

BGE 128 I 327

Bundesgericht (BGE), 2002-08-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_128_I_327

FR: ATF 128 I 327

IT: DTF 128 I 327

Regeste

Regeste Verordnung des Grossen Rates über die Kantonspolizei; Befugnis zur Anordnung sicherheitspolizeilicher Massnahmen; Grundsatz der Gewaltenteilung; polizeiliche Generalklausel; Einschränkung von Grundrechten; Art. 36 BV; Art. 15 KV/GR.

Zuständigkeit des Grossen Rates, mittels Verordnung im Rahmen der polizeilichen Generalklausel im Bereiche des Polizeiwesens zu legiferieren; keine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung (E. 2). Grossrätliche Verordnung stellt formellgesetzliche Grundlage für Grundrechtseingriffe dar (E. 4.1). Legalitätsprinzip und hinreichende Bestimmtheit gesetzlicher Normen im Bereiche des Polizeiwesens (E. 4.2).

Verhältnismässigkeit von sicherheitspolizeilichen Massnahmen (Fernhalteanordnungen, Errichtung von Sperrzonen und vorübergehende Sicherstellung von Gegenständen; E. 4.3).

Regeste Ordonnance du Grand Conseil sur la police cantonale; droit d'ordonner des mesures policières de maintien de l'ordre public; principe de la séparation des pouvoirs; clause générale de police; restrictions des droits fondamentaux; art. 36 Cst.; art. 15 Cst./GR.

Compétence du Grand Conseil à légiférer par voie d'ordonnance en matière de police, dans le cadre de la clause générale de police; pas de violation du principe de la séparation des pouvoirs (consid. 2). L'ordonnance du Grand Conseil constitue une base légale formelle à la restriction des droits fondamentaux (consid. 4.1). Principe de la légalité et exigence du caractère suffisamment précis des normes légales dans le domaine de la police (consid. 4.2). Proportionnalité des mesures de maintien de l'ordre public (mesures d'interdiction d'accès, création de périmètres interdits et saisie temporaire d'objets; consid. 4.3).

Regesto Ordinanza del Gran Consiglio sulla polizia cantonale; facoltà di ordinare misure di polizia per il mantenimento dell'ordine pubblico; principio della separazione dei poteri; clausola generale di polizia; restrizione dei diritti fondamentali; art. 36 Cost.; art. 15 Cost./GR. Competenza del Gran Consiglio a legiferare mediante ordinanza, in materia di polizia, nell'ambito della clausola generale di polizia; nessuna violazione del principio della separazione dei poteri (consid. 2). L'ordinanza del Gran Consiglio costituisce una base legale formale per limitare i diritti fondamentali (consid. 4.1). Principio della legalità e grado di determinatezza sufficiente di norme legali in materia di polizia (consid. 4.2). Proporzionalità dei provvedimenti di polizia per il mantenimento dell'ordine pubblico (divieto di accesso, creazione di zone vietate e sequestro temporaneo di oggetti; consid. 4.3).

Erwägungen

E. 2

Staatsverträge und Konkordate;

E. 2.1

Das Bundesgericht hat seit jeher das durch sämtliche Kantonsverfassungen explizit oder implizit garantierte Prinzip der Gewaltenteilung als verfassungsmässiges Recht anerkannt. Sein Inhalt ergibt sich in erster Linie aus dem kantonalen Recht (BGE 128 I 113 E. 2c S. 116; BGE 127 I 60 E. 2a S. 63; BGE 126 I 180 E. 2a/aa S. 182; BGE 124 I 216 E. 3b und 4 S. 219; BGE 121 I 22 E. 3a S. 25; BGE 118 Ia 245 E. 3b S. 247; BGE 108 Ia 178 E. 2 S. 180; ZBI 102/2001 S. 647 E. 2b; vgl. PASCAL MAHON, *Le principe de la séparation des pouvoirs*, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), *Verfassungsrecht BGE 128 I 327 S. 330 der Schweiz*, Zürich 2001, § 65 S. 1011 Rz. 19 ff.). Im vorliegenden Fall ist allein die Auslegung von Bestimmungen der Bündner Kantonsverfassung umstritten und es liegt keine Delegation an die Regierung oder ein anderes Organ als Verordnungsgeber vor, weshalb auf die bundesverfassungsrechtlichen Grundsätze der Gewaltenteilung und der Anforderungen an die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen nicht einzugehen ist (vgl. ZBI 102/2001 S. 647, E. 2b). Das Prinzip der Gewaltenteilung schützt die Einhaltung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung. Für den Bereich der Rechtssetzung bedeutet der Grundsatz, dass generell-abstrakte Normen vom zuständigen Organ in der dafür vorgesehenen Form zu erlassen sind. Für die Einhaltung des Gewaltenteilungsgrundsatzes prüft das Bundesgericht die Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen frei, jene des Gesetzesrechts hingegen lediglich unter dem Gesichtswinkel der Willkür (BGE 127 I 60 E. 2a S. 64; BGE 126 I 180 E. 1a/aa S. 182; BGE 124 I 216 E. 3b S. 219). Im vorliegenden Fall steht die Auslegung der Kantonsverfassung im Vordergrund. Diese erfolgt grundsätzlich nach denselben methodischen Regeln, wie sie für die Auslegung von Gesetzesrecht entwickelt wurde. Die Gewichtung der einzelnen Auslegungselemente kann je nach der Natur der betroffenen Norm differieren. Während bei verfassungsmässigen Rechten über die Auslegung hinaus unter Berücksichtigung sich wandelnder Bedingungen und Vorstellungen vermehrt eine Konkretisierung vorgenommen wird, ist der Auslegungsspielraum bei organisatorischen Bestimmungen enger begrenzt und gilt es vermehrt den historischen Elementen Rechnung zu tragen (BGE 112 Ia 208 E. 2a S. 212 f. ; 128 I 34 E. 3b S. 40 f.; BGE 124 II 193 E. 5a S. 199).

E. 2.2

Die Beschwerdeführer bzw. der Grosse Rat und die Regierung berufen sich auf die folgenden Bestimmungen der Kantonsverfassung: Art. 2 1 Die gesetzgebende Gewalt wird vom Volke ausgeübt.

E. 2.3

Die Zuständigkeiten des Grossen Rates ergeben sich für den vorliegenden Zusammenhang aus Art. 15 KV/GR . Bei der Kantonspolizei-Verordnung handelt es sich nicht um eine Vollziehungsverordnung oder Ausführungsbestimmung im Sinne von Abs. 3. Es ist daher zu prüfen, ob sich die Verordnungskompetenz des Grossen Rates im Bereiche der Kantonspolizei auf Abs. 4 stützen lässt. Nach Art. 15 Abs. 4 KV/GR steht dem Grossen Rat die Oberaufsicht über die ganze Landesverwaltung und alle Zweige der Rechtspflege zu, und er ist befugt, in allen Landesangelegenheiten gültige Verordnungen zu erlassen. Diese umfassende Zuständigkeit wird indessen durch den Verweis auf Art. 2 und 3 KV/GR , welche die der Volksabstimmung unterliegenden Sachbereiche umschreiben, eingeschränkt. In diesem Sinne bedarf beispielsweise der Erlass von zivil- oder strafrechtlichen Bestimmungen und entsprechender BGE 128 I 327 S. 332 Verfahrensordnungen der Form eines dem Referendum unterstehenden Gesetzes (Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 lit. a KV/GR). Im

vorliegenden Fall gilt es demnach den Sinn einerseits von Art. 2 Abs. 3 Ziff. 3 KV/GR und die darin enthaltenen Ausdrücke der "Verwaltungsgesetze und der andern Gebiete der Verwaltung", andererseits von Art. 15 Abs. 4 KV/GR mit den Bereichen der "Landesverwaltung" und "Landesangelegenheiten" zu bestimmen und einander gegenüberzustellen. Die Bestimmung von Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV/GR nennt das Polizeiwesen nicht ausdrücklich. Die in lit. a erwähnten Strafpolizeisachen deuten weniger auf das Polizeiwesen im Allgemeinen als vielmehr auf einen gerichtlichen Zusammenhang hin. Was unter Verwaltungsgesetzen und andern Gebieten der Verwaltung nach lit. b zu verstehen ist, lässt sich dem Wortlaut der Bestimmung kaum entnehmen. Einzig die Aufzählung der einzelnen Bereiche vermag einen gewissen Aufschluss zu geben. Es handelt sich im Wesentlichen um Gebiete, die dem Verfassungsgeber im Jahre 1892 bekannt waren. Dieser Umstand änderte in der Folge allerdings nichts daran, dass auch neuere, dem damaligen Verfassungsgeber noch nicht bekannte Verwaltungsbereiche wie etwa die Raumplanung, der Umweltschutz oder der Datenschutz dieser Bestimmung unterstellt wurden (vgl. WOLF SEILER, Das Gesetz nach bündnerischem Recht, in: Andreas Auer/Walter Kälin (Hrsg.), Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Chur/Zürich 1991, S. 166). Daraus ist zu schliessen, dass die (historische) Aufzählung in Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 lit. b KV/GR in der Praxis tatsächlich nicht als abschliessend betrachtet wird. Auf der andern Seite steht dem Grossen Rat nach Art. 15 Abs. 4 KV/GR die Oberaufsicht über die ganze Landesverwaltung und die Befugnis zu, in allen Landesangelegenheiten - vorbehältlich der in Art. 2 und Art. 3 KV/GR genannten Bereiche - Verordnungen zu erlassen. Dieser Wortlaut und der Ausdruck der Landesangelegenheiten lassen kaum erkennen, welche Gebiete gemeint sind und in welchen Bereichen der Grosse Rat unter Ausschluss des Volkes legislieren kann (vgl. BGE 128 I 113 E. 2d S. 116 ff.). Bei dieser Sachlage kommt der Entstehungsgeschichte entscheidende Bedeutung zu. Gestützt auf verschiedene Lehrmeinungen führen der Grosse Rat und die Regierung aus, dass mit der Verfassung von 1892 (und jener von 1880) die Bereiche von Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV/GR bewusst in die Kompetenz des Volkes gelegt worden seien. Damit habe die bisherige Machtfülle und umfassende Verordnungskompetenz des Grossen Rates klar beschränkt werden sollen. Zu den umfassenden Befugnissen des Grossen Rates habe BGE 128 I 327 S. 333 vorher auch die wichtige Domäne des Polizeiwesens gehört. Hätte das selbständige Polizeiverordnungsrecht damals dem Grossen Rat wirklich entzogen werden sollen, hätte dies mit einer Erwähnung in Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV/GR Eingang gefunden. Mangels einer solchen könne geschlossen werden, dass der Bereich des Polizeiwesens auch über die Verfassung von 1892 hinaus beim Grossen Rat belassen werden sollte. Diese Auffassung vermag einzuleuchten und zu überzeugen. Sie kann sich insbesondere auch auf Lehrmeinungen stützen: Sowohl WOLF SEILER (Das Gesetz nach bündnerischem Recht, a.a.O., S. 161 f. und 163 ff. sowie Die Organe der Rechtssetzung im Kanton Graubünden, Diss. Zürich 1939, S. 57 und 86 ff.) als auch SILVIO CURSCHELLAS (Die Durchführung der Gewaltenteilung im bündnerischen Verfassungsrecht, Diss. Zürich 1952, S. 53 f., 80 ff. und 124 ff.) kommen in ihren (historischen) Werken zu diesem Schluss. Ferner wurde ein selbständiges Polizeiverordnungsrecht des Grossen Rates auch von ZACCHARIA GIACOMETTI (Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 502) und in neuester Zeit von FRANK SCHULER (Das Referendum in Graubünden, Diss. Genf 1999, S. 367) und CLAUDIO RIESEN (Rechtliche Grundlagen für kantonale Staatsaufgaben, in: ZGRG 1989 S. 89 und 91) bejaht. Was die Beschwerdeführer gegen diese Sicht einwenden, vermag nicht zu überzeugen. Das Polizeiwesen könnte zwar durchaus den Polizei- und

Verwaltungsbereichen von Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV/GR zugerechnet werden, dies umso mehr, als auch neuere Polizeiaufgaben wie die Raumplanung, der Umweltschutz und der Datenschutz tatsächlich dazu gezählt werden. WOLF SEILER hat indessen überzeugend dargelegt, dass die - damals dem Grossen Rat zukommende - Domäne des Polizeiwesens von grosser Wichtigkeit gewesen ist und in Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV/GR mit Sicherheit erwähnt worden wäre, hätte sie dem Grossen Rat entrissen werden sollen. Demzufolge ist es nicht zu beanstanden, dass der Grosse Rat gestützt auf Art. 15 Abs. 4 KV/GR grundsätzlich für sich die Kompetenz in Anspruch nimmt, im Bereich des Polizeiwesens auf dem Verordnungsweg zu legislieren. An dieser Betrachtung vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass - wie WOLF SEILER aufzeigt - die Praxis und die Abgrenzung zwischen Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV/GR einerseits und Art. 15 Abs. 4 KV/GR andererseits nicht durchwegs geradlinig verliefen. Es fragt sich hingegen, ob die angefochtene Bestimmung aufgrund einer geltungszeitlichen Verfassungsauslegung in materieller Hinsicht dem Polizeiwesen und insoweit den Landesangelegenheiten im BGE 128 I 327 S. 334 Sinne von Art. 15 Abs. 4 KV/GR zugeordnet werden kann: Art. 8a Abs. 1 KaPoVo enthält lediglich eine Handlungsermächtigung für die Kantonspolizei, zur Wahrung von Sicherheit und Ordnung sowie zur Gefahrenabwehr ereignisbezogen die notwendigen Massnahmen zu ergreifen. Auch ohne Erwähnung des Elementes der zeitlichen Dringlichkeit bringt die Bestimmung zum Ausdruck, dass polizeiliche Anordnungen, die Grundrechtsbeschränkungen bewirken, nur ergriffen werden dürfen, wenn sie in zeitlicher Hinsicht notwendig sind. Damit geht sie nicht weiter als das, was sich bereits aus der polizeilichen Generalklausel ergibt. Abs. 2 der angefochtenen Bestimmung enthält eine nicht abschliessende Aufzählung der möglichen polizeilichen Massnahmen, beschränkt die Polizei indessen nicht auf diese Handlungsformen und lässt daher weitere Anordnungen zu, wie sie auch aufgrund der polizeilichen Generalklausel ergriffen werden könnten. Art. 8a KaPoVo stellt im Wesentlichen eine Umschreibung und Konkretisierung der polizeilichen Generalklausel dar und reicht gesamthaft gesehen nicht über diese hinaus. Deshalb kann die Bestimmung dem Polizeiwesen zugeordnet werden und ist - worauf nachfolgend im Einzelnen einzugehen ist - nach den allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen anzuwenden. Damit fällt die angefochtene Regelung nicht in den Bereich der nach Art. 2 KV/GR der Mitwirkung des Volkes bedürftigen Materien, wohingegen es bei geltungszeitlicher Verfassungsauslegung eines formellen Gesetzes bedürfte, wenn der Grosse Rat über die polizeiliche Generalklausel hinausgehen wollte.

E. 3

Er erlässt die nötigen Vollziehungsverordnungen und Ausführungsbestimmungen zu den kantonalen und, soweit es nicht von Bundes wegen geschieht, zu den eidgenössischen Gesetzen.

E. 4

Dem Grossen Rat steht die Oberaufsicht über die ganze Landesverwaltung und alle Zweige der Rechtspflege zu. Er ist befugt, in allen Landesangelegenheiten, welche nicht zufolge der Artikel 2 und 3 der Volksabstimmung unterliegen, gültige Verordnungen zu erlassen und Beschlüsse zu fassen.