

LU_GERICHTE P 11 2_1 vom 25. November 2011

LU Gerichte, 2011-11-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_P_11_2_1

FR: LU_GERICHTE P 11 2_1 du 25 novembre 2011

IT: LU_GERICHTE P 11 2_1 del 25 novembre 2011

Regeste

Grundvoraussetzung für das Eintreten auf ein Normprüfungsgesuch stellt das Vorhandensein einer zu überprüfenden Norm dar (E. 3). Legitimiert zur Einreichung eines Normprüfungsgesuch ist jede Person, die durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (E. 4). | Erlassprüfung

Erwägungen

E. 1

Anfechtungsgegenstand ist die Verordnung des Regierungsrates des Kantons Luzern über die Schifffahrt vom 18. Februar 2011, welche am 1. März 2011 in Kraft getreten ist.

E. 2

a) Gemäss § 188 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40) prüft das Verwaltungsgericht auf Antrag, ob bestimmte Rechtssätze verwaltungsrechtlichen Inhalts in Erlassen der Gemeinwesen (§ 1) verfassungs- oder gesetzeswidrig sind oder sonstwie einem übergeordneten Rechtssatz widersprechen. Ausgenommen von dieser Prüfung sind u.a. die Kantonsverfassung, die kantonalen Gesetze und die Dekrete (§ 188 Abs. 2 lit. a VRG; LGVE 2009 II Nr. 38). b) Gegenstand eines Prüfungsantrages können ausschliesslich bestimmte Rechtssätze sein. Als Rechtssatz gilt eine generell-abstrakte Anordnung bzw. Norm, die sich an eine unbestimmte Zahl von Adressaten richtet und auf die Regelung unbestimmt vieler Fälle abzielt (BGE 121 II 478, 112 Ib 251, 101 Ia 74; Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, Nr. 5 B II; Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Nr. 5 B II mit Hinweisen). Inhaltlich begründet der Rechtssatz Rechte und Pflichten der Bürger oder regelt Organisation, Zuständigkeit oder Aufgaben der Behörden oder das Verfahren (ZBI 1998 S. 429; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 383). Rechtssätze unterstehen nur dann der gerichtlichen Normenkontrolle, wenn sie einen verwaltungsrechtlichen Inhalt haben. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts sind darunter Vorschriften zu verstehen, die vom Verwaltungsgericht und von Verwaltungsbehörden anzuwenden sind (LGVE 2009 II Nr. 38 E. 3b mit Hinweis). Die vom Regierungsrat des Kantons Luzern erlassene Schifffahrtsverordnung vom 18. Februar 2011 richtet sich an die Allgemeinheit, ist mithin generell-abstrakt (sog. "Rechtsverordnung"). Damit kommt ihr Rechtssatzcharakter zu, weshalb sie Gegenstand eines Normprüfungsverfahrens sein kann.

E. 3

a) Die abstrakte Normenkontrolle - wie die Prüfung von Rechtssätzen auch genannt wird - greift Platz, wenn aus Gründen der Rechtssicherheit und der Verfahrensökonomie eine allgemeine Feststellung der Rechtmässigkeit einer oder mehrerer Normen angezeigt ist.

Damit kann im Hinblick auf die Anwendung des dem Gericht unterbreiteten Rechtssatzes die Rechtslage geklärt, und widerstreitende Auffassungen oder Auslegungen können für die interessierten Personen entschieden werden (vgl. zum Ganzen: LGVE 2009 II Nr. 38 E. 3a mit Hinweis auf LGVE 1985 II Nr. 48). b) Soll eine Norm auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht überprüft werden, ist das Vorhandensein einer solchen unabdingbare Voraussetzung. Vorliegend verhält es sich jedoch so, dass hinsichtlich Drachensegeln auf dem Sempachersee in der neuen Verordnung über die Schifffahrt eben keine Bestimmung vorhanden ist. Der Umstand, dass eine Norm der früheren (und nun aufgehobenen) Verordnung in den neuen regierungsrätlichen Rechtssetzungsakt nicht übernommen wurde, stellt keinen möglichen Tatbestand einer abstrakten Normenkontrolle im Sinne der §§ 188 ff. VRG dar. Es fehlt schlicht am bestimmten Rechtssatz, dessen Verfassungs- oder Gesetzmässigkeit das Verwaltungsgericht zu prüfen berufen wäre. Die Antragsteller gehen - wie auch der Antragsgegner - davon aus, dass die neue Verordnung des Regierungsrates das Drachensegeln auf dem Sempachersee nicht mehr zulässt. Sie fechten aber keinen bestimmten Rechtssatz (konkrete Norm) an, mit dessen Aufhebung die Zulässigkeit des Drachensegelns im Rahmen der bisherigen Ordnung wieder begründet werden könnte. Soweit sich die Antragsteller auf die Stufe der Auslegung begeben, indem sie aus den jetzt geltenden bundes- und kantonrechtlichen Grundlagen ein Verbot des Drachensegelns auf dem Sempachersee herleiten, kann diese Frage nach dem Gesagten nicht Gegenstand eines Normprüfungsverfahrens sein. Ihre diesbezüglichen Ausführungen sind nicht zielführend. Dass diese Sicht zutreffen muss, ergibt sich auch aus § 192 VRG. Denn wird im Rahmen eines Erlass- oder Normprüfungsverfahrens die Verfassungs- oder Gesetzeswidrigkeit des angefochtenen Rechtssatzes festgestellt, so hebt das Verwaltungsgericht diesen auf. Eine Aufhebung kann systemimmanent jedoch nur dann erfolgen, wenn ein Rechtssatz gegeben ist. Damit ergibt sich, dass auf das Normprüfungsbegehren der Antragsteller nicht eingetreten werden kann. c) Darüber hinaus ist es aus staats- und verfassungsrechtlichen Gründen ausgeschlossen, dass ein Gericht ein gesetzgebendes Organ dazu anhalten könnte, einen neuen Rechtssatz zu erlassen (vgl. dazu Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich 2008, Rz. 1406). So sieht denn § 192 VRG wie vorstehend erwähnt lediglich die Aufhebung einer verfassungs- oder gesetzeswidrigen Bestimmung vor. Das Gericht versagt der entsprechenden Norm deren Anwendung. Ob der Gesetzgeber unter diesen Umständen eine neue Norm erlassen will, liegt in seinem Ermessen und entzieht sich der gerichtlichen Kompetenz. Soweit die Antragsteller begehren, das Verwaltungsgericht habe den Regierungsrat zu verpflichten, eine neue Verordnung über die Schifffahrt zu erlassen, so kann darauf nach dem Gesagten nicht näher eingegangen werden.

E. 4

a) Gemäss § 189 lit. a VRG kann den Prüfungsantrag jedermann stellen, dessen schutzwürdige Interessen in absehbarer Zeit durch die Anwendung der angefochtenen Rechtssätze verletzt werden können. Aus Ziel- und Zwecksetzung der selbständigen verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle heraus sind an die Voraussetzungen des schutzwürdigen Interesses keine allzu hohen Anforderungen zu stellen (eingehend zur Legitimationsfrage LGVE 1982 II Nr. 42 E. 1a und b). Es genügt "virtuelle Betroffenheit" (vgl. BGE 133 I 206 E. 2.1), d.h. die Anforderungen sind erfüllt, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die antragstellende Person durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (BGE 135 II 243 E. 1.2, 133 I 206 E. 2.1). Die Antragsteller sind alle

aktive Drachensegler und -Instruktoren. Ihre Beanstandungen im Zusammenhang mit der angefochtenen Verordnung beziehen sich auf die besonderen Bestimmungen, die für den Sempachersee gelten. Durch die neuen Bestimmungen in Bezug auf den Sempachersee sind sie in ihren schutzwürdigen Interessen unmittelbar und direkt betroffen, zumal sie vorbringen, diesen Sport (auch) auf dem Sempachersee auszuüben. Das Rechtsschutzinteresse bezüglich der §§ 27 - 34 der Verordnung wäre damit zwar grundsätzlich gegeben, jedoch kann mangels Vorliegens einer entsprechenden Norm über das Drachensegeln eben nicht auf den Prüfungsantrag eingetreten werden. Obendrein machen die Antragsteller auch nicht geltend, andere bestimmte Rechtssätze im Zusammenhang mit dem Sempachersee, wie z.B. Zulassungsverbote für bestimmte Schiffstypen oder die Regelung betreffend Fahren mit Wasserski, seien verfassungs- oder gesetzwidrig. b) Sofern die Antragsteller hingegen die Aufhebung der gesamten Verordnung über die Schifffahrt anstreben, so sind sie vorab auf Folgendes hinzuweisen: Eine Rechtsmittelschrift muss einen bestimmten Antrag und dessen Begründung enthalten (§ 133 Abs. 1 i.V.m. § 191 VRG). Im Prüfungsantrag ist daher im Einzelnen darzulegen, welche konkreten Bestimmungen überprüft werden sollen (das Gesetz spricht denn auch ausdrücklich von bestimmten Rechtssätzen) und inwiefern sie Gesetzes- oder Verfassungsbestimmungen oder sonstwie einem übergeordneten Rechtssatz widersprechen. Dies gehört zur Begründung des Normenprüfungsantrages. Es ist weder gesetzlich vorgesehen noch kann es Aufgabe des Verwaltungsgerichts sein, ohne solche konkrete Begründung eine Verordnung insgesamt auf ihre Verfassungs- und Gesetzmässigkeit zu überprüfen. Im Verfahren betreffend Prüfung von Erlassen muss sich das Verwaltungsgericht darauf beschränken, angefochtene Bestimmungen hinsichtlich der vom Antragsteller ausdrücklich gerügten rechtlichen Mängel zu untersuchen. Zusätzlich ist es nur verpflichtet, mit diesen Mängeln aus der Natur der Sache unmittelbar zusammenhängende sowie offensichtliche, ins Auge springende Verfassungs- oder Gesetzwidrigkeiten zu berücksichtigen. Erhöhte Anforderungen an die Begründung eines Rechtsmittels gelten im Übrigen nicht nur bei der abstrakten Normenprüfung. Es ist vielmehr ganz generell davon auszugehen, dass dem Rügeprinzip dort eine grössere Bedeutung zukommt, wo es an einer umfassenden Überprüfungsbefugnis einer Rechtsmittelinanz fehlt (LGVE 1994 II Nr. 39 E. 3a mit Hinweis). Abgesehen davon wären selbst die geringen Anforderungen an eine "virtuelle Betroffenheit" nicht erfüllt. Die Antragsteller vermögen nicht in hinreichend substantzierter Weise darzutun, inwiefern sie durch die anderen Bestimmungen des Erlasses in ihren schutzwürdigen Interessen tangiert wären. Dies insbesondere auch deshalb nicht, da das Drachensegeln auf dem Vierwaldstättersee gemäss der Verordnung (§ 25 Abs. 2) zugelassen ist und sie durch diese Bestimmung nicht beschwert sind. Bezüglich der Aufhebung der ganzen Verordnung muss den Antragstellern das Rechtsschutzinteresse abgesprochen werden, sofern dieser Antrag nicht bereits an der erforderlichen Substanziierung der zu prüfenden Normen scheitert. c) Wie ausgeführt, wurde § 32a der früheren Verordnung nicht in die neue Verordnung überführt bzw. diese Norm ersatzlos "gestrichen". Soweit die Antragsteller in diesem Zusammenhang rügen, das Vernehmlassungsverfahren sei unrichtig durchgeführt und eine unbestrittene Norm sei vom Regierungsrat gleichsam ohne sachlichen Grund aufgehoben worden, können solche Beanstandungen nicht Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle sein. Aufgaben, Zuständigkeit und das Verfahren des Ordnungsgebers - hier des Regierungsrates - richten sich nach kantonaler Verfassungslage (§§ 45 Abs. 3 und 27 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17.6.2007 [SRL Nr. 1]) und nach den Bestimmungen der jeweiligen

Sachgesetze. Das Verwaltungsgericht als Normprüfungsinstanz kann einzig bestimmte Rechtssätze von im Gesetz genau bezeichneten Erlassen prüfen. Eine richterliche Kompetenz, ein Gesetzgebungsverfahren - gleich welcher Normstufe - zu kontrollieren, besteht im Rahmen der §§ 188 ff. VRG nicht.

E. 5

Damit steht fest, dass mangels Vorliegens einer Norm bzw. eines genügenden Rechtsschutzinteresses auf den Prüfungsantrag nicht eingetreten werden kann.

E. 6

(Kostenverlegung)

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