



Kanton Zürich
Baudirektion
Amt für Raumentwicklung

Konzept für die Bereitstellung von Halteplätzen für Schweizer Fahrende im Kanton Zürich

Beschluss des Regierungsrates vom
8. November 2017
(RRB Nr. 1030 / 2017)

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Ausgangslage	4
1.1. Fahrende in der Schweiz	4
1.2. Problemstellung	4
1.3. Situation in der Schweiz	5
1.4. Gesetzliche Grundlagen	6
2. Halteplätze Kanton Zürich	8
2.1. Stand- und Durchgangsplätze	8
2.2. Spontaner Halt	11
2.3. Transitplätze	12
3. Umsetzung des Konzepts	13
3.1. Handlungsfelder	13
3.2. Prinzipien	14
4. Aufgaben und Zuständigkeiten	15
4.1. Ziele kantonaler Richtplan	15
4.2. Aufgaben des Kantons	15
4.3. Aufgaben der Regionen	16
4.4. Aufgaben der Gemeinden	17
4.5. Aufgaben der Organisationen der Fahrenden	17
4.6. Referenzierte Dokumente	17

Zusammenfassung

Rund 2500 Mitglieder der Gemeinschaft der Schweizer Fahrenden pflegen die traditionelle fahrende Lebensweise und betrachten sie als wesentlichen Bestandteil ihrer kulturellen Identität. Die meisten Fahrenden verbringen den Winter auf einem Standplatz in ihrer Standortgemeinde und sind von Frühling bis Herbst in kleinen Gruppen innerhalb der Schweiz unterwegs, wo sie jeweils für einige Wochen auf verschiedenen Durchgangsplätzen oder bei Privaten Halt machen.

Heute bestehen im Kanton Zürich – wie auch in der gesamten Schweiz – zu wenig Stand- und Durchgangsplätze für die Fahrenden. Die bestehenden Durchgangsplätze weisen zudem oft keine ausreichende Infrastruktur auf und können zeitlich nur beschränkt benützt werden.

Am 28. März 2003 hat das Bundesgericht (BGE 129 II 321, E.3.2.) bestätigt, dass das Anliegen der Fahrenden auf Erhalt ihrer Identität verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Schutz geniesst und dass die Bedürfnisse der Fahrenden im Rahmen der Raumplanung zu berücksichtigen sind. Der kantonale Richtplan enthält seit der Festsetzung im März 2014 ein neues Kapitel zu Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende (vgl. kantonaler Richtplan, Beschluss des Kantonsrates [Festsetzung], Stand: 18. September 2015, Kapitel 2.5). Das Kapitel stellt im Sinne einer Gemeinschaftsaufgabe Aufträge an Kanton, Regionen und Gemeinden zur Sicherung und Neuerstellung von Halteplätzen für Fahrende. Zu den Richtplanaufträgen gehört ebenfalls die Erarbeitung des vorliegenden Konzepts.

Das Konzept zeigt auf, wie der Auftrag des kantonalen Richtplans konkret umgesetzt werden soll und welche Aufgaben und Zuständigkeiten den einzelnen Planungsträgern und Akteuren dabei zukommen. Das Konzept erläutert die heutige Ausgangslage und zeigt den Handlungsbedarf auf.

1. Ausgangslage

1.1. Fahrende in der Schweiz

Das vorliegende Konzept bezieht sich insbesondere auf die Gemeinschaft der Schweizer Fahrenden. Die Zahl der regelmässig aktiv Schweizer Fahrenden beträgt gemäss dem Gutachten «Fahrende und Raumplanung» (Eigenmann und Eugster, Mai 2001) etwa 2500 Personen. Insgesamt umfasst die Gemeinschaft der Schweizer Fahrenden gemäss dem «Bericht des Bundesrats über die Situation der Fahrenden in der Schweiz» (2006) schätzungsweise 30000 Personen. Das Nomadentum bleibt nach wie vor eines der wesentlichen Elemente der kulturellen Identität der Fahrenden und ist unmittelbar mit der Ausübung ihrer verschiedenen Erwerbstätigkeiten verbunden.

Standplätze, Durchgangsplätze Die meisten Fahrenden schweizerischer Nationalität verbringen den Winter auf einem Standplatz in ihrer Standortgemeinde in Wohnwagen, Holzchalets, Wohncontainern oder in Wohnungen. Die Fahrenden sind bei der Standortgemeinde angemeldet, wobei ihre Kinder die Quartier- oder Dorfschule besuchen. Neben ihren angestammten Berufen kennen sie sich oft in unterschiedlichen Handwerken aus oder sind als mobile Händler tätig. Von Frühling bis Herbst sind die Fahrenden in kleinen Gruppen innerhalb der Schweiz unterwegs, halten sich zumeist wenige Wochen auf Durchgangsplätzen oder bei Privaten (spontaner Halt) auf, und besuchen von dort aus ihre Kunden. Während dieser Zeit bleiben die Kinder mit ihrer Schule in engem Kontakt.

1.2. Problemstellung

Standplätze, Durchgangsplätze Stand- und Durchgangsplätze bilden eine wichtige Voraussetzung für die fahrende Lebensweise. Heute existieren in der Schweiz und im Kanton Zürich jedoch zu wenig Halteplätze, um den Bedarf zu decken. Die bestehenden Standplätze sind vollständig belegt. Die Durchgangsplätze weisen neben ihrer zu geringen Anzahl meist keine ausreichende Ausstattung für den Aufenthalt auf und können oft nur für begrenzte Zeit genutzt werden. Dies bedeutet insgesamt eine Einschränkung für die fahrende Lebensweise. Die Halteplätze im Kanton Zürich sind planungsrechtlich häufig nicht gesichert. Umnutzungen der Liegenschaften können daher zur ersatzlosen Schliessung von Durchgangsplätzen und somit zur weiteren Verschärfung der Situation führen.

Spontaner Halt Der spontane Halt ist eine wichtige Alternative zu Durchgangsplätzen. Er hat sporadischen Charakter und findet meist auf Grundstücken in der Landwirtschaftszone statt, weshalb die ungeklärten Rahmenbedingungen dieser Nutzung für Gemeinden und Grundstückseigentümer ein Problem darstellen können.

Transitplätze Für ausländische Fahrende auf Durchreise besteht ein Bedarf von gesamthaft zehn Transitplätzen in der Schweiz. Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz hat beim Bund beantragt, diese gesamtschweizerisch bedeutsame räumliche Koordinationsaufgabe beim Bund anzusiedeln.

1.3. Situation in der Schweiz

1.3.1. Zustand und Bedarf Halteplätze

Gemäss Bericht «Fahrende und Raumplanung – Standbericht 2015» (Standbericht 2015) besteht in der gesamten Schweiz ein Bedarf an 40 Standplätzen, wobei in den letzten 15 Jahren bei den Standplätzen gesamtschweizerisch eine leichte Zunahme von elf auf insgesamt 15 Standplätze zu verzeichnen ist. Die Standplätze reichen somit nur für knapp einen Drittel der regelmässig aktiv Schweizer Fahrenden aus.

Bei den Durchgangsplätzen zeigt sich die Situation problematischer. Ihre Anzahl hat in den letzten 15 Jahren von 46 auf 31 abgenommen, wobei schweizweit ein Bedarf an 80 Durchgangsplätzen vorhanden ist. Damit stehen heute nur noch für knapp die Hälfte (45%) aller Schweizer Fahrenden Durchgangsplätze zur Verfügung (inklusive der acht provisorischen Plätze). Zusätzlich weisen die bestehenden Durchgangsplätze bezüglich der vorhandenen Infrastruktur vielerorts Mängel auf. Im Gegensatz zu den Durchgangsplätzen kann die Qualität der Standplätze mehrheitlich als genügend bis gut bezeichnet werden.

1.3.2. Umsetzung in den Kantonen

Das Thema Fahrende wurde gemäss Standbericht 2015 in den letzten Jahren bei mehr als drei Viertel aller Kantone in die kantonale Richtplanung aufgenommen, wobei der Konkretisierungsgrad sehr unterschiedlich ist. Neben dem Kanton Zürich haben fünf weitere Kantone Konzepte für die Fahrenden erarbeitet (St. Gallen, Aargau, Bern, Schwyz) bzw. befinden sich in der Erarbeitung (Wallis). Zudem wurden in mehreren Kantonen Fachstellen für Fahrende bzw. Mediatoren bezeichnet, welche den Austausch zwischen Behörden, Verwaltungen und Organisationen der Fahrenden sicherstellen und eine Schnittstellenfunktion übernehmen.

1.3.3. Beispiele anderer Kantone

Kanton Aargau

Der Kanton Aargau hat 2007 ein Konzept für Durchgangs- und Standplätze ausgearbeitet, welches vom Regierungsrat beschlossen wurde. Der Grosse Rat hat 2009 einen Kredit von 2.1 Mio. Franken bewilligt, um Stand- und Durchgangsplätze zu sanieren oder zu errichten. Die bestehenden Standorte in Aarau, Kaiseraugst, Spreitenbach, Windisch und Zofingen, die neuen Standorte in Würenlos, Merenschwand sowie die noch zu bestimmenden in der Region Lenzburg und in einer noch zu bestimmenden Agglomeration wurden 2010 in den kantonalen Richtplan aufgenommen. Die Durchgangsplätze Aarau und Windisch wurden 2011/2012, die Durchgangsplätze Zofingen und Würenlos 2013/2014 saniert.

Der Kanton Aargau erstellt und finanziert den Neubau oder die Sanierung der Stand- und Durchgangsplätze. Die Standortgemeinden oder Private stellen den Betrieb sicher. Der Betrieb durch die Standortgemeinde umfasst die Verwaltung, das Inkasso, Betreuung und Unterhalt, kleinere Reparaturen sowie die Ver- und Entsorgung. Die Fahrenden zahlen Mieten an die Gemeinden, welche in aller Regel die Betriebskosten decken. Der Kanton übernimmt allfällige Defizite aus dem Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen. Der Kanton hat gemeinsam mit einer Firma einen Sanitärcontainer entwickelt, der jeweils angepasst auf den Standort eingesetzt wird.

Wohnwagen, die nicht länger als zwei Monate auf dem gleichen Grundstück abgestellt werden, gelten nach dem Baugesetz des Kantons Aargau nicht als Bauten und Anlagen

und sind daher nicht bewilligungspflichtig. Vorausgesetzt wird jedoch, dass die Grundeigentümer einverstanden sind und die Gemeindereglemente eingehalten werden. Eine Platzierung unter zwei Monaten ist insbesondere auch zulässig, wenn die kommunalen Zonenvorschriften eine Wohn- oder Gewerbenutzung ausschliessen. Das Konzept des Kantons Aargau enthält ausserdem Massnahmen auf Gemeindeebene, um die Situation der Fahrenden zu verbessern (z.B. kommunale Möglichkeiten für den Spontanhalt, die Ernennung einer Kontaktperson, der Einsatz für faire Platzmieten oder die Beratung von Privatpersonen, die Land für Spontanhalte zur Verfügung stellen).

Kanton St. Gallen

Der Kanton St. Gallen hat 2006 ein Konzept Durchgangsplätze für Fahrende erarbeitet. Es bestehen vier Standplätze in Uznach, St. Gallen und Wil (zwei Plätze) sowie zwei Durchgangsplätze in Buchs und Rüthi. Da die bestehenden Durchgangsplätze den Bedarf nicht abdecken können, werden insgesamt sechs offizielle Durchgangsplätze angestrebt. Der Kantonsrat hat 2009 einen Kreditantrag von 5.8 Mio. Franken zur Umsetzung des Konzepts abgelehnt. Die Erstellung der zusätzlichen Durchgangsplätze in Gossau und Thal wurde über das laufende Budget genehmigt. Die Standorte Gossau und Thal wurden als Festsetzung im kantonalen Richtplan bezeichnet. Da eine Umzonung des Areals in Thal im Mai 2014 in einer Referendumsabstimmung abgelehnt wurde, wird nun ein neuer Standort gesucht.

Der Kanton St. Gallen erstellt und finanziert die Durchgangsplätze mit der Basisinfrastruktur. Die Standortgemeinden betreiben die Durchgangsplätze (Inkasso, Betreuung, Unterhalt). Die Fahrenden bezahlen kostendeckende Mieten sowie eine Kautions pro Stellplatz. Der Kanton verpflichtet sich in einer Leistungsvereinbarung mit den Gemeinden, nicht gedeckte Folgekosten im Sozial- und Gesundheitswesen zu übernehmen. Bei grossem Widerstand in einer Gemeinde gegen die Realisierung eines Durchgangsplatzes wird eine Versuchsphase mit einer befristeten Bewilligung empfohlen.

1.4. Gesetzliche Grundlagen

1.4.1. Raumplanungsgesetz

Die Fahrenden gelten heute in der Schweiz als nationale Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1). Mit seinem Urteil vom 28. März 2003 (BGE 129 II 321) anerkennt das Bundesgericht ausdrücklich das Recht der Fahrenden auf angemessene Stand- und Durchgangsplätze. Die Siedlungsgebiete, namentlich die Wohn- und Arbeitsgebiete, sind nach Art. 3 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten. In der Raumplanung seien deshalb die speziellen Bedürfnisse der Fahrenden zu berücksichtigen und die vorgesehenen Standorte wenn möglich auch überregional zu koordinieren.

1.4.2. Kulturförderungsgesetz

Ende 2009 haben die eidgenössischen Räte das Kulturförderungsgesetz (KFG; SR 442.1) verabschiedet. Nach Art. 17 KFG kann der Bund Massnahmen treffen, um den Fahrenden eine ihrer Kultur entsprechende Lebensweise zu ermöglichen. Damit wird die rechtliche Grundlage geschaffen, dass der Bund weitergehend als bisher und über finanzielle Unterstützungen hinaus die Anliegen der Fahrenden aktiv fördern und die Kantone und

Gemeinden wirkungsvoll bei der Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen unterstützen kann. Mit Inkrafttreten des KFG am 1. Januar 2012 wurde das Bundesgesetz betreffend die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» (7. Oktober 1994) aufgehoben. Die Stiftung wird vom Bund weiterhin im bisherigen Umfang unterstützt.

1.4.3. Neue gesetzliche Grundlage zur Berufsausübung

Am 1. Januar 2003 trat das Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden in Kraft. Es revolutionierte das Patentwesen von Grund auf. Seither ist es möglich, mit einer einzigen Bewilligung die Berufsausübung als Hausierer, Wanderhandwerker, Kleinreisender oder Wanderlagerbetreiber auszuüben, und zwar schweizweit für eine Dauer von fünf Jahren. Das Gesetz schafft damit auch für den Bereich des Wandergewerbes einen einheitlichen Binnenmarkt, in dem bisher gültige kantonale Grenzen keine Schranken mehr sind. Zwar ist für die Ausübung eines Reisengewerbes nach wie vor eine gewerbepolizeiliche Bewilligung nötig, die vom Wohnsitzkanton des Reisenden in Form einer Ausweiskarte ausgestellt wird. Sie gewährleistet aber Freizügigkeit der Berufsausübung auf dem ganzen Territorium der Schweiz. Die Bewilligung wird jeder Person erteilt, die mittels eines Strafregisterauszugs nachweist, dass sie innerhalb der letzten zwei Jahre vor Einreichung des Gesuches nicht wegen eines Vergehens oder Verbrechens verurteilt worden ist. Das Gesetz verlangt keinen Leumundsnachweis. Auch sind Verurteilungen wegen einer Übertretung kein Grund mehr, die Bewilligung zu verweigern (Quelle: www.stiftung-fahrende.ch).

1.4.4. Rechtliche Grundlagen des Kantons Zürich

Die rechtlichen Grundlagen beschränken sich im Kanton Zürich bei Standplätzen auf das Planungs- und Baugesetz (PBG) und bei Durchgangsplätzen auf das PBG und das Strassengesetz (StrG).

2. Halteplätze Kanton Zürich

2.1. Stand- und Durchgangsplätze

Im Kanton Zürich und Umgebung ist gemäss schweizweitem Vergleich eine Konzentration der Stand- und Durchgangsplätze festzustellen. Durch die grosse Bevölkerungsdichte finden die Fahrenden im Kanton Zürich ein grosses Angebot an Erwerbsmöglichkeiten. Zudem ist der Kanton Zürich durch die verkehrlich günstige Lage eine gute Ausgangsbasis für Fahrten in die ganze Deutschschweiz. Der Kanton Zürich hat für die Fahrenden insgesamt eine grosse Bedeutung. Durch die teilweise mangelhafte Ausstattung und Verfügbarkeit ist das ausgewiesene Angebot im Kanton Zürich allerdings zu relativieren.

Im Kanton Zürich sind gemäss Auftrag des kantonalen Richtplans, welcher auf dem Bericht «Fahrende und Raumplanung – Standbericht 2010» (Standbericht 2010) basiert, die bestehenden vier Standplätze und acht Durchgangsplätze planungsrechtlich zu sichern. Zusätzlich sind ein Standplatz in der Region Zürcher Oberland sowie fünf Durchgangsplätze in den Regionen Glattal, Winterthur (zwei Plätze), Zürcher Unterland und Zürich zu bezeichnen (zwischenzeitlich konnte in Winterthur im Jahre 2013 der Durchgangsplatz Riet eröffnet werden). Insgesamt wird somit im Kanton Zürich die Schaffung von fünf Standplätzen sowie 13 Durchgangsplätzen angestrebt.

Der Auftrag des kantonalen Richtplans ist Gegenstand der Gesamtüberarbeitung der regionalen Richtpläne, in welchen die Standorte zu sichern sind. Die Situation in den regionalen Richtplänen, welche mehrheitlich bis 2018 festgesetzt sind, sieht folgendermassen aus:

Standplätze			
Region	Gemeinde	Anz. Stellplätze	Handlungsbedarf
ZPL	Dietikon	5	-
ZPG	Kloten	7	-
RWU	Winterthur	5	-
Zürich	Zürich	30	-
RZO	offen	rund 10-15	Standort suchen
ZPZ*	Adliswil	3-5	-

* Der bestehende Standplatz Adliswil ist im regionalen Richtplan Zimmerberg eingetragen. Da dieser Standplatz nicht im Standbericht aufgeführt ist, wurde er auch nicht im kantonalen Richtplan thematisiert.

Durchgangsplätze			
Region	Gemeinde	Anz. Stellplätze	Handlungsbedarf
RWU	Winterthur, Riet	14	-
RWU	Illnau-Effretikon (Eselriet)	rund 10-15	Sanieren
RZO	Gossau, Schützenhaus	4	Sanieren, Erweitern
RZO	Hinwil (Betzholz)	rund 10-15	Platz erstellen (Ersatzstandort Hittnau)
PZU	offen	rund 10-15	Standort suchen (Ersatzstandort Rorbas)
PZU	offen	rund 10-15	Standort suchen
ZPP	Meilen	5	Sanieren, Erweitern
ZPZ	Wädenswil	6	Sanieren, Erweitern
ZPZ	offen	rund 10-15	Standort suchen (Ersatzstandort Horgen)
ZPK	offen	rund 10-15	Standort suchen (Ersatzstandort Hausen am Albis)
ZPL	offen	rund 10-15	Standort suchen (Ersatzstandort Schlieren)
ZPG	offen	rund 10-15	Standort suchen
Zürich	offen	rund 10-15	Standort suchen

Die Stadt Zürich hat einen provisorischen Durchgangsplatz mit 15 Stellplätzen errichtet, welcher aufgrund des nicht dauerhaften Charakters in obiger Zusammenstellung nicht aufgeführt wird.

2.1.1. Anforderungen

Die Anforderungen an Standplätze und an Durchgangsplätze sind unterschiedlich. Eine Mischnutzung eines Halteplatzes als Stand- und Durchgangsplatz ist möglich, erfordert jedoch die Berücksichtigung der Kriterien beider Halteplatzarten.

Standplätze

Ein neuer Standplatz sollte mindestens zehn Stellplätze aufweisen. Im Normalfall werden die Stellplätze das ganze Jahr über gemietet. Auf dem Standplatz werden neben den Wohnwagen auch Mobilheime oder vorgefertigte Kleingehäuser aufgestellt. Ein Standplatz sollte idealerweise innerhalb des Siedlungsgebiets oder unmittelbar daran angrenzend liegen. Standplätze werden zum Wohnen und Arbeiten genutzt. Den Lärmemissionen, die durch eine gewerbliche Tätigkeit der Fahrenden verursacht werden können, sollte bereits bei der Planung Beachtung geschenkt werden. Es handelt sich somit um eine ähnliche Nutzweise wie in einer Wohn- und Gewerbezone. Campingplätze sind somit nicht als Standplätze geeignet, da diese ausschliesslich der Erholung dienen. Eine gute Anbindung an die Hauptverkehrsachsen ist von Vorteil. Ein einzelner Stellplatz auf einem Standplatz benötigt eine Fläche von rund 150 bis 200 m². Der Flächenbedarf für einen Standplatz beträgt somit rund 2000 m². Er ist mit Trinkwasser-, Abwasser- und Stromanschlüssen sowie Infrastrukturen für die Abfallentsorgung auszustatten.

Durchgangsplätze

Ein Durchgangsplatz sollte idealerweise 10 bis 15 Stellplätze aufweisen. Die Schweizer Fahrenden sind traditionell in kleineren Verbänden unterwegs. Durchgangsplätze sollen nahe an den Hauptverkehrsachsen liegen, damit die Wohngebiete nicht durch Anreiseverkehr belastet werden. Ein einzelner Stellplatz auf einem Durchgangsplatz benötigt eine Fläche von rund 130 bis 150 m². Der Flächenbedarf für einen Durchgangsplatz beträgt rund 1500 m². Er ist mit sanitären Anlagen, Trinkwasser-, Abwasser- und Stromanschlüssen sowie Infrastrukturen für die Abfallentsorgung auszustatten. In der Regel ist der Platz zu chaussieren. In einer Platzordnung werden die Benützungsvorschriften geregelt.

2.1.2. Verfahren / Finanzierung

Zwischen den Halteplatzarten Standplatz und Durchgangsplatz ist hinsichtlich des Planungsrechts und der Finanzierung eine Differenzierung notwendig.

Standplätze

Bei Standplätzen ist im Grundsatz von einer regulären Wohnnutzung (Ausbaustand, Erschliessung, Wohnsitzort, Aufenthaltsdauer, Miete) auszugehen. Die planungsrechtlichen Voraussetzungen sind ähnlich. Standplätze sind daher prinzipiell im Siedlungsgebiet oder unmittelbar daran angrenzend unterzubringen. Eine Finanzierung von Standplätzen analog zu Wohnprojekten (z.B. Wohnbauförderung) ist denkbar, wobei die Finanzierung im Einzelfall zu klären ist.

Durchgangsplätze

Durchgangsplätze werden nur temporär genutzt. Sie sind bezüglich Nutzung mit Anlagen des ruhenden Verkehrs vergleichbar und sind daher nicht an das Siedlungsgebiet gebunden. Der Kanton finanziert den Bau der benötigten Durchgangsplätze sowie die Sanierung und Erweiterung der bestehenden Durchgangsplätze analog einer Anlage des

ruhenden Verkehrs. Der Betrieb der Durchgangsplätze obliegt den Gemeinden oder Privaten. Der Kanton übernimmt die Betriebskosten, welche die Einnahmen aus der Platzvermietung übersteigen. Diesbezüglich erstellt der Platzbetreiber (Gemeinde oder Private) ein kostendeckendes Betriebskonzept, welches mittels der Benutzergebühren einen finanziell selbsttragenden Betrieb der Plätze gewährleistet. Dieses Betriebskonzept dient als Grundlage für die Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und Gemeinde bzw. Privaten.

2.1.3. Nutzungsbeschränkung

Die Gemeinden wie auch die Fahrenden selbst formulieren den Wunsch, dass Stand- und Durchgangsplätze vorab den Schweizer Fahrenden vorbehalten sein sollen. Dies wird einerseits mit wiederkehrenden Nutzungskonflikten und andererseits mit divergierenden Bedürfnissen betreffend Lage, Ausstattung und Grösse von Halteplätzen zwischen Schweizer Fahrenden und ausländischen Fahrenden begründet. Die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» beurteilt zum heutigen Zeitpunkt separate Halteplätze mit spezifischen Nutzungsbeschränkungen als zweckmässig. Gemäss des im Auftrag des Kantons St. Gallen im Jahre 2010 erstellten Rechtsgutachtens von Prof. Dr. Rainer J. Schweizer (Universität St. Gallen) zur Fragestellung «Durchgangsplätze für Fahrende: Beschränkung der Nutzung auf Schweizer Fahrende» sind Nutzungsbeschränkungen von Halteplätzen auf Schweizer Fahrende ohne eine Missachtung des Diskriminierungsverbots nur realisierbar, wenn auch anderweitige Alternativen für ausländische Fahrende bereitgestellt werden. Als Möglichkeit, die den Bedürfnissen der Schweizer Fahrenden entsprechenden Durchgangsplätze alleine diesen vorzubehalten, wird ein ausreichendes Angebot von Transitplätzen für ausländische Fahrende genannt (vgl. Kap. 2.3).

2.2. Spontaner Halt

2.2.1. Anforderungen

Der spontane Halt kann als das Anhalten von grösseren und kleineren Gruppen von Fahrenden auf einem Privatgrundstück rund ein- bis zweimal im Jahr für jeweils etwa vier Wochen umschrieben werden. Dabei handelt es sich oftmals um Grundstücke in der Landwirtschaftszone, welche aufgrund der befristeten Nutzung mit einer temporären Infrastruktur auskommen.

Der spontane Halt unterscheidet sich von Durchgangsplätzen für Fahrende, welche in der Saison ständig als solche genutzt und entsprechend dauerhaft ausgestattet werden. Aufgrund der Fokussierung auf Personen mit fahrender Lebensweise und aufgrund des sporadischen Charakters kann der spontane Halt nicht als gewerbliche Nutzung aufgefasst werden. Er ist auch abzugrenzen vom zeitweisen Aufenthalt von Erntehelfern auf einem Bauernhof.

2.2.2. Verfahren / Finanzierung

Der spontane Halt ist als wichtige Alternative zu Durchgangsplätzen zu ermöglichen. Eine Änderung des materiellen Rechts, um den spontanen Halt im Landwirtschaftsgebiet explizit zu erlauben, ist auf Stufe Kanton aufgrund des ausserhalb der Bauzone abschliessend geltenden Raumplanungsgesetzes des Bundes nicht möglich. Die Nutzung des spontanen Halts gemäss der obigen Umschreibung kann jedoch gemäss Raumplanungsgesetz als

eine zulässige, nicht baubewilligungspflichtige Nutzung ausserhalb der Bauzone aufgefasst werden. Es ist davon auszugehen, dass der spontane Halt aber einer polizeirechtlichen Bewilligung oder einer anderweitigen Bewilligung durch die Gemeinde bedarf, um die Einhaltung des materiellen Rechts zu gewährleisten. Eine solche Bewilligung kann erteilt werden, wenn das Grundstück im Hinblick auf die öffentlich-rechtlichen Interessen für diese Nutzung geeignet ist. Dies beinhaltet u.a. die Aspekte Verkehrserschliessung und -aufkommen, Grundwasservorkommen, Lärmschutz und Möglichkeiten für temporäre Infrastrukturen. Die polizeirechtliche Bewilligung soll durch die Gemeinde als einmalige, fortwährend gültige Rahmenbewilligung erteilt werden können. Das Erfordernis der Zustimmung der Nachbarn ist nicht gegeben. Die Fahrenden bezahlen dem Grundeigentümer im Rahmen eines Mietverhältnisses ein Entgelt als Entschädigung für Umtriebe wie z.B. die Stromkosten.

2.3. Transitplätze

Ausländische Fahrende benötigen Transitplätze, welche Platz für grössere Verbände und Konvois auf Durchreise (rund 35 bis 80 Wohnwagen) bieten. Der Standbericht 2015 hält einen schweizweiten Bedarf von zehn Transitplätzen für ausländische Fahrende auf Durchreise fest. Diese Plätze sollen nach Möglichkeit längs der grossen Transitachsen erstellt werden, womit die Schaffung von Transitplätzen nicht in allen Kantonen notwendig ist. Es handelt sich bei Transitplätzen demzufolge um eine gesamtschweizerisch bedeutsame räumliche Koordinationsaufgabe. Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz erachtet es deshalb als zielführend, wenn der Bund die Thematik der Transitplätze für Fahrende in seine Zuständigkeit aufnimmt und ist beim Bund entsprechend vorstellig geworden. Dies würde nicht zuletzt dazu beitragen, dass die Kantone sich auf die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen konzentrieren können.

3. Umsetzung des Konzepts

3.1. Handlungsfelder

Aufgrund des Auftrags des kantonalen Richtplans ergeben sich folgende Handlungsfelder:

- a) Sanierung / Erweiterung / Sicherung bestehender Durchgangsplätze
Die meisten der bestehenden Durchgangsplätze (ausgenommen Winterthur Riet) unterschreiten die benötigte Mindestanzahl von zehn Stellplätzen und sind meist nicht ausreichend ausgestattet. Die Standorte stehen teilweise aufgrund anderweitiger Nutzungsansprüche nicht zur Verfügung oder eignen sich nicht als Durchgangsplatz. Die bestehenden Durchgangsplätze sind demzufolge zu sanieren, zu erweitern bzw. planungsrechtlich zu sichern.
- b) Sicherung bestehender Standplätze
Es ist zu prüfen, ob die bestehenden Standplätze nutzungsplanerisch wie auch aufgrund der Eigentümerstrukturen längerfristig gesichert sind. Die Sicherung ist zu gewährleisten, sofern dies nicht bereits geschehen ist.
- c) Gewährleistung des spontanen Halts
Der spontane Halt stellt eine wichtige Alternative zu Durchgangsplätzen dar. Es sind Grundlagen für Grundeigentümer und Gemeinden zur reibungslosen Abwicklung des spontanen Halts zur Verfügung zu stellen (Muster für Mietverträge, kommunale Rahmenbewilligungen, Merkblätter).
- d) Neuerstellung von Stand- und Durchgangsplätzen
Das bestehende Angebot an Stand- und Durchgangsplätzen kann die Nachfrage nicht abdecken. Damit der Mangel an Stand- und Durchgangsplätzen behoben werden kann, sind neue Plätze zu erstellen.
- e) Bezeichnen von Ansprechstellen
Ansprechstellen bei Kanton (Fachstelle Fahrende) und für die jeweiligen Plätze werden zugeordnet und kommuniziert.
- f) Bedarf und Auslastung der Halteplätze laufend aktualisieren
Es ist eine Übersicht über die Stand- und Durchgangsplätze im Kanton Zürich zu führen und regelmässig deren Auslastung zu erheben. Darauf gestützt und in Rücksprache mit den Organisationen der Fahrenden ist der jeweilige Handlungsbedarf zu aktualisieren.

3.2. Prinzipien

Die Sicherung, Sanierung und Erweiterung bestehender sowie die Schaffung neuer Halteplätze richtet sich nach folgenden Prinzipien:

- Die Standortsicherung, der Bau und der Betrieb von Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende stellen eine Gemeinschaftsaufgabe von Kanton, Regionen und Gemeinden dar.
- Die Sanierung und Erweiterung bestehender Halteplätze hat Priorität gegenüber dem Neubau von Halteplätzen.
- Halteplätze werden nur im Konsens mit der Standortgemeinde erweitert, saniert, neu erstellt oder planungsrechtlich gesichert.
- Die Organisationen der Fahrenden werden jeweils in die Planungen zu Halteplätzen einbezogen.
- Der spontane Halt soll in geordnetem Rahmen ermöglicht werden.
- Transitplätze für ausländische Fahrende sind Aufgabe des Bundes.

4. Aufgaben und Zuständigkeiten

Der im April 2015 vom Bundesrat genehmigte kantonale Richtplan enthält ein neues Kapitel 2.5 «Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende», welches Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Sicherung von Halteplätzen für Fahrende festhält. Das Kapitel legt Ziele fest und erteilt Aufträge an Kanton, Regionen und Gemeinden. Die vorgesehene Aufgabenteilung zwischen allen Planungsstufen wird schrittweise umzusetzen sein, wobei explizit festgehalten wird, dass die Suche nach neuen Standorten eine Gemeinschaftsaufgabe zwischen Kanton, Regionen und Gemeinden ist. Darüber hinaus werden im Rahmen dieses Konzepts weitere Aufgaben definiert.

4.1. Ziele kantonaler Richtplan

Der kantonale Richtplan legt in Kapitel 2.5.1 folgende Ziele fest:

Den Fahrenden ist für die Ausübung ihrer traditionellen Lebensweise ausreichend Platz an geeigneten Lagen und in genügender Qualität zur Verfügung zu stellen (Niederlassungsfreiheit und Minderheitenschutz gemäss BV; Art. 3 RPG). Dazu sind im Kanton Zürich die gemäss den Standberichten der Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» bestehenden vier Standplätze und acht Durchgangsplätze planungsrechtlich zu sichern, und es sind zusätzlich ein Standplatz sowie fünf Durchgangsplätze zu bezeichnen.

4.2. Aufgaben des Kantons

Der kantonale Richtplan definiert in Kapitel 2.5.2. a) folgende Aufgaben für den Kanton:

Der Kanton erarbeitet ein Konzept «Fahrende Kanton Zürich» und bezeichnet eine kantonale Fachstelle. Er unterstützt die Fahrenden, die Regionen und die Gemeinden bei der Suche nach geeigneten Flächen für Stand- und Durchgangsplätze und prüft insbesondere, inwiefern disponible Areale von Bund, Kanton oder Gemeinden zur Verfügung gestellt werden können. Er erlässt gestützt auf die regionalen Richtpläne kantonale Gestaltungspläne und sorgt für die Information der Gemeinden sowie der Bevölkerung. Der Kanton gewährleistet den Bau der zusätzlich benötigten Stand- und Durchgangsplätze und die Finanzierung der zusätzlich erforderlichen Infrastruktur. Er übernimmt Betriebskosten der Gemeinden, die die Einnahmen aus der Platzvermietung übersteigen.

Zur Koordination aller Belange zum Thema Fahrende wird die Schaffung einer kantonalen Fachstelle Fahrende innerhalb des Amts für Raumentwicklung in der Baudirektion vorgesehen. Wichtig ist die Schnittstellenfunktion zwischen den kantonalen Ämtern und Behörden, den Gemeinden, dem Bund, den Fahrenden und deren Organisationen, den Medien wie auch den interessierten Bevölkerungskreisen.

Der Aufgabenbereich der Fachstelle Fahrende umfasst:

- Einleitung der nötigen Schritte zur Sicherung und Sanierung bestehender Plätze, zur Standortevaluation und zum Bau neuer Plätze sowie zur Klärung der Finanzierung für den Bau und Betrieb der Plätze.
- Beratungs- und Anlaufstelle für Regionen, Gemeinden und andere kantonale Stellen; Bereitstellen von entsprechenden Hilfestellungen.
- Betreuung der Platzbetreiber (Gemeinden oder Private) einschliesslich der Kontrolle der Betriebsabrechnungen und der Defizitübernahmen.
- Öffentlichkeitsarbeit und Medienkontakte.
- Zusammenarbeit mit Bund, Regionen und Organisationen der Fahrennden.
- Wiederkehrende Nutzungserhebungen zu den Stand- und Durchgangsplätzen, um den Bedarf an Stand- und Durchgangsplätzen beurteilen zu können.
- Prüfung allfälliger kantonaler Richtplananpassungen bei massgeblich veränderter Ausgangslage.

Bei der Erstellung, Sanierung und Erweiterung von Durchgangsplätzen ist das Amt für Verkehr (AFV) der Volkswirtschaftsdirektion für die Planung, und das kantonale Tiefbauamt (TBA) der Baudirektion für die Projektierung und den Bau zuständig. Bei den Standplätzen ist die Trägerschaft im Einzelfall zu klären.

4.3. Aufgaben der Regionen

Der kantonale Richtplan definiert in Kapitel 2.5.2. b) folgende Aufgaben für die Regionen:

Die Regionen Zürich, Limmattal, Glattal sowie Winterthur und Umgebung bezeichnen die bestehenden Standplätze in den regionalen Richtplänen. Die Region Oberland bezeichnet zudem einen zusätzlichen Standplatz im regionalen Richtplan.

Die Regionen Limmattal, Knonaueramt, Zimmerberg, Pfannenstil, Oberland und Unterland bezeichnen die bestehenden Durchgangsplätze in den regionalen Richtplänen. Die Regionen Zürich, Glattal, Winterthur und Umgebung sowie Unterland bezeichnen zudem zusätzliche Durchgangsplätze in den regionalen Richtplänen.

Sollte darüber hinaus ein Bedarf für zusätzliche Stand- und Durchgangsplätze bestehen, sind die entsprechenden Festlegungen ebenfalls in den regionalen Richtplänen zu treffen.

In den regionalen Richtpläne werden im Rahmen der Gesamtüberarbeitung gemäss der in Kapitel 2.1 dargelegten Tabelle die bestehenden Halteplätze gesichert und der jeweilige Handlungsbedarf festgelegt.

4.4. Aufgaben der Gemeinden

Der kantonale Richtplan definiert in Kapitel 2.5.2. c) folgende Aufgaben für die Gemeinden:

Die Gemeinden betreiben die Stand- und Durchgangsplätze und erstellen ein kostendeckendes Betriebskonzept.

Der Betrieb der Halteplätze obliegt den Gemeinden. Der Betrieb von Halteplätzen kann von den Gemeinden an Private (z.B. Landwirte) delegiert werden. Die Gemeinde erstellt ein kostendeckendes Betriebskonzept, welches als Grundlage für eine Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und Gemeinden (bzw. Privaten) dient.

4.5. Aufgaben der Organisationen der Fahrenden

Die Radgenossenschaft, die Bewegung Schweizer Reisende sowie die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» stellen Ansprechpersonen/Delegationen für die Umsetzung des vorliegenden Konzepts für die Bereitstellung von Halteplätzen für Schweizer Fahrende im Kanton Zürich zur Verfügung und können bei Differenzen auf Halteplätzen beigezogen werden.

4.6. Referenzierte Dokumente

Bundesamt für Kultur, Bericht des Bundesrats über die Situation der Fahrenden in der Schweiz, 2006.

Kanton Aargau, Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Konzept Fahrende Kanton Aargau, 2007.

Schweizer Parlament, Antwort auf die Motion Nr. 14.3370 «Task-Force zum Schutz nationaler Minderheiten. Umsetzung der Verpflichtungen», 25. Juni 2014.

Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», Fahrende und Raumplanung, Gutachten, Eigenmann und Eugster, 30. Mai 2001.

Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», Fahrende und Raumplanung, Standbericht 2010, ERR: Eigenmann, Eugster und Gaudenz, 2010.

Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende», Fahrende und Raumplanung, Standbericht 2015, ERR: Eigenmann, Eugster und Gaudenz, 2016.

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