



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Zusammenfassung der Studie

Fahrende Lebensweise: Der spontane Halt

Rechtslage, Praxis und Handlungsempfehlungen

Originaltitel: Fahrende Lebensweise: Der spontane Halt. Rechtslage, Praxis und Handlungsempfehlungen

Originalsprache: Deutsch

Autor*innen: Pierre Tschannen, Judith Wytenbach, Jascha Mattmann

Erscheinungsdatum: 1. Mai 2020

Umfang: 68 Seiten

Abrufbar: skmr.ch > Publikationen > Studien und Gutachten

Diese Zusammenfassung erscheint in identischer Form in der Studie.

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 Grundwasserschutzzonen 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 Reisendengewerbegesetz 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.