Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Kultur BAK

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

Bericht und Aktionsplan

Bern, 21. Dezember 2016

Zusammenfassung

Mit der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten hat die Eidgenossenschaft 1995 die Schweizer Jenischen und Sinti, ob nomadisch oder sesshaft lebend, als eine nationale Minderheit anerkannt. Sie verpflichtete sich damit zur Förderung von Rahmenbedingungen, die es diesen Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln. Trotz des Engagements der vom Bund unterstützten Organisationen haben sich die Verhältnisse für die betroffenen Minderheiten in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten nicht wesentlich verbessert, insbesondere bezüglich der Zahl von verfügbaren Stand- und Durchgangsplätzen sowie bezüglich der gesellschaftlichen Akzeptanz.

Jenischen und Sinti haben im Jahr 2014 auf ihre Notlage aufmerksam gemacht und sind mit Forderungen an die Öffentlichkeit gelangt. Verschiedene parlamentarische Vorstösse haben die Anliegen aufgenommen. Im Herbst 2014 hat das Department des Innern eine Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Auftrag, die aktuellen Herausforderungen im Zusammenhang mit der fahrenden Lebensweise zu analysieren. Sie sollte sich dabei nicht nur Fragen im Zusammenhang mit Plätzen annehmen, sondern auch Missstände in den Bereichen Bildung und Soziales sowie Möglichkeiten zur Förderung der Kultur und Identität der Jenischen, Sinti, und Roma diskutieren.

Das strategische Ziel zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Jenischen, Sinti und Roma kann wie folgt umschrieben werden: Es sind Rahmenbedingungen gewährleistet, die den Jenischen, Sinti und Roma eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise ermöglichen. Die Jenischen, Sinti und Roma sind als Teil der kulturellen Vielfalt der Schweiz anerkannt.

Handlungsbedarf wurde in fünf Bereichen ermittelt: Plätze, Bildung, Sozialwesen, Kultur und Identität sowie grundsätzlich die Schnittstelle zwischen Staat und Interessenvertretern:

- Im Bereich **Plätze** soll erstens durch Sensibilisierung und Aufklärung das Verständnis für die fahrende Lebensweise gefördert und zum Abbau von Vorurteilen und Ängsten beigetragen werden. Zweitens gilt es, die Anliegen der Minderheiten in der Raumplanung zu berücksichtigen. In den kantonalen Richtplänen braucht es verbindliche und zeitlich klar definierte Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowohl für die kantonalen Behörden und Verwaltungen als auch für die Gemeinden (und ggf. Regionen). Drittens bedarf es der Aufwertung von bestehenden bzw. Erstellung von neuen Plätzen. Neue Stand- und Durchgangsplätze sind auf Basis eines gesamtheitlichen Konzepts zu erstellen (durch den Kanton), und deren Betrieb und Unterhalt ist langfristig zu gewährleisten (in der Regel durch die Gemeinde).

  Neue Transitplätze für grosse ausländische Gruppen von Roma entlang der grossen Autobahnachsen sind unter Federführung des Bundes zu erstellen. So können sich die Kantone auf die Bereitstellung von kleineren und mittelgrossen Stand-und Durchgangsplätze konzentrieren, die mehrheitlich von fahrenden Schweizer Jenischen und Sinti genutzt werden. Mit dieser Arbeitsteilung ist gewährleistet, dass jede Ebene ihren Beitrag zur Verbesserung der Situation leistet.

- Im Bereich **Bildung** stehen zwei Herausforderungen im Vordergrund: einerseits die Vereinbarkeit des Rechts auf Bildung mit dem Recht auf Ausübung der traditionellen fahrenden Lebensweise, andererseits die Thematisierung der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Roma mit ihrer Geschichte und Kultur im Unterricht. Die Handlungsmöglichkeiten des Bundes im Bereich der obligatorischen Schule sind bezüglich Unterrichtformen und –inhalte beschränkt, aber er kann zur Entwicklung von Unterrichtseinheiten oder Unterrichtsprojekten mit Modellcharakter beitragen.

- Im Bereich **Kultur / Identität** stehen zwei Anliegen im Zentrum der Forderungen von Organisationen der Jenischen, Sinti und Roma: die formelle Verstärkung der Anerkennung dieser Minderheiten sowie ihre bessere Wahrnehmung und Sichtbarkeit in der Mehrheitsgesellschaft als Teil der kulturellen Vielfalt der Schweiz.

- Im Bereich **Soziales** soll die fahrende Lebensweise in der Praxis der Sozialbehörden angemessen berücksichtigt werden. Personen, die keine feste Wohnadresse haben oder teilweise nomadisch unterwegs sind, passen oft nicht in die Schemata, nach denen die Sozialsysteme funktionieren. Die Betroffenen sollen über ihre Rechte informiert sein und Zugang zu einer niederschwelligen Beratung haben.

- Die **Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»** soll effizienter als Schnittstelle zwischen Interessenvertretern und Staat genutzt werden. Ihre Aufgaben, Strukturen und Arbeitsmethoden müssen so angepasst werden, dass sie die ihr zugedachte Funktion besser erfüllen kann.

Auf der Grundlage der Diskussionen der Arbeitsgruppe wird hier ein Aktionsplan mit Massnahmen vorgelegt, die grundsätzlich in der Kompetenz des Bundes liegen. Zuständig sind meistens das Bundesamt für Kultur und die Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende». Die Massnahmen sind im Rahmen der bestehenden finanziellen Möglichkeiten umsetzbar. Im Rahmen der Behandlung der Kulturbotschaft 2016-2020 hat das Parlament dafür eine Erhöhung der Mittel um rund 250'000 Franken pro Jahr vorgesehen (Gesamthöhe des Kredits: 720'000 Franken pro Jahr). Allfällige Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Schaffung von Transitplätzen durch den Bund sind darin nicht enthalten.

Mit diesen Massnahmen wird in den nächsten Jahren eine Verbesserung erreicht werden können. Fundamentale Veränderungen können aber nur stattfinden, wenn alle staatlichen Ebenen und die Organisationen der Zivilgesellschaft gemeinsam die Verantwortung wahrnehmen und auf die gesteckten Ziele hin zusammenarbeiten.

1 Einleitung 6

1.1 Ausgangslage ... 6
1.2 Einsetzung einer Arbeitsgruppe ... 7
1.3 Zusammensetzung und Arbeitsweise der Arbeitsgruppe ... 8

2 Grundlagen 8

2.1 Jenische, Sinti und Roma in der Schweiz ... 8
2.2 Anerkennung der Schweizer Jenischen und Sinti ... 9
2.3 Anerkennung der Roma ... 11
2.4 Unterstützung durch den Bund ... 12
2.5 Rechtlicher Rahmen ... 13

2.5.1 Internationales Recht ... 13

2.5.2 Nationales Recht ... 14

2.5.3 Raumplanung ... 15

3 Aktionsplan 16

3.1 Aktionsplan des Bundes ... 16
3.2 Verbesserung der Lebensbedingungen von Jenischen, Sinti und Roma: Fünf Schwerpunkte ... 17
3.3 Bereich Plätze ... 17

3.3.1 Herausforderungen ... 17

3.3.2 Ziel ... 19

3.3.3 Empfehlungen der Arbeitsgruppe ... 19

3.3.4 Massnahmen des Bundes ... 20

3.4 Bereich Bildung ... 21

3.4.1 Herausforderungen ... 21

3.4.2 Ziel ... 22

3.4.3 Empfehlungen der Arbeitsgruppe ... 22

3.4.4 Massnahmen des Bundes ... 22

3.5 Bereich Kultur und Identität ... 24

3.5.1 Herausforderungen ... 24

3.5.2 Ziel ... 24

3.5.3 Empfehlungen der Arbeitsgruppe ... 24

3.5.4 Massnahmen des Bundes ... 25

3.6 Bereich Sozialwesen ... 26

3.6.1 Herausforderung «Fahrende Lebensweise» ... 26

3.6.2 Ziele ... 26

3.6.3 Empfehlungen der Arbeitsgruppe ... 26

3.6.4 Massnahmen des Bundes ... 27

3.7 Neupositionierung der Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» ... 28

3.7.1 Ist-Zustand und Herausforderung ... 28

3.7.2 Ziel ... 29

3.7.3 Massnahmen ... 29

4 Perspektiven 30

4.1 Grenzen der Umsetzung 30
4.2 Monitoring 30

Glossar 31

Anhang 1: Mitglieder der Arbeitsgruppe 33

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

In der Schweiz leben schätzungsweise 30‘000 Personen jenischer Herkunft, dazu einige hundert Schweizer Sinti (in der Westschweiz auch «Manouches» genannt). Rund 2‘000 bis 3‘000 Angehörige dieser Minderheiten pflegen eine nomadische Lebensweise: Im Winter leben sie auf einem Standplatz, von Frühjahr bis Herbst sind sie «auf der Reise», machen auf Durchgangsplätzen Station und besuchen von dort aus ihre Kundinnen und Kunden. Fahrend lebende Personen haben die gleichen Rechte und Pflichten wie die sesshafte Bevölkerung (z. B. Wahlrecht, Steuerpflicht, Militärdienstpflicht etc.).

Ausserdem zählt die Schweiz rund 80‘000 Roma, von denen die Mehrheit seit den 1970er-Jahren aus verschiedenen Balkanländern immigrierten. Sie leben alle sesshaft und oft ohne dass sie ihre Zugehörigkeit zu einer Minderheit aktiv kundtun. Einige hundert Roma und Sinti mehrheitlich aus Deutschland, Frankreich und Italien reisen zudem in den Sommermonaten mit ihren Wohnwagen auf Arbeitssuche durch die Schweiz und lassen sich hier für einige Wochen nieder.

Mit der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens des Europarats vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten[1] hat die Schweiz die schweizerischen «Fahrenden» – gemeint sind die Schweizer Jenischen und Sinti, ob nomadisch oder sesshaft lebend – als eine nationale Minderheit anerkannt. Sie verpflichtete sich damit zur Förderung von Rahmenbedingungen, die es diesen Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln. Mit dem Beitritt zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 5. November 1992[2] verpflichtete sich die Schweiz zudem, die jenische Sprache zu schützen und zu fördern.

2006 stellte der Bundesrat in seinem Bericht «Handlungsmöglichkeiten des Bundes zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen»[3] fest, dass nicht ausreichend Plätze zur Verfügung stehen. Der Bericht skizziert eine Palette von möglichen Massnahmen, die der Bund zur Bekämpfung von Diskriminierungen der Fahrenden und zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen ergreifen könnte: Sensibilisierung und Information, raumplanerische und baurechtliche Massnahmen (Berücksichtigung der Bedürfnisse der fahrenden Minderheiten in kantonalen Richtplänen); Umnutzung von Grundstücken des Bundes.

Trotz des Engagements der vom Bund unterstützten Organisationen haben sich die Verhältnisse für die betroffenen Minderheiten in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten nicht wesentlich verbessert, insbesondere bezüglich der Zahl verfügbarer Stand- und Durchgangsplätzen sowie bezüglich der gesellschaftlichen Akzeptanz. Der Bundesrat hat wiederholt festgestellt, dass die Situation unbefriedigend ist.[4] Auch die zuständigen Instanzen von UNO und Europarat haben auf den Handlungsbedarf hingewiesen.[5]

Die Angehörigen der Minderheiten fordern seit langer Zeit eine Verbesserung der Situation. Im Frühling 2014 unterstrichen einzelne Organisationen diese Forderung mit Demonstrationen und Besetzungen im öffentlichen Raum. Diese Aktionen brachten die prekäre Situation der Jenischen sowie anderer Gruppen mit teilweise fahrender Lebensweise und die Dringlichkeit einer Verbesserung ihrer Lebensbedingungen ins Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit. Begleitet wurden die Aktionen der Jenischen und Sinti von verschiedenen Vorstössen im Nationalrat.[6]

---

1 **SR** 0.441.1

2 **SR** 0.441.2

3 http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04265/index.html?lang=de

4 Zuletzt in der Botschaft des Bundesrates vom 28. November 2014 zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016-2020 (BBl **2015** 586). Der 4. Staatenbericht der Schweiz über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten wird ebenfalls eine Bilanz ziehen (Veröffentlichung im Frühjahr 2017 geplant).

5 Vgl. zuletzt Empfehlungen vom 28 Mai 2014 des Ministerkomitees des Europarates im Rahmen der Berichterstattung zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens (CM/ResCMN(2014)6; Empfehlungen vom Februar 2014 des UNO-Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung CERD.

6 Ip. Gysi vom 2. Juni 2016 (16.3370), «Massnahmen zum Gedenken an die 'Kinder der Landstrasse'»; Po. Gysi

1.2 Einsetzung einer Arbeitsgruppe

Im Rahmen der Beantwortung von zwei parlamentarischen Vorstössen erklärte sich der Bundesrat bereit, sich für die Ausarbeitung konkreter Massnahmen einzusetzen und zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe unter der Federführung des Eidgenössischen Departements des Innern EDI einzusetzen.[7]

Das EDI übertrug die Umsetzung des Auftrags dem Bundesamt für Kultur BAK. Eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden sowie von Organisationen der Jenischen und Sinti sollte die aktuellen Herausforderungen im Zusammenhang mit der fahrenden Lebensweise analysieren, basierend auf aktuellen Grundlagen und den bisherigen Erfahrungen in der Umnutzung von Bundesarealen.

Ausgehend von der Analyse des Status quo und den konkreten Bedürfnissen der Minderheiten sollte die Arbeitsgruppe einerseits Vorschläge für eine Verbesserung des Angebots an Stand- und Durchgangsplätzen entwickeln (ebenso für inländische wie ausländische Gruppen mit fahrender Lebensweise). Andererseits sollte die Arbeitsgruppe Missstände in den Bereichen Bildung und Sozialwesen diskutieren sowie Anregungen zur Förderung der Kultur und Identität der Minderheiten und zur Sensibilisierung der breiten Bevölkerung geben.

Das Bundesamt für Kultur sah zunächst die Bildung einer kleinen Arbeitsgruppe vor, um die Anliegen zu identifizieren, Probleme zu analysieren und Lösungsvorschläge zu präsentieren. Die Diskussionen der Arbeitsgruppe sollten in einer grösseren Begleitgruppe gespiegelt werden, die auch die interessierten Nichtregierungsorganisationen umfassen sollte. Dieser Vorschlag wurde von den Vertreterinnen und Vertretern der Minderheiten für untauglich befunden, da sie ihre Vertretung in der Arbeitsgruppe als zahlenmässig zu schwach beurteilten. Im Frühling 2015 wurden deshalb zwei «paritätisch» zusammengesetzte Unterarbeitsgruppen gebildet (ausgeglichene Mitgliederzahlen von Vertreterinnen und Vertretern der Behörden bzw. der Minderheiten). Die eine widmete sich dem Thema «Plätze», die andere den Themen «Kultur / Bildung / Soziales».

Im Lauf der Arbeiten zeigte sich, dass nicht nur Jenische und Sinti von den aufgeworfenen Fragen betroffen sind, sondern auch Roma (inländische und ausländische). Auf ihr Ersuchen wurden darum auch Vertreterinnen und Vertreter der Schweizer Roma in die Arbeitsgruppe aufgenommen.

Die als zu gering erachtete Zahl von Plätzen ist hauptsächlich (aber nicht ausschliesslich) ein Problem für fahrende Personen und Gruppen. Gemeinsam ist allen in der Arbeitsgruppe vertretenen Minderheiten das Anliegen, als Teile der hiesigen Gesellschaft anerkannt zu werden, und zwar durch Gesetz wie auch in der behördlichen Praxis und im Bewusstsein der Öffentlichkeit.

Unter der Federführung der Direktion für Völkerrecht DV des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA und der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB des EDI wurden darum Diskussionen zur Frage der gesellschaftlichen und rechtlichen Anerkennung der Jenischen, Sinti und Roma geführt, parallel zur Arbeit in der Arbeitsgruppe. Diese Diskussionen erlaubten es, die rechtliche Situation bezüglich der Anerkennung von Jenischen und Sinti einerseits und Roma andererseits aus Sicht der Behörden darzulegen und Möglichkeiten zu weiteren Schritten in Hinblick auf eine umfassendere Anerkennung dieser Gruppen durch Staat und Gesellschaft aufzuzeigen.

---

vom 19. März 2015 (15.3233), «Förderung der Kultur der Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz – Berichterstattung aus der Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Rahmenbedingungen»; Mo. Trede und Semadeni vom 8. Mai 2014 (14.3343 und 14.3370), «Task-Force zum Schutz nationaler Minderheiten. Umsetzung der Verpflichtungen»; Ip. Leuenberger-Genève vom 7. Mai 2014 (14.3313), «Action urgente nécessaire en faveur des aires de séjour et de transit des gens du voyage suisses»; Ip. Estermann vom 21. März 2014 (14.3248), «Das Volk der Schweizer Jenischen in Not! »; Ip. Estermann vom 16. September 2010 (10.3666), «Diskriminierung einheimischer Fahrender».

[7] Stellungnahme des Bundesrates vom 25. Juni 2014 auf die Mo. Trede (14.3343) und Semadeni (14.3370), «Task-Force zum Schutz nationaler Minderheiten». Die Motionen wurden anlässlich der Beratung im Nationalrat aufgrund der Informationen des Bundesrates über den Stand der Arbeiten am 16. Juni 2016 zurückgezogen.

1.3 Zusammensetzung und Arbeitsweise der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe war behördenseitig wie folgt zusammengesetzt: Bundesamt für Raumplanung ARE, Bundesamt für Strassenbau ASTRA, Direktion für Völkerrecht DV, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport / armasuisse, Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB; Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK, Kantonsplanerkonferenz KPK (vertretern durch die BPUK), Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK; Schweizerischer Gemeindeverband SGV; Schweizerischer Städteverband SSV, Sozialamt Stadt Bern; Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende.

Die Minderheiten waren durch nachfolgende Organisationen vertreten: Association J.M.S. pour les gens du voyage, Association Yéniche Suisse, Citoyens nomades, Cooperation Jenische Kultur, Genossenschaft fahrendes Zigeunerkulturzentrum, Naschet Jenische, Radgenossenschaft der Landstrasse, Romano Dialog, Rroma Foundation, Rroma Jam Session Art Kollektiv, Schäft Qwant, Zigeunermission.[8]

Einen nicht unwesentlichen Einfluss auf die Arbeit in der Arbeitsgruppe hatte die Dynamik innerhalb der Organisationen der Jenischen. Nachdem die Radgenossenschaft über lange Zeit als Dachorganisation der Jenischen und Sinti gelten konnte, hat sich die Landschaft der Organisationen in den letzten Jahren und noch während des laufenden Prozesses in der Arbeitsgruppe stark verändert. Es sind neue Gruppierungen von Schweizer Jenischen (mit meist fahrender Lebensweise) sind sowohl in der deutschsprachigen wie in der französischsprachigen Schweiz entstanden (Bewegung der Schweizer Reisenden, Association J.M.S., Verband Sinti Roma Schweiz). Das hatte zur Folge, dass Behörden sich nunmehr nicht mehr auf einen «legitimierten» Gesprächspartner beziehen können, sondern es mit einer Vielzahl von Organisationen zu tun haben.

Im Verlauf der Arbeiten zog sich die «Bewegung Schweizer Reisende» aus der Arbeitsgruppe wieder zurück – das angeschlagene Tempo erschien ihr als nicht zielführend und inhaltliche Differenzen mit anderen Organisationen liessen eine Zusammenarbeit als unmöglich erscheinen. Dabei wurde auch offensichtlich, wie fragil das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft ist. Das gegenseitige Verständnis für die unterschiedlichen Arbeitsweisen und Entscheidungswege musste immer wieder herzustellen versucht werden.

Die beiden Unterarbeitsgruppen «Plätze» und «Kultur / Bildung / Soziales» erarbeiteten in je vier Sitzungen zwischen März und September 2015 einen Katalog von Empfehlungen, der in drei gemeinsamen Sitzungen zwischen November 2015 und Juni 2016 abschliessend diskutiert und verabschiedet wurde.[9] Auf dieser Grundlage wurde von den betroffenen Bundesstellen ein Aktionsplan erstellt, der Massnahmen im Rahmen der Möglichkeiten und Zuständigkeiten des Bundes enthält.[10] Der vorliegende Aktionsplan zeigt in diesem Sinn nur einen Ausschnitt der Vorschläge der Arbeitsgruppe. Der Fokus auf Massnahmen des Bundes entspricht dem ausdrücklichen Wunsch der Arbeitsgruppe – im Wissen, dass ohne die Unterstützung der anderen Akteure (Kantone, Gemeinden, Organisationen der Minderheiten) die definierten Ziele nicht erreicht werden können.

2 Grundlagen

2.1 Jenische, Sinti und Roma in der Schweiz

Die Gemeinschaft der Schweizer Jenischen und Sinti zählt schätzungsweise 30'000 Personen. Ihre Zahl kann nur geschätzt werden, da viele Angehörige dieser Minderheiten ihre Herkunft wegen leidvoller Erfahrungen mit Behörden und Mitbürgern lieber verschweigen.

---

8 Vgl. Anhang 1.

9 Vgl. Anhang 2.

10 Vgl. unten Ziffer 3.

Von diesen rund 30‘000 Personen bilden die Jenischen die Hauptgruppe. Jenische Gruppen leben vorwiegend in Mitteleuropa (Deutschland, Frankreich, Österreich, Schweiz). Sinti nennen sich die Nachkommen jener Roma, die im 15. Jahrhundert nach Zentraleuropa ausgewandert sind. Sie leben vor allem in Deutschland, Frankreich und Italien. In der Westschweiz und in Frankreich werden sie auch «Manouches» genannt.

Die grosse Mehrheit der Schweizer Jenischen und Sinti lebt heute sesshaft, nicht zuletzt wegen der Aktion «Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute, die mit Unterstützung der Behörden und im Namen des Kindeswohls rund 600 Kinder ihren fahrenden Eltern weggenommen und zwangsweise sesshaft gemacht hatte.

Die fahrende Lebensweise wird heute nur noch von einer Minderheit von rund 2‘000 – 3‘000 Personen ausgeübt.[11] Trotzdem bleibt das Nomadentum ein bestimmendes Merkmal der kulturellen Identität der Jenischen und Sinti. Die meisten Schweizer Jenischen und Sinti, die fahrend leben, verbringen den Winter auf einem Standplatz in Wohnwagen, Holzchalets oder Containern. Ihre Kinder besuchen dort die Quartier- oder Dorfschule, und die Familien sind auf der Gemeinde angemeldet. Sie sind oft in traditionellen Berufen tätig (zum Beispiel als Scherenschleifer, Schirmflicker, Korbflechter, Schausteller oder Marktfahrer) und bieten daneben verschiedene Handwerkerdienste an, reparieren und schleifen z.B. Rasenmäher und Aktenvernichter, richten Herdplatten, restaurieren Möbel und Lampen oder handeln mit Altmetall, Kleidern, Teppichen oder Antiquitäten, meistens als Selbständigerwerbende. Während der Sommermonate sind die Jenischen und Sinti in kleinen Gruppen innerhalb der Schweiz unterwegs, halten ein oder zwei Wochen auf Durchgangsplätzen und besuchen von dort aus ihre Kunden. Die Kinder lassen sich während dieser Zeit von ihrer angestammten Schule den Unterrichtsstoff nachsenden und schicken die Aufgaben zur Korrektur an die Lehrkräfte zurück.

Die Jenischen pflegen eine eigene Sprache, das «Jenische». Diese gesprochene Sprache hat den Charakter einer Schutzsprache und wird zumeist nur innerhalb der Gruppe verwendet und weitergegeben. Das Jenische gilt als «Soziolekt» oder als Sondersprache. Die Sprechenden verwenden dabei in der Regel die grammatische Struktur der deutschen Sprache.

Die in der Schweiz lebenden Sinti verwenden das Romanés, die traditionelle Sprache der ursprünglich aus dem Nordwesten Indiens stammenden Roma. Romanés ist eine indoarische Sprache aus der gleichen Gruppe wie das Hindi oder Sanskrit und mit Einflüssen von griechischen, germanischen, slawischen, baltischen und weiteren Sprachen.

Über die Situation der Roma in der Schweiz ist noch wenig bekannt, da Angehörige dieser transnationalen Minderheit nicht statistisch erfasst werden und nur wenige Untersuchungen existieren. Roma Organisationen sind bestrebt, Informationen zu Roma in der Schweiz in einer Studie zusammenzutragen. Während Jahrhunderten waren alle unter dem Begriff «Zigeuner» subsumierten Gruppen der Verfolgung, Vertreibung und Ausgrenzung ausgesetzt. Die Schweiz hat den «Zigeunern» von 1418 bis 1972 die Einreise verboten und faktisch weitgehend verunmöglicht. Erst im Rahmen der Migrationsbewegungen aus Osteuropa ab den 1960/70er Jahre wanderte eine grössere Zahl von Roma als Gastarbeiter in die Schweiz ein.[12]

2.2 Anerkennung der Schweizer Jenischen und Sinti

Das Verhältnis der offiziellen Schweiz und der Schweizer Mehrheitsgesellschaft zu den Minderheiten der Jenischen und Sinti und Roma war bis in die 70er Jahre des 20. Jahrhunderts von Ausschluss und Versuchen zur erzwungenen Integration gekennzeichnet. Die fahrende Lebensweise galt als unstet und darum verdächtig. Zwar «anerkannte» der Bundesstaat von 1848 durch Einbürgerungen die «Heimatlosen», zu denen die fahrenden Minderheiten im 19. Jahrhundert gezählt wurden, doch die meisten Gemeinden und Kantone wehrten sich dagegen, die neuen Bürger aufzunehmen.

---

[11] Es handelt sich um eine Schätzung von 1999, beruhend auf einer Erhebung der Nutzungszahlen der damals bestehenden Stand- und Durchgangsplätze.

[12] Thomas Huonker: Zur Geschichte der Anerkennung von Roma, Sinti und Jenischen als Opfergruppe des Holocaust sowie als Volksgruppen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. In: Bernhard C. Schär / Béatrice Ziegler (Hg.): Antiziganismus in der Schweiz und in Europa, Zürich 2014.

Mit der Auflösung von Familien, der Wegnahme von Kindern und weiteren Zwangsmassnahmen und Schikanen (Kontrolle des Hausierens, Patentgebühren) sollte die fahrende Lebensweise zum Verschwinden gebracht werden. Auch das bis 1972 geltende «Zigeunereinreiseverbot» für auswärtige Roma ist Ausdruck dieser Haltung.

Die Politik der erzwungenen Integration gipfelte in dem seit 1926 von der Stiftung Pro Juventute betriebenen «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse», das von den direkt Betroffenen und Expertinnen und Experten als «kultureller Genozid» bezeichnet wird. Mit Unterstützung der Vormundschaftsbehörden wurden Kinder jenischer Herkunft ihren Familien entzogen, in Heimen oder Anstalten interniert sowie in Fremdfamilien platziert. Es kam auch zu Zwangssterilisationen. Für die Kindswegnahme war nicht die reale fahrende Lebensweise der Eltern entscheidend, sondern die Zugehörigkeit zu einer der als asozial und schädlich eingestuften Randgruppen (Kessler, Korber, Hausierer etc.). Dem «Hilfswerk» fielen rund 600 Kinder zum Opfer, die meisten aus den Kantonen Graubünden, Tessin, St. Gallen und Schwyz.

Im Zuge einer breiten öffentlichen Debatte zum Heimwesen und auf Druck der Medien – vorab des «Schweizerischen Beobachters» – wurde das Programm 1973 eingestellt. Die Proteste der Betroffenen führten zur Gründung von jenischen Organisationen wie der «Radgenossenschaft der Landstrasse» oder «Naschet-Jenische».[13]

Ab den 1980er Jahren begann der Bund, sich für die Wiedergutmachung des Unrechts und für die Anerkennung und den Schutz der Minderheiten der Jenischen und Sinti einzusetzen. Wichtige Etappen auf diesem Weg waren:

- Am 3. Juni 1986 entschuldigt sich Bundespräsident Alfons Egli vor den eidgenössischen Räten bei den Betroffenen für das im Rahmen der Aktion «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» den Jenischen angetane Unrecht. Das Parlament beschliesst, eine umfassende Untersuchung über das «Hilfswerk» durchzuführen (Po. 86.477).[14]
- Seit 1986 unterstützt der Bund die 1975 gegründete «Radgenossenschaft der Landstrasse», die sich als Dachorganisation der Schweizer Jenischen und Sinti versteht.
- 1988 werden im Rahmen der Aufarbeitung der Aktion «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» eine Akten- und eine Fondskommission eingesetzt mit dem Ziel, den Betroffenen die Einsicht in ihre Akten zu ermöglichen. Bis 1992 werden finanzielle Entschädigungen an die Opfer in der Höhe von insgesamt 11 Millionen Franken entrichtet.
- 1995 gründet der Bund die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende». Die Stiftung ermöglicht im Sinne einer ständigen Konferenz die Zusammenarbeit unter den Behörden der verschiedenen staatlichen Ebenen und den Organisationen der Jenischen und Sinti. Mit ihrer Arbeit soll sie zur Verbesserung der Lebensbedingungen der nomadisch lebenden Minderheiten und zur Bewahrung der kulturellen Identität der Jenischen und Sinti beitragen.
- 1997 ratifiziert die Schweiz die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 5. November 1992 (SR 0.441.2). In seiner Botschaft vom 25. November 1996 an das Parlament erwähnt der Bundesrat auch die jenische Sprache.[15] Im ersten Bericht der Schweiz vom 2. Dezember 1999 über die Umsetzung der Charta wird das Jenische ausdrücklich als territorial nicht gebundene Sprache im Sinne der Charta erklärt.[16]
- 1998 ratifiziert die Schweiz das Rahmenübereinkommen des Europarats vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1). In seiner Botschaft vom 19. November 1997 an das Parlament hält der Bundesrat fest, «dass das Rahmenübereinkommen in der Schweiz auf nationale

---

13 Vgl. Sara Galle: Kindswegnahmen: Das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge, Zürich 2016.

14 Walter Leimgruber / Thomas Meier / Roger Sablonier: Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse. Historische Studie aufgrund der Akten der Stiftung Pro Juventute im Schweizerischen Bundesarchiv erstellt durch die BLG Beratungsstelle für Landesgeschichte im Auftrag des Eidgenössischen Departements des Inneren, Schweizerisches Bundesarchiv, Bern 1998.

15 BBl **1997** I 1165, hier S. 1178.

16 Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung der Charta der Regional- und Minderheitensprachen, Dezember 1999.

sprachliche Minderheiten angewendet werden kann, aber auch auf andere schweizerische Bevölkerungsgruppen, wie die Mitglieder der jüdischen Gemeinde oder die Fahrenden.»[17] Im ersten Bericht der Schweiz vom April 2001 über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens wird der Begriff «Fahrende» dahingehend präzisiert, dass es sich um Schweizer Jenische und Sinti handle, die zumeist sesshaft, aber teilweise auch nomadisch leben.[18]

- Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 51 zum Thema Integration und Ausschluss werden von 2003 bis 2009 verschiedene Untersuchungen zur Geschichte der Jenischen, Sinti und Roma veröffentlicht mit dem Fokus auf der Konstruktion von Identität und Differenz.
- Am 30. September 2016 verabschieden die eidgenössischen Räte das «Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981». Das Gesetz sieht eine finanzielle Entschädigung von 300 Millionen Franken für von Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor. Akten werden aufbewahrt, Betroffene erhalten Einsicht; der Bundesrat sorgt für eine umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung der Zwangsmassnahmen; die Kantone richten Anlauf- und Beratungsstellen ein. Unter den Betroffenen sind viele Jenische, die ihren Eltern entrissen wurden.
- Im September 2016 hat der Bund erklärt, dass künftig im Sprachgebrauch des Bundes auf den Begriff «Fahrende» verzichtet werde.[19] Der 4. periodische Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Übereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten soll die Begriffe rund um die anerkannten Minderheiten ausführlich behandeln und klären.[20]

2.3 Anerkennung der Roma

Im April 2015 stellten zwei Schweizer Roma-Organisationen einen Antrag auf Anerkennung der Schweizer Roma als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens des Europarats und des Romanés als territorial nicht gebundene Minderheitensprache im Sinne der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. In ihrer Begründung berufen sich die genannten Roma-Organisationen auf die Präsenz zahlreicher Personen mit Roma-Wurzeln in der Schweiz. Diese würden über eine eigene Sprache und Kultur verfügen.[21]

Das Anliegen der Roma-Organisationen zur Anerkennung der Schweizer Roma wird von den zuständigen Behörden unter der Federführung der Direktion für Völkerrecht DV derzeit geprüft.

In der Schweiz sind die Roma derzeit nicht als nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens des Europarats anerkannt. Länder wie Deutschland oder Österreich gestehen dieser grössten europäischen Minderheit auf ihrem Territorium eine minderheitsrechtliche Anerkennung zu.

Das Rahmenübereinkommen enthält keine Legaldefinition des Begriffs «nationale Minderheit». Die Festlegung des persönlichen Geltungsbereichs obliegt den Vertragsstaaten. Die Schweiz gab anlässlich der Ratifikation des Rahmenübereinkommens am 21. Oktober 1998 darum eine auslegende Erklärung ab, wie sie den Begriff der nationalen Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens versteht:

«In der Schweiz (sind) nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens die Gruppen von Personen, die dem Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons zahlenmässig unterlegen sind, die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, seit langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz pflegen und von dem Willen beseelt sind, zusammen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache.»

---

17 BBl **1998** II 1163, hier S. 1310.

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

19 Rede von Bundesrat Alain Berset am 15. September 2015 anlässlich der «Fekkerchilbi» in Bern.

20 Veröffentlichung geplant im Frühjahr 2017.

21 Schreiben vom 7 April 2015 der Organisationen Romano Dialog und Rroma Foundation an die Direktion für Völkerrecht DV.

Gemäss der Botschaft des Bundesrates zur Ratifikation kann das Rahmenübereinkommen in der Schweiz «auf nationale sprachliche Minderheiten angewendet werden […], aber auch auf andere schweizerische Bevölkerungsgruppen, wie die Mitglieder der jüdischen Gemeinde oder die Fahrenden.»[22]

Die auslegende Erklärung der Schweiz ermöglicht eine evolutive Weiterentwicklung des Begriffs der nationalen Minderheit. Die Frage des persönlichen Geltungsbereichs wird darum im Rahmen der technischen Konsultationen zur Erstellung der periodischen Bericht der Schweiz regelmässig überprüft.

2.4 Unterstützung durch den Bund

Im Departement des Innern EDI setzen sich das Bundesamt für Kultur BAK und die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB für die Verbesserung der Lebenssituation der Jenischen und Sinti ein. Das Bundesamt für Kultur unterstützt Organisationen der betroffenen Minderheiten und fördert Projekte zur Bewahrung der jenischen Sprache und Kultur mit finanziellen Beiträgen (auf Gesuch). Es unterstützt auch die wissenschaftliche Forschung zur Aufarbeitung der Vergangenheit der Jenischen und Sinti, besonders im Zusammenhang mit dem «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse». Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung und das BAK unterstützen Projekte zur Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit über die Anliegen der Minderheiten und zur Konfliktprävention.

Die Direktion für Völkerrecht DV des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA ist zuständig für die Berichterstattung über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten. Es berichtet regelmässig über Fortschritt bzw. Stillstand bei der Umsetzung und setzt sich auf internationaler Ebene für die Berücksichtigung der Anliegen der Jenischen, Sinti und Roma ein.

Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE im Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK genehmigt als Fachbehörde des Bundes für Fragen der räumlichen Entwicklung, der Mobilitätspolitik und der nachhaltigen Entwicklung die Richtpläne der Kantone. Es stellt sicher, dass die Bedürfnisse der fahrenden Minderheiten in den Richtplänen gebührend berücksichtigt werden.

armasuisse ist das Kompetenzzentrum für Beschaffung, Technologie sowie Immobilien des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerung und Sport VBS. Es ist für das Management von mehreren Tausend Gebäuden und Anlagen des VBS zuständig. Militärisch überzählige Areale (sogenannter Dispositionsbestand) werden von armasuisse auf ihre Eignung als Stand- und Durchgangsplätze geprüft.

Das Bundesamt für Strassen ASTRA ist die Fachbehörde des Bundes für die Strasseninfrastruktur und den individuellen Strassenverkehr. Zu seinen Hauptaufgaben gehört die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Nationalstrassen- und Hauptstrassennetzes. Ungenutzte Areale entlang des Nationalstrassennetzes werden vom ASTRA auf ihre Eignung als Transitplätze geprüft.

Die wichtigsten Unterstützungsmassnahmen des Bundes betreffen:

- «Radgenossenschaft der Landstrasse»: Die 1975 gegründete und seit 1986 durch den Bund unterstützte «Radgenossenschaft der Landstrasse» vertritt als Dachorganisation die Interessen der in- und ausländischen Jenischen und Sinti. Die Radgenossenschaft ist eine Selbsthilfeorganisation, die sich für die Förderung der Kultur der Jenischen und Sinti einsetzt und diesen verschiedene Dienstleistungen anbietet, insbesondere Beratungen in den Bereichen Bildung, Berufsausübung und Soziales. Die Radgenossenschaft ist Ansprechpartnerin für die Behörden bei der Schaffung von Plätzen, und sie betreibt selber einen Stand- und Durchgangsplatz im Kanton Graubünden. Sie betreibt ausserdem ein Dokumentationszentrum und leistet damit Informationsarbeit für die interessierte Öffentlichkeit. Sie wird vom Bund mit jährlichen Betriebsbeiträgen unterstützt.
- Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»: Die 1997 vom Bund gegründete Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» setzt sich ein für die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden

[22] BBl **1998** II 1163, hier S. 1310.

sowie den Organisationen der Direktbetroffenen in Bezug auf die Schaffung von Plätzen, in Bezug auf diverse Hürden in Zusammenhang mit einer fahrenden Lebensweise und in Bezug auf Massnahmen für ein besseres Verständnis für die Lebensweise der fahrenden Bevölkerung in der Schweiz. Der Bund hat der Stiftung bei der Gründung ein Stiftungskapital von 1 Million Franken zur Verfügung gestellt. Die Stiftung wird vom Bund zudem mit jährlichen Betriebsbeiträgen unterstützt.

- Jenische Sprache und Kultur, Sensibilisierung, Bildung und Öffentlichkeitsarbeit: Neben den wiederkehrenden finanziellen Beiträgen an die Radgenossenschaft und die Stiftung unterstützen das Bundesamt für Kultur BAK und die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB regelmässig auch Einzelprojekte zur Förderung der jenischen Sprache und Kultur sowie im Bereich Sensibilisierung, Bildung und Öffentlichkeitsarbeit.
- Finanzielle Anreize für Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen: Über die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» leistet der Bund finanzielle Anreize für die Schaffung von Stand- und Durchgansplätzen. Ausserdem bietet er durch armasuisse den Kantonen und Gemeinden immer wieder Militärareale aus dem Dispositionsbestand an.

2.5 Rechtlicher Rahmen

Verschiedene rechtliche Grundlagen regeln den Rahmen auf multilateraler Ebene sowie die Zuständigkeiten und Verantwortungen auf nationaler Ebene:

2.5.1 Internationales Recht

Universelle Ebene: UNO-Pakte I und II, Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung CERD

- Konvention der UNO «on the Elimination of Racial Discriminations» (CERD; SR 0.104): Die Antirassismus-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, gegen jegliche Form von Rassendiskriminierung vorzugehen. Das Komitee rügt den Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen sowie die Benachteiligung jenischer Kinder im Schulwesen.[23]
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I; SR 0.103.1): Der UNO Pakt I verankert grundlegende wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechten. Der zuständige Ausschuss stellt fest, dass in der Schweiz eine kohärente und umfassende Politik bezüglich der Förderung und des Schutzes von Kultur und Lebensweise der Roma, Sinti und Jenischen fehle. Er zeigt sich besorgt, dass die Zurverfügungstellung von Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende weiter ein ungelöstes Problem darstelle. Er empfiehlt, konkrete Massnahmen zu ergreifen, um die Kultur und den Lebensstil der Roma, Sinti und Jenischen zu fördern und die Kantone zu ermutigen, eine angemessene Anzahl von Stand- und Durchgangsplätzen zu schaffen.[24]
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II; SR 0.103.2): Der UNO-Pakt II garantiert die klassischen Menschenrechte und Grundfreiheiten. Mit der Ratifizierung verpflichtet sich die Schweiz, ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten nicht das Recht vorzuenthalten, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen (Art. 27).

---

[23] Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung CERD: Schlussbeobachtungen zum siebten, achten und neunten periodischen Bericht der Schweiz, März 2014.

[24] Ausschuss für wirtschaftliche und soziale Rechte: Empfehlungen zum zweiten und dritten periodischen Bericht der Schweiz, November 2010.

Regionale Ebene: Europarat, OSZE

- Die Schweiz hat 1998 das Rahmenübereinkommens des Europarats vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1) ratifiziert und anerkennt Schweizer «Fahrende» bzw. Sinti und Jenische als nationale Minderheiten; vgl. oben Ziffer 2.2. Die Schweiz verpflichtet sich, Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität zu bewahren. Das Ministerkomitee empfiehlt jeweils in jedem Überwachungszyklus der Schweiz, die Bemühungen bei der Schaffung von Stand-, Durchgangs- und Transitplätzen zu verstärken.[25]
- Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI wurde 1993 anlässlich des ersten Gipfeltreffens der Regierungsverantwortlichen der Mitgliedstaaten des Europarates in Wien eingesetzt und nahm im März 1994 seine Arbeit auf. In ihrer allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 13 von 2011 «Bekämpfung von Romafeindlichkeit und der Diskriminierung von Roma» rät die Kommission den Mitgliedsstaaten, die Diskriminierung der Roma und Fahrenden insbesondere auch in den Bereichen Bildung und Wohnen zu bekämpfen.
- Um die Integrationsbemühungen für Roma zu fördern, hat der Europarat 2010 die «Erklärung von Strassburg» und im März 2016 den «Thematischen Aktionsplan zur Integration von Roma und Fahrenden» verabschiedet. Prioritär für die Mitgliedstaaten des Europarats sind insbesondere die Bekämpfung von Vorurteilen und der Diskriminierung gegenüber Roma und Fahrenden, der effektive und gleichberechtigte Zugang zum Bildungswesen für Roma-Kinder und Kinder von Fahrenden sowie das Ergreifen von Massnahmen zur Verbesserung der Lebens- und Wohnumstände von Roma und Fahrenden.
- Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat die Situation der Roma und Fahrenden ebenfalls geprüft. Insbesondere in Bezug auf die Frage der Standplätze hat er auf der Grundlage des wegweisenden Urteils in der Affäre Chapman gegen das Vereinigte Königreich[26] eine Rechtsprechung etabliert, wonach die Lebensweise der Fahrenden ein wesentlicher Bestandteil ihrer Identität ist und somit unter das in Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankerte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens fällt. Artikel 8 EMRK auferlegt den Vertragsstaaten somit die positive Verpflichtung, den fahrenden Minderheiten die Weiterführung ihrer traditionellen Lebensweise zu ermöglichen.
- Der Ministerrat des Europarats formuliert regelmässig (nicht bindende) Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, die auch den Bereich der Roma und fahrender Minderheiten betreffen. Nur beispielhaft seien hier erwähnt: die Empfehlung Rec(2004)14 «über die Bewegung und die Lagerplätze von Roma und Fahrenden in Europa» (angenommen am 1. Dezember 2004) oder die Empfehlung Rec(2005)4 «über die Verbesserung der Wohnverhältnisse von Roma und Fahrenden in Europa» (angenommen am 23. Februar 2005).
- Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE): Im «Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet» von 2003 werden Massnahmen empfohlen, um Vorurteilen gegenüber Roma und Sinti entgegenzuwirken, um eine Verbesserung ihrer Lebensumstände und ihres Zugangs zu Wohnraum zu erwirken und um die Chancengleichheit von Kindern von Roma- und Sinti-Familien im Bildungswesen aktiv zu fördern.

2.5.2 Nationales Recht

- Bundesverfassung (BV; SR 101): Es gibt keine Bestimmung der Bundesverfassung, welche nationale Minderheiten als solche schützt. Nationale Minderheiten werden jedoch indirekt durch das auf Konsens gründende politische System der föderalen Schweiz und durch die diskriminierungsfreie Gewährleistung der Grundrechte geschützt. Gewisse verfassungsrechtliche Grundrechte sind von besonderer Bedeutung für den Schutz nationaler Minderheiten auf, so etwa das Diskriminierungs-

---

25 CM/ResCMN(2014)6 vom 28. Mai 2014.

26 Urteil Chapman c. Vereinigtes Königreich vom 18. Januar 2001, RS 27238/95, Rz. 98 f.

verbot (Art. 8 Abs. 2 BV), das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 BV), der Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV), die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV), die Sprachenfreiheit (Art. 18 BV) oder die Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV).

- Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0): Die Rassismus-Strafnorm gegen Rassendiskriminierung im Strafgesetzbuch (art. 261bis StGB) konkretisiert die bei der Ratifikation des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) eingegangene Verpflichtung, bestimmte Formen von rassistischem Verhalten zu einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung zu erklären.
- Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG; SR 442.1): Das 2012 in Kraft getretene Kulturförderungsgesetz ermächtigt den Bund, Massnahmen zu treffen, «um den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen» (Art. 17 KFG). Die Bestimmung ersetzt das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 betreffend die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» [SR 449.1]. Auf dieser Grundlage unterstützt der Bund insbesondere die «Radgenossenschaft der Landstrasse» und die Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» sowie Projekte zur Förderung der jenischen Sprache und Kultur (vgl. oben Ziff. 2.4).

  In seiner Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020 (Kulturbotschaft; BBl **2015** 497) anerkennt der Bundesrat den Handlungsbedarf bezüglich der Förderung der Minderheiten der Jenischen und Sinti und ihrer Kultur und Sprache. Er beantragte dem Parlament eine Steigerung des Kredits um jährlich 250'000 Franken (von rund 450'000 Franken auf 700'000 Franken). Das Parlament hat dieser Erhöhung der Mittel im Dezember 2015 zugestimmt.

2.5.3 Raumplanung

In der Schweiz ist die Raumplanung gemäss Artikel 75 BV in erster Linie Sache der Kantone, während die Kompetenzen des Bundes sich auf die Festlegung von Grundsätzen beschränken. Der Bund hat im Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) die Grundsätze festgelegt. Gemäss diesen Grundsätzen sind Siedlungen «nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten» (Art. 3 Abs. 3 RPG) und sollen somit auch die Bedürfnisse der fahrenden Bevölkerung berücksichtigen. Das heisst, dass die Kantone und Gemeinden dafür besorgt sein müssen, dass auch die Anliegen der Fahrenden in ihren Planungen berücksichtigt werden.

Das Bundesgericht anerkennt in seinem Entscheid vom 28. März 2003 (BGE 129 II 321) die nomadische oder halbnomadische Lebensweise der Fahrenden als ein wesentliches Merkmal ihrer Identität. Daraus folgert es, dass die Behörden verpflichtet sind, die besonderen Bedürfnisse der Fahrenden im Rahmen der Raumplanung zu berücksichtigen und ihre sozioökonomischen und kulturellen Bedürfnisse in die Raumplanungsgrundsätze einzubeziehen. Ein einklagbarer Anspruch auf die Bereitstellung von Stand- oder Durchgangsplätzen besteht jedoch nicht.[27]

Die Rechtslage lässt sich also wie folgt zusammenfassen: Die Behörden sind verpflichtet, geeignete Zonen und Standorte vorzusehen, die als Stand- und Durchgangsplätze geeignet sind; die betroffenen Minderheiten haben jedoch keinen rechtlich durchsetzbaren Anspruch auf die Umsetzung dieser Verpflichtung. Einige Kantone haben ihre Verpflichtungen in Bezug auf die Bereitstellung von Lebensraum für die fahrenden Minderheiten ernst genommen und konnten in den letzten Jahren Fortschritte vermelden. Insgesamt haben sich die Verhältnisse jedoch nicht wesentlich verbessert, wie ein im Rahmen der

---

[27] Ein von der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten des Bundesamts für Justiz kommt zu folgendem Schluss: *A l'instar du droit international, le droit constitutionnel impose aux entités qui assument une tâche de l'État des obligations positives en faveur des gens du voyage. Elles sont, en particulier, tenues de prendre en compte les spécificités du mode de vie tzigane. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il y a une obligation positive pour les autorités compétentes de prévoir dans les plans d'aménagement du territoire des zones et des emplacements appropriés qui puissent servir d'aires de stationnement pour les gens du voyage. Cependant, il n'existe pas de fondement constitutionnel qui permettrait actuellement de déduire un droit justiciable à la mise à disposition d'aires de stationnement ou de transit en faveur des gens du voyage. En particulier, il n'est pas possible de déduire de telles prétentions en se fondant sur l'art. 35 Cst.* («Obligation positive de mise à disposition d'aires de séjour et de transit en faveur des gens du voyage suisses et portée de l'art. 35 Cst.», Gutachten BJ vom März 2016; vgl. Anhang 3).

Arbeiten an diesem Bericht von der Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» erstelltes Gutachten zeigt (vgl. Ziff. 3.3.1).[28]

Die Realisierung von neuen Plätzen scheiterte in der Vergangenheit regelmässig an der fehlenden Akzeptanz in den vorgesehenen Standortgemeinden (z.B. in Ibach SZ, Thal SG, Gossau SG). Aus Sicht der Behörden, der Planer und der betroffenen Minderheiten wären die Grundstücke geeignet gewesen. Aber die vorgesehenen Zonenänderungen wurden jeweils in Volksabstimmungen abgelehnt. Die Gegner machten entweder technische Mängel oder die unzureichende Qualität der Grundstücke geltend.

Die Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» ist der Auffassung, dass die geltende Rechtslage grundlegend überdacht werden muss. Die Beispiele zeigten, dass es heute möglich sei, den fahrenden Minderheiten ohne sachliche Begründung und ohne Folgen für die Standortgemeinden und Standortkantone Plätze zu verweigern. Die Stiftung sieht zwei Möglichkeiten, um die Situation zu ändern:

- Einzelnen Fahrenden oder deren Organisationen wird ein Beschwerderecht gegen Entscheide von Planungsbehörden oder Volksabstimmung eingeräumt, mit welchen Umzonungen von Grundstücken in Zonen für fahrende Minderheiten abgelehnt werden. Die Beschwerdeführer müssten geltend machen können, dass die Planung das Recht der Minderheiten auf Plätze und die Platznot in der näheren Umgebung des Platzes zu berücksichtigen habe.
- Der Bund erlässt einen Sachplan für Plätze der fahrenden Minderheiten. Das Planungsinstrument besteht grundsätzlich, bedarf aber einer expliziten bundesrechtlichen Grudlage (vgl. Art. 13 RPG). Nachdem die bestehende, aber nicht einklagbare Verpflichtung von der Mehrheit der Kantone und Gemeinden nicht erfüllt wurde, trotz der Bemühungen der Organisationen der Betroffenen und der Stiftung, erscheine es nicht als Eingriff in die kantonale Planungshoheit, wenn der Bund die entsprechende Planungskompetenz beanspruche.[29]

3 Aktionsplan

3.1 Aktionsplan des Bundes

Als Ergebnis der Arbeiten wird hier ein Aktionsplan zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Jenischen, Sinti und Roma vorgelegt. Er behandelt folgende fünf Bereiche: Plätze, Bildung, Sozialwesen, Kultur und Identität sowie die Erneuerung der Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» als Schnittstelle zwischen Staat und Interessenvertretern. Jedem Bereich ist ein Teilkapitel gewidmet, das jeweils die Herausforderungen erläutert, das daraus abgeleitete Ziel definiert, die Vorschläge der Arbeitsgruppe berichtet und die Massnahmen des Bundes vorstellt.

Der Aktionsplan beruht auf den Vorarbeiten der Arbeitsgruppe (Anhang 2). Er deckt aber nur einen Teil der Empfehlungen der Arbeitsgruppe ab, da er wie unter Ziffer 1.3 dargestellt nur jene Massnahmen enthält, die prinzipiell in der Kompetenz des Bundes liegen. Zuständig sind meistens das Bundesamt für Kultur, die Fachstelle für Rassismusbekämpfung und die Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende». Die Massnahmen sind im Rahmen der bestehenden finanziellen Möglichkeiten umsetzbar.

Die von der Arbeitsgruppe gemeinsam identifizierten Ziele können allerdings nicht alleine durch die Anstrengungen des Bundes erreicht werden. Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass alle Akteure ihren Teil dazu beitragen und sich für die Erreichung der gemeinsam identifizierten und unbestrittenen Ziele einsetzen. Bund, Kantone, Gemeinden und die Organisationen der Jenischen, Sinti und Roma sind alle gefordert, dazu beizutragen, dass sich die Situation für die Minderheiten nachhaltig verbessert.

---

[28] Standbericht 2016 erstellt im Auftrag der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende».

[29] Stellungnahme der Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» zum 4. Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten.

3.2 Verbesserung der Lebensbedingungen von Jenischen, Sinti und Roma: Fünf Schwerpunkte

Das strategische Ziel zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Jenischen, Sinti und Roma kann wie folgt umschrieben werden:

Es sind Rahmenbedingungen gewährleistet, die den Jenischen, Sinti und Roma eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise ermöglichen. Die Jenischen, Sinti und Roma sind als Teil der kulturellen Vielfalt der Schweiz anerkannt.

Die Erreichung dieses strategischen Ziels (wie auch die Erreichung aller anderen in diesem Aktionsplan definierten Ziele) bedarf der Zusammenarbeit aller Staatsebenen und der Zivilgesellschaft. Notwendig sind Verbesserungen der Rahmenbedingungen und Veränderungen in behördlichen und gesellschaftlichen Praktiken wie auch konkrete Unterstützungsangebote für Initiativen der interessierten Gruppen.

Die Arbeitsgruppe sieht Handlungsbedarf zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Jenischen, Sinti und Roma in folgenden Bereichen:

- **Plätze:** Das Angebot an Stand-, Durchgangs- und Transitplätzen ist zu verbessern. Es besteht innerhalb der Arbeitsgruppe ein breiter Konsens, dass die Zahl der zur Verfügung stehenden Plätze in der Schweiz ungenügend ist und dass staatliche Akteure aller Ebenen hier Abhilfe schaffen müssen.
- **Bildung:** Die Vereinbarkeit des Rechts auf Bildung mit dem Recht auf Ausübung der traditionellen fahrenden Lebensweise ist zu gewährleisten – das gilt für die obligatorische Schule ebenso wie für die berufliche Grundbildung. Die Minderheiten der Jenischen, Sinti und Roma mit ihrer Geschichte und Kultur sollen im Schulunterricht angemessen thematisiert werden.
- **Kultur und Identität:** Die Kultur der Jenischen, Sinti und Roma ist Teil der kulturellen Vielfalt der Schweiz. Diese Minderheiten sollen ihre Kultur aktiv und selbstbewusst manifestieren können. Die gesellschaftliche Wahrnehmung dieser Gruppen in der Schweizer Gesellschaft ist zu verbessern.
- **Sozialwesen:** Die fahrende Lebensweise soll im Sozialversicherungswesen angemessen berücksichtigt werden. Die Betroffenen sollen über ihre Rechte und die ihnen zustehenden Leistungen besser informiert werden und Zugang zu einer niederschwelligen Beratung haben.
- **Schnittstelle zwischen Staat und Interessenvertretern:** Die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» soll effizienter als Schnittstelle zwischen Interessenvertretern und Staat genutzt werden. Ihre Aufgaben, Strukturen und Arbeitsmethoden müssen so angepasst werden, dass sie die ihr zugedachte Funktion besser erfüllen kann.

Information und Sensibilisierung sind ein unerlässlicher Teil aller vorgesehenen Aktivitäten zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Jenischen, Sinti und Roma – ob fahrend oder nicht – weil diese Gruppen im gesellschaftlichen Alltag und im Kontakt mit Behörden oft mit Stereotypen und Diskriminierungen konfrontiert sind. Es handelt sich also um eine transversale Aufgabe. Träger der Kommunikation sind Fachstellen, Menschenrechtsorganisationen und Interessensvertretungen der Minderheiten.

In Bezug auf alle Massnahmen des Bundes gelten als Grundvoraussetzung: **Einbezug und Partizipation der Betroffenen**. Der Bund wird nichts unternehmen, was nicht ausdrücklich von den Jenischen, Sinti und Roma gewünscht und von diesen eng begleitet wird.

3.3 Bereich Plätze

3.3.1 Herausforderungen

Das Angebot an Stand- und Durchgangsplätzen ist massiv zurückgegangen, das zeigen regelmässige Erhebungen der Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende». Dies gilt für die meisten Regionen, betrifft aber in besonderem Masse die West-, die Ost- und die Südschweiz. Die Suche nach Halteplätzen für Jenische, Sinti und Roma auf der Reise ist zunehmend schwierig. Der Nutzungsdruck auf die raren freien Flächen in den Agglomerationen ist gestiegen, die Bedürfnisse der fahrenden Minderheiten werden oft als letztes berücksichtig und es werden ihnen unzumutbare Grundstücke angeboten.

Die Frage der Plätze ist eng mit den anderen Themen dieses Aktionsplans verbunden: Die Schul- und Berufsbildung von Kindern mit fahrender Lebensweise beispielsweise kann durch feste und planungsrechtlich gesicherte Plätze begünstigt werden, und die Kultur fahrender Lebensweise bedarf der Plätze, um weiterbestehen zu können.

Entscheidend für die Lösung der Platzfrage sind die Wahl der Orte für Plätze, deren Zugänglichkeit und Kinderfreundlichkeit, die Einrichtung der Plätze und die Bedingungen ihrer Nutzung. Dabei gilt es zu unterscheiden zwischen Standplätzen (für die Wintermonate), Durchgangsplätzen (für kürzere Halte im Sommer) und Transitplätzen (grosse, meist von ausländischen Roma und Sinti genutzte Plätze).

Im Rahmen der Arbeiten der Arbeitsgruppe hat die Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» eine Aktualisierung des Standberichts in Auftrag gegeben. Das Fazit des Berichts zur Platzsituation fällt trotz aufrichtiger Bemühungen und einiger Fortschritte insgesamt ernüchternd aus:

- Seit dem Standbericht 2010 wurde nur ein einziger neuer Standplatz geschaffen. Damit hat die Anzahl Standplätze in den letzten 15 Jahren lediglich um 4 zugenommen (von 11 auf 15), sodass in Anbetracht der langen Zeitspanne von einem gewissen «Stillstand» gesprochen werden muss. Die vorhandenen Standplätze bieten Platz für rund 50 Prozent der fahrend lebenden Jenischen und Sinti. Gemäss dem aktualisierten Konzept über die räumliche Verteilung der Plätze, das auf dem Gutachten «Fahrende und Raumplanung» (2001) basiert und die Bedürfnisse der Organisationen der Betroffenen berücksichtigt, werden weitere rund 25 Standplätze benötigt.
- Die Entwicklung bei der Anzahl Durchgangsplätze weist weiterhin einen deutlich negativen Trend auf. Die durch die Gemeinden ausgewiesene Anzahl an Durchgangsplätzen für Schweizer Jenische und Sinti hat in den letzten 15 Jahren von 46 auf 31, also um rund einen Drittel, abgenommen. Mit diesem Angebot kann nur knapp die Hälfte des Bedarfs abgedeckt werden. Drei Viertel dieser Durchgangsplätze weisen zudem mangelhafte Infrastrukturen oder Öffnungszeiten auf: Tatsächlich sind von den 31 Plätzen fast die Hälfte (14 Plätze) zeitlich nur sehr eingeschränkt nutzbar (aufgrund anderer Nutzung z.B. für Feste, Märkte, Zirkus oder als Parkplatz für Schwimmbäder oder aufgrund ungenügender Infrastrukturen z.B. bei Strom- und Wasseranschluss).

  Die offensichtliche Platznot wiegt umso schwerer, als in den letzten Jahren eine zunehmende Anzahl junger Menschen die fahrende Lebensweise ausüben möchte und hierzu auf Haltemöglichkeiten angewiesen ist. Nur dank 8 provisorischen (planungsrechtlich nicht gesicherten) Plätzen präsentiert sich die Situation etwas weniger dramatisch.
- Die wenigen grösseren Transitplätze vorwiegend für ausländische Fahrende decken die Nachfrage nicht ab. Der Standbericht schätzt einen Bedarf von 10 Plätzen für je 35-80 Wohnwagen.
- In konzeptioneller und raumplanerischer Hinsicht, vor allem auf Stufe der kantonalen Richtplanungen, hat sich in den letzten Jahren einiges in Bewegung gesetzt, das heisst die planerischen Rahmenbedingungen haben sich verbessert: Während 2005 die Bedürfnisse der Fahrenden von lediglich 5 Kantonen in ihrem kantonalen Richtplan konkretisiert worden sind, erhöhte sich diese Zahl bis 2010 auf 14. Heute behandeln 21 von 26 Kantonen das Thema «Fahrende» bzw. Stand- und Durchgangsplätze in ihrem Richtplan. Wie oben Ziffer 2.5.3 ausgeführt scheitert die Umsetzung von Projekten allerdings häufig an der fehlenden Akzeptanz bei der Bevölkerung der entsprechenden Standortgemeinde.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass dem im Gutachten «Fahrende und Raumplanung» (2001) genannten und nach wie vor geltenden Bedarf von rund 40 Standplätzen und 80 Durchgangsplätzen für die Ausübung der fahrenden Lebensweise heute nicht entsprochen wird.

Die angespannte Situation verschärft sich in den letzten Jahren durch im Sommer durchreisende ausländische Fahrende, in der Regel Roma oder Sinti aus Frankreich, Deutschland, Italien oder Spanien, die üblicherweise in Verbänden mit mehreren Dutzend Wohnwagen unterwegs sind. Die vier bestehenden Transitplätze (Domat-Ems GR, Kaiseraugst AG, Renens VD, Martigny VS) reichen nicht aus für die zahlreichen Gruppen, die die Schweiz durchqueren. Ausländische Fahrende nutzen deshalb teilweise die Möglichkeit des Spontanhalts im Einverständnis mit dem Landbesitzer und gegen Entgelt. Die Mehrheit dieser Arrangements verlaufen reibungslos. Wegen dieses Mangels an offiziellen Haltemöglichkeiten kommt es aber auch zum unbewilligten Anhalten auf Grundstücken, die dafür nicht vorgesehen sind.

Dies führt zu Spannungen mit der lokalen Bevölkerung, unter denen wiederum die Schweizer Minderheiten zu leiden haben

Die Herausforderung in diesem Bereich liegt in den geteilten Kompetenzen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Raumplanung liegt hauptsächlich in der Kompetenz der Kantone, ihnen obliegt darum die Schaffung von Stand- und Druchgangsplätzen. Das Bundesamt für Raumplanung ARE achtet bei der Genehmigung kantonaler Richtpläne darauf, dass auf die Bedürfnisse der fahrenden Gruppen eingegangen wird und in den Planungen entsprechende Plätze vorgesehen sind. Oftmals braucht es eine Zonenänderung, damit ein Platz realisiert werden kann, wogegen von der Standortgemeinde das Referendum ergriffen werden kann.

Verschiedene Kantone oder Gemeinden verfügen zudem über Polizeireglemente, die ein Campingverbot beinhalten und somit den spontanen Halt untersagen. Ausserdem regeln Baugesetze die Bedingungen für das Aufstellen von Fahrnisbauten.

3.3.2 Ziel

Das Angebot an Stand-, Durchgangs- und Transitplätzen ist innert fünf Jahren soweit verbessert, dass es der tatsächlichen Nachfrage entsprechen kann.

3.3.3 Empfehlungen der Arbeitsgruppe

Aufgrund der ungenügenden Anzahl, der teilweise stark eingeschränkten Benutzbarkeit (Öffnungszeiten, Qualität etc.) der unterschiedlichen Halteplätze besteht ein grosser Handlungsbedarf. Die Arbeitsgruppe schlägt Massnahmen auf drei Ebenen vor:

- Durch **Sensibilisierung und Aufklärung** soll das Verständnis für die fahrende Lebensweise gefördert und zum Abbau von Vorurteilen und Ängsten beigetragen werden. Dies kann durch Wissensvermittlung geschehen sowie regelmässige und gezielte Öffentlichkeitsarbeit, welche die positiven Aspekte des Themas betont (Kultur, Sprache). Dazu braucht es verschiedene Kommunikationsmittel und –kanäle, um breite Teile der Bevölkerung ansprechen zu können. An Veranstaltungen (im Rahmen von Vorträgen, Schulbesuchen, Märkten, Konzerten, Theateraufführungen etc.) kann die direkte Begegnung zwischen der Mehrheitsgesellschaft und den Minderheiten der Jenischen, Sinti und Roma organisiert und gefördert werden.

- Es gilt, die Anliegen der Minderheiten in der **Raumplanung** zu berücksichtigen. In den kantonalen Richtplänen braucht es verbindliche und zeitlich klar definierte Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowohl für die kantonalen Behörden und Verwaltungen als auch für die Gemeinden (und ggf. Regionen). In der kommunalen Nutzungsplanung sind bestehende wie neue Stand- und Durchgangsplätze durch eine klare, spezifische Zonenbezeichnungen (z.B. «Zone für fahrende Minderheiten») zu sichern, um eine langfristige Rechtssicherheit zu gewährleisten und weitere Aufhebungen von Plätzen zu verhindern.

  Bei Revisionen von kantonalen Planungs- und Baugesetzen sind die Themen Stand- und Durchgangsplätze wie auch der spontane Halt zu berücksichtigen, um die rechtlichen Voraussetzungen für die fahrende Lebensweise zu verbessern.

- Es bedarf der **Aufwertung von bestehenden bzw. Erstellung von neuen Plätzen**. Dies kann auf verschiedene Weise angegangen werden: durch die Sicherstellung der kontinuierlichen Benutzbarkeit bestehender Plätze (zumindest im Sommerhalbjahr), das heisst indem eine anderswertige Beanspruchungen durch andere Nutzungen vermieden oder minimiert wird; durch die Sanierung bzw. Aufwertung bestehender Plätze oder allenfalls durch die Prüfung von alternativen Standorten in der Umgebung.

  Neue Stand- und Durchgangsplätze sind auf Basis eines gesamtheitlichen Konzepts zu erstellen (durch den Kanton), und deren Betrieb und Unterhalt ist langfristig zu gewährleisten (in der Regel durch die Gemeinde).

Neue Transitplätze entlang der grossen Autobahnachsen sind unter Federführung des Bundes zu erstellen. Damit können sich die Kantone auf die Erstellung von kleineren und mittelgrossen Stand-und Durchgangsplätze konzentrieren, die mehrheitlich von fahrenden Schweizer Jenischen und Sinti genutzt

werden. Mit dieser Arbeitsteilung ist gewährleistet, dass jede Ebene ihren Beitrag zur Verbesserung der Situation leistet.

Schliesslich (aber nicht weniger wichtig für eine Kompensation des Mangels an offiziellen Plätzen) soll der spontane Halt ohne Bewilligung einer Behörde ermöglicht werden. Unsicherheiten in Bezug auf den Spontanhalt sollen durch entsprechende Aufklärung der Grundeigentümer (in der Regel Landwirte) ausgeräumt werden.

Bei der Schaffung oder Verbesserung der Infrastruktur von Plätzen sollen die späteren Nutzer systematisch einbezogen werden. Eine Orientierung an Mindeststandards, wie sie von der Arbeitsgruppe erarbeitet wurden (vgl. Anhang 2), ist wichtig, damit ein Platz genutzt werden kann.

3.3.4 Massnahmen des Bundes

Der Bund kann die Kantone punktuell bei der Bereitstellung von Stand- und Durchgangsplätzen konzeptionell und finanziell unterstützen. Der Bund engagiert sich ausserdem bei der Schaffung von Transitplätzen, für die überregionale Lösungen nötig sind. Der Standbericht 2016 der Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» geht von einem Bedarf von insgesamt zehn Transitplätzen für die ganze Schweiz aus. Die Schaffung von Transitplätzen ist dementsprechend nicht in allen Kantonen notwendig. Es handelt sich somit um eine gesamtschweizerisch bedeutsame räumliche Koordinationsaufgabe. Der Bund ist bereit, die Kantone in diesem Bereich koordinierend zu unterstützen. Das dazu geeignete Instrument ist ein Konzept gestützt auf Artikel 13 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG).[30]

Der Bund als Besitzer von Parzellen (namentlich armasuisse, ASTRA, BBL, ETH, SBB) hat bereits in der Vergangenheit den Kantonen Grundstücke angeboten. Auch ein Landabtausch mit den Kantonen ist denkbar, um geeignete Terrains für die geforderten Plätze zur Verfügung stellen zu können.

Stand- und Durchgansplätze	zuständig	Frist
Gestützt auf den Standbericht 2016 ermitteln das Bundesamt für Kultur BAK und die Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» zehn Regionen, wo der Handlungsbedarf zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen am grössten ist.	BAK Stiftung	2017
In den identifizierten Regionen werden Grundstücke des Bundes im Hinblick auf eine entsprechende Nutzung geprüft: armasuisse stellt den Kantonen Parzellen aus dem Dispositionsbestand des VBS für die Schaffung von Plätzen zur Verfügung (Verkauf zum Ertragswert); das Bundesamt für Strassen ASTRA, das Bundesamt für Bauten und Logistik BBL sowie bundesnahe Betriebe wie SBB oder die Post werden angegangen, um geeignete Grundstücke zu identifizieren.	armasuisse ASTRA BBL	2017-2018
Das Bundesamt für Kultur BAK und die Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» kontaktieren in diesen Regionen die kantonalen Behörden, um das weitere Vorgehen zu klären. Das Bundesamt für Kultur BAK kann die Kantone in ihrer Konzeptarbeit (Erarbeitung eines kantonalen Konzepts zu Stand- und Durchgangsplätzen) finanziell unterstützen (auf Gesuch, mit maximal 15'000 Franken pro Kanton).	BAK Stiftung mit Kantonen	2017-2019
Die Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» kann die Schaffung von maximal vier Plätzen konzeptionell und finanziell unterstützen (auf Gesuch, mit maximal 100'000 Franken pro Projekt). Sie kann dafür auf ihr Stiftungskapital zurückgreifen.	Stiftung	2017-2019

[30] **SR** 700

Transitplätze	zuständig	Frist
Das EDI erarbeitet ein Konzept für die Planung und Erstellung von mindestens drei zusätzlichen Transitplätzen, gestützt auf Art. 13 RPG.[31] Konzepte sind nach den Sachplänen für den Bund das wichtigste Planungsinstrument, um seine raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abzustimmen und mit den Bestrebungen der Kantone harmonisieren zu können. Das Konzept enthält Grundlagen für die Planung und Bewirtschaftung von neuen Transitplätzen. Ausserdem beinhaltet es ein mobiles Stationierungskonzept zur Unterbringen von ausländischen Roma und Sinti z.B. auf Grundstücken von armasuisse im Dispositionsbestand. Das EDI bezieht in die Erstellung des Konzepts die mitinteressierten Bundesämter (ARE, ASTRA, armasuisse) sowie die zuständigen kantonalen Fachkonferenzen (BPUK, KKJPD) ein.	Bund	2017

Information und Vernetzung	zuständig	Frist
Das Inventar der Durchgangs-, Stand- und Transitplätze in der Schweiz («Standbericht») wird von der Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» publiziert und in ihrem Auftrag regelmässig aktualisiert. Das Inventar dient als Grundlage für die Planung und Umsetzung von Verbesserungen. Der nächste Standbericht ist für das Jahr 2020 geplant.	Stiftung	laufend
Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB / das Bundesamt für Kultur BAK können auf Gesuch hin Projekte zur Sensibilisierung und Weiterbildung von Gemeindebehörden und Polizeicorps zu den Rechten und Pflichten der fahrenden Minderheiten unterstützen (Kurse, Dokumentationen, etc.).	FRB BAK	laufend
Das Bundesamt für Kultur vernetzt die kantonalen Fachstellen und pflegt einen regelmässigen Austausch mit ihnen. Die Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» unterstützt die Einrichtung von Fachstellen durch die Entwicklung eines kurzen Muster-Pflichtenhefts, das den Kantonen kommuniziert wird.	BAK Stiftung	2017

3.4 Bereich Bildung

3.4.1 Herausforderungen

Im Bereich Bildung stehen zwei Herausforderungen im Vordergrund: einerseits die Vereinbarkeit des Rechts auf Bildung mit dem Recht auf Ausübung der traditionellen fahrenden Lebensweise, andererseits die Thematisierung der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Roma mit ihrer Geschichte und Kultur im Unterricht. In Schulgemeinden mit Kindern aus fahrenden Familien bedarf es der Sensibilisierung der Schulbehörden für die besonderen Bedürfnisse dieser Schülerinnen und Schüler.

[31] **SR** 700

Die Bundesverfassung erklärt den Grundschulunterricht für obligatorisch (Art. 62 BV). Mit der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention anerkennt die Schweiz das Recht des Kindes auf Bildung und verpflichtet sich zum Prinzip der Chancengleichheit. Bildung ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen (Art. 61a BV): für das Schulwesen sind grundsätzlich die Kantone zuständig (Art. 62 BV), für die berufliche Grundbildung der Bund (Art. 63 BV).

Ziel der Volksschule ist es, Chancengleichheit zu gewährleisten. Den Kindern sollen unabhängig von ihrer Herkunft und Lebensweise alle Bildungswege offenstehen. Darum darf es im Unterricht keine Diskriminierung von Kindern aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu den Minderheiten der Jenischen, Sinti und Roma geben. Weil Kinder von Eltern mit fahrender Lebensweise während der Sommermonate teilweise lange Abwesenheiten aufweisen, gilt es Bedingungen zu schaffen, welche die Vereinbarkeit von Schulpflicht und Recht auf Bildung einerseits und fahrende Lebensweise andererseits erlauben. Kinder mit fahrenden Eltern verlassen teilweise vor dem Ende der obligatorischen Schulzeit ihre Klasse, um von den Eltern in die traditionellen Berufe eingeführt zu werden; eine klassische Berufsausbildung wird selten angestrebt.

Um diese Herausforderungen angehen zu können, bedarf es der gemeinsamen Anstrengungen der Kantone, der Gemeinden von Stand- und Durchgangsplätzen sowie der Schulen und Lehrbetriebe, aber auch der Familien mit fahrender Lebensweise.

3.4.2 Ziel

Die Vereinbarkeit des Rechts auf Bildung mit dem Recht auf Ausübung der traditionellen fahrenden Lebensweise ist gewährleistet und die Minderheiten der Jenischen, Sinti und Roma mit ihrer Geschichte und Kultur sind im Schulunterricht angemessen thematisiert.

3.4.3 Empfehlungen der Arbeitsgruppe

Im Bereich Bildung gingen in der Arbeitsgruppe die Meinungen auseinander wie zu keinem anderen Thema: Vertreterinnen und Vertreter von Schul- und Sozialbehörden plädierten für die Schaffung von unterstützenden Angeboten, damit Eltern und Kinder von fahrenden Familien während der Sommermonate und gegebenenfalls auch im Winter enger begleitet werden können. Dieser Ansatz wurde von Vertreterinnen und Vertretern der Jenischen mit fahrender Lebensweise mehrheitlich abgelehnt. Geprägt durch die traumatisierenden Erfahrungen der Aktion «Kinder der Landstrasse» stehen sie staatlichen Unterstützungsangeboten zur Erziehung und Bildung ihrer Kinder misstrauisch gegenüber.

Unbestritten war in der Arbeitsgruppe der Grundsatz, dass vor jeder Angebotsentwicklung eine sorgfältige Bedarfsabklärung durchzuführen ist und die betroffenen Familien in Schulgemeinden mit Standplätzen einzubeziehen sind.

Eine Kombination von flexiblen Lösungen und spezifischen schulischen Angeboten, welche auf die Bedürfnisse von Familien mit fahrender Lebensweise ausgerichtet sind, scheint den Bedürfnisse der Beteiligten (fahrende Familien und Schulbehörden) am ehesten entgegenzukommen. Zu denken ist z.B. an online verfügbare Lehrmittel oder Tools, die während der Reisezeit einen interaktiven Austausch mit dem Schulstoff aber auch mit der Lehrperson ermöglichen.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Jenischen, Sinti und Roma wünschten gleichermassen, dass die Minderheiten mit ihrer Geschichte und Kultur stärker als bisher im Schulunterricht thematisiert werden. Dazu sei die Entwicklung von entsprechenden Unterrichtsmaterialien nötig, in enger Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern der Minderheiten. Ausserdem müsse auch im schulischen Kontext vehement gegen jede Form von Diskriminierung und Rassismus vorgegangen werden.

3.4.4 Massnahmen des Bundes

Für den Bereich der obligatorischen Schule (Primarschule und Sekundarstufe I) sind die Kantone zuständig. Sie legen die Lehrpläne und Stundentafeln fest und bestimmen die Lehrmittel. Gestützt auf die Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juli 2007 erfolgt die Harmonisierung der Lehrpläne und die Koordination der Lehrmittel auf sprachregionaler Ebene, für die Westschweiz im «Plan d'études romand (PER)», für die deutsch- und

mehrsprachigen Kantone im Lehrplan 21, für den Kanton Tessin im «Piano di studio della scuola dell'obbligo ticinese» (in Überarbeitung).

Die Handlungsmöglichkeiten des Bundes im Bereich der obligatorischen Schule sind somit beschränkt. Er kann nicht Lerninhalte und Unterrichtsformen vorgeben, aber er kann zur Entwicklung von Unterrichtseinheiten oder Unterrichtsprojekten mit Modellcharakter beitragen, mit dem Ziel diese später für eine breite Verwendung in den Kantonen oder Schulgemeinden zugänglich zu machen. Ziel dieser Massnahmen ist es, den Minderheiten eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen (im Sinne von Art. 17 KFG). Ein nachgewiesener Bedarf bei den Betroffenen ist eine wichtige Voraussetzung. Partner sind die Schweizerische Konferenz der kantonale Erziehungsdirektoren EDK, die pädagogischen Hochschulen, der Bildungsserver EDUCA[32], das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI und andere.

Im Bereich des Übergangs von der obligatorischen Schule in die berufliche Grundbildung bestehen bereits Instrumente, um Jugendliche, welche eine Berufslehre machen wollen, zu unterstützen. In diesem Zusammenhang ist besonders das von den Kantonen und dem SBFI gemeinsam getragene Instrument «Case Management Berufsbildung» zu erwähnen, das bei Bedarf unterstützend wirken kann.

Bereich der Bildung	zuständig	Frist
Das Bundesamt für Kultur BAK kann Unterrichtsprojekte mit Modellcharakter unterstützten, z.B. im Bereich E-Learning, welche es fahrenden Familien erlauben, den Kontakt zur Schule und zum Schulstoff während der Reisezeit fortzuführen und eine Kontinuität der Ausbildung ermöglichen. Projekte können von pädagogischen Hochschulen, Gemeinden, Kantonen oder Organisationen der Zivilgesellschaft eingereicht werden.	BAK auf Gesuch	laufend
Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB kann Projekte zur Sensibilisierung von Lehrpersonen für die Bedürfnisse der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Roma sowie die Erarbeitung von Unterrichtseinheiten zur Geschichte und Kultur dieser Minderheiten unterstützen. Projekte können von pädagogischen Hochschulen, Gemeinden, Kantonen oder Organisationen der Zivilgesellschaft eingereicht werden.	FRB auf Gesuch	laufend
Das Bundesamt für Kultur BAK unterstützt in geeigneter Form den Austausch von Erfahrungen und die Verbreitung von Good Practice-Beispielen, z.B. auf der Webseite der Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» oder anlässlich einer Tagung für Schulbehörden, Lehrpersonen und Familien mit fahrender Lebensweise.	BAK	Ab 2018

[32] EDUCA ist der Bildungsserver der Schweiz; er bietet Zugang zu allen relevanten Informationen des schweizerischen Bildungswesens und ist die offizielle Plattform für alle Akteure der Bildung in der Schweiz.

3.5 Bereich Kultur und Identität

3.5.1 Herausforderungen

Im Bereich Kultur stehen zwei Anliegen im Zentrum der Forderungen von Organisationen und Vertretern und Vertreterinnen der Jenischen, Sinti und Roma: eine Verstärkung der Anerkennung dieser Minderheiten sowie eine bessere Wahrnehmung und Sichtbarkeit in der Mehrheitsgesellschaft.

Mit der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten 1998 hat die Schweiz die «Fahrenden» oder «gens du voyage» als nationale Minderheit anerkannt. Der Bundesrat hat 2001 im ersten «Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten» erklärt, dass unter dem Begriff «Fahrende» die Minderheit der schweizerischen Jenischen und Sinti verstanden wird und dass damit sowohl Personen mit fahrender wie mit sesshafter Lebensweise gemeint sind. Dennoch prägt der unspezifische Begriff «Fahrende» stark den öffentlichen Diskurs – ein Begriff, unter dem sich die Jenischen und Sinti mehrheitlich nicht wiedererkennen.

Demgegenüber sind die Roma als spezifische Gruppe in der Schweiz nicht als nationale Minderheit anerkannt, und einige Organisationen der Roma haben den Wunsch nach einer solchen Anerkennung geäussert. 2015 haben einige Organisationen der Jenischen, Sinti und Roma verschiedene Petitionen und Anfragen zu ihrer Anerkennung und ihrer gesellschaftlichen Wahrnehmung in der Schweiz lanciert. Dies betrifft auch die Möglichkeiten zur kulturellen Selbstdarstellung.

3.5.2 Ziel

Jenische, Sinti und Roma werden gemäss ihrer Situation und ihrer Besonderheiten in der behördlichen Praxis als Teil der schweizerischen Gesellschaft verstanden und sind vor Diskriminierungen geschützt. Das Wissen in der Mehrheitsgesellschaft über Kultur und Geschichte dieser Gruppen wird gefördert, um ihre Wahrnehmung zu verbessern.

3.5.3 Empfehlungen der Arbeitsgruppe

Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe sind sehr breit, da sie auch ein weites Spektrum von Themen betreffen, die unter diesem Begriff «Kultur» behandelt wurden. Dem Willen, die Spezifizität der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma der breiten Öffentlichkeit näher zu bringen, steht die Befürchtung einer Vereinnahmung, eines Verlusts von Identität gegenüber. Dies betrifft vor allem die Dokumentation der jenischen Sprache.

Für die Jenischen ist zentral, dass in Erinnerung gerufen bzw. präzisiert wird, dass die Gesamtheit der Schweizer Jenischen und Sinti, unabhängig ob sie fahrend oder sesshaft leben, in der Schweiz als nationale Minderheit anerkannt sind. Damit ist das Anliegen verbunden, neben der fahrenden Lebensweise auch die Kultur von Jenischen und Sinti zu fördern. In Bezug auf die jenische Sprache bestanden unversöhnliche Differenzen innerhalb der in der Arbeitsgruppe vertretenen Organisationen der Jenischen: Während einige Organisationen die Sprache als zentrales kulturelles Element bekannt machen möchten, befürchteten andere, dass mit der Dokumentation des Jenischen sein Verlust einhergehen könnte. Sie empfinden das Jenische als ihr Ureigenes, ihre «Geheimsprache», die sie in der Vergangenheit vor Übergriffen durch die Mehrheitsgesellschaft schützte. Einig war man sich, dass innerhalb der Gruppe die jenische Sprache vermittelt werden soll.

Vertreterinnen und Vertreter der Schweizer Roma-Organisationen in der Arbeitsgruppe fordern die Anerkennung als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens über den Schutz nationaler Minderheiten sowie eine gezielten Förderung ihrer Kultur als Teil der kulturellen Vielfalt der Schweiz. Sie wünschen ebenfalls die Anerkennung des Romanés im Sinne der Sprachencharta. Gemeinsam mit den Jenischen und Sinti verlangen die Roma eine verstärkte Sensibilisierung der breiten Bevölkerung, ein Aufbrechen von Stereotypen und die Bekämpfung von Rassismus gegenüber ihren Gruppen.

3.5.4 Massnahmen des Bundes

In diesem Bereich hat der Bund – im Gegensatz zu anderen Bereichen – einen grösseren Handlungsspielraum, den es auszuschöpfen gilt. Gerade in diesem Bereich sind Eigeninitiativen bzw. der Einbezug der Gruppen in Projekte zur Förderung der Kultur und der Identität entscheidend für die Zielerreichung.

Kultur und Identität	zuständig	Frist
Der Sprachgebrauch der Bundesverwaltung wird angepasst, auch als Vorbild für kantonale und kommunale Verwaltungen. In der offiziellen Kommunikation wird auf den verallgemeinernden Begriff «Fahrende» verzichtet, die gemeinten Gruppen (Jenische, Sinti, Roma) werden als solche bezeichnet.	Bund allg.	laufend
Der Bund prüft im Rahmen der nächsten Revision eine entsprechende terminologische Anpassung der gesetzlichen Grundlagen (Kulturbotschaft 2021-2024): Der Begriff «Fahrende» in Artikel 17 des Kulturförderungsgesetzes soll ersetzt werden.	BAK	2020
Bei geeigneten Gelegenheiten ruft der Bund in Erinnerung, dass alle Schweizer Jenischen und Sinti, ob nomadisch oder sesshaft lebend, als nationale Minderheiten im Sinne des europäischen Rahmenübereinkommens anerkannt sind.	BAK DV	laufend
Die Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» konstituiert einen «Kulturfonds» zur Unterstützung von Kulturprojekten von Jenischen und Sinti. Der Kulturfonds der Stiftung wird vom Bundesamt für Kultur BAK mit jährlich 50'000 Franken alimentiert. Die Stiftung definiert ein Förderungskonzept, das Förderungsziele, Förderungsinstrumente und die massgeblichen Kriterien festlegt.	Stiftung	Ab 2016
Die Stiftung überarbeitet und vervollständigt die Informationen auf ihrer Homepage («Schweizer Fahrende – Geschichte und Gegenwart»).	Stiftung	2017
Das Bundesamt für Kultur BAK unterstützt auf Gesuch hin die Vermittlung der jenischen Sprache innerhalb der Gruppe der Jenischen durch die Unterstützung von Sprachprojekten von Jenischen für Jenische. Gleiches gilt für die Sprache der Sinti.	BAK auf Gesuch	laufend
Die Kultur der Jenischen und Sinti oder einzelne Elemente davon werden in die «Liste der lebendigen Traditionen der Schweiz», dem nationalen Inventar des immateriellen Kulturerbes der Schweiz, aufgenommen. Der Anstoss dazu muss von den Organisationen der Jenischen und Sinti ausgehen. Voraussetzung für eine Aufnahme ist ein Konsens über die inhaltlichen Dimensionen der beschriebenen Traditionen. Das Bundesamt für Kultur BAK unterstützt bei Bedarf die Träger der Kultur bei der Erstellung des Dossiers.	BAK auf Gesuch	Bis 2018
Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB unterstützt Projekte zur Bekämpfung aller Arten von Diskriminierung und Antiziganismus gegenüber Jenischen, Sinti und Roma in der Öffentlichkeit. Öffentliche Kampagnen gegen Rassismus thematisieren auch die Gruppen der Jenischen, Sinti und Roma.	FRB auf Gesuch	laufend

Anerkennung der Roma	zuständig	Frist
Die betroffenen Stellen des Bundes stehen den Organisationen der Roma für Diskussionen über Formen der Anerkennung der Roma zur Verfügung. Im Vordergrund steht die Prüfung des Gesuchs um Anerkennung der Roma als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, entsprechend dem Antrag einiger Schweizer Roma-Organisationen	Federführung DV	2017
Die Anerkennung der Sprache Romanés als territorial nicht gebundene Minderheitensprache im Sinne der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen wird geprüft.	Federführung BAK	2017
Die EKR befasst sich vermehrt mit dem Phänomen des Antiziganismus. Die Position der Roma als diskriminierte Gruppe wird gestärkt: ein Vertreter der Roma nimmt neben einem Vertreter der Jenischen und Sinti in der EKR Einsitz.	EKR	Ab 2016, laufend

3.6 Bereich Sozialwesen

3.6.1 Herausforderung «Fahrende Lebensweise»

In der Bundesverfassung beschreiben die Artikel 41 und 110 bis 117 die Sozialziele bzw. die soziale Sicherheit und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Es gilt das Prinzip der Rechtsgleichheit für den Bezug von staatlichen Sozialleistungen. Trotzdem können Personen mit fahrender Lebensweise ihren Anspruch auf Sozialleistungen zur Existenzsicherung nicht immer geltend machen.

Die Praxis der Sozialbehörden ist auf eine sesshafte Kultur ausgerichtet. Personen, die keine feste Wohnadresse haben oder teilweise nomadisch unterwegs sind, passen oft nicht in die Schemata, nach denen die Sozialsysteme funktionieren. Die fahrende Lebensweise oder mangelnde Information der Anspruchsberechtigten sowie ihr allfälliges Zögern, Unterstützung in Anspruch zu nehmen, erschweren den Zugang zu Leistungen. Folgende Gründe können Jenischen, Sinti und Roma den Zugang zu staatlichen Leistungen erschweren:

- Die fahrende Lebensweise erschwert den Zugang zu Leistungen, wenn die Leistungserbringung an die Wohnsitzbestätigung geknüpft ist.
- Die zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden haben einen gewissen Ermessensspielraum; Vorurteile gegenüber der fahrenden Lebensweise oder gegenüber den Minderheiten der Jenischen, Sinti und Roma können die Rechte der Betroffenen einschränken.
- Angehörige der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Roma scheuen sich aus Angst vor einer Diskriminierung durch die Mehrheitsgesellschaft davor, Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen.

3.6.2 Ziele

Die fahrende Lebensweise wird in der Praxis des Sozialversicherungswesens angemessen berücksichtigt. Die Betroffenen sind über ihre Rechte informiert und haben Zugang zu einer niederschwelligen Beratung bzw. zu einer Rechtsberatung im Konfliktfall.

3.6.3 Empfehlungen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe hält fest, dass die Rechtsgrundlagen im Sozialwesen grundsätzlich klar und verbindlich sind, aber teilweise unterschiedlich angewendet werden. Es bestehen Informationslücken sowohl bei Betroffenen wie Behörden. Die Information der Betroffenen über ihre Rechte, die Sensibilisierung der zuständigen Behörden in Hinblick auf eine effiziente und nicht-diskriminierende Praxis sowie allfällige Anpassungen von Regelwerken sind wichtige Instrumente zur Verbesserung der Situation.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, den Spielraum der für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe massgeblichen Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS sowie der Vorgaben der Arbeitsämter auszuschöpfen, um bei Bedarf den Bedürfnissen von Personen mit nicht-sesshafter Lebensweise und entsprechendem Erwerbsleben angemessen Rechnung tragen zu können.

Damit die Jenischen, Sinti und Roma ihre Rechte kennen und durchsetzen können, empfiehlt die Arbeitsgruppe, das bestehende Angebot zur Beratung und Begleitung besser bekannt zu machen. Ergänzend dazu könnten die Organisationen der Minderheiten – ggf. mit staatlicher Unterstützung – eine niederschwellige Erstberatung gewährleisten. In komplexeren Fragen würde die Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» eine Vermittlung an spezialisierte Anwälte sicherstellen. Präzedenzfälle könnten dazu führen, dass Ansprüche auf staatliche Leistungen in verschiedenen Lebensbereichen (Plätze, Sozialhilfe, Renten, etc.) schweizweit besser durchgesetzt werden können.

3.6.4 Massnahmen des Bundes

Das Bundesamt für Kultur BAK führte mit der SKOS ein Sondierungsgespräch, um den Handlungsspielraum zur besseren Berücksichtigung der fahrenden Lebensweise in den Richtlinien, Merkblättern oder FAQ der SKOS abzuklären. Die SKOS macht geltend, dass die Richtlinien beim Grundbedarf grundsätzlich nicht nach verschiedenen Zielgruppen unterscheiden (ausgenommen junge Erwachsene). Sie stützt sich in ihren Empfehlungen an die Kantone auf allgemeine Grundsätze. Es könne keine Sonderrechte für einzelne Gruppen geben. Würde eine Gruppe von Sozialhilfebeziehenden besonders hervorgehoben, so könnte dies kritisiert werden und letztlich auf diese zurückfallen. Zum Schutz von Personengruppen mit fahrender Lebensweise sollte darum auf besondere Ausführungen verzichtet werden. Eine Verbesserung der Situation müsse darum auf dem Weg der Information und Sensibilisierung der zuständigen Behörden angestrebt werden.

Sozialwesen	zuständig	Frist
Die Rechtskommission der SKOS erarbeitet eine Grundlage zur Wohnsitz-Definition und somit zur Zuständigkeitsfrage für die Leistungsausrichtung. Fragen dazu stellen sich nicht nur im Zusammenhang mit der fahrenden Lebensweise. Das Bundesamt für Kultur BAK wird zum Entwurf des Merkblatts eine Stellungnahme abgeben.	SKOS BAK	2017
Das Bundesamt für Kultur BAK und die Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» organisieren mit Unterstützung des Gemeindeverbandes eine Austausch- und Sensibilisierungsveranstaltung für Gemeinden mit Stand- und Durchgangsplätzen.	BAK Stiftung	2018
Das Bundesamt für Kultur BAK unterstützt im Rahmen der Leistungsvereinbarung mit der Radgenossenschaft die Bereitstellung eines niederschwelligen Beratungsangebots.	BAK	Ab 2017
Die Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» gewährleistet für Jenische, Sinti und Roma eine Rechtshilfe im Konfliktfall. Sie erbringt die Dienstleistung nicht selber, sondern über einen unabhängigen Anwalt. Die Beratung kann im Sinne einer unentgeltlichen Erstberatung oder durch die Gewährung eines Vorzugstarifs erfolgen. Dies schafft über den Einzelfall hinaus die Möglichkeit, wegweisende Urteile zu erstreiten. Die Rechtshilfe betrifft nicht nur den Sozialbereich, sondern sämtliche Lebensbereiche, in denen eine Diskriminierung erlebt werden kann.	Stiftung	Ab 2018

3.7 Neupositionierung der Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende»

3.7.1 Ist-Zustand und Herausforderung

Mit der 1995 gegründeten und seit 1997 aktiven Stiftung verfügen Bund und Jenische und Sinti seit zwei Jahrzehnten über ein Instrument zur Verbesserung der Lebensbedingung von «Fahrenden». Die Stiftung wurde mit einem Stiftungskapital von 1 Million Franken ausgestattet und erhält jährliche Zuwendungen zur Deckung ihrer Betriebskosten sowie zur Projektfinanzierung.

Wichtigstes Ziel der Stiftung ist die Ermöglichung einer fahrenden Lebensweise durch die Sicherung einer genügenden Zahl von Stand- und Durchgangsplätze. Dazu lässt die Stiftung die Platzsituation evaluieren, sie fördert die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen und leistet, im Rahmen ihrer Möglichkeiten, finanzielle Beiträge an die Einrichtung von Plätzen. Ausserdem setzt sich die Stiftung dafür ein, die Diskriminierung von Menschen mit fahrender Lebensweise bzw. der Jenischen, Sinti und Roma zu verhindern und zu beseitigen, und sie unterstützt die Wahrung des kulturellen Selbstverständnisses durch die Förderung von Projekten mit Werkbeiträgen.

Der Stiftungsrat umfasst aktuell elf Mitglieder. Je zwei Mitglieder vertreten Bund, Kantone und Gemeinden. Fünf Mitglieder wirken als Vertreter der Jenischen und Sinti mit. Der Stiftungsrat wirkt seit längerem darauf hin, dass eine paritätische Vertretung von Behörden und Minderheiten hergestellt wird.

Das Wirken der Stiftung hat viel dazu beigetragen, dass heute Klarheit über die rechtlichen Ansprüche der Jenischen und Sinti besteht und dass diese grundsätzlich als legitim anerkannt sind. Dies hat Rückwirkungen auf das Selbstverständnis der Minderheiten: Weit selbstbewusster als früher stehen sie zu ihrer kulturellen und – wie sie heute zunehmend betonen – ethnischen Identität. Dies erlaubt ihren Vertretern und Vertreterinnen eine unbefangenere Kooperation mit Behörden, die sich ihrer Anliegen annehmen. Erst infolge dieser Entwicklung ist es zum Beispiel möglich geworden, das Thema Schul- und Berufsbildung in der Stiftung zu thematisieren.

In faktischer Hinsicht ist als bedeutsamste Verbesserung die Tatsache zu werten, dass die Jenischen, Sinti und Roma seit dem 1. Januar 2003 ihre Berufstätigkeit mit einem kantonalen Gewerbepatent in der ganzen Schweiz ausüben können. Auch wurde dank dem Wirken der Stiftung die Dauer einer Gewerbebewilligung, die früher je nach Kanton von einigen Wochen bis zu einem Jahr dauern konnte, generell auf fünf Jahre erhöht.

Weniger erfolgreich war die Stiftung dagegen in Bezug auf ihr wichtigstes Anliegen, der Schaffung neuer Stand- und Durchgangsplätze, wie die regelmässig erstellten Standberichte zeigen. Die Bemühungen scheiterten nicht am fehlenden Engagement der Stiftung, sondern am mangelnden politischen Willen auf Ebene der Kantone und Gemeinden (vgl. Ziff. 3.3). Die Stiftung kann Anreize für die Erstellung von Plätzen schaffen, allerdings nur in sehr bescheidenem finanziellem Umfang (15'000 Franken pro Platz). Sie ist nicht befähigt, selber Plätze zu schaffen oder zu mieten. Sie muss darum ihre Aktionen auf Lobby-Arbeit beschränken, um die staatlichen Akteure zum Handeln zu motivieren. So konnten in der Stiftung zwar wichtige Probleme frühzeitig identifiziert, aber selten einer Lösung zugeführt wurden.

Das Funktionieren der Stiftung wurde in der Arbeitsgruppe nicht explizit thematisiert, eine Unzufriedenheit über mangelnde Durchschlagskraft und fehlende Akzeptanz kam jedoch verschiedentlich zum Ausdruck. Das Bundesamt für Kultur BAK und die Stiftung selbst – im Stiftungsrat sind auch Mitglieder der Arbeitsgruppen vertreten – wollen dafür sorgen, dass die Interessen aller Beteiligten wirksamer behandelt und anstehende Probleme vermehrt einer Lösung zugeführt werden. Eine wichtige Aufgabe wird darin bestehen, die Entwicklungen in den Kantonen bei der Schaffung oder Verbesserung der Infrastruktur von Plätzen zu beobachten, auf eine bessere Akzeptanz der Anliegen der Jenischen, Sinti und Roma hinzuarbeiten und das Halten von kleineren Gruppen ausserhalb offiziellen Plätzen zu fördern. Ausserdem soll die Stiftung substantielle Beiträge an die Erstellung von Plätzen leisten können.

3.7.2 Ziel

Die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» ist bei Behörden und Betroffenen gleichermassen als Kompetenzstelle anerkannt. Sie erfüllt ihren Auftrag dynamisch und proaktiv. Aufgaben, Strukturen und Arbeitsmethoden werden so angepasst werden, dass sie die ihr zugedachte Funktion erfüllen kann.

3.7.3 Massnahmen

Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»	zuständig	Frist
Der Stiftungsrat wird um einen Sitz erweitert, der den Organisationen der Jenischen und Sinti vorbehalten ist. Sie erreicht damit eine Parität zwischen Vertretungen der Behörden bzw. der Minderheiten.	Stiftung	2017
Die Stiftung errichtet eine Geschäftsstelle in Bern, die über reguläre Ansprechzeiten verfügt. Sie verbessert damit ihre Erreichbarkeit und erhöht ihre Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit, namentlich in der Westschweiz.	Stiftung	Ab 2017
Die Stiftung verbessert ihren Auftritt auf der Webseite und zeigt eine stärkeren Präsenz in kantonalen Arbeitsgruppen und auf Veranstaltungen der Organisationen der Jenischen, Sinti und Roma	Stiftung	Ab 2017
Die Bezeichnung der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» ist zu überdenken und gegebenenfalls anzupassen.	Stiftung	Ab 2017
Die Stiftung überarbeitet und vervollständigt die Informationen auf ihrer Homepage («Schweizer Fahrende – Geschichte und Gegenwart»). Sie überprüft und aktualisiert die Terminologie.	Stiftung	2017
Die Stiftung realisiert ihre Aktivitäten aufgrund von Jahresplanungen. Die Stiftung legt in den Jahresplanungen die Schwerpunkte und Ziele fest. Die Arbeit der Stiftung wird transparent dokumentiert.	Stiftung	Ab 2017
Das Aufgabenprofil der Stiftung wird erweitert um die Bereiche Förderung von Kulturprojekten und Rechtsberatung. Im Bereich der Grundlagenarbeit klärt die Stiftung die Rahmenbedingungen für den spontanen Halt. Die Aufgabenverteilung zwischen BAK und Stiftung wird geklärt.	Stiftung BAK	2017
Soweit es ihre Mittel erlauben, kann die Stiftung selber Grundstücke zur Nutzung als Stand- und Durchgangsplätze kaufen oder pachten. Sie kann die Kantone bei der Erstellung von Plätzen finanziell unterstützen und dabei auch auf das Stiftungskapital zurückgreifen.	Stiftung	Ab 2017

4 Perspektiven

Der Aktionsplan des Bundes regelt, wo der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit zur Erreichung der Ziele der Arbeitsgruppe beitragen kann. Wichtig ist an dieser Stelle nochmals zu betonen, dass alle staatlichen Ebenen eine Mitverantwortung tragen, um eine nachhaltige Verbesserung zu erreichen.

4.1 Grenzen der Umsetzung

Nicht alle identifizierten Probleme können rasch und effizient Lösungen zugeführt werden. Die Mitglieder der Arbeitsgruppen sind sich bewusst, dass alle Beteiligten weiterhin Zeit und Ressourcen aufwenden müssen, um die Rahmenbedingungen für die Verbesserung der Lebensbedingungen von fahrenden Gruppen und von Jenischen, Sinti und Roma ganz allgemein zu verbessern. Sie sind sich ebenfalls bewusst, dass nicht eine einzelne Stelle für die Umsetzung des Aktionsplans zuständig ist. Wie bis anhin wird eine Kombination aus staatlichen Regulierungen und Unterstützungen sowie privaten Anstrengungen notwendig sein, um Verbesserungen zu ermöglichen. Die Lösung der Platzfrage beispielsweise ist nicht nur zeitaufwendig, sie bedarf auch der Zusammenarbeit von kommunalen und kantonalen Akteuren – und bisweilen des Bundes.

Ebenso sind Verbesserungen im Bildungsbereich das Resultat der Kooperation der interessierten Akteure. Lösungen stehen ausserhalb der Zuständigkeit des Bundes und sind auf kantonaler und kommunaler Ebene in Zusammenarbeit mit Familien mit fahrender Lebensweise zu suchen. Zu bemerken ist auch, dass viele der Probleme, welchen Jenische, Sinti und Roma im Alltag begegnen, nicht nur diese Gruppen betreffen. Wohnprobleme, der erschwerte Zugang zu Bildung und zu Sozialleistungen, mangelhafte gesellschaftliche Wertschätzung betreffen auch andere Teile der sesshaften Bevölkerung und Menschen, die sich nicht zu den Gruppen der Jenischen, Sinti und Roma zählen.

Einzelne in der Arbeitsgruppe geäusserte Anliegen können scheinen mittelfristig nicht umsetzbar: ein Bundesgesetz zur Anerkennung der Jenischen, Sinti und Roma; ein Bundesgesetz, das alle grösseren Gemeinden zur Schaffung von Plätzen verpflichtet; ein Rahmengesetz zur Regelung der Erbringung von Sozialleistungen. Das heisst nicht, dass die entsprechenden Anliegen nicht als wichtig erkannt sind; aber es bedeutet, dass die föderalistische Struktur der Schweiz gesellschaftspolitische Fragen nur in Ausnahmefällen zentral beantwortet.

4.2 Monitoring

Die Arbeitsgruppe «zur Verbesserung der fahrenden Lebensweise und zur Förderung der Kultur der Jenischen, Sinti und Roma» deckt ein breites Feld von Akteuren ab. Dieses Netzwerk soll erhalten bleiben, die Arbeitsgruppe darum auch bei der Umsetzung des Aktionsplans eine Rolle spielen.

- Das Bundesamt für Kultur BAK koordiniert die Aufgaben der verschiedenen Bundesämter und fungiert als Schnittstelle zur Stiftung.
- Verbesserungen oder Verschlechterungen sollen laufend an das Bundesamt für Kultur BAK gemeldet werden. Das Bundesamt für Kultur BAK hält die Fortschritte zuhanden der Mitglieder der Arbeitsgruppe fest.
- Die Arbeitsgruppe trifft sich einmal jährlich zu einem Austausch über die Fortschritte in den verschiedenen Bereichen.
- Das Bundesamt für Kultur BAK erstattet dem Bundesrat im Jahr 2020 Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans.

Glossar

Durchgangsplatz	Er dient dem kurzfristigen Aufenthalt primär für Schweizer Jenische und Sinti – bis zur Dauer von einem Monat – während der sommerlichen Reisetätigkeit. Er sollte mit einer Infrastruktur für die täglichen Bedürfnisse ausgestattet sein (Strom, Wasser, Toilette, Kehricht etc.). Im Gegensatz zu Campingplätzen, die der Erholung von Touristen dienen, erlauben Durchgangsplätze den Nutzern neben dem Wohnen das Ausüben einer Erwerbsarbeit. (Heute existieren auch Mischformen von Stand- und Durchgangsplätzen).
Spontanhalt	Als spontaner Halt, der als ursprüngliche, traditionelle Form der fahrenden Lebensweise gilt, wird das Anhalten einer kleinen Gruppe (5 – 6 Wohnwagen) während weniger Wochen auf einem Privatgrundstück bezeichnet (ohne dauernde Infrastruktur). Oft handelt es sich um Landwirtschaftsflächen, wobei dem Grundeigentümer ein Entgelt als Entschädigung für Umtriebe wie Stromkosten etc. bezahlt wird.
Standplatz	Er dient dem stationären Aufenthalt, vor allem über die Wintermonate. Auf dem Standplatz mieten die Jenische, Sinti und Roma (in der Regel) das ganze Jahr über eine Landfläche und wohnen dort in einfachen Bauten (z.B. Holzchalets), Mobilheimen oder Wohnwagen. In den Standplatzgemeinden sind die Familien ganzjährig angemeldet, ihre Kinder besuchen dort die Schule.
Transitplatz	Es handelt sich um einen gross dimensionierten Platz (für 35 – 80 Wohnwagen mit Kleintransporter) für ausländische Roma und Sinti, das heisst für Konvois, welche die Schweiz als Transitland durchreisen. Da der Aufenthalt in der Regel von kurzer Dauer ist, genügt als Basisinfrastruktur ein befestigter Platz mit Wasseranschluss und Kehrichtcontainer.
Fahrende	Dem Ausdruck «gens du voyage» liegt ein Begriff des französischen Rechts zugrunde, der Personen bezeichnet, die sich in Frankreich ohne festen Wohnsitz aufhalten. Damit soll eine Ethnisierung vermieden werden. In der Schweiz hat der Ausdruck «gens du voyage» bzw. «Fahrende» einen anderen Sinn und bezieht sich auf die fahrende Lebensweise. In einer weiteren Sicht bezeichnet er die Schweizer Fahrenden (Jenische und Sinti) und auch die ausländischen Roma. Die Schweizer «Fahrenden» (Jenische und Sinti) sind als nationale Minderheit anerkannt. Der Begriff «Fahrende» war zum Zeitpunkt der Anerkennung ein neutraler Begriff, der sich vom abwertend wahrgenommenen Begriff «Zigeuner» unterschied. Inzwischen wird von den Betroffenen der Begriff «Fahrende» als verallgemeinernd und eindimensional wahrgenommen, da er die sesshaften Mitglieder der Gruppen nicht miteinbezieht.
Jenische	Jenische (französische Schreibweise: Yéniche; englisch: Yenish) bilden eine eigenständige Gruppe mit eigener Sprache. Das Jenische enthält Elemente der mittelalterlichen «Vagantensprache» Rotwelsch, der jüdisch-deutschen Mischsprache Jiddisch und des Romanes. Sie leben in ganz Europa, hauptsächlich in Deutschland, der Schweiz, Österreich und Frankreich.

Roma	Roma (Einzahl: Rom, weiblich: Romni, plural: Romnia) bedeutet in der Sprache Romanes «Menschen». Roma ist der Oberbegriff für alle Angehörigen der verschiedenen Stämme, die Romanes sprechen oder von der Herkunft und Lebensweise her zu den Roma gehören. Ursprünglich waren die Roma in Indien und Persien beheimatet. Sie wanderten etwa ab dem 9. Jahrhundert in Hauptrichtung Europa aus. Das Romanes ist mit der indischen Ursprache Sanskrit eng verwandt. Man schätzt, dass es heute weltweit 8 bis 10 Millionen Roma gibt. International sind sie in der «Romani Union» organisiert, die 1979 von der UNO anerkannt wurde. Die meisten Roma leben sesshaft (nach Schätzungen von Roma-Organisationen ca. 80‘000 Personen in der Schweiz), ein kleiner Anteil lebt fahrend in Wohnwagen.
Sinti und Manouches	Sinti (Einzahl: Sinto, weiblich: Sintezza oder Sintiza) nennen sich die Nachkommen jener Roma, die im 15. Jahrhundert nach Zentraleuropa ausgewandert sind. Sie leben vor allem in Deutschland, Frankreich und Italien. In der französischsprachigen Schweiz und in Frankreich heissen sie auch «Manouches», was ebenfalls «Menschen» bedeutet. Im Bericht wird auf Deutsch die Bezeichnung Sinti verwendet, in der französischen Übersetzung wird die Bezeichnung Manouches verwendet.

Anhang 1: Mitglieder der Arbeitsgruppe

Organisationen:

- Association Yéniche Suisse: Ludovic Gerzner, Sylvie Gerzner
- Citoyens nomades: Sandra Gerzner
- Cooperation Jenische Kultur: Venanz Nobel
- J.M.S: Albert Barras
- Mission tzigane – Mission vie et lumière / Zigeunermission : May Bittel, Mikaël Bittel
- Naschet Jenische: Uschi Waser
- Radgenossenschaft: Daniel Huber, Willi Wottreng
- Roma Jam Session Art Kollektiv: Mustafa Asan
- Romano Dialog: Kemal Sadulov
- Rroma Foundation: Stéphane Laederich, Cristina Kruck
- Verein Schäft Qwant: Serge Borri
- Zigeunerkulturzentrum: Fredi Werro, Maria Mehr

- Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»: Urs Glaus

Bundesämter:

- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung: Martin Vinzens
- ASTRA – Bundesamt für Strassen: Alain Cuche
- DV – Direktion für Völkerrecht: Sophie Heegard
- EDI – Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung: Michele Galizia
- VBS / armasuisse: Michael Stauffer

Kantonale Konferenzen:

- BPUK – Bau- Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz: Christa Hostettler
- EDK – Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektor/innen: Pierre-Alain Cattin
- KKJPD – Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektor/innen:
  RR Christoph Neuhaus
- KPK – Kantonsplanerkonferenz: Marco Peyer
- SODK – Konferenz der kantonalen Sozialdirektor/innen:
  Gaby Reber, Thomas Zysset (Sozialamt Bern)

Städte und Gemeinden:

- Schweizerischer Gemeindeverband: Reto Lindegger, Judith Wenger
- Schweizerischer Städteverband: Hubert Feller, Irène Hänsenberger

Gäste (thematischer Einbezug):

- Caritas Zürich: Bernhard Jurmann
- GfbV – Gesellschaft für bedrohte Völker: Angela Mattli