

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 8. November 2017

1030. Konzept für die Bereitstellung von Halteplätzen für Schweizer Fahrende im Kanton Zürich

A. Ausgangslage

Im Urteil vom 28. März 2003 erkannte das Bundesgericht (BGE 129 II 321, E.3.2.), 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.

Die Zahl der regelmässig aktiv Schweizer Fahrenden beträgt gemäss dem Gutachten «Fahrende und Raumplanung» (Eigenmann/Eugster, Mai 2001) etwa 2500 Personen. Insgesamt umfasst die Gemeinschaft der Schweizer Fahrenden schätzungsweise 30000 Personen (BAK, Bericht des Bundesrates über die Situation der Fahrenden in der Schweiz, Oktober 2006). 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. Die meisten Fahrenden schweizerischer Nationalität verbringen den Winter auf einem Standplatz in der Standortgemeinde in Wohnwagen, Holzchalets bzw. Wohncontainern oder in Wohnungen. Die Fahrenden sind bei der Standortgemeinde angemeldet, wobei ihre Kinder während dieser Zeit 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 Kundinnen und Kunden. Während dieser Zeit bleiben die Kinder mit ihrer Schule in engem Kontakt.

B. Problemstellung

Stand- und Durchgangsplätze bilden eine wichtige Voraussetzung für die fahrende Lebensweise. Im Kanton Zürich bestehen gemäss kantonalem Richtplan (Beschluss des Kantonsrates [Festsetzung]; Stand: 18. September 2015, Pt. 2.5) vier Standplätze und acht Durchgangsplätze. Dieses Angebot vermag den tatsächlichen Bedarf nicht zu decken, was der schweizweiten Situation entspricht. Die bestehenden Standplätze sind voll-

ständig belegt. Die bestehenden Durchgangsplätze weisen neben ihrer zu geringen Anzahl meist keine ausreichende Ausstattung (Sanitäreinrichtungen, Wasser, Abwasser, Strom, Entsorgung) auf. Zusätzlich können die bestehenden Durchgangsplätze oft nur für begrenzte Zeit genutzt werden.

C. Kantonaler Richtplan

Der kantonale Richtplan enthält ein Kapitel zu Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende (vgl. Pt. 2.5), in welchem folgende Massnahmen für den Kanton, die Regionen sowie die Gemeinden zur Sicherung und Neuerstellung von Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende im Sinne einer Gemeinschaftsaufgabe definiert sind:

a) 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 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, welche die Einnahmen aus der Platzvermietung übersteigen.

b) 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.

c) Gemeinden

Die Gemeinden betreiben die Stand- und Durchgangsplätze und erstellen ein Konzept, das einen kostendeckenden Betrieb gewährleistet.

D. Inhalte des Konzepts für die Bereitstellung von Halteplätzen für Schweizer Fahrende im Kanton Zürich («Konzept Fahrende Kanton Zürich»)

a) Nutzungsbeschränkung auf Schweizer Fahrende

Die Gemeinden und 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 abweichenden 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 getrennte Halteplätze mit spezifischen Nutzungsbeschränkungen als zweckmässig. Gemäss des im Auftrag des Kantons St. Gallen im Jahre 2010 erstellten Rechtsgutachtens von Prof. Dr. Rainer Schweizer (Universität St. Gallen) «Durchgangsplätze für Fahrende: Beschränkung der Nutzung auf Schweizer Fahrende» können Nutzungsbeschränkungen ohne eine Missachtung des Diskriminierungsverbots nur umgesetzt werden, wenn 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.

b) Schaffung neuer bzw. Sanierung/Erweiterung bestehender Halteplätze

Im Kanton Zürich bestehen gemäss kantonalem Richtplan vier Standplätze und acht Durchgangsplätze. Die meisten der bestehenden Durchgangsplätze sind auf zehn bis 15 Stellplätze zu erweitern und mit den nötigen Infrastrukturen wie Sanitäreanlagen, Wasser, Abwasser, Strom sowie Entsorgung auszustatten. Die bestehenden Standplätzen weisen keinen Sanierungs- bzw. Erweiterungsbedarf auf. Zusätzlich zum bestehenden Angebot sind gemäss kantonalem Richtplan ein Standplatz in der Region Zürcher Oberland sowie fünf Durchgangsplätze in den Regionen Glattal, Winterthur, Unterland und Zürich neu zu bezeichnen und zu erstellen. Insgesamt wird somit im Kanton Zürich der Betrieb von fünf Standplätzen und 13 Durchgangsplätzen angestrebt. Die Standortevaluation mit der Standortsicherung sowie die Erstellung und der Betrieb der Stand- und Durchgangsplätze sind eine Gemeinschaftsaufgabe von Kanton, Regionen und Gemeinden.

c) Spontaner Halt

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. Da-

bei handelt es sich oftmals um Grundstücke in der Landwirtschaftszone, die wegen der befristeten Nutzung mit einer vorübergehenden Infrastruktur auskommen. Der spontane Halt soll als wichtige Alternative zu Durchgangsplätzen ermöglicht werden.

d) Transitplätze

Ausländische Fahrende benötigen für ihre Durchreise Transitplätze. Diese sind grösser dimensioniert als Durchgangsplätze und bieten Platz für Verbände bzw. Konvois von 35 bis 80 Wohnwagen. Der Bericht «Fahrende und Raumplanung – Standbericht 2015» (ERR Raumplaner AG, Dezember 2016) weist neben den vier bestehenden Transitplätzen für ausländische Fahrende auf Durchreise einen Bedarf von sechs zusätzlichen Transitplätzen in der gesamten Schweiz aus. Diese sollen nach Möglichkeit entlang der grossen Transitachsen erstellt werden. Die Bereitstellung von Transitplätzen ist demzufolge eine gesamtschweizerisch bedeutsame räumliche Koordinationsaufgabe. Die BPUK erachtet es als zielführend, wenn der Bund die Thematik der Transitplätze in seine Zuständigkeit aufnimmt. Damit könnten sich die Kantone auf die Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen konzentrieren.

Die Baudirektion hat sich mit zwei Schreiben an die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) vom 2. Oktober 2014 sowie 6. Juni 2017 dafür eingesetzt, dass der Bund die Aufgabe der Bereitstellung der Transitplätze wahrnimmt, die notwendigen Arbeiten in die Wege leitet und diese baldmöglichst umsetzt. Die BPUK hat daraufhin beim Bund beantragt, diese gesamtschweizerische Koordinationsaufgabe beim Bund anzusiedeln.

e) Fachstelle Fahrende

Zur Koordination aller Belange zum Thema Fahrende wird innerhalb des Amtes für Raumentwicklung in der Baudirektion die Fachstelle Fahrende geschaffen. Wichtig ist die Schnittstellenfunktion zwischen den kantonalen Ämtern und Behörden, den Gemeinden, dem Bund, den Fahrenden und deren Organisationen, den Medien sowie 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 einer allfälligen Defizitübernahme,

- Öffentlichkeitsarbeit und Medienkontakte,
- Zusammenarbeit mit Bund, Regionen und Organisationen der Fahrenden,
- wiederkehrende Nutzungserhebungen, um den Bedarf an Stand- und Durchgangsplätzen zu ermitteln,
- Prüfung allfälliger kantonaler Richtplananpassungen bei massgeblich veränderter Ausgangslage.

E. Finanzierung

a) Fachstelle Fahrende

Die Aufwendungen der Fachstelle Fahrende im Amt für Raumentwicklung der Baudirektion werden aus den laufenden Budgets des Amts für Raumentwicklung gedeckt.

b) Sanierung/Erweiterung bestehender Halteplätze

Die bestehenden Standplätze weisen keinen Sanierungs- bzw. Erweiterungsbedarf auf. Bei den bestehenden Durchgangsplätzen sind die Kosten für die Sanierung bzw. Erweiterung abhängig von den zu erstellenden Infrastrukturen und betragen mehrere Hunderttausend Franken pro Durchgangsplatz. Die Finanzierung der Sanierung und Erweiterung der bestehenden Durchgangsplätze erfolgt über den Strassenfonds, zumal Durchgangsplätze analog einer Anlage des ruhenden Verkehrs nur vorübergehend genutzt werden und nicht an das Siedlungsgebiet gebunden sind.

c) Schaffung neuer Haltplätze

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

Ein Durchgangsplatz sollte 10 bis 15 Stellplätze aufweisen. Ein einzelner Stellplatz auf einem Durchgangsplatz benötigt eine Fläche von etwa 130 m² bis 150 m², weshalb der Flächenbedarf für einen Durchgangsplatz rund 1500 m² bis 2000 m² beträgt. Er ist mit sanitären Anlagen und weiteren Infrastrukturen auszustatten und in der Regel zu chaussieren. Die Erstellungskosten eines neuen Durchgangsplatzes befinden sich in gleicher Grössenordnung wie die Kosten einer Sanierung bzw. Erweiterung. Die Finanzierung neuer Durchgangsplätze erfolgt analog der Sanierung bzw. Erweiterung bestehender Durchgangsplätze über den Strassenfonds.

d) Betriebskosten

Der Betrieb der Durchgangsplätze obliegt den Gemeinden oder Privaten. Die Gemeinden erarbeiten ein Konzept, das die Betriebskosten deckt und als Grundlage für die Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und Gemeinde bzw. Privaten dient. Die Leistungsvereinbarung definiert insbesondere die Zuständigkeiten und legt fest, dass bei unerwarteten zusätzlichen Kosten aus Betrieb und Unterhalt der Kanton ein mögliches Defizit übernehmen wird (vgl. kantonaler Richtplan, Pt. 2.5.2 a).

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Konzept für die Bereitstellung von Halteplätzen für Schweizer Fahrende im Kanton Zürich wird festgelegt.

II. Die Baudirektion (Federführung) und die Volkswirtschaftsdirektion werden beauftragt, die erforderlichen Schritte zur Sicherung, Sanierung, Erweiterung und Schaffung von Stand- und Durchgangsplätzen einzuleiten.

III. Die Baudirektion wird beauftragt, die Fachstelle Fahrende innerhalb des Amtes für Raumentwicklung einzusetzen.

IV. Mitteilung an die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi