle, La Broye, Martigny und Neuchâtel. Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung 2006, S. 25f.

Das Gutachten stellt fest, dass seit dem Jahr 2000 9 Durchgangsplätze aufgehoben und bloss 2 geschaffen wurden. Die Zahl der Stellplätze auf allen Durchgangsplätzen verringerte sich im gleichen Zeitraum von 544 auf 491, also um fast 10 %. Während die bestehenden Durchgangsplätze im Jahr 1999 etwa 1'600 Schweizer Fahrenden Platz boten, reichte das Platzangebot 2005 kaum mehr für 1'500 Fahrende. Damit war es 2005 nur noch knapp 60 % aller Schweizer Fahrenden möglich, auf einem offiziellen Durchgangsplatz zu halten. Die bestehenden Durchgangsplätze sind oft überbelegt, die betroffenen Gemeinden werden damit übermässig stark beansprucht, die stete Suche nach freien Durchgangsplätzen belastet die Fahrenden erheblich, vor allem weil auch die legalen Möglichkeiten des „spontanen Halts“ beschränkt sind.¹⁵

Eigentümer der Durchgangsplätze sind die Kantone oder die Gemeinden, betrieben werden sie in der Deutschschweiz meist von den Gemeinden, während diese Rolle in der französischen und italienischen Schweiz in der Regel von den Kantonen übernommen wird. Ein einzelner Durchgangsplatz (Monte Ceneri/MS-Region Lugano) wird von der Radgenossenschaft der Landstrasse betrieben. In der Regel haben die betreibenden Gemeinden Reglemente für die Nutzung der Plätze erlassen. 40 der 44 (im Jahr 2005 bestehenden) Durchgangsplätze bezeichnet das Gutachten als planungsrechtlich nicht gesichert, das heisst, sie können kurzfristig und ersatzlos verschwinden. Oft genügen negative Vorfälle mit einzelnen Sippen, um die Plätze definitiv für alle Fahrenden zu schliessen.

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

Aufgrund seiner Schätzungen des Bedarfs listet das Gutachten *38 neu zu erstellende Durchgangsplätze (mit je 10 Stellplätzen)* auf, verteilt über die ganze Schweiz.¹⁷ Die konkrete Nachfrage nach Halteplätzen ist abhängig von verschiedenen Faktoren (wie lokale Marktsituation für die von Fahrenden angebotenen Produkte), die sich über die Jahre verändern können. Soll die Schaffung neuer Durchgangsplätze dem Bedarf gerecht und damit wirksam werden, müssen die Fahrenden deshalb unbedingt in die entsprechenden Entscheidungsprozesse einbezogen werden.

2.2.4 Etwa zehn zusätzliche Durchgangsplätze für ausländische Fahrende

Die ausländischen Fahrenden reisen traditionellerweise in grossen Verbänden durch die Schweiz und halten vor allem auf grossen Durchgangsplätzen für 35 bis 50 Wohnwagen, doch nur ein einziger wird ausschliesslich von ihnen genutzt (Domat/Ems). Wie das Gutachten von

¹⁵ Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung 2001, S. 24, 35; Gutachten 2006, S. 14f, 17.

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

¹⁷ Neu zu erstellen sind die Durchgangsplätze in folgenden MS-Regionen: Glattal/Furttal, Winterthur (2 Plätze), Zürich, Zürcher Unterland, Erlach/Seeland, Biel-Seeland, Oberaargau, Bern, Aaretal, Burgdorf, Willisau, Uri, March, Innerschwyz, Nidwalden/Engelberg, Glarner Mittel- und Unterland, Zug, Sense, Olten/Gösgen/Gäu, Schaffhausen, Wil, Toggenburg, Sarganserland, St. Gallen/Rorschach, Bündner Rheintal, Davos, Freiamt, Fricktal, Bellinzona, Morges/Rolle, Yverdon, Lausanne, Sion, Brig, Genève, Neuchâtel, Jura. Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung 2006, S. 27ff.

2006 zeigt, haben die ausländischen Fahrenden 2005 zudem auf 20 weiteren Durchgangsplätzen in der ganzen Schweiz Halt gemacht.¹⁸

Wegen des Fehlens einer ausreichenden Zahl an grossen Durchgangsplätzen kommt es immer wieder vor, dass einzelne Gruppen ausländischer Fahrender ohne Bewilligung auf Grundstücken halten, die dafür nicht vorgesehen sind. Dies führt zwangsläufig zu Konflikten mit der sesshaften Bevölkerung, die auch den schweizerischen Fahrenden schaden. Hinsichtlich der Frage, wieviele zusätzliche grosse Durchgangsplätze für ausländische Fahrende erforderlich sind, gehen die Meinungen unter den Kantonen etwas auseinander. Der vom Gutachten 2006 genannte Bedarf von *weiteren zehn grossen Durchgangsplätzen* (mit je 35 bis 50 Stellplätzen) liegt etwa in der Mitte der vertretenen Auffassungen.¹⁹ Um die als erwünscht betrachtete örtliche und zeitliche Verteilung sicherzustellen, sind nach Auskunft der Radgenossenschaft diese Plätze vor allem längs der von den ausländischen Fahrenden benützten grossen Durchgangssachsen (vorwiegend A1, Grosse St. Bernhard/A9, A2, A13) zu erstellen. Als Standorte werden folgende Kantone vorgeschlagen: Aargau, Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, St. Gallen (Rheintal), Waadt (2 Plätze) und Zürich.

2.3. Die raumplanerischen Vorgaben

2.3.1 Die relevanten bundesrechtlichen Regelungen

Laut Artikel 75 Absatz 1 BV legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest, die den Kantonen obliegt. Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen (Art. 75 Abs. 2 BV). Artikel 3 des Raumplanungsgesetzes (RPG)²⁰ verpflichtet alle mit Planungsaufgaben betrauten Behörden auf einige Planungsgrundsätze. Im Besonderen gebietet Artikel 3 Absatz 3 RPG, dass „die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten“ sind, und präzisiert, dass die Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet und durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend erschlossen sein sollen (Art. 3 Abs. 3 Bst. a RPG). Wohngebiete sollen zudem vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden (Art. 3 Abs. 3 Bst. b RPG).

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

¹⁸ Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung 2006, S. 47.

¹⁹ Ergebnisbericht Vernehmlassung, Ziff. 6.1.1 und Tabelle Ziff. 421.

²⁰ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

gen, wenn sie dem Bundesrecht entsprechen, namentlich die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen.

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

Bauten und Anlagen dürfen *nur mit behördlicher Bewilligung errichtet* oder geändert werden (Art. 22 RPG). Voraussetzung einer Bewilligung ist, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und das Land erschlossen ist. Ausnahmen innerhalb der Bauzonen regelt das kantonale Recht. Ausnahmen ausserhalb der Bauzonen können erteilt werden, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (Standortgebundenheit) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 RPG). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung müssen Projekte, deren Dimensionen oder deren Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt bedeutend sind, in der Nutzungsplanung vorgesehen sein: eine Ausnahmegewilligung kommt hier nicht in Frage.²¹ Mit der Revision des RPG, die seit dem 1. September 2000 in Kraft ist, wurden weitere Gründe für eine Ausnahmegewilligung zum Bauen ausserhalb der Bauzonen geschaffen.

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

Für die laufende Legislatur ist eine Revision des Raumplanungsgesetzes vorgesehen.

2.3.2 Stand- und Durchgangsplätze aus raumplanerischer Sicht

Die Gutachten Eigenmann/Eugster von 2001 und 2006 halten mehrmals grundsätzlich fest, dass das geltende eidgenössische Raumplanungsrecht den Kantonen und Gemeinden durchaus Möglichkeiten bietet, auch den Bedürfnissen der Fahrenden Rechnung zu tragen. Der bereits zitierte Entscheid des Bundesgerichtes vom 28. März 2003 machte zudem deutlich, dass aufgrund des

²¹ BGE 129 II 321, E. 3.1, mit weiteren Hinweisen. Das Bundesgericht stellte in dieser Entscheidung fest, dass das betreffende Bauvorhaben (Aufstellen mehrerer Wohnwagen, zusätzliche Einrichtungen für Versammlungen der „nouvelle église tsigane“, gewerbliche Einrichtungen) einen Prozess der Nutzungsplanung erfordert und zu bedeutend ist, als dass es sich für eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG eignen würde.

geltenden Rechts die besonderen Raumbedürfnisse der Fahrenden in der Raumplanung (im Besonderen in der Nutzungsplanung) berücksichtigt werden müssen.²²

Die Gutachten analysieren die raumplanerische Situation in den Kantonen auf der Grundlage einer Umfrage, welche die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende bei den Platzverantwortlichen aller Gemeinden und Kantone, welche Stand- und Durchgangsplätze betreiben, bei allen kantonalen Raumplanungsämtern der Schweiz sowie beim damaligen Bundesamt für Raumplanung durchführte. Bis heute haben nur wenige Kantone versucht, mit den Instrumenten der Raumplanung neue Stand- und Durchgangsplätze zu schaffen.²³ Ausdrücklich erwähnt wird das Anliegen in den Richtplänen der Kantone St. Gallen, Wallis und Zug. Der Richtplan 2000 des Kantons Graubünden weist auf die besonderen Bedürfnisse der Fahrenden hin, hat aber auf eine verbindliche gesamtkantonale Planung verzichtet; erwogen wird aber eine Thematisierung in den regionalen Richtplänen. Der Kanton Basel-Landschaft versuchte ursprünglich, zwei Standplätze im Richtplan zu verankern, hat dann aber ein anderes Vorgehen gewählt und zieht es vor, in der kommunalen Nutzungsplanung eine Spezialzone für Fahrende zu schaffen. Mit diesem Instrument wurde der kürzlich eröffnete Durchgangsplatz in Liestal errichtet. Die übrigen Kantone haben im kantonalen Richtplan die räumlichen Anliegen der Fahrenden nicht (zumindest nicht explizit) berücksichtigt.²⁴ Einige Kantone 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. Denkbar wäre auch, dass ein Kanton in seinem Richtplan entsprechende kantonale Nutzungszonen ausscheidet.²⁵ Empfehlungen und Richtlinien zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen wurden von einigen Kantonen erarbeitet. Die Gutachten halten fest, dass vor allem im Bereich der Koordination eine aktive Rolle des Bundes oder einer Konferenz der entsprechenden kantonalen Stellen gewünscht wird.

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

²² Vgl. dazu oben, Ziff. 2.1.

²³ Die Stadt Bern hat eine Spezialzone für Fahrende geschaffen. Im Kanton Graubünden wurde ein Standplatz als Ausnahme für das Bauen ausserhalb der Bauzone (Art. 24 RPG) bewilligt. Umzonungen für Stand- und Durchgangsplätze fanden in Bern, Liestal, Trimmis und Genf statt; in Versoix scheiterte eine Umzonung in der kommunalen Volksabstimmung, Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung 2001, S. 24ff.

²⁴ Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung 2001, S. 24ff; Ergebnisbericht Vernehmlassung, Tabellen, Ziff. 425.

²⁵ Ergebnisbericht Vernehmlassung, Ziff. 6.5.4.

Stand- und Durchgangsplätze sind beispielsweise in den Kantonen Graubünden und Solothurn auch mit (temporären) Ausnahmegewilligungen *ausserhalb der Bauzone* entstanden. In dieser Perspektive müssen Stand- und Durchgangsplätze im Sinne von Artikel 24 lit. a RPG als (negativ) standortgebunden gelten. Dies kann allenfalls als provisorische Lösung im Besonderen für die Schaffung neuer Durchgangsplätze in einer ersten Testphase sinnvoll sein. Wo Stand- und Durchgangsplätze jedoch dauerhaft eingerichtet werden sollen, bedarf es definitiver planungsrechtlicher Lösungen, nicht zuletzt um Diskriminierungen gegenüber der Fahrenden zu vermeiden. Zudem hat das Bundesgericht in seiner bereits zitierten Entscheid vom 28. März 2003 deutlich gemacht, dass zumindest grössere Stand- und Durchgangsplätze eine Nutzungsplanung erfordern und sich nicht für eine Ausnahmegewilligung gemäss Artikel 24 RPG eignen.²⁶ Vielmehr seien Siedlungen „nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten“ (Art. 3 Abs. 3 RPG) und im Rahmen der Raumplanung seien auch die besonderen Bedürfnisse der Fahrenden zu berücksichtigen.

Seit der Revision des RPG stand zur Diskussion, ob der Betrieb eines Durchgangsplatzes für Fahrende allenfalls als „nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb“ im Sinne von Art. 24b RPG gelten könnte: Inzwischen muss man diese Frage – vorläufig – negativ beantworten, denn der Bundesrat hat am 2. Dezember 2005 die Botschaft zu einer Teilrevision des RPG²⁷ verabschiedet und die Behandlung dieses Anliegens auf die bevorstehende Gesamtrevision des RPG verschoben.

Drei Kantone (Luzern, Schwyz, Bern) haben gemäss Gutachten Eigenmann/Eugster heute das *Aufstellen von Wohnwagen* für die Fahrenden speziell geregelt. In den übrigen kantonalen Gesetzgebungen ist das Aufstellen von Wohnwagen nicht spezifisch für Fahrende, sondern allgemein geregelt. Entgegenkommend bei „spontanen Halten“ sind auch die Kantone Aargau, Neuchâtel und St. Gallen.²⁸ Das längere Aufstellen von Wohnwagen ist sonst meist nur mit einer Baubewilligung oder in dafür vorgesehenen Zonen zulässig, was einen legalen „spontanen Halt“ der Fahrenden, auch wenn der Grundeigentümer einverstanden ist, oft verhindert. Auf den offiziellen Campingplätzen dürfen die Fahrenden in der Regel nicht halten, vor allem weil sie im Gegensatz zu campierenden Touristinnen und Touristen einem Gewerbe nachgehen: Die Suche nach Erholung von Touristinnen und Touristen verträgt sich kaum mit der Erwerbsarbeit der Fahrenden, die mit Lärm- und/oder Geruchsimmissionen verbunden sein kann.

2.4 Die bisherigen Massnahmen des Bundes

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

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

²⁶ BGE 129 II 321, E. 3.3.

²⁷ BBl 2005 7097.

²⁸ Ergebnisbericht Vernehmlassung, Tabellen, Ziff. 425.

fung von Stand- und Durchgangsplätzen zu suchen. Aber auch einige Gemeinden haben eigenes Land zur Verfügung gestellt, um Stand- und Durchgangsplätze einzurichten.

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

Die laufende Armeereform hat auch Auswirkungen auf den Raumbedarf des VBS. Bis Ende 2010 wird entschieden sein, welche Grundstücke das VBS weiterhin militärisch nutzen wird und welche Grundstücke anderer Verwendung zugeführt werden. Dies bietet eine einmalige Gelegenheit, freiwerdende Grundstücke, die sich für die Einrichtung und den Betrieb von permanenten Stand- und/oder Durchgangsplätzen eignen, dieser Nutzung zuzuführen.

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

Wie andernorts in Europa wurden Personen, die eine fahrende Lebensweise pflegten, in der Vergangenheit auch in der Schweiz aktiv verfolgt. Als der Bund sich für die Misshandlungen und das Leid entschuldigte, welche das Hilfswerk „Kinder der Landstrasse“ vielen Fahrenden und ihren Familien in der Schweiz zwischen 1926 und 1973 angetan hatte, bekräftigte er ausdrücklich seinen Willen, dafür besorgt zu sein, dass Gegenwart und Zukunft der Fahrenden in der Schweiz sichergestellt sind.²⁹

Am 1. Mai 1997 gründete der Bund die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“. Ihr gesetzlicher Auftrag besteht darin, zur Verbesserung der Lebensbedingungen der fahrenden Bevölkerung und zur Erhaltung ihrer Kultur beizutragen.³⁰ Der Bundesrat hatte in seinem Gesetzesentwurf vorgeschlagen, den Stiftungszweck so zu formulieren, dass die Stiftung selbst Stand- und Durchgangsplätzen hätte einrichten und betreiben können. In der parlamentarischen Beratung wurde der Aufgabenbereich der Stiftung jedoch eingeschränkt. Der Bund stellte ein Stiftungskapital von 1 Mio. Franken zur Verfügung und unterstützt die Stiftung mit einem jährlichen Betriebsbeitrag von 150'000 Franken, bewilligt in fünfjährigen Rahmenkrediten. Die Stiftung versteht sich in erster Linie als Forum, wo Vertreterinnen und Vertreter der Fahrenden, Gemeinden, Kantone und der Bund gemeinsam nach Lösungen für Probleme suchen, mit denen sich die Fahrenden konfrontiert sehen. Der Stiftungsrat besteht heute unter dem Präsidium von Herrn alt Regierungsrat Niederer (Kanton Appenzell-Ausserrhoden) aus fünf Vertretern von Fahrenden, zwei Vertretern des Schweizerischen Gemeindeverbands, zwei Vertretern von Kan-

²⁹ Stellungnahme des Bundesrates vom 5. Juni 1998 zur historischen Studie von Leimgruber/Meier/Sablonier, Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse, Bern (Schweizerisches Bundesarchiv) 1998.

³⁰ Artikel 1 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1994 betreffend die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ (SR 449.1; in Kraft seit 1. Januar 1997).

tonen sowie zwei Vertretern der Bundesverwaltung (Bundesamt für Kultur und Bundesamt für Raumentwicklung ARE).

Die Stiftung hat sich in den letzten Jahren hauptsächlich dem Problem der fehlenden Stand- und Durchgangsplätze gewidmet. Allerdings fehlen ihr das rechtliche Instrumentarium wie auch die finanziellen Möglichkeiten, um auf den politischen Willen in Gemeinden und Kantonen massgeblich einwirken zu können. Die Geschäftsstelle der Stiftung diente als Anlaufstelle für Fahrende und für betroffene Gemeinden und leistete in Einzelfällen Beratung, Vermittlung und Unterstützung, etwa im Falle von drohenden Wegweisungen von Fahrenden in einzelnen Gemeinden, bei Schwierigkeiten mit Stand- und Durchgangsplätzen, bei Problemen mit der Schulpflicht fahrender Kinder. Sie arbeitet dabei eng mit den Organisationen der Fahrenden zusammen, namentlich mit der Radgenossenschaft der Landstrasse und der Zigeunermission. Im Besonderen gab die Stiftung in Zusammenarbeit mit der Radgenossenschaft der Landstrasse die bereits ausführlich zitierten Gutachten in Auftrag, welche die Raumbedürfnisse der Fahrenden in der Schweiz analysieren und beziffern. Auch befasste sich die Stiftung ausführlich mit Problemen, die während der Durchreise ausländischer Fahrender im Sommer auftauchen, weil es nach wie vor an geeigneten eingerichteten Durchgangsplätzen für grössere Karawanen fehlt.³¹

Ihren grössten Erfolg erzielte die Stiftung in Bezug auf die Gewerbepatente. Dank dem neuen Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden³², das das am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, gilt eine kantonale Bewilligung für die Ausübung des Reisengewerbes künftig *in der ganzen Schweiz* und während einer Dauer von fünf Jahren. Die Stiftung hat sich in dieser für die Berufsausübung durch die Fahrenden wichtigen Frage sehr engagiert. Die Eidgenössische Wettbewerbskommission hat auf Gesuch der Stiftung ein Gutachten erstellt und die Kantone aufgefordert, aufgrund des Binnenmarktgesetzes die Bewilligungen anderer Kantone anzuerkennen. Auch dem Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 27. März 2002 zur Rechtsstellung der Fahrenden als anerkannte nationale Minderheit³³ liegt eine entsprechende Anfrage der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ zugrunde.

Die Stiftung nahm auch ihre Rolle als Plattform des Gedanken- und Erfahrungsaustausches ernst, indem sie drei Tagungen durchgeführt hat, an denen Vertreterinnen und Vertreter von Fahrendenorganisationen und von interessierten Gemeinden, Kantonen und Bundesstellen teilgenommen haben. Tagungsthemen bildeten die Frage der Stand- und Durchgangsplätze, die Vorstellung des raumplanerischen Gutachtens und der Aufenthalt ausländischer Fahrender in der Schweiz.

Die Stiftung finanzierte zudem verschiedene Projekte mit. So wurde etwa ein Event-Weekend an der Expo 2002 unterstützt, das Jenischen, Sinti und Roma auf der Artepilg in Murten die vielbeachtete Gelegenheit gab, sich einer breiteren Öffentlichkeit zu präsentieren. Im Weiteren erhielt das im November 2003 eröffnete Dokumentationszentrum im Sekretariat der Radgenossenschaft in Zürich namhafte Beiträge; es umfasst auch eine Ausstellung. 2005 verwendete die Stiftung insgesamt 35'000 Franken für Projekte, nämlich 20'000 Franken für die Aktualisierung des Raumplanungsgutachtens und 15'000 Franken an den Kanton Aargau für die Schaffung eines Durchgangsplatzes in Kaiseraugst. Die Stiftung kann den Kantonen Beiträge von höchstens 10% der Investitionskosten und maximal 15'000 Franken für die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen zusichern, sofern die Plätze unter Beizug von Vertretern der

³¹ Vgl. dazu etwa die Botschaften über einen Rahmenkredit an die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ für die Jahre 2002-2006 (BBl **2001** 1561) und 2007-2011 (BBl **2006** 3049).

³² SR 943.1

³³ www.ofj.admin.ch/themen/gutachten/fahrende-020327-d.pdf.

Radgenossenschaft und gemäss den Standards der raumplanerischen Gutachten realisiert werden, was auch die Bedingung einschliesst, weiterhin den „spontanen Halt“ zuzulassen. Bisher wurde drei Kantonen (Aargau, Jura, Zug) ein entsprechender Betrag in Aussicht gestellt, doch konnte bisher erst ein Beitrag ausbezahlt werden, nämlich jenen an den Kanton Aargau für die Realisierung des Durchgangsplatzes in Kaiseraugst (MS-Region Fricktal).

2.4.3 Unterstützung der „Radgenossenschaft der Landstrasse“

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

Die Radgenossenschaft ist eine bedeutende Institution für die Öffentlichkeitsarbeit und für die Sensibilisierung der öffentlichen Meinung gegenüber den Bedürfnissen der Fahrenden. Sie veröffentlicht eine vierteljährlich erscheinende Zeitschrift, den „Scharotl - Die Zeitung des jenischen Volkes“³⁴, die die Mitglieder der Radgenossenschaft und interessierte Kreise über aktuelle Themen, die die Fahrenden beschäftigen, auf dem Laufenden hält. Mit einer denkwürdigen Feier eröffnete die Radgenossenschaft der Landstrasse am 7. November 2003 ihr Dokumentationszentrum am Sitz der Radgenossenschaft (Hermetschloostrasse 73, 8048 Zürich). Anwesend waren an diesem Anlass auch viele Vertreterinnen und Vertreter jener zahlreichen Kantone, Städte und Institutionen, die durch ihre Beiträge das Entstehen des Dokumentationszentrums erst ermöglicht haben. Das Dokumentationszentrum informiert mit einer Ausstellung und einer umfangreichen schriftlichen Dokumentation über das Leben und Kultur der Fahrenden und ihre Geschichte. Es richtet sich an das interessierte Publikum, insbesondere auch an Schulklassen. Auch wissenschaftlich Interessierte sollen angesprochen werden.

2.5 Verschiedene Hindernisse für die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen

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

Zentrales Problem sind bestehende **Vorurteile und Misstrauen**. Aufgrund negativer Erfahrungen mit einzelnen Gruppen von (meist ausländischen) Fahrenden – oder auch nur aus einzelnen Berichten über solche Erfahrungen – lassen sich viele **Sesshafte** oft sehr schnell ihre negativen

³⁴ Scharotl: jenisch für Wohnwagen der Fahrenden.

Vorurteile gegenüber allen Fahrenden bestätigen. Viele Sesshafte äussern das Gefühl, dass die Behörden Illegalität bei Fahrenden mehr tolerieren als bei Sesshaften.

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

Fehlendes Vertrauen zu den bestehenden Institutionen ist auch ein wichtiger Grund, weshalb die Fahrenden sich immer noch **wenig in die politischen und administrativen Entscheidungsmechanismen** integriert haben. Dies gilt im Besonderen für die kantonale und kommunale Ebene, die für die Schaffung und den Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen besondere Bedeutung hat.³⁵

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

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

Die sesshafte Bevölkerung von Sitzkantonen und Sitzgemeinden von Stand- und Durchgangsplätzen **befürchtet zusätzliche Aufwendungen** für Einrichtung und ordnungsgemässen Betrieb, im Falle von Standplätzen auch Folgekosten für Schule und Sozialhilfe. Allerdings fehlen heute genauere Informationen über die tatsächlichen Aufwendungen der Gemeinden in diesen Bereichen, aber auch über den volkswirtschaftlichen Beitrag, den die Fahrenden in mehrerer Hinsicht ebenfalls leisten. Hinweise aus mehreren Gemeinden lassen vermuten, dass sich der besondere Aufwand zugunsten der Fahrenden im Vergleich zum durchschnittlichen Aufwand pro Kopf der Bevölkerung in Grenzen hält.³⁶ Trotzdem bedeutet der Betrieb eines Stand- oder Durchgangsplatzes für die Sitzgemeinde eine Dienstleistung im Interesse der Region oder gar des Kantons, die zusätzlichen Aufwand und mehr politische Risiken befürchten denn politischen Gewinn erhoffen lassen, im Besonderen weil Aufwendungen und finanzielle Risiken meist nur beschränkt auf andere (profitierende) Gemeinden oder auf den Kanton überwältigt werden können. Dies gilt alles umso mehr in Zeiten knapper öffentlicher Ressourcen

2.6 Die Kostenfrage

Die Schaffung und der Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen sind zweifellos kostenrelevant, auch wenn diese Kosten sich hier nur generell abschätzen lassen. Die **Investitions- und Betriebskosten** setzen sich primär aus dem Aufwand für den Landerwerb, für (minimale) Er-

³⁵ Das Ministerkomitee des Europarates hat in seinen Schlussfolgerungen zur Umsetzung des Rahmenabkommens zum Schutz nationaler Minderheiten durch die Schweiz ausdrücklich festgehalten, dass die Mitwirkungsmechanismen für die Fahrenden verbessert werden sollten. ResCMN(2003)13, OP 1.

³⁶ Vgl. dazu Teilbericht I, Ziff. 5.9.2.

schliessung (Wasser, Abwasser, Strom, Zufahrt), für die notwendige Infrastruktur des Platzes und für den Betrieb (Reinigung, Abfallbeseitigung, Unterhalt) zusammen.³⁷

Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass die Fahrenden als Benutzerinnen und Benutzer der Plätze zumindest einen bedeutenden Teil der Kosten (für Erschliessung, Einrichtung und Betrieb der Plätze) in der Form einer angemessenen Miete (oder gar in der Form des Erwerbs von Grundeigentum ihrer Standplätze) aufbringen können und müssen, so wie sie dies schon heute tun. Das Gutachten Eigenmann / Eugster von 2001 geht sogar davon aus, dass Standplätze mit einem Deckungsgrad von über 100% betrieben werden können, wenn die stark variierenden Kosten für den (Bau-)Landerwerb nicht einbezogen werden. Der Betrieb von Durchgangsplätzen ist nach der Analyse des Gutachtens (ohne Einbezug der Erwerbskosten) knapp kostendeckend.³⁸ Nach den Erfahrungen verschiedener Kantone gilt dies nur von Plätzen, die von Schweizer Fahrenden genutzt werden; bei Plätzen, auf denen vor allem ausländische Fahrende halten, fallen oft zusätzliche Kosten für die Instandhaltung und die Sicherheit an, die nicht gedeckt sind.³⁹ Der tatsächliche Kostendeckungsgrad hängt in der Regel wesentlich vom Bodenpreis ab. Den Investitionsaufwand für die Schaffung von 29 zusätzlichen Standplätzen und 38 zusätzlichen Durchgangsplätzen (Erwerb und bescheidene Infrastruktur) und die Sanierung der Infrastruktur von 40 bestehenden Durchgangsplätzen⁴⁰ schätzt das erwähnte Gutachten auf total 36 Mio. Franken für die nächsten zehn Jahre.⁴¹ Die Kosten für die 10 grossen Durchgangsplätze, die geschaffen werden sollten, um den Platzbedarf der ausländischen Fahrenden zu decken, belaufen sich auf rund 16 Mio. Franken.⁴² Insgesamt ergibt sich also ein Total in der Grössenordnung von 52 Mio. Franken.

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

³⁷ Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung 2001 und 2006, S. 45 und 49 bzw. S. 24 und 29: Das Gutachten rechnet mit folgenden Kosten: Neuschaffung eines Standplatzes mit 10 Stellplätzen (ca. 2000 m²) insgesamt 611'000 Franken (Landkosten 385'000 Franken und Erstellungskosten 226'000 Franken); Neuschaffung eines Durchgangsplatzes mit 10 Stellplätzen (ca. 1'400 m²) insgesamt 411'000 Franken (Landkosten 275'000 Franken und Erstellungskosten 136'000 Franken).

³⁸ Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung 2001, S. 45 und 49. Das Gutachten verweist in diesem Zusammenhang auf einen internen Arbeitsbericht, Kostenanalyse der Stand- und Durchgangsplätze für Schweizer Fahrende, St. Gallen 2001.

³⁹ Ergebnisbericht Vernehmlassung, Ziff. 6.3.1.

⁴⁰ Pro Platz wird mit Kosten von 70'000 Franken gerechnet; insgesamt ergibt sich also ein Betrag von 2.8 Mio. Franken.

⁴¹ Das Gutachten 2006 differenziert einen Bedarf von 17.7 Mio. Franken für 29 neue Standplätze, von 15.6 Mio. Franken für 38 neue Durchgangsplätze sowie 2.8 Mio. Franken für die Sanierung von 40 Durchgangsplätzen, Eigenmann / Eugster, Gutachten Raumplanung 2006, 29. Diese Zahlen sind in der Vernehmlassung im Wesentlichen bestätigt worden; vgl. Ergebnisbericht, Ziff. 6.1.1.

⁴² Diese Berechnung stützt sich auf den in Fussnote 38 genannten Arbeitsbericht, S. 6 und auf die in Fussnote 42 erwähnten Angaben.

des Kostenrisikos durch den Kanton eine vertrauensbildende Massnahme war, welche den Entscheidungsprozess der Standortgemeinden wesentlich beeinflussen konnte.⁴³

2.7 Frage des Kostenausgleichs: Die Beispiele der Kantone St. Gallen und Bern

Der Kanton St. Gallen strebt gemäss seinem „Standortkonzept Durchgangsplätze für Fahrende“ die Schaffung von sechs offiziellen, d.h. planungsrechtlich gesicherten Durchgangsplätzen an. Zu diesem Zweck hat der Kanton eine Mustervereinbarung entworfen, welche zwischen Kanton und Gemeinde die Finanzierung, die Erstellung und den Betrieb von Durchgangsplätzen regelt. Die Zustimmung der Bürgerschaft vorausgesetzt, erwirbt der Kanton das entsprechende Grundstück und errichtet darauf auf eigene Kosten den vorgesehenen Durchgangsplatz. Die Gemeinde ist für den Betrieb verantwortlich und bestimmt nach Möglichkeit einen Platzwart, doch übernimmt der Kanton die ungedeckten Kosten im Sozial-, und Gesundheitswesen (bei Standplätzen auch im Bildungswesen). Die Gemeinde erlässt zusammen mit dem Kanton eine Platzordnung, in welcher die Benutzung, Mieten, Nebenkosten und Depotgebühr sowie die speziellen Bestimmungen für die Benutzer geregelt sind. Die Radgenossenschaft der Landstrasse als Organisation der Fahrenden stellt gemäss Platzordnung eine feste Ansprechperson zur Verfügung, die im Konfliktfall vermitteln kann.⁴⁴

Erwähnenswert ist auch das Beispiel des Kantons Bern, der im Kulturförderungsgesetz (Art. 4 Bst. f) seit 1992 über eine gesetzliche Grundlage⁴⁵ verfügt, um Finanzhilfen an Gemeinden auszurichten, die sich für Fahrende engagieren. So wurde 1998 die Schaffung des Standplatzes Buech in Bern-West mit einem Beitrag von 400'000 Franken unterstützt.

3 KÜNFTIGE HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN

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

3.1 Sensibilisierung und sachliche Information von Fahrenden und Sesshaften

Eine aktive Förderung des gegenseitigen Verständnisses tut not. Im Besonderen braucht es die Einsicht der Mehrheit der Sesshaften, die ihre Interessen stets mit demokratischen Entscheiden durchsetzen kann, dass Rücksicht auf die fahrende Minderheit und ihre Bedürfnisse geboten ist. Vor allem ist es sinnvoll, wenn der Bund über die von ihm geschaffene Stiftung die zuständigen

⁴³ Vgl. dazu den Referatstext von Regierungsrat Willi Haag, Vorsteher des Baudepartements des Kantons St. Gallen, Jahresbericht 2002 der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“, verfügbar auf Internet unter: www.bak.admin.ch/fahrende/files/dfi_jb_stiftung2002.pdf, S. 18-22.

⁴⁴ Durchgangsplatz für Fahrende im Kanton St. Gallen, Konzept im Auftrag der Regierung, vorgestellt an der Pressekonzferenz vom 11. Mai 2006.

⁴⁵ Bernische Systematische Gesetzessammlung BSG 423.11.

kantonalen und kommunalen Behörden in der Suche nach sinnvollen Lösungen unterstützt. **Informationen über die rechtlichen und planerischen Möglichkeiten**, über die positiven und negativen praktischen Erfahrungen in anderen Kantonen und Gemeinden, aber auch **individuelle Beratung** könnten kantonale und kommunale Behörden massgeblich darin unterstützen, die Kommunikation zwischen Behörden, Sesshaften und Fahrenden zu verbessern und tragfähige, angepasste Lösungen für Schaffung und Betrieb von zusätzlichen Stand- und Durchgangsplätzen sowie für die Regelung des „spontanen Haltes“ zu finden.

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

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

3.2 Förderung des Dialogs zwischen Fahrenden und Sesshaften

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

Obwohl im Stiftungszweck nicht ausdrücklich erwähnt, ist die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ ein institutionalisiertes Dialogforum: Der Stiftungsrat setzt sich aus fünf Vertretern der Fahrenden, zwei Vertretern der Bundesverwaltung, zwei Vertretern kantonaler Regierungen und zwei Vertretern des schweizerischen Gemeindeverbandes zusammen. Trotz eines nicht einfachen Beginns ist es der Stiftung im Besonderen gelungen, ein gutes Klima der konstruktiven Zusammenarbeit und des Dialogs im Stiftungsrat zu schaffen. Sie sollte diese Erfahrungen und ihr Fachwissen künftig noch intensiver für die Förderung des Austausches von Erfahrungen verschiedener Behörden und zur Realisierung von konkreten Projekten für Stand- und Durchgangsplätze nutzen können.

3.3 Stärkung der Mitwirkungskapazitäten der Fahrenden

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

3.4 *Raumplanerische und baurechtliche Massnahmen*

3.4.1 *Kantonale Richtplanung*

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

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

3.4.2 *Berücksichtigung der Bedürfnisse der Fahrenden*

Wie bereits erwähnt, genügt das heutige raumplanungsrechtliche Instrumentarium nach allgemeiner Einschätzung, um die Raumbedürfnisse der Fahrenden gebührend zu berücksichtigen. Das Bundesgericht hat nun auch explizit deutlich gemacht, dass die besonderen Bedürfnisse der Fahrenden als Bevölkerungsgruppe von den zuständigen (eidgenössischen, kantonalen und kommunalen) Behörden in die Planung einzubeziehen seien. Gesetzliche Änderungen sind deshalb nicht nötig. Erforderlich ist aber, dass die Kantone und Gemeinden die Bedürfnisse der Fahrenden in Richtplanung, Nutzungsplänen und baurechtlichen Nutzungsvorschriften (allenfalls auch durch die Einrichtung einer besonderen Zone für Fahrende gemäss Art. 18 RPG) berücksichtigen. Einzelne Kantone sehen eine wirksame Lösung darin, mit Hilfe eines *kantonalen* Nutzungsplanes Stand- und Durchgangsplätze zu schaffen.⁴⁶

3.5 *Der Vorentwurf zu einem Kulturförderungsgesetz*

Der Vorentwurf für ein **Kulturförderungsgesetz** sieht in seiner aktuellen Fassung bereits in allgemeiner Form Massnahmen vor, „um den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen.“⁴⁷

3.6 *Verwendung von früheren Militärarealen als Stand- und Durchgangsplätze*

Infolge der **Armee reform XXI** verringert sich der Bedarf an Immobilien für die Verteidigung. Die Voraussetzung dafür bildet ein neues Stationierungskonzept der Armee⁴⁸, das auf tieferen

⁴⁶ Ergebnisbericht Vernehmlassung, Tabellen, Ziff. 425.

⁴⁷ Art. 12 Abs. 2 Vorentwurf, www.kultur-schweiz.admin.ch/kp/files/d_kfg_text_100403.pdf.

Truppenbeständen, einer neuen Einsatzdoktrin und der maximalen Auslastung der eigenen Immobilien beruht. Noch nicht abgeschlossen ist der Prozess der Ausscheidung von Immobilien, die auch in Zukunft von der Armee gebraucht werden (= Kernbestand), und von Immobilien, die nach Möglichkeit verkaufen werden (= Dispositionsbestand). Von den insgesamt 26'000 Objekten werden etwa 10'000 in den Dispositionsbestand kommen. Dieser Prozess ist im Wesentlichen bis 2010 abgeschlossen.

Mitte Oktober 2005 sind die Kantone im geschilderten Sinne orientiert und eingeladen worden, eine Koordinationsstelle gegenüber dem VBS zu bezeichnen. Mit dieser Stelle werden die möglichen Objekte für Fahrende im Einvernehmen mit der Standortgemeinde verkauft werden. Das VBS, das regelmässige Kontakte mit der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ unterhält, ist sich bewusst, dass auch der Bund gehalten ist, seinen Beitrag zur Umsetzung des Bundesgerichtsentscheides vom 28. März 2003 zu leisten. *Es ist daher bereit, geeignete Grundstücke des Dispositionsbestandes als Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende an Kantone und Gemeinden zu verkaufen.* Einige Kantone haben dem VBS schon einzelne Liegenschaften bezeichnet, die sich dafür eignen würden. Die Stiftung hat ihrerseits dem VBS einen Kriterienkatalog zukommen lassen, der es ihm erlaubt, weitere geeignete Grundstücke zu identifizieren. Sie wird zudem den Kontakt mit jenen Kantonen und – wo erwünscht und zweckmässig - auch mit jenen Gemeinden suchen, die über entsprechende Liegenschaften verfügen und sie für eine Verwendung als Stand- oder Durchgangplatz zu gewinnen suchen. Dabei kann sie sich auf die Erfahrungen zahlreicher Gemeinden stützen, die einen Stand- oder Durchgangplatz betreiben und berichten können, wie ihnen dies - wenn auch nicht ohne gelegentliche Schwierigkeiten, so doch zur allgemeinen Zufriedenheit - gelingt.

Der Stiftung ist es ein wichtiges Anliegen, dass diese einmalige Gelegenheit, auf früheren Militärarealen Stand- und Durchgangsplätze zu schaffen, in den kommenden Jahren bestmöglich genutzt wird. Die Stiftung hat zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe gebildet, die mit dem VBS zusammenarbeitet und je nach Aufgabe oder Projekt aussenstehende Experten aus verschiedenen Kantonen, aus einzelnen Bundesämtern, von interessierten Gemeinden und aus dem Kreise der Fahrenden bezieht oder konsultiert. Diese Arbeitsgruppe nimmt damit eine Funktion wahr, für die im Vorentwurf zum vorliegenden Bericht noch eine interdepartementale Arbeitsgruppe vorgesehen war. Mit diesem Vorgehen ist sichergestellt, dass – wie in der Vernehmlassung gewünscht – auch die Kantone, Gemeinden und die Fahrenden von Anfang an in die Abklärungen einbezogen werden können.

3.7 Nutzung der bestehenden interkantonalen und tripartiten Gefässe

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

⁴⁸ Die Angaben zum Stationierungskonzept werden laufend aktualisiert und sind mit Angaben zu den einzelnen Kantonen auf Internet zu finden unter: www.vbs-ddps.ch/internet/groupst/de/home/generalstab/mission/stationierungskonzept.html.

kantonsüberschreitenden Informations- und Erfahrungsaustausch fördern. Im Vordergrund werden folgende Institutionen stehen:

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

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

4 ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Verschiedene verfassungsrechtliche und internationale Normen verpflichten Bund, Kantone und Gemeinden, im Rahmen ihrer Kompetenzen den Anspruch der schweizerischen Fahrenden auf Schutz ihres Privat- und Familienlebens angemessen Rechnung zu tragen. Wie der Teilbericht II deutlich macht, gibt es heute noch kein ausreichendes Netz von Stand- und Durchgangsplätzen, das allen 2'500 schweizerischen Fahrenden die Weiterführung ihrer traditionellen Lebensweise ermöglichen würde.

Der Vorentwurf zu diesem Bericht, welcher der Vernehmlassung unterbreitet wurde, beruhte auf dem Gutachten von 2001. In der Zwischenzeit ist das Gutachten von 2001 gestützt auf eine Datenerhebung von 2005 aktualisiert und am 7. Juni 2006 der Öffentlichkeit vorgestellt worden. Das aktualisierte Gutachten bestätigt, dass der im Vorentwurf dargelegte Handlungsbedarf weiterhin gegeben ist. Seit 2001 sind neun Durchgangsplätze aufgehoben worden, doch wurden seither bloss drei neue Plätze (zwei Durchgangsplätze und ein Standplatz) errichtet. Diese Zahlen beziehen sich auf ein Total von gegenwärtig 12 Stand- und 44 Durchgangsplätzen. Um den Bedürfnissen der schweizerischen Fahrenden Rechnung tragen zu können, wären nach dem neuen Gutachten der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ von 2006 29 zusätzliche Standplätze und 38 zusätzliche Durchgangsplätze (zu je 10 Stellplätzen) erforderlich.

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

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

In der Vernehmlassung zum Vorentwurf des vorliegenden Berichts sind die dargelegten Handlungsmöglichkeiten des Bundes auf unterschiedliche Akzeptanz gestossen. Unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse kommt der Bundesrat zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Das geltende **Raumplanungsgesetz** bietet ausreichende Möglichkeiten zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen. Das UVEK und das EDI werden die Kantone bei den sich bietenden Gelegenheiten auf diese Möglichkeiten hinweisen.
- Das UVEK wird beauftragt, den Anliegen der Fahrenden bei der Genehmigung der **kantonalen Richtpläne** angemessene Rechnung zu tragen.
- Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse zum Kulturförderungsgesetz wird das EDI die Anliegen der Fahrenden im Entwurf zum **Kulturförderungsgesetz** berücksichtigen.
- Die **Verwendung von früheren Militärarealen des VBS** als Stand- und Durchgangsplätze ist abzuklären. Infolge der Armeereform XXI werden rund 10'000 Objekte in den sog. Dispositionsbestand aufgenommen, um im Einvernehmen mit den betreffenden Kantonen verkauft zu werden. Da auch der Bund gehalten ist, seinen Beitrag zur Umsetzung des Bundesgerichtsentscheides vom 28. März 2003 zu leisten, wird das VBS die Kantone auf Grundstücke des Dispositionsbestandes, die sich als Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende eignen, aufmerksam machen und sie wenn möglich mit dieser Zweckbestimmung an Kantone und Gemeinden verkaufen.
- Die im Vorentwurf zu diesem Bericht in Betracht gezogenen Einsetzung einer **interdepartementalen Arbeitsgruppe**, die das VBS in Bezug auf die Verwendung von früheren Militärarealen als Stand- und Durchgangsplätze berät und unterstützt, erübrigt sich. Diese Funktion nimmt heute bereits eine Arbeitsgruppe der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ wahr. Damit ist zugleich sichergestellt, dass – wie in der Vernehmlassung gewünscht – auch die Kantone, Gemeinden und die Fahrenden von Anfang an in die Abklärungen einbezogen werden können.
- Das EDI und das UVEK werden die bestehenden interkantonalen und tripartiten Gefässe, namentlich die schweizerische **Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK** und die **Tripartite Agglomerationskonferenz TAK**, für die Berücksichtigung der Anliegen der Fahrenden nutzen.
- Der Bund wird sich für die Umsetzung dieser Massnahmen einsetzen, allerdings mit dem Vorbehalt, dass sie für den Bund **keine zusätzlichen Ausgaben** nach sich ziehen.

Anhang

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

ANHANG

NATIONALRAT

03.3426

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

BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNGEN VON FAHRENDEN IN DER SCHWEIZ

(VOM 7. JULI 2003)

Wortlaut des Postulates vom 7. Juli 2003

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

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

Aktuelle Situation

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

Massnahmen

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

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

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

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

Ohne Begründung

Erklärung des Bundesrates 19.09.2003

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Chronologie:

03.10.2003 NR Annahme

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AHV/IV	Alters-, Invaliden-, und Hinterlassenenversicherung
Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin
ANAG	Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, SR 142.20
APK-N	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
APK-S	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
ARG	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) vom 13. März 1969, SR 822.11
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BBG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz), SR 412.10
BBl	Bundesblatt
BBV	Verordnung vom 19. November 2003 über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung), SR 412.101
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BIT	Bureau international du Travail (Internationales Arbeitsamt)
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination (Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung)
d.h.	das heisst
E.	Erwägung
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelsvereinigung)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950, SR 0.101
EU	Europäische Union
ff.	folgende
GATS	General Agreement on Trade in Services (Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen, siehe Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation, SR 0.632.20)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen vom 30. Oktober 1947), SR 0.632.21

H.	Heft
Hrsg.	Herausgeber
i.S.	in Sachen
IAA	Internationales Arbeitsamt
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
Kap.	Kapitel
lit.	litera
m.a.W.	mit anderen Worten
Mio.	Millionen
MS	Mobilité spatiale
N.	Note
NFP	Nationales Forschungsprogramm
Nr.	Nummer
Pakt I	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, SR 0.103.1
Pakt II	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz), SR 700
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, SR 700.1
Rz.	Randnotiz
S.	Seite
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
SR	Systematische Rechtssammlung
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311
Ü	Übereinkommen
UNO	United Nation Organisation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
Vgl.	Vergleiche
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210
Ziff.	Ziffer