

GR_GERICHTE V 2019 4 vom 15. Januar 2020

GR Gerichte, 2020-01-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_V_2019_4

FR: GR_GERICHTE V 2019 4 du 15 janvier 2020

IT: GR_GERICHTE V 2019 4 del 15 gennaio 2020

Regeste

abstrakte Normenkontrolle (Gesetz über das Befahren von Wald- und anderen Gemeindestrassen) | abstrakte Normenkontrolle

Erwägungen

E. 1

Mai 1980 zu ersetzen.

E. 1.1

Das Verwaltungsgericht beurteilt als Verfassungsgericht Beschwerden wegen Verletzung von verfassungsmässigen und politischen Rechten, sowie des Grundsatzes des Vorrangs von übergeordnetem Recht (Art. 55 Abs. 2

- 4 - Ziff. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden [KV; BR 110.100]). Im verfassungsgerichtlichen Verfahren können Gesetze und Verordnungen sowohl unmittelbar angefochten als auch im Anwendungsfall überprüft werden (Art. 55 Abs. 3 KV). In Art. 57 ff. des Gesetzes über die Verwaltungspflege (VRG; BR 370.100) werden diese Verfassungsbestimmungen konkretisiert und das Verfahren für die Verfassungsbeschwerde geregelt. Als Verfassungsgericht beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen rechtsetzende Erlasse, soweit kein anderes kantonales Rechtsmittel gegeben ist (Art. 57 Abs. 1 lit. a und Abs. 3 VRG). Bei Beschwerden gegen rechtssetzende Erlasse entscheidet das Verwaltungsgericht in Fünferbesetzung gemäss Art. 43 Abs. 2 lit. b VRG. Anfechtungsobjekt bildet das "Gesetz über das Befahren von Wald- und anderen Gemeindestrassen" der Gemeinde X._____ vom 3. Juli 2019. Beim Anfechtungsobjekt handelt es sich somit um einen rechtsetzenden Erlass im Sinne von Art. 57 Abs. 1 lit. a VRG und folglich um ein taugliches Anfechtungsobjekt für eine Verfassungsbeschwerde.

E. 1.2

Zur Beschwerde gegen rechtsetzende Erlasse ist legitimiert, wer durch die Anwendung der angefochtenen Vorschrift in absehbarer Zeit in seinen schutzwürdigen Interessen berührt werden könnte (Art. 58 Abs. 1 VRG). Dies bedeutet, dass der Beschwerdeführer durch den Erlass unmittelbar oder virtuell, d.h. mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal in seinen eigenen schutzwürdigen tatsächlichen Interessen betroffen sein könnte (PVG 2009, Nr. 36 E.4b). Das Anrufen bloss tatsächlicher oder allgemeiner öffentlicher Interessen genügt nicht zur Begründung der Legitimation; auch zur Anfechtung von Erlassen ist ein drohender Eingriff in rechtlich geschützte eigene Interessen erforderlich (BGE 131 I 198, E.2.1). Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine Mitbesitzerin [recte: Miteigentümerin] der Liegenschaft an der B._____ -strasse, in X._____. Die Liegenschaft liegt direkt an der Strasse, welche Regelungsgegenstand des angefochtenen

Gesetzes bildet. Deshalb ist die Be-

- 5 - schwerdeführerin von diesem Erlass in ihren schutzwürdigen Interessen berührt, weshalb sie zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde unbestrittenermassen legitimiert ist.

E. 1.3

Hinsichtlich der Beschwerdefrist bestimmt Art. 60 Abs. 1 VRG, dass die Beschwerde schriftlich innert 30 Tagen seit Mitteilung des angefochtenen Entscheids oder seit der amtlichen Veröffentlichung beim Verwaltungsgericht einzureichen ist. Am 11. Juli 2019 wurde das Gesetz publiziert und die Beschwerdeführerin reichte am 8. August 2019 (Poststempel) Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein, so dass die 30-tägige Frist im vorliegenden Fall eingehalten wurde. Deshalb ist auf die rechtzeitig erhobene und formgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten. 2. Bei der abstrakten Normenkontrolle wird ein Gesetz ohne Zusammenhang mit einem Anwendungsakt (d.h. abstrakt) auf seine Verfassungsmässigkeit geprüft (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich Basel Genf 2016, Rz. 1926b). Das Verwaltungsgericht kann als Verfassungsgericht einen von einer Privatperson angefochtenen Erlass auf die Verletzung von verfassungsmässigen und politischen Rechten sowie wegen des Verstosses gegen den Grundsatz des Vorrangs von übergeordnetem Recht hin überprüfen (Art. 59 lit. a VRG). Gerügt werden kann indes nicht die Verletzung irgendwelcher Bestimmungen der Kantons- und der Bundesverfassung, sondern lediglich jener verfassungsmässigen Rechte, welche dem Bürger einen Schutzbereich gegen staatliche Eingriffe sichern sollen. Im Vordergrund stehen dabei die Rechtsgleichheit, der Schutz vor Willkür, die Eigentumsgarantie, der Anspruch auf rechtliches Gehör sowie der Schutz vor unzulässigen Einschränkungen von Grundrechten (vgl. PVG 2005, Nr. 3 E.1d; SCHMID in: BÄNZIGER/MENGIARDI/TOLLER UND PARTNER (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur 2006, Art. 55 N 49 ff.). Nicht gerügt werden kann demgegenüber etwa eine Verletzung des in Art. 5 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV; SR 101) statuierten Verfassungsgrundsatzes, wonach jegliches staatliche Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss, zumal sich daraus keine verfassungsmässigen Rechte für das Individuum ableiten lassen (Urteil des Verwaltungsgerichts U 14 9 vom 24. November 2015 E.1.d). Als Beschwerdegründe können auch Verletzungen der Autonomie der Gemeinden, der Regionen oder anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften sowie der Landeskirchen geltend gemacht werden (Art. 59 Abs. 1 lit. b VRG). Dabei ist zu beachten, dass den kommunalen Behörden aufgrund der Gemeindeautonomie (Art. 65 Abs. 1 KV i.V.m. Art. 50 Abs. 1 BV) ein gewisses Ermessen in Bezug auf die Rechtsetzung zukommt. In der Rechtsetzung sind Gemeinden autonom, wenn sie zum Erlass eigener Rechtserlasse ermächtigt und verpflichtet sind und das kantonale Recht keine abschliessende Regelung enthält. Den Gemeinden verbleibt so eine erhebliche Entscheidungsfreiheit (TOLLER, a.a.O., Art. 65 KV Rz. 14; BGE 122 I 279 E.8b).

E. 2

Am 3. Juli 2019 stimmte die Gemeindeversammlung von X._____ dem neuen "Gesetz über das Befahren von Wald- und anderen Gemeindestrassen" mit 69 zu 1 Stimme zu. Am 11. Juli 2019 wurde dieses Gesetz amtlich publiziert.

E. 3

In einer neuen Fassung des obgenannten Gesetzes soll ein Zweckartikel eingeführt werden, der u.a. den Landschafts- und Heimatschutz und neu den Schutz von Mensch und Tier festhält.

E. 3.1

Einleitend macht die Beschwerdeführerin geltend, dass ihr rechtliches Gehör verletzt worden sei, da die Gemeindeversammlung am 3. Juli 2019 das Gesetz über das Befahren von Wald- und anderen Gemeindestrassen verabschiedet habe. Sie habe als im Kanton Y._____ wohnhafte Person erst später davon Kenntnis erhalten. Der Gemeindevorstand X._____ habe ihr auf ihre Nachfrage hin geantwortet, dass alle Betroffenen an der Gemeindeversammlung hätten teilnehmen können. Es wäre zu erwarten gewesen, dass die Gemeinde sie über das Gesetzesprojekt in Kenntnis gesetzt hätte, denn es wäre ihr nicht zumutbar gewesen und es hätte von ihr auch nicht verlangt werden können, dass sie die Website der Gemeinde hätte konsultieren müssen, um von der Vernehmlassung Kenntnis zu erhalten.

E. 3.2

Diesbezüglich entgegnet die Beschwerdegegnerin, dass im Gesetzgebungsverfahren grundsätzlich kein Gehörsanspruch bestehe und Ausnah-

- 7 - men dann denkbar seien, falls eine einzelne Person wesentlich schwerwiegender betroffen sei, als die übrigen Normadressaten. Vielmehr erschöpfe sich die Gewährung des rechtlichen Gehörs darin, dass die betroffenen Kreise in allgemeiner Form anzusprechen seien und im vorliegenden Fall wurde die Mitwirkungsaufgabe sowohl auf der Website als auch in der Regionalen Zeitung publiziert. Da keine individuelle Mitteilung erforderlich sei, sei dies ausreichend gewesen.

E. 3.3

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung gilt ein Anspruch auf rechtliches Gehör im Rechtssetzungsverfahren nicht (vgl. Entscheid des Bundesgerichts 2C_291/2014 vom 15. Dezember 2014 E.2; BGE 131 I 91, E.3.1; 129 I 113 E.1.4; 129 I 232 E.3.2) Gleich äussert sich auch die Lehre, weil die Privaten im Rechtssetzungsverfahren im Allgemeinen nicht unmittelbar betroffen sind. Falls in einem Ausnahmefall einzelne Personen schwerwiegender betroffen sind als die übrigen, weil eine allgemein verbindliche Regelung bspw. nur eine sehr geringe Anzahl von Grundeigentümern betrifft, ist es ausreichend, wenn die betroffenen Kreise in allgemeiner Form, bspw. in einem Vernehmlassungsverfahren angesprochen werden (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich St. Gallen 2016 Rz. 1006). In casu wäre es der Beschwerdeführerin zumutbar gewesen, die Website der Gemeinde X._____ zu konsultieren. Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin ihren Wohnsitz im Kanton Y._____ hat, vermag es nicht zu rechtfertigen, dass sie keine Kenntnis über die Mitwirkungsaufgabe erlangt hatte, da insbesondere die Website von überall aus aufgerufen werden kann. Daher ist dieser Einwand nicht zu hören. 4. Materiell macht die Beschwerdeführerin im Wesentlichen geltend, dass es nicht angehe, dass der Zweckartikel des früheren Reglements ersatzlos gestrichen worden sei, dass die Anzahl der für die Fahrbewilligung berechtigten Personen stark erhöht worden sei und dass die bisher geltende Be-

- 8 - schränkung der Fahrgeschwindigkeit im B._____-tal generell und ohne Differenzierung aufgehoben worden sei. Dazu im Einzelnen Folgendes:

E. 4

Die Bewilligungspflicht für das Befahren der B._____-strasse soll gemäss dem Reglement vom 1. Mai 1980 beibehalten werden.

E. 4.1

Das Reglement vom 1. Mai 1980 habe unter Art. 1 einen Zweckartikel enthalten, der festgehalten habe, dass aus Gründen des Natur- und Heimatschutzes, der Bewirtschaftung von Wald und Boden, welche den Bestrebungen der Gemeinde entsprächen, der Motorfahrzeugverkehr auf allen Gemeindestrassen und –wegen auf das Notwendigste zu beschränken sei. Laut der Beschwerdeführerin habe sich die Situation im B._____-tal in Bezug auf den Natur- und Heimatschutz und die Bewirtschaftung von Wald und Boden nicht verändert, da das Tal nach wie vor als Landschaftsschutzzone deklariert sei und die Land- und Forstwirtschaft im gleichen Ausmass aktiv seien. Auch werde der Transport mit Pferdekutschen rege genutzt. Es gehe darum, dass Mensch und Tiere sowie die Umwelt generell vor übermässigen Gefahren und Emissionen des motorisierten Verkehrs geschützt würden. Aus diesen Gründen sei erneut ein Zweckartikel aufzunehmen. Im Weiteren rügt die Beschwerdeführerin, dass die bewilligungspflichtigen Ausnahmen für die Befahrung der B._____-erstrasse massiv ausgeweitet worden seien. So habe bspw. die Version des Reglements vom 1. Mai 1980 unter Art. 12 vorgesehen, dass jene Motorfahrzeughalter und ihre Hilfskräfte, die gemäss Art. 23 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) ihren Wohnsitz in der betroffenen Fraktion genommen haben, zu-fahrtsberechtigt seien. Art. 3 lit. a des Gesetzes über das Befahren von Wald- und anderen Gemeindestrassen vom 3. Juli 2019 sieht vor, dass Personen, die ihren Wohnsitz gemäss Art. 23 ZGB und ihr Hauptsteuerdomizil in den von den Fraktionsstrassen erschlossenen Gebieten haben (Einwohner), sowie deren auswärts wohnhafte Kinder und Eltern eine Bewilligung für das Befahren der B._____-erstrasse erhalten können. Dies sei mit dem Natur- und Umweltschutz und dem Schutz von Personen und Tieren nicht vereinbar.

- 9 - Als letzte Rüge bringt die Beschwerdeführerin vor, dass das Reglement vom 1. Mai 1980 auf der gesamten asphaltierten Fraktionsstrasse durchs B._____-tal eine Höchstgeschwindigkeit von 40 km/h festgelegt habe. Im neuen Gesetz über das Befahren von Wald- und anderen Gemeindestrassen vom 3. Juli 2019 sei keine Höchstgeschwindigkeit mehr enthalten. Dies würde erhebliche Gefahren mit sich bringen, da die B._____-erstrasse einerseits kurvenreich und an vielen Stellen äusserst unübersichtlich sei, auch sei andererseits das Ausweichen an gewissen Stellen problematisch. Daher beantragt die Beschwerdeführerin, dass erneut eine Höchstgeschwindigkeit von 40 km/h auf der gesamten Talstrasse eingeführt werde.

E. 4.2

In ihrer Vernehmlassung äussert sich die Beschwerdegegnerin dahingehend, dass es sich bei der Rüge des fehlenden Zweckartikels um eine unbegründete Rüge handle, da das Fehlen eines direkt justiziablen, programmatischen Zweckartikels kein verfassungsmässiges Recht verletze, das der Beschwerdeführerin einen Schutzbereich gegen staatliche Eingriffe sichere. Bei der Ausweitung der Zufahrtsberechtigungen handle es sich um einen Ermessensentscheid des kommunalen Gesetzgebers, der auch sachlich gerechtfertigt sei und nicht willkürlich erfolgt sei. Ausserdem seien keine

verfassungsmässigen Rechte der Beschwerdeführerin verletzt worden. Was die frühere Signalisation 40 km/h auf der Fraktionsstrasse B. _____ anbelange, hätten Abklärungen bei der Kantonspolizei ergeben, dass eine Festsetzung einer allgemeinen Höchstgeschwindigkeit nie verbindlich signalisiert und umgesetzt worden sei. Ausserdem würde die Beschwerdeführerin verkennen, dass die Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h ausserorts, durch Art. 32 Abs. 1 SVG begrenzt würde; diese Norm der Statuten, dass die Geschwindigkeit stets den Umständen, namentlich den Besonderheiten von Fahrzeug und Ladung, sowie den Strassen-, Verkehrs- und Sichtverhältnissen, anzupassen sei. Wo das Fahrzeug den Verkehr stören könnte, sei langsam zu fahren und nötigenfalls anzupassen, na-

- 10 - mentlich vor unübersichtlichen Stellen, vor nicht frei überblickbaren Strassenverzweigungen sowie vor Bahnübergängen. Sollte es sich zeigen, dass für einzelne Bereiche der Fraktionsstrasse Bedarf für eine zusätzliche konkrete Geschwindigkeitsbeschränkung bestehe, so liesse sich eine solche – nach vorgängiger Genehmigung der kantonalen Behörde – bei Bedarf erstellen. Jedenfalls sei der Verzicht auf eine generelle Geschwindigkeitsbeschränkung nicht willkürlich und verstosse nicht gegen andere verfassungsmässige Rechte der Beschwerdeführerin.

E. 4.3

Wie die Beschwerdegegnerin zu Recht festhält, begründet die Beschwerdeführerin mit keinem Wort, inwiefern ein verfassungsmässiges Recht, das dem Bürger ein Recht gegen staatliche Eingriffe sichert, verletzt worden sei oder eine Verletzung des Grundsatzes des Vorrangs von übergeordnetem Recht vorliegen sollte. Dies ist mit Blick auf die Höchstgeschwindigkeit auch nicht ersichtlich, denn gemäss Art. 4a Abs. 1 lit. b der Verkehrsregelverordnung (VRV; SR 741.11) i.V.m. Art. 32 Abs. 1 SVG beträgt die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge bei günstigen Strassen-, Verkehrs- und Sichtverhältnissen 80 km/h ausserhalb von Ortschaften (ausgenommen von Autostrassen und -bahnen). Die Höchstgeschwindigkeit kann für bestimmte Strassenstrecken von der zuständigen Behörde aufgrund eines Gutachtens herabgesetzt werden gemäss Art. 32 Abs. 3 SVG. Namentlich ist eine Herabsetzung gemäss Art. 108 Abs. 2 der Signalisationsverordnung (SSV; SR 741.21) dann zulässig, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (lit. a), wenn bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (lit. b) oder wenn dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren (lit. d). Solche Gründe werden von der Beschwerdeführerin, wenn überhaupt nur am Rand und zu wenig substantiiert, geltend gemacht, weshalb die vorgesehene Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h

- 11 - auf der B. _____-strasse nicht zu beanstanden ist, weil kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht vorliegt. Vielmehr hätte die Beschwerdeführerin vorbringen müssen, inwiefern bspw. eine Ungleichbehandlung stattgefunden hätte oder ihre Grundrechte in einer anderen Art und Weise eingeschränkt worden wären. Wie unter Erwägung 2 hiervor festgehalten wurde, kommt den Gemeinden ausserdem ein gewisses Ermessen in Bezug auf die Rechtsetzung zu. Inwiefern dieses Ermessen von Seiten der Gemeinde überschritten worden sein soll, ist ebenfalls nicht ersichtlich. Daher ist die Beschwerde abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden kann. Insbesondere auf den von der Beschwerdeführerin gestellten Antrag in Ziffer 3 kann nicht eingetreten werden, da

gemäss dem Gewaltenteilungsprinzip nur der Gesetzgeber ein Gesetz und deren einzelne Normen erlassen darf; der richterlichen Gewalt dazu fehlt die Kompetenz. Diesbezüglich wird auf Ziffer 2 rückverwiesen, in welcher ausgeführt wird, bei welchen Rügen das Verwaltungsgericht aufgrund der einschlägigen gesetzlichen Grundlagen bei verfassungsrechtlichen Beschwerden zuständig ist. 5. Bei diesem Ausgang gehen die Verfahrenskosten zulasten der Beschwerdeführerin. Bund, Kanton und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen wird gemäss Art. 78 Abs. 2 VRG in der Regel keine Parteienschädigung zugesprochen, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen. Davon abzuweichen besteht vorliegend kein Anlass.

- 12 - Demnach erkennt das Gericht:

E. 5

In ihrer Replik vom 25. September 2019 vertiefte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen ihre bisherigen Ausführungen.

E. 6

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensparteien und die eingereichten Beweismittel wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen näher eingegangen. Das Gericht zieht in Erwägung:

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