VLP-ASPAN

Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma

Rechtliche und raumplanerische Grundlagen

Tagung Schweizerischer Gemeindeverband und Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende, 26. Januar 2018, Bern

Lukas Bühlmann, Dr.h.c., Direktor Vereinigung für Landesplanung, VLP-ASPAN

VLP-ASPAN

Worüber reden wir?

Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma

- **Standplätze**
  stationärer Aufenthalt, vor allem über die Wintermonate
- **Durchgangsplätze**
  kurzfristiger Aufenthalt, bis zu einem Monat, während der sommerlichen Reistätigkeit
- **Transitplätze**
  grosser Platz für ausländische Fahrende, welche die Schweiz als Transitland durchreisen, oft in Grossverbänden
- **Spontanhalte**
  Halt einer kleine Gruppe von Fahrenden (5 - 6 Wohnwagen) für eine kurze Zeit (bis zu einem Monat) auf Privatgrundstücken

Wer sorgt für die Plätze?

Art. 75 Bundesverfassung - Raumplanung

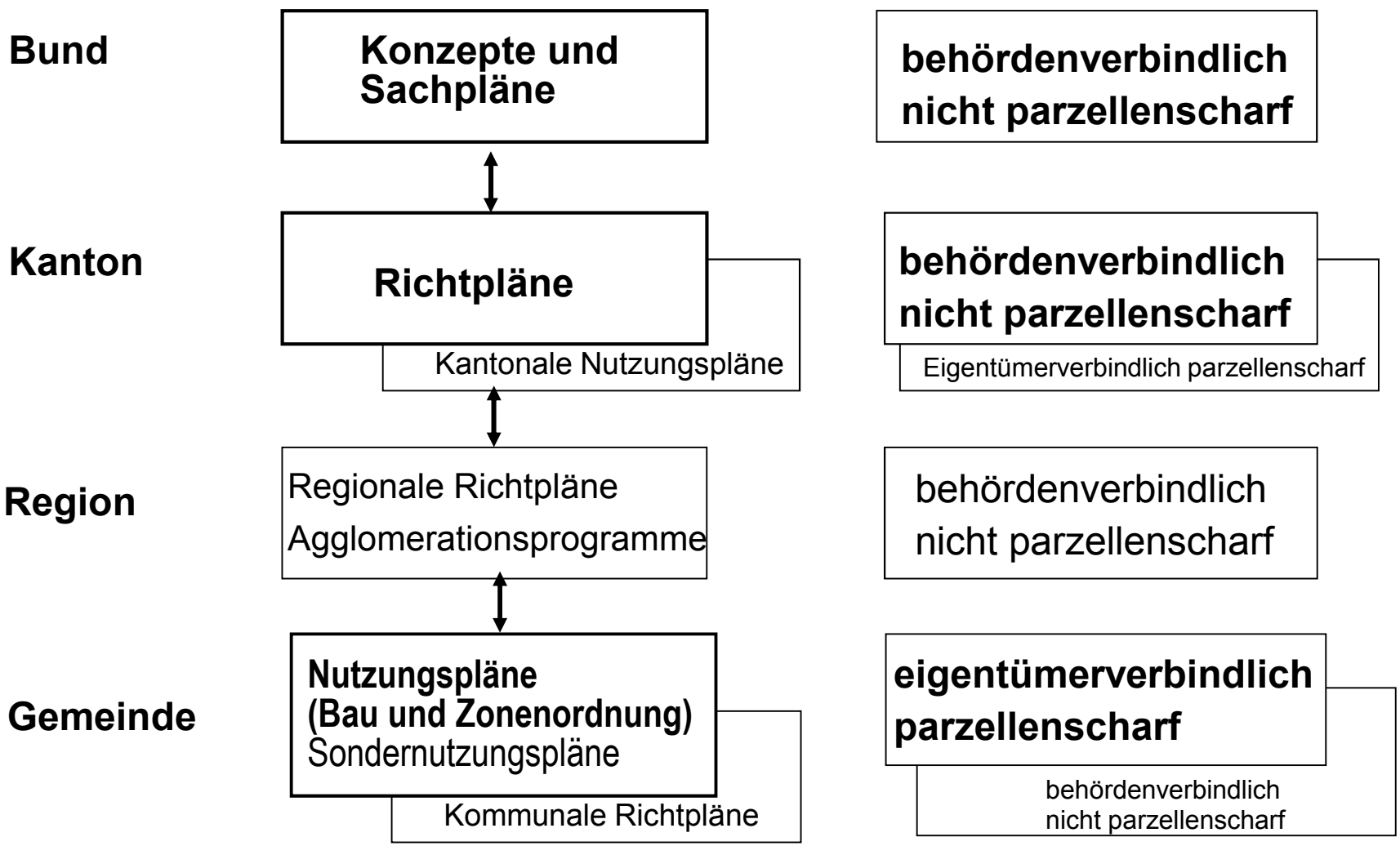
- **Raumplanung ist eine Aufgabe der Kantone (und Gemeinden).**
- **Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und berücksichtigt die Erfordernisse der Raumplanung bei der Erfüllung seiner Aufgaben.**

Bundesgerichtsurteil vom 29. März 2003, BGE 129 II 321

Es müssen auch die Bedürfnisse der fahrenden Bevölkerung (Jenische, Sinti, Roma) der Schweiz befriedigt werden.

Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) und verschiedene Bestimmungen der Bundesverfassung

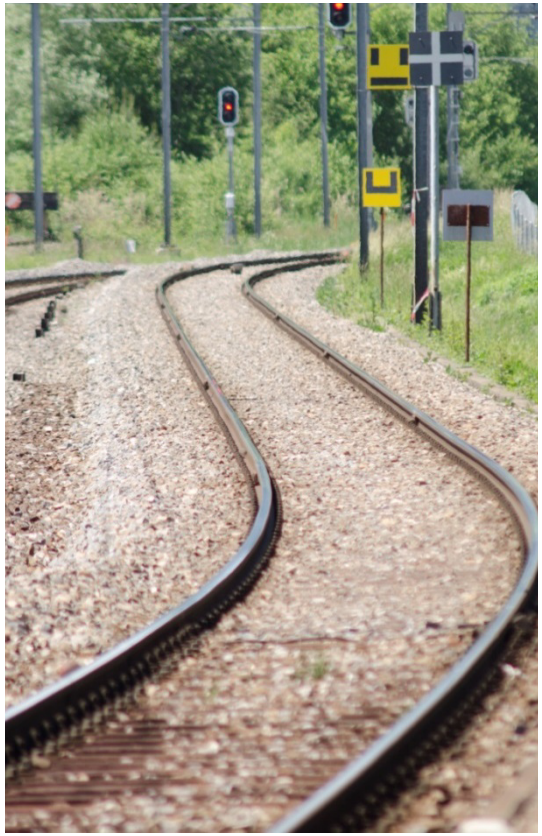
Wer macht was?

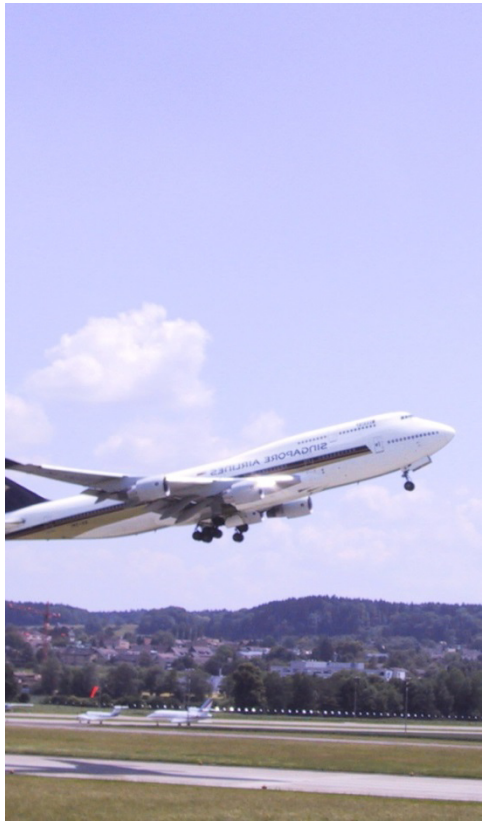


Was macht der Bund ?

VLP-ASPAN

Ausnahmsweise Zuständigkeit des Bundes für gewisse Vorhaben von nationaler Bedeutung.





Für die räumliche Abstimmung dieser Infrastrukturvorhaben erstellt er Sachpläne (Art. 13 RPG)

Warum gibt es keinen (Bundes-) Sachplan «Halteplätze für Fahrende»?

- **Die Zuständigkeit für die Bewilligung (und damit auch die Planung) von Halteplätzen für Fahrende liegt bei den Kantonen bzw. Gemeinden.**
- **Für einen Sachplan (z.B. einen Sachplan Transitplätze) bräuchte es eine Kompetenzverschiebung von den Kantonen zum Bund und damit eine Verfassungsänderung.**

Beispiel für eine solche Kompetenzverschiebung in der neueren Zeit: die Bewilligung von Bundesasylzentren

(Revision des Asylgesetzes vom 25. September 2015)

Sachplan: konzeptionelle Überlegungen und räumliche Abstimmung einzelner Vorhaben

…am Beispiel Sachplan Asyl

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Sachplan Asyl SPA
Konzeptteil und Objektteil

20. Dezember 2017

Bei der Planung und Abstimmung von Asyl-Infrastrukturen des Bundes werden folgende Ziele berücksichtigt:

A] Asylpolitische Ziele

A-1 Alle Landesteile bzw. die 6 definierten „Asylverfahrensregionen" tragen entsprechend ihrer Bevölkerungszahl zur ausreichenden Versorgung mit Asyl-Infrastrukturen des Bundes bei.

A-2 Die Asyl-Infrastrukturen des Bundes beinhalten auch Anlagen zur Sicherung von Kapazitätsreserven, welche der Bewältigung von Schwankungen und Spitzenbelastungen dienen.

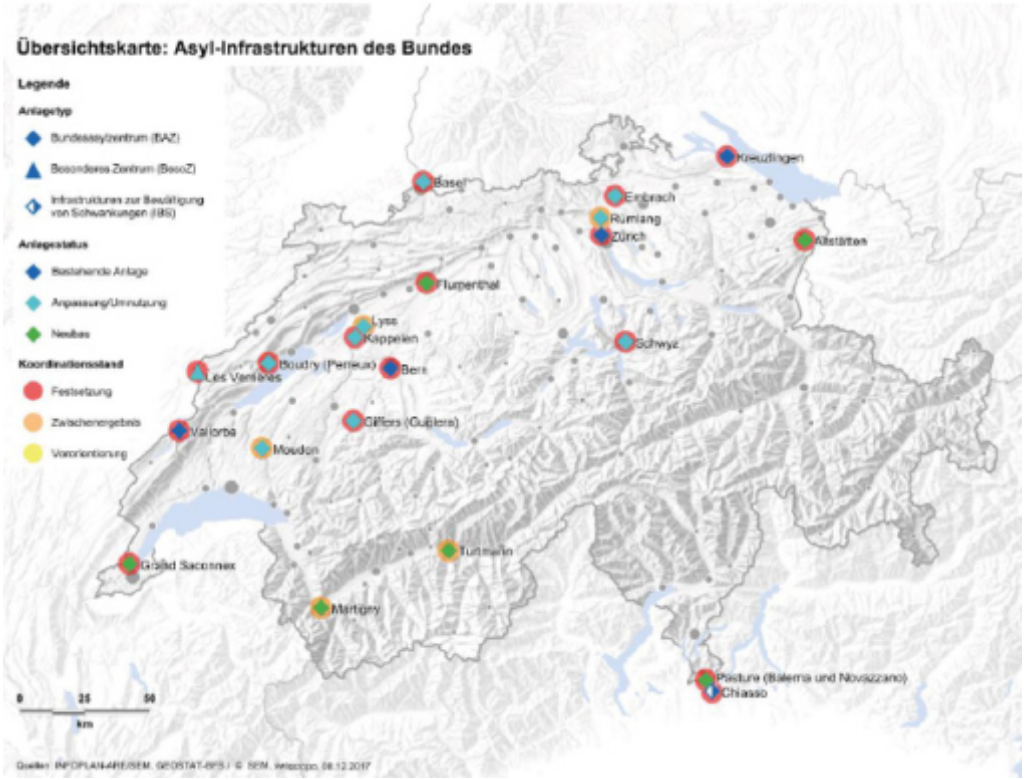
A-3 Die Asyl-Infrastrukturen des Bundes bilden ein funktionales Gesamtnetz, in dem jede Anlage
Gesamtn
und c) sp

A-4 Innerhal
und eine

B] Raumplanerische Ziele[1]

B-1 Asyl-Infrastrukturen des Bundes sind im öffentlichen Interesse liegende Anlagen. Bei ihrer Standortwahl werden sachgerechte Standorte bestimmt unter Berücksichtigung regionaler Bedürfnisse sowie der Auswirkungen auf die Bevölkerung und die Wirtschaft. Der Einfluss sachplanrelevanter Infrastrukturen auf die Regional- und Siedlungsentwicklung wird unter Beachtung der kantonalen Richtpläne evaluiert und das Ergebnis bei der Standortwahl berücksichtigt.

B-2 Die Standorte sollen nach Möglichkeit so gewählt werden, dass
- mit dem Boden haushälterisch umgegangen wird und dabei Umnutzungen bestehender Gebäude und versiegelter Flächen geprüft worden sind;
- sie mit der erwünschten Siedlungsentwicklung übereinstimmen, kompakte Siedlungen geschaffen werden und die Zerstückelung des Kulturlandes nicht verstärkt wird;
- die Landschaft geschont wird, keine Schutzgebiete beeinträchtigt und möglichst keine bzw. wenig Fruchtfolge- und Waldflächen beansprucht werden;
- eine angemessene Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr vorhanden bzw. auf zweckmässige Art und Weise erreicht werden kann.



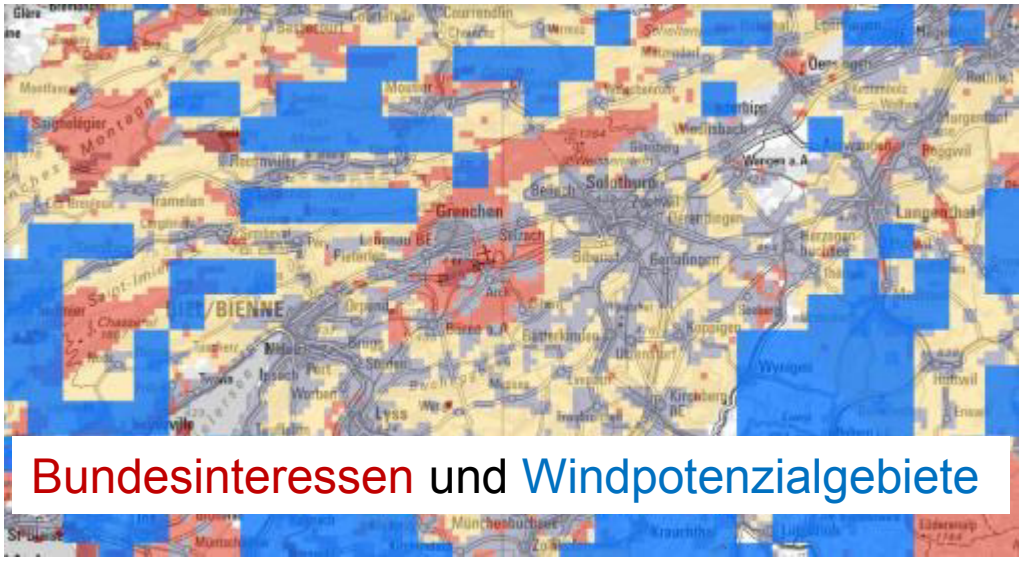
VLP-ASPAN

Wäre ein Konzept «Halteplätze für Fahrende» denkbar? Art. 13 RPG

Konzepte sind da möglich und sinnvoll, wo sich Bund und Kantone Kompetenzen teilen oder der Bund anderweitig Einfluss auf die Raumordnung nimmt.

Zwei Beispiele

Windenergiekonzept



Nationales Sportanlagenkonzept NASAK

Sportanlagen von nationaler Bedeutung NASAK 4

Sportpolitische Rahmenbedingungen und sachliche Realisierungskriterien

Die verfassungsrechtlichen Aufgaben und Interventions-möglichkeiten des Bundes dürften für ein Konzept «Halteplätze für Fahrende» zu unbedeutend sein.

Was macht der Kanton ?

VLP-ASPAN

Der kantonale Richtplan ist Drehscheibe der räumlichen Abstimmung über alle staatlichen Ebenen hinweg.

KANTONALER RICHTPLAN

Das Herz der schweizerischen Raumplanung

Art. 8 Abs. 2 RPG

Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen an Raum und Umwelt bedürfen einer Grundlage im Richtplan.

Bedürfen Transit-, Durchgangs und Standplätze einer Grundlage im kantonalen Richtplan?

Richtplanrelevanz von Planungsvorhaben?

VLP-ASPAN

Es gibt keine Liste der Vorhaben (wie bei der Umweltverträglichkeitsprüfung) und keine Schwellenwerte (z.B. bezüglich Flächenverbrauch).

In den kantonalen Richtplan gehören – laut Bundesgericht und Botschaft des Bundesrats zum revidierten RPG – Vorhaben:

- **die eine grosse Fläche beanspruchen,**
- **Quelle beträchtlicher Immissionen sind oder starken Verkehr verursachen und**
- **eine aufwendige Erschliessung benötigen.**

Richtplanrelevanz von Planungsvorhaben?

Räumlich

Die Tätigkeit zeitigt wahrscheinlich weitreichende oder nachhaltige Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung, insbesondere auf Bodennutzung, Besiedlung oder Umwelt.

Organisatorisch

Die Tätigkeit weist Schnittstellen zu anderen raumwirksamen Tätigkeiten auf oder bedingt die Mitwirkung mehrerer Akteure mit unterschiedlichen Interessen.

Politisch

Die Tätigkeit erstreckt sich über eine lange Zeit, sie bindet erhebliche finanzielle Ressourcen, kann in ihren Auswirkungen nicht sicher eingeschätzt werden oder erscheint sonstwie als politisch umstritten.

Quelle: Pierre Tschannen, Kommentar RPG (Ausgabe 1999), Art. 6 N 8

Halteplätze von Fahrenden und Kantonaler Richtplan

VLP-ASPAN

- **Transit- und Durchgangsplätze gehören, je nach Grösse und Lage, in den kantonalen Richtplan. Standplätze weniger, da oft besser ins Siedlungsgebiet integriert.**
- **Sinnvoll sind auch konzeptionelle Überlegungen zu den Halteplätzen (bis hin zu den Spontanhalten) und Handlungsanweisungen an die Gemeinden.**

Kanton Zürich
Baudirektion
Amt für Raumentwicklung

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

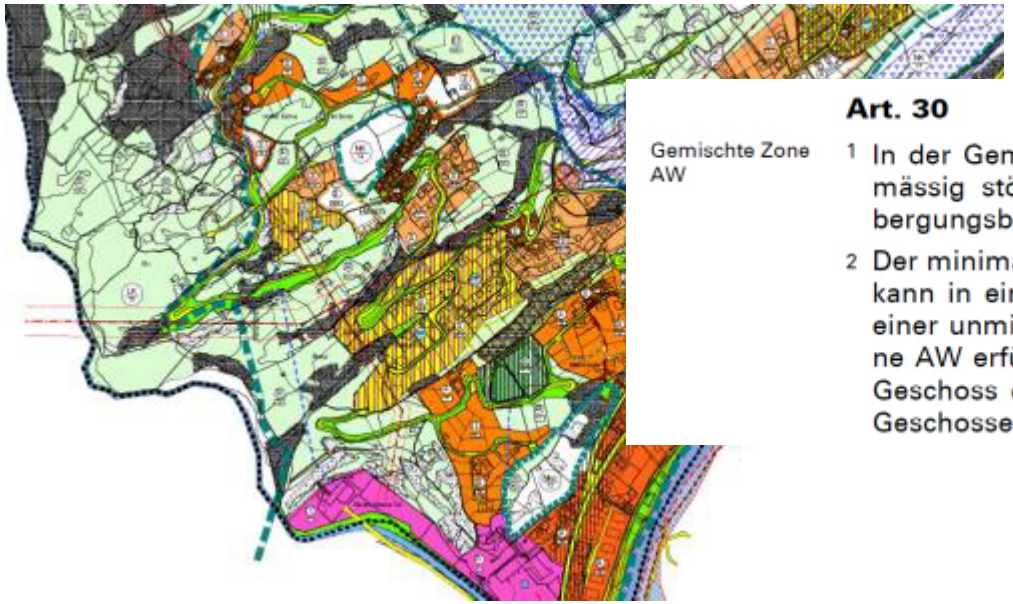
….kann auch ausserhalb des kantonalen Richtplans erfolgen. Abstimmung räumlich komplexer Einzelvorhaben im Richtplan ist jedoch angezeigt.

Mehr dazu: Martin Vinzenz, Bundesamt für Raumentwicklung, im anschliessenden Referat

Was macht die Gemeinde ?

VLP-ASPAN

Die Gemeinden definieren die Art, den Umfang und den Ort der Nutzungen grundeigentümerverbindlich, parzellenscharf und flächendeckend im Nutzungsplan und Baureglement (Bau- und Zonenordnung).



Gemischte Zone AW

Art. 30

1 In der Gemischten Zone AW sind das Wohnen sowie stille bis mässig störende Arbeitsaktivitäten, Gastgewerbe- und Beherbergungsbetriebe zulässig.

2 Der minimale Wohnanteil beträgt ein Geschoss pro Gebäude. Er kann in einem anderen Gebäude auf der Bauparzelle oder auf einer unmittelbar angrenzenden Parzelle in der gemischten Zone AW erfüllt werden. Massgebend ist, dass jeweils ein ganzes Geschoss dem Wohnen dient, unabhängig von der Fläche der Geschosse.

…und legen damit auch die Standorte von Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende fest (wenn sie denn wollen).

Das Bundesgericht appelliert in seinem Urteil vom 29. März 2003 an die Verantwortung von Kantonen und Gemeinden! (BGE 129 II 321)

Art der Zone?

VLP-ASPAN

Welche Zonenarten kommen in Frage?

- **Zone für öffentliche Bauten und Anlagen / Zone für öffentliche Nutzungen**
- **Zone für Fahrende**
  Spezialzone nach Art. 18 Abs. 1 RPG. Einzelne Kantone kennen einen abschliessenden Katalog der zulässigen Zonenarten und sehen solche Zonen nicht vor.
- **Erholungs- und Freizeitzonen oder Campingzonen**
- **Zonenkonform sind die Nutzungen auch in Wohnzonen, wobei hier höhere Dichten erwünscht sind.**
- **(….)**

Zone für Fahrende
in Liestal BL

Sondernutzungspläne

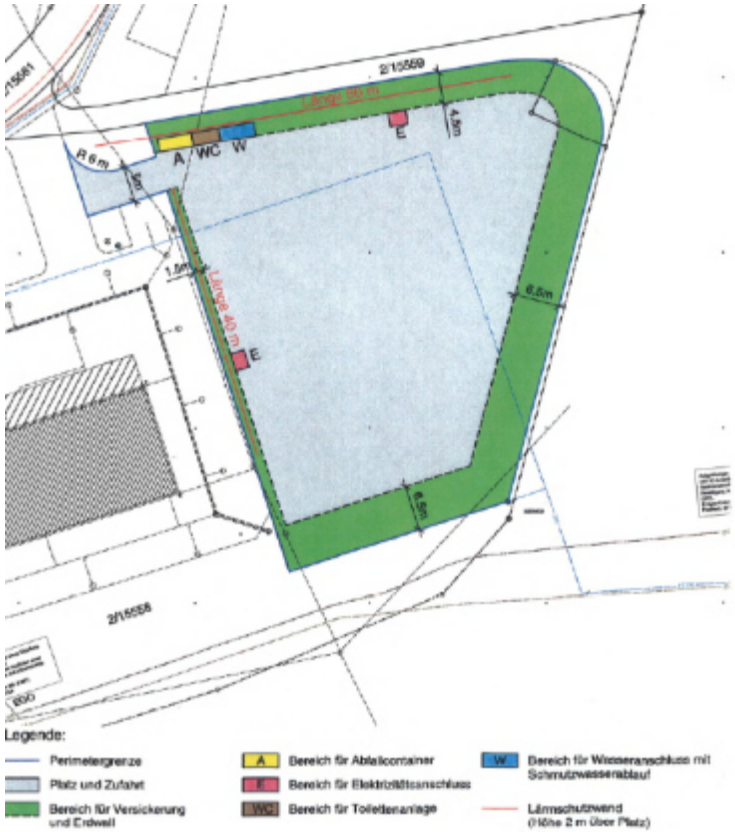
Realisierung von Durchgangs- und Standplätzen im Rahmen von Sondernutzungsplänen

Gestaltungspläne, Bebauungspläne, Überbauungsordnungen, Detailnutzungspläne, Quartierpläne…

Kanton Zürich Stadt Winterthur

Öffentlicher Gestaltungsplan
Durchgangsplatz für Fahrende

Situation und
Erschliessung 1:500
vom 5. Februar 2008



Einige Kantone kennen «kantonale Nutzungspläne»

Ein Beispiel

Raumplanungs- und Baugesetz Kanton Freiburg
Art. 20 Kantonale Nutzungspläne - Ziele

Mit der Zustimmung des Staatsrats kann die Direktion einen kantonalen Nutzungsplan erstellen, namentlich im Hinblick auf die Schaffung von:

a) Zonen für Werke von nationalem oder kantonalem Interesse;

b) Zonen, die es erlauben, dringliche Massnahmen von nationalem oder kantonalem öffentlichem Interesse umzusetzen;

c) Zonen für Natur- oder unbewegliche Kulturgüter von nationaler oder kantonaler Bedeutung;

d) Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung;

e) Zonen für Anlagen zur Versorgung mit Rohstoffen von kantonaler Bedeutung.

VLP-ASPAN

Ausnahmemöglichkeiten innerhalb der Bauzone Art. 23 RPG

- **bei fehlender Zonenkonformität** beschränkter Spielraum!
- **für Zwischennutzungen** auf Brach- und Transformationsflächen

Beispiel für eine Ausnahmeregelung

§ 37 Ausnahmen, Planungs- und Baugesetz des Kantons Luzern

[1] Die Gemeinde kann aus wichtigen Gründen Ausnahmen von den Vorschriften des Bau- und Zonenreglements bewilligen, insbesondere

a. beim Vorliegen ausserordentlicher Verhältnisse,

b. wenn die Anwendung der Bauvorschriften eine unzumutbare Härte bedeuten würde,

c. bei befristeten Zwischennutzungen.

[2] Ausnahmen dürfen die öffentlichen Interessen nicht verletzen und dem Sinn und Zweck des Bau- und Zonenreglements nicht zuwiderlaufen. Die öffentlichen und privaten Interessen sind abzuwägen.

[3] (...)

[4] (...)

Ausnahmemöglichkeiten ausserhalb der Bauzone Art. 24 ff RPG

- **Die Hürden sind sehr hoch!**
- **Kleinere Plätze können allenfalls standortgebunden sein im Sinne von Art. 24 RPG, z.B. an Autobahnausfahrten**
- **Transit-, Durchgangs- und Standplätze sind jedoch aufgrund ihrer Grösse und räumlichen Auswirkungen in der Regel planungspflichtig, das heisst, es sind Spezialzonen nach Art. 18 RPG auszuscheiden.**

siehe dazu:
Bundesgerichtsentscheid vom 29. März 2003 (BGE 129 II 321)

Landwirt hatte auf seinem Gelände unter dem Titel «nouvelle église tsigane» schrittweise einen Wohnwagenplatz erstellt, Wege angelegt, einen Schuppen umgebaut, ein Holzhäuschen und Container errichtet.

Dafür braucht es eine Spezialzone. Eine Ausnahmebewilligung kann nicht erteilt werden.

Wie sind Spontanhalte bau- und planungsrechtlich zu beurteilen ?

Baucht es eine Baubewilligung (Art. 22 RPG)?

Baubewilligungspflichtig sind Einrichtungen, die

- **künstlich geschaffen und auf Dauer angelegt sind,**
- **in einer bestimmten festen Beziehung zum Erdboden stehen und**
- **geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungs-ordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen.**

BGE 113 Ib 314 E. 2b = JT 1989 I 455

Wie sind Spontanhalte bau- und planungsrechtlich zu beurteilen ?

Baubewilligungspflicht (Art. 22 RPG)

Auch Fahrnisbauten und bewegliche Unterkünfte können aufgrund der gennannten Kriterien als bewilligungspflichtig gelten; dies aber nur, wenn sie «über nicht unerhebliche Zeiträume ortsfest verwendet werden»

Ruch Alexander, Kommentar RPG, Art. 22 N. 24

Das heisst:

Spontanhalte können als bewilligungsfrei gelten, wenn

- es um eine kleine Gruppe von Fahrenden geht (wenige Wohnwagen),
- Fahrende sich nur kurz niederlassen (bis max. vier Wochen)
- der Landwirt sein Land nur sporadisch zur Verfügung stellt (ein- oder zweimal pro Jahr).

Der Spontanhalt darf zudem

- nicht zu Terrainveränderung führen,
- keine baulichen Massnahmen erfordern
- die Umwelt nicht beeinträchtigen.

Ich hoffe, ich habe Sie nicht gelangweilt….
TABBERT
Puccini
Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.