

# Gutachten

Im Auftrag und zuhanden der

## **Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus**

Inselgasse 1, 3003 Bern,

**betreffend der Verfassungs- und Völkerrechtsprobleme der  
*Loi sur le stationnement des communautés nomades (LSCN) du  
20 février 2018, du Canton de Neuchâtel***

Rainer J. Schweizer

Prof. em. Dr. iur. für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht, c/o Universität St. Gallen, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis (IRP), Tigerbergstrasse 9, 9000 St. Gallen,

und

Max De Brouwer

Interprète de conférence, accrédité près la Cour pénale internationale, rue de Stierbecq 89, B-1480 Tubize

18. April 2018

# Inhalt

I.	Einleitung.....	4
1.	Das Gesetz .....	4
2.	Grundlagen.....	12
a.	Begriff und Tragweite der Anerkennung als Minderheit .....	12
b.	Völkerrechtliche Anerkennung von Minderheiten.....	14
i.	Aufgrund der EMRK .....	14
ii.	Nach Art. 27 UNO-Pakt II .....	15
iii.	Nach dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten..	17
c.	Grundrechte für Fahrende .....	18
d.	Grundsätzlich Gleichbehandlung von In- und Ausländern.....	20
II.	Kritik der LSCN.....	21
1.	Tatsächliche Verhältnisse .....	21
2.	Eine völkerrechtliche Pflicht von Bund und Kantonen .....	24
3.	Vorgaben des Bundesgerichts.....	25
4.	Recht auf Unterkunft und Recht auf Schutz des Privat- und Familienlebens in der fahrbaren Wohnung? .....	26
5.	Der Charakter der LSCN.....	28
a.	Ein spezielles Polizeigesetz.....	28
b.	Zur Vermeidung von Aufenthalten .....	29
c.	Nur aufgrund abstrakter, nicht gesetzliche konkret bestimmter Gefahren .....	30
6.	Fehlende Mitwirkung der Betroffenen .....	31
7.	Zu den raumplanerischen Massnahmen.....	31
8.	Kritik einzelner Bestimmungen .....	32
a.	Art. 4 lit. a .....	32
b.	Art. 10 lit. b und Art. 15 .....	33
c.	Art. 12 und 13, besonders auch in Verbindung mit Art. 9 sowie Art. 20 und 24 ...	34
d.	Art. 17 in Verbindung mit Art. 16 Abs. 2 .....	37
e.	Art. 20.....	39
f.	Art. 21 Abs. 1 lit. d sowie Abs. 3 .....	40
g.	Art. 24 ff.....	41
h.	Zu den Dispositions finales .....	47

<b>11. Die LSCN ist insgesamt sehr diskriminierend und missachtet die beschränkten Gewährleistungspflichten des Kantons</b> .....	48
<b>Literatur- und Materialienverzeichnis</b> .....	51
<b>Literatur</b> .....	51
<b>Materialien</b> .....	53

# I. Einleitung

## 1. Das Gesetz

Der *Grand Conseil*, das Parlament des Kantons Neuenburg, hat am 2. Februar 2018 die *Loi sur le stationnement des communautés nomades (LSCN)* verabschiedet. Dieses Gesetz wurde in der *Feuille officielle* vom 9. März 2018 veröffentlicht.<sup>1</sup> Es lautet wie folgt:

### **Loi sur le stationnement des communautés nomades (LSCN)**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

vu le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du 16 décembre 1966;

vu Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, du 1er février 1995;

vu la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979;

vu la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991;

vu la loi sur la police (LPol), du 4 novembre 2014;

vu le rapport 17.009 au Grand Conseil concernant la gestion cantonale du transit et des séjours des gens du voyage sur le territoire neuchâtelois, du 8 mars 2017;

sur la proposition du Conseil d'État, du 6 novembre 2017,

*décète:*

#### CHAPITRE PREMIER

##### **Dispositions générales**

###### *Section 1: but, objets, champ d'application et définitions*

*But*            **Article premier** La présente loi a pour but, dans le respect des intérêts de la population sédentaire et du mode de vie des communautés nomades, de gérer le séjour et le transit de ces dernières.

*Objets*        **Art. 2** Elle règle:

- a) la coordination des autorités et des collectivités publiques compétentes;
- b) la procédure et les conditions de création des aires d'accueil pour les communautés nomades;

<sup>1</sup> Feuille officielle 10/2018, S. 11-18.

- c) les principales conditions de mise à disposition temporaire d'autres terrains;
- d) les principales modalités d'utilisation d'une aire ou d'un terrain;
- e) les droits et obligations des communautés nomades;
- f) l'évacuation d'un campement illicite.

*Champ d'application* **Art. 3** La présente loi s'applique à toute communauté nomade, au sens de l'article 4 ci-dessous, qui souhaite installer un campement sur le territoire neuchâtelois.

*Définitions* **Art. 4** Au sens de la présente loi:

- a) *les communautés nomades suisses*, sont celles formées par les citoyennes et citoyens suisses, issus des communautés reconnues comme minorités nationales par le Conseil fédéral et dont le mode de vie consiste à se déplacer, notamment en vue d'exercer une activité économique, et s'abriter au moyen de véhicules automobiles et de caravanes, dotés de plaques de contrôle suisses;
- b) *les autres communautés nomades*, sont celles formées par des citoyennes et citoyens issus d'une communauté nomade non reconnue en tant que minorité nationale ou provenant de l'étranger;
- c) *les représentants d'une communauté nomade*, sont désignés par celle-ci et sont habilités à la représenter auprès des autorités et des organes de contrôle de la présente loi;
- d) *l'aire d'accueil*, désigne de manière générique les aires de séjour, de passage et de transit pour les communautés nomades et qui font l'objet d'une planification au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire;
- e) *le campement*, est constitué par l'ensemble des véhicules automobiles et des caravanes à l'arrêt d'une communauté nomade;
- f) *le convoi*, est constitué par l'ensemble des véhicules automobiles en mouvement d'une communauté nomade;
- g) *le territoire neuchâtelois* désigne tout terrain, bien-fonds cadastré au registre foncier, voie ou domaine public cantonal ou communal situé dans le canton de Neuchâtel et quel qu'en soit le propriétaire ou l'ayant-droit (personne physique, morale ou collectivité publique).

#### *Section 2: autorités compétentes et coordination*

*Conseil d'Etat* **Art. 5** <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat met en oeuvre la présente loi, de concert avec les communes et les organes de contrôle chargés de son application.

<sup>2</sup>Il est habilité à collaborer avec la Confédération, les cantons voisins et des tiers pour planifier des aires d'accueil ailleurs que sur le territoire neuchâtelois.

<sup>3</sup>Il conclut cas échéant avec les entités désignées à l'alinéa 2 ci-dessus des contrats de prestations.

*Communes* **Art. 6** Les communes collaborent à l'application de la présente loi.

*Organes de Contrôle* **Art. 7** Les organes de contrôle de la présente loi sont:

- a) le département désigné par le Conseil d'État (ci-après: le département);
- b) le département en charge de la police, pour les ordres d'évacuation (ci-après: le département de police);
- c) la police neuchâteloise;
- d) les communes et les représentants qu'elles désignent;
- e) les services cantonaux concernés.

*Coordination* **Art. 8** <sup>1</sup>Les autorités cantonale et communales coordonnent leurs activités afin de trouver des emplacements pour les aires d'accueil.

<sup>2</sup>À cet effet, elles collaborent également par voie de partenariat avec les propriétaires fonciers privés.

<sup>3</sup>Faute de résultat consécutif à une coordination entre les autorités cantonales et communales, le Conseil d'État peut instaurer par voie d'arrêté une rotation entre communes pour la mise à disposition d'aires d'accueil temporaires durant la période déterminée par le Conseil d'Etat.

## CHAPITRE 2

### Règles relatives aux campements et aux communautés nomades

#### *Section 1: localisation et licéité d'un campement*

*Localisation* **Art. 9** Un campement ne peut être installé que:

- a) sur une aire d'accueil cantonale ou communale;
- b) sur un site provisoire défini par arrêté du Conseil d'État;
- c) sur un terrain privé ou public qui fait l'objet d'un contrat-cadre « communauté nomade » écrit et conclu avec son propriétaire ou son ayant-droit.

*Licéité*

**Art. 10** Un campement est réputé licite aux conditions suivantes:

- a) il est conforme à l'affectation de la zone ou à l'arrêté du Conseil d'État de mise à disposition d'un site provisoire ou encore fait l'objet d'un contrat-cadre «communauté nomade»;
- b) il ne porte atteinte à aucun intérêt public prépondérant;
- c) il respecte la présente loi, les prescriptions qui en découlent, la réglementation communale.

*Section 2: conformité à l'affectation de la zone, à un arrêté du Conseil d'État ou à un contrat-cadre.*

*Zone de  
communauté  
nomade*

**Art. 11** <sup>1</sup>La zone de communauté nomade est une autre zone d'affectation au sens de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

<sup>2</sup>Elle suit la procédure d'adoption du plan d'affectation, cantonal ou communal, définie par la législation sur l'aménagement du territoire.

<sup>3</sup>Elle est destinée aux campements de communautés nomades et aux installations nécessaires à cette affectation.

<sup>4</sup>La réglementation de zone énonce notamment la catégorie de l'aire d'accueil (art. 16 ci-dessous), les prescriptions qui s'y appliquent et le nombre maximal de véhicules admissibles.

*Site provisoire  
et contrat  
cadre*

**Art. 12** <sup>1</sup>En dehors des zones « communautés nomades », seuls des terrains mis temporairement à disposition par arrêté du Conseil d'État ou qui font l'objet d'un contrat-cadre écrit, conclu entre le propriétaire du terrain ou un ayant-droit et les représentants de la communauté nomade, peuvent accueillir un campement.

<sup>2</sup>L'arrêté du Conseil d'État ou le contrat-cadre énonce:

- a) le terrain mis à disposition;
- b) le montant du dépôt en garantie et de la taxe journalière de stationnement;
- c) le nombre maximal de véhicules et de personnes pouvant y être accueillis;
- d) la durée de la location;
- e) les éventuelles infrastructures (WC, eau, électricité, bennes à déchet) fournies;
- f) l'obligation faite aux communautés nomades de nettoyer intégralement le terrain et ses alentours avant leur départ;
- g) toute autre condition de mise à disposition.

<sup>3</sup>Le Conseil d'État peut, par voie d'arrêté, ouvrir des sites provisoires notamment lors de la procédure de planification au sens de l'article 11 ci-dessus, d'une aire d'accueil.

*Droits et Obligations du propriétaire* **Art. 13** <sup>1</sup>Le propriétaire ou l'ayant-droit d'un terrain adresse une copie de chaque contrat-cadre qu'il conclut au service désigné par le Conseil d'État dans le règlement d'exécution.

<sup>2</sup>En zone agricole, il peut conclure au maximum deux contrats-cadres de trente jours chacun par année.

<sup>3</sup>Il est le garant de l'obligation de nettoyage et de remise en état du site, imposée à la communauté nomade à l'article 21, alinéa 1, lettre g ci-dessous.

*Modèle de contrat-cadre* **Art. 14** <sup>1</sup>Le Conseil d'État adopte un modèle de contrat-cadre.  
<sup>2</sup>Il garantit sa mise à disposition auprès des communes et auprès des propriétaires fonciers et ayants-droit.

### *Section 3: intérêts publics prépondérants*

*Intérêts Publics* **Art. 15** Les intérêts publics prépondérants découlent notamment du droit de l'environnement, des déchets, de la protection des eaux, de la nature, de la concurrence déloyale, du commerce itinérant ainsi que de la sécurité et de la salubrité publiques.

### *Section 4: aires d'accueil*

*Catégories des aires d'accueil* **Art. 16** <sup>1</sup>Les aires d'accueil peuvent être:

- a) de séjour;
- b) de passage;
- c) de transit.

<sup>2</sup>Seule une collectivité publique peut créer une aire d'accueil, en respectant une procédure de planification au sens de l'article 11 ci-dessus.

*Aire de séjour* **Art. 17** L'aire de séjour est destinée à l'accueil permanent des communautés nomades suisses.

*Aire de passage* **Art. 18** <sup>1</sup>L'aire de passage est destinée, durant la période déterminée par le Conseil d'État, au maximum du 1er avril au 31 octobre, à l'accueil temporaire de communautés nomades suisses tel que défini dans le règlement d'exécution.

<sup>2</sup>Le règlement de zone fixe la durée maximale d'un même campement.

*Aire de transit* **Art. 19** <sup>1</sup>L'aire de transit est destinée, durant la période déterminée par le Conseil d'État, au maximum du 1er avril au 31 octobre, à l'accueil temporaire des autres communautés nomades tel que défini dans le règlement d'exécution.

<sup>2</sup>Le règlement de zone fixe la durée maximale d'un même campement.

#### *Section 5: les communautés nomades*

*Arrivée convoi* **Art. 20** Toute communauté nomade qui souhaite stationner sur territoire neuchâtelois doit annoncer préalablement son arrivée aux organes de contrôle. Ces derniers:

- a) l'informent de ses droits et obligations;
- b) prélèvent une garantie en espèces pour les aires d'accueil et les sites provisoires définis par arrêté du Conseil d'État;
- c) vérifient, cas échéant, avec le propriétaire du terrain ou son ayant-droit la conclusion d'un contrat-cadre, le respect de l'article 10 de la présente loi et de son envoi au service désigné par le Conseil d'État.

*Droits et obligations de la communauté nomade* **Art. 21** <sup>1</sup>La communauté nomade doit:

- a) annoncer préalablement son arrivée aux organes de contrôle;
- b) désigner ses représentants;
- c) indiquer la durée du passage ou du transit;
- d) disposer des autorisations nécessaires en matière de commerce itinérant pour exercer des activités économiques;
- e) verser la garantie pour l'occupation de l'aire ou terrain et la taxe journalière de stationnement;
- f) respecter les intérêts publics prépondérants et le droit en vigueur, notamment la réglementation de zone, la réglementation communale, l'arrêté de mise à disposition ou le contrat-cadre;
- g) avant son départ nettoyer et remettre en état le terrain et ses alentours et éliminer ses déchets dans le respect des normes en vigueur.

<sup>2</sup>Moyennant versement de la garantie et de la taxe journalière de stationnement, et respect des formalités à l'arrivée du convoi, la communauté nomade a le droit d'occuper le terrain défini, dans la limite de sa disponibilité, pour la durée prévue par le règlement de zone, l'arrêté du Conseil d'État ou le contrat-cadre, et dans les limites définies par la loi.

<sup>3</sup>Outre les exigences fixées par le droit fédéral, les autorisations nécessaires en matière de commerce itinérant pour exercer des activités économiques sont obtenues sur présentation d'une attestation de campement licite au sens de l'article 10 de la présente loi.

*Garantie*

**Art. 22** <sup>1</sup>La garantie est restituée par les organes de contrôle aux représentants de la communauté nomade, le jour de son départ, si cette dernière a satisfait à toutes ses obligations, notamment de nettoyage du terrain et des alentours.

<sup>2</sup>À défaut, la garantie est acquise au propriétaire du terrain.

<sup>3</sup>Le Conseil d'État fixe le montant de la garantie.

*Départ*

**Art. 23** <sup>1</sup>Avant le départ d'une communauté nomade, les organes de contrôle vérifient que les membres du campement ont nettoyé et cas échéant remis en état l'aire d'accueil et ses alentours directs.

<sup>2</sup>La police neuchâteloise est habilitée à différer le départ et à retenir le convoi afin que la communauté procède aux nettoyages nécessaires.

*Section 6: évacuation d'un campement illicite et procédure*

*Motifs*

**Art. 24** Tout campement illicite, qui ne respecte pas ou plus les dispositions de la présente loi, de son règlement d'exécution, du règlement de zone, de l'arrêté du Conseil d'État ou du contrat-cadre, peut faire l'objet d'une évacuation exécutée par la police neuchâteloise.

*Procédure:*

*1. Requête et compétence*

**Art. 25** <sup>1</sup>Le propriétaire, l'ayant-droit ou un organe de contrôle requiert du ou de la cheffe du département de police un ordre d'évacuation, en indiquant les causes de l'illicéité, cas échéant avec le contrat-cadre à l'appui.

<sup>2</sup>Le département de police ordonne par écrit l'évacuation.

*2. Droit d'être entendu*

**Art. 26** <sup>1</sup>Avant que le département de police décide de prononcer l'évacuation, les représentants de la communauté nomade concernée exercent oralement son droit d'être entendus auprès d'un organe de contrôle et se prononcent sur les motifs à l'appui de la requête.

<sup>2</sup>Leurs déclarations sont verbalisées et transmises au département de police.

*3. Notification de la décision*

**Art. 27** <sup>1</sup>La décision du département de police qui ordonne l'évacuation est notifiée aux représentants de la communauté nomade par la police neuchâteloise et adressée à la commune et au propriétaire ou son ayant-droit concernés.

<sup>2</sup>La décision indique les motifs de l'évacuation et la date du départ. Elle requiert l'assistance de la police neuchâteloise pour procéder à l'évacuation.

- 4. Recours et retrait de l'effet suspensif* **Art. 28** <sup>1</sup>Le recours contre la décision d'évacuation n'a pas d'effet suspensif.
- <sup>2</sup>Si le recours est fondé et si l'évacuation a déjà été exécutée, la Cour de droit public du Tribunal cantonal se limite à constater l'illicéité de la décision attaquée.
- <sup>3</sup>Les feries judiciaires ne sont pas applicables.

### CHAPITRE 3

#### Dispositions finales

- Exécution* **Art. 29** <sup>1</sup>Le Conseil d'État arrête les dispositions d'exécution nécessaires ainsi que le montant de la taxe journalière de stationnement et les critères pour fixer la garantie.

<sup>2</sup>Il désigne le département chargé de l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution ainsi que les services cantonaux concernés.

- Recours* **Art. 30** <sup>1</sup>Les décisions des communes prises en application de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours auprès du département compétent.

<sup>2</sup>Les décisions du département et du Conseil d'État peuvent faire l'objet d'un recours à la Cour de droit public du Tribunal cantonal.

<sup>3</sup>La loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) s'applique, sous réserve des dispositions particulières de l'article 28 ci-dessus relatives aux décisions d'évacuation.

- Contra-ventions* **Art. 31** Les contraventions aux articles 9, 10, 13 et 21 de la présente loi et à leurs dispositions d'exécution peuvent faire l'objet d'une peine d'amende jusqu'à 40'000 francs.

- Modification du droit en vigueur* **Art. 32** La modification du droit en vigueur figure en annexe.

- Référendum* **Art. 33** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

- Promulgation et entrée en vigueur* **Art. 34** <sup>1</sup>Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

<sup>2</sup>Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le 20 février 2018

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

J.-P. WETTSTEIN

*La secrétaire générale,*

J. PUG

## **Annexe**

(Art. 32)

### **Modification du droit en vigueur**

La Loi sur l'utilisation du domaine public (LUDP), du 25 mars 1996 est modifiée comme suit:

*Article premier, alinéa 2 (nouvelle teneur)*

<sup>2</sup>Est réservée la législation concernant les concessions sur l'usage de l'eau, les concessions sur les grèves des lacs et cours d'eau faisant partie du domaine de l'État, celle concernant le camping et le caravaning sur le domaine public de l'État, ainsi que celle relative au stationnement des communautés nomades.

## **2. Grundlagen**

### **a. Begriff und Tragweite der Anerkennung als Minderheit**

Das vorgenannte Gesetz vom 20. Februar 2018 (abgekürzt LSCN) wird nachfolgend aus der Sicht der Bevölkerungsgruppe der **Jenischen** (französisch **Yenisches** geschrieben), **Sinti** resp. **Manouches** und **Roma** beurteilt. Von denen leben je Teile als «**Fahrende**» bzw. «**Gens de voyage**» in Gruppen zusammen. Die Neuenburger LSCN spricht von den «**Communautés nomades**»; mit diesem Begriff müssen allerdings nicht unbedingt nur Mitglieder der Gemeinschaften der Jenischen, Roma oder Sinti/Manouches gemeint sein, sondern es können z.B. auch fahrende Gewerbetreibende, wie Schausteller oder Fluss-Schiffer, darunter subsumiert werden. Zweifellos **zielt** aber die LSCN auf die Fahrenden der Jenischen, Sinti/Manouches und Roma. Zum Verständnis des Begriffs der «Fahrenden» kann auf eine amtliche Umschreibung

von 1991 verwiesen werden, wonach diese Gruppen ein «**nicht standortgebundenes Leben und Arbeiten**» haben.<sup>2</sup>

Die Jenischen, Roma/Manouches und Sinti werden ethnisch, sprachlich, historisch und kulturell in vielen der Länder Europas als **Minderheiten** angesehen, und als solche sind sie völkerrechtlich sowie in aller Regel auch landesrechtlich **anerkannt**. Minderheiten sind aus staatlicher Sicht zahlenmässig deutlich unterlegene Gruppen von Landesbewohnern, welche über die Staatsangehörigkeit verfügen, eine historische, lange, feste Bindung zu ihrem Land haben und mit dem Willen ausgestattet sind, ihre gemeinsame Identität, Sprache und Kultur zu bewahren.<sup>3</sup> Es gibt sicherlich verschiedene Vorstellungen und Begriffe von Minderheiten; kennzeichnend sind in den nationalen Regelungen wie in den internationalen Abkommen jedenfalls identitätsstiftende objektive Unterscheidungsmerkmale,<sup>4</sup> wie namentlich die Geschichte<sup>5</sup>, die tradierte Kultur oder die Sprache.<sup>6</sup> Unter den Landsleuten unserer Schweiz gibt es die **autochthone Minderheit**, die sich als **Jenische (oder: Yenische)** verstehen, zu denen noch einzelne autochthone Sinti/Manouches dazu kommen.<sup>7</sup> Diese haben, als Fahrende oder sesshaft, zum einen die Anerkennung als «**nationale Minderheit**» erfahren, entsprechend den Kriterien und im Rahmen des europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995 (RÜ), welches die Schweiz zum 21. Oktober 1998 ratifiziert hatte, und gemäss der Auslegenden Erklärung der Schweiz zum RÜ sowie den Äusserungen des Bundesrates in den Berichten des Schweiz zu

---

<sup>2</sup> Bericht der KOMMISSION FÜR SOZIALE SICHERHEIT DES NATIONALRATES vom 28. August 1991 zur Parlamentarischen Initiative «Zukunft für Schweizer Fahrende», BBl 1991 IV 463; vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte Minderheit vom 27. März 2002, VPB/JAAC/GAAC 66.50. Ziff.2.2.1.

<sup>3</sup> Vgl. für die Schweiz: KÄLIN, WALTER/LOCHER, RETO, Anerkennung der Roma als Minderheit, Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz, hrsg. von Schweizerischer Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Bern 2016.

<sup>4</sup> LAHNSTEINER, EVA, Minderheiten, Versuch einer völkerrechtlichen Begriffsbestimmung, Wien 2015, bes. S. 153 ff.; NOWAK, MANFRED, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2. Aufl., Kehl/Strasbourg/Arlington 2005, Art. 27 § 12 ff., S. 642 ff.; JOSEPH, SARAH/CASTAN, MELISSA, The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials, and Commentary, 3. Aufl., Oxford 2013, Art. 27, S. 834 ff.

<sup>5</sup> Vgl. HISTORISCHES LEXIKON DER SCHWEIZ, Artikel «Jenische», von Hansjürg Roth, <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8247.php>>.

<sup>6</sup> Vgl. die Kriterien in Art. 5 Abs. 1 Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995 (RÜ; SR 0.441.1); dazu nähere Erläuterungen von PRIKER, JÜRGEN, in: HOFMANN, RAINER /ANGST, DORIS/ LANTSCHER, EMMA/ RAUTZ, GÜNTHER/REIN, DETLEV (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Handkommentar, Baden-Baden 2015, Art. 5 Rz. 6 ff., S. 213 ff.

<sup>7</sup> Freundliche Mitteilung von Herrn VENANZ NOBEL. Vgl. auch ANGST, DORIS/RIETIKER, DANIEL, in: HOFMANN, RAINER /ANGST, DORIS/LANTSCHER, EMMA/ RAUTZ, GÜNTHER/REIN, DETLEV (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Handkommentar, a.a.O. (FN 6), Landesbericht Schweiz, S. 128 Rz. 23.

diesem Abkommen.<sup>8</sup> Zum anderen ist ihre **Sprache**, das **Jenische**, das ein eigenes Idiom darstellt, vom Bundesrat als eine «**herkömmliche, nicht territoriale**» **Landessprache** bezeichnet worden, neben dem Jiddischen, der Sprache der autochthonen jüdischen Bevölkerung der Schweiz, und dieses Verständnis erfolgte im Rahmen der Umsetzung der **Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen** vom 2. September 1992 (abgekürzt: Sprachen-Charta), welche die Schweiz am 23. Dezember 1997 ratifiziert hatte.<sup>9</sup> Ausschlaggebend waren für diese Politik diverse Empfehlungen des Expertenkomitees des Europarates zur Sprachen-Charta.<sup>10</sup> Dieses Expertenkomitee hatte die Schweiz schon 2001 aufgefordert, einen zusätzlichen Schritt zu tun, nämlich «à reconnaître officiellement le yéniche comme une langue régionale ou minoritaire traditionnellement parlée et faisant partie du patrimoine culturel et linguistique suisse.»<sup>11</sup>

## **b. Völkerrechtliche Anerkennung von Minderheiten**

### **i. Aufgrund der EMRK**

Ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit haben die Mitglieder der Völkerschaften der Roma und Sinti **auch international und nach europäischen Recht** die Eigenschaft von

---

<sup>8</sup> Das BUNDESAMT FÜR JUSTIZ hat 2002 festgestellt: «Für die Umschreibung des Begriffs 'nationale Minderheit' ist derzeit [...] auf die Auslegende Erklärung der Schweiz zum RÜSNM abzustellen» (vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte Minderheit, vom 27. März 2002, VPB/JAAC/GAAC, 2002, 66.50. Ziff.2.1.5 und 2.1.8). Ebenso: OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, Avis de droit du mars 2016, JAAC/VPB/GAAC, 2017.2, p. 25 chif. 2.2.2. Vgl. dazu etwa bei KÄLIN, WALTER/LOCHER, RETO, Anerkennung, a.a.O. (FN 3), S. 6 ff.; SAMBUC BLOISE, JOËLLE, La situation juridique des Tziganes en Suisse, Analyse du droit au regard du droit international des minorités et des droits de l'homme, thèse, Genève/Zürich/Bâle 2007, S. 173 ff.

<sup>9</sup> SR 0.441.2. Näheres dazu etwa bei KÄLIN, WALTER/LOCHER, RETO, Anerkennung, (FN 3), S. 10 ff., sowie zur Jenischen Sprache: ROTH, HANSJÖRG, Jenisches Wörterbuch, aus der Sprachschatz Jenischer in der Schweiz, Frauenfeld 2001.

<sup>10</sup> Im 1. Bericht der Schweiz zum Rahmenübereinkommen von 1999 waren das Jenische und das Jiddische noch bloss als Sprachen «kultureller Minderheiten» bezeichnet worden (1. Bericht der Schweiz von 1999, S.11). Auf Empfehlungen des Expertenkomitees seit 2001 wurde vom Bund aber auch eine Sprachenpolitik zugunsten des Jenischen aufgenommen (vgl. 2. Bericht der Schweiz von 2002, S. 12 ff. und 36 ff.; 4. Bericht der Schweiz von 2009, S. 27f.; sowie in einigen Punkten im 5. Bericht der Schweiz von 2012, bes. S. 20-26; siehe: <<https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/sprachen/europaeische-charta-der-regional--und-minderheitensprachen.html>>.

<sup>11</sup> BORGHI, MARCO/PREVITALLI, ADRIANO, Droit suisse des langues, in: BERNHARD EHRENZELLER (Hrsg.), Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IX, Basel 2018, S. 783 ff., Rz. 254 ff.; vgl. CONSEIL DE L'EUROPE, COMITÉ DES MINISTRES, Rapport 2001, ECRML (2001) 7, chiff. 17-20.

**besonders schützenswerten Minderheiten.** Die Europäische Menschenrechtskonvention<sup>12</sup> schützt primär einmal die einzelnen Individuen (vgl. Art. 34 EMRK), doch hat die Gerichtspraxis gezeigt, dass z.B. die einzelnen Mitglieder einer Roma-Gruppe als solche in ihrem Recht auf Privatleben, Familie und Wohnung nach Art. 8 EMRK wegen der Gewohnheiten der Gruppe immer wieder verletzt werden, weshalb eben ihre Identität und Stellung als Mitglied der besonderen sozialen Gruppe respektive der ethnisch-kulturellen **Minderheit** der Roma **(mit)-beachtet** werden muss, was über die Verletzung im Einzelfall hinausgeht.<sup>13</sup> Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat bezüglich der Minderheiten der Roma, Sinti, Fahrennden und deren weiteren Verwandten im Urteil der Grossen Kammer (GK) vom 13. November 2007 in Sachen *D.H. und andere gegen Tschechien* festgehalten:

*«Il ressort enfin de la jurisprudence de la Cour que la vulnérabilité des Roms/Tsiganes implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire considéré que lors de la prise de décision dans des cas particuliers (Chapman c. Royaume-Uni [GC], no 27238/95, § 96, CEDH 2001-I; Connors c. Royaume-Uni, no 66746/01, § 84, 27 mai 2004). Dans l'affaire Chapman précitée (§§ 93-94), la Cour a également observé qu'un consensus international se faisait jour au sein des Etats contractants du Conseil de l'Europe pour reconnaître les besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur mode de vie, et ce non seulement dans le but de protéger les intérêts des minorités elles-mêmes mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble.»<sup>14</sup>*

## ii. Nach Art. 27 UNO-Pakt II

Die europaweite Auffassung, dass die traditionsreichen Gemeinschaften der Roma und ihrer Verwandten mit ihren besonderen Lebensformen **besonders schutzbedürftige Minderheiten** sind, wird **international** vor allem durch die Praxis zu **Art. 27**

---

<sup>12</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, von der Schweiz ratifiziert am 28. November 1974 (SR 0.101).

<sup>13</sup> Vgl. EGMR, Urteil vom 16. März 2010 (GK), *Orsus v. Kroatien*, No. 15766/02, Ziff. 147; Urteil vom 12. März 2012 (GK), *Aksu v. Türkei*, No. 4149/04 und 41029/04, Ziff. 53. Vgl. Näheres: REID, KAREN, A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights, Fifth Edition, London 2015, S. 663 ff., para 56-03.

<sup>14</sup> EGMR, Urteil vom 13. Novembre 2007 (GK), *D.H. und andere v. Tschechische Republik*, No. 57325/00, Ziff. 181; ebenso EGMR Urteil vom 17. Oktober 2013, *Winterstein und andere v. Frankreich*, No. 27013/07, § 148. Vgl. SCHABAS, WILLIAM A., The European Convention on Human Rights, A Commentary, Oxford 2015, S. 682.

**UNO-Pakt II**<sup>15</sup> untermauert.<sup>16</sup> Der UNO-Menschenrechtsausschuss hat z.B. in der Folge zu seinem *General Comment No. 23* in seinen *Concluding Observations* zu Slowenien von 1994<sup>17</sup> betont:

*[...] that the State party singles out Italians and Hungarians for special protection minorities, including the right to political representation. Gypsies are also granted certain special protection as a minority. When this protection is welcome, all minorities are entitled to protection of their rights under article 27. Immigrant Communities constituting minorities under the meaning of article 27 are entitled to benefit of that article.*

Und der UNO-Menschenrechtsausschuss hat in den *Concluding Observations* zu Irland von 2008<sup>18</sup> auch festgehalten:

*«The Committee is concerned that the State party does not intend to recognize the Traveller community as an ethnic minority. It is furthermore concerned that members of the Traveller community were not represented in the High Level Group on Traveller issues [...] It should [...] amend its legislation to meet specific accommodation requirements of Traveller families.»*

Angemerkt sei, dass schon 2002 das BUNDESAMT FÜR JUSTIZ über die Fahrenden in der Schweiz gesagt hat, sie «können [...] als ethnisch-kulturelle Minderheit im Sinne von Artikel 27 UNO-Pakt II gelten».<sup>19</sup> Zur Anerkennung als Minderheit gehört, dass die Staaten die Definition einer bestimmten Minderheit nicht beliebig einschnüren können, noch dass sie definieren können, wer Mitglied der Minderheit ist oder nicht, denn Art. 27 UNO-Pakt II gibt **den** «Angehörigen einer Minderheit» das Recht, «ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen».<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, von der Schweiz ratifiziert am 18. Juni 1992, SR 0.103.2

<sup>16</sup> JOSEPH, SARAH/CASTAN, MELISSA, *The International Covenant on Civil and Political Rights*, a.a.O. (FN 4), Art. 27 para 24.11, S. 835 ff.

<sup>17</sup> UN doc CCPR/C/79/Add.40 (1994). Siehe weitere Hinweise zu *Concluding Observations* an die Adresse von Estland und Russland bei JOSEPH, SARAH/CASTAN, MELISSA, *The International Covenant on Civil and Political Rights*, a.a.O. (FN 4), Art. 27 para 24.11, FN 11, S. 836.

<sup>18</sup> UN doc CCPR/C/IRL/CO/3 (2008).

<sup>19</sup> BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte Minderheit, vom 27. März 2002, VPB/JAAC/GAAC, 2002, 66.50. Ziff.2.1.2; Ebenso MALINVERNI, GIORGIO, *La Suisse et la protection des minorités* (Art. 27 Pacte II), in: WALTER KÄLIN/GIORGIO MALINVERNI/MANFRED NOWAK (Hrsg.), *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 2. Aufl., Basel/Frankfurt a.M. 1997, S. 244.

<sup>20</sup> Vgl. UN-Menschenrechtsausschuss, Fall *Lovelace v. Canada* (24/77). Näheres bei: JOSEPH, SARAH/CASTAN, MELISSA, *The International Covenant on Civil and Political Rights*, a.a.O. (FN 4), Art. 27 para 24.12, S. 837 ff.

### iii. Nach dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

Das praktisch bedeutsamste völkerrechtliche Instrument für die Fahrenden in der Schweiz ist das **Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995 (RÜ)**. Denn dieses hat nicht zuletzt dank des europäischen Überwachungssystems dazu geführt, dass sich die Schweiz der «**staatskonstitutiven Minderheiten**» der italienischen und der rätoromanischen Schweiz stärker als aufgrund der Bundesverfassungsrechts (vgl. Art. 116 aBV bzw. jetzt Art. 4 BV) angenommen hat und dass sie vor allem auch die sehr kleinen Minderheiten der jüdischen Glaubens- und Sprachgemeinschaft und der Jenischen verstärkt zu unterstützen begann.<sup>21</sup> Das RÜ schützt grundsätzlich die nationalen Minderheiten; doch die Staatenpraxis zum RÜ hat anerkannt, dass es eine Reihe von Bestimmungen des RÜ gibt, welche alle Menschen auf dem Gebiet eines Vertragsstaats, die zwar nicht zur nationalen Minderheit gehören, aber im europäischen Raum denselben Arten von Minderheiten zuzurechnen sind, Schutz und Unterstützung gewähren, etwa den Schutz gegen Diskriminierungen oder die Notwendigkeit der Medienarbeit und des Zugangs zur Bildung.<sup>22</sup> Das RÜ enthält nun ein Paket von Anforderungen an die Vertragsstaaten, und das Abkommen postuliert, dass aus diesen Vorgaben der RÜ für die Vertragsstaaten **spezifische Rechte** für die Angehörigen der nationalen Minderheiten fliessen:<sup>23</sup>

#### **Art. 3 RÜ**

<sup>1</sup> *Jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, hat das Recht, frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht; aus dieser Entscheidung oder der Ausübung der mit dieser Entscheidung verbundenen Rechte dürfen ihr keine Nachteile erwachsen.*

<sup>2</sup> *Angehörige nationaler Minderheiten können die Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, einzeln sowie in Gemeinschaft mit anderen ausüben und geniessen.*

<sup>21</sup> Vgl. ANGST, DORIS/DIETIKER DANIEL, in: HOFMANN, RAINER/ANGST, DORIS/LANTSCHER, EMMA/RAUTZ, GÜNTHER/REIN, DETLEV (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz der nationalen Minderheiten, a.a.O. (FN 6), Landesbericht Schweiz, S. 121 ff.

<sup>22</sup> CONSEIL DE L'EUROPE, La Convention-cadre: un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités, Commentaire thématique no 4 : Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Strassbourg, 27 avril 2016, *Partie V* : Les droits de la Convention-cadre applicables à toutes les personnes, chiff. 50 et ss. pp. 20 et ss.

<sup>23</sup> HOFMANN, RAINER, in: HOFMANN, RAINER/ANGST, DORIS/LANTSCHER, EMMA/RAUTZ, GÜNTHER/REIN, DETLEV (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, a.a.O. (FN 6), S. 72/Rz. 17/18.

Damit bestätigt das RÜ, dass es für die Minderheiten und deren Angehörigen auch besondere Leistungs- und Unterstützungspflichten aus dem menschenrechtlichen Schutz gibt, worauf im Zusammenhang mit der strittigen LSCN noch näher einzugehen ist. Allerdings hat das Bundesgericht in BGE 138 I 205 Erw. 5.2, S. 211 f. festgehalten: «*La Convention ne contient pas de disposition directement applicable*» (unter Verweis auf die ältere Lehre).<sup>24</sup> Diese Feststellung ist zweifellos **zu pauschal**. Sicherlich haben die Art. 4 – 6 sowie die Art. 12 – 18 einen vorwiegend programmatischen Charakter; doch schon der vorgenannte Art. 3, aber auch die Art. 7 – 11, welche unmittelbar europäische Menschenrechte nach Massgabe der direkt anwendbaren Bestimmungen der EMRK konkretisieren, sind hinreichend bestimmt und klar und enthalten Rechte der Angehörigen der Minderheiten und sind für die sie anwendenden Gerichte ohne Weiteres **justiziabel**.<sup>25</sup>

### c. Grundrechte für Fahrende

Die Mitglieder einer Gemeinschaft der Minderheiten der Jenischen, Roma/Manouches und Sinti, geniessen, nicht zuletzt als Fahrende («*communauté de nomades*») - selbstverständlich im Rahmen von Grund- und Menschenrechtskonformen Gesetzen - die für sie relevanten **Grundrechte der Bundesverfassung**.<sup>26</sup> Dazu gehören etwa der Anspruch auf Achtung und Schutz der Menschenwürde (Art. 7 BV), die Rechte auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), der Schutz des Familienlebens, namentlich der Wohnung, sowie der informationellen Selbstbestimmung nach Art. 13 BV, die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) sowie selbstverständlich die Garantie des Eigentums (Art. 26 BV) und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Dazu kommen noch **einzelne soziale Grundrechte**, wie das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV), das Recht von Kindern zum unentgeltlichen Besuch einer öffentlichen, konfessionslosen Schule (Art. 19 BV) oder die sozialen Ansprüche aus unzulässigen Diskriminierungen (z.B. wegen

---

<sup>24</sup> Diese Auffassung hat das Bundesamt für Justiz übernommen: OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, Avis de droit du mars 2016, JAAC/VPB/GAAC, 2017.2, S. 32/33, Ziff. 3.3.

<sup>25</sup> Dazu z.B. ZIEGLER, ANDREAS R., Einführung ins Völkerrecht, 3. Aufl., Bern 2015, Rz. 274/5; SCHWEIZER, RAINER J., Die schweizerischen Gerichte und das europäische Recht, in ZSR NF 112 (1993), S. 623/24.

<sup>26</sup> Wie hier: OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, Avis de droit du mars 2016, JAAC/VPB 2/2017.2, S.36 ff., Ziff. 4.3; Näheres zudem bei SAMBUC BLOISE, JOËLLE, La situation juridique des Tziganes en Suisse, a.a.O. (FN 8), bes. S. 325 ff.; S. 362 ff., S. 438/9.

Bedürftigkeit) gemäss der Gerichtspraxis zu Art. 8 Abs. 2 BV<sup>27</sup>, die die Fahrenden neben der Diskriminierung aufgrund ihrer ethisch-kulturell bestimmten Lebensart treffen können.<sup>28</sup> Diese Grundrechtsgarantien sind eigentlich alle selbstredend. Erläutert sei nur, dass der Schutz des **Familienlebens** einen weiten Bereich von Angehörigen umfassen kann, sofern es sich um tatsächlich gelebte und intensive Beziehungen handelt, wie sie gerade die Fahrenden pflegen.<sup>29</sup> Sodann sei klargestellt, dass der Bereich der geschützten **Wohnung** nicht nur Gebäude oder Gebäudeteile, sondern auch Wohnwagen, Campingzelte oder Wohnboote umfasst, soweit diese eben geeignet sind, eine Privatsphäre zu schaffen und für eine gewisse Dauer eben für das Familienleben genutzt werden.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Vgl. Den Leitentscheid BGE 135 I 49 Erw. 6.3, S. 60/1 [X.]. Näheres bei SCHWEIZER, RAINER J., in: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 8 Rz. 49 ff., **bes.** 71 ff. 74 ff.; DERS., EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, a.a.O., Vorbemerkung zur Sozialverfassung, Rz. 46, mit Verweis, weil sinngemäss, auf BGE 135 I 49 Erw. 4.4 und 5, S. 55 ff.; BGE 139 I 169 Erw. 7.2.4 und 7.3, S. 175 ff.; BGE 139 II 289 Erw. 4.4.1, S. 301 ff.; Näheres dazu: CHATTON, GREGOR T., La justiciabilité indirecte des droits sociaux de l'homme: une protection prétorienne par ricochet; in: DERS. (éd.), Aspects de la justiciabilité des droits sociaux de l'homme, Cinq variations autour d'un thème méconnu, Berne 2012, S.354 ff., **bes.** 370 ff.

<sup>28</sup> Vgl. zu **multiplen Diskriminierungen** **bes.** KLEBER ELEONOR, La discrimination multiple. Etude de droit international, suisse et européen, thèse Fribourg), Genève/Zürich/Bâle 2015, **bes.** S. 216 – 220 ; zu den verschiedenen Aspekten der Diskriminierung der Fahrenden aufgrund ihrer Lebensform, Kultur oder Herkunft vgl. einlässlich: SAMBUC BLOISE, JOËLLE, La situation juridique des tziganes en Suisse, a.a.O. (FN 8), S. 282 – 319. Weiteres unten bei FN 40.

<sup>29</sup> BGE 135 I 143 Erw. 3.1, S. 148; BGE 120 Ib 257 Erw. 1d, S. 261; BGE 115 Ib 1 Erw. 1d, S. 4; EGMR, Urteil vom 24. April 1996, *Boughani v. Frankreich*, No. 22070/93, § 35. BREITENMOSER, STEPHAN, in: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, a.a.O. (FN 27), Art. 13 Rz. 34.

<sup>30</sup> So betreffend die von Roma und Sinti genutzten Wohnwagen: EGMR, Urteil vom 25. September 1996, *Buckley v. Vereinigtes Königreich*, No. 20348/92, §§ 54f.; EGMR Urteil vom 18. Jan. 2001, *Beard v. Vereinigtes Königreich*, No. 24882/94, Ziff. 84; EGMR Urteil vom 17. Okt. 2013, *Winterstein und andere v. Frankreich*, No. 27013/07, § 141; GRABENWARTER, CHRISTOPH/PABEL, KATHARINA, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl., München/Basel/Wien 2016, § 22 Rz. 22 S. 292/3; MAHON, PASCAL, Droit constitutionnel, Volume II: Droits fondamentaux, 3ième éd., Bâle 2015, S. 114: «Par domicile, on entend le lieu d'habitation [...], mais aussi tout espace 'privé', même ouvert, [...]»; BREITENMOSER, STEPHAN, in: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, a.a.O. (FN 27), Art. 13 Rz. 61 m.w.H.; KLEY, ANDREAS, Unverletzlichkeit der Wohnung, in: MERTEN DETLEF/PAPIER, HANS-JÜRGEN (HRSG.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VII/2 Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007, § 217 Rz. 6/7, S. 353/54.

#### d. Grundsätzlich Gleichbehandlung von In- und Ausländern

Auch wenn das RÜ weitgehend nur ein Schutzinstrumentarium mit Rechten für nationale Minderheiten bereithält (vgl. aber die oben erwähnte Staatenpraxis), so wäre es ein **Irrtum, zu übersehen**, dass in- und ausländische Fahrende **grundsätzlich gleich zu behandeln** sind. Selbstverständlich bestimmt die Schweiz – **unter Vorbehalt** des Freizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten<sup>31</sup> sowie der Visa-Regeln des Schengen-Rechtes<sup>32</sup> - grundsätzlich **nach eigenem Recht**, welche Ausländerinnen und Ausländern sich als Tourist/innen oder als Pensionist/innen oder als Arbeitnehmer/innen oder als selbständig Berufstätige im Land aufhalten können.<sup>33</sup> Doch sobald sich ausländische Fahrende, etwa nach FZA, rechtmässig in der Schweiz aufhalten, geniessen sie aus dem Gebot der Rechtsgleichheit von Art. 8 Abs. 1 BV<sup>34</sup> **gleichberechtigt** zu den Schweizer Fahrenden den Grundrechtsschutz der BV und der Kantonsverfassungen.<sup>35</sup> Selbstverständlich können Bund und Kantone zwischen In- und Ausländer/innen differenzierte Regelungen erlassen oder für diese im Rahmen des geltenden Rechts differenzierende Verwaltungspraktiken vorsehen, doch diese Differenzierungen **müssen sachlich ernsthaft begründet** werden können und auf jeden Fall **gegenüber den einzelnen verhältnismässig** sein.<sup>36</sup> Auf jeden Fall aber

---

<sup>31</sup> Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, Abgeschlossen am 21. Juni 1999 (FZA; SR 142.112,681) mit zahlreichen Ausführungserlassen. Näheres in: SCHWEIZERISCHES KOMPETENZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Handbuch Migrationsrecht Schweiz, Europa- und bundesrechtliche Grundlagen des schweizerischen Asyl- und Ausländerrechts, Bern 2015, bes. S. 32 ff.; BREITENMOSER, STEPHAN/WEYENETH, ROBERT, Europarecht, Unter Einbezug des Verhältnisses Schweiz – EU, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen/Wien 2017. Rz. 678 ff. S. 203 ff.

<sup>32</sup> Siehe dazu: Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (mit Anhängen und Schlussakte, SR 0.361.31), Anhang A Teil 3 betr. die Vorschriften für gemeinschaftliche Visa., sowie namentlich Notenaustausch vom 30. Juni 2008 zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 380/2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands, SR 0.362.380.042).

<sup>33</sup> Vgl. UEBERSAX, PETER, in: WALDMANN, BERNHARD/BELSER, EVA MARIA/EPINEY, ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 121a, Rz. 11 ff.

<sup>34</sup> So seit BGE 93 I 1 Erw. 3, S. 3.

<sup>35</sup> Soweit diese Verfassungen nicht explizit nur Schweizer Staatsbürger/innen ansprechen, wie dies z.B. Art. 24 BV bezüglich der Niederlassungsfreiheit tut.

<sup>36</sup> Vgl. SCHWEIZER, RAINER J., in: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, a.a.O. (FN 27), Art. 8 Abs. 2 Rz. 54; BGE 143 V 114 Erw. 5.3.2, S. 122 ff.; BGE 138 I 265 Erw. 4.3, S. 168f; BGE 131 II 393 Erw. 7.2, S. 406; sowie EGMR, Urteil vom 12. April 2006, *Stec und andere v. Vereinigtes Königreich*, No. 65731/01 und 65900/01, § 51.

ist zu beachten, dass sowohl die Bundesverfassung wie der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz wie das Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der EU grundsätzliche jegliche **Diskriminierung** aufgrund der Staatsangehörigkeit verbietet.<sup>37</sup> Und erst recht wird eine herabwürdigende Benachteiligung aufgrund der Herkunft als unzulässig angesehen, wenn dabei nur auf nationale, kulturelle und/oder ethnische Merkmale abgestellt wird.<sup>38</sup> Für die Roma und Sinti hat der UNO-Menschenrechtsausschuss (das UN-HRC) auch den **immigrierten** Minderheiten den Minderheitenschutz nach Art. 27 UNO-Pakt II bestätigt.<sup>39</sup> Eine Ungleichbehandlung von in- und von ausländischen Gruppen von Fahrenden ist schon deshalb besonders zu begründen, weil bei diesen vor allem darauf zu achten ist, dass sie **nicht gerade wegen ihrer Lebensform als Fahrende und Wohngemeinschaften diskriminiert** werden.<sup>40</sup>

## II. Kritik der LSCN

### 1. Tatsächliche Verhältnisse

Die LSCN hat nach *Article premier* den Zweck, im «*respect des intérêts de la population sédantaire*» und in demjenigen der «*mode de vie des communautés nomades*» **«de gérer le**

---

<sup>37</sup> Zum menschenrechtlichen Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit siehe z.B.: EGMR, Urteil vom 22. März 2012, *Rangelov v. Deutschland*, Nr. 5123/07, § 87 (= NJW 2013, 2095); EGMR, Urteil vom 16. September 1996, *Gaygusuz v. Österreich*, Nr. 17371/90, §§ 45, 50; HUMAN RIGHTS COMMITTEE, Concluding observations on the fourth periodic report of the USA vom 23. April 2014, CPR/C/USA/CO/4, § 24 (a); HUMAN RIGHTS COMMITTEE, Concluding observations on the seventh periodic report of the UK vom 17. August 2015, CCPR/C/GBR/CO/7, § 24 (a). Auch das Bundesgericht bestätigt, dass grundsätzlich in diversen Bereichen Unterscheidungen zwischen In- und Ausländern notwendig sowie grund- und menschenrechtlich gerechtfertigt werden können (z.B. BGE 141 V 114 E. 5.3.2.1/2, 122 f.), betont aber gleichzeitig, dass Regelungen, die in einer xenophoben Perspektive Ausländerinnen und Ausländer benachteiligen, nach Art. 8 Abs. 2 BV eine unzulässige Diskriminierung darstellen (BGE 129 I 127 E. 2.3, 227 ff.; BGE 129 I 392 E. 3, 396 ff.; BGer, 6B\_722/2013, 14.1.2014, E. 3.5). Zum Diskriminierungsverbot nach FZA vgl. KAHIL-WOLFF, BETTINA, *Droit social européen. Union européenne et pays associés*, Genève/Zürich/Bâle 2017, S. 546 ff.

<sup>38</sup> WALDMANN, BERNHARD, *Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz*, Habil., Bern 2003, S. 579 ff.; BGE 129 I 392, Erw. 3.2.2, S. 398

<sup>39</sup> Vgl. oben bei FN 17.

<sup>40</sup> Die Diskriminierung liegt namentlich darin, dass das Merkmal der Lebensform der Fahrenden an der **persönlichen Identität** anknüpft, «*die der Einzelne durch seine Lebensgestaltung erlangt hat und deren Aufgabe nicht möglich bzw. nicht zumutbar ist*», so BERNHARD WALDMANN, in: WALDMANN, BERNHARD/BELSER, EVA MARIA/EPINEY, ASTRID (Hrsg.), *Basler Kommentar*, a.a.O. FN (33), Art. 8 Rz. 78. Zum Diskriminierungsverbot gegenüber Fahrenden vgl. besonders BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, *Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit*, Bern, 27. März 2002, VPB/JAAC/GAAC 66.50; BGE 138 II 205 Erw. 5.4 und 5.5, S. 213f.; PULVER BERNHARD, *L'interdiction de discrimination*, thèse, Basel 2003, Rz. 346 ff.; WALDMANN, BERNHARD, *Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV*, a.a.O., (FN 38), S. 633 ff.; GRISEL ETIENNE, *Egalité, Les garanties de la Constitution fédérale du 19 avril 1999*, 2<sup>e</sup> éd., Bern 2009, S. 96 ff.

**séjour et le transit de ces derniers.»** Die Frage ist nun, ob sich überhaupt im Kanton Neuenburg solche öffentlichen Aufgaben stellen. Es ist im Blick auf die LSCN wichtig zu wissen, dass jetzt, Frühjahr 2018, im Kanton Neuenburg **nur ein einziger Ort für befristeten Aufenthalt** für Fahrende, eine *aire de transit* für ausländische Fahrende in Pré Ragel **existiert**, die 2016 geschlossen wurde, jetzt aber wieder jeweils wenige Monate offen ist; dieser Platz ist nur mit einer «TOI-TOI»-Kabine ausgestattet ist, aber es gibt kein fliessendes Wasser, keine Dusche, keine Wasserklos noch Strom.<sup>41</sup> **Geplant** ist nur noch eine einzige, neue *aire séjour*, die aber ausschliesslich für Schweizer Fahrende bestimmt sein wird (vgl. Art. 17 LSCN); diese kann aber noch nicht eingerichtet werden, u. a. weil in dem Gebiet eine seltene, geschützte Vipern-Sorte lebt.<sup>42</sup> Für Schweizer Fahrende soll es ab 2018 mindestens eine provisorische «*aire de passage*» geben. Das Angebot an Standplätzen ist nicht in allen Kantonen so gering; mehr bieten etwa die Kantone Bern, Aarau oder Graubünden. Der Kanton Neuenburg hat aber nicht zuletzt viele ausländische Interessenten aus Frankreich oder Spanien, die mindestens eine «*aire de transit*» oder eine «*aire de passage*» finden möchten (im Sinne der Art. 16-19 LSCN). Allerdings hat der Regierungsrat auf illegale Halte von Fahrenden nach der Schliessung des einzigen Transitplatzes nur negativ reagiert, ohne die Ursachen angemessen zu hinterfragen und alternative Lösungen anzubieten.<sup>43</sup>

Gesamtschweizerisch gesehen hat die GESELLSCHAFT FÜR BEDROHTE VÖLKER DER SCHWEIZ in einem «*Alternative report*» zuhanden des Europarates zur Situation der Gemeinschaften der Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz im Jahr 2017 festgestellt, dass es im Lichte des RÜ nach der letzten Erhebung vom Jahr 2015 in der Schweiz **nur**

---

<sup>41</sup> SOCIETY FOR THREATENED PEOPLES SWITZERLAND (STP), *Alternative report on the fourth reporting cycle of Switzerland on the implementation of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities, The situation of Yenish, Sinti and Roma communities*, Ostermündigen April 2017, S. 21. Ob dieser Platz den menschenrechtlichen Mindestanforderungen an einen menschenwürdigen Aufenthalts- und Wohnort entspricht, ist fraglich; vgl. *mutatis mutandis* z.B. EGMR Urteil vom 4. Oktober 2016, *Jihana ALI v. Schweiz und Italien*, No. 30474/14.

<sup>42</sup> Siehe: [www.tdg.news.ch](http://www.tdg.news.ch).

<sup>43</sup> Vgl. CONSEIL D'ETAT, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de LSCB*, du 6 novembre 2017 (No. 17.034) : « *Une quinzaine de convois a été dénombrée au total sur le territoire neuchâtelois, mais exclusivement au Val-de-Ruz et sur le Littoral. L'absence d'un site provisoire n'a pas dissuadé les membres de la communauté itinérante européenne de transiter par notre canton. Ils ont ainsi occupé à plusieurs reprises des parcelles sans requérir l'autorisation des propriétaires fonciers. Ce constat relève l'existence de carences légales qui ne permettent pas aux autorités d'intervenir rapidement pour libérer le terrain occupé sans droit.* »

**15 dauernde Plätze** gibt, bei einem Bedarf von 40 Plätzen, und **nur noch 25 Durchgangsplätze**, bei einem Bedarf von 80 Plätzen (wo es doch im Jahr 2000 noch 51 Durchgangsplätze gegeben hatte).<sup>44</sup>

Der BUNDESRAT hat in seinem jüngsten, dem «**Vierten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom Februar 2017**», die heutige Situation im Bereich der Stand-, Durchgangs- und Transitplätze keineswegs beschönigt: Er zeigt, wie viele Plätze seit 2015 aufgehoben wurden und dass es neu fast nur noch provisorische Plätze gibt. Er macht zusammenfassend die erschütternde Feststellung: «*Das Angebot an Stellplätzen auf den Durchgangsplätzen reicht nur noch für ein Drittel (ca. 35 %) der Schweizer Fahrenden aus*», und «*die Anzahl der Standplätze reicht noch für ca. 50% der Schweizer Fahrenden aus*». Es wird auch klar festgehalten: «*Die Gründe für diesen Rückgang sind vielfältig, zum Beispiel Nutzungskonflikte (die Behörden wünschen eine andere Nutzung der Plätze: Sport-, Parkplätze usw.) oder mangelhafte Infrastrukturen, die die Attraktivität der Plätze schmälern*». Mit anderen Worten: Es wird deutlich, dass die Kantone und Gemeinden für alle Sportarten oder für Autofahrer oder bestimmte Unternehmen, deren Steueraufkommen interessant sind, fast alles unternehmen und investieren, nicht aber für die kleine Gruppe der Schweizer Fahrenden. Dabei ist noch zu bedenken, dass das RÜ grundsätzlich nur die Minderheit der nationalen Jenischen, Sinti und Roma bzw. nur die Schweizer Fahrende erfasst, weshalb sich der Bericht des Bundesrates über die Implementation des RÜ **nicht** zur Situation der in die Schweiz kommenden ausländischen Fahrenden äussert, obwohl diese grossmehrheitlich aus dem EU-Raum kommen und rechtmässig durch die Schweiz durchreisen und/oder sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten und hier arbeiten dürfen. Dass die Aufenthaltsbedingungen der ausländischen Fahrenden im Bericht des Bundesrates über die Lage der Schweizer Fahrenden ausgeblendet werden, relativiert dessen ohnehin schon sehr bedenklichen Befund erst recht. Dieser tatsächengetreue, aber eben nur bezüglich der Schweizer Fahrenden relevante Befund des Bundesrates zeigt, wie **illusorisch in der Wirklichkeit der Zweck der LSCN ist**: Es gibt im Kanton Neuenburg für den Aufenthalt von Fahrenden praktisch nichts zu verwalten.

---

<sup>44</sup> SOCIETY FOR THREATENED PEOPLES SWITZERLAND (STP), Alternative report on the implementation of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities, a.a.O. (FN 34), S. 19. Der „Standbericht“ der Stiftung «Zukunft Schweizer Fahrende» listet 2015 allerdings nur 31 „Durchgangsplätze“ auf (S. 48) und 4 (!) „Transitplätze“ (S. 46) auf: <[http://www.stiftung-fahrende.ch/geschichte-gegenwart/sites/stiftung-fahrende.ch/geschichte-gegenwart/files/docs/fahrende\\_standbericht2015\\_161213.pdf](http://www.stiftung-fahrende.ch/geschichte-gegenwart/sites/stiftung-fahrende.ch/geschichte-gegenwart/files/docs/fahrende_standbericht2015_161213.pdf)>

## 2. Eine völkerrechtliche Pflicht von Bund und Kantonen

Der Ministerrat des Europarates hat bisher schon zwei Mal die Schweiz gemahnt, ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber den Fahrenden in den Fragen der Aufenthaltsplätze zu erfüllen. Er schrieb in der **Résolution ResCMN(2003)13 du 11 décembre 2003**:<sup>45</sup>

*«La Suisse a fait des efforts particulièrement louables, dans de nombreux domaines, à l'égard de ses minorités linguistiques [...] des progrès restent à faire pour permettre aux gens du voyage de développer les éléments essentiels de leur identité. Pour remédier aux principales difficultés auxquelles ces personnes sont confrontées, en particulier le manque d'aires de stationnement et de transit, les autorités devraient prendre des mesures supplémentaires, notamment d'ordre législatif. De plus, les mécanismes de participation des gens du voyage devraient être renforcés.»*

In der **Résolution du Comité des Ministres ResCMN(2014)6 du 28 mai 2014**<sup>46</sup> heisst es dann aber:

«b) Sujets de préoccupation

*La situation générale des Gens du voyage reste un sujet de vive préoccupation, car le problème du manque d'aires de stationnement et de transit n'a été atténué qu'en partie en l'espace de dix ans. Le nombre d'aires de stationnement n'a pas sensiblement augmenté et, en ce qui concerne les aires de transit, la situation s'est encore dégradée.*

*Il est fait état d'attitudes généralement discriminatoires, y compris de cas d'intolérance à l'égard de certains groupes, et la fréquence des manifestations publiques d'intolérance de certains partis politiques et sur internet a augmenté à la suite des résultats de l'initiative populaire de 2009 sur l'interdiction de la construction de minarets.*

*La mise en œuvre de la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (LLC) fait encore problème pour le personnel italien et romanche de l'administration, qui demeure sous-représenté au niveau des postes de cadres.*

*Seuls très peu de cas de discrimination sont signalés, ce qui témoigne d'un manque de connaissance des citoyens suisses de la législation applicable et des voies de recours existantes. Une loi générale contre la discrimination s'impose.*

*Les moyens financiers et le personnel de la Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses » ne sont toujours pas suffisants pour apporter des solutions au problème des aires de stationnement et de transit.*

*Il n'existe pas, au niveau intercantonal, de mécanisme efficace de consultation des Gens du voyage, et les consultations menées à ce même niveau sont insuffisantes pour que les préoccupations des Gens du*

---

<sup>45</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805de561](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805de561)

<sup>46</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805c5d6f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5d6f)

voyage soient portées à l'attention des diverses autorités locales traitant des questions concernant ces personnes. L'acceptation par la société du mode de vie des Gens du voyage pourrait être améliorée. De plus, la scolarité des enfants appartenant à la communauté des Gens du voyage ayant gardé un mode de vie itinérant ne semble pas correctement assurée lorsque ces enfants voyagent avec leurs parents.

2. Adopte les recommandations suivantes à l'égard de la Suisse:

Outre les mesures à prendre pour donner suite aux recommandations détaillées énoncées dans les chapitres I et II de l'avis du Comité consultatif, les autorités sont invitées à prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre:

**Questions nécessitant une action immédiate:**

- le Comité consultatif appelle à nouveau les autorités à redoubler d'efforts pour remédier au plus vite au manque sévère d'aires de stationnement et de transit pour les Gens du voyage. Des mesures résolues doivent être prises pour encourager vivement tous les acteurs fédéraux, cantonaux et communaux à tenir compte de l'importance et de la nécessité de traiter les problèmes des Gens du voyage dans le cadre des plans d'aménagement du territoire. En outre, les aires défectueuses doivent être assainies et des actions de sensibilisation doivent être menées auprès des communes, du grand public et des propriétaires de terrains privés pour faciliter les haltes spontanées ; [...] »

Nach Art. 5 Abs. 4 BV haben «**Bund und Kantone**» das Völkerrecht zu achten.<sup>47</sup> Der Regierungsrat des Kantons Neuenburg kann sicher nicht dartun, dass ihm diese dringlichen Aufforderungen des Ministerrates des Europarates und die Verpflichtungen zur Umsetzung des RÜ nicht bekannt gewesen seien.<sup>48</sup> Wer sich als Behörde mit den Minderheiten der Jenischen, Roma und Sinti befasst, kennt die Anforderungen und die europäische Praxis des RÜ oder muss sie kennen.

### 3. Vorgaben des Bundesgerichts

Bei der Lösung der Stand- und Halteplätze für in- und ausländische Fahrende hat der Kanton auch die konkreten Vorgaben des Bundesgerichts zu beachten.<sup>49</sup> Im Leiturteil BGE 129 II 321 [*Bittel*] hat das Bundesgericht bezüglich der Nutzungsplanung, welche die Stand- und Halteplätze der Fahrenden erfassen muss, festgehalten, dass die Errichtung spezieller Nutzungszonen unvermeidlich eine besondere Abklärung über die

---

<sup>47</sup> Vgl. zu den Kantonen als Adressaten dieses zentralen Gebots des Rechtsstaates Schweiz: TSCHUMI, TOBIAS/SCHINDLER, BENJAMIN, in: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, a.a.O. (FN 27), Art. 5 Rz. 64.

<sup>48</sup> Zu Recht wird ja im Ingress zur LSCN auch auf das RÜ verwiesen.

<sup>49</sup> Allerdings nennt der «Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de LSCB, du 6 novembre 2017 (No 17.034)», a.a.O. (FN 43), die wegweisende Praxis des Bundesgerichts nicht.

Eignung der Zonen verlange; eine blosser Ausnahmeregelung genüge jedenfalls im damaligen Fall nicht.<sup>50</sup> Doch betonte das Bundesgericht zugleich:

«Comme cela vient d'être exposé (consid. 3.3), le projet du recourant est trop important pour qu'une simple dérogation puisse entrer en considération. Cela étant, comme les autorités compétentes ont une "obligation d'aménager" (cf. art. 2 LAT) en matière de places de stationnement pour les gens du voyage suisses, on ne voit pas pourquoi les prescriptions de l'art. 8 CEDH ou des normes constitutionnelles correspondantes (notamment l'art. 13 al. 1 Cst.) ne pourraient pas être concrétisées au moyen de mesures de planification. Le recourant évoque les difficultés à mettre véritablement en oeuvre ces mesures; il n'y a cependant aucun motif de considérer - notamment en l'absence d'une démonstration, par le recourant, de leur caractère impraticable dans la région en cause - que ces démarches seraient systématiquement vouées à l'échec sur le territoire national.»<sup>51</sup>

#### 4. **Recht auf Unterkunft und Recht auf Schutz des Privat- und Familienlebens in der fahrbaren Wohnung?**

Selbstverständlich können die Fahrenden nicht ohne Weiteres einen Platz zum vorübergehenden oder längerer Aufenthalt im Sinne einer Unterkunft und eines Rechts auf Garantie des besonderen Privat- und Familienlebens als Gemeinschaft von Fahrenden gegenüber dem Kanton oder einer Gemeinde anrufen. Es ist aber auch nicht so, dass es nicht **unter bestimmten Umständen justiziable Ansprüche** gäbe. Ein solcher Anspruch ergibt sich aus dem **Recht auf Hilfe in Notlagen** von Art. 12 BV sowie aus dem, etwas konkreteren Art. 13 der Verfassung des Kantons Neuenburg KV NE)<sup>52</sup>:  
«**Art. 13** Droit à des conditions minimales d'existence: Toute personne dans le besoin a droit à

---

<sup>50</sup> BGE 129 II 321 Erw. 3.3 und 3.4, S. 328 ff. [Bittel]; vgl. SAMBUC BLOISE, JOËLLE, La situation juridique des Tziganes en Suisse, a.a.O. (FN 8), S. 177 und 418 ff.

<sup>51</sup> BGE 129 II 321 Erw. 3.4, S. 329. Vgl. zu diesem Leiturteil : OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, Avis de droit du mars 2016, JAAC/VPB/GAAC, 2017.2, p. 42 et ss., chif. 5.2.3, welches aber eine Revision des Raumplanungsgesetzes fordert (chif. 5.2.4). Vgl. zudem HANGARTNER, YVO, Bemerkungen zu BGE 129 II 321, AJP 2003, 1466-1467; BOVAY, BENOÎT, Les places pour les gens du voyage: plan d'affectation ou autorisation de construire dérogatoire?, BR/DC 2003 S. 95-98; KIENER, REGINA/KUHN, MATHIAS, Die bau- und planungsrechtliche Behandlung von Kultusbauten im Lichte der Glaubens- und Gewissensfreiheit, ZBl 2003 S. 617-645, 619; PERREN, PETER, „Zwischen Stuhl und Bank?“ - Die Zonenkonformität ausgewählter Nutzungsarten, KPG-Bulletin 2004 (1/04) S. 16-29, 26 (KPG=Kantonale Planungsgruppe Bern); SAMBUC BLOISE, JOËLLE, La situation juridique des Tziganes en Suisse, a.a.O. (FN 8), S. 407 ff.

<sup>52</sup> Verfassung von Kanton und Republik Neuenburg vom 24. September 2000 (RS NE 101; Cst. NE)

*un logis, aux soins médicaux nécessaires et aux moyens indispensables au maintien de sa dignité.*» Jeder bedürftigen Person<sup>53</sup> steht somit u.a. **ein «Obdach»** zu;<sup>54</sup> zweifellos bedeutet das für Fahrende in Notlage, dass ihnen **ein angemessener Platz angeboten** wird. Die Anforderungen für mindestens eine Überbrückungshilfe bezüglich einer Unterkunft können nicht generell festgelegt werden, doch der Anspruch auf Nothilfe bezüglich Wohnen bestimmt sich anhand der tatsächlichen, aktuellen Lebensverhältnisse der betroffenen Personen und muss deren **elementaren Bedürfnissen Rechnung tragen**.<sup>55</sup> **Jedenfalls sind die ausreichende Versorgung mit sauberem Trinkwasser, eine Energiequelle zum Kochen und zur Beleuchtung sowie sanitäre Einrichtungen unerlässlich.**<sup>56</sup>

Die Garantie von **Art. 13 Abs. 1 und Art. 8 EMRK** bezüglich des **Schutzes des Privat- und Familienlebens und der «Wohnung»**, die dieses Leben ja überhaupt ermöglicht, gibt grundsätzlich keine Leistungsansprüche. Allerdings hat sich der EGMR in seiner Rechtsprechung zu Art. 8 EMRK mehrfach mit der **Wohnsituation der «gens de voyage»** auseinandergesetzt: Wenn diese miserabel und lange von den Behörden vernachlässigt worden ist, so sind die Vertragsstaaten verantwortlich, dass die menschenunwürdigen Zustände beseitigt werden und die Roma und Sinti haben den Anspruch, Abhilfe erhalten.<sup>57</sup> Ebenfalls besteht eine Leistungspflicht gegenüber Fahrenden, wenn

---

<sup>53</sup> Zur Notlage einer Person: BGE 138 V 310 Erw. 2.1, S. 313.

<sup>54</sup> BGE 142 I 1 Erw. 7.2.1, S.6; BGE 139 I 272 Erw. 3.2, S. 276; BGE 138 V 320 Erw. 2.1, S. 313, Erw. 5.3, S. 317; BGE 137 V 143 Erw. 3.7.1, S. 149; MÜLLER, LUCIEN, in: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, a.a.O. (FN 27), Art. 13 Rz. 15 ff.; RHINOW, RENÉ/SCHEFER, MARKUS/UEBERSAX, PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016, Rz. 3455.

<sup>55</sup> BGer Urteil vom 4. August 2008, (C\_347/2007 Erw. 6.3; BGE 131 I 166 Erw. 8.2, S. 182.

<sup>56</sup> MÜLLER, LUCIEN, in: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, a.a.O. (FN 27), Art. 13 Rz. 29; bezüglich einer Heizmöglichkeit noch BGE 131 V 256 Erw. 6.2, S. 262.

<sup>57</sup> Vgl. z.B. EGMR, Urteil vom 12. Juli 2005, *Moldovan und andere v Rumänien* (No. 2), §§ 107 ff. bes. § 109. *“The Court concludes that the above hindrance and the repeated failure of the authorities to put a stop to breaches of the applicants’ rights, amount to a serious violation of Article 8 of the Convention of a continuing nature. § 110. It furthermore considers that the applicants’ living conditions in the last ten years, in particular the severely overcrowded and unsanitary environment and its detrimental effect on the applicants’ health and well-being, combined with the length of the period during which the applicants have had to live in such conditions and the general attitude of the authorities, must have caused them considerable mental suffering, thus diminishing their human dignity and arousing in them such feelings as to cause humiliation and debasement.”* Vgl. bes. auch EGMR, Urteil 17. Oktober 2013, *Winterstein und andere v. Frankreich*, No. 27013/07, §§ 79-86 sowie § 148.

eine Anlage für den «*Gipsy way of life*» untauglich ist, aber ein anderer Orten die Voraussetzungen dafür bietet.<sup>58</sup>

Schliesslich gibt auch der **völkerrechtliche Minderheitenschutz** unter besonderen Umständen Ansprüche auf schützende Leistungen des Staates. So hat der UNO-Menschenrechtsausschuss in § 7 des General Comment 23 von 1994 festgehalten, dass die Staaten Vorkehrungen treffen bzw. Rechte einräumen müssen, **um die Kultur der Minderheiten zu erhalten**.<sup>59</sup> Diese internationale Auffassung führt zu den **positiven Schutzpflichten mit Leistungen** im Sinne von sozialen Grundrechten, die sich gemäss bundesgerichtlicher Praxis aufgrund einer **nach Art. 8 Abs. 2 unzulässigen Diskriminierung** von Menschen ergeben.<sup>60</sup>

## 5. Der Charakter der LSCN

### a. Ein spezielles Polizeigesetz

Die LSCN ist zwar ein Gesetz, das **auch raumplanerische Vorgaben** machen will (vgl. schon Art. 2 lit. b), doch es ist primär ein Gesetz, dessen **Zweck** nach Art. 1 ist, «*de gérer le séjour et le transit des Communauté nomades*». Insofern ist die LSCN in erster Linie **ein spezielles Polizeigesetz**. Im Lichte der vorgenannten internationalen und schweizerischen Verpflichtungen gegenüber den Gemeinschaften der Fahrenden enthält dieses Gesetz allerdings **keinerlei Förderungen der betroffenen Minderheit und**

---

<sup>58</sup> REID, KAREN, A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights, a.a.O. (FN 13), § 56-004, S. 666. EGMR, Urteil vom 2. Februar 2006, *Codona v. Vereinigtes Königreich*, No. 485/05; vgl. in diesem Zusammenhang auch BGer Urteil vom 22. November 2008, 8C\_139/2008 Erw. 9.2.

<sup>59</sup> Vgl. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 General Comment 23: "§ 7. *With regard to the exercise of the cultural rights protected under article 27, the Committee observes that culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. 5/ The enjoyment of those rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them.*" (Hervorhebung nur hier). Zur Kultur können auch spezielle soziale und nicht zuletzt auch wirtschaftliche Aktivitäten gehören (vgl. HRC Decision, *Kitok v. Schweden*, 197/85 §§ 9.1 ff.). Näheres cf. JOSEPH, SARAH/CASTAN, MELISSA, *The International Covenant on Civil and Political Rights*, a.a.O. (FN 4), Art. 27 §§ 24.22 ff. S. 846 ff., und §§ 24.53 – 24.55, S. 865/66.

<sup>60</sup> Näheres SCHWEIZER, RAINER J. in: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), *St. Galler Kommentar*, a.a.O. (FN 27), Vorbemerkung zur Sozialverfassung, Rz. 45 m.w.H.; RHINOW, RENÉ/SCHEFER, MARKUS/UEBERSAX, PETER, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, a.a.O. (FN 54), Rz. 3440.

**keinerlei soziale Hilfen für deren Angehörige.**<sup>61</sup> Es sieht hingegen eine ganze Serie von **polizeilichen Kontrollen** im Sinne der Sicherheit- und Ordnungspolizei vor<sup>62</sup> sowie diverse Sanktionen, und es installiert dementsprechend auch diverse Verpflichtungen für die verschiedenen «*Organes de contrôle*» (vgl. Art. 7, sowie zu deren Aufgaben besonders Art. 20, 22, 23, 25 und 29 ff.). **Zentrales Anliegen der LSCN ist**, dass die Behörden gegen «*campement illicite*» (zu diesem vgl. Art. 10) vorgehen können, wozu das wichtige Instrument der «*évacuation*» eingesetzt werden soll (Art. 24-28).

## **b. Zur Vermeidung von Aufenthalten**

Es somit nicht das vorrangige Bestreben der LSCN, im Kanton Neuenburg rasch der Platznot der Fahrenden Abhilfe zu schaffen. Einzig in der generellen Absichtserklärung von Art. 8 al. 1 kommt diese Idee der Abhilfe zum Ausdruck. Doch die «*aires d'accueil*» werden nur als Gegenstand von «*planifications*» behandelt (Art. 10 lit. a in Verbindung mit Art. 11). Genau besehen ist klar, dass gemäss der LSCN Aufenthalte von Fahrenden, besonders von ausländischen Fahrenden, **möglichst vermieden** werden sollen. Nach Art. 5 al. 2 sollen Plätze so es geht **ausserhalb** des Kantons bereitgestellt bzw. vermittelt werden. Notfalls sollen halt **nach Art. 8 Abs. 3 befristete, oder nach Art. 9 lit. b und Art. 12 Abs. 3 provisorische Stell- und Aufenthaltsmöglichkeiten** geschaffen werden. Für die «*sites provisoires*» gelten dann die speziellen, strengen Vorgaben von Art. 12 und 13 LSCN. Im Weiteren kann der Regierungsrat oder eine Gemeindebehörde im «*contra-cadre*» gemäss Art. 12 al. 2 lit. g LSCN noch **jede weitere beliebige Einschränkung** für den Aufenthalt vorsehen. Nicht zuletzt aber gibt Art. 21 al. 2 LSDN verschiedenen Behörden noch die Befugnis, nach ihrem Ermessen auch die «legalen» Aufenthalte nach Dauer, Grösse, Nutzungsformen etc. einzuschränken. Diese Regelung, welche jegliche Möglichkeit des Aufenthalts einschränkt, verletzt indirekt für die Bewohner der Schweiz, ihr Recht der Niederlassungsfreiheit nach Art. 24 BV und stellt für Staatsangehörige der EU, welche sich im Ausland aufhalten, eine

---

<sup>61</sup> Obwohl sehr oft allfällige Gefahren nicht zuletzt mittels sozialgestaltender Massnahmen bekämpft werden müssen; siehe etwa MAGNIN, JOSIANNE, Die Polizei: Aufgaben, rechtsstaatliche Grenzen und Haftung, Diss. (Luzern), Zürich/Basel/Genf 2017, S. 17.

<sup>62</sup> Zum Begriff der Sicherheits- und Ordnungspolizei vgl. etwa MAGNIN, JOSIANNE, Die Polizei: Aufgaben, rechtsstaatliche Grenzen und Haftung, a.a.O. (FN 61) S. 20 ff.; TIEFENTHAL, JÜRIG MARCEL, Kantonale Polizeihöhe, Eine systematische Darstellung des kantonalen Polizeirechts anhand des Schaffhauser Polizeigesetzes, Zürich 2016, Art. 5, S. 158 ff.; cf. auch den Art. 5 lit. c der *Loi sur la police*, du 4 novembre 2014 (RSNE 561.1).

schwer vorzubringende Einschränkung ihrer Rechte nach dem Freizügigkeitsabkommen dar (vgl. I.2.d.).

**c. Nur aufgrund abstrakter, nicht gesetzliche konkret bestimmter Gefahren**

Die polizei-rechtlich bestimmten Vorgaben und Einschränkungen für die Fahrenden, die sich im Kanton Neuchâtel aufhalten wollen, gehen allerdings **bloss von einer abstrakten Gefahr** aus. Es ist keineswegs erwiesen, dass alle Fahrenden nie zahlen und immer unter Hinterlassung von Dreck und Unrat einen Platz verlassen. Nirgends im LSCN werden die einzelnen Gefahren näher bestimmt. Nur bei den «*campements illicites*» konkretisiert die LSCN die gesetzliche Gefahrenannahme scheinbar, doch die Definition von «*illicite*» nach Art. 10 bleibt wiederum **abstrakt**, nicht zuletzt auch im Lichte der (einseitigen) Liste von überwiegenden öffentlichen Interessen gemäss Art. 15 (dazu unten Ziff. 7.b). Damit aber können die ganzen Verpflichtungen, die zukünftig den Fahrenden und ihren allfälligen privaten Partnern (vgl. zu diesen Art. 4 lit. g LSCN) **noch nicht gerechtfertigt** werden. Das Bundesgericht fordert sowohl bei raumplanerische Massnahmen wie bei polizeilichen Massnahmen resp. Polizeibefugnissen, dass diese als Voraussetzung möglichst **konkrete, ernsthafte, unmittelbare bevorstehende Gefahren erfassen**, namentlich wenn es um Beschränkungen der **Eigentumsfreiheit** geht oder der **persönlichen Freiheit** geht. Das setzt voraus, dass der Gesetzgeber zuhanden der anwendenden Instanzen diese Voraussetzungen mindestens in den Grundzügen näher bestimmen bzw. vorformulieren und festlegen muss (vgl. in der Raumplanung: BGE 96 I 350 [*Maschwanden*], BGE 106 Ib 330 Erw. 4, S. 333 [*Röschenz/BL*] oder BGer Urteil 2C\_461/2011 vom 9. Nov. 2011, Erw. 4.2 und 4.3 [*Brienz/BE*]<sup>63</sup>; sowie im Polizeirecht der Leitentscheid: BGE 136 I 87 Erw. 3.1, S. 90/1 [*Demokratische Juristinnen und Juristen Zürich, DJZ*]). Die namentlich der Voraussehbarkeit des staatlichen Handelns sowie der Verhältnismässigkeit der Massnahmen dienende Konkretisierung der Voraussetzungen von zwingenden Anordnungen und Massnahmen **fehlen** aber unseres Erachtens etwa in den Art. 21, 22 al. 1 und 2, 23 al. 1 und 2, 24 oder 31 LSCN.

---

<sup>63</sup> RIVA, ENRICO, in: AEMISEGGER, HEINZ/MOOR, PIERRE/RUCH, ALEXANDER/TSCHANNEN, PIERRE (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 5 Abs. 2 Rz. 217 ff. S. 198 ff.

## 6. Fehlende Mitwirkung der Betroffenen

Die LSCN wurde ausgearbeitet und beschlossen, ohne dass Vertreterinnen und Vertreter der Fahrenden je beigezogen wurden.<sup>64</sup> Das widerspricht der Auffassung des Bundesrates von dem, **was nach Art. 15 RÜ nötig** ist im Umgang von Behörden mit den Minderheiten in schwierigen Lagen,<sup>65</sup> ja auch den internationalen Verpflichtungen gegenüber ethnisch-kulturellen Minderheiten aus **Art. 27 UNO-Pakt II**.<sup>66</sup> Im Lichte der fehlenden Zusammenarbeit mit den Fahrenden erstaunt nicht, dass **Art. premier LSCN** zuerst und vorrangig den «*respect des intérêts de la population sédantaire*» fordert, aber **nicht** vom Respekt der familiären, sozialen und kulturellen Interessen der Fahrenden, sondern nur von ihrer «*mode de vie*» spricht. Insgesamt ist der Regierungsrat mit diesem seinem Polizeigesetz den Verpflichtungen nach **Art. 6 RÜ nicht** nachgekommen, der bestimmt: «*die Vertragsparteien fördern den Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs und treffen wirksame Massnahmen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit zwischen in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen [...]*»<sup>67</sup>

## 7. Zu den raumplanerischen Massnahmen

Das LSCN spricht an einigen Stellen von Vorhaben der Raumplanung, mittelbar in Art. 4 lit.e, sowie vor allem in Art. 10 lit. a und Art. 11 Abs. 1. Danach sollen die «*aires d'accueil*» für die Gemeinschaften der Fahrenden jeweils als eine «*autre zone d'affection*» in die Richt- und in die Zonenplanung einfliessen und ausgewiesen werden. Wie erwähnt enthält das Gesetz nur die einschränkende Regelung von Art. 16 Abs. 2, wonach die «*aires de séjour*» ausschliesslich vom Kanton und den Gemeinden geschaffen werden,<sup>68</sup> mehr wird über die Errichtung der dringend nötigen Plätze nicht gesagt. Mit

---

<sup>64</sup> So Auskunft der Gesellschaft für bedrohte Völker, Schweiz, sowie von deren Bezugspersonen.

<sup>65</sup> SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, Vierter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Bern Februar 2017, Ziff. 161 – 165.

<sup>66</sup> JOSEPH, SARAH/CASTAN, MELISSA, The International Covenant on Civil and Political Rights, a.a.O. (FN 4), S. 866 schreiben: "However, more recently in *Poma Poma [Poma Poma v Peru, (1457/06)]* the HRC endorsed a requirement for meaningful consultation in order for State authorized development projects to comply with the article 27: not only must there be consultation but, there must be 'free, prior and informed consent', ... These decisions demonstrate that the HRC will balance article 27 rights against other countervailing interests, such as economic development asserted by a State."

<sup>67</sup> Vgl. SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, Vierter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens, a.a.O. (FN 65), Ziff. 86 ff. S. 47 ff.

<sup>68</sup> Der in Art. 4 lit. b und Art. 16 al. 2 LSCN verwendete Begriff von «*créer*»/«*création*» meint m.E. mehr als nur Zonenplanung.

der LSCN werden nun der allfälligen kommenden Planung von Plätzen für Fahrende erhebliche Vorgaben gemacht, die nur begrenzt von raumplanerischer Bedeutung sind. Doch ist der Regelungsbereich des Raumplanungsgesetzes weitgespannt. Bund und Kantone sind nach Art. 2 RPG verpflichtet, für ihre Aufgaben, die sich im Raum auswirken, die nötigen Planungen zu entwickeln.<sup>69</sup> Dabei sollen Bund und Kantone den natürlichen Gegebenheiten und den Bedürfnissen von Bevölkerung und Wirtschaft Rechnung tragen (Art. 1 Abs. 1 Satz 3 RPG); sie müssen mit raumplanerischen Massnahmen das soziale und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen fördern (Art. 1 Abs. 2 Bst. c RPG) und die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung gestalten (Art. 3 Abs. 3 Einleitung sowie Art. 1 Abs. 1 Satz 3 RPG). Dabei gehören nach dem Urteil *Bittel* die Fahrenden selbstverständlich auch zur Bevölkerung. Die Frage ist nun allerdings, ob selbst mit dem breiten Auftrag zur Raumplanung nach RPG der Kanton die Planung der «aires d'accueil» (Art. 16-19 LSCN) nicht mit den diversen polizeirechtlichen Vorgaben dieses Gesetzes überlastet wird; jedenfalls werden sich private Berechtigte, die auf ihren Grundstücken Plätze für Gruppen von Fahrenden realisieren möchten, sehr wahrscheinlich die Frage stellen, ob die Vorgaben nach Art. 12, 13, 20 und 21 LSCN nicht über das zulässige Mass polizeilicher Einschränkungen der Bodennutzung hinausgehen und deshalb zu materiellen Enteignungen führen.<sup>70</sup>

## 8. Kritik einzelner Bestimmungen

### a. Art. 4 lit. a

Hier wird die «*communauté nomade suisse*» definiert. Unpassend und unsachlich ist, dass diese Definition noch das Element hat, dass die Fahrzeuge eine «*plaque suisse*» haben müssen, denn bekanntlich sagt das Autokennzeichen keineswegs etwas über die Staatsangehörigkeit einer das Fahrzeug benutzenden Person aus. Im vorliegenden Zusammenhang soll die Autonummer wohl die Arbeit der «*organes de contrôle*» erleich-

---

<sup>69</sup> Das macht deutlich, dass die einzige Gesetzesvorschrift des Bundes zugunsten der Minderheit der Yenischen und der Fahrenden, der Art. 17 Bundesgesetz über die Kulturförderung (KFG) vom 11. Dezember 2009 (SR 442.1), die lautet: «*Der Bund kann Massnahmen treffen, um die Fahrenden eine ihrer Kulturentsprechenden Lebensweise zu ermöglichen*», für die konkrete Raum- und Bauplanung von Plätzen für die Fahrenden seitens des Bundes, etwa auf Liegenschaften der Armee oder von Bundesbetrieben, leider nicht Art. 17 KDG viel bringt.

<sup>70</sup> Dazu Näheres bei RIVA, ENRICO, in: AEMISEGGER, HEINZ/MOOR, PIERRE/RUCH, ALEXANDER/TSCHANNEN, PIERRE (HRSG.), *Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung*, a.a.O. (FN 63), Art. 5 Rz. 217 ff.

tern, doch eine polizeiliche Kontrolle sollte grundsätzlich mit einer freundlichen Kontaktaufnahme beginnen und nicht nur durch unzuverlässige äussere Kriterien ausgelöst werden.

## b. Art. 10 lit. b und Art. 15

Nach der LSCN sind **nur** als **überwiegende öffentliche Interessen** die Interessen gemäss Art. 15 anerkannt, welche namentlich die Interessen der «*population sédantaire*» umfassen. Die Interessen der Fahrenden, wie die Sicherung der Existenz von Fahrenden im Fall einer Notlage, die von Art. 12 BV und Art. 13 und 34 Abs. 1 lit. c Kantonsverfassung Neuenburg (KV NE) erfasst wird und wozu auch Massnahmen bei Wohnungsprobleme gehören können,<sup>71</sup> die Achtung der kulturellen und sozialen Interessen der Fahrenden, die Hilfen an die Frauen, die schulische und ausserschulische Förderung der Kinder, die sozialen Unterstützungspflichten<sup>72</sup> und/oder die Entwicklung eines vertrauensvollen Zusammenlebens der Fahrenden mit der örtlichen Bevölkerung (vgl. besonders Art. 5, 6 und 12 oder 15 RÜ)<sup>73</sup> bilden nach Art. 10 lit. b LSCN **offenbar keine** überwiegenden öffentlichen Interessen, was völker- und bundesrechtlich nicht angeht. Denn die Anforderungen an die Gleichbehandlung und das Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 1 und 2 BV, Art. 14 EMRK (in Verbindung mit Art. 8 EMRK) und Art. 2 und 26 UNO-Pakt II lassen solche einseitige Gewichtung von Interessen nicht zu, erst recht nicht, wenn es um Kinder geht, die Art. 11 BV und Art. 24 UNO-Pakt II und wenn es um den Schutz des Privat- und Familienlebens geht, die Art. 13 Abs. 1 BV bzw. Art. 11 Abs. 1 KV NE, Art. 8 EMRK und Art. 17 UNO-Pakt II.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Vgl. zur weit verbreiteten «*pauvreté extrême*» und «*situation précaire*» der Roma, Sinti und anderen Fahrenden etwa: HERTIG-RANDALL, MAYA, Les droits des Roms en situation précaire : un « *test case* » de la citoyenneté européenne, in : Festschrift für Daniel Thürer, Zürich, 2015, S. 247. Zu Art. 12 BV vgl. Näheres bei MÜLLER, LUCIEN, in: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, a.a.O. (FN 27), Art. 12 Rz. 15 ff. 26 ff.

<sup>72</sup> MAHON, PASCAL, Droit constitutionnel, Volume II: Droits fondamentaux, a.a.O. (FN 30) ; KAHIL-WOLFF, BETTINA, Droit social européen, a.a.O. (FN 37), S. 552/3, 554 ff.

<sup>73</sup> Vgl. SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, Vierter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenabkommens, a.a.O. (FN 65), Ziff. 81 ff. S. 44 ff.; Ziff. 86 ff. S. 47 ff.; Ziff. 139 – 144 S. 71 ff.; Ziff. 161 ff. S. 81/82. Vgl. zudem: CONSEIL DE L'EUROPE, Plan d'action thématique sur l'intégration des Roms et des Gens de voyage, approuvé par les Délégués des ministres lors de leur 1249e réunion du 2-3 mars 2016: Etat de la mise en oeuvre du Plan d'action, Documents d'information, SG/inf(2017)21 Final du 14 juin 2017.

<sup>74</sup> Vgl. bes. REID, KAREN, A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights, a.a.O. (FN 13), § 56-004, p. 664 ff.; EGMR, Urteil vom 18. Januar 2002, *Chapman v. Vereinigtes Königreich*, No. 27238/95, §§ 90 – 116; EGMR Urteil 13. November 2007 (GK), *D.H. gegen Tschechische Republik*, No. 57325/00, §§ 184 – 195.

Es ist leider international anerkannt, dass Roma und Sinti / Manouches oft Ziel einer «systemischen Diskriminierung» sind, was m.E. schon in der Interessenbewertung von Art. 10 lit. b und Art. 15 LSCN zum Ausdruck kommt.<sup>75</sup>

**c. Art. 12 und 13, besonders auch in Verbindung mit Art. 9 sowie Art. 20 und 24**

Diese Bestimmungen richten sich nicht zuletzt auch an **private Eigentümer und sonst Nutzungsberechtigte**, die bereit sind, eine Liegenschaft einer «*communauté nomade*» zur Verfügung zu stellen. Nach Art. 12 Einleitungssatz LSCN sind das dann Grundstücke ausserhalb der «Zonen und Gebiete», die im Sinne von Art. 18 RPG gemäss Art. 11 LSCN als «*zone de communauté nomade*» eine **spezielle «zone d'affectation»** sein sollen. Berechtigte von solchen privaten Grundstücken, die von Fahrenden genutzt werden können, können irgendwelche private natürliche oder juristische Personen sein, z.B. Eigentümer einer still gelegten Gewerbeliegenschaft, Landwirte oder aber auch eine rechtsfähige Organisation der Fahrenden oder eine diese unterstützende Stiftung oder sonstige Person. Die **Art. 12 und Art. 13 LSCN** betreffend die «*sites provisoires*» **verletzen m.E. die Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit privater Liegenschaftseigentümer** in verschiedenen Beziehungen: Nach **Art. 9 lit. b LSCN** bezeichnet der Regierungsrat mit einem *arrêté* die einzelnen «*sites provisoires*». Wenn ein solches «*terrain*» von einem privaten Grundeigentümer dem Kanton angeboten wird, mag das angehen. Private Grundeigentümer aber zur Bereitstellung einer «*site provisoire*» zu verpflichten, ist eigentlich nur in einer ausserordentlichen Lage, einer Notlage, möglich. Dafür müsste es dann eine Vorschrift über das Recht des Kantons zur **Requisition** eines Gebietes geben sowie die entsprechenden Regelungen über die Entschädigung der Requisition. Ein weiterer Aspekt ist, dass den an einem Grundstück berechtigten Personen, seien sie jetzt dazu durch den Regierungsrat zur Errichtung einer «*zone provisoire*» gedrängt worden, oder würden sie freiwillig eine «*site complémentaire*» anbieten,<sup>76</sup> **um-**

---

<sup>75</sup> Siehe: UN Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung, General Comment 19; UN Menschenrechtsausschuss, Concluding Observations vom 23. August 2003 betr. die Slowakei: UN doc CCPR/CO/78/SVK (2003); JOSEPH, SARAH/CASTAN, MELISSA, The International Covenant on Civil and Political Rights, a.a.O. (FN 4), § 23.111 et 23.112, S. 820.

<sup>76</sup> Im « Rapport du Grand Conseil » (a.a.O., FN 43, S. 4/5), heisst es zu Art. 9 LSCN: «*Il s'agit ... des sites complémentaires qu'un privé ou qu'une commune souhaiterait mettre temporairement à disposition d'une communauté nomade (Art. 9 let.c). Actuellement déjà, certains agriculteurs louent leur terrain quelques semaines*

**fangreiche und unverhältnismässige Vertrags- und Kontrollpflichten auferlegt** werden, wobei doch primär - im Rahmen der (offenen) Zonenordnung und der Bauordnung - die Berechtigten selber entscheiden sollen, wie sie mit den Fahrenden deren Aufenthalt ordnen wollen. Zum Vergleich denke man nur an Liegenschaften von Transportfirmen oder von Autohändlern, die keinesfalls mit ihren Kundinnen und Kunden nur in einem polizeilich zulässigen und fast dauernd kontrollierten engen Rahmen Geschäfte machen dürfen.

Ein «*campement*» auf einer privaten Liegenschaft **erfordert zwingend einen «*contrat-cadre écrit*»** (vgl. Art. 12 Abs. 1, Art. 13 Abs. 1, Art. 14, Art. 21 Abs. 2 LSCN). Sonst handelt ein Berechtigter an einem Grundstück illegal, und zudem ist ohne «*contrat-cadre écrit*» jedes «*campement*» auch auf einem privaten Grundstück von vorneherein «*illicite*» (im Sinne von Art. 10 lit. a LSCN). Dies **verletzt die Privatautonomie und Vertragsfreiheit nach Bundeszivilrecht sowohl der Berechtigten an einer Liegenschaft wie der Fahrenden**, die sich eigentlich über einen Aufenthalt privatrechtlich einigen wollen. Mit dem Vertragszwang und mit den im Gesetz vorgesehen Rechtsfolgen ist dieser «*contra-cadre*» offenbar **ein verwaltungsrechtlicher Vertrag**, und nicht ein blosser Modellvertrag, wie man vielleicht aus Art. 14 Abs. 1 LSCN schliessen könnte. Die privaten Grundeigentümer oder Nutzungsberechtigten sowie die Gruppen der Fahrenden müssen zudem **auch dulden**, dass sich jede Gemeinschaft von Fahrenden vor der Ankunft bei einem der **öffentlich-rechtlichen Kontrollorgane** anmelden muss, die dann von der Gemeinschaft noch vor der Ankunft in bar die Garantiesumme einzieht und den Abschluss des «*contrat-cadre écrit*» überprüft. (Art. 20 LSCN). Diese ganzen gesetzlichen Einschränkungen der privaten Vertragsfreiheit, der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit sind schon deshalb sehr ernst zu nehmen, weil bei Fehlen des «*contrat-cadre écrit*» der Aufenthalt einer Gruppe von Fahrenden aus einem solchen formalen Grund nach Art. 10 und 24 LSCN unmittelbar rechtswidrig, was automatisch die Neuenburger Polizei berechtigt, Fahrende umgehend von einem Grundstück zu verweisen (zur «*évacuation*» siehe die Art. 24-28 LSCN). Das stellt nicht nur einen schweren Eingriff in das Privat- und Familienleben und die Vertrags- und Wirtschaftsfreiheit der Fahrenden dar, sondern schmälert auch die Vertrags- und die Wirtschaftsfreiheit der Grundstücksberechtigten. Sicherlich kann das kantonale öffentliche Recht den Privaten bezüglich der Nutzung von Liegenschaften gewisse aus überwiegenden öffentlichen Interessen gebotenen Vorgaben machen, z.B. betreffend

---

*par année à des communautés nomade suisse. Cette disposition donne un ancrage légal à cette pratique, en prévoyant la conclusion d'un contrat-cadre conformément aux articles 12 à 14 »*

den Lärmschutz.<sup>77</sup> Doch die «expansive Kraft» des kantonalen öffentlichen Rechts (die Art. 6 ZGB ermöglicht) findet ihre Schranke dort, wo dieses nicht auf haltbaren Gründen beruht, oder wo es dem Sinn und Geist des Bundeszivilrechts widerspricht oder es gar vereitelt.<sup>78</sup> Das ist m. E. hier der Fall, weil hier sachliche Gründe für Einschränkung der Privatautonomie und des Privateigentums schlicht fehlen, weil die Vorschriften unverhältnismässig sind und vor allem weil der Gebrauch des Vertragsrecht des OR praktisch ausgeschlossen wird, denn, so sagte das Bundesgericht: «*les prescriptions cantonales ne doivent pas [rendre] impossible l'application du droit civil fédéral ou la [compliquer] à l'excès*».<sup>79</sup> Angemerkt sei, dass selbst dann, wenn der Kanton von den Gemeinden im Rahmen der Gemeindeaufsicht zum Schutz der Gemeindefinanzen solche «*modèle de contrat-cadre*» (wovon Art. 14 spricht) vorsehen will, so wird auch in diesem Fall noch die Vertragsfreiheit der Fahrenden **übermässig** eingeschränkt.

Besonders deutlich wird die Verletzung der Eigentums- und der Wirtschaftsfreiheit in **Art. 13 Abs. 2 LSCN**, wonach ein Berechtigter eines Grundstücks **in einer Landwirtschaftszone maximal 2 mal 30 Tage im Jahr** Fahrenden eine Fläche zum Aufenthalt zur Verfügung stellen darf. Selbstverständlich sind in der Landwirtschaftszone die Art. 16 und 16b RPG einzuhalten. Es geht also nicht darum, für Ausnahmeregelungen zu plädieren, welche das Bundesgericht wie erwähnt in BGE 129 II 321 abgelehnt hatte. Doch es gibt im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung einer Wiese, einer Weide oder eines Ackers vielfach **Zeiträume**, in denen eine andere, den Boden nicht schädigende Nutzung ohne weiteres aus landwirtschaftlicher Sicht möglich und zulässig ist. Dazu kommen noch landwirtschaftliche Anlagen, deren landwirtschaftliche Bewirtschaftung aufgegeben wurde, die sich aber sehr gut provisorisch als «*aire d'accueil*» für Fahrende eignen, weil Wasser, Strom und Kanalisation immer noch vorhanden sind. Erst recht gilt das z.B. für grosse Hof- oder Reitplätze, die nur zeitweise oder gar nicht mehr benutzt werden. Es sei darauf verwiesen, dass die Staats- und Gerichtspraxis sehr wohl «**weitere Zonen**» im Sinne von **Art. 18 RPG** unter bestimmten Bedingungen **auch ausserhalb der Bauzonen zulässt**, z.B. Sport- und Freizeitzone.<sup>80</sup> Zudem kennt

---

<sup>77</sup> Vgl. BGE 137 I 167, S. 180 ; cf. MOOR, PIERRE/FLÜCKIGER, ALEXANDRE/MARTENET, VINCENT, Droit administratif, Volume I, Les fondements, 3ième éd., Bern 2012, S. 383.

<sup>78</sup> Vgl. immer noch klärend: HANS HUBER, in: Berner Kommentar, Band I, 1. Abteilung Einleitung, Bern 1962, Art. 6 ZGB N. 77-89, sowie: MOOR, PIERRE/FLÜCKIGER, ALEXANDRE/MARTENET, VINCENT, Droit administratif, a.a.O. (FN 77), S. 384/5.

<sup>79</sup> BGE 122 I 351, S. 355; BGE 118 Ib 60, S. 64/5; BGE 106 II 81, S. 86; MOOR, PIERRE/FLÜCKIGER, ALEXANDRE/MARTENET, VINCENT, Droit administratif, a.a.O. (FN 77), S. 384/5.

<sup>80</sup> MUGGLI, RUDOLF, in: AEMISEGGER, HEINZ/MOOR, PIERRE/RUCH, ALEXANDER/TSCHANNEN, PIERRE (HRSG.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, a.a.O. (FN 63), Art. 18, bes. Rz. 24 ff.

das kantonale Recht nach der Praxis zu Art. 18 Abs. 2 RPG auch Gebiete, deren Nutzung - in Konformität mit dem Bundesrecht – der Umstände wegen noch unbestimmt ist oder bei denen eine bestimmte Nutzung **erst später** zugelassen wird.<sup>81</sup> Alle diese **bundesrechtlich zulässigen Nutzungsmöglichkeiten** zugunsten der Fahrenden und der Berechtigten von Liegenschaften verschliesst Art. 13 Abs. 1 LSCN auf völlig **willkürliche** Weise.

#### d. Art. 17 in Verbindung mit Art. 16 Abs. 2

Nach Art. 17 LSCN sind Standplätze zu einem länger dauernden Verbleib («*aires de séjour*») **ausschliesslich für Schweizer Fahrende** bestimmt. Diese Vorschrift privilegiert Schweizer Fahrende und stellt zugleich eine verfassungs- und internationalrechtlich **unzulässige Ungleichbehandlung ausländischer Gruppen von Fahrenden** (siehe oben Ziff. I.2.d) dar. Dafür besteht m.E. kein ernsthafter sachlicher Grund (ausser dass der Kanton wohl auch längerfristig überhaupt zu wenig Standplätze für Schweizer und für ausländische Fahrende hat). Die Bestimmung ist m. E. **im Sinne von Art. 2 FZA eine unzulässige Diskriminierung von EU/EWR-Staatsangehörigen** (vgl. hier zudem FZA Anhang I Art. 9, Art. 15, Art. 24 sowie z.B. BGE 140 II 112 Erw. 3.2.1, S. 118 f., Erw. 3.4, S. 123, sowie Erw. 3.6.2, S. 125).<sup>82</sup> Genauso wie **Art. 25 Anhang I FZA** Staatsangehörigen einer Vertragspartei unter bestimmten Voraussetzungen sogar den Kauf von Immobilien erlaubt, so muss doch diesen ausländischen Fahrenden **mindestens** unter vergleichbaren Voraussetzungen die Benutzung von Standplätze der öffentlichen Hand oder privater Grundstückseigner erlaubt sein. Das heisst nicht, dass eine Gemeinde oder der Kanton nicht In- und Ausländer/innen in gewissen Punkten unterschiedlich behandeln dürfen, z. B. dass die Gemeinde oder der Kanton unterschiedliche Gebühren für die Benutzung von Grundstücken der öffentlichen Hand erheben kann, **wenn** diese Unterschiede verhältnismässig und sozialverträglich (im Lichte von Art. 41 Abs. 1 lit. c und e BV) bleiben.

Die Vorschrift von Art. 17 verstösst im Weiteren **gegen die Eigentumsfreiheit und die Wirtschaftsfreiheit von privaten Personen**, indem nach **Art. 16 Abs. 2 LSCN** allein eine «*collectivité publique*» eine «*aire de séjour*» schaffen und betreiben kann. Damit ist

---

<sup>81</sup> MUGGLI, RUDOLF, in: AEMISEGGER, HEINZ/MOOR, PIERRE/RUCH, ALEXANDER/TSCHANNEN, PIERRE (HRSG.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, a.a.O. (FN 63), Art. 18 Rz. 34 ff.

<sup>82</sup> Näheres z.B. bei BREITENMOSER, STEPHAN/WEYENETH, ROBERT, Europarecht, a.a.O. (FN 31), Rz. 696 ff. S. 207/8; KAHIL-WOLFF, BETTINA, Droit social européen, a.a.O. (FN 37), S. 546 ff.

es **rechtlich unmöglich**, dass z.B. private Liegenschaften von aufgelassene Gewerbebetrieben, Teile von privaten Industrieanlagen oder Gebiete von privaten Landwirtschaftsbetrieben, die aufgegeben wurden, ja selbst nicht mehr zweckgenutzte Liegenschaften von verselbständigten Bundesbetrieben, mindestens als «*aire d'accueil*» eine längerfristige und sinnvolle Nutzung erfahren.<sup>83</sup> Damit wird im Lichte des Schweizer Wirtschaftsverfassungsrecht, wie es in Art. 27 und 94 BV angelegt ist, ein **neues kantonales Monopol** geschaffen. Neue kantonale Monopole sind zulässig, wenn nicht nur eine Grundlage im Gesetz dafür geschaffen wird, sondern vor allem wenn auch ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht und die Verhältnismässigkeit beachtet wird. Relevante öffentliche Interessen können zeitlich und sachlich langfristig bestehende Gründe der Abwehr bestimmter Gefahren oder wichtige sozialpolitische Gründe oder andere Gründe des öffentlichen Wohls sein (vgl. BGE 132 I 282 Erw. 3.3, S. 287 f.).<sup>84</sup> Selbstverständlich ist, dass nur ein neues kantonales Monopol begründet werden darf, das bundes- und völkerrechtskonform ist; das trifft, wie dargelegt, m. E. für die allein für Schweizer Fahrende bestimmten «*aires de séjour*» gemäss Art. 17 LSCN, welche die Gemeinschaften von Fahrenden aus dem EU/EWR-Raum gemäss Art. 2 FZA unzulässig diskriminieren, nicht zu.<sup>85</sup> Vor allem lässt es sich im Lichte von Art. 27 und Art 94 Abs. 4 BV sowie im Lichte der (genau besehen aus Art. 49 BV fließenden) Schranken der expansiven Kraft des kantonalen Rechts von Art. 6 Abs. 2 ZGB nicht rechtfertigen, dass nur die öffentliche Hand «*aires de séjour*» errichten darf; denn nirgends wurde dargetan, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung dies konkret erfordert, und nirgends ist auch eine sozialpolitische Notwendigkeit aufgezeigt worden. Eine solche besteht sehr wahrscheinlich wegen der «Stellplatz-Not» tatsächlich, aber sie wird mit dem kantonalen Monopol kaum rascher gemildert werden.

---

<sup>83</sup> Zum Vergleich stelle man sich vor, ein Kanton würde aus Gründen der politischen Rücksichtnahme auf China bestimmen, dass Touristinnen und Touristen aus Taiwan nur befristet und kontrolliert allein in staatlichen Unterkünften absteigen dürfen.

<sup>84</sup> Siehe VALLENDER, KLAUS, in: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, a.a.O. (FN 27), Art. 27 Rz. 80 ff.

<sup>85</sup> Zur Grund- und Menschenrechtsbindung einer staatlichen Wirtschaftstätigkeit, insbesondere, wenn diese als Monopol ausgeübt wird, vgl. z.B. MOOR, PIERRE/FLÜCKIGER, ALEXANDRE/MARTENET, VINCENT, Droit administratif, a.a.O. (FN 77), S. 123 ff.; RHINOW, RENÉ/SCHEFER, MARKUS/UEBERSAX, PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, a.a.O. (FN 54), Rz. 1153 ff., bes. 1158-1159.

## e. Art. 20

Die Bestimmung sieht vor, dass jede Gemeinschaft von Fahrenden **bevor** sie auf dem vorgesehenen Platz ankommt, unmittelbar mit der Kantonspolizei oder einem anderen «*organe de contrôle*» Kontakt aufnehmen muss. Dieses überwacht den zwingend notwendigen Vertragsabschluss (Art. 20 lit. c). Doch wenn das Gebiet, auf dem sich Gemeinschaft aufhalten will, einem privaten Berechtigten gehört, so findet ein rein privates Rechtsgeschäft statt. Es ist uns nicht bekannt, wo es sonst private Geschäfte gibt, von denen **jedes Geschäft ex lege von einer Behörde**, z.B. der Polizei, **überwacht** werden muss. Zudem muss eine Gemeinschaft von Fahrenden, wenn sie eine «*aire d'accueil*» oder eine vom Regierungsrat zugelassene «*site provisoire*» aufsuchen will, **vor der Ankunft** die durch Beschluss des Regierungsrates vorgeschriebene Garantiesumme **in bar direkt den Kontrollorganen bezahlen** (Art. 20 lit. b).

Sowohl die Vorschrift, dass ein Kontrollorgan den Vertragsabschluss überwachen muss, wie die Vorschrift, die zwingend vor einer Ankunft eine Bezahlung der Garantiesumme verlangt (auch wenn der Aufenthalt nur eine Nacht dauern soll) und die sich zudem sogar um die Art der Bezahlung kümmert, zeugen m.E. von einem **tiefen Misstrauen** der Neuenburger Behörden. Dieses Misstrauen wird implizit auch bei privaten Eigentümern oder sonst Berechtigten eines «*terrain*» angenommen bzw. fingiert, denn auch bei einem Aufenthalt auf privaten Grundstücken schalten sich die Kontrollorgane vor einer Ankunft schon ein, überwachen den Vertragsabschluss gemäss Mustervertrag und verlangen die Garantiezahlung (vgl. Art. 20 Einleitungssatz). Dieses Misstrauen ist durch **keinerlei ernste, beständige, legitime öffentliche Interessen gerechtfertigt**. Es bedeutet somit eine **Herabwürdigung und Ausgrenzung** der Gemeinschaften der Fahrenden aus der Schweiz wie aus dem Ausland, was zu deren **direkten Diskriminierung** führt (vgl. BGE 139 I 292 Erw. 8.2, S. 303; BGE 138 I 217 Erw. 3.3.3, S. 221, ständige Rechtsprechung).<sup>86</sup> Diese Diskriminierung wird vor allem deutlich, wenn man das Vorgehen der Behörden gemäss Art. 20 LSCN **vergleicht** mit dem Verhalten der Neuenburger Behörden gegenüber **irgendeiner anderen durchreisenden**

---

<sup>86</sup> Dazu z.B. EGMR, Urteil vom 28. Oktober 1998, *Assenov und andere v. Bulgarien*, No. 24760/94), §§ 169-171; SAMBUC BLOISE, JOËLLE, *La situation juridique des Tziganes en Suisse*, a.a.O. (FN 8), S. 297 ff.; REID, KAREN, *A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*, a.a.O. (FN 13), para 56-005, S. 667/68; sowie allgemein WALDMANN, BERNHARD, in: WALDMANN, BERNHARD/BELSER, EVA MARIA/EPINEY, ASTRID (Hrsg.), *Basler Kommentar*, a.a.O. (FN 33), Art. 8 Rz. 62, 67 ff.

oder sonst sich nur befristet aufhaltenden sozialen Gruppen, wie den der Transporteure oder Tourist/innen oder Trampnern.<sup>87</sup>

**f. Art. 21 Abs. 1 lit. d sowie Abs. 3**

Nach der Bestimmung von Art. 21 Abs. 1 lit. d LSCN muss eine Gemeinschaft von Fahrenden zwingend für jeden Aufenthalt, offenbar selbst wenn sie nur auf einer «*aire de passage*» oder gar einer «*aire de transit*» (siehe Art. 18 und 19) Halt macht, nachweisen, dass ihre Mitglieder über die **Bewilligungen für das Wandergewerbe**, d.h. über die «*autorisations nécessaires en matière de commerce itinérant pour excercer des acticités économiques*», verfügen. Dabei aber erhalten die Fahrenden diese «*autorisations en matière de commerce itinérant*» aber vom Kanton Neuenburg **nur**, wenn der Aufenthalt überhaupt nach der LSCN rechtmässig ist (Art. 21 Abs. 3 LSCN). Auch hier führt das Fehlen solcher Bewilligungen automatisch dazu, dass die Gemeinschaft des Kantons verwiesen werden kann (vgl. Art. 24 LSCN). Diese Vorschriften sind ebenfalls gemäss Art. 49 BV **bundesrechtswidrig**, denn die Bewilligung für Geschäftstätigkeiten von Reisenden kann nach den Art. 2, 4 und 6 des Bundesgesetzes über das Gewerbe der Reisenden vom 23. März 2001<sup>88</sup> **nicht an zusätzliche kantonale Bewilligungen geknüpft werden**, die mit dem Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten und mit der Lauterkeit im Geschäftsbetrieb **gar nichts zu tun haben**. Die Bestimmungen sind zudem im Blick auf die persönliche Freiheit, insbesondere auf die Bewegungsfreiheit der Fahrenden sowie im Blick auf deren Wirtschaftsfreiheit **unzumutbar** (Art. 36 Abs. 3 BV), wenn sich Fahrende **bloss kurzfristig** auf einer «*aire de passage*» oder einer «*aire de transit*» aufhalte. Völlig übersehen wird bei Art. 21 Abs. 1 lit. d und Abs. 3, dass es in den «*communautés des gens de voyage*» viele Mitglieder gibt, die verschiedenste andere Berufe ausüben als den eines Reisenden und dass auch oft Pensionistinnen und Pensionisten oder sonst nicht berufstätige Erwachsene mit dabei sind; damit erweisen sich die Vorschriften auch als ungeeignet.

---

<sup>87</sup> Vgl. zur Diskriminierung wegen Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte nach der Praxis des EGMR: GRABENWARTER, CHRISTOPH/PABEL, KATHARINA, Europäische Menschenrechtskonvention, a.a.O. (FN 30), § 26 Rz. 8 ff.

<sup>88</sup> SR 943.1. Dasselbe gilt für die Verordnung vom 4. September 2002 über das Gewerbe der Reisenden (RGV, SR 943.11).

g. Art. 24 ff.

Das Instrumentarium gemäss Art. 24 ff. zur Durchsetzung der sog. überwiegenden öffentlichen Interessen nach Art. 15 LSCN geht dahin, dass jeder Regelverstoss, und sei es nur der Abschluss eines Miet- oder Pachtvertrags zwischen einer Gemeinschaft von Fahrenden und einem privaten Berechtigten eines Grundstücks, der dem «*contrat-cadre écrit*» nicht völlig entspricht, **unmittelbar ex lege** den Aufenthalt der Gemeinschaft **rechtswidrig** macht (Art. 24). Das muss allenfalls als überspitzten Formalismus bzw. Willkür nach Art. 9 BV qualifiziert werden. Stellt irgendein Kontrollorgan eine solche Rechtswidrigkeit fest, kann es beim Polizeidepartement **eine sofortige kollektive «*évacuation*», eine sofortige Räumung des Platzes**, verlangen. Das Departement **verfügt dann die exekutorische Massnahme, welche nach einer kurzen Anhörung des Vertreters der Fahrenden umgehend polizeilich durchgesetzt werden kann** (Art. 25-27 LSCN). Die Regelungen von Art. 24 ff. **widersprechen** in vielerlei Hinsicht den Grundsätzen der **Rechtsstaatlichkeit**, denn sie basieren nicht auf Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV), sie kennen keine vorhergehende Warnung vor der Räumung,<sup>89</sup> noch eine Möglichkeit zur «*assistance administrative*», obwohl es zum Teil um unbemittelte Personen und/oder nicht rechtskundige Personen geht,<sup>90</sup> und sie kennen vor allem keinerlei Schutzfristen, obwohl es ja um die **Wohnung** der Fahrenden geht.

Im letzten Punkt spielt sicher eine grosse Rolle, dass die Schweizer Gerichte und Verwaltungsstellen bisher in der Praxis das Verweilen der Fahrenden in einem Campingwagen oder Wohnmobil auf einem bestimmten Platz nicht wie das Mieten einer Wohnung oder die Pacht einer Liegenschaft ansehen. Wenn aber Art. 8 Abs. 1 EMRK, Art. 17 Abs. 1 UNO-Pakt II sowie nicht zuletzt Art. 13 Abs. 1 BV ernstgenommen werden, so muss die **Wohnung als unentbehrliche Lebensgrundlage und als Kernbereich des Privat- und Familienlebens geschützt** werden. So gesehen ist eine «*Wohnung*» nicht durch die Wände und das Dach einer Baute oder eines Bauteils oder den genutzten Boden eines Pachtgrundstücks definiert, sondern sie ist als ein **zentraler Lebensmittelpunkt zu verstehen**. Dieser erstreckt sich im Übrigen über den abschliessbaren Raum hinaus auf die Nachbarn, die Einkaufsgeschäfte, Bildungseinrichtungen, Freizeit- und Sportplätze usw.<sup>91</sup> Wenn es um die Wohnung von Personen geht, so betont

---

<sup>89</sup> Vgl. *Loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)* du 27 juin 1979 (RSNE 152.130): Art. 25 al. 3 « *A moins qu'il y ait péril en la demeure, le recours à des mesures d'exécution sera précédé d'un avertissement écrit.* »

<sup>90</sup> Vgl. Art. 60a et ss. LPJA.

<sup>91</sup> Vgl. z.B. EGMR, Urteil vom 17. Oktober 2013, *Winterstein und andere v. Frankreich*, No. 27013/07, § 141; Urteil vom 24. April 2012, *Yordanova und andere v. Bulgarien*, No. 25446/06, § 103; sowie SAMBUC BLOISE, JOËLLE, *La situation des Tziganes en Suisse*, a.a.O. (FN 8), S. 340 ff., bes. 343 ff.

der EGMR, dass: «le droit en cause est important pour garantir à l'individu la jouissance effective des droits fondamentaux ou d'ordre 'intime' qui lui sont reconnus. Cela est notamment le cas pour les droits garantis par l'article 8, qui sont des droits d'une importance cruciale pour l'identité de la personne, l'autodétermination de celle-ci, son intégrité physique et morale, le maintien de ses relations sociales ainsi que la stabilité et la sécurité de sa position au sein de la société»<sup>92</sup> In einer langen, etablierten Praxis hat der EGMR festgehalten, dass das Recht auf «domicile»/«home»/«Wohnung», unabhängig von dessen Qualifikation im nationalen Recht anerkannt wird, selbst wenn es um eine illegal besetzte Wohnung geht. Denn massgeblich ist, dass die Behörden das Recht auf die Wohnung grundsätzlich wegen deren hohen menschenrechtlichen Bedeutung respektieren, einschliesslich des mit der Wohnung verbundenen Privat- und Familienlebens. Beinahe jede Kündigung einer Wohnung **bringt eine Person oder Familie in erhebliche Schwierigkeiten**; der EGMR betont deshalb: «La perte d'un logement est une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile.»<sup>93</sup> Das gilt besonders für die Fahrenden, vor allem da in der Schweiz eine extreme **Not an Wohnungs-Stellplätzen** besteht. Der EGMR hält fest: «Enfin, la vulnérabilité des Roms et gens du voyage, du fait qu'ils constituent une minorité, implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire valable en matière d'aménagement que lors de la prise de décision dans des cas particuliers (arrêt Chapman c. Royaume-Uni [GC], du 18 janvier 2002, no 27238/95, § 96 et arrêt Connors c. Royaume-Uni, du 27 mai 2004, no 66746/01, § 84); dans cette mesure, l'article 8 impose donc aux États contractants l'obligation positive de permettre aux Roms et gens du voyage de suivre leur mode de vie (Chapman, précité, § 96, et la jurisprudence citée)».<sup>94</sup>

Entscheidend ist nun, dass das staatliche Recht für jede Person, die wegen eines gewichtigen Interesses der Gemeinschaft oder eines Dritten **einen Verlust bzw. einen Nachteil** bezüglich der Wohnung und des Privat- und Familienlebens im Rahmen der Wohnung **befürchten muss, die Verhältnismässigkeit der drohenden Massnahme** im Lichte der Grundsätze von Art. 13 BV, Art. 8 EMRK und Art. 17 UNO-Pakt II **vor einer gerichtlichen Instanz prüfen lassen kann**. Dabei müssen selbstverständlich, da die Wohnung einen Kernbereich der Lebensgestaltung und des Privat- und Familienlebens bildet und für alle Bewohner eine so grosse Bedeutung hat, **auch gewisse gesetzliche Kündigungsfristen und der Schutz vor missbräuchlichen Kündigungen**

---

<sup>92</sup> EGMR, Urteil *Winterstein und andere v. Frankreich* (FN 91), § 148.

<sup>93</sup> EGMR, Urteil *Winterstein und andere v. Frankreich* (FN 91), § 148.

<sup>94</sup> EGMR, Urteil *Winterstein und andere v. Frankreich* (FN 91), § 148. Auf die gravierenden Wohnungsprobleme der Fahrenden, aber auch der sesshaften Roma und Sinti haben die internationalen Instanzen sehr oft hingewiesen, etwa die Parlamentarische Versammlung des Europarates in der Resolution 1740 (2010), der Menschenrechtskommissar des Europarates in seinem «Document de synthèse» vom 15. September 2010, oder der UNO-Ausschuss zum UNO-Pakt I in mehreren *Observations générales* resp. *General Comments*.

vorhanden sein. Und es müssen, notfalls gerichtlich, die konkreten Auswirkungen für die betroffenen Personen sorgfältig untersucht und abgewogen werden.<sup>95</sup>

Was bedeuten diese grund- und menschenrechtlichen Vorgaben für die Beurteilung von Art. 24 ff. LSCN? Die Räumung eines Wohnungs-Stellplatzes ist dadurch charakterisiert, dass sie:

1. selbst bei einer bloss formalen Gesetzeswidrigkeit des Aufenthaltes möglich ist (Art. 24),
2. ohne Vorwarnung und ohne Schutzfristen durchgeführt wird,
3. zwar mit einer mündlichen Anhörung von einem Vertreter der Gemeinschaft verbunden ist (Art. 26), die Anhörung aber nicht von einem Gericht, sondern nur von der Polizei oder einem anderen Kontrollorgan (z.B. der Gemeinde, der der Stellplatz gehört) durchgeführt wird und die keine Garantie der Einsicht in alle Akten gewährleistet
4. dass sie durch die Verwaltung verfügt wird (Art. 27), auch wenn es um privatrechtliche Rechtsbeziehungen zwischen einer Gemeinschaft von Fahrenden und einer privatrechtlich an der genutzten Liegenschaft berechtigten Person geht,
5. und dass auf diese Verfügung hin kein Recht auf eine Replik besteht,
6. dass in diesem ersten Verfahren offenbar keine Unentgeltlichkeit und besonders kein Rechtsbeistand angerufen kann und wohl auch kein Dolmetscher zur Verfügung steht, denn die *Loi sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA)* ist offenbar **erst im Beschwerdeverfahren** anwendbar (Art. 30 Abs. 3 LSCN),
7. dass sie mit Unterstützung der Kantonspolizei erfolgt (Art. 27 Abs. 2),
8. dass der Rechtsweg zur Anfechtung einer Räumung, die von der Gemeinde veranlasst und durch das *Département de police* verfügt wurde, zuerst an das *Département compétant* und nicht direkt ans Verwaltungsgericht führt, im Gegensatz zu Entscheidungen des Departements und des Regierungsrates (Art. 30),
9. dass eine Anfechtung des Räumungsbefehls keinerlei aufschiebende Wirkung hat (Art. 28 Abs. 2),<sup>96</sup> selbst nicht, wenn der Gemeinschaft der Fahrende keinerlei alternative Plätze in der *Suisse Romande* oder einem Kanton der Nordwestschweiz zur Verfügung stehen oder wenn eine oder mehrere Personen der Gemeinschaft schwer krank sind oder wenn die Kinder aus dem laufenden Schulunterricht herausgerissen werden, und

---

<sup>95</sup> Vgl. EGMR, Urteil vom 14. Dezember 2017, *Dakus v. Ukraine*, No. 19957/07, §§ 47 – 52; sowie bes. einlässlich EGMR, Urteil vom 21. April 2016, *Ioanova und Cherkezov v. Bulgarien*, No. 46577/15, §§ 51 – 61, und EGMR, Urteil *Winterstein und andere v. Frankreich* (FN 91), § 148 und §§ 151 – 157.

<sup>96</sup> Im Gegensatz zur Anfechtung einer «*expulsion*» nach Art. 59 – 61 *Loi sur la police* du 4 novembre 2014 (RSNE 561.1).

10. dass schliesslich das Verwaltungsgericht nur die Rechtmässigkeit oder Unrechtmässigkeit der Räumung feststellen kann, aber keine Restitution anordnen darf (Art. 28 Abs. 2).

Die Räumung gemäss Art. 24 ff. LSCN ist eine **radikale Massnahme**, denn:

1. Sie ist spezifisch gegen die «*Communauté nomade*» gerichtet und so sonst im Recht des Kantons Neuchâtel nirgends vorgesehen, selbst wo es z.B. um die Benutzung öffentlichen Raumes oder um ein Gewerbe auf öffentlichem Boden geht,<sup>97</sup>
2. Das Gebot der Fairness eines Verfahrens nach Art. 29 Abs. 1-3 BV wird in verschiedenen Beziehungen verletzt,<sup>98</sup> schon weil die LPJA nur im Beschwerdeverfahren gemäss Art. 30 Abs. 3 LSCN anwendbar ist. Der Zugang zu den Akten ist im erstinstanzlichen Verfahren nicht gewährleistet; es ist nicht garantiert, dass die betroffenen Personen bei der Feststellung des Sachverhaltes anwesend sein können; es wird ihnen kein Rechtsbeistand, keine unentgeltliche Führung des Verfahrens und erst recht kein Übersetzer bei Bedarf zugesichert (was vor allem für Jenische aus der Ostschweiz oder für Fahrende aus Spanien nötig wäre, vgl. Art. 10 RÜ), und es fehlt vor allem eine Möglichkeit zur Wiedererwägung.
3. Die angeordnete Räumung stellt eine unzulässige kollektive Massnahme dar, denn grund- und menschenrechtlich hat jede einzelne Person, jedenfalls jede Familie mit eigenem Wohnwagen, Anspruch auf eine sachliche und objektive Prüfung ihres Falles und ihrer Rechte.<sup>99</sup> Diese Massnahme verletzt allenfalls auch die Niederlassungsfreiheit der Fahrenden der Schweiz nach Art. 24 BV, speziell wenn die Interessen der Familie und die Standplatz-Probleme nicht berücksichtigt werden.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> Vgl. : *Loi sur l'utilisation de domaine public (LUDP)* du 25 mars 1996 (RSNE 727.0) : dieses Gesetz kommt ohne irgendeine exekutorische Massnahme aus; vgl. zudem: *Loi sur la police de commerce (LPCom)* du 18 février 2014 (RSNE 941.01), Chapitre 10: Exécution, Art. 44 – 49, Chapitre 11 Voie de droit Art. 50.

<sup>98</sup> Vgl. etwa STEINMANN, GEROLD, in: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), *St. Galler Kommentar*, a.a.O. (FN 27), Art. 29 Rz. 16 ff., dann Rz. 38 (betr. Anspruch auf Wiedererwägung), 41 – 46 (Ausgestaltung des rechtlichen Gehörs inkl. der Akteneinsicht), 47 (Recht zur Replik), 48/49 (Teilnahme am Beweisverfahren), 56/58 (Anspruch auf Vertretung), 63 – 74 (unentgeltliche Prozessführung und unentgeltlicher Rechtsbeistand sowie Dolmetscher).

<sup>99</sup> Vgl. sinngemäss EGMR Urteil vom 15. Dezember 2016, *Khalifia und andere v. Italien*, No. 16483/12, Ziff. 237 ff.

<sup>100</sup> Siehe BGE 116 Ia 382 Erw. 4b, S. 386 ff., BBI 2013 105 ff.; EGLI, PATRICIA, in: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), *St. Galler Kommentar*, a.a.O. (FN 27), Art. 24 Rz. 17; RUDIN, BEAT, in: WALDMANN, BERNHARD/BELSER, EVA MARIA/EPINEY, ASTRID (Hrsg.), *Basler Kommentar*, a.a.O. (FN 33), Art. 24 Rz. 6, S. 32/33.

4. Die Art. 24 ff. LSCN enthalten keine Gewährleistung für die Abwägung der Verhältnismässigkeit der Räumung im Lichte des grund- und menschenrechtlichen Schutzes der Wohnung und des Familienlebens durch die Verwaltungsstellen der Kantonspolizei,<sup>101</sup>
5. Der Rechtsschutz im Sinne von Art. 29a sowie Art. 30 BV wird ungerechtfertigt einschränkt, nicht zuletzt durch den zwingenden Ausschluss eines Anspruchs auf aufschiebenden Wirkung,<sup>102</sup>
6. Die LSCN missachtet die Anforderungen an ein faires gerichtliches Verfahren über ein «*droit civil*»/«*civil right*», um das es hier nach Art. 6 Abs. 1 EMRK geht,<sup>103</sup> besonders weil ein Auftreten und das Recht zur Äusserung vor dem Gericht seitens der betroffenen, und aus dem Kanton weggewiesenen Parteien de facto ausgeschlossen ist<sup>104</sup> und weil die Entscheidungsbefugnis des Gerichts durch Art. 28 Abs. 2 LSCN eingeschränkt ist bzw. dieses nicht die Situation zugunsten der Beschwerde führenden Parteien reformieren kann.<sup>105</sup>
7. Der besonderen Schutzbedürftigkeit vieler Fahrende trägt die LSCN in keiner Weise Rechnung (siehe oben), wie dies Art. 5 RÜ fordert, wie es sich für die Familien aus Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 8 EMRK ergibt, wie es für Kinder nach Art. 11 und 19 BV nötig ist und wie dies auch die Art. 24 und 26 UNO-Pakt II

---

<sup>101</sup> Siehe STEINMANN, GEROLD, in: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, a.a.O. (FN 27), Rz. 33.

<sup>102</sup> Im Gegensatz zu Art. 40 LPJA. Zudem wird der Rechtsschutz noch durch die Schwierigkeiten der Überprüfung des nicht mehr bestehenden Sachverhalts und die Schwierigkeiten von Plädoyers der Betroffenen nach ihrer Wegweisung aus dem Kanton sowie vor allem die durch die Eingrenzung der Entscheidungskompetenz (im Gegensatz zu Art. 56 LPJA) reduziert.

<sup>103</sup> GRABENWARTER, CHRISTOPH/PABEL, KATHARINA, Europäische Menschenrechtskonvention, a.a.O. (FN 30), § 24 N. 9/10; EGMR Urteil vom 20. November 2012, *Alexandre v. Portugal*, No. 33197/09, §§ 56 ff.

<sup>104</sup> Dazu GRABENWARTER, CHRISTOPH/PABEL, KATHARINA, Europäische Menschenrechtskonvention, a.a.O. (FN 30), § 24 N. 72 mit Verweis auf die Urteile EGMR: Urteil vom 5. Juni 2014, *Margaretic v. Koatien*, No. 16115/13, §§ 127f., 131f., und EGMR, Urteil vom 27. März 2008, *Shtukaturow v. Russland*, No. 44009/05, §§ 71 ff.

<sup>105</sup> EGMR, Urteil 28. Juni 1990, *Obermeier v. Österreich*, No. 11761/85, §§ 69f.; EGMR Urteil vom 17. Dezember 1996, *Terra Wohnungsbau B.V. v. Niederlande*, No. 20641/92, §§ 52-55; EGMR Urteil vom 28. April 2005, *I.D. v. Bulgarien*, No. 43578/98, §§ 46 ff.; EGMR Urteil vom 13. Februar 2003, *Chevol c. Frankreich*, No. 49636/99, § 81; EGMR Urteil 28. April 2005, *D. c. Bulgarien*, No. 43578/98, §§ 46 – 53; vgl. MEYER-LADEWIG, JENS/HARRENDORF, STEFAN/KÖNIG, STEFAN, in: MEYER-LADEWIG, JENS/NETTESHEIM, MARTIN/VON RAUMER, STEFAN (Hrsg.), EMRK, Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2017, Art. 6 N. 35.

und bezüglich der Bildung von Kindern Art. 19 BV und die Art. 27-29 Kinderrechtskonvention<sup>106</sup> fordern<sup>107</sup>, und wie es schliesslich für die sehr armen Menschen unter den Fahrenden nach Art. 12 BV und Art. 13 KV NE geboten ist.

Das **Bundesverfassungsrecht** zeigt Möglichkeiten zur Korrektur der LSCN im Interesse der betroffenen Fahrenden: Wenn der **Aufenthalt auf einem Platz ein zivilrechtliches Rechtsverhältnis** bildet (und nicht wie gesagt durch den *contrat-cadre* nach Art. 13 LSCN fälschlicherweise zu einem verwaltungsrechtlichen wird), so kann durch die Auslegung der Generalklauseln von Art. 271 und 272 OR – über eine **Horizontalwirkung der Grund- und der Menschenrechte** gemäss den Vorgaben von Art. 35 Abs. 3 BV im Sinne des Grund- und Menschenrechtsschutzes von Art. 13 Abs. 1 BV, Art. 9 Abs. 1 EMRK sowie Art. 17 UNO-Pakt II - ein Schutz des Wohnens und ein Aufschub der Räumung vor Zivilgericht erreicht werden; denn der Vertrag, der das Wohnen im Wohnwagen oder Wohnmobil auf einem dafür eingerichteten Stellplatz ermöglicht, schafft in grund- und menschenrechtlicher Sicht ein spezifisches Mietverhältnis zum Wohnen oder ein vergleichbares Rechtsverhältnis.<sup>108</sup> Wird die Horizontalwirkung vom Zivilgericht verweigert, müsste stattdessen wegen Diskriminierung geklagt werden.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (SR 0.107).

<sup>107</sup> Bezüglich der staatlichen Pflichten zu Bildung der Kinder von Fahrenden vgl. WYTTENBACH, JUDITH, in: WALDMANN, BERNHARD/BELSER, EVA MARIA/EPINEY, ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar, a.a.O. (FN 33), Art. 19 Rz. 12: «Kinder, die sich aufgrund der Lebenssituation ihrer Eltern in einer besonderen Situation befinden – z.B. Kinder von Fahrenden ... bzw. Kinder unter ausländerrechtlichen Nothilferegime ... - haben ein Recht darauf, dass ihnen der Staat eine hinreichende, auf ihre Fähigkeiten und Bedürfnisse angepasste Grundschulbildung vermittelt. So hat die Grundschule eine gewisse Flexibilität z.B. gegenüber den Kindern aus *Familien der ausländischen und schweizerischen Fahrenden* zu zeigen, grundsätzlich auch im Rahmen der Regelschule., ...». Namentlich ist auch auf die *Zugänglichkeit der Schule* für die Kinder dieser Familien zu achten (WYTTENBACH, JUDITH, a.a.O., Art. 19 Rz. 19 m.w.H.); SAMBUC BLOISE, JOËLLE, La situation juridique des Tziganes en Suisse, a.a.O. (FN 8), S. 536 ff.; JOSEPH, SARAH/CASTAN, MELISSA, The International Covenant on Civil and Political Rights, a.a.O. (FN 4), § 23.113 – 23.116, S. 821.

<sup>108</sup> Dies verkennt m. E. das Urteil des Bundesgerichts vom 23. September 2015, 4A\_109/2015, das im Übrigen die Frage, ob allenfalls ein Innominatkontrakt vorliegt, auch nicht geprüft hat. Zu einer weiteren Sicht auf die Mietrechtsprobleme der Fahrenden bes. DIETSCHY-MARTENET, PATRICIA, Refus d'appliquer par analogie les art. 271 s. CO aux gens de voyage: conforme à l'art 8. CEDH ?, in: Newsletter Bail.ch, novembre 2015. Vgl. sodann zur **gebotenen Horizontalwirkung** der Grund- und Menschenrechte auf die privatrechtlichen Rechtsbeziehungen: z.B. SCHWEIZER, RAINER J., in: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, a.a.O. (FN 27), Art. 35 Rz. 55- 57, sowie Rz. 62 zur Horizontalwirkung der EMRK; cf. EGMR, Urteil vom 12. September 2012, *Nada c. Schweiz*, No. 10593/08, §§ 152 und 2005 (betr. Art. 8 und 13 EMRK).

<sup>109</sup> SCHWEIZER, RAINER J., in: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, a.a.O. (FN 27), Art. 35 Rz. 61 und 62, vgl. EGMR

Wenn es um die Nutzung einer **Liegenschaft der öffentlichen Hand** geht, so ist diese aufgrund von Art. 35 Abs. 1 und 2 BV zur Grund- und Menschenrechtskonformität und, wenn die Trägerinnen und Träger der Grund- und Menschenrechte in einer schwierigen Lagen sind, auch zu Leistungen verpflichtet<sup>110</sup> und kann somit auch entsprechend in einer revidierten Fassung der LSCN und den ausführenden Vorschriften vorsehen, dass die Bestimmungen von Art. 271 (wo explizit von Treu und Glauben die Rede ist) und Art. 272 OR sinngemäss in die öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung aufgenommen werden.<sup>111</sup> Schliesslich ergeben sich für den Kanton und die Gemeinden auch aus kantonalem Sozialrecht und/oder Art. 12 BV soziale Leistungspflichten aufgrund der von einer Räumung häufig geschaffenen Notlagen.<sup>112</sup>

## h. Zu den Dispositions finales

Hier ist noch anzumerken, dass der Regierungsrat nach Art. 29 Abs. 1 LSCN «*le montant de la taxe journalière et les critères pour fixer la garantie*» bestimmt. Ob diese gesetzliche Umschreibung, insbesondere die für die Benutzungsgebühr, ausreichend bestimmt ist, ist nach der Praxis **zweifelhaft**.<sup>113</sup> Insbesondere sollte das Gesetz aber die Frage angehen, was überhaupt von den vielen wenig bemittelten Personen verlangt

---

Urteil vom 13. Juli 2004, *Pla und Puncernau v. Andorra*, 69498/01 §§ 46 ff., 59 ff.; EGMR Urteil vom 18. Februar 1999, *Larkos v. Chypre* [GC], no 29515/95, §§ 30-31; sowie ähnlich HANGARTNER, YVO, Urteilsbesprechung zu BGE 129 III 321, in: AJP 2003, S. 1467.

<sup>110</sup> Das Bundesamt für Justiz bezweifelt diese Auffassung (cf. OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, Avis de droit du mars 2016, JAAC/VPB/GAAC, 2017.2, S. 24 ff., 27 ff.). Doch eine genaue Analyse der Praxis des EGMR zeigt, dass z.B. eine rücksichtslose Vertreibung oder (wie es nach der LSCN in der Regel öfters sein dürfte, eine alternativlose Wegweisung zu gewissen Leistungspflichten führen: so EGMR Urteil vom 18. Januar 2002, *Chapman v. Vereinigtes Königreich*, No 27238/95, §§ 90 – 116; EGMR Urteil vom 24. April 2012, *Yardanova v. Bulgarien*, §§ 119 – 144, bes. § 126; EGMR Urteil vom 17. Oktober 2013, *Winterstein und andere v. Frankreich*, No 27013/07, §§ 159 – 166; dazu REID, KAREN, A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights, a.a.O. (FN 13), para 56-004, S. 664 ff.; zu den positiven Massnahmen und Schutzvorkehrungen, die punktuell aus Art. 27 UNO-Pakt II abgeleitet werden können, siehe JOSEPH, SARAH/CASTAN, MELISSA, The International Covenant on Civil and Political Rights, a.a.O. (FN 4), para 24.53/24.54, zu General Comments 23.

<sup>111</sup> Zur Anknüpfung des Verwaltungsrechts an privatrechtliche Tatbestände: MOOR, PIERRE/FLÜCKIGER, ALEXANDRE/MARTENET, VINCENT, Droit administratif, Volume I: Les fondements, a.a.O. (FN 77), S. 112 ff.; HÄFELIN, ULRICH/MÜLLER, GEORG/UHLMANN, FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 245 ff., S. 57.

<sup>112</sup> Siehe Näheres bei: RHINOW, RENÉ/SCHEFER, MARKUS/UEBERSAX, PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, a.a.O. (FN 54), S. 664/5 Rz. 3345/46.

<sup>113</sup> Vgl. Art. 8 Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafverfahren vom 22. März 1974 (VStrG, SR 313.0), wo nur bei Vorsatz eine Strafe vorgesehen ist; Urteil des Bundesgerichts vom 7. Februar 2001, ASA 70 (2001) S. 330, 333f. Näheres dazu bei: HÄFELIN, ULRICH/MÜLLER, GEORG/UHLMANN, FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, a.a.O. (FN 110), Rz. 2795 ff. S. 638 ff.

werden kann und wer über den Erlass einer Gebühr und (Garantie) Kautionsentscheiden darf.

Unter dem Gesichtspunkt der Anforderungen an die Legalität sowie der Konformität mit Art. 6 Abs. 1-3 EMRK weckt auch Art. 31 LSC Bedenken, namentlich weil er die konkreten Ordnungswidrigkeiten nicht benennt und danach die sehr hohen Strafen nicht abstuft; zudem gibt der Art. 31 den Eindruck, dass tatsächlich in allen Fällen auch Fahrlässigkeit strafbar ist, wo doch in der Regel Verwaltungsstrafen, auch Bussen, ein Verschulden voraussetzen.<sup>114</sup>

## **11. Die LSCN ist insgesamt sehr diskriminierend und missachtet die beschränkten Gewährleistungspflichten des Kantons**

Die neu erlassene LSCN vom 20. Februar 2018 folgt zwar auf den ersten Blick dem Leiterteil BGE 129 II 321 (*Bittel*)<sup>115</sup> und erwähnt mehrfach die raumplanerischen Massnahmen der Schaffung von «*zones d'affectation spéciale*». Aber es veranlasst die Schaffung und die sachgerechte Einrichtung solcher möglicher «*aires d'accueil*» für die Gemeinschaften der Fahrenden im Kanton Neuenburg **nicht**, obwohl die Situation katastrophal ist und obwohl der Bund und mehrere internationalen Organisationen, ja sogar der EGMR ein aktives Vorgehen fordern. Da nimmt z.B. der Kanton Aargau eine grundsätzlich andere Haltung mit dem § 48 der Kantonsverfassung vom 25. Juni 1980 ein.<sup>116</sup> Die LSCN konzentriert sich auf spezielle polizeirechtliche Massnahmen zur Kontrolle und Eindämmung des Aufenthaltes, ja zur Fernhaltung oder Wegweisung von Gemeinschaften von Fahrenden, die legal im Kanton Aufenthalt suchen. Das Gesetz erschwert in unnötiger Weise die privaten Initiativen, ja selbst die sozialstaatlichen Hilfen zugunsten der Minderheiten der Jenischen, Roma und Sinti/Manouches. Zudem werden in praktisch allen Vorschriften der LSCN die Fahrenden aus diesen erwähnten Ethnien viel strenger und ungleich härter behandelt im Vergleich zu allen anderen Gruppen von Personen, die im Kanton für einen Kurzaufenthalt parkieren oder hier Ferien machen möchte, oder die Gewerbe wie Transporte betreiben, an öffentliche Markstände Waren anbieten oder irgendwo Feste organisieren. Sicherlich

---

<sup>114</sup> HÄFELIN, ULRICH/MÜLLER, GEORG/UHLMANN, FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, a.a.O. (FN 110), Rz. 1484 ff., S. 330 ff

<sup>115</sup> Siehe oben bei FN 50.

<sup>116</sup> § 48 8. *Ethnische Minderheiten* Der Kanton kann in Zusammenarbeit mit den Gemeinden nichtsesshaften ethnischen Minderheiten geeignete Örtlichkeiten für einen befristeten Aufenthalt zur Verfügung stellen.

können unter Umständen auch ordnungspolizeiliche Massnahmen nötig sein, z.B. wenn es zu einer heftigen Auseinandersetzung um einen Standplatz kommt; doch das kantonale Polizeirecht, so wie es von der Gendarmerie und den Gemeindepolizisten, den «*agents de sécurité publique communaux*» angewendet wird, reicht sicher aus für alle Probleme der wenigen Gruppen von Fahrenden.<sup>117</sup> Die LSCN ist von einer Haltung von Vorurteilen, Diskriminierung und Benachteiligungen gegenüber den Roma und der «*gens de voyage*» geprägt, einem deutlich spürbaren «*antitsiganisme*», obwohl die Schweizer Fahrenden eine geschützte nationale Minderheit sind und auch die Fahrenden aus dem europäischen Ausland völkerrechtlich als besonders schützenswert angesehen werden.<sup>118</sup> Die LSCN zeigt praktisch keine Wege und gibt keine Mittel vor, damit die Wohnsituation der Fahrenden rasch verbessert wird, obwohl nicht zuletzt Art. 34 Abs. 1 lit. c KV NE d Kanton und Gemeinden zu einem entsprechenden Engagement verpflichtet, womit namentlich den wenig bemittelten und/oder den stark verletzlichen Menschen unter den Jenischen, Roma und Sinti und ihren «*gens de voyage*» in schwierigen Lagen geholfen wird.<sup>119</sup> Die LSCN sieht nichts vor, dass die Fahrenden insgesamt vor Diskriminierungen und offensichtlicher Ablehnung geschützt werden;<sup>120</sup> geschweige dass das Gesetz Bemühungen zum interkulturellen Austausch fördert, wie dies Art. 6 RÜ verlangt. Die LSCN enthält, wie vorstehend gezeigt, schliesslich eine ganze Reihe von Vorschriften, die **jedenfalls indirekt** für die betroffenen fah-

---

<sup>117</sup> Cf. *Loi sur la police* du 4 novembre 2014 (RSNE 561.1), bes. Art. 47 ff..

<sup>118</sup> CONSEIL DE L'EUROPE, Plan d'action thématique sur l'intégration des Roms et des gens de Voyage (2016 – 2019) du 2 mars 2016 (SG/Inf[2015]38 final), sowie : Documents d'information : Etat de la mise en œuvre du plan d'action, du 14 juin 2017 (SG/Ind[2017]21 Final), priorité no 1 : « *Combattre les préjugés, la discrimination et les infractions à l'encontre des Roms et des Gens de Voyage ('antitsiganisme')* ».

<sup>119</sup> Worauf manche nach Art. 12 BV Anspruch hätten, vgl. MÜLLER, LUCIEN, in: EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS, St. Galler Kommentar, a.a.O. (FN 27), Art. 13 Rz. 13 ff.

<sup>120</sup> Vgl. Art. 6 RÜ und den Kommentar dazu von PIRKER, JÜRGEN, in: HOFMANN, RAINER/ANGST, DORIS/LANTSCHER, EMMA/RAUTZ, GÜNTHER/REIN, DETLEV (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, a.a.O. (FN 6), Art. 6 Rz. 17/18; CONSEIL DE L'EUROPE, Documents d'information : Etat de la mise en œuvre du plan d'action sur l'intégration des Roms et des gens de Voyage (2016 – 2019), du 14 juin 2017 (SG/Inf[2017]21 Final), priorité no 2 : « *objectif général : Donner des moyens d'agir aux plus vulnérables parmi les Roms et les gens de voyage, et renforcer leur protection contre toutes les formes de discrimination* ». Zur vielfach sehr prekären Lage der Roma und Sinti, die sich oft als Zielscheibe von diskriminatorischen Haltungen und öffentlichen Massnahmen fühlen: siehe HERTIG-RANDALL, MAYA, Les droits des Roms en situation précaire : un « *test case* » de la citoyenneté européenne, a.a.O. (FN 71), S. 252 - 255; dort wird auch darauf verwiesen, dass in der Rechtsprechung des EGMR ein Konzept über die Behandlung von besonders verletzlichen Gruppen sichtbar wird, welches die Studie von PERONI, LOURDES/TIMMER, ALEXANDRA, Vulnerable groups : The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention Law, in: Int. Jour. of Constitutional Law 2013, S. 1056-1085, untersucht hat.

renden Menschen – ob diese eine schweizerische oder eine ausländische Staatsangehörigkeit haben, ist in der Regel gleichgültig - **diskriminierend** sind.<sup>121</sup> **Es ist nicht zu sehen, wie alle diese mangelhaften Bestimmungen verfassungs- und völkerrechtskonform so ausgelegt werden können, dass sie nicht mehr diskriminierend wirken und angewendet werden.**

---

<sup>121</sup> Vgl. zur **indirekten Diskriminierung** sinngemäss BGE 138 I 205, S. 213; BGE 129 I 217, S. 224; BGE 126 II 377, S. 393; WALDMANN, BERNHARD, in: WALDMANN, BERNHARD/BELSER, EVA MARIA/EPINEY, ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar, a.a.O. (FN 33), Art. 8 Rz. 63. Weitere Beispiele indirekter Diskriminierung von Jenischen, Sinti/Manouches und Roma bei SAMBUC BLOISE, JOËLLE, La situation juridique des Tziganes en Suisse, a.a.O. (FN 8), S. 303 ff.. In fast allen diesen Fällen geht es um **multiple**, aus mehrfachen Gründen erwachsenden Diskriminierungen, die einhergehen mit dem Mangel an Respekt und Förderung der schützenswerten Minderheiten (vgl. zur den komplexen Beziehungen zwischen Diskriminierungsverboten und Minderheitenschutz siehe KLEBER, ELEONOR, La discrimination multiple, a.a.O. [FN 28], S. 63 ff.)

# Literatur- und Materialienverzeichnis

## Literatur

(in Einzelfällen Literaturhinweise auch noch in den Fussnoten)

- AEMISEGGER, HEINZ / MOOR, PIERRE / RUCH, ALEXANDER / TSCHANNEN, PIERRE (HRSG.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016 (zit. AUTOR/IN, in:)
- BORCHI, MARCO/PREVITALI, ADRIANO, Droit suisse des langues, in: Bernhard Ehrenzeller (Hrsg.), Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IX, Basel 2018
- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit, Bern 27. März 2002, VPB/JAAC/GAAC 66.50
- CHATTON, GREGOR T. (éd.), Aspects de la justiciabilité des droits sociaux de l'homme, Cinq variations autour un thème méconnu, Berne 2012
- COUNCIL OF EUROPE: WILLERS, MARC (Editor), Ensuring access to rights for Roma and Travellers, The role of the European Court of Human Rights, A handbook for lawyers defending Roma and Traveller, Strasbourg 2009
- DIETSCHY-MARTENET, PATRICIA, Refus d'appliquer par analogie les art. 271 s. CO aux gens de voyage : conforme à l'art 8. CEDH ?, in : Newsletter Bail.ch/Novembre 2015
- EHRENZELLER, BERNHARD / SCHINDLER, BENJAMIN / SCHWEIZER, RAINER J. / VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014. (zit. AUTOR/IN, in:)
- GRABENWARTER, CHRISTOPH / PABEL, KATHARINA, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl., München/Basel/Wien 2016
- GRISEL, ETIENNE, Egalité, Les garanties de la Constitution fédérale du 19 avril 1999, 2<sup>e</sup> éd., Bern 2009
- HÄFELIN, ULRICH / MÜLLER, GOERG / UHLMANN, FEKIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen, 2016
- HERTIG-RANDALL, MAYA, Les droits des Roms en situation précaire : un « test case » de la citoyenneté européenne, in : Festschrift für Daniel Thürer, Zürich, 2015, S. 247 - 256.
- HISTORISCHES LEXIKON DER SCHWEIZ (HLS), hrsg. von der Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz, 13 Bde. und Zusatzausgaben., Basel 2001 ff.; [www.hls-dhs-dss.ch](http://www.hls-dhs-dss.ch).
- HOFMANN, RAINER / ANGST, DORIS / LANTSCHER, EMMA / RAUTZ, GÜNTHER / REIN, DETLEV (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Handkommentar, Baden-Baden 2015 (zit. AUTOR/IN, in:)
- JOSEPH, SARAH / CASTAN, MELISSA, The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials, and Commentary, Third Edition, Oxford 2013
- KAHIL-WOLFF, BETTINA, Droit social européen. Union européenne et pays associés, Genève/Zürich/Bâle 2017

- KÄLIN, WALTER / LOCHER, RETO, Anerkennung der Roma als Minderheit, Kurzgutachten zur Beurteilung einer Anerkennung von Roma als Minderheit in der Schweiz, hrsg. von Schweizerischer Kompetenzzentrum für Menschenrecht (SKMR), Bern 27. Januar 2016.
- KLEBER ELEONOR, La discrimination multiple. Etude de droit international, suisse et européen, thèse (Fribourg), Genève/Zurich/Bâle 2015
- KLEY, ANDREAS, Unverletzlichkeit der Wohnung, in : MERTEN DETLEF / PAPIER, HANS-JÜRGEN (HRSG.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VII/2 Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007, § 217.
- LAHNSTEINER, EVA, Minderheiten, Versuch einer völkerrechtlichen Begriffsbestimmung, Wien 2015
- MAHON, PASCAL, Droit constitutionnel, Volume II: Droits fondamentaux, 3<sup>ième</sup> éd., Bâle 2015
- MALINVERNI, GIORGIO, La Suisse et la protection des minorités (Art. 27 Pacte II), in: Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak (Hrsg.), Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl., Basel/Frankfurt a.M. 1997, S. 235 ff.
- MEYER-LADEWIG, JENS / NETTESHEIM, MARTIN / VON RAUMER, STEFAN (Hrsg.), EMRK, Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2017
- MOOR, PIERRE / FLÜCKIGER, ALEXANDRE / MARTENET, VINCENT, Droit administratif, Volume I : Les fondements, 3<sup>ième</sup> édition, Berne 2012.
- NOWAK, MANFRED, U.N. Covenant on Civil and political Rights, CCPR Commentary, 2<sup>nd</sup>. Revised edition, Kehl/Strasbourg/Arlington 2005
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, Avis de droit du mars 2016, JAAC/VPB 2/2017.2, p.19-45.
- PULVER BERNHARD, L'interdiction de discrimination, thèse (Basel), Basel 2003
- REID, KAREN, A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights, Fifth Edition, London 2015
- RHINOW, RENÉ / SCHEFER, MARKUS / UEBERSAX, PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016
- SAMBUC BLOISE, JOËLLE, La situation juridique des Tziganes en Suisse, Analyse du droit au regard du droit international des minorités et des droits de l'homme, thèse, Genève/Zurich/Bâle 2007
- SCHABAS, WILLIAM A., The European Convention on Human Rights, A Commentary, Oxford 2015
- SCHWEIZERISCHES KOMPETENZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Handbuch Migrationsrecht Schweiz, Europa- und bundesrechtliche Grundlagen des schweizerischen Asyl- und Ausländerrechts, Bern 2015
- WALDMANN, BERNHARD, das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, Habil., Bern 2003
- WALDMANN, BERNHARD / BELSER, EVA MARIA / EPINEY, ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. AUTOR/IN, in:)
- ZIEGLER, ANDREAS R., Einführung ins Völkerrecht, 3. Aufl., Bern 2015

## Materialien

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, 1. bis 6. Bericht der Schweiz zur Umsetzung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, Bern 1999, 2002, 2006, 2009, 2012, 2015 (<https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/sprachen/europaeische-charta-der-regional--und-minderheitensprachen.html>).

CONSEIL DE L'EUROPE, COMITÉ DES MINISTRES, Recommandations RecChL(2001)6, (2004)6, (2008)2, (2010)8, (2013)4, (2016)5 du Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par la Suisse (<https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/sprachen/europaeische-charta-der-regional--und-minderheitensprachen.html>).

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, 1. Bericht der Schweiz vom 16. Mai 2001, 2. Bericht vom 31. Januar 2007, 3. Bericht vom 26. Januar 2012, 4. Bericht vom 15. Februar 2017 zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (nur teilweise veröffentlicht vom BAK und vom EDA: <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/internationale-uebereinkommenszumschutzdermensenrechte/rahmenu-ebereinkommen-europarat-schutz-nationaler-minderheiten.html>; siehe aber Conseil de l'Europe: <https://www.coe.int/fr/web/minorities/switzerland>).

CONSEIL DE L'EUROPE, COMITÉ DES MINISTRES, Résolution ResCMN(2003)13, CM/ResCMN(2008)10, CM/ResCMN(2014) sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Suisse (<https://www.coe.int/fr/web/minorities/switzerland>)<sup>122</sup>

CONSEIL DE L'EUROPE, COMITE AD HOC D'EXPERTS SUR LES QUESTIONS RELATIVES AUX ROMS ET AUX GENS DU VOYAGE (CAHROM), Plan d'action thématique sur l'intégration des Roms et des Gens du voyage (2016-2019) – État de la mise en œuvre du Plan d'action, SG/Inf(2017)final, du 14 juin 2017

CONSEIL DE L'EUROPE, ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE, Résolution 2153 (2017) : «Promouvoir l'inclusion des Roms et des Gens du voyage», du 27 Janvier 2017

CONSEIL DE L'EUROPE, COMITÉ DES MINISTRES, Recommandation CM/Rec(2017)10 aux États membres sur l'amélioration de l'accès des Roms et des Gens du voyage à la justice en Europe, du 17 octobre 2017

CONSEIL DE L'EUROPE, La Convention-cadre: un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités, Commentaire thématique no 4 : Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Strassbourg, 27 avril 2016

CONSEIL D'ÉTAT, Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur le stationnement des communautés nomades (LSCN), du 6 novembre 2017 (No. 17.034)

SOCIETY FOR THREATENED PEOPLES SWITZERLAND (STP), Alternative report on the fourth reporting cycle of Switzerland on the implementation of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities, The situation of Yenish, Sinti and Roma communities, Ostermundigen April 2017

---

<sup>122</sup> Das «Avis» des «Comité d'experts» zum 4. Bericht der Schweiz steht noch aus, da dieses erst im März 2018 die Schweiz besucht hat; entsprechend wird auch die zu erwartende Resolution des Ministerrates noch nicht so bald ergehen.