



Die Fahrenden als nationale Minderheit in der Schweiz

Rechtliche Rahmenbedingungen und Handlungsbedarf

Andrea Egbuna-Joss, MLaw

Nathalie Hiltbrunner, MLaw

Prof. Eva Maria Belser

Freiburg i.Ue., 2. Juni 2014

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, 3012 Bern

Telefon +41 31 631 86 51, skmr@skmr.unibe.ch

AUTORINNENVERZEICHNIS

Andrea Egbuna-Joss, MLaw

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte/
Institut für Föderalismus, Universität Freiburg i.Ue.

Nathalie Hiltbrunner, MLaw

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Föderalismus, Universität Freiburg i.Ue. (bis Februar 2013)

Prof. Eva Maria Belser

Ordentliche Professorin für Staats- und Verwaltungsrecht, Co-Direktorin des Instituts für
Föderalismus, Universität Freiburg i.Ue.

Diese Studie gibt die Meinung der Autorinnen wieder und bindet nur das Schweizerische
Kompetenzzentrum für Menschenrechte.

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	II
Zusammenfassung	IV
I. Einleitende Bemerkungen	1
II. Der Begriff der „nationalen Minderheit“	1
III. Internationale Verpflichtungen und ihre normative Umsetzung in der Schweiz	2
1. Universelle Ebene	2
2. Regionale Ebene	3
3. Überblick über die innerstaatliche Regulierung.....	4
3.1. Auf Bundesebene.....	4
3.2. Auf kantonaler Ebene.....	5
IV. Internationale Empfehlungen	5
1. Allgemeine Empfehlungen	5
2. Empfehlungen betreffend die Fahrenden in der Schweiz.....	6
V. Situation in der Schweiz	7
1. Die Forderung nach mehr Stand- und Durchgangsplätzen	7
1.1. Anerkannter Handlungsbedarf, jedoch kaum neue Plätze.....	7
1.2. Beispiele aus der Praxis	8
1.2.1. Ibach/ Schwyz (SZ): Scheiterung in der kommunalen Abstimmung.....	8
1.2.2. Kerzers (FR): Nicht zonenkonformer Standplatz.....	8
1.2.3. Burgdorf (BE): Aussperrmassnahme gegen illegales Stationieren von Wohnwagen.....	9
1.2.4. Bern und Nidau/Biel (BE): Protestaktionen der Jenischen und vorübergehende Bereitstellung zweier Plätze	9
1.2.5. Sâles (FR): Neuer Durchgangsplatz ab 2017.....	10
2. Erhaltung der Identität und Kultur der Fahrenden.....	10
3. Berücksichtigung der besonderen Bedürfnissen von Fahrendenen im Sozialversicherungsrecht.....	11
4. Stärkung der Mitwirkungsrechte der Fahrenden	12
VI. Fazit.....	13
Materialienverzeichnis	15

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Ausschuss für WSK-Rechte	Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
BBl	Bundesblatt
BG	Bundesgesetz
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
CERD	Ausschuss gegen die Rassendiskriminierung/ Committee on the Elimination of Racial Discrimination
CRC	Ausschuss für die Rechte des Kindes/ Committee on the Rights of the Child
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz/ European Commission against Racism and Intolerance
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom), SR 0.101
ff.	fortfolgende
Fn.	Fussnote
HRC	Menschenrechtsrat/ Human Rights Council
Hrsg.	Herausgeber
Idem	derselbe/ dieselbe
ILO	International Labour Organization
i.V.m.	in Verbindung mit
KV	Kantonsverfassung
lit.	litera/ Buchstabe
MRA	Menschenrechtsausschuss
MStG	Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927, SR 321.0
Pakt I	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, SR 0.103.1

Pakt II	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2
RDK	Internationales Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, SR 0.104
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung, SR 700
S.	Seite
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
UPR	Universal Periodic Review/ Allgemeine Periodische Überprüfung
v.	versus/ gegen
WSK-Rechte	wirtschaftliche, soziale und kulturelle (Menschen)-Rechte
Ziff.	Ziffer

ZUSAMMENFASSUNG

Dieses kurze Grundlagenpapier gibt einen Überblick über die internationalen und regionale Menschenrechtsverträge, welche die Rechte der Fahrenen als nationale Minderheit in der Schweiz schützen. Die Umsetzung der internationalen Bestimmungen in der Schweiz wird untersucht und anhand der Empfehlungen internationaler Vertragsüberwachungsorgane abgeklärt, in welchen Bereichen in der Schweiz noch besonderer Handlungsbedarf besteht.

DIE FAHRENDEN ALS NATIONALE MINDERHEIT IN DER SCHWEIZ

Rechtliche Rahmenbedingungen und Handlungsbedarf

I. EINLEITENDE BEMERKUNGEN

Ende April 2014 protestierten Schweizer Fahrende auf der Berner Kleinen Allmend für mehr Durchgangsplätze. Sie nahmen dabei unbewilligt ein Gelände in Anspruch, welches die Stadt als Parkplatz für die Frühjahrsausstellung BEA vorgesehen hatte. Die Stadt Bern signalisierte zunächst Gesprächsbereitschaft, schritt schlussendlich jedoch trotzdem zur Zwangsräumung des Geländes. Damit waren die Fahrenden und die Frage nach der Berechtigung ihrer Forderungen plötzlich wieder zu einem breitdiskutierten Thema in der Tagespresse geworden.

Die Schweizer Fahrenden (die Mehrheit von ihnen gehört der ethnischen Gruppe der Jenischen an) sind seit mehr als zehn Jahren rechtlich als nationale Minderheit der Schweiz anerkannt sind. Dennoch ist breiten Teilen der Bevölkerung weitgehend unbekannt, welche Rechte und Schutzpflichten des Staates eine solche Anerkennung mit sich bringt.

Dieses kurze Grundlagenpapier will einen sachlichen Beitrag zu der aktuellen Diskussion leisten. Es zeigt die rechtlichen Rahmenbedingungen auf, welche die Rechte und Pflichten der Fahrenden in der Schweiz regeln. Anschliessend wird überprüft, inwieweit die Situation in der Schweiz den internationalen Vorgaben entspricht.

Das Papier stützt sich dabei in weiten Teilen auf die Studie „Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz - eine Bestandesaufnahme im Bereich Institutionelle Fragen“ des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR)¹ sowie auf Beiträge, welche im SKMR-Newsletter erschienen sind².

II. DER BEGRIFF DER „NATIONALEN MINDERHEIT“

Wer gilt in der Schweiz als „nationale Minderheit“?

Beim Versuch diese Frage zu beantworten, stösst man zunächst auf eine Reihe von begrifflichen Abgrenzungsschwierigkeiten. Die rechtliche Bedeutung des Begriffs „Minderheiten“ ist unklar. Auf internationaler Ebene hat sich bisher keine allgemein anerkannte oder verbindliche Umschreibung des Begriffs durchsetzen können.³ Trotz fehlender Definition beschäftigen sich die UNO sowie der Europarat in verschiedenen Bereichen mit dem Schutz von Minderheiten.

Die Definition von „nationalen Minderheiten“, einer Untergruppe der „Minderheiten“, stellt sich noch schwieriger dar. Von „nationalen Minderheiten“ wird insbesondere auf europäischer Ebene gesprochen. Sie werden beispielsweise in Art. 14 EMRK genannt sowie im

1 Die Studie ist unentgeltlich auf dem Internet verfügbar unter: http://epub.weblaw.ch/index.php?method=info&info_id=126 (zuletzt besucht am 2. Juni 2014).

2 Die Beiträge sind verfügbar unter <http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/institutionelle-fragen/artikel/index.html> (zuletzt besucht am 2. Juni 2014).

3 Gutachten Fahrende BJ 2002, S. 2.

Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (im Folgenden: Rahmenübereinkommen). Laut Gutachten des Bundesamtes für Justiz von 2002 ist zur Umschreibung des Begriffs „nationale Minderheiten“ derzeit auf die Auslegende Erklärung der Schweiz zum genannten Rahmenübereinkommen abzustellen. Diese lautet:

„Die Schweiz erklärt, dass in der Schweiz nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens die Gruppen von Personen sind, 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.“⁴

Unter diese Definition fallen gemäss der Auffassung der Schweizer Behörden neben den sprachlichen Minderheiten auch andere schweizerische Bevölkerungsgruppen wie Mitglieder der jüdischen Gemeinschaft und insbesondere auch die Fahrenden.⁵

Die auslegende Erklärung vermag die Schwierigkeiten der Begriffsdefinition nicht abschliessend zu lösen. Einerseits beschränkt sie den Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens auf Gruppen von Personen mit schweizerischer Staatsbürgerschaft. Diese Einschränkung ist jedoch nicht unumstritten.⁶ Im Weiteren bleiben bei der Definition der einzelnen Gruppen, die als nationale Minderheit anerkannt werden, verschiedene Fragen offen. Gerade die Eingrenzung der Gruppe der „Fahrenden“ stellt sich als schwierig dar. Zu ihrer Umschreibung wurde im Rahmen parlamentarischer Beratungen meist auf das Kriterium des „nicht standortgebundenen Leben und Arbeiten“ zurückgegriffen. Dieses Kriterium ist jedoch in der nationalen Gesetzgebung nirgends genauer definiert.⁷

III. INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN UND IHRE NORMATIVE UMSETZUNG IN DER SCHWEIZ

1. Universelle Ebene

Auf universeller Ebene sind folgende Bestimmungen zum Schutz nationaler Minderheiten für die Schweiz verbindlich:

- das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDK);

4 Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Vorbehalte und Erklärungen (SR 0.441.1).

5 Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, Ziff. 100; so auch ausdrücklich Gutachten Fahrende BJ 2002, S. 22.

6 Gutachten Fahrende BJ 2002, S. 6; s. ausführlich Doris Angst, Welche Minderheiten? Von der fehlenden Definition der nationalen Minderheit zu einer dynamischen Auslegung im Rahmenübereinkommen des Europarats, Diplomarbeit 2005, im Internet verfügbar unter: http://www.humanrights.ch/upload/pdf/051004_angst_minderheiten_def.pdf (zuletzt besucht am 2. Juni 2014), S. 55 ff.

7 Vgl. Gutachten Fahrende BJ 2002, S. 6 ff.; Dritter Bericht zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Ziff. 37.

- Art. 27 Pakt II (Schutz des kulturellen Lebens, der Religion und der Sprache von Minderheiten);
- Art. 2 Abs. 1 (diskriminierungsfreie Gewährleistung der im Pakt anerkannten Rechte) und Art. 26 Pakt II (gleicher Schutz aller durch das Gesetz).

Zu Art. 26 Pakt II hat die Schweiz jedoch den folgenden Vorbehalt angebracht: „Die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz und ihr Anspruch ohne Diskriminierung auf gleichen Schutz durch das Gesetz werden nur in Verbindung mit anderen in diesem Pakt enthaltenen Rechten gewährleistet.“ Somit lässt sich aus dieser Bestimmung kein Schutz ableiten, der über das akzessorische Diskriminierungsverbot von Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt II hinausgeht.

Von der Schweiz bisher nicht ratifiziert, aber schon lange in Diskussion⁸, ist das ILO-Übereinkommen Nr. 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern. Im Oktober 2006 erstellte der Bundesrat einen ausführlichen Bericht über die Auswirkungen einer allfälligen Ratifizierung des Übereinkommens⁹. Obwohl das Übereinkommen auf den postkolonialen Vielvölkerstaat ausgerichtet ist, könnte es auch auf die Schweizer Fahrennden anwendbar sein, was gemäss Auffassung des Bundesrats aber nicht eindeutig geklärt ist¹⁰.

Würde die Anwendbarkeit auf Schweizer Fahrennde bejaht, sei es schwierig abzuschätzen, welche (zusätzlichen) Verpflichtungen sich für die Schweiz durch eine Ratifizierung ergeben würden. Zweifellos wären weitere Massnahmen zu ergreifen, die teilweise auch kantonale Kompetenzen betreffen würden. Zudem würde eine Ratifizierung auch ein bedeutendes finanzielles Engagement nach sich ziehen. Aus diesen Gründen und da sich im Rahmen der Konsultation eine Mehrheit der Kantone gegen eine Ratifizierung ausgesprochen hatte, kam der Bundesrat in seinem Bericht zum Schluss, dass eine Ratifizierung zum damaligen Zeitpunkt nicht gerechtfertigt gewesen wäre¹¹.

2. Regionale Ebene

Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) enthält in Art. 14 ein Diskriminierungsverbot. Diese Bestimmung verbietet die Gewährleistung der Konventionsrechte (Art. 2 – Art. 13 EMRK) auf diskriminierende Art und Weise. Verboten ist insbesondere auch die Diskriminierung wegen der Zugehörigkeit zu einer „nationalen Minderheiten“. Dabei handelt es sich allerdings lediglich um einen der möglichen Diskriminierungsgründe in der nicht abschliessenden Aufzählung¹². Soweit ersichtlich ging durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) bis heute keine nähere Umschreibung des Begriffs „nationale Minderheit“ hervor. Auch das Diskriminierungsverbot von Art. 14 EMRK ist akzessorisch und bezieht sich nur auf die in der Konvention gewährleisteten (bürgerlich-politischen) Rechte. Das Zusatzprotokoll Nr. 12 zur

8 Siehe z.B. Motion 00.3604 der Aussenpolitischen Kommission des NR zur Ratifizierung der ILO-Konvention Nr. 169 durch die Schweiz vom 14. Nov. 2000; Motion Gysin 99.3433 zur ILO-Konvention Nr. 169 zum Schutze indigener Völker (Ureinwohner) vom 2. Sept. 1999.

9 Bericht BR Fahrennde 2006, Teil I.

10 Idem, S. 14 ff.

11 Idem, S. 54.

12 Vgl. Haefliger Arthur/ Schürmann Frank, Die europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2. Aufl., Bern 1999, S. 323 ff.

EMRK, das ein allgemeines Diskriminierungsverbot vorsieht, wurde von der Schweiz nicht unterzeichnet.

Auf europäischer Ebene hat die Schweiz zudem das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1; im Folgenden: Rahmenübereinkommen) ratifiziert, welches 1999 in Kraft getreten ist. Dieses Übereinkommen ist nicht wie die EMRK auf den Schutz des Individuums ausgerichtet, sondern auf den Schutz des Kollektivs. Es richtet sich an die Vertragsstaaten und ist nicht unmittelbar anwendbar¹³.

Der Begriff „Minderheiten“ wird im Rahmenübereinkommen nicht definiert. Diese Definition wird den einzelnen Staaten überlassen. Beim Rahmenübereinkommen gab die Schweiz eine Auslegende Erklärung ab, wonach die Fahrenden, sprachliche Minderheiten sowie die jüdische Gemeinschaft unter Schutz stehen¹⁴.

Mit der Ratifikation hat sich die Schweiz insbesondere dazu verpflichtet, angemessene Massnahmen zu ergreifen, um in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens die vollständige und tatsächliche Gleichheit zwischen den Fahrenden und der Mehrheitsbevölkerung zu fördern (Art. 4 Abs. 2 Rahmenübereinkommen) und für Bedingungen zu sorgen, die es Fahrenden ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln (Art. 5 Rahmenübereinkommen).

Damit die Staaten das Rahmenübereinkommen auch umsetzen, wurde ein Überwachungssystem mit periodischer Berichterstattung der Vertragsstaaten etabliert. Beim Rahmenübereinkommen befindet sich die Schweiz zurzeit kurz vor dem Ende des dritten Berichtszyklus.

3. Überblick über die innerstaatliche Regulierung

Der Begriff der „nationale Minderheit“ wird in der innerstaatlichen Gesetzgebung, soweit ersichtlich, bis heute nicht verwendet. Nationale Minderheiten werden jedoch durch eine Vielzahl von Normen indirekt geschützt.

3.1. Auf Bundesebene

Einige verfassungsrechtliche Grundrechte sind für den Schutz nationaler Minderheiten von besonderer Bedeutung. Dazu gehören etwa die Sprachenfreiheit (Art. 18 BV) und die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV)¹⁵. Zu erwähnen ist aber auch das generelle Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV, das - wie die einschlägigen Bestimmungen des Völkerrechts - die direkte wie auch die indirekte Diskriminierung verbietet. Eine indirekte Diskriminierung liegt vor, wenn eine gesetzliche Regelung Menschen mit bestimmten Eigenschaften (z.B. Sprache oder Lebensform) benachteiligt, ohne dass die Regelung ausdrücklich an der betreffenden Eigenschaft anknüpft.

13 Vgl. Jaag Tobias, Europarecht: Die europäischen Institutionen aus schweizerischer Sicht, 3. Aufl., Zürich 2010, N 412.

14 Dazu siehe oben II.

15 Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, Ziff. 97.

Die Rassismus-Strafnormen in Art. 261bis StGB und Art. 171c MStG verbieten die öffentliche Diskriminierung einer Person oder Personengruppe aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Rasse, Ethnie oder Religion.

Für die Schweizer Fahrenden sind eine Reihe von Bestimmungen von besonderer Bedeutung. So spielt zum Beispiel die Raumplanungsgesetzgebung eine wichtige Rolle. Gemäss Art. 3 Abs. 3 Raumplanungsgesetz ist die Planung an den Bedürfnissen der Bevölkerung auszurichten. Dazu gehören gemäss der Rechtsprechungen des Bundesgerichtes auch die spezifischen Bedürfnisse der Fahrenden¹⁶. Die Umsetzung dieser Regelung muss jedoch auf kantonaler Ebene stattfinden.

Auf die speziellen Erwerbsverhältnisse der Fahrenden geht das Bundesgesetz vom 23. März 2001 über das Gewerbe der Reisenden¹⁷ sowie die dazugehörige Ausführungsverordnung¹⁸ ein. Des Weiteren zu erwähnen ist der neue Art. 17 Kulturförderungsgesetz, welcher die gesetzliche Grundlage zur Unterstützung der Fahrenden durch den Bund darstellt.

3.2. Auf kantonaler Ebene

Eine Mehrzahl von Kantonsverfassungen enthält Diskriminierungsverbote, die Art. 8 Abs. 2 BV materiell mehr oder weniger entsprechen¹⁹.

Während der Bund die Grundsätze der Raumplanung festlegt, obliegt diese im Übrigen den Kantonen (Art. 75 BV). Die Kantone sind dabei insbesondere auch zur angemessenen Berücksichtigung der Bedürfnisse der Fahrenden verpflichtet.

IV. INTERNATIONALE EMPFEHLUNGEN

Die internationalen Organe, welche von den Vertragsstaaten eingesetzt wurden, um die Umsetzung und korrekten Anwendung der menschenrechtlichen Verträge zu überwachen, haben verschiedentlich Empfehlungen an die Schweiz abgegeben, welche die Situation der Fahrenden in der Schweiz betreffen.

1. Allgemeine Empfehlungen

Im Rahmen der zweiten Allgemeinen universellen Überprüfung (Universal Periodic Review, UPR) Ende 2012 haben mehrere Staaten in allgemeiner Weise der Schweiz Massnahmen zum Schutz von Minderheiten empfohlen. So wurde der Schweiz etwa nahegelegt, ihre Anstrengungen zu verstärken, unter anderem durch Bildung und Sensibilisierung, um Vorurteile gegenüber Minderheiten zu bekämpfen²⁰, den inter-ethnischen Dialog und die Toleranz insbesondere auf kantonaler und kommunaler Ebene zu fördern²¹ und ihre Politik zum Schutz

16 BGE 129 II 321, E. 3.2.

17 SR 943.1.

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

19 Siehe z.B. Art. 10 Abs. 1 KV BE; Art. 9 Abs. 1 KV FR; § 10 Abs. 2 KV AG.

20 UPR Switzerland 2012, Empfehlung 122.14.

21 UPR Switzerland 2012, Empfehlung 122.15.

nationaler Minderheiten und zur Förderung der religiösen Toleranz fortzusetzen²². Die Schweiz hat all diese Empfehlungen noch vor Ort angenommen.

2. Empfehlungen betreffend die Fahrenden in der Schweiz

Die Situation der Fahrenden wird in den Abschliessenden Bemerkungen zu den UNO-Menschenrechtsabkommen mehrmals erwähnt. So wiederholte beispielsweise der Ausschuss zur Eliminierung der Rassendiskriminierung in seinen Abschliessenden Bemerkungen von 2008 die Empfehlung, dass

„[...] the State party strengthen its efforts to improve the situation of Travelers, in particular with regard to the means and enjoyment of their rights to housing, education and cultural rights. The State party should adopt a national coordinating policy aimed at protecting Travelers' rights.“²³

In den Abschliessenden Bemerkungen zum UNO-Pakt I von 2010 findet sich folgende Empfehlung:

„The Committee recommends that the State party take concrete measures to promote the culture and way of life of the Roma, Sinti and Yeniche and to encourage the cantons to establish an adequate number of long-term and short-term caravan sites. The Committee draws the attention of the State party to its general comments No. 20 (2009) on non-discrimination and No. 21 (2009) on the right of everyone to take part in cultural life.“²⁴

Eine weitere die Fahrenden betreffende Empfehlung findet sich in den Abschliessenden Bemerkungen von 2002 zur Kinderrechtskonvention, wonach auf die Kinder der Fahrenden besser Rücksicht genommen werden sollte²⁵.

Im Jahre 2008 hat der Beratende Ausschuss und das Ministerkomitee des Europarats der Schweiz empfohlen, die Planung und Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen zu erleichtern und zu beschleunigen und bessere finanzielle und andere Anreize für die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen vorzusehen. Im Weiteren wurde der Schweiz nahegelegt, die Identität der Fahrenden zu erhalten und ihre Kultur und Sprache zu schützen sowie geeignete Mitwirkungsmechanismen für Fahrende zu gewährleisten²⁶.

Im Rahmen der zweiten UPR Ende 2012 wurde der Schweiz empfohlen, sich der Situation der Migrantinnen und der Migranten und der Fahrenden anzunehmen²⁷ sowie die Politik zur Verbesserung der Lebenssituation von Personen zu verbessern, die Minderheiten, etwa den Fahrenden, angehören²⁸. Die Schweiz hat beide Empfehlungen noch vor Ort angenommen.

22 UPR Switzerland 2012, Empfehlung 122.17.

23 CERD, Concluding Observations Switzerland 2008, Ziff. 19.

24 Ausschuss für WSK-Rechte, Concluding Observations Switzerland 2010, Ziff. 23.

25 CRC, Concluding Observations Switzerland 2002, Ziff. 60.

26 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second Opinion on Switzerland, adopted on 29 February 2008; Resolution CM/ResCMN (2008)10 über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten durch die Schweiz.

27 UPR Switzerland 2012, Empfehlung 122.18.

28 UPR Switzerland 2012, 122.20.

V. SITUATION IN DER SCHWEIZ

1. Die Forderung nach mehr Stand- und Durchgangsplätzen

1.1. Anerkannter Handlungsbedarf, jedoch kaum neue Plätze

2003 hat das Bundesgericht unter Berufung auf Art 8 EMRK in seinem Leitentscheid festgehalten, dass die Anliegen der Fahrenden auf Erhalt ihrer Identität verfassungs- und völkerrechtlichen Schutz geniessen und daher in der Nutzungsplanung berücksichtigt werden müssen. Bund, Kantone und Gemeinden haben zusammen dafür zu sorgen, dass eine genügende Anzahl von Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende besteht, um eine indirekte Diskriminierung derselben zu verhindern²⁹.

Dieser Grundsatz verleiht den Fahrenden allerdings keinen Anspruch auf eine Lebensweise ohne raumplanerisch bedingte Einschränkungen. Im spezifischen Fall wurde eine Ausnahmebewilligung für die Errichtung eines Standplatzes verweigert und auf den demokratischen Weg der Nutzungsplanung verwiesen. Mit dieser Entscheidung zeigte sich denn auch ein besonderes Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Menschenrechten im Bereich der Fahrenden: Zwar ist auch der demokratische Raum- und Nutzungsplaner an das übergeordnete Recht gebunden und verpflichtet, das Verbot der indirekten Diskriminierung zu achten und die Rücksicht auf die besondere Situation der Fahrenden zu nehmen, doch fehlt es an Mitteln und Wegen, diese Verpflichtung durchzusetzen. Die Schwierigkeit der rechtlichen Durchsetzung wird dadurch verschärft, dass die Schweiz als Ganze zwar unbestrittenermassen verpflichtet ist, genügend Standplätze zur Verfügung zu stellen, dass sich aber jede Gemeinde (mit mehr oder weniger guten Gründen) auf den Standpunkt stellen kann, dass es nicht an ihr ist, dieser gesamtschweizerischen Pflicht nachzukommen.

Im Jahre 2006 verfasste der Bundesrat einen umfassenden Bericht über die Situation der Fahrenden in der Schweiz. Insbesondere die Handlungsmöglichkeiten des Bundes zur Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende wurden damals ausführlich beleuchtet. Eine Zusammenfassung der aktuellsten Daten findet sich im dritten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens vom Januar 2012. Zur Stand- und Durchgangsplatzfrage gibt es zudem ein Gutachten „Fahrende und Raumplanung – Standbericht 2010“, veröffentlicht von der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“³⁰, auf welches sich der dritte Bericht mehrheitlich stützt.

Wie die genannten Berichte zeigen, hat sich in den letzten Jahren insgesamt die Situation betreffend der Zahl und Qualität der Standplätze nicht nur nicht verbessert, sondern sogar verschlechtert³¹. Zwar hat die Zahl der Standplätze in den letzten zehn Jahren von 11 auf

29 BGE 129 II 321, E. 3.1 und 3.2.

30 Die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» wurde 1997 vom Bund gegründet. Sie hat den Auftrag, die Lebensbedingungen der fahrenden Bevölkerung in der Schweiz zu sichern und zu verbessern sowie einen Beitrag zur Wahrung des kulturellen Selbstverständnisses dieser in unserem Land während langer Zeit diskriminierten und verfolgten Minderheit zu leisten.

31 Dritter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Ziff. 44 f.

14 leicht zugenommen. Doch das Angebot an diesen Plätzen zur Überwinterung deckt nur etwa 50% des ausgewiesenen Bedarfs. Noch schlimmer ist die Situation bei den Durchgangsplätzen, die in der Sommersaison für kürzere Aufenthalte benötigt werden: Deren Anzahl ist im letzten Jahrzehnt von 51 auf 43 zurückgegangen, wovon drei Viertel qualitativ ungenügend sind³². Die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ forderte 2010 26 zusätzliche Standplätze, 39 Durchgangsplätze sowie zusätzliche Transitplätze für ausländische Fahrende.

Die Umsetzung der Forderung nach mehr Stand- und Durchgangsplätzen erweist sich in der Praxis allerdings als schwierig. Verschiedene Kantone haben sich in den vergangenen fünf Jahren bei der Richtplanung und der Ausarbeitung von Gesamtkonzepten sehr aktiv um die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Fahrenden bemüht³³. Auch der Bund versucht, Anreize zu schaffen, um die Kantone zum Handeln zu bewegen, indem er zum Beispiel ehemalige Militärareale zu günstigen Preisen verkauft³⁴. Nichtsdestotrotz scheint zwischen Theorie und Praxis, zwischen Absichtserklärung und tatsächlicher Umsetzung eine grosse Diskrepanz zu bestehen und der politische Widerstand gegen die Schaffung neuer Stand- und Durchgangsplätze relativ gross zu sein³⁵.

1.2. Beispiele aus der Praxis

1.2.1. Ibach/ Schwyz (SZ): Scheiterung in der kommunalen Abstimmung

2010 schlug die Gemeinde Schwyz auf Empfehlung und Anregung des Kantons vor, auf einem frei werdenden Armeeareal in Ibach (Gemeinde Schwyz) einen neuen Durchgangsplatz zu schaffen. Dies erforderte jedoch eine Umzonung des Areals und die Schaffung einer „Sonderzone für Fahrende“.

Die Vorlage scheiterte schliesslich in der Gemeindeabstimmung im September 2010. Die Stimmberechtigten lehnte die „Sonderzone für Fahrende“ mit rund 60 % Nein-Stimmen ab. Als Gründe wurden das damals fehlende Betriebs- und Nutzungsreglement sowie das fehlende Gesamtkonzept des Kantons für Durchgangs- und Standplätze von Fahrenden angeführt. Die Kantonsregierung hätte nicht ernsthaft genug verschiedene Standplätze geprüft und einander gegenüber gestellt und es sich so zu einfach gemacht.

1.2.2. Kerzers (FR): Nicht zonenkonformer Standplatz

In Kerzers (FR) erlaubte ein Bauer Schweizer Fahrenden seit 2010, ihre Wohnwagen auf seinem Land zu stationieren. Im Herbst 2011 nahm die Gemeinde Kerzers nach einigen

32 Idem, Ziff. 46.

33 Idem, Ziff. 47.

34 Idem, Ziff. 50 ff.

35 S. dazu z.B. kritisch Eidgenössische Kommission gegen Rassismus und Stiftung für Schweizer Fahrende, Medienmitteilung 2. November 2006, im Internet unter: <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00144/00252/index.html?lang=de> (zuletzt besucht am 2. Juni 2014).

Nachfragen aus der Bevölkerung mit dem Grundeigentümer Kontakt auf und wies ihn darauf hin, dass der Standplatz nicht mit den Vorschriften für die Landwirtschaftszone konform sei. Die Gemeinde schlug vor, das Land einer anderen Nutzungszone zuzuweisen. Damit war indes der Bauer nicht einverstanden; er wollte sich vorbehalten, das Land in Zukunft auch wieder ausschliesslich landwirtschaftlich zu nutzen. Die Gemeinde setzte ihm daher eine Frist, um den Platz entweder zu räumen oder ein Gesuch für eine Umzonung zu stellen. Der Landwirt entschloss sich schliesslich, die Fahrenden fortzuschicken.

Obwohl in Fall Kerzers ein guter Wille auf privater sowie wie auf behördlicher Seite bestand, wird die Wiese in der Nähe des Papilliorama vorläufig nicht mehr als Standort für Fahrende zur Verfügung stehen. Die Situation in Kerzers illustriert denn auch, dass private Initiativen zwar wichtig sind, eine koordinierte Raumplanung zwischen Kantonen und Gemeinden aber nicht zu ersetzen vermögen.

1.2.3. Burgdorf (BE): Aussperrmassnahme gegen illegales Stationieren von Wohnwagen

Anders gelagert war die Situation in Burgdorf (BE). Im Unterschied zu Kerzers handelte es sich dort mehrheitlich um ausländische Fahrende. Diesen wurde vorgeworfen, sich insbesondere anfangs 2011 in grosser Zahl illegal auf zwei öffentlichen Parkanlagen der Stadt aufgehalten und Unmut in der Bevölkerung provoziert zu haben.

Um dies in Zukunft zu verhindern, installierte die Stadt Barrieren, die den Wohnwagen die Zufahrt verunmöglichen. Die umliegenden Grünflächen wurden zudem mit Steinblöcken blockiert. Die Stadt Burgdorf begründete dieses Vorgehen damit, dass eine Wegweisung oder Räumung kaum durchsetzbar wäre. Ausserdem brachte sie vor, der Kanton sei in den vergangenen Jahren untätig geblieben und lasse die Gemeinden mit der schwierigen Situation alleine.

Die Stadtpräsidentin von Burgdorf hatte bereits Ende 2010 im Bernischen Grossen Rat eine dringliche Interpellation eingereicht und darauf hingewiesen, dass sich unter anderem auch aufgrund der französischen Roma-Politik die Situation massiv verschärft hätte. Obwohl eine kantonale Arbeitsgruppe zum Thema Stand- und Durchgangsplätze bereits im Oktober 2008 dringenden Handlungsbedarf geortet hätte, seien seither keine neuen Stand- oder Durchgangsplätze geschaffen worden.

Eine im Januar 2011 eingereichte Motion forderte konkret die Schaffung von zwei Transitplätzen für ausländische Fahrende, genügend Stand- und Durchgangsplätze für Schweizer Fahrende sowie die Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen für den Umgang mit den Fahrenden und den Betrieb und die Finanzierung der Plätze. Die Motion wurde vom Grossen Rat schliesslich jedoch in ein Postulat umgewandelt und im Januar 2012 angenommen.

1.2.4. Bern und Nidau/Biel (BE): Protestaktionen der Jenischen und vorübergehende Bereitstellung zweier Plätze

Trotz diesen Vorstössen und andauernden Bemühungen auf kantonaler Ebene konnte im Kanton Bern bis anfangs 2014 kein neuer Stand- oder Durchgangsplatz für Fahrende geschaffen werden. Der bisher einzige Durchgangsplatz des Kantons in Thun/ Allmedingen ist

zudem sanierungsbedürftig. Die Gemeinde signalisierte, dass sie bereit wäre, den Platz an den Kanton abzutreten, sofern dieser die Sanierungskosten von rund 430'000 Fr. tragen würde.

Im April 2014 versammelten sich daher rund 120 inländische Fahrende auf der Kleinen Allmend in Bern, um ihren Forderungen nach mehr Durchgangsplätzen Nachdruck zu verschaffen. Nachdem die Stadt zunächst Gesprächsbereitschaft signalisiert hatte, wertete sie schliesslich wirtschaftliche und verkehrspolitische Interessen (insbesondere die Bereitsstellung von genügen Parkplätzen während der Frühjahrsausstellung BEA) höher ein und liess die Kantonspolizei den Platz zwangsräumen.

Die Jenischen zogen anschliessend nach Nidau bei Biel weiter und liessen sich für rund zwei Wochen auf dem ehemaligen Expo-Gelände nieder. Anfangs Mai gaben die Städte Bern und Biel bekannt, dass sie den Fahrenden bis Ende August 2014 je ein Gelände zur Verfügung stellen würden, um die aktuelle Situation zu entschärfen und dem Kanton Zeit zu verschaffen, das Problem mittel- und langfristig zu lösen.

Im Berner Kantonsparlament wurden denn auch Ende April 2014 wiederum eine Interpellation und eine Motion eingereicht, die den Regierungsrat aufforderten, dringlich die notwendigen Stand- und Durchgangsplätze zu schaffen.

1.2.5. Sâles (FR): Neuer Durchgangsplatz ab 2017

Eine dauerhafte Lösung konnte bereits im Kanton Freiburg gefunden werden. Dort wird den Fahrenden erstmals 2017 von März bis Oktober ein neuer Durchgangsplatz für 40 Wohnwagen zur Verfügung stehen. Der Kanton Freiburg, welcher für die Instandhaltung des Durchgangsplatzes verantwortlich sein wird, hat Ende 2013 mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA), das den restlichen für Lastwagen reservierten Platz betreibt, eine entsprechende Vereinbarung unterzeichnet.

Der bestehende Rastplatz La Joux-des-Ponts bei Sâles (FR), welcher sich auf der Autobahn N12 befindet, soll umgebaut werden. Er wird über sanitäre Anlagen, Strom und Wasser verfügen. Vorgesehen ist, dass die Fahrenden sich bei der Kantonspolizei anmelden müssen, sobald sie beim Rastplatz angekommen sind. Die Kantonspolizei soll daraufhin die Details des Aufenthalts mit den Fahrenden besprechen und eine Gebühr von 15 Fr. pro Tag und Wohnwagen einziehen, wobei ein maximaler Aufenthalt von einer Woche vorgesehen ist. Vor der Abreise müssen die Fahrenden noch einmal mit der Kantonspolizei Kontakt aufnehmen, damit diese die Sauberkeit des Platzes überprüfen und die Barriere für die Weiterfahrt der Fahrenden öffnen kann.

2. Erhaltung der Identität und Kultur der Fahrenden

Zur Erhaltung der Identität und Kultur der Fahrenden wurde eine Reihe von Massnahmen ergriffen. Am 11. Dezember 2009 nahm das Schweizer Parlament das neue Bundesgesetz über die Kulturförderung (KFG)³⁶ an, welches das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 be-

36 SR 442.1.

treffend die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“³⁷ ersetzt. Art. 17 KFG stellt die gesetzliche Grundlage zur Unterstützung der Fahrenden durch den Bund dar. Dieser gewährt der „Radgenossenschaft der Landstrasse“ sowie der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ Finanzhilfen³⁸. Die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ lancierte in den vergangenen Jahren mehrere Sensibilisierungsprojekte zum Verständnis für die Lebenssituation der Schweizer Fahrenden³⁹. Weitere Projekte gingen auch vom Bundesamt für Kultur und der Fachstelle für Rassismusbekämpfung und verschiedenen Kantonen aus⁴⁰. Des Weiteren bestehen Bestrebungen, die Sensibilisierung für Sprache und Kultur der Fahrenden in Bildungsprojekte einzubeziehen.⁴¹

3. Berücksichtigung der besonderen Bedürfnissen von Fahrenden im Sozialversicherungsrecht

Im März 2012 hatte das Bundesgericht Gelegenheit, den Schutz von Fahrenden im Rahmen des Sozialversicherungsrechts weiter zu konkretisieren⁴². Die Beschwerdeführerin R., eine Angehörige der Gemeinschaft der Fahrenden, war jeweils während vier Monaten im Winter sesshaft auf einem Standplatz, für den Rest des Jahres reiste sie durch die Deutschschweiz, Deutschland und Frankreich. R. arbeitete als Angestellte im Trödeladen ihres Mannes, bis sie im März 2006 aufgrund von Kreuzbeschwerden arbeitsunfähig wurde. Ihr Gesuch um Gewährung einer IV-Rente wurde jedoch von den Genfer Behörden und dem Kantonsgericht abgelehnt.

Die medizinischen Gutachten bescheinigten der Beschwerdeführerin eine volle Arbeitsfähigkeit, sofern sie eine Arbeit ausüben könne, die auf ihre Einschränkungen angemessen Rücksicht nehme. Während unbestritten war, dass die bisherige Tätigkeit von R. diesen Anforderungen nicht entsprach, waren sich die Verfahrensparteien uneinig darüber, ob es eine zumutbare Tätigkeit gebe, die nicht nur mit der medizinischen Situation von R., sondern auch mit ihrem halbnomadischen Lebensstil vereinbar wäre.

Das Bundesgericht wies darauf hin, dass die Schweiz die Fahrenden als nationale Minderheit anerkannt habe und dass die rechtsanwendenden Behörden daher verpflichtet seien, den Besonderheiten des Lebensstils dieser Gemeinschaft Rechnung zu tragen. Das nomadische Leben mit seinen regelmässigen Ortswechseln würde die Zahl der in Frage kommenden bezahlten Tätigkeiten erheblich einschränken. Unter Bezugnahme auf statistische Angaben kam das Bundesgericht anschliessend zum Schluss, dass Arbeitsstellen, die Frauen in Betracht ziehen können, welche ihr Geld mit einfachen und repetitiven Tätigkeiten verdienen würden, der Situation der Fahrenden nicht angemessen Rechnung tragen würden. Es sei nicht zulässig, eine berufliche Tätigkeit für zumutbar zu erklären, welche die versicherte Person zur Sesshaftigkeit zwingen und zu einer Trennung von ihrer Familie und ihrem traditionellen Leben und im Allgemeinen zu einer kulturellen Entwurzelung führen würde. Dies käme

37 SR 449.1.

38 Dritter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Ziff. 39.

39 Idem, Ziff. 59.

40 Idem, Ziff. 59 ff.

41 Idem, Ziff. 102 ff.

42 Urteil 9C_540/2011 des Bundesgerichts vom 15. März 2012. Siehe dazu Nathalie Hiltbrunner, Fahrende dürfen beim IV-Entscheid nicht diskriminiert werden, SKMR-Newsletter vom 27. Juni 2012, im Internet verfügbar unter: <http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/institutionelle-fragen/artikel/fahrende-iv.html> (zuletzt besucht am 2. Juni 2014).

einer indirekten Diskriminierung gleich, die die Grundrechte verletze. Im Ergebnis hiess das Bundesgericht die Beschwerde gut und beauftragte die zuständige kantonale Stelle abzuklären, ob die Beschwerdeführerin allenfalls während der vier Monate im Winter, in denen sie sesshaft sei, eine Tätigkeit aufnehmen könne.

Auf Fahrende darf das Recht unter Umständen nicht in gleicher Weise angewendet werden wie auf Sesshafte, vielmehr ist ihrem besonderen Lebensstil speziell Rechnung zu tragen. Die Verhinderung einer (indirekten) Diskriminierung von Fahrenden im Verhältnis zu Sesshaften verlangt demzufolge eine ungleiche Behandlung bei der Beurteilung der zumutbaren Erwerbstätigkeiten. Es ist laut dieser Rechtsprechung des Bundesgerichts durchaus möglich, dass einer Fahrenden eine IV-Rente zuzusprechen ist, obwohl diese einer sesshaften Person unter den gleichen Umständen verweigert würde. Dies ist der Fall, wenn eine Person mit einem Gesundheitsschaden nur noch eine zumutbare Stelle finden kann, wenn sie das nomadische Leben aufgibt.

Das Urteil des Bundesgerichts könnte allenfalls auch in anderen Bereichen von Bedeutung sein. Im Besonderen stellt sich die Frage der analogen Anwendung auf andere Rechtsgebiete, bei denen wie bei der IV-Rente der Grad bzw. die Art der zumutbaren Erwerbstätigkeit beurteilt werden muss. Zu denken ist beispielsweise an das Haftpflichtrecht, das Sozialhilferecht oder auch an das Scheidungsrecht im Rahmen der Beurteilung des nahehelichen Unterhalts.

Im Gegensatz zur Raumplanungs-Rechtsprechung, das ebenfalls auf die Gefahr der indirekten Diskriminierung hinwies, hat dieses Urteil direkte Auswirkungen auf die Gemeinschaft der Fahrenden. Da es um Rechtsanwendung (und nicht um demokratische Rechtssetzung) ging, konnte das Bundesgericht direkt darauf hinwirken, dass die Behörden beim Entscheid über die Zumutbarkeit einer Arbeit der besonderen Situation der Fahrenden bei der Stellensuche angemessene Rechnung tragen. Im – praktisch viel wichtigeren – Bereich der Raum- und Nutzungsplanung ist es dem Bundesgericht dagegen verwehrt, selbst für die Einhaltung der völker- und verfassungsrechtlichen Vorgaben zu sorgen. Hier sind gesetzgeberische Entscheide auf kantonaler und kommunaler Ebene erforderlich, auf die mit finanziellen Anreizen, Aufklärung, Sensibilisierung und verbesserter Koordination hingewirkt werden muss.

4. Stärkung der Mitwirkungsrechte der Fahrenden

Bezüglich der Verbesserung der Mitwirkungsmechanismen für Fahrende wird geplant, die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ zu stärken⁴³. Ausserdem bestehen in vielen Kantonen und Gemeinden Arbeitsgruppen und Projekte zur Anhörung der Fahrenden⁴⁴.

43 Idem, Ziff. 127 ff.

44 Idem, Ziff. 133 ff.

VI. FAZIT

Auch wenn im Bereich des Schutzes der Fahrenden verschiedene Fortschritte erzielt worden sind, so zeigen sich in der Schweiz doch insbesondere im Bereich der Raumplanung weiterhin grössere Schwierigkeiten. Zwischen Theorie und Praxis besteht eine grosse Diskrepanz: Obwohl es scheint, dass das Problembewusstsein beim Bund und in einigen Kantonen in den letzten zehn Jahren stark gewachsen ist, und vielerorts Konzepte und Pläne erstellt werden, entstehen in der Praxis kaum neue Stand- und Durchgangsplätze.

Der dritte Bericht des Bundes zum Rahmenübereinkommen zeigt, dass seit 2012 lediglich ein neuer Standplatz im Kanton Genf sowie ein Durchgangsplatz im Kanton Zürich geschaffen wurden. In verschiedenen Kantonen wurde den Fahrenden zumindest vorübergehende Durchgangsplätze zur Verfügung gestellt, und teilweise auch die Arbeiten an der Sanierung der bestehenden Durchgangsplätze wieder aufgenommen (so etwa in den Kantonen Neuenburg und Aargau). Nichtsdestotrotz ist der Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen für die rund 3000 Schweizer Fahrenden nach wie vor gross.

Der Bund bot den Kantonen vor rund acht Jahren an, nicht mehr benötigte militärische Anlagen als Plätze für Fahrende umzunutzen. Die erforderliche Umzonung dieser Arealen bedingt in vielen Fällen jedoch eine Volksabstimmung auf Gemeindeebene. Dabei lässt sich feststellen, dass diese Vorlagen in der Abstimmung oft aufgrund des mangelnden politischen Willens, der nach wie vor bestehenden negativen Vorurteile gegenüber Fahrenden in weiten Teilen der Bevölkerung und/ oder aus finanziellen Überlegungen abgelehnt werden. Die Gemeinden scheinen durch die Situation vielfach überfordert und beschränken sich meist darauf, den illegalen Aufenthalt von Fahrenden mit Fernhaltmassnahmen zu bekämpfen.

Einige Gemeinden – so etwa in jüngster Vergangenheit die Gemeinden Bern, Nidau/ Biel und Porrentruy (JU) – haben jedoch auch gezeigt, dass sie bereit sind, auf unkomplizierte Art und Weise den Jenischen zumindest vorübergehend Plätze zur Verfügung zu stellen. Auch die privaten Initiativen (Benutzung eines Grundstücks mit Zustimmung des privaten Grundeigentümers) sind zwar als vorübergehende Lösungen willkommen (und sollten von den Gemeinden nach Möglichkeit geduldet werden), ersetzen aber keine planerische Lösung.

Mittel- und langfristig sind daher die kantonalen Planungsbehörden in allen Kantonen gefordert. Sie müssen das Thema der Fahrenden im Rahmen der Richtplanung angehen und eine klare Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Kantonen und Gemeinden vorsehen. In mehreren Kantonen wurde die aktuelle Situation mittlerweile zumindest überprüft. Einige Kantone haben zudem bereits Konzepte für die Schaffung neuer Plätze in ihre kantonalen Richtpläne aufgenommen (St. Gallen und Aargau) oder streben dies an (Bern, Zürich, Schwyz). In einem Kanton (Aargau) wurde sogar eine Fachstelle für Fahrende eingerichtet.

Ebenfalls unerlässlich scheinen weitere Aufklärungs- und Informationsarbeit zum Abbau bestehender Vorurteile unerlässlich. Alle Akteure haben zudem das Gespräch und die Zusammenarbeit mit den Fahrenden selbst zu suchen.

In diesem Sinn haben anfangs Mai 2014 dreizehn Parlamentarierinnen und Parlamentarier eine Motion⁴⁵ eingereicht und den Bundesrat aufgefordert, eine nationale Task-Force einzu-

⁴⁵ Motion Trede 14.3343, eingereicht am 8. Mai 2014, im Plenum noch nicht behandelt (Stand: 27.5.2014).

setzen, um die im Europäischen Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten formulierten Verpflichtungen gegenüber Jenischen, Sinti und Roma umzusetzen.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Bericht des Bundesrats über die Situation der Fahrenden in der Schweiz (Oktober 2006), im Internet verfügbar unter: <http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04265/04278/index.html?lang=de> (zuletzt besucht am 2. Juni 2014), zit: **Bericht BR Fahrende 2006**.

Gutachten des Bundesamts für Justiz vom 27. März 2002 zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit, im Internet verfügbar unter: (<http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04265/04266/index.html?lang=de>) (zuletzt besucht am 2. Juni 2014), zit: **Gutachten Fahrende BJ 2002**.

UNO-Menschenrechtsrat, Universal Periodic Review, Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Switzerland, A/HRC/WG.6/14/L.9, 31. Okt.2012, zit.: **UPR Switzerland 2012**.

Ausschuss gegen die Rassendiskriminierung, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Switzerland, CERD/C/CHE/CO/6, 21. Aug. 2008, zit.: **CERD, Concluding Observations Switzerland 2008**.

Ausschuss für WSK-Rechte, Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Switzerland, E/C.12/CHE/CO/2-3, 26. Nov. 2010, zit.: **Ausschuss für WSK-Rechte, Concluding Observations Switzerland 2010**.

Die Berichte der Schweiz und Bemerkungen des Ministerkomitees des Europarates zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten sind verfügbar unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp#Switzerland (zuletzt besucht am 2. Juni 2014)