

BGer 1C 77/2022 vom 18. August 2022

Bundesgericht, 2022-08-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_77_2022

FR: TF 1C 77/2022 du 18 août 2022

IT: TF 1C 77/2022 del 18 agosto 2022

Regeste

Hochwasserschutz | Ökologisches Gleichgewicht

Erwägungen

E. 1

Rechtsbegehren sind nach Treu und Glauben auszulegen, insbesondere im Lichte der dazu gegebenen Begründung (BGE 147 V 369 E. 4.2.1 mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin verlangt zwar in ihrem Beschwerdeantrag die umfassende Aufhebung des Urteils des Kantonsgerichts. In ihrer Beschwerdebegründung präzisiert sie jedoch, dass sie dieses Urteil in Bezug auf die im vorinstanzlichen Verfahren gestellten Leistungsbegehren nicht anfechten wolle. Ihre Beschwerde beziehe sich somit einzig auf das in Ziff. 4 ihrer verwaltungsgerichtlichen Klage gestellte Feststellungsbegehren.

E. 2

Angefochten ist ein kantonale letztinstanzliche Entscheidung in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Das Verfahren ist nach Ergehen des Urteils des Kantonsgerichts vor keiner kantonalen bzw. kommunalen Behörde mehr hängig. Es liegt somit ein Endentscheid vor, gegen den nach Art. 90 BGG die Beschwerde ans Bundesgericht zur Verfügung steht. Gemäss der Rechtsprechung sind Gemeinwesen im Gegensatz zu Privatpersonen nicht unabhängig davon, ob sie in der Sache zur Beschwerdeerhebung berechtigt wären, zur Anfechtung eines Entscheids legitimiert, um ihre prozessualen Parteirechte geltend zu machen (sogenannte "Star-Praxis"; BGE 136 II 383 E. 3 mit Hinweisen). Die Stadt Luzern als Beschwerdeführerin behauptet allerdings schlüssig, auch in der Sache selbst nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde berechtigt zu sein, indem sie sich auf den Schutz ihrer Einwohner vor Hochwasser beruft. Ist ihr Vorbringen stichhaltig, wäre gestützt auf den Grundsatz der Einheit des Verfahrens (Art. 111 BGG) die Vorinstanz verpflichtet gewesen, auf die Klage einzutreten. Das Beschwerderecht ist somit gegeben (vgl. Urteile 2C_1007/2018 vom 16. Oktober 2019 E. 1.2; 2C_843/2021 vom 18. Mai 2022 E. 1.4; je mit Hinweisen). Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten. Für die subsidiäre Verfassungsbeschwerde bleibt damit kein Raum (Art. 113 BGG).

E. 3.1

Das Kantonsgericht hielt zunächst mit Blick auf die im vorinstanzlichen Verfahren gestellten Rechtsbegehren fest, diese seien nach Treu und Glauben auszulegen. Der Beschwerdeführerin müsse bekannt sein, dass die Verpflichtung des Kantons Luzern zur Umsetzung eines von ihr selbst vor Jahren entwickelten Projekts unter Umständen mit den aktuellen rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen unvereinbar sei. Auch gestützt auf die

der Klage vorangehenden Kontakte zwischen ihr und dem Kanton sei davon auszugehen, dass sie die rechtliche Frage geklärt haben wolle, ob sie oder der Kanton die gesetzliche Aufgabe habe, die fünf Bäche zum Zweck des Hochwasserschutzes mittels eines Anschlussverfahrens in den Krienbachstollen zu leiten. Weiter erwog das Kantonsgericht unter Zitierung verschiedener Bestimmungen des kantonalen Wasserbaugesetzes, dass diesem Gesetz eine Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden eigen sei. Die Beschwerdeführerin wende sich nicht gegen diese Aufgabenzuweisung. Eine erhebliche Ungewissheit über den Bestand und Inhalt ihrer Rechte und Verpflichtungen sei vor diesem Hintergrund zu verneinen. Dass sich bei der Frage der Aufgabenzuweisung keine Einigkeit zwischen Kanton und Stadt finden lasse, vermöge nichts daran zu ändern, dass das Kantonsgericht nicht zur autoritativen Auslegung eingesetzt sei, sondern von Verfassungs wegen verwaltungsrechtliche Streitsachen entscheiden müsse. Die hier angestrebte gerichtliche Entscheidung, dass den Kanton die gesetzliche Aufgabe treffe, die Gütschbäche aus Gründen des Hochwasserschutzes umzuleiten, könne aus Sicht der Rechtspflege nur dann im Interesse der Klägerin sein, wenn diese Feststellung einen prozessualen Vorteil bewirke, etwa wenn dank der Feststellung eine unzumutbar aufwendige Mitwirkung entfalle oder ein umfangreiches Beweisverfahren vermieden werden könne, weil damit sofort ein Endentscheid herbeigeführt werde. Dann diene ein solcher Entscheid der Prozessökonomie. Dass eine solche oder eine vergleichbare Wirkung eintreten könne, setze aber voraus, dass die Feststellung des Gemeinwesens, welches die Aufgabe habe, die genannten Bäche in den Krienbachstollen zu leiten, wenn damit Hochwasserschutz angestrebt werde, als Teilfrage einer ohnehin in die Zuständigkeit der Gerichte fallenden verwaltungsrechtlichen Streitsache zu qualifizieren sei. Wenn aber schon im Zusammenhang mit den Leistungsbegehren habe ausgeschlossen werden müssen, dass das Kantonsgericht den Kanton Luzern zu Leistungen des Wasserbaus zu verpflichten vermöge, dann gelte dies erst recht für die der Leistungsverpflichtung als Vorfrage eingeschlossene Feststellung, dass dem Kanton gemäss kantonalem Wasserbaugesetz im konkreten Fall der Hochwasserschutz obliege. Damit entpuppe sich die Vorfragenklärung als entbehrlich, weil sie keinerlei prozessualen Vorteil in einer in die Zuständigkeit des Kantonsgerichts fallenden Streitsache bringen und deshalb per se nicht in die Zuständigkeit des Kantonsgerichts fallen könne. Auf die Klage sei deshalb nicht einzutreten.

E. 3.2

Das Kantonsgericht führte als Eventualbegründung an, es sei zudem erforderlich, dass ein der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugänglicher Rechts- oder Verwaltungsakt vorliege. Das sei zu verneinen. Die in Art. 29a BV verankerte Rechtsweggarantie erstrecke sich nicht auf Entscheidungen mit überwiegend politischem Charakter. Verwaltungsrechtliche Normengefüge mit der einer richterlichen Prüfung zugänglichen Dichte, welche die Aufgabenzuweisung über den groben Rahmen des kantonalen Wasserbaugesetzes hinaus konturierten, fehlten vollständig. Dass das Gericht den gesetzlichen Massnahmenentscheid im Bereich des Hochwasserschutzes überlagerte und anstelle des Parlaments den Massnahmenplan mittels eines Auftrags ergänzte, wie mit der vorliegenden Klage beantragt werde, könne zudem nicht mit Autonomieverletzung begründet werden. Aber allein das vermöchte, wenn überhaupt, ein Rechtsschutzbedürfnis der Gemeinde zu begründen. Werde unterstellt, dass das von der Klägerin ausgearbeitete Projekt als Hochwasserschutzmassnahme zu qualifizieren wäre, müsste das Kantonsgericht den Kanton als zuständige Behörde verpflichten, die von einer unzuständigen Behörde entwickelten Massnahmen umzusetzen bzw. auszuarbeiten. Ein solcher Entscheid käme

einer Auftragserteilung durch das Kantonsgericht gleich. Wie unter Darlegung der kantonalen Rechtslage aufgezeigt, habe der Gesetzgeber den Vollzug des Hochwasserschutzes geregelt und die Aufgaben der ersten und zweiten Gewalt zugewiesen. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit müsse den Vorrang dieser Ordnung respektieren.

E. 3.3

Die Beschwerdeführerin wirft dem Kantonsgericht Rechtsverweigerung und eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor. Das kantonale Wasserbaugesetz enthalte Zuständigkeitsvorschriften (§ 10 WBG /LU). Wie die vorprozessualen Kontakte zwischen ihr und dem Kanton Luzern zeigten, bestehe eine Ungewissheit darüber, wer für die Hochwasserschutzmassnahmen bei den Gütschbächen, deren Notwendigkeit im Übrigen niemand bestreite, zuständig sei. Die Behauptung des Kantonsgerichts, im Luzerner Wasserbaugesetz gebe es eine klare Aufgabenzuweisung, weshalb keine Ungewissheit bestehe, sei klar sachverhaltswidrig und rechtlich unhaltbar. Weiter habe sie ein Interesse an der Klärung der aufgeworfenen Rechtsfrage. Gegebenenfalls müsse sie ein Hochwasserschutzprojekt ausarbeiten. Dieses habe hohe Kosten zur Folge. Bei Untätigkeit riskiere sie, im Schadensfall haftbar gemacht zu werden. Auch die Forderung des Kantonsgerichts, es bedürfe über ein derartiges Feststellungsinteresse hinaus eines prozessualen Vorteils, sei bundesrechtswidrig. Woraus das Kantonsgericht, das keinerlei Rechtsnormen oder Rechtsprechung zitiere, diese zusätzliche Sachurteilsvoraussetzung herleite, sei unklar. Willkürlich sei weiter die Vermischung von Leistungs- und Feststellungsbegehren. Die Feststellung der Zuständigkeit des Beschwerdegegners würde ja nicht dazu führen, dass dieser zu einer bestimmten Leistung verpflichtet werde. Von der Unzulässigkeit einer Leistungsklage (von der sie Abstand genommen habe) auf die Unzulässigkeit einer Feststellungsklage zu schliessen, würde bedeuten, dass Feststellungsklagen niemals zulässig wären. Nicht überzeugen würden auch die vorinstanzlichen Erwägungen zur angeblich mangelnden Justiziabilität der Sache. Das Kantonsgericht übersehe, dass nicht die Aufnahme eines bestimmten Projekts in den kantonalen Massnahmenplan verlangt werde, sondern die Feststellung darüber, bei welchem Gemeinwesen die Zuständigkeit liege. Inwiefern dieser Frage ein politischer Charakter zukommen solle, sei nicht verständlich. Auch der vorinstanzliche Hinweis auf die unzureichende Regelungsdichte sei unbehelflich, vor allem nachdem das Kantonsgericht selber behauptet habe, die Rechtslage sei klar.

E. 4.1

Wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, muss sich am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können (Art. 111 Abs. 1 BGG). Daraus ergibt sich, dass die Beschwerdelegitimation im kantonalen Verfahren nicht enger gefasst sein darf als die Legitimation vor Bundesgericht. Folglich ist die Legitimation der Beschwerdeführerin unter dem Gesichtspunkt von Art. 89 BGG zu beurteilen, was das Bundesgericht - da es um die Anwendung von Bundesrecht geht - frei prüft (BGE 144 I 43 E. 2.1; 136 II 281 E. 2.1; je mit Hinweisen).

E. 4.2

Nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Diese Regelung ist

auf Privatpersonen zugeschnitten, doch kann sich auch ein Gemeinwesen darauf stützen, falls es durch einen angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie Privatpersonen oder aber in spezifischer, schutzwürdiger Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen wird, namentlich wenn einem Entscheid präjudizielle Bedeutung für die öffentliche Aufgabenerfüllung zukommt. Die Beschwerdebefugnis zur Durchsetzung hoheitlicher Anliegen setzt eine erhebliche Betroffenheit in wichtigen öffentlichen Interessen voraus. Das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung begründet keine Beschwerdebefugnis im Sinne dieser Regelung. Gestützt auf die allgemeine Legitimationsklausel von Art. 89 Abs. 1 BGG sind Gemeinwesen zudem nur restriktiv zur Beschwerdeführung zuzulassen (BGE 141 II 161 E. 2.1 mit Hinweisen).

E. 4.3

Das Bundesgericht hat Gemeinwesen zur Beschwerde zugelassen, wenn sie ein Hoheitsrecht bzw. eine Zuständigkeit für sich beanspruchen (z.B. für die Wassernutzung: Urteil 2C_812/2011 vom 18. Januar 2012 E. 1.2). Nichts anderes kann gelten, wenn ein Gemeinwesen, wie hier, die Zuständigkeit für eine öffentliche Aufgabe bestreitet (vgl. zur Beschwerdelegitimation bei Zuständigkeitskonflikten auch Urteil 1C_255/2007 vom 17. Juli 2008 E. 1.2, in: ZBl 110/2009 S. 700, ferner BGE 135 II 156 E. 3.3; 117 Ib 111 E. 1b; je mit Hinweisen). Da die Beschwerdeführerin mit ihrer Klage ans Kantonsgericht zudem den Schutz ihrer Einwohner anstrebt, stehen wichtige öffentliche Interessen auf dem Spiel (vgl. BGE 136 I 265 E. 1.4; Urteil 1C_395/2012 vom 23. April 2013 E. 2.3; je mit Hinweisen; MICHAEL PFLÜGER, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, 2013, Rn. 372). Dem angefochtenen Entscheid ist insofern zu entnehmen, dass dem Gütschbach, dem Bruchmattbach und den Gigelibächen insbesondere dort, wo sie durch überbautes Gebiet verlaufen, ein mitunter erhebliches Hochwasser-Gefährdungspotenzial zugeschrieben wird.

E. 4.4

Es liegt zudem auf der Hand, dass der Auslegung der Bestimmungen des kantonalen Wasserbaugesetzes zur Zuständigkeit im Hochwasserschutz eine erhebliche präjudizielle Bedeutung zukommt. Das Kantonsgericht hielt diesbezüglich fest, die Klagebegehren der Stadt Luzern seien nach Treu und Glauben nicht dahingehend auszulegen, dass sie die Übernahme eines von ihr selbst ausgearbeiteten und möglicherweise veralteten Projekts durch den Kanton verlange. Es geht mithin nicht lediglich um ein einzelnes konkretes Projekt. Vielmehr betrifft der Feststellungsantrag der Beschwerdeführerin eine zwar auf die Abwendung einer konkreten Hochwassergefahr bezogene, jedoch darüber hinausreichende Zuständigkeitsfrage. Diese dem Kantonsgericht vorgelegte Frage hat präjudizielle Bedeutung für die öffentliche Aufgabenerfüllung. Die Beschwerdeführerin ist deshalb in wichtigen öffentlichen Interessen erheblich betroffen.

E. 4.5

Nicht nachvollziehbar ist, wie das Kantonsgericht zur Feststellung gelangt, es bestehe keine erhebliche Ungewissheit über den Bestand und Inhalt der Rechte und Verpflichtungen der Beschwerdeführerin. Aus der im angefochtenen Entscheid wiedergegebenen Vorgeschichte sowie den Anträgen und Rechtsauffassungen der beiden Parteien geht klar hervor, dass eine Streitigkeit über die Zuständigkeit im Hochwasserschutz besteht und die Beschwerdeführerin diese Frage geklärt haben will. Dass sie sich nicht gegen die im kantonalen Wasserbaugesetz geregelte Aufgabenzuweisung richtet, bedeutet nicht, dass

betreffend die Auslegung der anwendbaren Bestimmungen Klarheit herrscht. Wie weiter oben dargelegt, äusserte die kantonale Dienststelle vif gegenüber der Beschwerdeführerin, die hier in Frage stehenden Gewässer seien mehrheitlich eingedolt, weshalb sie als berechnigte Person auch den Hochwasserschutz sicherzustellen habe; die Beschwerdeführerin ist dagegen der Auffassung, dieser Umstand ändere nichts an der Zuständigkeit des Kantons.

E. 4.6

Ist nach dem Ausgeführten das Beschwerderecht nach Art. 89 Abs. 1 BGG zu bejahen, hätte das Kantonsgericht das schutzwürdige Interesse der Beschwerdeführerin nicht verneinen dürfen. Zusätzliche Voraussetzungen, wie sie das Kantonsgericht im angefochtenen Entscheid ohne klare Benennung der einschlägigen Gesetzesnorm aufstellt, ergeben sich aus dieser Bestimmung nicht. Insbesondere ist danach nicht erforderlich, dass der Entscheid für den Rechtssuchenden einen besonderen prozessualen Vorteil bewirkt, weil etwa eine unzumutbar aufwendige Mitwirkung entfällt oder ein umfangreiches Beweisverfahren vermieden werden kann. Auch der kaum nachvollziehbare Hinweis des Kantonsgerichts auf den angeblich überwiegend politischen Charakter der Angelegenheit bzw. auf verwaltungsrechtliche Normengefüge ohne die einer richterlichen Prüfung zugängliche Dichte vermag daran nichts zu ändern. Schliesslich ist auch unzutreffend, dass nur eine Autonomieverletzung, wenn überhaupt, ein Rechtsschutzbedürfnis der Beschwerdeführerin zu begründen vermöchte. Die Autonomiebeschwerde stützt sich auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG ; das Beschwerderecht nach Art. 89 Abs. 1 BGG setzt dagegen keine Autonomie des beschwerdeführenden Gemeinwesens voraus (BGE 135 I 43 E. 1.3 S. 47 mit Hinweis).

E. 5

Die Beschwerde ist somit gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Die Sache ist zur neuen Beurteilung im Sinne der Erwägungen ans Kantonsgericht zurückzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang erübrigt es sich, auf die weiteren von der Beschwerdeführerin vorgetragene Rügen einzugehen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 68 Abs. 1 bis 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.