



Fahrende Lebensweise: Der spontane Halt

Rechtslage, Praxis und Handlungsempfehlungen

Pierre Tschannen

Judith Wyttenbach

Jascha Mattmann

Bern, 1. Mai 2020

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, Postfach, 3001 Bern

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

AUTORENVERZEICHNIS

Pierre Tschannen

Prof. Dr. iur., em. Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern

Judith Wytenbach

Prof. Dr. iur., Ordinaria für Staats- und Völkerrecht am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern, Themenbereichsleiterin Polizei und Justiz sowie Geschlechterpolitik des SKMR

Jascha Mattmann

BLaw/BA IR

Zitiervorschlag: SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), *Fahrende Lebensweise: Der spontane Halt. Rechtslage, Praxis und Handlungsempfehlungen*, verfasst von Tschannen Pierre/ Wytenbach Judith/ Mattmann Jascha, Studie im Auftrag der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende, Bern 2020.



Gesamte Studie



Ausschnitte

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis.....	V
Zusammenfassung.....	1
I. Auftrag.....	4
II. Ausgangslage bei offiziellen Plätzen und beim Spontanhalt.....	4
1. Terminologie: Fahrende	4
2. Stand-, Transit- und Durchgangsplätze	4
3. Der spontane Halt	5
4. Mangelsituation und Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Halte- bzw. Platzkategorien	6
III. Perspektiven und Interessen der verschiedenen Akteure	8
1. Die Perspektive der Fahrenden.....	8
2. Die Perspektive der Grundstücksberechtigten	9
3. Die Perspektive der Gemeinden und der Öffentlichkeit	10
IV. Der Spontanhalt in Gesetz und Verordnung	11
1. Überblick	11
1.1. Möglichkeiten und Grenzen allgemeingültiger Aussagen	11
1.2. Gesetzliche Grundlagen	11
1.3. Innergesetzliche Steuerungsinstrumente.....	13
1.4. Weiteres Vorgehen	14
2. Spontanhalte auf privatem Grund	14
2.1. Baubewilligungspflichten	15
2.2. Campingverbote	16
2.3. Personenkontrollen, Meldepflichten	18
2.4. Fahrzeugkontrollen, Zufahrtsbeschränkungen.....	19
2.5. Umweltschutz	20
2.6. Erwerbstätigkeit und landwirtschaftsfremde Bodennutzung.....	21
2.7. Rechte und Pflichten aus dem Mietvertrag, öffentlich-rechtliche Vorgaben zu Form und Inhalt.....	23
3. Spontanhalte auf öffentlichem Grund	24
3.1. Verweisungen.....	24
3.2. Öffentliche Strassen und Plätze	26
3.3. Öffentliche Grünanlagen und Allmenden	28
3.4. Wälder	29
3.5. Grundstücke im Verwaltungsvermögen	30
3.6. Grundstücke im Finanzvermögen.....	31
V. Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben	33
1. Verpflichtungen aus spezifischen Instrumenten des Minderheitenschutzes und aus dem allgemeinen internationalen Menschenrechtsschutz.....	33
2. Verpflichtungen von Bund und Kantonen aus der Bundesverfassung.....	36
2.1. Freiheitsrechte	36
2.2. Bedingter Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Raums?.....	37

2.3.	Willkürverbot.....	37
2.4.	Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV)	38
2.5.	Strukturelle Diskriminierung.....	39
3.	Parameter für eine grund- und menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Gesetzgebung und Praxis	40
VI.	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.....	43
1.	Grundsätze	43
2.	Planungs- und Baurecht.....	44
2.1.	Explizite Erwähnung des Spontanhalts im Raumplanungsgesetz (RPG)?	44
3.	Grundsätzliche Zulässigkeit der Beschränkung von Spontanhalten und von parzellen- und raumbezogenen Verboten im kantonalen Recht.....	46
4.	Polizeirechtliche Campingverbote und Bewilligungsvorbehalte im Besonderen	46
5.	Meldepflichten	48
6.	Vorschriften im Zusammenhang mit Verträgen	49
7.	Bewilligungspflichten und polizeirechtliche Verbote für Spontanhalte auf öffentlichem Grund	49
8.	Ausübung des Reisendengewerbes und legaler Halt	50
9.	Handhabung des Verwaltungsermessens	50
10.	Weitere Massnahmen und good practices.....	51
	Literaturverzeichnis	54

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.A.	am Anfang
a.a.O.	am angegebenen Ort
a.E.	am Ende
AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Abs.	Absatz
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration 16. Dezember 2005 (SR 142.20)
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
Aufl.	Auflage
BauG	Baugesetz [Kanton] <ul style="list-style-type: none">- BauG AG: Gesetz [des Kantons Aargau] über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (SAR 713.100)- BauG BE: Baugesetz [des Kantons Bern] vom 9. Juni 1985 (BSG 721.0)
BauR	Baureglement [Gemeinde] <ul style="list-style-type: none">- BauR Mammern TG: Baureglement der Politischen Gemeinde Mammern vom 5. Juni 1996
BauV	Bauverordnung [Kanton] <ul style="list-style-type: none">- BauV AG: Bauverordnung [des Kantons Aargau] vom 25. Mai 2011 (SAR 713.121)
BBl	Bundesblatt
Bd.	Band
BewD	Bewilligungsdekret [Kanton] <ul style="list-style-type: none">- BewD BE: Dekret [des Kantons Bern] über das Baubewilligungsverfahren vom 22. März 1994 (Baubewilligungsdekret; BSG 725.1)
BGBM	Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (Binnenmarktgesetz, SR 943.02)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (amtliche Sammlung)
BGer	Schweizerisches Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110)
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung

Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
bzgl.	bezüglich
CampingR	Campingreglement [Gemeinde], Campinggesetz [Kanton] <ul style="list-style-type: none"> - CampingR Bad Ragaz SG: Campingreglement der Gemeinde Bad Ragaz vom 30. Juli 1979 - CampingR Bönigen BE: Campingreglement der Einwohnergemeinde Bönigen vom 10. Dezember 2004 - CampingR Erlach BE: Campingreglement der Einwohnergemeinde Erlach vom 29. Juni 1978 - CampingR GE: Règlement [des Kantons Genf] sur les campings vom 28. Juni 2017 (RCamp; RSG L 5 05.20) - CampingR Oberriet SG: Campingreglement der Politischen Gemeinde Oberriet vom 17. Oktober 2014 - CampingR VD: Loi [des Kantons Waadt] sur les campings et caravanings résidentiels vom 11. September 1978 (LCCR; RSV 935.61) - CampingR Vinelz BE: Campingreglement der Gemischten Gemeinde Vinelz vom 3. Dezember 2008
DZV	Verordnungen über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 (Direktzahlungsverordnung, SR 910.13)
E.	Erwägung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)
et al.	et alii = und weitere
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f./ff.	und folgende (Seite/Seiten)
g.	gegen
GK	Grosse Kammer
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz, SR 814.20)
Hrsg.	Herausgeber

i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.e.S	im engeren Sinn
IV	Invalidenversicherung
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinn
Konzept	Amtliches Konzept über den Umgang mit Fahrenden [Kanton] <ul style="list-style-type: none"> - Konzept AG: Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Konzept Fahrende Kanton Aargau vom November 2007) - Konzept SZ: Regierungsrat, Konzept Fahrende Kanton Schwyz vom 13. November 2012 - Konzept ZH: Baudirektion, Konzept für die Bereitstellung von Halteplätzen für Schweizer Fahrende im Kanton Zürich vom 8. November 2017
Kt.	Kanton
LBV	Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen vom 7. Dezember 1998 (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, SR 910.91)
LCCR VD	Loi [des Kantons Waadt] sur les campings et caravanings résidentiels vom 11. September 1978 (RSV 935.61)
LSCN NE	Loi [des Kantons Neuenburg] sur le stationnement des communautés nomades vom 20. Februar 2018 (LDCN 17.034)
LwG	Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, SR 910.1)
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
max.	maximal
Merkblatt	Amtliches Informationsdokument über den Umgang mit Fahrenden [Kanton] <ul style="list-style-type: none"> - Merkblatt AG: Departement Bau, Verkehr und Umwelt et al., Spontanhalte von Fahrenden – Merkblatt für Aargauer Bauernfamilien vom März 2016
Merkblatt BE: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion et al., Merkblatt Kanton Bern – Fahrende vom 16. März 2016	<ul style="list-style-type: none"> - Merkblatt LU: Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, Merkblatt Spontanhalte von Fahrenden vom August 2018 - Merkblatt SG: Amt für Umwelt und Energie et al., Merkblatt für die Vermietung von Plätzen für Fahrende (o.D.) - Merkblatt SZ: Volkswirtschaftsdepartement et al., Spontanhalte für Schweizer Fahrende, Merkblatt vom Juli 2016 - Merkblatt TG Fahrende: Amt für Raumentwicklung, Merkblatt für «Fahrende» vom 19. Juni 2018

- Merkblatt TG Gemeinden: Amt für Raumentwicklung, Merkblatt für Gemeinden betreffend Vermietung von Plätzen an grössere und kleinere Gruppen von «Fahrenden» vom 19. Juni 2018
 - Merkplatz TG Platzvermieter: Amt für Raumentwicklung, Merkblatt für «Platzvermieter an Fahrende» vom 19. Juni 2018
 - Merkblatt ZH: Fahrende – Rechtliche Grundlagen zur Standplatzvermietung (Merkblatt des Zürcher Bauernverbands, o.D.)
- N Nationalrat; Note(n)
- NHG Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)
- o.D. ohne Datum
- OR Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220)
- PBG Planungs- und Baugesetz
- PBG LU: Planungs- und Baugesetz [des Kantons Luzern] vom 7. März 1989 (SRL 735)
 - PBG SZ: Planungs- und Baugesetz [des Kantons Schwyz] vom 14. Mai 1987 (SRSZ 400.100)
 - PBG TG: Planungs- und Baugesetz [des Kantons Thurgau] vom 21. Dezember 2011 (RB 700)
- PolG Polizeigesetz [Kanton]
- PolG BE: Polizeigesetz [des Kantons Bern] vom 27. März 2018 (BSG 551.1)
 - PolG NE: Loi [des Kantons Neuenburg] sur la police (LPol) vom 4. November 2014 (LDCN 561.1)
 - PolG ZH: Polizeigesetz [des Kantons Zürich] vom 23. April 2007 (LS 550.1)
- PolR Polizeireglement, Polizeiverordnung [Bezirk, Gemeinde]
- PolR Aarberg BE: Polizeireglement der Einwohnergemeinde Aarberg vom 1. Juli 2015
 - PolR Berg am Irchel ZH: Polizeiverordnung der Gemeinde Berg am Irchel vom 10. Juni 2016
 - PolR Bezirk Brugg AG: Polizeireglement der Gemeinden Birr, Birrhard etc. vom 9. Februar 2016
 - PolR Bezirk Oberes Fricktal AG: Polizeireglement der Gemeinden Bözen, Densbüren etc. vom 1. Mai 2010
 - PolR Boudry NE: Règlement général de police (RGP) der Stadt und Gemeinde Boudry vom 21. Mai 1987
 - PolR Bulle FR: Règlement général de police der Stadt Bulle vom 10. Oktober 2016
 - PolR Gland VD: Règlement communal de police vom 30. September 1991

	<ul style="list-style-type: none"> - PoLR Konolfingen BE: Polizeireglement der Einwohnergemeinde Konolfingen vom 1. Januar 2003 - PoLR Marly FR: Règlement de police der Gemeinde Marly vom 2. Juli 2008 - PoLR Milvignes NE: Règlement général de police der Gemeinde Milvignes vom 30. Juni 2015 - PoLR Münchenbuchsee BE: Polizeireglement der Gemeinde Münchenbuchsee vom 26. Mai 2011 - PoLR Pfäffikon ZH: Polizeiverordnung der Gemeinde Pfäffikon ZH vom 18. Juni 2002 - PoLR St. Gallen SG: Polizeireglement der Sadt St. Gallen vom 16. November 2004
Richtlinie	<p>Amtliche Weisung über den Umgang mit Fahrenden [Kanton]</p> <ul style="list-style-type: none"> - Richtlinie FR: Oberamtmännerkonferenz des Kantons Freiburg, Richtlinie über die Ankunft von Fahrenden vom 3. März 2016 - Richtlinie VD: Département de la sécurité et de l'environnement, Directives relatives au stationnement de gens du voyage hors des places de transit officielles vom 25. Februar 2013 - Richtlinie W-CH: Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz LKJPD, Empfehlungen über das Parkieren von Fahrenden in der lateinischen Schweiz vom 31. Oktober 2013
RGG	Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden vom 23. März 2001 (SR 943.1)
RGV	Verordnung über das Gewerbe der Reisenden vom 4. September 2002 (SR 943.11)
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
Rz.	Randziffer
S	Ständerat
S.	Seite
Sog.	Sogenannt
SBVR	Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht
SKV	Verordnung über die Kontrolle des Strassenverkehrs vom 28. März 2007 (Strassenverkehrskontrollverordnung, SR 741.013)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts

SSV	Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SR 741.21)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StrassenG	Strassengesetz [Kanton] <ul style="list-style-type: none">- StrassenG BE: Strassengesetz [des Kantons Bern] vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11)- StrassenG LU: Strassengesetz [des Kantons Luzern] vom 21. März 1995 (StrG; SRL 755)
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01)
UNO-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.1)
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2)
u.E.	Unseres Erachtens
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, SR 814.01)
u.U.	Unter Umständen
vgl.	vergleiche
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
VRV	Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962 (SR 741.11)
VeVA	Verordnung über den Verkehr mit Abfällen vom 22. Juni 2005 (SR 814.610)
VVEA	Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen vom 4. Dezember 2015 (Abfallverordnung, SR 814.600)
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021)
WaG	Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (Waldgesetz, SR 921.0)
WaV	Verordnung über den Wald vom 30. November 1992 (Waldverordnung, SR 921.01)
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer

ZUSAMMENFASSUNG

Der Spontanhalt, typisiert als ein vorübergehender Halt einer kleineren Gruppe von Fahrenden ausserhalb offizieller Plätze, in der Regel auf privatem Grund und mit Einwilligung der Grundstücksberechtigten, ist als Ausdruck der Kultur der Fahrenden klar vom Campieren abzugrenzen. Er gilt als traditionelle Form der fahrenden Lebensweise. Vorurteile in Gesellschaft und Politik gegenüber den fahrenden Minderheiten und negative Erfahrungen mit illegalen Halten grösserer Gruppen führen zu einem Druck auf den spontanen Halt: Der Bedarf an privaten Halteplätzen ist mangels offizieller Plätze erhöht, während das Angebot durch Einschränkungen vor allem von Seiten der Gemeinden verringert wird. Restriktionen führen auch dazu, dass Grundstücksberechtigte ihre Parzellen nicht mehr zur Verfügung stellen dürfen.

Aus der Perspektive der Gemeinden und der Öffentlichkeit ist insb. die Einhaltung der Bau- und Planungs- sowie der Umwelt-, Gewässerschutz- und Naturschutzgesetzgebung wichtig. Demgegenüber haben die Fahrenden ein Interesse daran, dass der Zugang zu Land nicht übermässig durch baurechtliche Vorschriften, polizeirechtliche «Campingverbote» oder Auflagen eingeschränkt wird. Allen Akteuren gemein ist ein Interesse an einer transparenten, klaren Rechtslage.

Die aktuelle Rechtslage

Der Spontanhalt berührt ausgesprochen viele Rechtsbereiche, sowohl auf kantonaler wie auf Bundesebene. Oftmals kommt den Behörden ein erhebliches Ermessen zu, sowohl in der Gesetzgebung wie in der Rechtsanwendung. So enthält die Bundesgesetzgebung im Bereich des *Bau- und Planungsrechts* lediglich Grundsätze; die diesbezügliche Rechtslage auf kantonaler und kommunaler Ebene ist äusserst heterogen. Dies gilt auch für *Campingverbote und Bewilligungsvorbehalte*. Zwar bezwecken diese unter Umständen den Schutz von legitimen öffentlichen Interessen, doch ist ihre Verhältnismässigkeit teilweise fraglich.

Polizeiliche Personenkontrollen sind unzulässig, sofern sie aus blosser Neugier, in schikanöser Absicht oder zur Vergrämung vorgenommen werden. *Meldepflichten* unmittelbar bei Quartierbezug verfolgen legitime Interessen und sind bei grossen Gruppen und Halten auf öffentlichem Grund in der Regel auch verhältnismässig, bei Einzelgespannen oder sehr kleinen Gruppen auf Privatparzellen hingegen weniger.

Aus der *Umweltschutzgesetzgebung* können sich zulässige Nutzungseinschränkungen im Zusammenhang mit Biotopen und Grundwasserschutz zonen sowie Abwasser, Abfällen und Toilettengängen ergeben. Diesen öffentlichen Interessen kann allerdings oftmals mit der Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur Rechnung getragen werden.

Erwerbstätigkeiten im Zuge von Spontanhalten unterstehen in der Regel der Bewilligungspflicht nach dem Reisendengewerbe gesetz des Bundes, welches die Materie grundsätzlich umfassend und abschliessend regelt. Für Landwirte können Ansprüche auf *Direktzahlungen* erlöschen, wenn der Ertrag aus dem Mietverhältnis den Gesamtertrag aus der landwirtschaftlichen Nutzung übersteigt. Unzulässig ist zudem die Vermietung von Flächen, für welche *Biodiversitätsbeiträge* bezogen werden. Das Verhältnis zwischen den Grundstücksberechtigten und den Fahrenden ist normalerweise als obligationenrechtliche *Miete* zu qualifizieren, wobei Form und Inhalt grundsätzlich den Parteien überlassen ist. Die Kantone dürfen jedoch unter Umständen öffentlich-rechtliche Vorschriften erlassen, die das Mietrecht ergänzen.

Der Spontanhalt auf *öffentlichem Grund* schliesslich betrifft vor allem Sachen im Gemeingebrauch und ist in der Regel als gesteigerter Gemeingebrauch zu qualifizieren. Ein Bewilligungsvorbehalt ist also grundsätzlich zulässig. Aus den Grundrechten kann sich jedoch ein bedingter Anspruch auf Gestattung des gesteigerten Gemeingebrauchs ergeben.

Verfassungs- und völkerrechtliche Verpflichtungen

Aus der *Bundesverfassung* wie auch aus den *völkerrechtlichen Verpflichtungen* im Bereich des Minderheitenschutzes und des allgemeinen Menschenrechtsschutzes ergeben sich Grundsätze für die Gesetzgebung und Praxis im Umgang mit dem Spontanhalt. Im Vordergrund stehen diesbezüglich das Diskriminierungsverbot und die Frage der Zulässigkeit von Einschränkungen von Freiheitsrechten, die durch die EMRK, den UNO Pakt II und die Bundesverfassung garantiert sind. Diese Vorgaben binden den Bund, die Kantone und die Gemeinden. Auf *Verfassungsebene* ist die fahrende Lebensweise vom Schutzbereich der persönlichen Freiheit, des Rechts auf Privatleben, der Wirtschafts-, der Niederlassungs- und der Bewegungsfreiheit erfasst. Regulierungen sowie deren Anwendung im Einzelfall, die den spontanen Halt einschränken, greifen in Freiheitsrechte ein. Dies ist nur zulässig, wenn sich die Massnahmen auf hinreichende gesetzliche Grundlagen stützen, legitime öffentliche Interessen verfolgen und verhältnismässig sind. Schliesslich können sowohl spezifisch auf Fahrende zielende wie auch allgemein bzw. neutral gehaltene Einschränkungen des spontanen Halts das Diskriminierungsverbot, vor allem in der Form der indirekten Diskriminierung, verletzen.

Strukturelle Diskriminierung

Da sich die Gesetzgebung und die Praxis an Sesshaften orientieren, kann es im Zusammenhang mit der fahrenden Lebensweise zu *struktureller Diskriminierung* kommen: Einzelne rechtliche Hindernisse in Gemeinden, die je für sich genommen gerechtfertigt sein können, wirken sich aus einer Gesamtbetrachtung stark benachteiligend auf die Fahrenden aus, weil es ihnen nur noch unter erschwerten Bedingungen oder gar nicht mehr möglich ist, ihre fahrende Lebensweise zu pflegen. Die Behörden haben hier insbesondere aufgrund des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten die objektiv-rechtliche Pflicht, die besonderen Bedürfnisse der Fahrenden in der Gesetzgebung und durch andere Massnahmen zu berücksichtigen. Den Behörden steht bei der Wahl dieser geeigneten Rahmenbedingungen ein breiter Spielraum zu – letztlich müssen die an die Hand genommenen Massnahmen aber *wirksam sein* und das Praktizieren der fahrenden Lebensweise *angemessen ermöglichen*.

Handlungsempfehlungen

Im Sinne von Handlungsempfehlungen für eine *grundrechtsfreundliche Ausgestaltung der Rechtsordnung* können folgende Grundsätze festgehalten werden: Gesetzgebung und Praxis sollten einerseits zwischen offiziellen Plätzen und dem Spontanhalt und andererseits zwischen Halten von kleineren und grösseren Gruppen differenzieren. Zudem ist der Spontanhalt von touristischem Campieren abzugrenzen. Probleme mit einzelnen grossen Gruppen, die irregulär halten, dürfen nicht verallgemeinert werden und zu Vorurteilen führen, die sich auf alle Fahrenden erstrecken.

Auf kantonaler Ebene wäre die explizite Befreiung des Spontanhalts von der Baubewilligungspflicht wünschenswert, solange dabei der bundesrechtliche Rahmen gewahrt bleibt. Polizeirechtliche Beschränkungen der Dauer und Periodizität einzelner Halte sowie parzellen- und raumbezogene Verbote im kantonalen Recht sind grundsätzlich zulässig, sofern sie nicht zu restriktiv sind und dadurch die fahrende Lebensweise verunmöglichen oder unverhältnismässig erschweren.

Was Campingverbote und Bewilligungsvorbehalte angeht, ist unseres Erachtens das System der generellen Erlaubnis – allenfalls im gesetzlich definierten Umfang – mit Verbotsvorbehalt im Einzelfall die beste Lösung. In Gemeinden, die generelle Campingverbote auf Privatparzellen kennen, sollten Ausnahmen für den Halt kleinerer Gruppen von Fahrenden vorgesehen sein. Für das gesamte Gemeindegebiet ausnahmslos geltende, generelle Halteverbote auf Privatparzellen für kleinere Gruppen erschweren die traditionelle Lebensweise von Fahrenden und beschränken die damit verbundenen Freiheitsrechte übermässig. Sie sind u.E. jedenfalls dann unzulässig, wenn keine offiziellen Halteplätze zur Verfügung stehen. Bei grösseren Gruppen können Bewilligungspflichten, Meldepflichten und zwingende Vertragsbestandteile unter Umständen sachgerecht sein, bei kleineren Gruppen sollte hingegen darauf verzichtet werden. Auf öffentlichem Grund ist gegen eine Bewilligungspflicht nichts einzuwenden, allerdings kann sich aus den Grundrechten allenfalls ein Anspruch auf Bewilligungserteilung ergeben.

In Bezug auf die *Regelungsstufe* empfehlen wir eine explizite gesetzliche Regelung auf kantonaler Ebene, die den spontanen Halt auf Privatgrund in definiertem Umfang für das ganze Kantonsgebiet einheitlich als grundsätzlich bewilligungsfrei erlaubt. Fehlt eine solche Regelung, empfiehlt sich zumindest eine Konkretisierung im Richtplan und in Konzepten.

I. AUFTRAG

Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende hat dem SKMR am 3. September 2018 den Auftrag erteilt, eine Studie zum Thema des spontanen Halts zu verfassen. Die Studie soll die Rechtslage auf Kantons- und Gemeindeebene untersuchen und die übergeordneten verfassungs- und völkerrechtlichen sowie bundesgesetzlichen Vorgaben darlegen. Gestützt auf diese Ergebnisse soll die Studie insbesondere den polizeirechtlichen Handlungsspielraum sowie die Handlungsoptionen der Kantone und Gemeinden aufzeigen und Handlungsempfehlungen für eine grundrechtsfreundliche Ausgestaltung der Rechtsordnung und Praxis formulieren.*

II. AUSGANGSLAGE BEI OFFIZIELLEN PLÄTZEN UND BEIM SPONTANHALT

1. Terminologie: Fahrende

Offizielle Berichte und Dokumente des Bundes verwenden heute statt des Allgemeinbegriffs der «Fahrenden» je nach Kontext die spezifischen Bezeichnungen «Jenische» sowie «Sinti und Roma».¹ Da sich die vorliegende Studie mit der Rechtslage rund um den Spontanhalt von Jenischen, Sinti und Roma befasst, die eine fahrende Lebensweise pflegen, verwendet sie der Lesbarkeit halber gleichwohl die Bezeichnung «Fahrende».

2. Stand-, Transit- und Durchgangsplätze

Dokumente von Bund, Kantonen und Fahrendenvertretungen unterscheiden im Allgemeinen zwischen Standplätzen, Transitplätzen und Durchgangsplätzen:² Standplätze werden in den Wintermonaten insbesondere von Schweizer Fahrenden für den längeren Aufenthalt gebraucht. Transitplätze befinden sich in der Regel entlang der Autobahnhauptachsen und werden von grossen Gruppen von ausländischen Fahrenden für den vorübergehenden Halt genutzt. Die Ermöglichung der Halte solch grosser Gruppen ist eine Aufgabe, die von den Kantonen regional und überregional oder sogar vom Bund koordiniert werden muss. Durchgangsplätze dienen vorübergehenden Halten im Sommer und werden hauptsächlich von Schweizer Fahrenden belegt.

Stand-, Transit- und Durchgangsplätze können sich auf öffentlichem oder privatem Grund befinden und sind in aller Regel mit ständiger Infrastruktur ausgestattet. Allen drei Platzarten ist gemeinsam, dass die betreffenden Parzellen speziell für den Haltezweck ausgeschieden sind.

* Die Autoren und die Autorin danken BLaw Eliane Braun für ihre Recherchen zu diesem Beitrag.

¹ Bundesrat Alain Berset hatte in einer Rede von 2016 die Anerkennung der verschiedenen Gemeinschaften betont; BAK, Bericht Arbeitsgruppe, S. 25; EspaceSuisse, Halteplätze, S. 11. In seinem Bericht vom Februar 2017 über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten ist der Bundesrat dem Wunsch der schweizerischen Sinti und Yenischen nachgekommen und hat sie als nationale Minderheiten anerkannt.

² Z.B. BAK, Bericht Arbeitsgruppe, S. 17 f., 31; Konzept ZH, S. 4; EspaceSuisse, Halteplätze, S. 12.

3. Der spontane Halt

Der spontane Halt (auch «Spontanhalt») wird in der Schweiz auf Bundesebene nirgends ausdrücklich definiert. Aus der Verwendung des Begriffs in der Praxis durch Interessenorganisationen der Fahrenden wie durch die Behörden lassen sich folgende Eckpunkte ableiten:³

- Der Halt erfolgt auf einem Grundstück, das nicht als offizieller Durchgangs-, Stand- oder Transitplatz ausgeschieden ist;⁴
- gehalten wird auf privatem (oder seltener öffentlichem⁵) Grund, der normalerweise anders genutzt wird, insbesondere durch die Landwirtschaft;
- der Halt erfolgt mit der Einwilligung der Grundeigentümer (oder sonstigen Nutzungsberechtigten, insb. Pächtern);
- zum Teil wird der Halt «spontan» und flexibel vereinbart, zum Teil handelt es sich aber auch um langjährige Kontakte, die wiederholt genutzt werden;
- Grundstücksberechtigte und Fahrende schliessen eine mündliche oder schriftliche Vereinbarung über den Mietzins und über das Entgelt für die allfällige Nutzung von Infrastruktur ab (Strom, Toiletten, Wasser etc.);
- der Halt ist vorübergehend, d.h. er erfolgt in der Regel ein- bis zweimal pro Jahr für max. vier Wochen auf demselben Grundstück;
- es handelt sich oft um kleinere Gruppen von Fahrenden mit rund 12 oder auch weniger Wohnwagen,⁶ wobei die Personen in- oder ausländischer Nationalität sein können;⁷
- die Personen wohnen in den Wagen und gehen von dort ihrer Erwerbstätigkeit nach. Familien reisen oftmals mit separaten Kinderwohnwagen.

Wo sich unsere Studie im Folgenden auf den «üblichen Spontanhalt von kleineren Gruppen» bezieht, ist diese typisierte Ausgangslage gemeint. Der Spontanhalt in dieser Form gilt als die ursprüngliche, traditionelle Form der fahrenden Lebensweise; sie ist Ausdruck der Kultur der Fahrenden.⁸ Zu Recht weist die Literatur darauf hin, dass das Institut des spontanen Halts integrierend wirkt, integrierender als die Konzentration auf wenige grosse offizielle Standplätze.⁹ Der Spontanhalt ist klar vom Campieren als Freizeitaktivität oder als Form des Tourismus abzugrenzen. Weil mit der fahrenden Lebensweise in aller Regel auch eine gewerbliche Aktivität verbunden ist, dürfen Fahrende oftmals nicht auf üblichen Campingplätzen Halt machen.¹⁰

³ Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende, Standbericht 2015, S. 10; ähnlich GMS/Radgenossenschaft der Landstrasse, Fahrende auf Privatland, S. 1; DV, Troisième rapport, S. 37; BAK, Bericht Arbeitsgruppe, S. 31; Konzept ZH, S. 11.

⁴ Zur Abgrenzung SAMBUC BLOISE, Situation juridique, Rz. 1265.

⁵ DV, Stellungnahme Gutachten, S. 24; vgl. auch EspaceSuisse, Halteplätze, S. 20.

⁶ Siehe dazu die Umschreibung im Konzept des Kantons Zürich, S. 11, abrufbar unter https://are.zh.ch/internet/audirektion/are/de/raumplanung/veroeffentlichungen/_jcr_content/contentPar/publication_3/publicationitems/konzept_f_r_die_bere/download.spooler.download.1510760635334.pdf/2017_Konzept_Fahrende_RRB_1030.pdf (besucht am 11.12.2019); ferner dazu EspaceSuisse, Halteplätze, S. 12.

⁷ Aufgrund des Mangels an Transitplätzen haben in der Vergangenheit auch grössere Gruppen durchreisender ausländischer Fahrender mit Einwilligung von privaten Grundeigentümern spontan gehalten. Der Aktionsplan des BAK von 2016 hält dazu fest: «Die Mehrheit dieser Arrangements verlaufen reibungslos», teilweise sei es aber auch zum unbewilligten Anhalten auf Grundstücken gekommen, die dafür nicht vorgesehen seien, siehe BAK, Bericht Arbeitsgruppe, S. 18 in fine.

⁸ Dazu etwa *ibid.*, Bericht Arbeitsgruppe, S. 31.

⁹ SAMBUC BLOISE, Situation juridique, Rz. 1556.

¹⁰ Bundesrat, Bericht Fahrende, Teil II S. 13.

4. Mangelsituation und Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Halte- bzw. Platzkategorien

Gemäss Art. 75 der Bundesverfassung¹¹ ist die Raumplanung in erster Linie Sache der Kantone, wobei der Bund gewisse Grundsätze vorgibt. Art. 3 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes¹² verpflichtet die Kantone, die Planung nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten, was alle Bevölkerungsgruppen einschliesst, mithin auch jene der Fahrenden. Die flexiblen raumplanungsrechtlichen Vorschriften des Bundes erlauben es den Kantonen und Gemeinden, die Interessen der Fahrenden zu berücksichtigen und auch die Nutzung von privatem Land für den spontanen Halt pragmatisch zuzulassen. Allerdings ergibt sich aus den heutigen bundesrechtlichen Vorgaben nur beschränkt ein Druck auf die kantonalen Exekutiven, ihre Steuerungskompetenzen im Bereich der Raumplanung progressiv und aktiv wahrzunehmen.

Im Jahr 2003 hat das Bundesgericht¹³ zwar festgehalten, dass die nomadische oder halbnomadische Lebensweise ein wesentliches Merkmal der kulturellen Identität der Fahrenden sei, weshalb ihre besonderen Bedürfnisse in der Raumplanung anhand von geeigneten Zonen und Standorten für Stand- und Durchgangsplätze zu berücksichtigen sind. Das Bundesgericht verneint jedoch einen justiziablen Anspruch auf die Bereitstellung von offiziellen Durchgangs-, Stand- oder Transitplätzen.¹⁴ Fahrende besitzen hier folglich nach bisheriger bundesgerichtlicher Auffassung keine wirksame gerichtliche Handhabe, um die verfassungs- und völkerrechtlichen Verpflichtungen der Behörden im Einzelfall durchzusetzen.¹⁵

In Umsetzung von Art. 3 Abs. 3 RPG haben manche Kantone die Bedürfnisse der Fahrenden in ihren kantonalen Richtplänen berücksichtigt oder arbeiten an entsprechenden Projekten zur Schaffung von konkreten Halteplätzen.¹⁶ Trotz dieser rechtlichen Verpflichtung und der intensivierten Bemühungen mancher Kantone ist die tatsächliche Ausgangslage insbesondere bei den Durchgangs- und Transitplätzen zunehmend prekär: So geht der Vierte Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (2017) davon aus, dass das Angebot an Stellplätzen auf den *Durchgangsplätzen* nur noch für rund ein Drittel (ca. 35%) der Schweizer Fahrenden genügt. In den vergangenen Jahren wurden verschiedene Durchgangsplätze aufgehoben.¹⁷ Auch bei den Transitplätzen für ausländische Fahrende, die überregional geplant werden müssten, besteht eine eklatante Mangelsituation.¹⁸ Diese hat punktuell dazu geführt, dass grosse Gruppen von ausländischen Fahrenden auf privaten oder öffentlichen Parzellen gehalten haben, die nach Ansicht von Behörden und privaten Eigentümerinnen und Eigentümern nicht für grosse Gruppen geeignet waren. In der Folge wurden in der öffentlichen Wahrnehmung die entstandenen Probleme oftmals zu Unrecht verallgemeinert – mit entsprechend negativen Auswirkungen auch auf kleinere Gruppen von (Schweizer) Fahrenden, die zunehmend auf eine stereotype Ablehnung des spontanen Halts in Gemeinden

¹¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999 (BV; SR 101).

¹² Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22.06.1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

¹³ Siehe BGE 129 II 321 E. 3.1 und 3.2.

¹⁴ Siehe zu den Ansprüchen aus Völker- und Verfassungsrecht, die planungsrechtlich umgesetzt werden müssen BJ, Obligation positive, S. 20; ferner zusammenfassend zur Rechtslage bei den Transit- und Durchgangsplätzen EDA, Vierter Bericht, S. 22 sowie EspaceSuisse, Halteplätze, S. 9 ff.

¹⁵ BJ, Obligation positive, S. 20.

¹⁶ EDA, Vierter Bericht, S. 19; BAK, Stand Aktionsplan, S. 5; Aktuelle Beispiele finden sich ferner bei EspaceSuisse, Halteplätze, S. 22 ff.

¹⁷ EDA, Vierter Bericht, S. 16; siehe dazu auch BAK, Bericht Arbeitsgruppe, S. 17 ff.

¹⁸ BAK, Stand Aktionsplan, S. 6.

treffen. Der Bericht des Bundes zur Umsetzung des Aktionsplans bringt die Zusammenhänge auf den Punkt: «Der herrschende Platzmangel provoziert Konflikte wegen illegalen Landnahmen. Diese medienwirksamen «Besetzungen» fördern Vorurteile und fallen auf alle fahrenden Minderheiten zurück.»¹⁹ Die Schaffung weiterer Plätze ist denn auch anerkanntermassen insbesondere aufgrund des Widerstands von Standortgemeinden schwierig.²⁰ Entsprechende Bemühungen der Kantone zugunsten von offiziellen Halteplätzen scheitern im Einzelfall oftmals an der fehlenden Kooperation der Gemeinden, was zur heutigen Mangelsituation führt. Die Kantone sind zurückhaltend, und je nach Sachbereich auch gar nicht kompetent, sich gegenüber den Gemeinden durchzusetzen.

Diese Ausgangslage führt in *mehrfacher Hinsicht zu einem Druck auf den spontanen Halt*: Die Mangelsituation bei den offiziellen Plätzen erhöht den Bedarf bei den Fahrenden, auf privaten Grundstücken halten zu können. Gleichzeitig hat sich in den vergangenen Jahren die Bereitschaft von Gemeinden verringert, spontane Halte auf Privatparzellen zu erlauben, was «in gewissen Regionen ohne offizielle Plätze ein Halten praktisch verunmöglicht».²¹ Wird die Regulierung in den Kantonen und Gemeinden komplizierter und restriktiver, hat dies eine Auswirkung auf die Angebotsseite: die Landwirtinnen und Landwirte sind daran interessiert, ihre Parzellen unbürokratisch und unkompliziert vermieten zu können. Ist dies nicht mehr möglich oder drohen sogar Konflikte mit der Gemeinde, ziehen sie sich zurück. Der heutige Mangel auch an privaten Halteplätzen hat weitreichende Konsequenzen. Wegen des Drucks auf die vorhandenen Plätze gehen Fahrende früher auf Reise, was unter Umständen dazu führen kann, dass die Kinder früher aus der Schule genommen werden. Ferner kann ein Mangel an Plätzen zur Folge haben, dass sich grössere Gruppen bilden, da diese in einer besseren Verhandlungsposition sind. Dies kann zu einer Überforderung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie der Gemeinwesen führen.

Zwar besteht der beschriebene Zusammenhang zwischen der Mangelsituation bei offiziellen Plätzen und dem spontanen Halt, doch ist es wichtig zu betonen, dass offizielle Plätze den spontanen Halt als ursprüngliche Form der fahrenden Lebensweise nicht ersetzen, sondern ergänzen.²²

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die *Rechtslage beim spontanen Halt anders ist* als bei der Schaffung neuer offizieller Plätze: Während die Schaffung von offiziellen Plätzen wie erwähnt nach bisheriger bundesgerichtlicher Praxis nicht vor Gericht erstritten werden kann, greifen kantonale oder kommunale bau- und polizeirechtliche Regulierungen bzw. Verfügungen, die den Zugang zum einvernehmlichen Spontanhalt einschränken, oftmals in grund- und menschenrechtlich geschützte Freiheitsrechte ein oder begründen den Verdacht der Diskriminierung und müssen sich folglich, gerichtlich überprüfbar, an den verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben messen.

¹⁹ BAK, Stand Aktionsplan, S. 6.

²⁰ Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende, Standbericht 2015, S. 5; BAK, Bericht Arbeitsgruppe, S. 16.

²¹ BAK, Stand Aktionsplan, S. 4.

²² Vgl. EspaceSuisse, Halteplätze, S. 48.

III. PERSPEKTIVEN UND INTERESSEN DER VERSCHIEDENEN AKTEURE

Im Zusammenhang mit dem spontanen Halt haben die Fahrenden, die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer und die Gemeinden gewisse Interessen, die angemessen zu berücksichtigen sind. Die folgende Zusammenstellung basiert einerseits auf einer Dokumentenanalyse (Dokumente von Behörden und Fahrendenvertretungen), andererseits auf strukturierten Interviews²³, die die Autorin und die Autoren mit Behörden- und Fahrendenvertretern geführt haben.

1. Die Perspektive der Fahrenden

Für die Fahrenden ist es wichtig, dass sie unbürokratischen, unkomplizierten und erschwinglichen Zugang zu privatem Land haben. Aus ihrer Perspektive sollte die Rechtslage transparent und übersichtlich sein und möglichst wenige Restriktionen enthalten. Die Rechtslage in Bezug auf den Spontanhalt ist für Fahrende jedoch oft unübersichtlich, intransparent und kann sich von Kanton zu Kanton bzw. Gemeinde zu Gemeinde stark unterscheiden. Sie begegnen verschiedenen rechtlichen Einschränkungen des Spontanhalts, z.B. Bewilligungspflichten, partiellen Campingverboten, Fahrverboten und polizeirechtlichen Auflagen. Auch Mietkautionen können belastend wirken; kleine Gruppen von Fahrenden sind oft nicht imstande, zusätzlich zur Vorauszahlung des Mietzinses noch ein Depot zu hinterlegen.²⁴ Zu beachten ist, dass vor allem bei langjährigen freundschaftlichen Beziehungen zwischen Fahrenden und Landwirtinnen und Landwirten der mündliche Vertrag oft bevorzugt wird. Zudem pflegen manche Fahrende eine Kultur mit wenig Schriftlichkeit, bei der mündliche Abmachungen im Vordergrund stehen.

Eine freie Ausübung des Spontanhalts ist häufig auch für die wirtschaftlichen Aktivitäten der Fahrenden wichtig, wenn sie beruflich darauf angewiesen sind, Zugang zu verschiedenen Gemeinden und somit einer Vielzahl von Kundinnen und Kunden zu haben. Da nach einer gewissen Zeit am selben Ort meistens keine neuen Kunden mehr zu finden sind, besteht für Fahrende selten ein Interesse an einem Aufenthalt, der länger als vier Wochen dauert.

Fahrende werden häufiger indirekt als direkt in der Ausübung ihres Spontanhalts eingeschränkt. Das Problem besteht weniger darin, dass sich keine Grundstücksberechtigten finden würden, die mit einem Spontanhalt einverstanden wären, sondern dass diese aufgrund der Rechtslage oder des äusseren Drucks von Seiten der Gemeindebehörden (und seltener der lokalen Bevölkerung) davon abgehalten werden.²⁵ Dieser Druck kann sich in der Form von Bussenandrohungen und unerwünschter Medienpräsenz bis hin zu Androhungen von landwirtschaftlichen Subventionskürzungen und dem Abbruch von Geschäftsbeziehungen gegenüber den Landwirtinnen und Landwirten manifestieren. Aus der Perspektive der Fahrenden ist es daher wichtig, dass den Landwirtinnen und Landwirten rechtlich und tatsächlich ermöglicht wird, ihre Parzellen entsprechend zu nutzen (wiederum in den Worten eines Fahrenden: «Die, die wollen,

²³ Diese Gespräche wurden unter der Zusicherung der Vertraulichkeit geführt und protokolliert.

²⁴ GMS/Radgenossenschaft der Landstrasse, Fahrende auf Privatland, S. 4.

²⁵ Vgl. Radgenossenschaft der Landstrasse, Bundesratsbrief, S. 5.

mit denen wollen wir können.»). Berichtet wird ferner über systematische und sehr häufige Polizeikontrollen, die bei den Fahrenden ein Gefühl des «Nicht-Willkommen-Seins» auslösen.²⁶

Hinsichtlich der Halteplätze kann ein Interesse daran bestehen, dass Infrastruktur zur Verfügung gestellt wird. Es ist im Verhältnis zum Interesse, überhaupt einen Platz zu haben, indes grundsätzlich zweitrangig und betrifft vor allem grössere Gruppen (ab ca. 20 Personen) und ausländische Fahrende. Zu denken ist namentlich an Toiletten (ToiTois oder WCs eines Bauernhofes), Abfallcontainer, Strom und Wasser. Die grosse Mehrheit der Schweizer Fahrenden hat allerdings chemische Toiletten in ihren Fahrzeugen und Wasser ist allenfalls auch an Tankstellen oder Brunnen erhältlich. Eine klare Regelung der Abfallentsorgung kann sowohl im Interesse der Fahrenden als auch der Grundeigentümerinnen und -eigentümern sein.²⁷ Neben den gewöhnlichen Plätzen besteht Bedarf an Plätzen für den kurzfristigen Aufenthalt von grösseren Gruppen (z.B. 50 Wagen und mehr), um Feste (z.B. Hochzeiten) zu feiern. Für dieses Bedürfnis ist der Spontanhalt i.d.R. jedoch wohl nur bedingt geeignet, da die Anforderungen an die Infrastruktur in solchen Konstellationen entsprechend höher sind.

Für die Fahrenden ist es schliesslich wichtig, dass Vorurteile gegenüber dem spontanen Halt abgebaut werden.²⁸ Sie wünschen sich weniger negative Medienberichterstattung sowie vermehrt Berichte über positive Beispiele und eine bessere Aufklärung der Bevölkerung. Sowohl Fahrenden- wie Behördenvertreterinnen und -vertreter haben im Gespräch darauf hingewiesen, dass Gemeinden mit langjährigen Beziehungen zu Fahrenden diesen gegenüber grundsätzlich offener und positiver eingestellt sind.

2. Die Perspektive der Grundstücksberechtigten

Auch die Grundstücksberechtigten haben ein Interesse an einer transparenten Rechtslage und an Rechtssicherheit. Oft ist unklar, unter welchen Umständen eine Parzelle an Fahrende vermietet werden darf, ohne Bussen, Subventionskürzungen oder Ähnliches befürchten zu müssen. Falls im Zusammenhang mit einem Spontanhalt Bussen verhängt werden, sind diese i.d.R. an die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer und nicht an die Fahrenden adressiert.

Die Grundstücksberechtigten haben weiter das Interesse, ohne Einschränkungen über ihre Parzellen zu verfügen und diese gewinnbringend mit möglichst frei handhabbaren Vertragsbestandteilen an Vertragsparteien ihrer Wahl zu vermieten.²⁹ Dies ist grundsätzlich auch im Interesse der Fahrenden (dazu Ziff. III. 1).

Weiter ist es für die Grundstücksberechtigten wichtig, dass ihr Grundstück und gegebenenfalls der Landwirtschaftsbetrieb nicht beeinträchtigt werden, etwa durch Verunreinigungen des Grundstücks durch Abfall, Abwasser oder das Verrichten der Notdurft. Soweit Fahrende auf dem jeweiligen Grundstück ihrem Gewerbe nachgehen (z.B. Schleif- und Streifarbeiten), muss allenfalls mit Verschmutzungen und Emissionen (Lärm) gerechnet werden. Klare Vereinbarungen, das Bereitstellen der nötigen Infrastruktur und allenfalls das Einziehen eines Mietzinsdepots können aus der Sicht der Grundstücksberechtigten helfen, Probleme zu vermeiden.

²⁶ Vgl. *ibid.*, S. 2.

²⁷ Vgl. allgemein zur Frage der Infrastruktur: GMS/Radgenossenschaft der Landstrasse: Fahrende auf Privatland, S. 4.

²⁸ Vgl. Radgenossenschaft der Landstrasse, Bundesratsbrief, S. 3.

²⁹ Dazu auch EspaceSuisse, Halteplätze, S. 47.

3. Die Perspektive der Gemeinden und der Öffentlichkeit

Die Gemeinden und die Öffentlichkeit haben vorrangig ein Interesse an der Einhaltung der spezialgesetzlich verankerten Vorgaben im Bereich der Bau- und Planungs-,³⁰ Umwelt-,³¹ Abfall-,³² Gewässerschutz-³³ und Naturschutzgesetzgebung³⁴ sowie der Gesetzgebung zum Reisengewerbe.³⁵

Wie die anderen Akteure haben die Gemeinden und die Öffentlichkeit ein Interesse an einer klaren (übergeordneten, kantonalen) Rechtslage sowie an einer friedlichen Konfliktlösung, unter Umständen auch an einer Unterstützung durch den Kanton, zumal Gemeindebehörden mit der Thematik des spontanen Halts überfordert sein können.

Die Gemeinden müssen sicherstellen, dass die bau- und planungsrechtlichen Vorgaben eingehalten werden, und dass durch den Spontanhalt keine Abwässer und Abfälle, die namentlich im Zusammenhang mit dem Gewerbe der Fahrenden entstehen können, in die Umwelt bzw. die Gewässer gelangen können. Teilweise befürchten Gemeinden, dass es zu Verunreinigungen aufgrund des Verrichtens der Notdurft an nicht dafür vorgesehenen Orten kommen könnte. Die meisten Schweizer Fahrenden haben jedoch wie erwähnt chemische Toiletten in ihren Wagen oder es stehen Toiletten der Landwirtschaftsbetriebe zur Verfügung.

Zu denken ist weiter an den Verwaltungsaufwand. Der Spontanhalt kann Verwaltungskosten verursachen; dieser entsteht vor allem dort, wo Bewilligungspflichten eingeführt werden oder polizeiliche Kontrollen oder Interventionen notwendig werden. Der spontane Halt kann jedoch auch zu einer Reduktion von öffentlichen Kosten beitragen, indem etwa offizielle Plätze entlastet werden oder die Anzahl widerrechtlicher Halte reduziert wird.

Für die Gemeinden können ferner Überlegungen in Bezug auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung relevant sein. Allerdings sind im Zusammenhang mit einvernehmlichen Spontanhalten kleinerer Gruppen von Fahrenden kaum negative Erfahrungen bekannt. Der vereinfachte Zugang zum einvernehmlichen Spontanhalt kann die öffentliche Sicherheit auch fördern, indem die Anzahl nicht-einvernehmlicher Halte gesenkt wird.

³⁰ Art. 75 BV; Art. 1 Abs. 2 RPG; Art. 3 Abs. 2 RPG.

³¹ Art. 74 BV; Art. 1 Abs. 1 USG.

³² Art. 1 Bst. a VVEA; Art. 1 Abs. 1 VeVA.

³³ Art. 76 BV; Art. 1 GSchG.

³⁴ Art. 78 BV; Art. 1 Bst. a und d NHG.

³⁵ Art. 95 und 97 BV; Art. 1 Abs. 2 Bst. a und b RGG.

IV. DER SPONTANHALT IN GESETZ UND VERORDNUNG

Diese Ziffer befasst sich auf der Ebene des einfachen Rechts (Gesetz und Verordnung) mit den Vorschriften von Bund, Kantonen und Gemeinden, die bei Spontanhalten bedeutsam werden können. Die Ausführungen bleiben im Wesentlichen deskriptiv; Wertungen und Empfehlungen folgen in den Ziff. V und VI.

1. Überblick

1.1. Möglichkeiten und Grenzen allgemeingültiger Aussagen

Das gesetzliche Regime des Spontanhalts lässt sich nur schwer fassen.

- Spontanhalte berühren eine *Vielzahl ganz unterschiedlicher Rechtsbereiche*. Ausserdem verteilen sich die normativen Grundlagen in teils undurchschaubarer Weise auf Bund, Kantone und Gemeinden. Abschliessende Bundesregelungen finden sich nur vereinzelt; damit bleibt eine landesweit gültige Ordnung des Spontanhalts ausser Sicht.
- Weiter ist zu bedenken, dass die Behörden in den Grenzen des anwendbaren Rechts oft über bedeutsames *Ermessen* verfügen. Der Umgang mit den dadurch vermittelten Handlungsspielräumen wiederum ist rechtlich nur bedingt fassbar. Oft geht es um blosse Angemessenheitsfragen, also um die Frage nach der klugen Lösung im Einzelfall. Unangemessenes Handeln der Behörde ist zwar fehlerhaft (weil nicht optimal), jedoch nicht rechtswidrig (weil keine Rechtsnorm verletzend) und damit juristisch nicht verwertbar.

Vor diesem Hintergrund kann es im Folgenden nur darum gehen, die Rahmenbedingungen eines Spontanhalts zu umreissen und dort, wo kantonales Recht dominiert, eine Auswahl der gängigen Regelungsmodelle zu präsentieren.

1.2. Gesetzliche Grundlagen

Im Sinne einer Übersicht nennen wir geordnet nach Rechtsbereichen die einschlägigen Bundeserlasse (gegebenenfalls auch den Bestand kantonaler und kommunaler Regelungen) sowie die davon erfassten Rechtsfragen, soweit sie für Spontanhalte von Bedeutung sind.

- *Raumplanungs- und Baurecht*. Auf Bundesebene fallen das Raumplanungsgesetz (RPG) und am Rande auch das Waldgesetz (WaG)³⁶ in Betracht. Alle Kantone kennen ihr eigenes Planungs- und Baugesetz; dazu treten verbreitet kommunale Baureglemente. Auf der Grundlage dieser Erlasse ist zu beurteilen, ob Spontanhalte eine Baubewilligung benötigen (Ziff. 2.1).
- *Allgemeines Polizeirecht*. Die Polizeihohheit liegt hauptsächlich in Händen der Kantone. Eidgenössisches Polizeirecht spielt bei Spontanhalten keine erkennbare Rolle;

³⁶ Bundesgesetz über den Wald vom 04.10.1991 (Waldgesetz, WaG; SR 921.0).

massgeblich sind die kantonalen Polizeigesetze sowie gegebenenfalls die Ortspolizeireglements der Gemeinden. Unter diesem Gesichtspunkt stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit von polizeilich motivierten Campingverboten und Bewilligungsvorbehalten (Ziff. 2.2); zu diskutieren sind des Weiteren allfällige Meldepflichten und Personenkontrollen (Ziff. 2.3).

- *Strassenrecht, öffentliches Sachenrecht.* Die Strassenverkehrsordnung ist Sache des Bundes; es gilt das eidgenössische Strassenverkehrsgesetz (SVG)³⁷ mit seinen Ausführungsverordnungen. Davon abgesehen verbleibt die Strassenhoheit bei den Kantonen; zur Anwendung gelangen die kantonalen Strassengesetze, gegebenenfalls auch kommunale Strassenreglements oder sonstige Erlasse zur Nutzung öffentlicher Strassen und Plätze. Relevant sind die genannten Rechtsgrundlagen im Zusammenhang mit Fahrzeugkontrollen und etwa bestehenden Zufahrtsbeschränkungen im Landwirtschaftsgebiet (Ziff. 2.4 sowie ganz allgemein für Spontanhalte auf öffentlichem Grund (Ziff. 3).
- *Umweltrecht.* Soweit das Umweltrecht eine Rolle spielt, reicht ein Blick in das Umweltschutzgesetz (USG)³⁸ und das Gewässerschutzgesetz (GSchG)³⁹. Am Rand mag auch der Biotopschutz nach dem Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)⁴⁰ eine gewisse Bedeutung erlangen. Das Umweltrecht bestimmt einen Teil der Rahmenbedingungen, die von den Fahrenden während ihres Aufenthalts zu beachten sind (Ziff. 2.5).
- *Wirtschaftsrecht.* Rahmenbedingungen bestehen auch für die während eines Spontanhalts ausgeübten Erwerbstätigkeiten (Ziff. 2.6). Sie finden sich teils im Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden (RGG [inoffizielle Abkürzung])⁴¹, teils im Binnenmarktgesetz (BGBM)⁴² sowie für Besitzer der beanspruchten Landwirtschaftsflächen im Landwirtschaftsgesetz (LwG)⁴³. Kantonale Regelungen sind bestenfalls in Nebenpunkten statthaft.
- *Zivilrecht.* Vereinbarungen zwischen Grundbesitzerinnen und Grundbesitzern und Fahrenden über Spontanhalte auf privatem Grund richten sich nach Obligationenrecht und Zivilgesetzbuch (OR⁴⁴, ZGB⁴⁵). Dazu kommen eventuelle Vorgaben des kantonalen öffentlichen Rechts zu Form und Inhalt des Vertrags (Ziff. 2.7).

Abgaberechtliche Fragen werden im jeweiligen Sachzusammenhang mitbehandelt.

³⁷ Strassenverkehrsgesetz vom 19.12.1958 (SVG; SR 741.01).

³⁸ Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 07.10.1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01).

³⁹ Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24.01.1991 (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20).

⁴⁰ Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 01.07.1966 (NHG; SR 451).

⁴¹ Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden vom 23.03.2001 (SR 943.1).

⁴² Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 06.10.1995 (Binnenmarktgesetz, BGBM; SR 943.02).

⁴³ Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29.04.1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1).

⁴⁴ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30.03.1911 (Fünfter Teil: Obligationenrecht; SR 220).

⁴⁵ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10.12.1907 (ZGB; SR 210).

1.3. Innergesetzliche Steuerungsinstrumente

Neben den genannten Gesetzesgrundlagen bestehen verbreitet auch weichere Regulative zum behördlichen Umgang mit Spontanhalten. Sie erscheinen in Gestalt von Richtplanaussagen, Konzepten, Richtlinien und Merkblättern.

- *Richtplanaussagen zum Umgang mit Spontanhalten.* Als raumordnungspolitisches Führungsinstrument der Kantone zeigt der Richtplan, wie die raumwirksamen Aufgaben mit Blick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung aufeinander abgestimmt werden (Art. 8 Abs. 1 Bst. b RPG). Wegen ihrer Auswirkungen auf die Raumgestaltung zählt auch die Beplanung der Haltemöglichkeiten für Fahrende zu den raumwirksamen Aufgaben. So äussern sich zahlreiche Richtpläne zur Frage der Stand-, Transit- und Durchgangsplätze.⁴⁶ Spontanhalte dagegen bilden wegen ihrer geringen Raumrelevanz (und auch weil sie sich einer vorausschauenden Beplanung weitgehend entziehen) kein geeignetes Richtplanthema. Denkbar sind allenfalls generell gehaltene Anweisungen an die Adresse der Gemeinden, wie etwa im Richtplan des Kantons Aargau: Danach sind Spontanhalte durch die Behörden soweit möglich zu tolerieren, solange keine konkreten öffentlichen Interessen entgegenstehen.⁴⁷ Richtpläne sind für die Behörden verbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG); allerdings stehen die Planaussagen unter dem Vorbehalt der Interessenabwägung.⁴⁸
- *Behördliche Konzepte zum Umgang mit Spontanhalten.* Unter «Konzept» versteht man üblicherweise ein ressortübergreifendes System von Zielen und Massnahmen. Konzepte stellen eine bestimmte Verwaltungsaufgabe in einen grösseren Zusammenhang und bringen sie mit den Zuständigkeiten anderer Aufgabenträger in Verbindung (vgl. Art. 14 Abs. 2 RPV), ohne sich aber konkret zur Realisierung einzelner Vorhaben zu äussern.⁴⁹ Konzeptionelle Grundlagen zum Spontanhalt kennen z.B. die Kantone Aargau, Schwyz und Zürich.⁵⁰
- *Behördliche Richtlinien zum Umgang mit Spontanhalten.* Einige Kantone arbeiten mit generell-abstrakt (also rechtssatzähnlich abgefassten) Handlungsanweisungen an die Adresse nachgeordneter Amtsstellen. Rechtlich handelt es sich dabei um Verwaltungsverordnungen. Richtlinien zum Spontanhalt gibt es für die Westschweizer Kantone und das Tessin insgesamt sowie spezifisch in den Kantonen Freiburg und Waadt.⁵¹

⁴⁶ Beispielsweise in den Richtplänen der Kantone AG: Massnahmenblatt S 4.1, Halteplätze für Fahrende; BE: Massnahmenblatt D 08, Stand-, Durchgangs- und Transitplätze für Fahrende schaffen; SG: Massnahmenblatt S 43, Durchgangs- und Standplätze für Fahrende; SZ: Massnahmenblatt W-1, Fahrende; ZH: Massnahmenblatt 2.5, Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende.

⁴⁷ AG: Massnahmenblatt S 4.1, Halteplätze für Fahrende. In eine ähnliche Richtung SZ: Massnahmenblatt W-1, Fahrende.

⁴⁸ Zu Funktion und Verbindlichkeit des Richtplans statt vieler HÄNNI, Planungsrecht, S. 119 ff., 134 ff.

⁴⁹ JEANNERAT, in Praxiskommentar RPG, Art. 13 Rz. 20 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 37 Rz. 31.

⁵⁰ AG: Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Konzept Fahrende Kanton Aargau, S. 8 Ziff. 2 (11.2007); SZ: Regierungsrat, Konzept Fahrende Kanton Schwyz, S. 7 Ziff. 2.3 (13.11.2012); ZH: Baudirektion, Konzept für die Bereitstellung von Halteplätzen für Schweizer Fahrende, S. 11 Ziff. 2.2 (8.11.2017).

⁵¹ Westschweiz und Tessin allgemein: Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz (LKJPD), Empfehlungen über das Parkieren von Fahrenden in der lateinischen Schweiz, Art. 13 ff. (31.10.2013). FR: Oberamtmännerkonferenz des Kantons Freiburg, Richtlinie über die Ankunft von Fahrenden (3.3.2016); VD: Département de la sécurité et de l'environnement, Directives relatives au stationnement de gens du voyage hors des places de transit officielles (25.2.2013).

- *Behördliche Merkblätter zum Umgang mit Spontanhalten.* Merkblätter gehören in die Kategorie der amtlichen Informationshandlungen. Sie orientieren über die Verwaltungspraxis rund um Rahmenbedingungen und Modalitäten spontaner Aufenthalte; mitunter enthalten sie auch Mustermietverträge. Üblicherweise richten sie sich an Gemeinden, Landwirtinnen und Landwirte sowie Fahrende. Merkblätter findet man zum Beispiel in den Kantonen Aargau, Bern, Luzern, Schwyz, St. Gallen und Thurgau.⁵² Zürich kennt ein – insofern inoffizielles – Merkblatt des Bauernverbands zum Thema.⁵³

Gemeinsam ist den skizzierten Instrumenten, dass sie sich allein *in den Grenzen des anwendbaren Rechts* entfalten können. Ihre normative Kraft ist auf die Handhabung des jeweils zugestandenen Ermessens beschränkt; sie ermächtigen in keiner Weise, von Gesetz und Verordnung abzuweichen.

1.4. Weiteres Vorgehen

Wir unterscheiden im Folgenden zwischen Spontanhalten auf privatem Grund und Spontanhalten auf öffentlichem Grund. Die Typisierung rechtfertigt sich mit Blick auf das je eigene Regime, dem der beanspruchte Boden unterliegt (im ersten Fall gilt zivilistisches Sachenrecht, im zweiten Fall öffentliches Sachenrecht).

- Spontanhalte spielen sich mehrheitlich auf *privatem Grund* ab; diese Konstellation soll daher vorweg behandelt werden (Ziff. 2). Dabei setzen wir Einvernehmen als Normalfall voraus. Halte gegen den Willen des Eigentümers werden nur am Rande diskutiert.
- Spontanhalte auf *öffentlichem Grund* zeichnen sich durch gewisse Besonderheiten aus (Ziff. 3): Zum einen muss nach Kategorien der öffentlichen Sache differenziert werden; zum andern ist die Nutzung öffentlicher Flächen weniger eine Frage des gegenseitigen Einvernehmens als vielmehr eine Frage der öffentlich-rechtlichen Zulässigkeit oder gar eines öffentlich-rechtlichen Anspruchs.

2. Spontanhalte auf privatem Grund

Diese Ziffer diskutiert die Rechtsfragen rund um Spontanhalte auf privatem Grund. Anders als in der Erlassübersicht (Ziff. 1.2) folgt die Gliederung nicht den Rechtsquellen, sondern den Vorgängen und Situationen, wie sie bei Spontanhalten typischerweise anzutreffen sind. An erster Stelle geht es um die grundsätzliche Zulässigkeit von Spontanhalten (konkret also um Baubewilligungspflichten und Campingverbote; Ziff. 2.1 und 2.2). Es folgen Probleme rund um den Quartierbezug (wie Kontrollen oder Zufahrtsbeschränkungen; Ziff. 2.3 und 2.4) sowie die

⁵² AG: Departement Bau, Verkehr und Umwelt et al., Spontanhalte von Fahrenden – Merkblatt für Aargauer Bauernfamilien (3.2016); BE: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion et al., Merkblatt Kanton Bern – Fahrende (16.3.2016); LU: Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, Merkblatt Spontanhalte von Fahrenden (8.2018); SZ: Volkswirtschaftsdepartement, Spontanhalte für Schweizer Fahrende, Merkblatt (7.2016); SG: Amt für Umwelt und Energie, Merkblatt für die Vermietung von Plätzen für Fahrende (ohne Datum); TG: Amt für Raumentwicklung, Merkblatt für Gemeinden betreffend Vermietung von Plätzen an grössere und kleinere Gruppen von Fahrenden (19.6.2018), ferner Merkblätter spezifisch für Fahrende und für Platzvermieter (19.6.2018).

⁵³ Zürcher Bauernverband, Fahrende – Rechtliche Grundlagen zur Standplatzvermietung (amtlich gebilligt, ohne Datum).

Rahmenbedingungen des eigentlichen Aufenthalts (Umweltschutz, Gewerbepolizei; Ziff. 2.5 und 2.6). Schliesslich sind auch die Vertragsbeziehungen zwischen Fahrenden und Grundstücksvermieterinnen bzw. -vermietern zu streifen (Ziff. 2.7).

2.1. Baubewilligungspflichten

Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden (Art. 22 Abs. 1 RPG). *Errichten* bedeutet Neues erbauen oder Zerstörtes wiederaufbauen;⁵⁴ dieses Tatbestandsmerkmal ist mit dem Abstellen von Wohnwagen auf freier Fläche erfüllt.

Dagegen ist nicht ohne weiteres klar, ob abgestellte Wohnwagen auch als *Bauten und Anlagen* gelten. Dem Bundesgericht zufolge umfasst der Begriff «mindestens jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen».⁵⁵ Kriterium der Bewilligungspflicht bildet die Frage, ob mit dem Vorhaben «im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle» besteht; das Verfahren dient mit anderen Worten dazu, «das Bauprojekt in Bezug auf seine räumlichen Folgen vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen».⁵⁶ Art. 22 RPG und die dazu entwickelte Kasuistik bilden das bundesrechtliche Minimum; es darf nicht unterschritten werden.⁵⁷ Die Kantone können aber strenger sein und auch solche Vorhaben bewilligungspflichtig erklären, die wegen ihrer Geringfügigkeit von Bundesrechts wegen keiner Baubewilligung bedürften.⁵⁸ Als Einschränkung der Eigentumsgarantie müssen sich derartige Bewilligungspflichten allerdings weiterhin durch ein hinreichendes öffentliches Interesse bau- und planungsrechtlicher Natur legitimieren sowie verhältnismässig bleiben.

Als Bauten und Anlagen im Sinne des Bundesrechts zählen auch *Fahrnisbauten*, sofern sie «über nicht unerhebliche Zeiträume ortsfest verwendet» werden.⁵⁹ Damit sind temporär abgestellte Wohnwagen grundsätzlich miterfasst. Präzise Aussagen zur zeitlichen Freigrenze finden sich in der Praxis des Bundesgerichts aber nicht. In zwei älteren Fällen wurde die Bewilligungspflicht für längerzeitig installierte und zu Aufenthaltszwecken verwendete Wohnwagen bejaht (die Urteile datieren aus der Zeit vor Inkrafttreten des RPG).⁶⁰ Ein späterer Entscheid hielt fest, nicht bewilligungspflichtig seien allein «Kleinvorhaben, die nur ein geringes Ausmass haben und weder öffentliche noch nachbarliche Interessen berühren», wie beispielsweise «bauliche Veränderungen im Innern von Gebäuden oder für kurze Zeit aufgestellte Zelte oder Wohnwagen»; mit entscheidend sei allerdings auch «die Art und die Empfindlichkeit der Umgebung, in welcher das Vorhaben

⁵⁴ STALDER/TSCHIRKY, in Handbuch Baurecht, Rz. 2.97 f.; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 22 Rz. 17; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, Rz. 497.

⁵⁵ BGE 113 Ib 314 E. 2a S. 315 f. und ständige Rechtsprechung; zuletzt BGE 139 II 134 E. 5.2 S. 139.

⁵⁶ BGE 139 II 134 E. 5.2 S. 139 f.; 123 II 256 E. 3 S. 259; 120 Ib 379 E. 3c S. 384.

⁵⁷ BGE 120 Ib 379 E. 3c S. 383. Praxisübersichten z.B. bei GRIFFEL, Raumplanungsrecht, S. 208 ff.; STALDER/TSCHIRKY, in Handbuch Baurecht, Rz. 2.123; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 22 Rz. 15; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, Rz. 491.

⁵⁸ STALDER/TSCHIRKY, in Handbuch Baurecht, Rz. 2.105; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 22 Rz. 13.

⁵⁹ BGE 139 II 134 E. 5.2 S. 140; 123 II 256 E. 3 S. 259. So bereits BGE 113 Ib 314 E. 2b S. 316.

⁶⁰ BGE 100 Ib 482 E. 5 S. 491 (zum früheren Forstpolizeirecht); 99 Ia 113 E. 3 S. 120 (zur seinerzeitigen Verwaltungspraxis im Kanton Zürich).

realisiert werden soll».⁶¹ Kurz und gut, die Baubewilligungspflicht richtet sich nicht nur nach den konstruktiven Aspekten eines Projekts, sondern ebenso nach seinen betrieblichen Auswirkungen.⁶²

Damit gewinnen *kantonale und kommunale Regelungen* zur Baubewilligungspflicht sowie die zugehörige Praxis entscheidende Bedeutung. Das Bild ist alles andere als uniform, die Rechtslage im Einzelnen oft auch unklar; manche Kantone äussern sich überhaupt nicht zum Thema.

- Recht verbreitet ist die Praxis, wonach Privatgrundstücke bis zu *zweimal im Jahr während jeweils vier Wochen* ohne Baubewilligung für Spontanhalte von Kleingruppen zur Verfügung gestellt werden dürfen;⁶³ dies entspricht auch einer Empfehlung aus Fachkreisen.⁶⁴ Beherbergende Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sind selbstredend nicht verpflichtet, diesen Zeitrahmen auszuschöpfen.
- In gewissen Kantonen sind *längere Stellzeiten* möglich, sofern der Halt an behördlich gebilligten Standorten erfolgt.⁶⁵
- Gelegentlich beschränkt sich die baurechtlich tolerierte Dauer auf *zwei oder drei Wochen*.⁶⁶

Nicht einschlägig, dies nebenbei, sind Vorschriften über die Stelldauer von bloss einzelnen bewohnten Mobilheimen oder Wohnwagen (im Kontext hier sprechen wir ja von Gruppen).⁶⁷ Etwa erforderliche Baubewilligungen sind grundsätzlich von der Grundstückseigentümerin bzw. vom Grundstückseigentümer einzuholen, je nach Lage und mit Zustimmung des Eigentümers allenfalls auch von den Fahrenden selbst. Ein pragmatischer Weg besteht darin, der Grundeigentümerin bzw. dem Grundeigentümer eine Rahmenbewilligung auszustellen, die es ihr bzw. ihm erlaubt, je Kalenderjahr eine definierte Anzahl Spontanhalte von definierter Höchstdauer zu beherbergen.

Soweit Spontanhalte *kein Baubewilligungsverfahren* durchlaufen müssen, entfallen auch die materiellrechtlichen Bewilligungsvoraussetzungen, insbesondere Zonenkonformität und Erschliessung (Art. 22 Abs. 2 RPG). Dazu passend ist bei Halten auf Landwirtschaftsland nicht verlangt, dass «der Zweck der Bauten und Anlagen» (hier: der Zweck parkierter Gespanne) «einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert» (Art. 24 Bst. a RPG).⁶⁸

Spontanhalte im Wald werden in anderem Zusammenhang aufgegriffen (Ziff. 3.4).

2.2. Campingverbote

Vielerorts unterliegt das Aufstellen von Zelten, Wohnwagen und Mobilheimen besonderen Bestimmungen ausserhalb des Bau- und Planungsrechts. Meist finden sie sich in *kommunalen*

⁶¹ BGE 139 II 134 E. 5.2 S. 140.

⁶² Vgl. GRIFFEL, Raumplanungsrecht, S. 204; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 22 Rz. 10 a.E.

⁶³ Beispielsweise § 177 PBG LU und Merkblatt LU; Art. 13 Abs. 2 LSCN NE; Konzept SZ; Konzept ZH. Billigend BGE 145 I 73 E. 6.4 S. 97. Als zu restriktiv kritisiert bei SCHWEIZER/DE BROUWER, Gutachten LSCN NE, S. 36.

⁶⁴ EspaceSuisse, Halteplätze, S. 40, 53. Vgl. auch SAMBUC BLOISE, Situation juridique, Rz. 1563.

⁶⁵ BE: bis zu sechs Monaten, Art. 6 Abs. 1 Bst. p BewD BE; LU: länger als 30 Tage, § 177 PBG LU. Vgl. auch § 70 Abs. 2 PBG SZ. Eine kurze Übersicht findet sich ausserdem bei SAMBUC BLOISE, Situation juridique, Rz. 1559 f.

⁶⁶ Merkblatt AG: zwei Wochen; Merkblatt SG: 20 Tage; Merkblatt TG: 14 Tage.

⁶⁷ Beispielsweise § 49 Abs. 2 Bst. e Ziff. 2 BauV AG (zwei Monate); § 174 Abs. 1 PBG LU (30 Tage); § 70 Abs. 1 PBG SZ (48 Stunden).

⁶⁸ SAMBUC BLOISE, Situation juridique, Rz. 1564; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 24 Rz. 2. Wohl anders noch WALDMANN, Diskriminierungsverbot, S. 698.

Camping- oder Polizeireglementen, seltener in Vorschriften der kantonalen Ebene. Die Erlasse beziehen sich bald auf das gesamte Gemeindegebiet, bald nur auf den öffentlichen Grund; teils gelten für den öffentlichen und den privaten Grund explizit je eigene Regeln. Vorerst interessieren jene Ordnungen, die zumindest auch den privaten Grund betreffen (zu Campingverboten auf öffentlichem Grund vgl. Ziff. 3.2 a.E.).

«Campieren» bezeichnet nach allgemeinem Verständnis eine *freizeitlich oder touristisch geprägte Aktivität* von ansonsten sesshaft lebenden Personen; Zelte, Wohnwagen und Mobilheime fungieren insofern als Zweitwohnung. Fahrende dagegen nutzen ihre Wohnwagen zumindest während der Reisezeit als Erstwohnung. Vor diesem Hintergrund könnte man bei wörtlicher Auslegung zum Schluss gelangen, Vorschriften über das Campieren seien auf Fahrende von vornherein nicht anwendbar. Eine solche Sichtweise dürfte aber dem Willen der verantwortlichen Behörden (der Gemeindeversammlungen, Gemeindeparlamente, Gemeinderäte etc.) kaum entsprechen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Vorschriften auch – möglicherweise gar in erster Linie – auf Fahrende gemünzt sind. Darauf deuten jedenfalls gewisse Ausnahmekataloge hin (dazu gleich mehr). Die gelegentlich anzutreffenden Legaldefinitionen des «Campierens» gehen ebenfalls in diese Richtung, wie beispielsweise die folgende: «Unter Campieren versteht man das vorübergehende Verweilen in Zelten, Wohnwagen, Mobilheimen (Wohneinheiten) oder ähnlichen beweglichen und unbeweglichen Einrichtungen. Das bloss Aufstellen von Zelten, Wohnwagen etc. fällt ebenfalls unter den Begriff des Campierens.»⁶⁹

Nach Sichtung einiger Erlasse zeichnen sich folgende *Regelungsmodelle* ab:

- *Campingverbot*. Gewisse Gemeinden verbieten das Campieren «ausserhalb der Campingzonen ... grundsätzlich»⁷⁰ oder – ohne Ausnahmen vorzubehalten – «ausserhalb bewilligter Plätze».⁷¹ Mit etwas gutem Willen lassen sich Formulierungen dieser Art so verstehen, dass die behördliche Billigung einvernehmlicher Spontanhalte im Einzelfall möglich bleibt.
- *Ausnahmen vom Campingverbot*. In Gemeinden mit Campingverbot bestehen zuweilen Listen von Tatbeständen, die vom Campingverbot freigestellt sind oder zumindest auf eine Ausnahmewilligung zählen dürfen. Toleriert werden etwa das zeitweilige Campieren in Privatgärten durch Familienangehörige, Verwandte oder Bekannte⁷² sowie das gelegentliche nicht regelmässige Aufstellen einzelner Wohnwagen bis zu einem Monat;⁷³ oder es können trotz Verbots beispielsweise Jugendlager bewilligt werden.⁷⁴
- *Bewilligungsvorbehalt*. Recht verbreitet sind Regelungen, wonach das Campieren ausserhalb dafür bestimmter Plätze eine Bewilligung benötigt (teils generell, teils erst ab einigen Nächten).⁷⁵ Vereinzelt beschränkt sich der Bewilligungsvorbehalt auf das Campieren von «Gruppen».⁷⁶

⁶⁹ Art. 2 Abs. 1 CampingR Vinelz BE.

⁷⁰ Art. 8 BauR Mammern TG.

⁷¹ Art. 5 Abs. 1 CampingR Bad Ragaz SG; Art. 4 Abs. 1 CampingR Oberriet SG. Vergleichbar Art. 25 PolR Boudry NE.

⁷² Art. 3 Abs. 1 Satz 2 CampingR Bönigen BE; Art. 22 Abs. 1 PolR Münchenbuchsee BE.

⁷³ Art. 5 Abs. 2 CampingR Bad Ragaz SG; Art. 4 Abs. 2 CampingR Oberriet SG.

⁷⁴ Art. 3 Abs. 2 CampingR Bönigen BE; Art. 9a CampingR Erlach BE.

⁷⁵ Art. 2 Abs. 2 Satz 2 CampingR Vizelz BE (für mehr als 1 Nacht); Art. 68 Abs. 1 PolR Milvignes NE (generell); Art. 27 Abs. 1 LCCR VD (für mehr als 4 Tage).

⁷⁶ Art. 19 Abs. 2 Satz 2 PolR Berg am Irchel ZH.

- *Ausnahmen vom Bewilligungsvorbehalt.* Formlos erlaubt bleiben trotz Bewilligungspflicht z.B. Schul-, Pfadfinder- und Jugendlager bis zu einer Dauer von zwei Wochen.⁷⁷
- *Verbotsvorbehalt.* Eine weitere Regulierungstechnik besteht darin, ein Campingverbot nur im begründeten Einzelfall vorzusehen, etwa bei Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe oder Ordnung.⁷⁸

Campingverbote und zugehörige Bewilligungsvorbehalte zielen auf Vorgänge, die unter dem Titel des Bau- und Planungsrechts oft keine Bewilligung benötigen. Die Baubewilligungspflicht dient wie erwähnt zur kontrollierten Umsetzung des Nutzungsplans; folgerichtig interessieren dort vorab die Auswirkungen eines Vorhabens auf Raumordnung, Umwelt und Erschliessung. Demgegenüber rücken Campingverbote – ausgesprochen oder nicht – den *allgemeinen Polizeigüterschutz* ins Zentrum; sie wenden sich gegen Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (einschliesslich öffentlicher Ruhe und öffentlicher Gesundheit), ferner auch gegen etwaige Beeinträchtigungen von Orts- und Landschaftsbildern.⁷⁹ Spontanes Aufstellen von Zelten, Wohnwagen oder Mobilheimen im Freien birgt tatsächlich ein gewisses Störpotenzial; jedenfalls handelt es sich dabei nicht mehr um eine reine Privatangelegenheit. Ein öffentliches Kontrollinteresse dürfte daher kaum zu bestreiten sein. Die Verhältnismässigkeit von Verboten und Bewilligungsvorbehalten gibt schon eher zu Zweifeln Anlass (näher dazu Ziff. V. 3). Letztlich kommt es auf die normativen Differenzierungen der Verbote und Bewilligungsvorbehalte an; ebenso entscheidend ist die Bereitschaft der Behörden zu raschem und kulantem Handeln. Eine Möglichkeit zur Milderung etwaiger Zwangslagen könnte darin bestehen, die eng gefassten Ausnahmekataloge in grundrechtskonformer Auslegung als nicht abschliessend einzustufen.

2.3. Personenkontrollen, Meldepflichten

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben darf die Polizei *Personenkontrollen* durchführen, d.h. eine Person anhalten, die Identität feststellen und abklären, ob nach ihr oder dem mitgeführten Fahrzeug sowie weiteren Sachen gefahndet wird.⁸⁰ Personenkontrollen setzen einen sachlich begründeten Gefahrenverdacht voraus (unübersichtliche Lagen, Anzeichen einer Straftat, Anwesenheit des Kontrollierten in der Nähe eines Tatortes, Ähnlichkeit mit gesuchten Personen); dabei darf die Polizei – soweit objektivierbar und evidenzbasiert – auch auf Erfahrungswerte vertrauen. Kontrollen aus blosser Neugier, in schikanöser Absicht oder zur Vergrämung unerwünschter Personengruppen wären unzulässig, weil offensichtlich unhaltbar und daher willkürlich; dies gilt insbesondere bei wiederholten Kontrollen in kurzer Folge. Ausserdem besteht – von spezialgesetzlichen Vorbehalten abgesehen – keine allgemeine Pflicht, einen Identitätsausweis auf sich zu tragen.⁸¹

Fahrende sind in der Regel gehalten, sich spätestens beim Quartierbezug *bei den örtlichen Behörden zu melden*⁸². Mitunter obliegt es primär dem Eigentümer oder Pächter, die Behörden

⁷⁷ § 12 Abs. 3 PolR Bezirk Brugg AG.

⁷⁸ Art. 11 Abs. 2 PolR Stadt St. Gallen SG.

⁷⁹ Vgl. als Beispiele § 1 PolR Bezirk Brugg AG; Art. 1 CampingR Erlach BE; Art. 1 PolR Münchenbuchsee BE; Art. 1 PolR Boudry NE; Art. 1 CampingR Bad Ragaz SG.

⁸⁰ So oder ähnlich z.B. § 21 Abs. 1 PolG ZH; Art. 27 PolG BE; Art. 47 Abs. 1 und 2 PolG NE.

⁸¹ Zu alledem BGE 136 I 87 E. 5.2 S. 101 f.; 109 Ia 146 E. 4b S. 149 ff. BORBÉLY, in Kommentar PolG ZH, § 21 Rz. 2 ff.; TROCHSLER-HUGENTOBLE/LOBSIGER, in SBVR III/1, S. 310 ff.

⁸² Z.B. Art. 20 LSCN NE; Art. 12 Abs. 1 PolR Konolfingen BE.

über die Ankunft von Fahrenden zu informieren.⁸³ Die Meldepflicht bedient legitime Polizeiinteressen der Gemeinde (sie trägt die Verantwortung für geregelte Abläufe auf ihrem Territorium); Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit stehen grundsätzlich ausser Zweifel.⁸⁴ Auch aus Sicht der Fahrenden kann eine Anmeldung durchaus von Vorteil sein: Sie verringern damit die Wahrscheinlichkeit, in aller Öffentlichkeit polizeilich aufgesucht und kontrolliert zu werden. Die Meldepflicht schliesst persönliches Erscheinen mindestens des Gruppenchefs oder der -chefin vor den Behörden mit ein. Ein unmittelbarer Kontakt erleichtert die Klärung der Aufenthaltsbedingungen; so können etwa erforderliche Bewilligungen sur place erteilt, Auflagen zum erwarteten Verhalten mündlich übermittelt, allenfalls vorhandene Merkblätter aushändigt und das Prozedere rund um das spätere Verlassen des Halteplatzes vereinbart werden. Immerhin wird man differenzieren müssen. Eine Anmeldung unmittelbar bei Quartierbezug dürfte zumeist genügen; Vorschriften, welche eine zeitlich vorgezogene Ankündigung verlangen, bergen die Gefahr, Spontanhalte übermässig zu erschweren. Ausserdem rechtfertigt sich die Meldepflicht vor allem bei Gruppen und generell bei Halten auf öffentlichem Grund, kaum aber bei einvernehmlichen Spontanhalten von Einzelgespannen auf Privatparzellen.

2.4. Fahrzeugkontrollen, Zufahrtsbeschränkungen

Fahrzeugkontrollen dürfen auf öffentlichen Strassen anlassfrei durchgeführt werden; dabei müssen Führer- und Fahrzeugausweis vorgelegt werden (Art. 5 f. Strassenverkehrskontrollverordnung [SKV]⁸⁵). Die polizeiliche Kontrollbefugnis erstreckt sich über den Fahrzeugzustand hinaus auch auf die Fahrtüchtigkeit des Fahrzeugführers (Art. 10 ff., 23 ff. SKV). Auch hier gilt selbstredend das allgemeine Schikaneverbot.

Sodann ist an etwaige *Zufahrtsbeschränkungen* zu denken. Es sind mehrere Konstellationen zu unterscheiden.

- Liegt der vereinbarte Halteplatz unmittelbar neben einer *dem allgemeinen Verkehr geöffneten Strasse*, genügt die Absprache mit dem Eigentümer. Muss auf dem Weg zum Platz fremdes Acker- oder Wiesland durchfahren werden, ist ausserdem das Einverständnis der dort Berechtigten einzuholen.
- Dem allgemeinen Verkehr geöffnet sind auch Strassen, auf denen ein *Fahrverbot mit Vorbehalt «Zubringerdienst gestattet»* gilt. Der Vorbehalt erlaubt unter anderem Fahrten zum Abliefern oder Abholen von Waren bei Anwohnern oder auf anliegenden Grundstücken, Fahrten von Anwohnern und von Personen, die Anwohner zu treffen oder auf anliegenden Grundstücken Arbeiten zu verrichten haben (Art. 17 Abs. 3 SSV); er hebt das Fahrverbot weitgehend auf und verhindert einzig noch den Durchgangsverkehr.⁸⁶ Ohne weiteres erlaubt ist folglich die Fahrt zur Liegenschaft des beherbergenden Landwirts, um ihn persönlich zu treffen (etwa für Absprachen im Zusammenhang mit dem Spontanhalt). Etwas unsicher präsentiert sich die Rechtslage dagegen bei Fahrten auf den vereinbarten Halteplatz. Fahrten, die allein dem Parkieren dienen, gelten nicht als Zubringerdienst. Mit guten Gründen könnte man die Fahrenden aber auch als temporäre Anwohner qualifizieren. Tatsächlich bildet ja der

⁸³ Z.B. Merkblatt SG, S. 1.

⁸⁴ Vgl. BGE 145 I 73 E. 6.6 S. 98.

⁸⁵ Verordnung über die Kontrolle des Strassenverkehrs (Strassenverkehrskontrollverordnung, SKV; SR 741.013).

⁸⁶ HÄNER, in SBVR IV, S. 238 Rz. 161.

Halteplatz für die Dauer des Aufenthalts ein Mietobjekt, welches dazu bestimmt ist, den Fahrenden das Wohnen und Arbeiten zu ermöglichen.

- Grundsätzlich anders verhält es sich bei Strassen, die mit einem *vorbehaltlosen Fahrverbot* belegt sind: Als Folge derartiger «Totalverbote» (Art. 3 Abs. 3 SVG) sind die entsprechenden Flächen nicht – oder nicht mehr – für den allgemeinen Verkehr bestimmt. Gleiches gilt, wo lediglich forst- und landwirtschaftlicher Verkehr erlaubt ist: Weil der Kreis der ausnahmsweise zugelassenen Fahrten eng begrenzt ist (d.h. bestimmt oder zumindest bestimmbar), bleibt es auch in diesem Fall beim Totalverbot.⁸⁷ Weitere Ausnahmen, selbst für Fahrende auf dem Weg zum Halteplatz, kann nur der Eigentümer der Wegparzelle gestatten. Gehören solche Strassen wie oft einer landwirtschaftlichen Genossenschaft, richten sich die Zuständigkeiten nach den einschlägigen Statuten. Dies kann bedeuten, dass sich die Eigentümerin bzw. der Eigentümer des Halteplatzes um eine Mehrheit unter den Genossenschaftlern bemühen muss.⁸⁸

2.5. Umweltschutz

Die Verhaltensvorschriften, die vom Quartierbezug bis zur Weiterfahrt zu beachten sind, finden sich zum einen im Umweltrecht (davon sogleich), zum andern im Wirtschaftsrecht (Ziff. 2.6). In beiden Fällen können ortspolizeiliche Einschränkungen hinzutreten. Die Regeln sind den Fahrenden wie auch der beherbergenden Grundeigentümerin bzw. dem Grundeigentümer in geeigneter Form zu kommunizieren.

Das Umweltrecht kümmert sich um die natürlichen Lebensgrundlagen von Menschen, Tieren und Pflanzen (vgl. Art. 1 Abs. 1 USG). Im Vordergrund stehen kollektive Güter wie Boden, Luft und Wasser, für deren Schutz die gesamte Gesellschaft in der Verantwortung steht. Im Zuge von Spontanhalten sind folgende Punkte von Bedeutung:

- *Geschützte Biotope und Grundwasserschutzzonen* dürfen – wenn überhaupt – nur extensiv genutzt werden (Art. 18 Abs. 1, Art. 18c Abs. 1 NHG; Art. 20 Abs. 1 GSchG);⁸⁹ Aufenthalte zu Wohnzwecken fallen damit wohl ausser Betracht.
- Des Weiteren ist untersagt, *verschmutztes Abwasser* auf den Boden auszubringen, im Boden versickern zu lassen oder unmittelbar in Gewässern zu entsorgen (Art. 6, Art. 4 Bst. d, e und f GSchG). Abwasser aus Haushalt und Gewerbe der Fahrenden muss daher unmittelbar aufgefangen und in Absprache mit der Grundeigentümerin bzw. dem Grundeigentümer vorschriftsgemäss entsorgt werden, d.h. in der Regel über die Kanalisation (Art. 11 GSchG).⁹⁰
- Gleiches gilt für *Abfälle*: Sie dürfen im Freien weder abgelagert noch verbrannt werden (Art. 30c Abs. 2, Art. 30e Abs. 1 USG). Abfälle aus Spontanhalten dürften zur Kategorie der Siedlungsabfälle zählen (das sind vermischte Abfälle, wie sie gewöhnlich aus Haushalten stammen). Sie müssen «den von den Kantonen vorgesehenen

⁸⁷ Vgl. BGer, Urteil der staatsrechtlichen Kammer vom 17.3.1976, in ZBI 1976 351 E. 2b S. 354; VPB 60.82 E. 1b. Ferner WEISSENBERGER, Kommentar SVG, Art. 3 Rz. 7 f.

⁸⁸ Vgl. als Beispiel das Landwirtschaftsgesetz des Kantons Zürich vom 02.09.1979, §§ 108 ff.

⁸⁹ Vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, Rz. 398, 580 f.; WAGNER PFEIFER, Umweltrecht II, Rz. 909 ff., 1078 ff. Zu biotopschutzbedingten Einschränkungen ausserdem DAJCAR, in Kommentar NHG, Art. 18c Rz. 14 ff.

⁹⁰ Vgl. RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, Rz. 381 ff., 389 ff.; WAGNER PFEIFER, Umweltrecht II, Rz. 849 ff., 854 ff.

Sammlungen oder Sammelstellen übergeben» werden (Art. 31b Abs. 3 USG).⁹¹ Auch hier ist mit der Grundeigentümerin bzw. dem Grundeigentümer eine vorschriftskonforme Lösung anzustreben, etwa mittels zur Verfügung gestellter Container oder Gebührensäcke.

- *Toilettengänge* rühren an die öffentliche Gesundheit, am Rande auch an die öffentliche Sittlichkeit. Es versteht sich von selbst, dass entweder die Vorrichtungen in den Wohnwagen oder aber Waschräume in Liegenschaften der Grundeigentümerin bzw. des Grundeigentümers benutzt werden.⁹²
- Die örtliche *Nacht- und Feiertagsruhe* ist auch bei Spontanhalten zu respektieren.⁹³

2.6. Erwerbstätigkeit und landwirtschaftsfremde Bodennutzung

Erwerbstätigkeiten im Zuge von Spontanhalten fallen unter das Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden. Wer «im Umherziehen» oder «durch das ungerufene Aufsuchen privater Haushalte» (im Klartext: durch Hausieren) gewerbsmässig Waren oder Dienstleistungen anbietet, benötigt eine Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde (Art. 2 RGG; Art. 5 Verordnung über das Gewerbe der Reisenden [RGV]⁹⁴). Die Bewilligung im Herkunftskanton soll unter anderem gewährleisten, dass das *Gewerbe der Reisenden im ganzen Gebiet der Schweiz* – und somit in beliebigen Bestimmungskantonen – ausgeübt werden kann (Art. 1 Abs. 2 Bst. a, Art. 9 Abs. 1 RGG);⁹⁵ sie wird in Form einer Ausweiskarte erteilt und ist fünf Jahre gültig (Art. 7 Abs. 1, Art. 9 Abs. 3 RGG). Die Bewilligung kann verweigert oder entzogen werden, wenn die öffentliche Ordnung gestört wurde, namentlich durch unrechtmässiges Besetzen privater oder öffentlicher Grundstücke (Art. 4 Abs. 3^{bis} RGG); dies aber nur, sofern die Besetzung im Zusammenhang mit dem Reisengewerbe zusammenhing und dem Eigentümer durch die Besetzung schwerer Schaden entstand (Art. 10, 10a Abs. 1 Bst. b RGV).⁹⁶

Um die Bewilligung zu erhalten, müssen zusammen mit dem Gesuch bestimmte Dokumente eingereicht werden. Dazu gehört «gegebenenfalls» auch «*die schriftliche Einwilligung des Eigentümers oder der Eigentümerin des Grundstücks, auf dem die gesuchstellende Person ihr Fahrzeug für die Nacht abstellen möchte*» (Art. 4 Abs. 2 Bst. e RGG). Der Passus ist ein Nebenprodukt aus der legislativen Umsetzung der «Masseneinwanderungsinitiative» (Art. 121a BV); er ist seit dem 1. Juli 2018 in Kraft.⁹⁷ Im Bundesratsentwurf war Bst. e noch nicht enthalten;⁹⁸ eingefügt haben ihn erst die Räte. Über die Gründe ist kaum gesprochen worden; offenbar wollte man vorab Fahrende aus dem Ausland treffen.⁹⁹ Die Vorschrift erwies sich alsbald als unpraktikabel, denn bei Gesuchseinreichung dürfte der Reiseplan der nächsten fünf Jahre (so lange gilt die Bewilligung) kaum je bekannt sein. In kreativer Auslegung des Gesetzes versteht die Ausführungsverordnung den Terminus «gegebenenfalls» nunmehr in einem sehr eingeschränkten

⁹¹ Zu alledem FLÜCKIGER, in Commentaire LPE, Art. 30c Rz. 12 ff. und 24 ff., Art. 30e Rz. 12 ff., Art. 31b Rz. 23 ff. TSCHANNEN, in Kommentar USG, Art. 30c Rz. 14 ff., Art. 30e Rz. 9 und 12 f., Art. 31b Rz. 24.

⁹² Regelmässig nur auf Merkblättern festgehalten; vgl. als Beispiel Merkblatt TG Fahrende.

⁹³ Vgl. als Beispiel das Gesetz des Kantons Bern über die Ruhe an öffentlichen Feiertagen vom 1.12.1996, Art. 3; sowie für eine kommunale Regelung das PolR Aarberg BE, Art. 29 ff.

⁹⁴ Verordnung über das Gewerbe der Reisenden vom 04.09.2002 (RGV; SR 943.11).

⁹⁵ Botschaft RGG, 4201, 4204.

⁹⁶ SECO, Erläuterungen RGV, S. 3.

⁹⁷ AS 2018 733, 737, 739.

⁹⁸ Botschaft AIG mit Gesetzesentwurf, 3079 ff., 3087 f.

⁹⁹ AB 2016 N 1543, 1550. Im Ständerat ohne Diskussion angenommen, AB 2016 S 966.

Sinn: Die schriftliche Einwilligung muss nur für den Fall vorliegen, dass der Gesuchsteller «zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung konkret plant», das Fahrzeug über Nacht auf dem betreffenden Grundstück abzustellen (Art. 7 Abs. 1 Bst. e RGV). Die Pflicht bezieht sich damit «auf den konkreten Planungshorizont», also auf die bereits vereinbarten Halte.¹⁰⁰ Für den Zeitraum danach und bis zum Ablauf der Bewilligung bleibt Bst. e ohne Bedeutung.

Das RGG regelt die Materie (abgesehen von wenigen und hier irrelevanten Ausnahmen) *umfassend und abschliessend*.¹⁰¹ Sinn und Zweck der Bundesgesetzgebung lagen ja gerade darin, die bisherige Rechtszersplitterung zu beseitigen und für die Berufstätigkeit der Reisenden volle Freizügigkeit herzustellen.¹⁰² Kantonale Hausiererpatente oder ähnliche Erlaubnisse dürfen somit nicht mehr vorbehalten werden. Abschliessender Natur ist insbesondere die Regelung über die erklärte Einwilligung der besuchten Grundeigentümer sowie über Verweigerung oder Entzug der Bewilligung als Folge unrechtmässiger Spontanhalte. Eine kantonale Vorschrift, wonach darüber hinaus kantonale Gewerbebewilligungen unter Nachweis eines rechtmässigen Verweilens eingeholt werden müssen, wäre daher bundesrechtswidrig.¹⁰³ Die Kantone sind aber weiterhin befugt, Besuchszeiten für das ungerufene Aufsuchen von Kunden festzusetzen.¹⁰⁴

Fahrende mit Ausweiskarte im Sinne von Art. 4 Abs. 1 RGG profitieren zugleich vom Schutz des *Binnenmarktgesetzes*. Demnach haben sie für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz freien und gleichen Zugang zum Markt (Art. 1 Abs. 1 BGBM). Fahrenden als zumeist ortsfremden Anbietern darf der freie Marktzutritt nicht verweigert werden; Auflagen und Bedingungen sind nur statthaft, wenn sie gleichermassen auch für ortsansässige Personen gelten (sie müssen ausserdem zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich sein und verhältnismässig bleiben; Art. 3 Abs. 1 BGBM).¹⁰⁵

Findet der Spontanhalt auf Flächen statt, für welche *Direktzahlungen* ausgerichtet werden, sind endlich auch gewisse Vorschriften des Landwirtschaftsrechts zu beachten. So darf der wirtschaftliche Ertrag aus dem Mietverhältnis den Gesamtertrag aus der landwirtschaftlichen Nutzung je Beitragsjahr nicht übersteigen (Art. 16 Abs. 2 Bst. b Landwirtschaftliche Begriffsverordnung [LBV]¹⁰⁶). Bringt die landwirtschaftsfremde Nutzung mehr ein, wird das betroffene Grundstück aus der landwirtschaftlichen Nutzfläche herausgerechnet (Art. 35 Abs. 1 Direktzahlungsverordnung [DZV]¹⁰⁷ i.V.m. Art. 14 Abs. 1 LBV), womit auch der Anspruch auf die entsprechenden Direktzahlungen entfällt.¹⁰⁸ Eine Vermietung von Flächen, für welche Biodiversitätsbeiträge bezogen werden, sollte generell unterbleiben. Der Grund liegt darin, dass

¹⁰⁰ SECO, Erläuterungen RGV, S. 2.

¹⁰¹ Botschaft RGG, 4187, 4199 f., 4226. Hier relevante Vorbehalte des kantonalen Rechts nur in Art. 1 Abs. 3 (u.a. Sammlungen mit gemeinnützigem Zweck), Art. 2 Abs. 2 (zuständige kantonale Behörde), Art. 9 Abs. 2 (Sicherheitsprüfung von Anlagen des Schaustell- und Zirkusgewerbes) Art. 16 (Strafverfolgung), Art. 17 Abs. 1 (Vollzug).

¹⁰² Botschaft RGG, 4188 ff., 4198 f. (Übersicht über die seinerzeitigen kantonalen Regelungen a.a.O., 4228 ff.)

¹⁰³ In diese Richtung aber Art. 21 Abs. 3 LSCN NE; vom Bundesgericht mit wenigen Zeilen und ohne vertiefte Auseinandersetzung mit RGG und RGV als bundesrechtskonform qualifiziert (BGE 145 I 73 E. 6.7 S. 98 f.). Wie hier auch SCHWEIZER/DE BROUWER, S. 40.

¹⁰⁴ Vgl. als Beispiel das Gesetz des Kantons Zürich über die Märkte und das Reisendengewerbe vom 11.04.2005, § 6. Zur entsprechenden Kompetenz der Kantone Botschaft RGG, 4206.

¹⁰⁵ Näheres hierzu bei HÄNNI/STÖCKLI, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 216 ff.

¹⁰⁶ Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen vom 07.12.1998 (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV; SR 910.91).

¹⁰⁷ Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23.10.2013 (Direktzahlungsverordnung, DZV; SR 910.13).

¹⁰⁸ DZV, Anhang 8 Ziff. 2.1.6 und 2.1.7; BLW, Erläuterungen DZV, S. 16.

Wohn- und Gewerbenutzungen mit den landwirtschaftsrechtlichen Bewirtschaftungsaufgaben nur schwer vereinbaren wären (Art. 55 Abs. 1, Art. 58 ff. DZV).¹⁰⁹ Die genannten Vorschriften richten sich an die vermietende Grundeigentümerin bzw. den Grundeigentümer, nicht an die Fahrenden.

2.7. Rechte und Pflichten aus dem Mietvertrag, öffentlich-rechtliche Vorgaben zu Form und Inhalt

Das Verhältnis zwischen Eigentümerin bzw. Eigentümer oder Pächterin bzw. Pächter einerseits und der Gruppe der Fahrenden andererseits gilt gewöhnlich als *obligationsrechtliche Miete* (Art. 253 ff. OR),¹¹⁰ bei Unentgeltlichkeit allenfalls auch als *Gebrauchsleihe* (Art. 305 ff. OR).¹¹¹ Gegenstand des Vertrags bildet die zur Verfügung gestellte Grundstückfläche. Solange das OR nichts anderes bestimmt, bleiben Form und Inhalt des Vertrags den Parteien überlassen; zulässig sind also auch bloss mündliche Vereinbarungen (Art. 11 Abs. 1 OR). Die amtlichen Merkblätter – oft enthalten sie auch Mustermietverträge – empfehlen allerdings durchwegs Schriftlichkeit und enumerieren ausserdem die üblichen Hauptpunkte des Vertrags (Anzahl Wohneinheiten und Anzahl Personen, Dauer und Ort des Verweilens, Infrastrukturleistungen und Verhaltensregeln während des Aufenthalts, Bedingungen zur Rückgabe des Platzes, Höhe der Miete und eines allfälligen Mietzinsdepots).¹¹² Wird eine Vertragspartei über einen wesentlichen Punkt des vereinbarten Halts absichtlich getäuscht (z.B. durch Anmeldung einer kleineren als der tatsächlich eintreffenden Gruppe), so kann sie vom Vertrag zurücktreten (Art. 28 OR).

Die Kantone werden in ihren öffentlich-rechtlichen Befugnissen durch das Bundeszivilrecht nicht beschränkt (Art. 6 Abs. 1 ZGB). Sie dürfen darum auch solche *Vorschriften des öffentlichen Rechts* erlassen, welche die zivilrechtliche Ordnung – hier also das Mietrecht – ergänzen. Dabei müssen aber nach ständiger Rechtsprechung drei Voraussetzungen erfüllt sein:¹¹³

- Der Bundesgesetzgeber darf erstens *keine abschliessende Ordnung* getroffen, insbesondere nicht selbst bereits öffentlich-rechtliche Vorschriften zur Sache erlassen haben;
- die kantonalen Bestimmungen müssen des Weiteren einem *schutzwürdigen öffentlichen Interesse* entsprechen;
- und schliesslich dürfen die kantonalen Bestimmungen *nicht gegen Sinn und Geist des Bundeszivilrechts* verstossen, z.B. indem sie mittels formeller Vorschriften die Wahrnehmung zivilrechtlicher Befugnisse übermässig erschweren.

Aus Sicht des Bundesgerichts ist nicht zu beanstanden, wenn das kantonale Recht (wie in Neuenburg geschehen) die *Vorlage eines schriftlichen Mietvertrags bei der Behörde* verlangt und auch den *Mindestinhalt des Vertrags* festlegt; ein solches Regime diene der Rechtssicherheit und verletze weder die Eigentumsgarantie noch die Wirtschaftsfreiheit.¹¹⁴ Kritisch wird man anmerken müssen, dass sich das Bundesgericht nur nebenbei mit Art. 6 ZGB und den daraus fliessenden

¹⁰⁹ BLW, Erläuterungen DZV, S. 26.

¹¹⁰ So die gängige Praxis; vgl. z.B. die Mustermietverträge in den Merkblättern SZ oder SG.

¹¹¹ Für einen solchen Fall Urteil BGer 4D_136/2010 vom 11.2.2011, E. 4.3.4.

¹¹² Vgl. Merkblatt AG; Merkblatt LU; Merkblatt SZ; Merkblatt SG; Merkblatt Gemeinden TG. Mustermietverträge z.B. in SZ und SG.

¹¹³ Statt vieler BGE 138 I 331 E. 8.4.3 S. 354.

¹¹⁴ BGE 145 I 73 E. 6.3 S. 96 f. und E. 6.6 a.E. S. 98 betr. Art. 12 Abs. 1 sowie Art. 20 Bst. c LSCN NE. Als bundesrechtswidrig taxiert bei SCHWEIZER/DE BROUWER, 35 f, 39 f.

Schranken der kantonalen Rechtsetzungskompetenz befasst; die Hemmwirkungen der kantonalen Vorschriften hätten durchaus eine etwas genauere Betrachtung verdient.

Wie eingangs erwähnt steht der einvernehmliche Spontanhalt im Vordergrund. Halte auf Privatgrund *gegen den Willen des Eigentümers oder Besitzers* – bei Rücktritt vom Vertrag als Folge absichtlicher Täuschung, nach einer Vertragskündigung oder im Falle einer wilden Besetzung – gelten als Eigentumsverletzung und Besitzesstörung (Art. 641 Abs. 2, Art. 926 ff. ZGB); sie können polizeiliche Wegweisungen und Räumungen nach sich ziehen.¹¹⁵ Ausserdem erfüllen sie den Straftatbestand des Hausfriedensbruchs (Art. 186 StGB¹¹⁶). Die zivilrechtlichen Mieterschutzbestimmungen sind auf Spontanhalte nicht anwendbar; Anfechtbarkeit einer Kündigung und Erstreckung des Vertragsverhältnisses greifen lediglich bei der Miete von Wohn- und Geschäftsräumen (Art. 271 ff. OR), nicht aber – worum es bei Spontanhalten geht – bei der blossen Grundstücksmiete.¹¹⁷

Den Grundeigentümer trifft eine *zivilrechtliche Haftung* für den Fall, dass im Zuge des Spontanhalts seine Eigentumsrechte überschritten oder übermässige Einwirkungen auf Nachbargrundstücke freigesetzt werden (Art. 679, 684 ZGB; den Eigentümern ist zu empfehlen, die Versicherungsdeckung zu überprüfen und nötigenfalls zu ergänzen). Dazu tritt die *verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit* des Eigentümers als etwaiger Zustandsstörer und mitbeteiligter Verhaltensstörer für den Fall, dass im Zuge eines Spontanhalts öffentlich-rechtliche Vorschriften polizeilicher Natur (insbesondere Vorschriften zum Schutz der Umwelt) verletzt werden.

3. Spontanhalte auf öffentlichem Grund

Diese Ziffer befasst sich mit Spontanhalten auf öffentlichem Grund. Dabei stehen Flächen im Vordergrund, die zur Klasse der öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch zählen – zunächst also die öffentlichen Strassen und Plätze (Bst. b), sodann auch die öffentlichen Grünanlagen und Allmenden (Bst. c) sowie die Wälder (Bst. d). Für Halte auf Grundstücken im Verwaltungsvermögen oder im Finanzvermögen gelten teils eigene Regeln (Bst. e und f). In allen Fällen interessieren allein die Besonderheiten des Halts auf öffentlichem Grund, d.h. die Abweichungen des rechtlichen Regimes im Vergleich zu Halten auf privaten Grundstücken; sie sind weitgehend dem öffentlichen Sachenrecht geschuldet.

3.1. Verweisungen

Für Fragen, die nicht unmittelbar mit dem öffentlichen Sachenrecht zusammenhängen, kann weitgehend auf Ziff. 2 verwiesen werden.

- *Baubewilligungspflichten* (Ziff. 2.1). Die Tatsache, dass die Gespanne auf öffentlichem Grund abgestellt werden, ändert nichts an den Bewilligungsvorbehalten des Bau- und Planungsrechts; der räumliche Geltungsbereich von Art. 22 RPG erstreckt sich über

¹¹⁵ Art. 83 Abs. 1 Bst. h, Art. 84 Abs. 4 PolG BE; Art. 24 ff. LSCN NE.

¹¹⁶ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21.12.1937 (StGB; SR 311.0).

¹¹⁷ BGE 145 I 73 E. 7.2.1 S. 102 f.; Urteil BGer 4A_109/2015 vom 23.9.2015, E. 4.2; Urteil BGer 4D_136/2010 vom 11.2.2011, E. 4.3.3.

das gesamte Territorium des Gemeinwesens.¹¹⁸

- *Campingverbote* (Ziff. 2.2). Campingverbote auf öffentlichem Grund werden später in Ziff. 3.2 a.E. diskutiert.
- Meldepflichten und Personenkontrollen (Ziff. 2.3): Keine Besonderheiten
- Zufahrtsbeschränkungen, Fahrzeugkontrollen (Ziff. 2.4). Keine Besonderheiten.
- *Umweltschutz* (Ziff. 2.5): Keine Besonderheiten.
- Erwerbstätigkeit und landwirtschaftsfremde Bodennutzung (Ziff. 2.6): Keine Besonderheiten.
- *Rechte und Pflichten aus dem Mietvertrag, öffentlich-rechtliche Vorgaben zu Form und Inhalt* (Ziff. 2.7). Entscheide des Gemeinwesens über die Nutzung öffentlicher Sachen im Gemeingebrauch (nachfolgend Ziff. 3.2, 3.3 und 3.4) ergehen in unmittelbarer Erfüllung von Verwaltungsaufgaben. Gleiches gilt, wenn Grundstücke im Verwaltungsvermögen zur Verfügung gestellt werden (nachfolgend Ziff. 3.5). Die Entscheide sind prinzipiell durch Verfügung zu treffen. Denkbar ist bei positivem Ausgang auch die Vertragsform. Allfällige Vereinbarungen wären als Verwaltungsverträge einzustufen, solange das anwendbare Recht nichts anderes bestimmt.¹¹⁹ Gleich wie Verfügungen bedürfen auch Verwaltungsverträge zu ihrer Gültigkeit der Schriftform (wiederum unter Vorbehalt abweichender Spezialregeln).¹²⁰ Der «Mietzins» erscheint in beiden Fällen (Verfügung, Verwaltungsvertrag) als verwaltungsrechtlich regierte Benutzungsgebühr; es gelten die üblichen Grundsätze des Abgaberechts (Gesetzmässigkeit, Begrenzung der Gebührenhöhe durch Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip). Kauttionen bei Halten auf öffentlichem Grund sind dazu bestimmt, die Kosten etwaiger Wiederherstellungsmassnahmen zu decken. Sie erfüllen also gleich wie bei Halten auf Privatgrund die Funktion eines Mietzinsdepots. Rechtlich allerdings erscheinen sie als vorgezogene Verwaltungsgebühr mit Blick auf die Eventualität einer späteren Ersatzvornahme.¹²¹ Sie müssen sich daher auf eine (kommunale oder kantonale) Gebührenordnung zurückführen lassen; ausserdem dürfen sie aus Respekt vor dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip nicht über die gewöhnlich zu erwartenden Aufwendungen des Gemeinwesens hinausgehen.¹²² Freier mag das Gemeinwesen höchstens dort agieren, wo Grundstücke im Finanzvermögen überlassen werden (nachfolgend Ziff. 3.6): Weil dann keine Verwaltungsaufgaben erfüllt werden, bewegt sich das Gemeinwesen grundsätzlich auf dem Boden des Zivilrechts.

¹¹⁸ STALDER/TSCHIRKY, in Handbuch Baurecht, Rz. 2.85; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 22 Rz. 7.

¹¹⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 1294; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 33 Rz. 12.

¹²⁰ Urteil BGer 1C_61/2010 vom 2.11.2010, E. 4.1. Statt vieler MOOR/POLTIER, Droit administratif II, S. 462; TANQUEREL, Droit administratif, Rz. 1002.

¹²¹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 2764 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 57 Rz. 20 ff., 23.

¹²² Einzelheiten zu Gesetzmässigkeit und Bemessung von Gebühren bei HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 2777 ff., 2795 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 58 Rz. 13 ff., § 59 Rz. 6 ff.

3.2. Öffentliche Strassen und Plätze

Öffentliche Strassen und Plätze zählen zu den öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch.¹²³ Jedermann darf sie frei und unentgeltlich benutzen, solange der Rahmen des schlichten Gemeingebrauchs gewahrt bleibt.¹²⁴ *Schlichter Gemeingebrauch* setzt voraus, dass das konkrete Verhalten widmungskonform ist und gemeinverträglich erscheint; es muss mit anderen Worten dem Zweck der Sache entsprechen sowie den gleichartigen und gleichzeitigen Gebrauch der Sache durch andere Nutzer nicht erheblich beeinträchtigen. Entfällt die Widmungskonformität oder die Gemeinverträglichkeit, mutiert die Nutzung zum gesteigerten Gemeingebrauch; ein solcher Gebrauch darf bewilligungs- und gebührenpflichtig erklärt werden.¹²⁵ Bewilligungen (und konsequenterweise auch Verbote) können im Einzelfall selbst ohne gesetzliche Grundlage vorbehalten werden; nach der zwar kritisierten, bisher aber nicht widerrufenen Bundesgerichtspraxis genügt als rechtliche Stütze ersatzweise die Sachherrschaft des Gemeinwesens.¹²⁶ Der öffentliche Raum ist ein begrenztes, also potenziell knappes Gut. Die Bewilligungspflicht wirkt daher hauptsächlich als Instrument zur Koordination konfligierender Nutzungsansprüche; sie soll verhindern, dass Strassen und Plätze unkontrolliert für private Zwecke vereinnahmt werden.¹²⁷

Öffentliche Strassen und Plätze dienen in erster Linie als Zirkulations- und Kommunikationsflächen, je nach Örtlichkeit und Ausstattung bald mehr dem Verkehr, bald mehr dem Verweilen. Zum widmungskonformen und gemeinverträglichen Verkehr zählt auch das kurzzeitige Abstellen von Fahrzeugen,¹²⁸ dies «im Gegensatz zum Parkieren während der halb- oder ganztägigen Arbeitszeit oder während der ganzen Nacht, für das die öffentlichen Strassen so wenig bestimmt sind wie für die Aufstellung von Wagen zum Warenverkauf oder zu andern gewerblichen Zwecken».¹²⁹ Im Licht dieser Aussage (sie stammt vom Bundesgericht) sind Halte von Fahrenden zum Wohnen und Arbeiten auf öffentlichen Strassen zumeist bestimmungswidrig, jedenfalls aber – selbst bei gegebener Widmungskonformität im Einzelfall – offenkundig nicht gemeinverträglich. Damit stellen sie *gesteigerten Gemeingebrauch* dar. Als Folge davon können sie einem behördlichen Bewilligungsvorbehalt unterstellt werden.¹³⁰

Verhaltensweisen, die sachenrechtlich als gesteigerter Gemeingebrauch erscheinen, fallen mitunter in den *Schutzbereich bestimmter Grundrechte* (Marktstände sind von der Wirtschaftsfreiheit erfasst, politische Veranstaltungen von der Versammlungs- und der Meinungsfreiheit, Prozessionen von der Glaubens- und Gewissensfreiheit). Soviel gilt auch bei Halten von Fahrenden; sie können sich auf den Schutz der Privatsphäre berufen, bei gegebener Erwerbsabsicht auch auf die Wirtschaftsfreiheit. Die Behörde hat daher den besonderen Schutzgehalt der Grundrechte zu berücksichtigen. In diesem Sinne bejaht die Gerichtspraxis einen

¹²³ BGE 143 I 37 E. 6.1 S. 39; BGE 127 I 84 E. 4b S. 88.

¹²⁴ Vgl. als Beispiele Art. 65 Abs. 1 StrassenG BE oder § 21 Abs. 1 StrassenG LU.

¹²⁵ Zu Begriffen und Rechtsfolgen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 2253 ff., 2274 ff.; TANQUEREL, Droit administratif, Rz. 206 ff., 210 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 51 Rz. 3 ff., 9 ff.

¹²⁶ BGE 138 I 274 E. 3.3 S. 286; 121 I 279 E. 2b S. 283. Frage immerhin offen gelassen in BGE 135 I 302 E. 3.2 S. 307 f. Differenzierend zum Thema MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, Droit administratif III, S. 720 ff., m.w.H.

¹²⁷ BGE 135 I 302 E. 3.2 S. 307; 126 I 133 E. 4d S. 139 f.

¹²⁸ BGE 122 I 279 E. 2e/cc S. 286 f.

¹²⁹ BGE 89 I 533 E. 4c S. 539. Bestätigungen u.a. in BGE 108 Ia 111 E. 1b S. 113 und 122 I 279 E. 2e/aa S. 285 f.

¹³⁰ Kantonsweite Bewilligungsvorbehalte z.B. in Art. 68 StrassenG BE oder § 22 StrassenG LU.

«bedingten Anspruch» auf Gestattung des gesteigerten Gemeingebrauchs.¹³¹ «Bedingt» ist der Anspruch in doppelter Hinsicht.¹³²

- Die Zulassung zum gesteigerten Gemeinbrauch steht zunächst unter dem *Vorbehalt der Verfügbarkeit*. Selbstverständliche Voraussetzung bildet demnach der Nachweis, dass die öffentlichen Strassen und Plätze des Gemeinwesens genügende Kapazitäten bergen – Flächen also, die sich für die beabsichtigte Nutzung quantitativ und qualitativ eignen. Das Gemeinwesen ist nicht verpflichtet, neue Einrichtungen zu schaffen, nur um die Ausübung von Grundrechten auf öffentlichem Grund zu ermöglichen.
- Der Anspruch steht sodann unter dem *Vorbehalt der Interessenabwägung*. Auch bei gegebenen Kapazitäten vermitteln die Grundrechte keine Befugnis, den öffentlichen Grund an einem beliebigen Ort, zu beliebiger Zeit und in beliebiger Weise zu benutzen. Im Zuge der Interessenabwägung sind neben dem Schutz von Polizeigütern ebenso die Bedürfnisse Dritter zu berücksichtigen, nicht zuletzt auch das Recht des Publikums auf möglichst unbeschädigte Gewährleistung des schlichten Gemeingebrauchs.

Die beiden Prüfschritte (Verfügbarkeit und Interessenabwägung) lassen sich praktisch nicht sauber trennen; ob geeignete Kapazitäten ausgemacht werden können, ist ein Stück weit immer auch Wertungsfrage. Eine entscheidende Rolle spielen ausserdem die örtlichen Verhältnisse; sie aber variieren von Gemeinde zu Gemeinde. Mit diesen Einschränkungen lässt sich für den *bedingten Anspruch auf Zulassung von Spontanhalten auf öffentlichen Strassen und Plätzen* Folgendes festhalten.

- Zum Vorbehalt der *Verfügbarkeit*. Im Perimeter der öffentlichen Strassen und Plätze müssen Räume ausfindig gemacht werden können, die sich für einen zumindest kurzzeitigen Aufenthalt der reisenden Gruppe eignen; nur dann wird man die Kapazitätsfrage bejahen können. «Eignung» heisst zunächst quantitativ, dass der Raum ausreichend Stellplatz bietet – eine Selbstverständlichkeit, denn die räumliche Auftrennung einer Gruppe ist keine realistische Option. Schwieriger sind die qualitativen Aspekte zu beurteilen. Die Eignung hängt unter anderem davon ab, ob die temporär erforderliche Infrastruktur ohne übermässigen Aufwand bereitgestellt und das einschlägige Polizei- und Umweltrecht voraussichtlich auch eingehalten werden kann. Ausserdem muss der Platz einen Aufenthalt unter zumutbaren Umständen zulassen; Räume in unmittelbarer Nachbarschaft zu lärmigen oder sonst wie belastenden Anlagen fallen damit ausser Betracht.
- Zum Vorbehalt der *Interessenabwägung*. Im Zuge der Interessenabwägung wird man fragen müssen, ob sich die absehbaren Nutzungskonflikte mit Bedingungen und Auflagen auf ein tolerierbares Mass reduzieren lassen. Ist dies nicht möglich, muss – wenn nötig in Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden – nach örtlichen Alternativen gesucht werden; und falls solche nicht bestehen, kann die Erlaubnis verweigert werden. Weil der öffentliche Raum allen gehört, darf die Verweildauer auf wenige Tage beschränkt werden; insofern gelten strengere Massstäbe als bei Beherbergungen durch Private (was die Bewilligung längerer Aufenthalte selbstredend nicht

¹³¹ Grundlegend BGE 105 Ia 91 E. 4a S. 95. Seither ständige Rechtsprechung, vgl. nur BGE 135 I 302 E. 3.2 S. 308; 132 I 256 E. 3 S. 260; 127 I 164 E. 3c S. 171 f.

¹³² BGE 138 I 274 E. 2.2.2 S. 282 f., m.w.H. Dazu auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 2296; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 51 Rz. 37.

ausschliesst).¹³³ Im Übrigen sind die allgemeinen Abwägungsregeln zu respektieren:¹³⁴ Die Behörde darf nur rechtlich anerkannte Interessen berücksichtigen, und sie muss die Gewichtung der konfligierenden Interessen mithilfe rechtlich ausgewiesener Massstäbe rechtfertigen. So darf das Bedürfnis nach öffentlicher Ruhe in Ortsteilen mit lärmempfindlichen Nutzungen höher gewichtet werden als anderswo. Dagegen wäre es unzulässig (wenn auch schwer nachzuweisen), etwaigen Vorurteilen gegenüber Fahrenden Rechnung zu tragen oder die an sich legitimen Interessen der sesshaften Bevölkerung von vornherein vorzuziehen.¹³⁵

Die soeben dargelegten Leitlinien gelten auch für den *Umgang mit Camping- oder Polizeireglementen*, soweit sie sich (ausschliesslich oder zumindest auch) auf den öffentlichen Grund beziehen.

- Die Regelungsmodelle, die in Ziff. 2.2 dargestellt wurden, betreffen meist das gesamte Gemeindegebiet und erfassen daher auch die öffentlichen Strassen und Plätze. Sie lassen sich durchwegs so verstehen, dass Halte von Fahrenden bewilligt werden können (Verfügbarkeit und Interessenabwägung selbstredend vorbehalten). Campingverbote ausserhalb behördlich bezeichneter Grundstücke implizieren zumindest die Pflicht der Gemeinde, nötigenfalls nach geeigneten Stellmöglichkeiten auf Strassen und Plätzen Ausschau zu halten (wiederum, wie bereits erwähnt, in Zusammenarbeit mit benachbarten Gemeinden, sofern sich auf eigenem Territorium keine Lösungen finden lassen).
- Einige Gemeinden kennen besondere Regeln für Halte von Fahrenden auf öffentlichem Grund. Durchwegs handelt es sich um explizite Bewilligungsvorbehalte.¹³⁶
- Auf Bewilligungsvorbehalte trifft man ferner in jenen kommunalen Reglementen, die sich nur auf den öffentlichen Grund beziehen.¹³⁷
- Ausdrückliche Regelungen zur Verweildauer finden sich selten. Teils setzt nach einer bestimmten Zeitspanne die Bewilligungspflicht ein, teils wird der Aufenthalt als solcher zeitlich beschränkt.¹³⁸

3.3. Öffentliche Grünanlagen und Allmenden

Auch öffentliche Grünanlagen und Allmenden fallen unter die öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch. Von den öffentlichen Strassen und Plätzen unterscheiden sie sich in der

¹³³ Vgl. BGE 124 I 267 E. 3a S. 268: «Kundgebungen auf öffentlichem Grund stellen eine Form des gesteigerten Gemeingebrauchs dar und dürfen daher weitergehenden Beschränkungen unterworfen werden als Versammlungen auf privatem Boden und andere Formen der Meinungsäusserung.» So auch BGE 127 I 164 E. 3b S. 169.

¹³⁴ Statt vieler BGE 138 II 346 E. 10.3 S. 364.

¹³⁵ Tendenziell in diese Richtung Art. 15 LSCN NE mit einem Katalog jener «intérêts publics prépondérants», die einem Halt von Fahrenden im Einzelfall widerstreiten können. Billigend BGE 145 I 73 E. 5.2 S. 89; kritisch dagegen SCHWEIZER/DE BROUWER, Gutachten LSCN NE, S. 33 f.

¹³⁶ Art. 16 Abs. 2 PolR Aarberg BE; Art. 12 PolR Konolfingen BE; Art. 23 PolR Münchenbuchsee BE.

¹³⁷ § 12 Abs. 3 PolR Bezirk Brugg AG; § 11 Abs. 4 PolR Bezirk Oberes Fricktal AG; Art. 27 Abs. 1 PolR Bulle FR; Art. 16 Abs. 1 PolR Marly FR; Art. 24 PolR Gland VD; Art. 19 Abs. 1 PolR Berg am Irchel ZH; Art. 39 PolR Pfäffikon ZH.

¹³⁸ Bewilligungspflichtig z.B. das Campieren während mehr als einer Nacht (Art. 2 Abs. 2 CampingR Vinelz BE), während mehr als 24 Stunden (Art. 16 Abs. 1 PolR Marly FR), während mehr als vier Tagen (Art. 27 CampingR VD). Höchstzulässige Verweildauer z.B. fünf Tage (Art. 16 Abs. 2 PolR Aarberg BE); ein Monat (27 Abs. 2 PolR Bulle FR).

Zweckwidmung: Grünanlagen sind primär zur Erholung gedacht, Allmenden – je nach Örtlichkeit – ausserdem als Orte für Freizeit und Sport sowie zur Durchführung von Publikumsanlässen. Die vergleichsweise *etwas offenere Bestimmung* dieser Flächen mag Spontanhalte eher als widmungskonform erscheinen lassen. An der Gemeinverträglichkeit des Aufenthalts dürfte es aber weiterhin fehlen. So bleibt es beim gesteigerten Gemeingebrauch; es gilt das eben Ausgeführte sinngemäss. Auf weiträumigen Allmenden können immerhin auch längere Aufenthalte zugestanden werden, denn dank grösserer Ausweichmöglichkeiten bergen sie auch ein entsprechend kleineres Konfliktpotenzial.

3.4. Wälder

Die sachenrechtliche Einordnung der Waldungen ist unsicher; das Bundesgericht hat sich bis heute nicht festgelegt.¹³⁹ Die Zweifel rühren von der *Multifunktionalität des Waldes* her: Er versieht Schutzfunktionen (als Mittel zur Abwehr von Naturgefahren), Nutzfunktionen (als Grundlage der Holzwirtschaft) und Wohlfahrtsfunktionen (unter anderem als Erholungsraum für den Menschen und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen; Art. 77 Abs. 1 BV und Art. 1 Abs. 1 Bst. c WaG).¹⁴⁰ Je nachdem, welche Funktion örtlich dominiert, lässt sich der Wald als Sache im Gemeingebrauch ansprechen (bei überwiegender Wohlfahrtsfunktion) oder – soweit im Eigentum des Gemeinwesens – als Teil des Verwaltungsvermögens (bei überwiegender Schutzfunktion) oder des Finanzvermögens (bei überwiegender Nutzfunktion). Zugleich bestimmt Art. 699 Abs. 1 ZGB, dass der Zutritt zum Wald «in ortsüblichem Umfange jedermann gestattet» ist.

Die Zuordnungsfrage kann auch hier auf sich beruhen. Die Nutzung des Waldes – ebenso die Zulässigkeit von Spontanhalten im Wald – richtet sich zur Hauptsache ohnehin nach der eidgenössischen Waldgesetzgebung; sie aber macht zwischen Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtswäldern keinen hier relevanten Unterschied. Die Kantone sind angehalten dafür zu sorgen, «dass der Wald der Allgemeinheit zugänglich ist» (Art. 14 Abs. 1 WaG); statthaft sind nur solche Nutzungen, welche den Waldfunktionen entsprechen (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 WaG e contrario). Einschlägiger Prüfmasstab in unserem Zusammenhang ist vorab die Wohlfahrtsfunktion; sie erlaubt unter anderem Freizeitaktivitäten ohne Infrastrukturbedarf. *Wohnen im Wald* erscheint vor diesem Hintergrund grundsätzlich als *funktionsfremde Nutzung*. Damit dürften Spontanhalte im Wald den Rahmen des Zulässigen sprengen, sofern sie sich nicht auf sehr kurze Zeit beschränken. Die Rechtsfolgen sind allerdings nicht ohne weiteres klar; Gerichtspraxis ist kaum zu finden.¹⁴¹ Zwar gehen Spontanhalte in ihren Auswirkungen nicht so weit, dass geradezu von einer «Zweckentfremdung» des Waldbodens im Sinne des Rodungstatbestandes gesprochen werden müsste (Art. 4 WaG). Sie müssen aber als «nachteilige Nutzung» eingestuft werden (Art. 16 Abs. 1 WaG). Solche Nutzungen dürfen nur «aus wichtigen Gründen (...) unter Auflagen und Bedingungen» bewilligt werden (Art. 16 Abs. 2 WaG; Art. 4 Bst. a Waldverordnung [WaV]¹⁴²); soweit sie zugleich mit Bauten und Anlagen verbunden sind, welche unter die Baubewilligungspflicht fallen, benötigen sie ausserdem eine Erlaubnis nach Art. 24 RPG (Art. 14 Abs. 2 WaV). Unter «nachteiligen Nutzungen» versteht das Waldgesetz «punktuelle oder unbedeutende Beanspruchungen von Waldboden für nichtforstliche Kleinbauten und -anlagen, wie

¹³⁹ BGE 97 II 371 E. 3c S. 377.

¹⁴⁰ Vgl. BGE 124 II 85 E. 3 S. 87 ff.; 120 Ib 339 E. 4 S. 342 ff.

¹⁴¹ Seltene Beispiele: BGE 139 II 134 (Probebohrungen im Wald); Urteil BGer 1A.32/2004 vom 30.9.2004 (Pferdeställe im Wald).

¹⁴² Verordnung über den Wald vom 30.11.1992 (Waldverordnung, WaV; SR 921.01).

bescheidene Rastplätze, Feuerstellen, Sport- und Lehrpfade, erdverlegte Leitungen und Kleinantennenanlagen, die das Bestandesgefüge des Waldes nicht beeinträchtigen».¹⁴³ Entscheidende Kriterien sind Umfang und Intensität der waldfremden Nutzung. Dabei neigt das Bundesgericht zu einem strengen Massstab, «damit der Zweck der Waldgesetzgebung, namentlich die Erhaltung des Waldbestands, nicht weitgehend in Frage gestellt wird».¹⁴⁴ Kurzum, für mehrwöchige Spontanhalte im Wald dürften forstpolizeiliche Bewilligungen nur schwer zu erlangen sein.

Bewilligungserfordernisse aus *Polizei- oder Campingreglementen* bleiben vorbehalten, sofern sich die Reglemente auch auf den Wald beziehen¹⁴⁵ und in der Sache nicht grosszügiger verfahren als die eidgenössische Waldgesetzgebung. Ausserdem ist das *Einverständnis des Waldeigentümers* einzuholen, ausser das Eigentum liege bereits in der Hand des verfügenden Gemeinwesens.

3.5. Grundstücke im Verwaltungsvermögen

Zum Verwaltungsvermögen gehören Positionen, die dem Gemeinwesen *durch ihren Gebrauchswert zur unmittelbaren Erfüllung seiner Verwaltungsaufgaben* dienen.¹⁴⁶ Es umfasst einerseits Verwaltungssachen (Objekte, welche die Behörden für ihre eigene Tätigkeit benötigen), andererseits Betriebsachen (Objekte, die einem bestimmten Zweckpublikum zur Benutzung offen stehen); dabei kann es sich um Mobilien handeln (Fahrzeuge, Gerätschaften) wie auch um Liegenschaften (Verwaltungsgebäude, Anstalten jeglicher Art). Unter den Betriebsachen finden sich regelmässig Grundstücke, die aufgrund ihrer Eigenschaften für Spontanhalte in Frage kommen können, beispielsweise Sportanlagen, Waffenplätze oder Freiflächen von Schulen, Militärangebietungen oder Justizvollzugsanstalten.

Anders als die öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch steht das Verwaltungsvermögen nicht dem allgemeinen Publikum zur Verfügung; es ist primär *gemäss seiner aufgabenimmanenten Zweckbestimmung* zu verwenden (d.h. der «ordentlichen» Nutzung vorzubehalten).¹⁴⁷ Dies schliesst eine aufgabenfremde («ausserordentliche») Nutzung durch Private nicht aus. Prinzipiell ist das Gemeinwesen nicht verpflichtet, eine derartige Nutzung seines Verwaltungsvermögens zu gestatten. Kommen hingegen Grundrechte ins Spiel, so anerkennt die Rechtsprechung wie beim gesteigerten Gemeingebrauch von öffentlichen Strassen und Plätzen einen *bedingten Anspruch auf Zulassung zum Verwaltungsvermögen* (näher dazu oben Ziff. 3.2).¹⁴⁸ Dabei muss es sich aber um Objekte handeln, die bereits nach Zweck und Ausstattung einem (wenn auch beschränkten) Publikum zugänglich waren. Im Weiteren darf die ausserordentliche Nutzung den ordentlichen Gebrauch der betroffenen Objekte nicht beeinträchtigen. Gegenteilig beansprucht die aufgabengebundene Dienerfunktion des Verwaltungsvermögens in der Interessenabwägung von vornherein erhebliches Gewicht. «Le patrimoine administratif est régi par le principe selon lequel

¹⁴³ So die einschlägige Botschaft des Bundesrats vom 29.06.1988, BBl 1988 III 173, 191.

¹⁴⁴ BGE 139 II 134 E. 6.2 S. 143; Urteil BGer 1A.32/2004 vom 30.9.2004, E. 3.1.1.

¹⁴⁵ Ausdrücklich z.B. Art. 39 PolR Pfäffikon ZH.

¹⁴⁶ BGE 143 I 37 E. 6.1 S. 40; 138 I 274 E 2.3.2 S. 284. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 2205 f.; TANQUEREL, Droit administratif, Rz. 188, 194; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 48 Rz. 13 f.

¹⁴⁷ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 2212; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 50 Rz. 1.

¹⁴⁸ BGE 138 I 274 E. 2.2.2 S. 282; 127 I 164 E. 3b S. 170; Urteil BGer 1P.304/1990 vom 18.2.1991, in ZBl 1992 40 E. 3 S. 43 f. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 2214, 2297; TANQUEREL, Droit administratif, Rz. 196 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 51 Rz. 2 f.

l'autorité concernée accorde la priorité à une utilisation ordinaire ... par rapport à une utilisation extraordinaire par des personnes privées, cette dernière utilisation n'entrant en considération que si elle est compatible avec la destination de l'ouvrage ou de l'installation en question». ¹⁴⁹ Im Übrigen gilt, was zum gesteigerten Gemeingebrauch an öffentlichen Strassen und Plätzen ausgeführt wurde (oben Ziff. 3.2).

3.6. Grundstücke im Finanzvermögen

Objekte im Eigentum des Gemeinwesens, die nicht unmittelbar zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben benötigt werden (und erst recht nicht zum Gemeingebrauch bestimmt sind), zählen zur Restgrösse Finanzvermögen.¹⁵⁰ Dem Gemeinwesen dienen sie primär durch ihren Geldwert, nämlich als *Mittel zur Werterhaltung und Gewinnerzielung*. Anders als das Verwaltungsvermögen ist das Finanzvermögen keinem eigenen Sachressort zugeordnet; das Gemeinwesen verfolgt bei der Bewirtschaftung des Finanzvermögens blosse Anlage- und Ertragsinteressen, keine gesetzlich vorgegebenen Aufgabeninteressen. Mangels verwaltungsrechtlicher Sacherlasse greift im Verkehr mit Dritten zwangsläufig die zivilrechtliche Grundordnung (im Innenverhältnis bleibt es allerdings beim öffentlichen Recht, so etwa zur Bestimmung der Zuständigkeiten). In das Finanzvermögen fallen beispielsweise Wertschriften und allgemeine Barmittel, ferner auch Grundstücke, Mietobjekte, Gaststätten oder sonstige Gewerbebetriebe, sofern sie nicht zur Erfüllung bestimmter Sachaufgaben gehalten werden.

Aus Sicht der Fahrenden könnten allenfalls *Landwirtschaftsflächen des Gemeinwesens* von Interesse sein. In der Regel dürften solche Grundstücke zum Finanzvermögen zählen. Ob und unter welchen Bedingungen Spontanhalte ermöglicht werden, ist dann eine Frage des Zivilrechts; im Grundsatz gilt, was zu den Halten auf Privatgrund ausgeführt wurde (Ziff. 2).

Allerdings tritt als Vermieter nicht ein Privater auf, sondern das Gemeinwesen. Daher stellt sich die Frage, ob (ähnlich wie bei Sachen im Gemeingebrauch oder Sachen im Verwaltungsvermögen) ein *bedingter Anspruch auf Überlassung von Grundstücken im Finanzvermögen* erhoben werden kann. Die Antwort hängt davon ab, ob das Gemeinwesen auch bei der Bewirtschaftung des Finanzvermögens an die Grundrechte gebunden bleibt. Die Lehre ist in diesem Punkt uneins.¹⁵¹ Das Bundesgericht wiederum neigt zu einem funktionsbezogenen Ansatz: Danach setzt die Grundrechtsbindung voraus, dass unmittelbar Verwaltungsaufgaben erfüllt werden (ansonsten greift sie nicht). Als Verwaltungsaufgaben gelten gemeinhin die sachgesetzlich vermittelten Einzelaufträge an die Adresse des Gemeinwesens; sie implizieren die Pflicht, bestimmte vom Gesetzgeber erwartete Ergebnisse tätig zu bewirken. Ein solcher Auftrag erschöpft sich nicht in blosser Rechtsbefolgung. Von Verwaltungs«aufgabe» ist erst zu sprechen, wenn das Gemeinwesen in den Grenzen des Sachgesetzes über operative Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume verfügt und für das Erreichen oder Verfehlen der vorgegebenen Ziele die Letztverantwortung übernehmen muss.¹⁵² Wegen der begriffsimmanenten Unschärfe neigt die

¹⁴⁹ BGE 143 I 37 E. 6.1 S. 40.

¹⁵⁰ Vgl. (auch zum Folgenden) BGE 138 I 274 E. 2.3.2 S. 284; 112 Ia 221 E. 2a S. 226; 112 II 35 E. 2 S. 37; Urteil BGer 2C_314/2013 vom 19.3.2014, in ZBI 2015 146 E. 1.1.1 S. 147. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 2203 f., 2240 ff., 2244; TANQUEREL, Droit administratif, Rz. 182, 184, 186; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 42 Rz. 5, § 48 Rz. 12, § 49 Rz. 9.

¹⁵¹ Vgl. für Meinungsübersichten SCHWEIZER, in SG-Komm. BV, Art. 35 Rz. 45; WALDMANN, in BS-Komm. BV, Art. 35 Rz. 18 f., 25 ff.

¹⁵² In diese Richtung auch BGE 140 II 112 E. 3.2.3 S. 120 sowie BGer, Urteil 2C_887/2010 vom 28.4.2011, E. 6. Vgl. die teils unterschiedlichen Begriffsbeschreibungen u.a. bei DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif, Rz. 15 ff.;

Praxis immerhin dazu, auch gewisse Nebentätigkeiten in den Kreis der Verwaltungsaufgabe mit einzubeziehen (wohl nicht zuletzt um die Grundrechtsbindung einfacher herleiten zu können).¹⁵³ Stets aber bildet ein gesetzlicher Sachauftrag den Ausgangspunkt der Grundrechtsbindung. Gerade davon kann aber im Kontext des Finanzvermögens keine Rede sein, ausser man wolle in der Bewirtschaftung des Finanzvermögens eine eigenständige Verwaltungsaufgabe erblicken.¹⁵⁴ Die Frage muss auch hier offenbleiben. Selbst wer die Grundrechtsbindung bei der Verwaltung des Finanzvermögens bejaht, wird zugeben müssen, dass das Gemeinwesen im Rahmen der Interessenabwägung seinen legitimen Wirtschaftsinteressen erhöhtes Gewicht beimessen darf.

HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 24 f.; MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, Droit administratif III, S. 137 ff.; RÜTSCHÉ, Aufgaben, 157 ff. (dort auch Kasuistik, 155 ff.).

¹⁵³ BGE 139 I 306 E. 3.2.2 S. 311 (Akquise von TV-Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Nebentätigkeit zur Finanzierung des Programmauftrags); 138 I 274 E. 1.4 S. 278 ff. (Bewirtschaftung von Werbeflächen in Bahnhöfen als Nebentätigkeit beim Betrieb der konzessionierten Bahninfrastruktur).

¹⁵⁴ So offenbar TANQUEREL, Droit administratif, Rz. 185a.

V. VÖLKERRECHTLICHE UND VERFASSUNGSRECHTLICHE VORGABEN

1. Verpflichtungen aus spezifischen Instrumenten des Minderheitenschutzes und aus dem allgemeinen internationalen Menschenrechtsschutz

Alle Schweizer Jenischen, Sinti/Manouches (ob nomadisch oder nicht nomadisch lebend) sind als nationale Minderheit im Sinne des *Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995* anerkannt.¹⁵⁵ Die Schweiz hat dieses Übereinkommen im Jahr 1998 ratifiziert; aus ihm erwachsen der Schweiz verschiedene Verpflichtungen: Art. 4 des Übereinkommens untersagt jede Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit. Gemäss Art. 5 muss den Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglicht werden, ihre Kultur zu pflegen und ihre Traditionen und ihr kulturelles Erbe zu bewahren. Die Bestimmungen sind nicht direkt vor Gericht einklagbar im Sinne von justiziablen Rechten, sie müssen vielmehr durch angemessene gesetzliche oder andere Massnahmen innerstaatlich umgesetzt werden.¹⁵⁶ Das Bundesgericht bezieht sich zwar auch auf das Rahmenübereinkommen, um die Situation der Fahrenden zu beurteilen, allerdings ist es der Auffassung, dass die darin verankerten Rechte nicht direkt anwendbar seien.¹⁵⁷ In der Schweiz sind nicht nur der Bund und die Kantone, sondern auch die Gemeinden verpflichtet, die Vorgaben des Übereinkommens in ihren jeweiligen Kompetenzbereichen zu beachten.

In der Frage, welche Massnahmen zur Umsetzung ergriffen werden, geniessen die Vertragsstaaten vergleichsweise breites Ermessen; die Massnahmen müssen jedoch effektiv sein. Die Schweiz hat in ihren Staatenberichten von 2012 und 2017 verschiedene Probleme anerkannt, insbesondere die bestehende und mancherorts sich sogar verschärfende Mankosituation bei den Halteplätzen.¹⁵⁸ Das Expertengremium des Ministerkomitees des Europarates seinerseits hat der Schweiz 2018 empfohlen, die Situation so rasch als möglich zu verbessern.¹⁵⁹ Damit besteht hier grundsätzlich Konsens über den klar vorhandenen Umsetzungsbedarf was Halteplätze angeht. Das Expertengremium äusserte sich ferner zum Spontanhalt auf Privatgrundstücken als wichtiges Element der fahrenden Lebensweise: Es beanstandete in diesem Zusammenhang die neuen Regelungen im Reisendengewerbegesetz des Bundes zur erforderlichen vorgängigen Einwilligung von Grundstücksbesitzern als problematisch, weil sie nicht praktikabel seien und mit «unverhältnismässigen Formalitäten und Sanktionen verbunden sein können.»¹⁶⁰ Ferner kritisierte der Ausschuss, dass Plätze in der Schweiz teilweise von der Polizei statt von anderen kommunalen Administrativbehörden verwaltet würden und mit dieser Verwaltung systematische polizeiliche

¹⁵⁵ Rahmenübereinkommen vom 01.02.1995 zum Schutz nationaler Minderheiten vom 01.02.1995 (SR 0.441.1); EDA, Vierter Bericht, S. 33 f. m.w.H.; am 01.06.2018 hat der Bundesrat den Antrag zweier Organisationen auf Anerkennung der Schweizer Roma als nationale Minderheit abgelehnt. Er hielt fest, dass die kumulativen Kriterien für eine solche Anerkennung (Schweizer Staatsangehörigkeit als das Kriterium des Willens, die gemeinsame Identität zu bewahren; seit langem bestehende Bindungen zur Schweiz) nicht erfüllt seien (weiterführend <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-70977.html> (besucht am 16.12.2019)).

¹⁵⁶ BGE 145 I 73 E. 4.1 S. 84; BJ, Gutachten Rechtsstellung, S. 602 f., sowie im aktualisierten Gutachten (BJ, Obligations positives), Regeste und S. 33 (Ziff. 3.4).

¹⁵⁷ BGE 138 I 205 E. 5.2 S. 212; siehe auch BGer-Urteil 2006 I 750/4 vom 05.04.2006, E. 4.2

¹⁵⁸ EDA, Vierter Bericht, S. 16 ff.; DV, Dritter Bericht, S. 29 ff.

¹⁵⁹ Letztmals in Resolution CM/ResCMN(2019)7, S. 2; vgl. auch Europarat, Viertes Gutachten, § 49 S. 17 f.

¹⁶⁰ Europarat, Viertes Gutachten, § 58 S. 20.

Identitätskontrollen verbunden seien.¹⁶¹ Gestützt auf diesen Bericht des Ausschusses empfiehlt das Ministerkomitee des Europarates in einer Resolution von Oktober 2019 der Schweiz, «bei der Erarbeitung neuer Gesetzestexte, z.B. über die öffentliche Ordnung, gebührend auf die Erhaltung der Identität und der Kultur von Angehörigen nationaler Minderheiten» zu achten und deren Recht zu schützen, «ihre Traditionen auszuüben». Das Komitee nimmt auch die Kritik des Ausschusses am Reisendengewerbegesetz der Schweiz auf. Schliesslich empfiehlt das Komitee, dass die Behörden mit Sensibilisierungsprojekten zum Abbau von Vorurteilen gegenüber Fahrenden beitragen.¹⁶²

Die Schweiz ist ferner an die Verpflichtungen aus der *Europäischen Menschenrechtskonvention*¹⁶³ gebunden. Auf deren Garantien können sich in- und ausländische Fahrende berufen. Im Vordergrund steht das Recht auf Privatleben in Art. 8 EMRK. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat im wegweisenden Urteil *Chapman gegen das Vereinigte Königreich* festgehalten, dass die Lebensweise der Fahrenden ein wesentlicher Bestandteil ihrer Identität darstelle, der durch das Recht auf Privatleben in Art. 8 EMRK geschützt sei.¹⁶⁴ Massnahmen aufgrund des Bau-, Planungs- oder Polizeirechts, die Halte verbieten oder erschweren, schränken folglich das Recht auf Privatleben von Fahrenden ein und müssen entsprechend gerechtfertigt werden. Zudem sind die Staaten verpflichtet, die traditionelle fahrende Lebensweise durch positive Massnahmen zu ermöglichen, was die Gewährleistung von ausreichenden Halteplätzen beinhaltet.¹⁶⁵ Hinsichtlich der Wahrnehmung dieser positiven Verpflichtungen steht den Staaten jedoch ein breiter Ermessensspielraum zu. Auf politischer Ebene hat der Menschenrechtskommissar des Europarates kritisiert, dass die fahrende Lebensweise und damit auch die Bewegungsfreiheit innerhalb eines Landes mit übermässigen Formalitäten erschwert würden und vielerorts hinreichende Halteplätze fehlten, so auch in der Schweiz.¹⁶⁶

Das Diskriminierungsverbot in Art. 14 EMRK untersagt die direkte oder indirekte Diskriminierung von Personen einerseits aufgrund ihrer ethnischen oder nationalen Herkunft, andererseits aufgrund ihrer «Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit». Es gilt akzessorisch, das heisst, es untersagt Diskriminierung nicht generell, sondern einzig hinsichtlich der Ausübung der EMRK-Freiheiten, vorliegend also bezüglich des Rechts auf Privatleben.¹⁶⁷ Benachteiligen Gesetzgebung und Praxis Schweizer Fahrende gegenüber der sesshaften Bevölkerung oder werden Unterscheidungen zwischen schweizerischen und ausländischen Fahrenden gemacht, muss dies qualifiziert gerechtfertigt werden: Die unterschiedliche Behandlung muss ein legitimes Ziel verfolgen und verhältnismässig sein.¹⁶⁸ Campingverbote und ähnliche Restriktionen sind oftmals neutral formuliert und erwähnen Fahrende nicht explizit; weil sie aber in ihren Auswirkungen die Gruppe

¹⁶¹ Ibid., § 52 S. 18.

¹⁶² Ministerkomitee des Europarates, Resolution CM/ResCMN(2019)7 vom 14.05.2019.

¹⁶³ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 04.11.1950 (EMRK; SR 0.101).

¹⁶⁴ EGMR (GK), *Chapman g. Vereinigtes Königreich*, No. 27238/95, 18.01.2001, ECHR 2001-I, Ziff. 73 f.; *Connors g. Vereinigtes Königreich*, No. 66746/01, 27.05.2004, Ziff. 84; *D.H. et al. g. Tschechien*, No. 57325/00, 13.11.2007, Ziff. 181; MEYER-LADEWIG/NETTESHEIM, in: Handkommentar EMRK, Art. 8 N 52.

¹⁶⁵ EGMR, *Connors g. Vereinigtes Königreich*, No. 66746/01, 27.5.2004, Ziff. 83 ff.; siehe dazu auch Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates Rec(2004)14 sowie Rec(2005)4.

¹⁶⁶ Commissioner for Human Rights, *Human Rights of Roma and Travellers in Europe*, S. 194 ff.

¹⁶⁷ MEYER-LADEWIG/LEHNER, in: Handkommentar EMRK, Art. 14 N 5 f.

¹⁶⁸ Zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen siehe etwa EGMR (GK), *Burden g. Vereinigtes Königreich*, No. 13378/05, 29.4.2008, Ziff. 60; EGMR, *Guberina g. Kroatien*, No. 23682/13, 22.3.2016, Reports of Judgments and Decisions 2016, Ziff. 69.

der Fahrenden deutlich schwerwiegender treffen als andere Personengruppen, kann allenfalls eine indirekte Diskriminierung vorliegen.¹⁶⁹

Das Verbot der Diskriminierung aufgrund der ethnischen oder nationalen Herkunft bzw. des sonstigen Status findet sich auch in Art. 2 bzw. 26 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UNO Pakt II)¹⁷⁰. Die Verpflichtungen der Schweiz aus dem Rahmenübereinkommen und der EMRK werden ferner durch den Schutz des Privatlebens in Art. 17 und den Minderheitenschutz in Art. 27 UNO Pakt II ergänzt. Gemäss Art. 27 UNO Pakt II darf «Angehörigen nationaler Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen». Das Bundesgericht ist der Ansicht, dass Art. 27 nicht mehr justiziable Rechte vermittele als das Recht auf Privatleben in Art. 8 EMRK;¹⁷¹ diese Haltung wird in der Literatur kritisiert, da Art. 27 UNO Pakt II über den Schutz des Privatlebens hinaus eben auch dazu verpflichtet, den Besonderheiten von Minderheiten Rechnung zu tragen.¹⁷² Art. 12 des UNO Paktes II sichert jeder Person, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet aufhält, das Recht zu, sich dort frei zu bewegen und den Wohnsitz frei zu wählen. Art. 12 weist folglich deutliche Bezüge zur Bewegungs- und zur Niederlassungsfreiheit in der Bundesverfassung auf. Er vermittelt den Fahrenden das Recht, frei im ganzen Staatsgebiet zu zirkulieren und sich aufzuhalten. Der Menschenrechtsausschuss kritisiert in diesem Zusammenhang insbesondere bürokratische Hürden oder vorgängige Bewilligungspflichten, die die freie Zirkulation unnötigerweise behinderten. Einschränkungen dieser Freiheit müssen gerechtfertigt sein, dürfen nicht diskriminierend wirken und müssen die besonderen Bedürfnisse nationaler Minderheiten berücksichtigen.¹⁷³

Verschiedene UNO-Menschenrechtsorgane haben die Schweiz in jüngerer Zeit wegen des Mangels an Stand- und Durchgangsplätzen gerügt, so der UNO-Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.¹⁷⁴ Art. 11 des UNO Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO Pakt I)¹⁷⁵ verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, mit geeigneten Massnahmen das Recht auf ausreichende Unterbringung zu gewährleisten; dabei ist den Bedürfnissen von kulturellen oder ethnischen Minderheiten Rechnung zu tragen. Sofern in einer Region keine hinreichenden offiziellen Halteplätze verfügbar sind, können Restriktionen bei der einvernehmlichen Nutzung von privatem Land Art. 11 UNO Pakt I tangieren.¹⁷⁶ Zur Zeit ist eine Individualbeschwerde vor dem UNO-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung (CERD) hängig, die

¹⁶⁹ Der EGMR prüft das Vorliegen einer indirekten Diskriminierung bzw. «vermutet» diese, wenn z.B. die Datenlage darauf hindeutet, dass eine stärkere Belastung vorliegt, siehe EGMR (GK), D.H. et al. g. Tschechien, No. 57325/00, 13.11.2007, Ziff. 185 ff., 195; EGMR, Horváth und Kiss g. Ungarn, No. 11146/11, 29.4.2013, Ziff. 107 f.

¹⁷⁰ Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO Pakt II; SR 0.103.2).

¹⁷¹ BGE 145 I 73 E. 4.1 S. 84; BGE 138 I 205 E. 5.1 S. 210 f. m.w.H.

¹⁷² SAMBUC BLOISE, Situation juridique, Rz. 744 ff.

¹⁷³ Hierzu die Auslegung durch den UNO-Menschenrechtsausschuss: «The right to move freely relates to the whole territory of a State, including all parts of federal States. According to article 12, paragraph 1, persons are entitled to move from one place to another and to establish themselves in a place of their choice. (...) Regarding the right to movement within a country, the Committee has criticized provisions requiring individuals to apply for permission to change their residence or to seek the approval of the local authorities of the place of destination, as well as delays in processing such written applications.» CCPR, General Comment No. 27, paras. 5 und 17.

¹⁷⁴ Der Ausschuss fordert die Schweiz auf, hinsichtlich der Förderung und des Schutzes der Lebensweise und der Kultur der Fahrenden eine kohärente, umfassende Politik zu entwickeln (CESCR, Empfehlungen 2010, Ziff. 23); auch in seiner jüngsten Empfehlung von Oktober 2019 fordert der Ausschuss die Schweiz auf, dafür zu sorgen, dass sowohl für kürzere wie für längere Halte in der ganzen Schweiz hinreichend Plätze zugänglich sind (CESCR, Empfehlungen 2019, Ziff. 56 und 57).

¹⁷⁵ Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte (UNO Pakt I; SR 0.103.1).

¹⁷⁶ Commissioner for Human Rights, Human Rights of Roma and Travellers in Europe, S. 153 ff.

sich gegen das Neuenburger Gesetz über den Aufenthalt von Fahrenden wendet. Das Bundesgericht hatte eine entsprechende Beschwerde 2019 abgewiesen.¹⁷⁷

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die Dokumente internationaler Menschenrechtsorgane zur Schweiz kritisch mit der Mankosituation bei den offiziellen Plätzen befassen. Insbesondere der Beratende Ausschuss des Europarats, der die Einhaltung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten überwacht, hat sich zudem zu prekären Entwicklungen beim Spontanhalt geäußert. Die an den Bericht des Ausschusses anschliessende Resolution des Ministerkomitees von Oktober 2019 empfiehlt der Schweiz, Massnahmen zum Abbau von Vorurteilen gegenüber Fahrenden und zur Gewährleistung der traditionellen Lebensweise an die Hand zu nehmen. Während bei der von der Schweiz anerkannten Forderung nach weiteren offiziellen Halteplätzen positive Leistungspflichten im Vordergrund stehen, die nach Ansicht des Bundesgerichts jedenfalls bisher nicht justiziabel sind, geht es beim spontanen Halt auf privatem Grund vorrangig um das Diskriminierungsverbot und die Frage der Zulässigkeit von Einschränkungen von Freiheitsrechten, die durch die EMRK und den UNO Pakt II, aber auch die Bundesverfassung gesichert sind. Dazu im Folgenden.

2. Verpflichtungen von Bund und Kantonen aus der Bundesverfassung

Die Verfassung verpflichtet zum Erhalt und zur Förderung der kulturellen Vielfalt des Landes (Art. 2 Abs. 2 BV). Bei der Erfüllung von Staatsaufgaben ist auf diese kulturelle Vielfalt Rücksicht zu nehmen (Art. 69 Abs. 3 BV). Zweck und Ziel des Staats besteht also wesentlich auch darin, dass ihm dies gelingt und er den Angehörigen unterschiedlichster Kulturen eine Heimat bieten kann, ohne diese zur Assimilation zu zwingen.¹⁷⁸

2.1. Freiheitsrechte

Die Bundesverfassung äussert sich nicht explizit zu den Rechten von Fahrenden; ihnen kommt vielmehr der allgemeine Grundrechtsschutz in Art. 7 ff. BV zu. Mit Ausnahme der Niederlassungsfreiheit, auf die sich nur Schweizerinnen und Schweizer berufen können, geniessen auch ausländische Fahrende den Schutz der nachstehend erwähnten Grundrechte.

Die fahrende Lebensweise ist, wie oben beschrieben, ein wichtiger Teil der kulturellen Identität und damit ein wesentlicher Aspekt der Persönlichkeitsentfaltung und der Gestaltung des Privatlebens. Sie ist daher nicht nur vom Schutzbereich der persönlichen Freiheit im engeren Sinne in Art. 10 Abs. 2 BV erfasst, sondern auch von jenem des Rechts auf Privatleben in Art. 13 Abs. 1 BV. Relevant ist ferner die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27), insbesondere der Teilgehalt der freien Gewerbsausübung, allenfalls auch der Vertragsfreiheit. Die Wirtschaftsfreiheit kann in Bezug auf den spontanen Halt indirekt betroffen sein, soweit Fahrende ihren Verdienstmöglichkeiten nachfahren und dort regional für ihre traditionellen Tätigkeiten auf Halteplätze angewiesen sind. Die Niederlassungsfreiheit in Art. 24 Abs. 1 BV garantiert jeder Schweizerin und jedem Schweizer das Recht, an einem beliebigen Ort in der Schweiz Wohnsitz bzw. Aufenthalt zu nehmen (Art. 23 f. ZGB). Schweizer Fahrende begründen ihren Wohnsitz im Sinne der Schriftenhinterlegung meist an jenem Standort, an welchem sie üblicherweise den Winter verbringen. Die Niederlassungsfreiheit schützt aber auch das kurze «persönliche Verweilen an jedem beliebigen

¹⁷⁷ BGE 145 I 173.

¹⁷⁸ BELSER, in BS-Komm. BV Art. 2 N 15.

Ort der Schweiz» im Sinne des bloss vorübergehenden Aufenthalts,¹⁷⁹ wobei auch tatsächliche Behinderungen den Schutzbereich tangieren können. Die Niederlassungsfreiheit schützt somit das Recht von Fahrenden, sich temporär oder dauernd an einem Ort aufhalten zu dürfen: «Das Fehlen geeigneter Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende vermag deshalb wohl den Schutzbereich dieses Grundrechts zu tangieren», so der Bundesrat.¹⁸⁰ Wenn Fahrende rechtlich oder tatsächlich daran gehindert werden, sich an einen bestimmten, ansonsten grundsätzlich zugänglichen Ort zu begeben, kann überdies die Bewegungsfreiheit betroffen sein.¹⁸¹

Einschränkungen von Freiheitsrechten müssen sich auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage stützen, einem legitimen öffentlichen Interesse dienen und verhältnismässig sein (dazu ausführlich unten, Ziff. 3). Die Behörden, insbesondere die Polizeibehörden, sind darüber hinaus auch gehalten, die Grundrechte von Fahrenden vor Übergriffen von Dritten zu schützen. Ziehen Private mit Güllewagen eine Spur um die Wohnwagen oder kommt es zu anderen Schikanen, so besteht eine behördliche Interventionspflicht.

2.2. Bedingter Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Raums?

Besonderheiten ergeben sich bei der Nutzung des öffentlichen Raums: Kurzaufenthalte auf öffentlichem Grund ausserhalb von ausgewiesenen offiziellen Halteplätzen können gesteigerten Gemeingebrauch darstellen und dürfen deswegen einer Polizeibewilligung unterstellt werden. Das Bundesgericht leitet aus Grundrechten, z.B. aus der Meinungs- und Versammlungsfreiheit oder der Wirtschaftsfreiheit einen bedingten Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Raums ab.¹⁸² Soweit Halteplätze angesichts eines regionalen Mangels an offiziellen Plätzen oder von privaten Haltebereichen notwendig sind, um die fahrende Lebensweise überhaupt pflegen zu können, lässt sich unseres Erachtens ein bedingter grundrechtlicher Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Raums und mithin auch ein bedingter Anspruch auf die Erteilung einer Bewilligung aus Art. 10 Abs. 2 und 13 Abs. 1 BV ableiten.¹⁸³ Der Anspruch steht jedoch unter einem Vorbehalt: die Interessen der Fahrenden sind gegen das öffentliche Interesse an einer gemeinverträglichen Nutzung der Strassen und Plätze abzuwägen (einlässlich dazu Ziff. IV.3.2).¹⁸⁴

2.3. Willkürverbot

Das Verbot der Willkür schützt vor behördlichem Handeln, das offensichtlich unhaltbar ist, z.B. weil keine sachlichen Gründe dafür vorliegen oder weil es schikanös und klar ungerecht ist.¹⁸⁵ Kontrollen von Fahrenden durch Gemeindebehörden oder durch die kantonale Polizei auf privatem Land oder im öffentlichen Raum müssen sachlich gerechtfertigt sein. Gibt es keine objektiven, sachlichen Gründe für die Kontrolle oder finden sie z.B. unnötig häufig statt, ist dies willkürlich. In aller Regel dürfte dabei gleichzeitig ein Verstoss gegen die einschlägigen kantonalen Polizeigesetze vorliegen, die den Grundsatz des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit polizeilichen Handelns vorschreiben. Ferner sind auch Schikanen, d.h.

¹⁷⁹ BGE 108 Ia 248 E. 1 S. 249.

¹⁸⁰ Bundesrat, Bericht Fahrende, Teil I S. 38 f.; SAMBUC BLOISE, Situation juridique, Rz. 1351 ff.

¹⁸¹ BGE 130 I 369 E. 2 S. 373.

¹⁸² KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, Grundrechte, S. 218; BGE 135 I 302 E. 3.2 S. 307 f.

¹⁸³ WALDMANN, Bauen und die Lebensform der Fahrenden, S. 958 f.

¹⁸⁴ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 51 Rz. 37 f.

¹⁸⁵ Allgemein zum Willkürverbot BGE 137 I 1 E. 2.4 S. 5.

grundlose Anordnungen oder Auflagen, die einzig das Ziel haben, den spontanen Halt auf Privatgrundstücken zu erschweren, und die letztlich eine «Vergrämung» bewirken sollen, willkürlich und daher verfassungswidrig.

2.4. Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV)

Das Verbot der Diskriminierung findet sich nicht nur auf bundesverfassungsrechtlicher Ebene, sondern auch in den oben erwähnten, von der Schweiz ratifizierten Menschenrechtsübereinkommen. Diskriminierung stellt, in den Worten des Bundesgerichts, «eine qualifizierte Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an Unterscheidungsmerkmalen anknüpft, die einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betroffenen Personen ausmachen».¹⁸⁶ Die fahrende Lebensweise ist im Katalog der verpönten Anknüpfungsmerkmale in Art. 8 Abs. 2 BV nicht ausdrücklich genannt. Gemäss Materialien, Lehre und Rechtsprechung fällt sie jedoch unter das Kriterium der «Lebensform».¹⁸⁷

Direkte Diskriminierung

Der Verdacht einer direkten Diskriminierung besteht dann, wenn ein Gesetz oder die Anwendung eines Gesetzes Personen *explizit* wegen ihrer fahrenden Lebensweise benachteiligt. Keine Diskriminierung liegt vor, wenn es für die Ungleichbehandlung legitime, gewichtige Gründe gibt und die Benachteiligung den Betroffenen angesichts der Tragweite der verfolgten öffentlichen Interessen auch zumutbar ist. Der Staat ist verpflichtet, Diskriminierung zu unterlassen und Betroffene vor Diskriminierung zu schützen.

Beispiele: Generelle Halteverbote im öffentlichen Raum und auf Privatgrundstücken oder Auflagen und andere Anforderungen, die einzig an die Fahrenden gerichtet sind, aber touristische Sachverhalte (Jugendlager, Feriencamps etc.) nicht erfassen, verletzen das Diskriminierungsverbot, sofern sich die unterschiedliche Behandlung nicht wie oben beschrieben rechtfertigen lässt.

Indirekte Diskriminierung

Eine indirekte Diskriminierung liegt demgegenüber vor, wenn ein Gesetz oder die Anwendungspraxis «neutral» gehaltene Unterscheidungen trifft oder alle Personen/Sachverhalte gleich behandelt, dies aber den Effekt hat, dass dadurch ausschliesslich oder überwiegend Personen benachteiligt werden, die eine fahrende Lebensweise pflegen.¹⁸⁸ Fahrende sind weitaus häufiger von indirekter als von direkter Diskriminierung betroffen.¹⁸⁹ Ob indirekte Diskriminierung vorliegt, beurteilt sich aufgrund der gesamten Umstände des konkreten Einzelfalls. Jedenfalls muss die Benachteiligung eine gewisse Schwere aufweisen: «En tout état de cause, l'atteinte doit revêtir une importance significative, le principe de l'interdiction de la discrimination indirecte ne pouvant

¹⁸⁶ BGE 135 I 49 E. 4.1 S. 53 m.w.H.

¹⁸⁷ BJ, Gutachten Rechtsstellung, S. 593; BGE 138 I 205 E. 5.4 S. 213; WALDMANN, Bauen und die Lebensform der Fahrenden, S. 950 ff.

¹⁸⁸ Allgemein zur indirekten Diskriminierung BGE 126 II 377 E. 6c S. 393 m.w.H. sowie 124 II 409 E. 7 S. 425; WALDMANN, Diskriminierungsverbot, S. 689 ff.

¹⁸⁹ Siehe dazu auch RIEDER, Indirekte Diskriminierung, S. 167; WALDMANN, Bauen und die Lebensform der Fahrenden, S. 954.

servir qu'à corriger les effets négatifs les plus flagrants d'une réglementation étatique». ¹⁹⁰ Ist die Benachteiligung deutlich, so begründet dies den Verdacht der Diskriminierung. Der Verdacht kann wie bei der direkten Diskriminierung ausgeräumt werden, wenn die Regelung oder die Praxis durch legitime, qualifizierte Gründe gerechtfertigt werden kann und die Benachteiligung den Betroffenen angesichts der verfolgten öffentlichen Interessen zumutbar ist. Eine indirekte Diskriminierung muss beseitigt werden, indem die Gesetzgebung und die Rechtsanwendung besser differenzieren bzw. den besonderen Bedürfnissen Rechnung tragen. Dies kann z.B. geschehen, indem im Einzelfall eine Ausnahme von einer allgemeinen Regel gewährt wird. Das Bundesgericht hat sich 2011 mit indirekter Diskriminierung von Fahrenden auseinandergesetzt, allerdings nicht im Zusammenhang mit Spontanhalten, sofern in einem Urteil über eine IV-Rente. In diesem wegweisenden Entscheid hielt es fest, dass sich Fahrende bei der Rentenabklärung nicht die gleichen Arbeitsmöglichkeiten anrechnen lassen müssten wie Sesshafte. Ihre besondere Situation müsse im IV-Verfahren berücksichtigt werden: Die neutrale, sich an alle Personen richtende Bemessung des Einkommens anhand allgemeiner statistischer Daten wirke indirekt diskriminierend, weil dieses Vorgehen dazu beitrage, «die versicherte Person der Bevölkerungsmehrheit anzugleichen». ¹⁹¹

Beispiele: Allgemeine, neutral formulierte kommunale Campingverbote sind nicht direkt diskriminierend, sondern allenfalls indirekt. Sie erfassen undifferenziert sowohl touristische Sachverhalte wie auch Fahrende, haben aber deutlich gravierendere Auswirkungen auf Fahrende. Dadurch entsteht zunächst der Verdacht der indirekten Diskriminierung. Dieser kann beseitigt werden, wenn hinreichende, legitime Gründe für die Regulierung oder Praxis bestehen und die Benachteiligung der Fahrenden angesichts der verfolgten öffentlichen Interessen verhältnismässig ist. Auch bau- oder polizeirechtliche Bewilligungspflichten, die im Zusammenhang mit dem «Campen» oder Aufstellen von Wohnwagen auf privatem Grund eingeführt werden, können indirekt diskriminierend wirken, weil sie Fahrende ganz anders belasten als Freizeitcampende. ¹⁹²

Die Hürden für die gerichtliche Erstreitung einer Ausnahme von einer allgemein gehaltenen gesetzlichen Vorschrift, einzig gestützt auf das Verbot der indirekten Diskriminierung, sind jedoch hoch. Der Weg führt in aller Regel über eine Anpassung von «inadäquaten formell-gesetzlichen Regelungen» im Gesetzgebungsverfahren. ¹⁹³

2.5. Strukturelle Diskriminierung

Eine Rechtslage, bei welcher sich Einschränkungen im Einzelfall rechtfertigen lassen (z.B. bestimmte Halteverbote in Gemeinden) und die auch keine konkreten Leistungsansprüche einräumt (z.B. die Bereitstellung eines Halteplatzes in einer Gemeinde), kann sich aus einer Gesamtbetrachtung so benachteiligend auf eine vulnerable Bevölkerungsgruppe auswirken, dass von *struktureller Diskriminierung* gesprochen werden muss. Eine Gesetzgebung und Praxis, die sich an Sesshaften orientiert, nimmt in Bezug auf öffentliche Interessen gewisse Wertungen vor. Sie kann im Ergebnis dazu führen, dass die fahrende Lebensweise – obgleich geschützt durch Freiheitsrechte der Bundesverfassung bzw. Menschenrechtsübereinkommen, insbesondere aber

¹⁹⁰ BGE 138 I 205 E. 5.5 S. 213 f.

¹⁹¹ BGE 138 I 205, Regeste und E. 6.2.

¹⁹² Dazu RIEDER, Indirekte Diskriminierung, S. 170 f.

¹⁹³ BJ, Gutachten Rechtsstellung, S. 604.

durch die Vorgaben des Rahmenübereinkommens – in bestimmten Regionen nur noch unter erschwerten Bedingungen, z.B. mit vielen Einschränkungen und Auflagen, oder auch gar nicht mehr möglich ist. In diesen Fällen ist es grundsätzlich am Gesetzgeber auf übergeordneter, kantonaler oder Bundesebene, Lösungen zu finden und die Hindernisse zu beseitigen bzw. gesetzlich wirksame Rechtsansprüche zu verankern, um den Fahrenden auch den Zugang zur Justiz zu ermöglichen. In der Frage, welche Massnahmen ergriffen werden sollen, kommt dem Gesetzgeber zwar ein breiter Spielraum zu, doch müssen die ergriffenen Massnahmen effektiv sein.¹⁹⁴

3. Parameter für eine grund- und menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Gesetzgebung und Praxis

Regulierungen im kantonalen und kommunalen Recht, die spontane Halte auf privatem Grund verbieten, einer Baubewilligungs- oder Polizeibewilligungspflicht und Auflagen unterstellen, vorgängige oder nachträgliche Meldepflichten bei den Gemeindebehörden vorsehen und bestimmte Verträge vorschreiben, greifen in Freiheitsrechte von Fahrenden und allenfalls auch der Grundstücksberechtigten ein. Eine solche Einschränkung von Freiheitsrechten ist nur zulässig, wenn sie gestützt auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage erfolgt, öffentlichen Interessen dient und im Einzelfall verhältnismässig ist (Art. 36 BV). Gesetze müssen überdies die Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot beachten (Art. 8 Abs. 1 und 2 BV). Auch die *Anwendung der Gesetzgebung im Einzelfall* (z.B. die Verweigerung einer Bewilligung, die Erteilung einer Auflage) muss grundrechtskonform sein.

Die hinreichende gesetzliche Grundlage für eine Einschränkung dürfte im Zusammenhang mit dem Spontanhalt in aller Regel unproblematisch sein; die Eingriffsgrundlagen finden sich im kantonalen und kommunalen Recht, in aller Regel in einem Gesetz im formellen Sinn. Komplexer ist die Frage nach den legitimen Motiven und nach der Verhältnismässigkeit von Einschränkungen:

Massnahmen müssen sich auf legitime Motive stützen

Der Staat muss sein Handeln auf legitime, sachliche Motive stützen. Als öffentliche Interessen, die Einschränkungen und Ungleichbehandlungen rechtfertigen können, kommen einzig Interessen in Frage, die in der Rechtsordnung Anerkennung gefunden haben. Im vorliegenden Zusammenhang kann es sich z.B. um Umweltschutzinteressen im weiteren Sinne und bau-/planungsrechtliche Interessen oder um Polizeigüter (öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit, Ruhe, Sittlichkeit) handeln.¹⁹⁵ Dabei genügt es nicht, dass diese öffentlichen Interessen durch den spontanen Halt bloss theoretisch betroffen sein könnten, sondern der Halt muss die geschützten Rechtsgüter tatsächlich mit einer *gewissen Wahrscheinlichkeit und Intensität* tangieren.¹⁹⁶ So dürfen sich Massnahmen zur Wahrung der 'öffentlichen Sicherheit und Ordnung' nicht auf stereotype Vorstellungen, auf Verallgemeinerungen von punktuellen Vorfällen oder auf negative Vorurteile gegenüber Spontanhalten stützen, sondern müssen eine evidenzbasierte, objektive Grundlage

¹⁹⁴ Allgemein zu struktureller Diskriminierung im Bundesstaat WYTTENBACH, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen, S. 417 f., 403 ff., 486 ff. und 508 f., mit weiteren Hinweisen; ferner SAMBUC BLOISE, Situation juridique, S. 313 ff.; zum Abbau von struktureller Diskriminierung, allerdings im Zusammenhang mit Geschlechterdiskriminierung, BGE 137 I 305 E. 3.1 S. 317.

¹⁹⁵ Siehe dazu auch Ziff. IV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 113 f.

¹⁹⁶ BGer-Urteil 1C_9/2012 vom 7.5.2012, E. 2.2.

haben. Ist dies nicht der Fall, liegt kein hinreichendes öffentliches Interesse für die Einschränkung oder die Ungleichbehandlung vor.

Massnahmen müssen verhältnismässig sein

Ist ein legitimes Eingriffsinteresse gegeben, ist weiter zu fragen, ob die behördliche Massnahme verhältnismässig ist. Dies ist nur dann der Fall, wenn sie geeignet und erforderlich ist, um das verfolgte öffentliche Interesse zu erreichen, und wenn sie den Betroffenen überdies auch zumutbar ist (Art. 36 Abs. 3 BV). Hier muss jeweils der konkrete Sachverhalt in den Blick genommen werden:¹⁹⁷

An die Eignung werden generell geringe Anforderungen gestellt. Ungeeignet ist eine Massnahme nur dann, wenn sie mit Blick auf die verfolgten öffentlichen Interessen keine Wirkungen entfaltet oder diese gar vereitelt. Eine Massnahme darf ferner nicht weiter gehen, als dies zur Sicherung der öffentlichen Interessen notwendig ist. Die Behörden müssen unter mehreren gleich wirksamen Massnahmen jene ergreifen, die sachlich, persönlich, zeitlich oder räumlich am mildesten sind. So sind generelle Verbote unverhältnismässig, wenn die öffentlichen Interessen in einer bestimmten Konstellation z.B. auch mit einem sachlich enger gefassten Verbot, mit einem Bewilligungsregime und Auflagen oder allenfalls mit Sanktionen im Einzelfall gleich wirksam gewahrt werden können. Schliesslich muss eine Massnahme auch zumutbar sein. Dieser Punkt ist in vielen Fällen entscheidend. Hierzu erfolgt eine Güterabwägung: Die Tragweite der verfolgten öffentlichen Interessen muss den Grundrechtsinteressen der Betroffenen gegenübergestellt werden. Sind die verfolgten öffentlichen Interessen als weniger gewichtig einzustufen als die Interessen der Betroffenen, ist die Massnahme unverhältnismässig und damit verfassungswidrig.

Folgende Faktoren müssen *auf der Seite der öffentlichen Interessen* in Erwägung gezogen werden: Um welche öffentlichen Interessen geht es? Wie wichtig sind die verfolgten öffentlichen Interessen generell? Wie stark sind sie im konkreten Fall tatsächlich betroffen, d.h. wie gross ist die Belastung für die Allgemeinheit, für öffentliche Güter oder für Dritte? Hier ist es unseres Erachtens wichtig, die Besonderheiten des spontanen Halts zu berücksichtigen und angemessen zu differenzieren. Eine geringe Gruppengrösse, die bloss vorübergehende Dauer des Halts und die nur provisorische Nutzung von Infrastruktur erlauben es, mit dem Spontanhalt regulatorisch und im Einzelfall anders umzugehen, als mit offiziell ausgeschiedenen Plätzen, die feste Infrastruktur benötigen, und auch anders als mit der (auch bloss vorübergehenden) Unterbringung von grossen Gruppen mit deutlich mehr als 12 Gespannen. Nimmt man einen standardisierten Sachverhalt des typischen einvernehmlich vereinbarten spontanen Halts wie oben in Ziff. II.3 beschrieben zum Ausgangspunkt, dann zeigt sich, dass die Auswirkungen auf die Umwelt und damit auf die öffentlichen Interessen in den allermeisten Fällen gering sein dürften. Vorbehalten bleiben natürlich besondere Gegebenheiten, die sich aus der konkreten Parzellenbeschaffenheit und der räumlichen Situation ergeben. Die Gruppengrösse, die Dauer eines Haltes und die Periodizität auf der gleichen Parzelle (z.B. zweimal jährlich) können folglich für verschiedene rechtliche Anknüpfungspunkte wichtig sein, etwa für die Frage der Baubewilligungspflicht und die Zonenkonformität, aber auch für gemeindepolizeiliche Angelegenheiten.

Auf der *Seite der Fahrenden* sind folgende Aspekte zu gewichten: Wie wichtig sind ihre Anliegen insgesamt aus einer objektiven Perspektive? Wie schwerwiegend ist die Einschränkung der fahrenden Lebensweise durch die betreffende Massnahme? Wie wirkt sich der konkrete Eingriff

¹⁹⁷ Weiterführend dazu KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 116 ff.; DUBEY, *Droits fondamentaux I*, S. 115 ff.; EPINEY, in *BS-Komm. BV*, Art. 36 Rz. 48 ff., 53 ff.

auf ihren Lebensalltag und ihre Bedürfnisse aus? Ist ein Halten in der betreffenden Gemeinde überhaupt noch möglich? Gibt es Alternativen auf öffentlichen Plätzen? Hier kommt es stark auf die einzelnen Massnahmen an: Während z.B. generelle und ausnahmslose «Campingverbote» auf Privatparzellen im Gemeindegebiet stark belastend wirken und u.E. unverhältnismässig sind, wirken reine administrative Meldepflichten bei Quartierbezug deutlich weniger invasiv. Die Frage nach möglichen Alternativen, d.h. die Zugänglichkeit zu offiziellen Durchgangsplätzen in der Nähe, darf zwar zusammen mit anderen Erwägungen eine Rolle spielen, aber nicht entscheidend sein. Offizielle Durchgangsplätze sind eine Ergänzung, jedoch kein Ersatz für den Spontanhalt, der als traditionelle Form des Haltens gilt (dazu oben Ziff. II.4).

VI. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Aus den oben erwähnten Grundsätzen lassen sich verschiedene Handlungsempfehlungen für eine Ausgestaltung der Rechtsordnung und der Praxis ableiten, die den Anforderungen des Rahmenübereinkommens und den grundrechtlichen Vorgaben entspricht. 2019 hat sich das Bundesgericht mit den neuen Regelungen im Kanton Neuenburg auseinandergesetzt, die auch Restriktionen in Bezug auf den spontanen Halt enthalten.¹⁹⁸ Abschliessend bewerten wir einzelne Massnahmen, wobei wir auf die Einschätzung des Bundesgerichts Bezug nehmen. Wie vorne Ziff. IV aufgezeigt, ist die kantonale und kommunale Rechtslage allerdings so heterogen, dass in dieser Studie nicht alle Massnahmen im Einzelnen besprochen werden können. Die Beurteilung erfolgt vielmehr anhand der wichtigsten Kategorien.

1. Grundsätze

Für die Umschreibung möglicher Handlungsfelder sind unseres Erachtens folgende Ausgangspunkte wegleitend:

- Erstens sollten Gesetzgebung und Praxis zwischen offiziellen Stand-, Durchgangs- und Transitplätzen mit fester Infrastruktur einerseits und dem spontanen Halt andererseits differenzieren.
- Zweitens sollte zwischen Spontanhalten von kleineren Gruppen von rund ein Dutzend Wagen und den seltener vorkommenden Spontanhalten von deutlich grösseren Gruppen unterschieden werden.
- Drittens ist der Spontanhalt von touristischem Campieren abzugrenzen.¹⁹⁹ Regelungen, die für den Tourismus sachgerecht sind, sind es im Zusammenhang mit dem spontanen Halt nicht ohne weiteres, da die fahrende Lebensweise durch Freiheitsrechte und das Diskriminierungsverbot geschützt ist. Entsprechend können auch nur beschränkt Analogien gezogen werden²⁰⁰.
- Viertens dürfen Probleme mit einzelnen grossen Gruppen, die irregulär halten, nicht verallgemeinert werden.²⁰¹ Entsprechende Erfahrungen dürfen nicht zu einer generell negativen, stereotypen Sicht auf alle Fahrenden führen und sie sollten für den Umgang mit dem spontanen Halt nicht wegleitend sein.
- Fünftens sollten indirekt und strukturell diskriminierende Effekte in Gesetzgebung und Praxis, die den Zugang zu Spontanhalteplätzen übermässig einschränken, als solche erkannt und beseitigt werden.

¹⁹⁸ BGE 145 I 73.

¹⁹⁹ Vgl. STRAUMANN, Fahrende und Raumplanung, S. 8; GMS/Radgenossenschaft der Landstrasse: Fahrende auf Privatland, S. 1.

²⁰⁰ So aber u.E. fälschlicherweise das Bundesgericht in BGE 145 I 73 E. 6.4 S. 97: Es argumentiert bei der Beschränkung des bewilligungsfreien Aufenthalts massgeblich mit der allgemeinen Camping-Gesetzgebung, die den baubewilligungsfreien Aufenthalt ebenfalls begrenze.

²⁰¹ Negativbeispiel insofern die Richtlinie FR.

2. Planungs- und Baurecht

2.1. Explizite Erwähnung des Spontanhalts im Raumplanungsgesetz (RPG)?

Zunächst stellt sich die Frage, ob eine weitergehende Steuerung durch das Raumplanungsgesetz des Bundes geboten wäre.

Grundsätzlich wird der Halt von Fahrenden bereits von Art. 3 Abs. 3 RPG erfasst, welcher die Kantone verpflichtet, ihre Planung nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten, was Bevölkerungsgruppen wie jene der Fahrenden einschliesst. Art. 3 Abs. 3 RPG ist jedoch sehr allgemein gehalten und belässt den Kantonen bei der Umsetzung einen breiten Ermessensspielraum (dazu auch vorne, Ziff. II.4). Es wäre wünschenswert, die Relevanz des erwähnten Planungsgrundsatzes für den Spontanhalt zu verdeutlichen, z.B. mit entsprechenden Handlungsanweisungen des Richtplans an die Adresse der Gemeinden. Einer Revision des Raumplanungsgesetzes bedarf es hierfür nicht. Ausserdem verbietet das RPG den Kantonen keineswegs, Spontanhalte in einem bestimmten Mass von der Baubewilligungspflicht auszunehmen. Allerdings erfasst das RPG lediglich raumplanungsrechtliche Sachverhalte, nicht aber die darüberhinausgehenden polizeirechtlichen Bestimmungen von Kantonen und Gemeinden, die ebenfalls einschränkend wirken können und die beim Spontanhalt oftmals im Vordergrund stehen.

2.2. Kantonale Vorgaben und kommunale Spielräume im Bereich des Planungs- und Baurechts

Wie unsere Erhebung der Rechtslage in Kantonen und Gemeinden ergeben hat (Ziff. IV), sind die Regelungsmodelle sehr heterogen, wobei insbesondere auch die kantonalen Vorgaben an die Adresse der Gemeinden ganz unterschiedlich sind.

- Besonders empfehlenswert ist unseres Erachtens eine *explizite Regelung auf kantonomer Stufe*, d.h. eine kantonale Bau- und Planungsgesetzgebung, die den spontanen Halt kleinerer Gruppen auf Privatgrund mit Einwilligung der Grundstücksberechtigten explizit erwähnt und – in definiertem Umfang (vgl. Ziff. 3) – für das ganze Kantonsgebiet einheitlich als grundsätzlich baubewilligungsfrei erlaubt.²⁰² Das eidgenössische Raumplanungsgesetz steht einem solchen Dispens nicht entgegen, solange die bundesrechtliche Mindestregelung nicht unterschritten wird (Art. 22 RPG; vgl. oben Ziff. IV.2.1). Die kantonale Gesetzgebung kann so dazu beitragen, strukturell diskriminierende Effekte (dazu oben, Ziff. V.2.5) zu reduzieren und die Rechtslage gemeindeübergreifend und für alle Akteure einheitlich festzulegen.

Beispiele: § 6 Bst. d BauG AG sieht vor, dass Wohnwagen erst dann baubewilligungspflichtig werden, wenn sie länger als zwei Monate auf dem gleichen Grundstück abgestellt werden; noch etwas grosszügiger ist Art. 6 Abs. 1 Bst. m BewD BE, wonach Fahrnisbauten bis zu drei Monaten pro Kalenderjahr

²⁰² So auch EspaceSuisse, Halteplätze, S. 40, 53, wonach der Spontanhalt als bewilligungsfrei gelten kann im Umfang von zweimal vier Wochen pro Jahr, falls der Halt zu keiner Terrainveränderung führt, keine baulichen Massnahmen erfordert und die Umwelt nicht beeinträchtigt wird; SAMBUC BLOISE, Situation juridique, Rz. 1563, welche eine Minimaldauer von einem Monat vorschlägt; Vgl. auch Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende, Standbericht 2015, S. 55.

keiner Bewilligung bedürfen.²⁰³ Im Kanton Luzern bedarf es gemäss § 174 Abs. 1 PBG LU für das Aufstellen und Nutzen von Wohnwagen erst ab 30 Tagen einer Baubewilligung. Bei Fahrenden kann die Gemeinde nach § 177 PBG LU den Spontanhalt während mehr als 30 Tagen ohne Baubewilligung gestatten.

- *Enthält das kantonale Gesetzesrecht keine Vorgaben, so bietet sich eine Konkretisierung durch spezifische Vorgaben im Richtplan und in Konzepten an.*

Beispiele: Der Richtplan des Kantons Aargau enthält Grundsätze zum Umgang mit dem Spontanhalt. Die Gemeinden sind gehalten, diesen als wichtige Ergänzung zu den offiziellen Plätzen soweit wie möglich zu tolerieren.²⁰⁴ Im Konzept Fahrende des Kantons Schwyz werden die kommunalen Behörden aufgefordert, den spontanen Halt in der Grössenordnung von etwa vier Wochen nach Absprache mit den Grundeigentümern zuzulassen. Überdies sollen die Gemeinden kommunale Möglichkeiten für Spontanhalte vorsehen (z.B. Weiden, grosse Parkplätze, unbenützte Sportplätze oder sonst eine brachliegende Fläche).²⁰⁵

- *Sofern die kantonale Gesetzgebung den Spontanhalt nicht explizit im oben erwähnten Sinn bewilligungsfrei erlaubt, ist es unseres Erachtens wichtig, dass sie (umgekehrt) auch keine übermässigen direkten und indirekten Restriktionen enthält.* Den Gemeinden sollte in bau- und planungsrechtlicher Hinsicht genügend Spielraum bleiben, um spontane Halte kleinerer Gruppen baubewilligungsfrei auch in Landwirtschaftszonen zu ermöglichen.

Beispiele: Im Kanton St. Gallen ist der Spontanhalt auf kantonaler Ebene nicht genau geregelt. Gemäss Merkblatt SG wird von einer Höchstdauer von 20 Tagen ausgegangen. Es ist der Gemeindekanzlei der Standortgemeinde überlassen, ob eine Bewilligung erforderlich ist. Auch in der Zürcher Bau- und Planungsgesetzgebung ist die Bewilligungspflicht des Spontanhalts nicht geregelt. Gemäss kantonalem Konzept steht es den Gemeinden somit explizit frei, spontane Halte im Umfang von rund ein- bis zweimal im Jahr für jeweils etwa vier Wochen zu ermöglichen; der Spontanhalt könne in diesem Umfang gemäss RPG als eine zulässige, nicht baubewilligungspflichtige Nutzung ausserhalb der Bauzone aufgefasst werden.²⁰⁶

- *Auf kommunaler Ebene* regen wir an, dass Gemeinden die kantonalen und bundesrechtlichen Ermessensspielräume in ihrer Gesetzgebung und in der Rechtsanwendung so nutzen, dass der spontane Halt nicht unverhältnismässig erschwert wird.

²⁰³ Bst. p desselben Artikels, welcher von «von der Gemeindebehörde zur Verfügung gestellten Standorten» spricht, meint wohl nur offizielle Plätze; bei diesen gilt sogar Baubewilligungsfreiheit bis sechs Monate pro Kalenderjahr.

²⁰⁴ Richtplan AG, Massnahmenblatt S 4.1, S. 3.

²⁰⁵ Konzept SZ, Ziff. 2.3. S. 7.

²⁰⁶ Konzept ZH, S. 11 f.

3. Grundsätzliche Zulässigkeit der Beschränkung von Spontanhalten und von parzellen- und raumbezogenen Verboten im kantonalen Recht

Regulierungen, die die *Periodizität* und die *Dauer einzelner Halte* festlegen, können sich nicht nur aus dem Bau- und Planungsrecht, sondern insbesondere auch aus dem (kommunalen) Polizeirecht ergeben. Solche Regelungen sind sinnvoll und unseres Erachtens auch zulässig, sofern sie nicht zu restriktiv ausgestaltet sind. Kantonale und kommunale Gesetzesbestimmungen, die die Nutzung derselben Landwirtschaftsparzelle auf zwei- oder dreimal pro Jahr für jeweils maximal 30 Tage beschränken, sind unseres Erachtens nicht zu beanstanden. Es handelt sich dabei um eine sachgerechte Regelung, die die Grundrechte der Fahrenden und die zu wahrenden öffentlichen Interessen (dazu oben, Ziff. V.3) zu einem Ausgleich bringt.

Beispiele: Die Zürcher Rechtspraxis von rund ein- bis zweimal im Jahr für jeweils etwa vier Wochen ist vertretbar.²⁰⁷ Die Aargauer Rechtspraxis von zwei Wochen pro Spontanhalt auf einer Parzelle ist zu knapp; die Richtlinien im Kt. Freiburg mit 5 Tagen pro Parzelle sind eindeutig zu knapp; sie wirken übermässig einschränkend auf den Spontanhalt.²⁰⁸

Auch parzellen- und raumbezogene Verbote sind zulässig. Es ist rechtlich nicht zu beanstanden und unter Umständen sogar geboten, Halte auf bestimmten Parzellen aus Gründen des Umweltschutzes, der Biolandwirtschaft, der Topografie oder der besonderen Schutzbedürftigkeit der Umgebung (z.B. Lärmbelastung in Spitalbereichen) zu untersagen. Unseres Erachtens sind jedoch Vorschriften, die spontane Halte unterbinden, weil «ideelle» Immissionen auf die Umgebung befürchtet werden, unzulässig. So gibt es z.B. keine legitimen öffentlichen Interessen, die es rechtfertigen würden, spontane Halte kleiner Gruppen auf privatem Land in der Nähe von Schulhäusern oder Kirchen generell zu untersagen (so aber etwa § 48 PBV LU). Solche Verbote basieren vielmehr auf negativen Vorurteilen, die stigmatisierend sind.

4. Polizeirechtliche Campingverbote und Bewilligungsvorbehalte im Besonderen

Unabhängig von der Regelungsstufe (Kanton oder Gemeinde) stellt sich die Frage, wie der Spontanhalt inhaltlich zu regeln ist. Sogenannte Campingverbote finden sich zumeist auf kommunaler Ebene, wobei die Rechtslage sehr heterogen ist. Angesichts der verfassungsrechtlichen Vorgaben, der Tragweite des Spontanhalts für die Lebensweise der Fahrenden und unter Berücksichtigung der berechtigten öffentlichen Interessen bieten sich verschiedene Vorgehensweisen an, die im Folgenden bewertet werden.

- Angesichts der geringen Belastung für die öffentlichen Interessen durch den Spontanhalt kleinerer Gruppen auf Privatparzellen stellt unseres Erachtens das System der *generellen Erlaubnis des Spontanhalts* – allenfalls im gesetzlich definierten Umfang – *mit Verbotsvorbehalt* die beste Lösung dar. Punktuelle parzellenbezogene Verbote und Sanktionen (z.B. richterliche Verbote, polizeiliche Wegweisungen) bzw. die Kontrolle der Einhaltung der bestehenden Sachgesetze im Einzelfall genügen zur Wahrung der öffentlichen Interessen. Auf Störungen der öffentlichen Sicherheit und

²⁰⁷ Konzept ZH, S. 11 f.

²⁰⁸ Vgl. Merkblatt AG, S. 1: Gemäss Aargauer Rechtspraxis sind pro Landwirtschaftsbetrieb pro Jahr maximal zwei Spontanhalte von je bis zu zwei Wochen im Abstand von mindestens einem Monat zulässig; Richtlinie FR, S. 2: «Der Aufenthalt ist grundsätzlich auf 5 Tage beschränkt.»

Ordnung und Verstösse gegen die Gesetzgebung (Umweltgesetzgebung etc.) kann mit den üblichen, sachgesetzlich vorgesehenen Mitteln reagiert werden. Dieses Vorgehen ist pragmatisch und wahrt sowohl die Grundrechtsinteressen der Fahrenden wie die öffentlichen Interessen. Es ist milder als generelle polizeirechtliche Campingverbote mit Ausnahmetatbeständen für Fahrende oder allgemeine polizeiliche Bewilligungspflichten.

Beispiele: Art. 11 Abs. 2 des Polizeireglements der Stadt St. Gallen enthält kein generelles Halte- bzw. Campierverbot. Es sieht lediglich vor, dass das Campieren auf privaten Grundstücken (im Einzelfall) verboten werden kann, wenn die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung gestört oder gefährdet sind. Diese Regelung geht zwar in die richtige Richtung, die Bemerkung zu den punktuellen Verboten ist aber letztlich deklaratorisch und unnötig, da dies ohnehin der Fall wäre. Gemäss Art. 39 Polizeiverordnung Pfäffikon bedarf das Aufstellen von Wohnwagen auf öffentlichem Grund einer Bewilligung, auf privatem Grund reicht die Einwilligung des Grundeigentümers; d.h. es gilt eine generelle Erlaubnis für einvernehmliche Halte auf Privatgrund.

- In Gemeinden, die *generelle Campingverbote auf Privatparzellen* (ausserhalb von definierten Campingzonen) kennen, sollten gesetzliche *Ausnahmen für den spontanen Halt kleinerer Gruppen* vorgesehen sein.

Beispiele: Bönigen (BE) kennt ein generelles Verbot des Campierens ausserhalb von Campingzonen. Ausgenommen ist vereinzelt Campieren in Privatgärten durch Verwandte und auf Gesuch hin sind Ausnahmen insbesondere für Jugendorganisationen möglich (Art. 3 Campingreglement Bönigen). In Erlach (BE) gilt ein generelles Verbot, wobei für Jugendorganisationen und besondere Gründe eine Ausnahmegewilligung möglich ist (Art. 9 und 9a Camping-Reglement Erlach). Solche Ausnahmetatbestände können für die Bedürfnisse von Fahrenden erweitert werden.

- *Ein generelles Verbot des Haltens auf Privatparzellen im ganzen Gemeindegebiet ausserhalb von Campingplätzen* dürfte u.E. jedenfalls bei kleineren Gruppen in den meisten Fällen unverhältnismässig und daher unzulässig sein, sofern für die fahrende Lebensweise keinerlei Ausnahmen vorgesehen und keine von der Gemeinde gestellten Plätze auf öffentlichem Grund vorhanden sind.

Beispiel: Zu restriktiv sind unter diesem Gesichtspunkt Art. 25 PolR Boudry (NE) oder Art. 8 Baureglement Mammern (TG).

- *Verzicht auf Polizeibewilligungen bei kleineren Gruppen:* Spontane Halte kleinerer Gruppen von rund einem Dutzend Gespannen sollten unseres Erachtens auf privaten Parzellen grundsätzlich ex lege bewilligungsfrei möglich sein.²⁰⁹

Beispiel: Gemäss Richtplan des Kantons Aargau sind Spontanhalte durch die Behörden soweit möglich zu tolerieren, soweit keine konkreten öffentlichen Interessen dagegen sprechen.²¹⁰ In 21 Gemeinden des Kantons Aargau besteht

²⁰⁹ So auch EspaceSuisse, Halteplätze, S. 53.

²¹⁰ Richtplan AG, Massnahmenblatt S 4.1, S. 3.

nur eine Bewilligungspflicht bei Halten auf öffentlichem Grund (§ 11 Abs. 4 PolR Oberes Fricktal).

- *Bewilligungspflicht bei grösseren Gruppen*: Geht es hingegen um den Halt von grösseren Gruppen mit deutlich mehr als 12 Wagen auf Privatparzellen, kann die Bewilligungspflicht ein sachgerechtes Instrument zur Wahrung öffentlicher Interessen und zur Sicherstellung einer hinreichenden Infrastruktur sein. Idealerweise ist die Bewilligung als einmalige, fortwährend gültige Rahmenbewilligung auszugestalten (so etwa die Empfehlung des Kantons Zürich an die Gemeinden).²¹¹
- *Bewilligungsvoraussetzungen und Auflagen mit Augenmass*: Werden Bewilligungspflichten eingeführt, so dürfen diese keine übermässigen Anforderungen stellen, damit sie den Grundrechtsanspruch im Ergebnis nicht vereiteln. Zudem sollte die Bearbeitungsdauer kurz genug sein, dass der Spontanhalt trotz Bewilligungspflicht auch tatsächlich kurzfristig erfolgen kann.

Beispiele: Art. 4 Campingreglement Oberriet SG ist zu restriktiv formuliert. Er enthält ein generelles Campingverbot und bewilligt werden kann nur ein «kurzfristiges gelegentliches Aufstellen» und auch dies nur, sofern «dieses nicht regelmässig erfolgt, nur einzelne Wohnwagen oder Zelte betrifft und insgesamt die Dauer eines Monats nicht überschreitet». Da nur einzelne Wohnwagen erfasst sind, bleibt der Halt von Gruppen untersagt.

In jenen Kantonen, die nach wie vor eine *Genehmigungspflicht für kommunale Polizei- und Baureglemente* kennen, können diese Aspekte beim Genehmigungsentscheid berücksichtigt werden.

5. Meldepflichten

Wie oben beschrieben kennen einzelne Gemeinden sogenannte Meldepflichten. Auch hier muss differenziert werden:

- *Einfache Meldepflichten direkt bei Quartierbezug* sind insbesondere bei Halten von grösseren Gruppen sachgerecht, da in diesen Fällen auch stärkere Auswirkungen auf die Umgebung zu erwarten sind und es insofern gute Gründe gibt, die Gemeinde zu informieren. Auch bei kleineren Gruppen von rund 12 Wagen lässt sich eine Meldepflicht bei Quartierbezug noch rechtfertigen. Bei einvernehmlichen Spontanhalten von Einzelgespannen auf Privatparzellen sind Meldepflichten jedoch unseres Erachtens nicht notwendig.
- *Vorgängige Anmeldepflicht*: Das Bundesgericht stuft auch eine vorgängige Meldepflicht als unproblematisch ein; sie erlaube es den Behörden, den Transit und die Halte zu koordinieren, insbesondere, wenn Plätze schon belegt seien.²¹² Diese Einschätzung ist nachvollziehbar, soweit es um Halte grösserer Gruppen geht, die klassische Transit- und andere offizielle Halteplätze benötigen oder die grossräumig privates Land mieten. Für den spontanen Halt von kleineren Gruppen empfehlen wir

²¹¹ Konzept ZH, S. 11 f.

²¹² BGE 145 I 73 E. 6.6 S. 98.

hingegen, auf die Pflicht zur vorgängigen Anmeldung zu verzichten. Eine Anmeldung bei Quartierbezug genügt (siehe vorstehend).

6. Vorschriften im Zusammenhang mit Verträgen

Das Bundesgericht hat die Pflicht zur Verwendung eines Rahmenvertrages mit gesetzlich vorgeschriebenen Bestandteilen, wie sie das Neuenburgische Gesetz vorsieht, nicht beanstandet: Die Vorgaben zum Rahmenvertrag würden zwar in die Wirtschaftsfreiheit eingreifen, die Vorschrift verfolge aber zulässige öffentliche Interessen, zumal eine Nutzung zugelassen werde, die in den betreffenden Zonen ansonsten nicht vorgesehen sei und damit auch die Baubewilligungspflicht entfalle.²¹³ Auch die Vorlage an die Behörden und die amtliche Prüfung der Rahmenverträge sind gemäss Bundesgericht vereinbar mit der Bundesverfassung. Die Regelung habe zum Zweck, Halte ohne Einverständnis der Grundbesitzer zu verhindern und sicherzustellen, dass die Mietdauer dem Gesetz entspreche.²¹⁴ Diese Regelung orientiert sich unseres Erachtens zu stark an einer einseitigen, von unrechtmässigen Halten grösserer Gruppen geprägten Sichtweise. Das damit einhergehende Grundmisstrauen passt nicht zu den Spontanhalten, die grossmehrheitlich einvernehmlich und unproblematisch ablaufen. Ebenfalls kritisch einzuschätzen ist es, wenn die Nichtvorlage eines Vertrages unmittelbar zur Wegweisung führt. Dies führt zu folgender Einordnung:

- Unseres Erachtens ist bei *Spontanhalten von kleineren Gruppen* von rund ein Dutzend Wagen davon abzusehen, Verträge mit bestimmten Bestandteilen vorzuschreiben, die über die üblichen mietrechtlichen Bestimmungen hinausgehen.²¹⁵ Sinnvoll ist es hingegen, *Mustermietverträge zur Verfügung zu stellen*, die von den Parteien fakultativ genutzt werden können (dazu Ziff. VI.10).
- Zwingende Vertragsbestandteile können hingegen sachgerecht sein, um Mietverhältnisse zwischen *Landwirten und grösseren Gruppen* zu regeln. Dazu zählen etwa die Bestimmung der Sicherheitsleistung (sofern die Parteien eine solche vereinbaren möchten) und der Tagesmiete, die Mietdauer, die Infrastrukturleistungen, die Maximalzahl an Wagen sowie die Verpflichtung, das Terrain vor der Abfahrt zu reinigen.²¹⁶ Unseres Erachtens sollte aber auch in diesen Fällen darauf verzichtet werden, dass die Verträge vorgängig einer Behörde zur Kenntnis, Kontrolle oder Genehmigung unterbreitet werden müssen.

7. Bewilligungspflichten und polizeirechtliche Verbote für Spontanhalte auf öffentlichem Grund

Spontanhalte auf öffentlichen Strassen und Plätzen, auf öffentlichen Grünanlagen, Allmenden und Sporteinrichtungen oder auf dem Gelände kommunaler Landwirtschaftsbetriebe gehen über den gewöhnlichen Gebrauch der öffentlichen Sachen hinaus; gegen eine Bewilligungspflicht ist daher

²¹³ Ibid., E. 6.3 S. 96 f.

²¹⁴ Ibid., E. 6.6 S. 98.

²¹⁵ Art. 12 des Gesetzes des Kantons Neuenburg (LSCN NE) verpflichtet die Besitzerinnen bzw. die Besitzer sowie die Fahrenden zum Abschluss eines Rahmenvertrages, zu dem der Regierungsrat einen Modellvertrag erarbeitet und dessen Inhalte gesetzlich vorgegeben sind (Art. 12, 13 und 14 LSCN NE).

²¹⁶ So ähnlich das Neuenburgische Gesetz in Art. 12 Abs. 2 LSCN NE.

nichts einzuwenden. Allerdings fallen Spontanhalte zugleich in den Schutzbereich verfassungsmässiger Rechte; berührt sind vorab der Schutz der Privatsphäre sowie die Wirtschaftsfreiheit. Daher haben die Fahrenden Anspruch auf Erteilung entsprechender Gebrauchsbewilligungen, soweit verfügbare Plätze vorhanden sind und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Bei der Interessenabwägung ist der existenziellen Bedeutung der fahrenden Lebensweise gebührend Rechnung zu tragen; Vorbehalte und Vorurteile gegenüber Fahrenden dürfen im Zuge der Abwägung weder direkt noch indirekt einfließen. Vorsicht ist insbesondere im Umgang mit Allgemeinplätzen wie der «öffentlichen Sicherheit und Ordnung» geboten; sie dürfen nicht dazu benutzt werden, Vorurteile gegenüber Fahrenden zu kaschieren und entsprechende Klischees zu bedienen. Für die Suche nach geeigneten Halteplätzen sind nötigenfalls auch Nachbargemeinden beizuziehen.

Campingverbote auf öffentlichem Grund sind grundrechtskonform zu handhaben; es gilt sinngemäss, was oben in Ziff. 4 zu den Campingverboten auf Privatparzellen ausgeführt wurde.

8. Ausübung des Reisendengewerbes und legaler Halt

Das Bundesrecht regelt die Voraussetzungen zur Ausübung des Reisendengewerbes abschliessend (Reisendengewerbegesetz). Es ist daher unseres Erachtens unzulässig, durch Vorschriften des kantonalen Rechts die Ausübung des Reisendengewerbes vom Nachweis eines legalen (Spontan-)Haltes abhängig zu machen (dazu ausführlich oben, Ziff. IV.2.6).²¹⁷

9. Handhabung des Verwaltungsermessens

Gemeinden können den spontanen Halt im Rahmen des übergeordneten Rechts im Anwendungsfall pragmatisch handhaben und eine grundrechtsfreundliche Verwaltungspraxis pflegen. Unsere Gespräche mit Fahrenden wie mit Behördenvertretern haben ergeben, dass der spontane Halt in der Regel unproblematisch abläuft, sofern Gemeindebehörden, Landwirte und Fahrende eine klare Kommunikation pflegen und eine offene Haltung haben. Die Polizei verfügt zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung über ein Entschliessungsermessen in Bezug auf das «Ob» der polizeilichen Intervention und ein Auswahlermessen hinsichtlich des «Wie» (Opportunitätsprinzip).²¹⁸ Dieses Ermessen sollte bei Fahrenden wie bei der sesshaften Bevölkerung in gleicher Weise ausgeübt werden (z.B. bzgl. Identitätskontrollen oder Kontrollen der Umweltschutzgesetzgebung). Auch in anderen Bereichen kann das Verwaltungsermessen so gehandhabt werden, dass die fahrende Lebensweise im Sinne der übergeordneten völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben angemessen berücksichtigt werden kann. So lässt es sich beispielsweise rechtfertigen, in Einzelfällen Ausnahmen von Fahrverboten auf landwirtschaftlichen Wegen²¹⁹ zu gewähren und die Befahrung vorübergehend zu tolerieren, wenn kein anderer Zugang zur vermieteten Parzelle bzw. keine

²¹⁷ Botschaft RGG, 4187, 4200 und 4226; Art. 21 Abs. 3 LSCN des Kantons Neuenburg, welcher den Nachweis eines legalen Haltes für die Ausübung des Gewerbes verlangt, ist daher unseres Erachtens bundesrechtswidrig; anders das Bundesgericht, welches sich allerdings nicht vertieft mit der Frage befasst hat, BGE 145 I 73 E. 6.7 S. 98 f.

²¹⁸ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 56 Rz. 21.

²¹⁹ Es wird über Fälle berichtet, in welchen ein Landwirt zwar seine Parzelle zur Verfügung stellte, die Gemeinde den Fahrenden jedoch die Zufahrt verbot und sie büsste, weil sie dazu einen landwirtschaftlichen Weg nutzen mussten, dazu STRAUMANN, Fahrende und Raumplanung, S. 8.

Vermietung einer legal zugänglichen Parzelle möglich ist oder wenn für andere Gruppen (z.B. Pfadigruppen) regelmässig Ausnahmen gemacht werden.

10. Weitere Massnahmen und good practices

Behörden und Fahrendenorganisationen sind sich einig, dass die grössten Herausforderungen auf dem Weg zu einer ausreichenden Anzahl offizieller Halteplätze und einem pragmatischen Umgang mit dem spontanen Halt einerseits bei den geteilten Kompetenzen von Bund, Kantonen und Gemeinden, andererseits bei den Widerständen auf kommunaler Ebene bzw. bei kommunalen Campingverboten liegen.²²⁰ Den Kantonen kommt dabei eine wichtige Scharnierfunktion zu. Sie haben es in der Hand, die Gemeinden «an Bord» zu holen und den Einbezug der Bedürfnisse von Fahrenden im kommunalen Recht und in der Praxis zu fördern.

In diesem Zusammenhang sind insbesondere folgende Massnahmen zu nennen:²²¹

- *Einbezug der Gemeinden, der Landwirtinnen und Landwirte sowie der Fahrenden bei der Erarbeitung der Policies* etwa durch Anhörungen in Vernehmlassungsverfahren, an runden Tischen und ähnlichem. Der Einbezug fördert die Akzeptanz von Massnahmen und sensibilisiert die Akteure.

Beispiele: Partizipativ erarbeitete Merkblätter und zugehörige Mustermietverträge von Fahrendenvertreterinnen und -vertretern²²², des Bauernverbands im Kanton Zürich²²³ und des Kantons Aargau in Zusammenarbeit mit dem Bauernverband Aargau.²²⁴ Zu bedauern ist, dass bei der Ausarbeitung des Neuenburgischen Gesetzes LSCN die Vertreterinnen und Vertreter der Fahrenden nicht beigezogen wurden – insbesondere da dieser Erlass ausdrücklich und ausschliesslich Halte dieser Bevölkerungsgruppe betrifft.²²⁵ In Irland scheint man gute Erfahrungen mit lokalen Beratungsausschüssen gemacht zu haben, die sich aus Fahrenden, Behördenvertreterinnen und Politikern zusammensetzen; diese beteiligen sich auch bei Vorarbeiten zu Gesetzesentwürfen.²²⁶

- *Empfehlungen, Informationen und Handreichungen der Kantone an die Gemeinden*, z.B. Mustermietverträge wie in den Kantonen Zürich, Aargau und Thurgau²²⁷ oder Merkblätter zur Rechtslage, die z.B. die Kriterien für baubewilligungsfreie Halte nennen (siehe dazu auch oben Ziff. IV.1.3).

²²⁰ Dazu etwa BAK, Bericht Arbeitsgruppe, S. 19; Radgenossenschaft der Landstrasse, Bundesratsbrief, S. 5.

²²¹ Im Rahmen einer grösseren Studie zur Halteplatzsituation in der Schweiz hat auch der Verband für Raumplanung EspaceSuisse Handlungsbedarf identifiziert und verschiedene Empfehlungen formuliert, die teilweise deckungsgleich sind, EspaceSuisse, Halteplätze, S. 48 ff.

²²² GMS/Radgenossenschaft der Landstrasse: Fahrende auf Privatland, 2017, abrufbar unter https://www.gms-minderheiten.ch/wp-content/uploads/2015/09/RZ_Merkblatt_Fahrende_dt.pdf (besucht am 16.12.2019); Mietvertrag, abrufbar unter https://www.gms-minderheiten.ch/wp-content/uploads/2015/09/RZ_Mustervertrag_Fahrende_dt.pdf (besucht am 16.12.2019).

²²³ Zürcher Bauernverband: Fahrende – Rechtliche Grundlagen zur Standplatzvermietung; Mustermietvertrag, abrufbar unter <http://www.zbv.ch/downloads1.html> (besucht am 16.12.2019).

²²⁴ Kanton Aargau und Bauernverband Aargau: Spontanhalte von Fahrenden – Merkblatt für Aargauer Bauernfamilien, März 2016, abrufbar unter <https://bvaargau.ch/fahrende> (besucht am 16.12.2019).

²²⁵ SCHWEIZER/DE BROUWER, Gutachten LSCN, S. 31.

²²⁶ Service des études juridiques, Le stationnement des gens du voyage, S. 23.

²²⁷ Dazu Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende, Standbericht 2015, S. 55.

Beispiele:

Aargau: <http://bvaargau.ch/blog/fahrende-was-ist-zu-beachten;>
[http://bvaargau.ch/sites/default/files/download/merkblatt_2016.pdf;](http://bvaargau.ch/sites/default/files/download/merkblatt_2016.pdf)
https://www.ag.ch/de/bvu/raumentwicklung/projekte_4/fahrende/halteplaetze/halteplaetze_1.jsp?sectionId=1573660&accordId=1;
Luzern:
[https://lawa.lu.ch/download/download_landwirtschaft/download_raumplanung_baugesuche;](https://lawa.lu.ch/download/download_landwirtschaft/download_raumplanung_baugesuche)
Schwyz: [https://www.sz.ch/behoerden/staatskanzlei-departemente/volkswirtschaftsdepartement/departementssekretariat/halteplaetze-fuer-fahrende.html/72-416-387-381-1810-5868;](https://www.sz.ch/behoerden/staatskanzlei-departemente/volkswirtschaftsdepartement/departementssekretariat/halteplaetze-fuer-fahrende.html/72-416-387-381-1810-5868)
St. Gallen: <http://www.bauern-sg.ch/fachinformation/fahrende;>
Thurgau: [https://raumentwicklung.tg.ch/publikationen-und-downloads.html/4213/dcategory/6632;](https://raumentwicklung.tg.ch/publikationen-und-downloads.html/4213/dcategory/6632)
Zürich: [http://www.zbv.ch/uploads/1/2/0/2/120245015/fahrende_standplaetze.pdf;](http://www.zbv.ch/uploads/1/2/0/2/120245015/fahrende_standplaetze.pdf)
(Alle besucht am 16.12.2019)

- *Konkrete Unterstützung für die Gemeinden, die Fahrenden und die Grundstücksberechtigten wie Koordinations- und Anlaufstellen.* Solche Stellen nehmen auch innerhalb der kantonalen Verwaltung die Funktion eines Kompetenzzentrums für Fragen rund um die fahrende Lebensweise ein. Sie begünstigen damit eine angemessene Fahrendenpolitik des Kantons. Hier ist es wichtig, dass sich diese Fachstellen nicht nur mit den offiziellen Halteplätzen befassen und in Krisensituationen reagieren und vermitteln, sondern dass sie sich auch (proaktiv) mit dem Spontanhalt auseinandersetzen, die Gemeinden sensibilisieren und in ihrer Politikentwicklung beraten und unterstützen. Sie können auch viel dazu beitragen, dass die Fahrenden wie die Grundstücksberechtigten hinreichend über den Spontanhalt im Kanton informiert sind.

Beispiele: Der Kanton Aargau hat eine Fachstelle eingerichtet, damit spezifische Fragen zur fahrenden Lebensweise rasch beantwortet werden können. Sie wird von einer kantonalen Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Bereiche Bildung, Soziales, Wirtschaft und Sicherheit unterstützt. Sie ist die erste Ansprechstelle für die Medien und verantwortet auch die Öffentlichkeitsarbeit des Kantons in dieser Materie. Ebenso unterstützt sie in Konfliktfällen, zieht Mediatorinnen und Mediatoren bei oder koordiniert bei Fragen rund um den spontanen Halt.²²⁸ Seit wenigen Jahren gibt es auch in Zürich eine Fachstelle für Fahrende. Diese übernimmt die Schnittstellenfunktion zwischen den kantonalen Ämtern, den Planungsregionen, den Gemeinden, dem Bund, den Fahrenden und deren Organisationen, den Medien sowie den interessierten Bevölkerungskreisen.²²⁹

- *Mediation und andere Konfliktlösungsmechanismen bei irregulären Halten grosser Gruppen:* Kommt es zu Konflikten zwischen Haltenden und Gemeinden, scheint die

²²⁸ EspaceSuisse, Halteplätze, S. 26 f.; siehe https://www.ag.ch/de/bvu/raumentwicklung/projekte_4/fahrende/fahrende_1.jsp (besucht am 16.12.2019).

²²⁹ Siehe <https://are.zh.ch/internet/audirektion/are/de/raumplanung/strategien-konzepte/fahrende.html> (besucht am 16.12.2019).

Mediation eine grundsätzlich geeignete Methode, um eine für alle Akteure annehmbare Lösung zu finden. Dies zeigen auch erste Erfahrungen mit einem Mediationsprojekt in der Schweiz.²³⁰ Eine erfolgreiche Konfliktlösung basiert auf einer sorgfältigen Selektion der dafür zuständigen Gremien, den erforderlichen Fachkenntnissen und entsprechender Sensibilisierung.

Beispiel: Im Vereinigten Königreich hat sich die Praxis des negotiated stopping bewährt, gemäss welcher bei irregulären Halten grösserer Gruppen anstatt einer Wegweisung bzw. Zwangsäumung zwischen der örtlichen Behörde und den Fahrenden eine Vereinbarung getroffen wird, welche ihnen den temporären Halt auf einem Grundstück ausserhalb eines offiziellen Platzes gestattet. Im Gegenzug verpflichten sich die Fahrenden zur Einhaltung gewisser Vorgaben während des Aufenthalts (Verhaltensregeln, Ordnung und Dauer des Aufenthalts). Diese Praxis wird von den Beteiligten als positiv bewertet: Berichtet wird von einer höheren Lebensqualität der fahrenden Gemeinschaften, wesentlichen Kostenersparnissen für den Staat verglichen mit Zwangsäumungen und Reinigungsarbeiten sowie der Verbesserung der Beziehungen zwischen den Behörden, der sesshaften Bevölkerung und der Gemeinschaft der Fahrenden; Vorteile ergeben sich auch für die sesshafte Bevölkerung, indem durch die sorgfältige Auswahl von Plätzen Unannehmlichkeiten verhindert werden.²³¹

²³⁰ BAK, Stand Aktionsplan, S. 6.

²³¹ RICHARDSON/MEARS, Negotiated Stopping, S. 7; Real-Improvement/Leeds GATE, Negotiated Stopping, S. 3.

LITERATURVERZEICHNIS

- AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016 (zit.: BEARBEITER, in Praxiskommentar RPG)
- BAK (BUNDESAMT FÜR KULTUR), Arbeitsgruppe «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma», Bericht und Aktionsplan, Bern 21.12.2016 (zit.: Bericht Arbeitsgruppe)
- BAK (BUNDESAMT FÜR KULTUR), Stand Umsetzung Aktionsplan, «Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma», Bern Dezember 2018 (zit.: Stand Aktionsplan)
- BJ (BUNDESAMT FÜR JUSTIZ/OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE), Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit, VPB 66.50, 27.3.2002, S. 578-608 (zit. Gutachten Rechtsstellung 2002)
- BJ (BUNDESAMT FÜR JUSTIZ/OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE), Obligation positive de mise à disposition d'aires de séjour ou de transit en faveur des gens du voyage suisses et portée de l'art. 35 Cst., VPB 2017.2, 30.3.2017, S. 19-45 (zit.: Obligation positive)
- BLW (BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT), Weisungen und Erläuterungen 2019 zur Verordnung über die Direktzahlungen in der Landwirtschaft (zit.: Erläuterungen DZV)
- BS-Komm. BV: Siehe bei WALDMANN/BELSER/EPINEY
- BUNDESRAT, Bericht über die Situation der Fahrenden in der Schweiz, Bern Oktober 2006 (zit.: Bericht Fahrende)
- BUNDESRAT, Botschaft zu einem Bundesgesetz über das Reisengewerbe vom 28. Juni 2000, BBI 2000 4186 (zit.: Botschaft RGG)
- BUNDESRAT, Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen) vom 4. März 2016, BBI 2016 3007 (zit.: Botschaft AIG)
- CCPR (UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE), CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement), CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2.11.1999 (zit.: General Comment No. 27)
- CERD, Empfehlungen zum siebten, achten und neunten periodischen Bericht der Schweiz, UN Doc. CERD/C/CHE/CO/7-9, 12.3.2014 (zit.: Empfehlungen)
- CESCR, Empfehlungen zum zweiten und dritten periodischen Bericht, UN Doc. E/C.12/CHE/CO/2-3, 26.11.2010 (zit.: Empfehlungen 2010)
- CESCR, Empfehlungen zum vierten periodischen Bericht, UN Doc. E/C.12/CHE/CO/4, 18.10.2019 (zit.: Empfehlungen 2019)
- Commentaire LPE: Siehe bei MOOR/FAVRE/FLÜCKIGER
- Commissioner for Human Rights, Europarat, Human Rights of Roma and Travellers in Europe, Strassburg 2012 (zit.: Human Rights of Roma and Travellers in Europe)
- DONATSCH ANDREAS/JAAG TOBIAS/ZIMMERLIN SVEN (Hrsg.), Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich 2018 (zit.: BEARBEITER, in Kommentar PolG ZH)

- DUBEY JACQUES, Droits fondamentaux, Volume I: Notion, garantie, restriction et juridiction, Basel 2018 (zit.: Droits fondamentaux I)
- DV (DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT) im Namen des Bundesrates, Stellungnahme der Schweiz zum vierten Gutachten des Beratenden Ausschusses für das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, Dezember 2018 (zit.: Stellungnahme Gutach-ten)
- DV (DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT), Dritter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenüberein-kommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, ACFC/SR/III(2012)001, 25.1.2012 (zit.: Dritter Bericht)
- DV (DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT), Troisième rapport soumis par la Suisse en application de l'article 25, paragraphe 2 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ACFC/SR/III(2012)001, 26.1.2012 (zit.: Troisième rapport)
- EDA (EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN), Vierter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Februar 2017 (zit.: Vierter Bericht)
- EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014 (zit.: BEARBEITER, in: SG-Komm. BV)
- ESPACESUISSE, Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma – Rechtliche und raumplanerische Rahmenbedingungen für Halteplätze, Raum & Umwelt 1/2019 (zit.: Halteplätze)
- EUROPARAT, Beratender Ausschuss für das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Viertes Gutachten über die Schweiz, ACFC/OP/IV(2018)003, 31.5. 2018 (zit.: Viertes Gutachten)
- GMS GESELLSCHAFT MINDERHEITEN IN DER SCHWEIZ/RADGENOSSENSCHAFT DER LANDSTRASSE, Fahrende auf Privatland. Ein Leitfaden für Landwirte und Gemeinden, mit einem Mustervertrag, Zü-ri-ch 2017 (zit.: Fahrende auf Privatland)
- GRIFFEL ALAIN/LINIGER HANS U./RAUSCH HERIBERT/THURNHERR DANIELA (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016 (zit.: BEARBEITER, in Handbuch Baurecht)
- GRIFFEL ALAIN, Raumplanungs- und Baurecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2017 (zit.: Raumplanungsrecht)
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016 (zit.: Allgemeines Verwaltungsrecht).
- Handbuch Baurecht: Siehe bei GRIFFEL/LINIGER/RAUSCH/THURNHERR
- Handkommentar EMRK: Siehe bei MEYER-LADEWIG/NETTESHEIM/VON RAUMER
- HÄNNI PETER/STÖCKLI ANDREAS, Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bern 2013 (zit. Wirtschaftsverwaltungsrecht)
- HÄNNI PETER, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl., Bern 2016 (zit.: Pla-nungsrecht)
- KELLER PETER/ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE/FAHRLÄNDER KARL-LUDWIG (Hrsg.), Kommentar NHG, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2019 (zit.: BEARBEITER, in Kommentar NHG)

- KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3. Aufl., Zürich/Bern 2018 (zit.: Grundrechte)
- Kommentar NHG: Siehe bei KELLER/ZUFFEREY/FAHRLÄNDER
- Kommentar PolG ZH: Siehe bei DONATSCH/JAAG/ZIMMERLIN
- Kommentar USG: Siehe bei VEREINIGUNG FÜR UMWELTRECHT
- MEYER-LADEWIG JENS/NETTESHEIM MARTIN/VON RAUMER STEFAN (Hrsg.), EMRK, Europäische Menschenrechtskonvention Handkommentar, Basel 2017 (zit.: BEARBEITER, in: Handkommentar EMRK)
- MINISTERKOMITEE DES EUROPARATES, Recommendation Rec(2004)14 of the Committee of Ministers to Member States on the Movement and Encampment of Travellers in Europe, 1.12.2004 (zit.: Rec(2005)4)
- MINISTERKOMITEE DES EUROPARATES, Recommendation Rec(2005)4 of the Committee of Ministers to Member States on Improving the Housing Conditions of Roma and Travellers in Europe Rec(2005)4, 23.2.2005 (zit.: Rec(2005)4)
- MINISTERKOMITEE DES EUROPARATES, Resolution CM/ResCMN(2019)7 über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten durch die Schweiz, 14.5.2019 (zit.: Resolution CM/ResCMN(2019)7)
- MOOR PIERRE/BELLANGER FRANÇOIS/TANQUEREL THIERRY, Droit administratif, volume III: L'organisation des activités administratives. Les biens de l'Etat, 2. Aufl., Bern 2018 (zit.: Droit administratif III).
- MOOR PIERRE/FAVRE ANNE-CHRISTINE/FLÜCKIGER ALEXANDRE (Hrsg.), Loi sur la protection de l'environnement, Bern 2010 ff. (zit.: BEARBEITER, in Commentaire LPE)
- MOOR PIERRE/POLTIER ETIENNE, Droit administratif, volume II: Les actes administratifs et leur contrôle, 3. Aufl., Bern 2011 (zit.: Droit administratif II).
- MÜLLER GEORG (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht Band IV: Verkehrsrecht, Basel 2008 (zit.: BEARBEITER, in SBVR IV)
- Praxiskommentar RPG: Siehe bei AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN
- RADGENOSSENSCHAFT DER LANDSTRASSE, Schreiben an den schweizerischen Gesamtbundesrat und an den zuständigen Departementsvorsteher, Bundesrat Alain Berset, 16.8. 2017 (zit.: Bundesratsbrief)
- RAUSCH HERIBERT/MARTI ARNOLD/GRIFFEL ALAIN, Umweltrecht, Zürich/Basel/Genf 2004 (zit.: Umweltrecht)
- REAL-IMPROVEMENT/LEEDS GATE, Assessing the Potential of Negotiated Stopping, Januar 2016 (zit.: Negotiated Stopping)
- RICHARDSON JO/MEARS FRED, Negotiated Stopping & ABCD, Excerpt from Final Report, Leicester 17.7.2017 (zit.: Negotiated Stopping)
- RIEDER ANDREAS, Indirekte Diskriminierung – das Beispiel der Fahrenden, in: Walter Kälin (Hrsg.), Das Verbot der ethnisch-kulturellen Diskriminierung. Verfassungs- und menschenrechtliche Aspekte, Basel 1999, S. 149-175 (zit.: Indirekte Diskriminierung)

- SAMBUC BLOISE JOËLLE, La situation juridique des Tziganes en Suisse: analyse du droit suisse au regard du droit international des minorités et des droits de l'homme, Genf 2007 (zit.: Situation juridique)
- SBVR III/1: Siehe bei SCHWEIZER
- SBVR IV: Siehe bei MÜLLER
- SCHWEIZER RAINER J. (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht Band III/1: Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Teil 1 Allgemeiner Teil, Basel 2008 (zit.: BEARBEITER, in SBVR III/1)
- SCHWEIZER RAINER J./DE BROUWER MAX, Gutachten betreffend der Verfassungs- und Völkerrechtsprobleme der Loi sur le stationnement des communautés nomades (LSCN) du 20 février 2018 du Canton de Neuchâtel, vom 18. April 2018 (zit.: Gutachten LSCN)
- SECO (Staatssekretariat für Wirtschaft), Erläuterungen zur Änderung der Verordnung über das Gewerbe der Reisenden vom 25. Oktober 2017 (zit.: Erläuterungen RGV)
- SERVICE DES ÉTUDES JURIDIQUES [des französischen Senats], Les documents de travail du Sénat: Le stationnement des gens du voyage, no. LC 145, April 2005 (zit.: Le stationnement des gens du voyage)
- SG-Komm. BV: Siehe bei EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER
- STIFTUNG ZUKUNFT FÜR SCHWEIZER FAHRENDE, Fahrende und Raumplanung – Standbericht 2015, St. Gallen Dezember 2016 (zit.: Standbericht 2015)
- STRAUMANN ANNEMARIE, Fahrende und Raumplanung. Halteplätze für Jenische, Sinti und Roma gesucht, in: VLP-ASPAN (Hrsg.): Inforum – Magazin für Raumentwicklung, September 2016, S. 4-10 (zit.: Fahrende und Raumplanung)
- TANQUEREL THIERRY, Manuel de droit administratif, 2. Aufl., Genf/Zürich/Basel 2018 (zit.: Droit administratif)
- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014 (zit.: Allgemeines Verwaltungsrecht)
- VEREINIGUNG FÜR UMWELTRECHT (Hrsg.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 1998 ff. (zit.: BEARBEITER, in Kommentar USG)
- WAGNER PFEIFER BEATRICE, Umweltrecht – Besondere Regelungsbereiche, Zürich/St. Gallen 2013 (zit.: Umweltrecht II)
- WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015 (zit.: BEARBEITER, in BS-Komm. BV).
- WALDMANN BERNHARD, Bauen und die Lebensform der Fahrenden – ein Widerspruch?, in: Gauchs Welt: Recht, Vertragsrecht Und Baurecht, Festschrift für Peter Gauch zum 65. Geburtstag, Zürich 2004, S. 947-961 (zit. Bauen und die Lebensform der Fahrenden)
- WALDMANN BERNHARD, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, Bern 2003 (zit.: Diskriminierungsverbot)
- WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER, Raumplanungsgesetz, Bern 2006 (zit.: Handkommentar RPG)

WEISSENBERGER PHILIPP, Kommentar Strassenverkehrsgesetz und Ordnungsbussengesetz, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015 (zit.: Kommentar SVG)

WYTTENBACH JUDITH, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten. Gleichzeitig ein Beitrag zur grundrechtlichen Ordnung im Föderalismus, Zürich/St. Gallen 2017 (zit. Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen)

ZEN-RUFFINEN PIERMARCO/GUY-ECABERT CHRISTINE, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Bern 2001 (zit.: Aménagement du territoire)