Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 517/2016

Urteil vom 12. April 2017

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Fonjallaz, Eusebio, Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
1. A._____,
2. B._____,
Beschwerdeführer,
beide vertreten durch
Rechtsanwalt Dr. iur. Gion-Andri Decurtins,

gegen

Gemeinde Cazis, Oberdorf, 7408 Cazis,
vertreten durch Rechtsanwältin Nina Tinner.

Gegenstand
Kehrichtabfuhr,

Beschwerde gegen das Urteil vom 16. August 2016
des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer.

Sachverhalt:

A.
Am 18. Dezember 2015 informierte die Gemeinde Cazis die Einwohner und Ferienhausbesitzer der Fraktion Portein über ihren Beschluss, die Annahmemöglichkeit für Hauskehricht beim Kehrichthäuschen Portein auf den 6. Januar 2016 einzustellen. Damit wolle die Gemeinde die Kehrichttour optimieren und eine Gleichstellung aller Fraktionen herbeiführen. Die Abfälle könnten fortan bei der Sammelstelle in Sarn abgegeben werden. Hiergegen setzten sich B._____ und weitere Mitunterzeichner - unter anderem A._____ - zur Wehr und erhoben am 31. Dezember 2015 Einspruch bei der Gemeinde.
In einem Schreiben vom 26. Januar 2016 legte die Gemeinde ihre Beweggründe für die beabsichtigte Massnahme dar und wies darauf hin, dass der Gemeindevorstand am 11. Januar 2016 beschlossen habe, an seinem Beschluss festzuhalten. Dabei handle es sich um einen reinen Verwaltungsentscheid, gegen den keine Einsprachemöglichkeit bestehe.
Mit Schreiben vom 1. und 16. März 2016 forderte A._____ die Gemeinde auf, ihm einen anfechtbaren Entscheid zukommen zu lassen. Die Gemeinde wiederholte am 21. März 2016 ihren Standpunkt, wonach es sich um einen reinen Verwaltungsentscheid handle.
Am 13. April 2016 ersuchte auch B._____ die Gemeinde um Zustellung eines anfechtbaren Entscheids. A

m 22. April 2016 erfolgte hierauf ebenfalls eine abschlägige Antwort der Gemeinde.

B.
Am 3. bzw. 18. Mai 2016 erhoben A._____ und B._____ Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden mit folgenden Anträgen:

1. Es sei festzustellen, dass die Beschwerdegegnerin Rechtsverweigerung begeht.
2. Es sei die Beschwerdegegnerin anzuweisen, den Beschwerdeführern unverzüglich eine Verfügung betreffend die Aufhebung der Kehrichtsammelstelle in Portein zu eröffnen.
3. Eventualiter sei die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, die Eingabe vom 31. Dezember 2015 als Beschwerde gegen einen Realakt entgegenzunehmen.

Am 16. August 2016 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab. Es auferlegte die Gerichtskosten zu 1/5 der Gemeinde Cazis und zu 4/5 den Beschwerdeführern und sprach diesen eine Parteientschädigung in Höhe von 1/5 ihrer Aufwendungen zu.

C.
Gegen diesen Entscheid haben A._____ und B._____ am 8. November 2016 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Gemeinde Rechtsverweigerung begangen habe. Die Angelegenheit sei zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

D.
Die Gemeinde Cazis beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen.

E.
Die Beschwerdeführer halten in ihrer Replik an ihren Anträgen fest.

F.
Das Bundesgericht hat am 12. April 2017 in öffentlicher Sitzung über den Fall beraten und entschieden.

Erwägungen:

1.
Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Ob es sich beim vorinstanzlich angefochtenen Akt um eine Verfügung oder einen Realakt handelte, spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle (WALDMANN, in: Basler Kommentar zum BGG, 2. Aufl., N. 7 zu Art. 82), sondern ist allenfalls für die Frage relevant, ob das Verwaltungsgericht die Anfechtbarkeit der Sammelstellenschliessung zu Unrecht verneint hat (unten E. 3-4).

Das Verwaltungsgericht wies die Anträge der Beschwerdeführer auf Feststellung einer Rechtsverweigerung und auf Eröffnung des Rechtswegs gegen die Sammelstellenschliessung ab. Insoweit haben diese ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids und sind zur Beschwerde befugt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher einzutreten.
Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen).

2.
Die Beschwerdeführer rügen zunächst, das Verwaltungsgericht habe sich zu ihrem Antrag auf Feststellung einer Rechtsverweigerung durch die Gemeinde nicht geäussert und den Antrag nicht behandelt, weshalb es seinerseits den Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV verletzt habe. Ein Feststellungsinteresse bestehe klarerweise: Die Gemeinde habe fundamentale Verfahrensrechte verletzt, weshalb die Beschwerdeführer Anspruch auf die Feststellung der Verletzung im Urteilsspruch, als Form der Wiedergutmachung, hätten (mit Hinweis auf BGE 130 I 312 E. 5.3 S. 333; 129 V 411 E. 1.3 S. 417). Im Übrigen hätte eine (teilweise) Gutheissung der Beschwerde auch Konsequenzen für die Kosten- und Entschädigungsfolgen gehabt.

2.1. In erster Linie begründeten die Beschwerdeführer den Vorwurf der Rechtsverweigerung mit der Weigerung der Gemeinde, eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.
Diese Rüge wurde vom Verwaltungsgericht geprüft und als unbegründet erachtet: Da nach Bündner Recht unmittelbar Beschwerde gegen Realakte geführt werden könne, die in Rechte oder Pflichten von Personen eingreifen (Art. 28 Abs. 4 und 49 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 31. August 2006 [VRG/GR; BR 370.100]), sei die Gemeinde nicht verpflichtet gewesen, eine anfechtbare Verfügung zu erlassen - anders als dies etwa Art. 25a VwVG (SR 172.021) auf Bundesebene vorsehe. Insofern könne der Gemeinde auch keine Rechtsverweigerung vorgeworfen werden.

2.2. Das Verwaltungsgericht bejahte dagegen eine Rechtsverweigerung seitens der Gemeinde, soweit diese - entgegen Art. 4 Abs. 3 VG/GR - den Einspruch vom 31. Dezember 2015 nicht als Beschwerde gegen einen Realakt entgegengenommen und zuständigkeitshalber ans Verwaltungsgericht weitergeleitet habe. Allerdings erachtete das Gericht diese Verfahrensverletzung nicht als entscheidrelevant, weil auf die Beschwerde - auch bei rechtzeitiger Weiterleitung durch die Gemeinde - nicht hätte eingetreten werden können (vgl. dazu unten E. 3 und 4). Es genüge daher, die Verletzung der Weiterleitungspflicht bei der Kostenverteilung zu berücksichtigen, um die Beschwerdeführer nicht schlechter zu stellen, als sie bei korrekter Weiterleitung ihrer Einsprache gestanden hätten.

2.3. Dieses Vorgehen ist aus bundesrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Die Verletzung der Weiterleitungspflicht wurde vom Verwaltungsgericht geheilt, indem es die Anfechtbarkeit der Sammelstellenschliessung überprüfte. Es ist nicht ersichtlich und wird auch von den Beschwerdeführern nicht begründet, weshalb es zusätzlich noch einer formellen Feststellung im Dispositiv bedurft hätte, als besonderer Form der Wiedergutmachung. Die von ihnen zitierten Entscheide betreffen andere Konstellationen (insbesondere nicht heilbare Verletzungen des Beschleunigungsgebots).

Unter diesen Umständen bedarf es auch vor Bundesgericht keiner förmlichen Feststellung der Rechtsverweigerung durch die Gemeinde Cazis. Dieser Beschwerdeantrag ist daher abzuweisen.

3.
Näher zu prüfen ist, ob das Verwaltungsgericht die Anfechtbarkeit der Sammelstellenschliessung verneinen durfte.

3.1. Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass es sich beim Beschluss der Gemeinde, die Kehrichtsammelstelle in Portein einzustellen, nicht um eine Verfügung, sondern um einen Realakt handle. Dagegen sei gerichtlicher Rechtsschutz nach Art. 29a BV und Art. 49 Abs. 3 VRG/GR nur geboten, wenn die Anordnung in Rechte oder Pflichten der Beschwerdeführer eingreife. Dies sei vorliegend nicht der Fall: Zwar seien die Beschwerdeführer als Abfallinhaber verpflichtet, die von der Gemeinde bereitgestellten Kehrichtsammelstellen zu benutzen (Art. 2 und 12 des kommunalen Abfallgesetzes vom 25. Oktober 2011); dagegen hätten sie weder das Recht noch die Pflicht, eine bestimmte Sammelstelle zu verwenden. Bloss faktische Interessen, wie etwa der angeblich unzumutbare Fussweg zur nächsten Sammelstelle, seien nicht relevant.

3.2. Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV. Sie machen geltend, Art. 31b Abs. 3 des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) verpflichte sie als Abfallinhaber, die Siedlungsabfälle in den von der Gemeinde vorgesehenen Sammelstellen zu entsorgen. Damit berühre die Schliessung

einer Sammelstelle selbstredend ihre Rechtsposition: Ihnen werde zumindest indirekt die Pflicht auferlegt, eine andere, rund 1,6 km entfernte Sammelstelle für die Entsorgung der Siedlungsabfälle zu benutzen. Sie hätten daher Anspruch darauf, die Zulässigkeit dieser Anordnung gerichtlich überprüfen zu lassen. Würde man einen Eingriff in die Rechtsposition der Benützer verneinen, könnten sich diese selbst dann nicht gerichtlich zu Wehr setzen, wenn sämtliche Gemeinden in Graubünden (hypothetisch) beschliessen würden, eine einzige gemeinsame Sammelstelle in Chur zu betreiben.

Ergänzend berufen sie sich auf die Grundrechte auf Leben und persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 1 und 2 BV: Das Entsorgungsmonopol gemäss Art. 31b Abs. 1 Satz 1 USG, das im Kanton Graubünden an die Gemeinden delegiert worden sei, solle Gewähr dafür bieten, dass Siedlungsabfälle nicht in polizeiwidriger Weise beseitigt würden. Es diene damit auch dem Schutz der Anwohner und der Umwelt.

3.3. Die Gemeinde Cazis legt dar, dass die Sammelroute in Zusammenarbeit mit dem Abfallbewirtschaftungsverband Mittelbünden (AVM) und dem beauftragten Transportunternehmen erarbeitet worden sei. Die Gemeindefraktion Portein sei klein; es gebe im Gemeindegebiet weitere Fraktionen derselben Grösse, die über keine eigene Kehrichtsammelstelle verfügten und für die Entsorgung eine weitere Strecke zurücklegen müssten. Alle Einwohner von Portein würden regelmässig über Sarn ins Tal zum Einkauf fahren, weshalb es ihnen zuzumuten sei, auch die Abfallentsorgung andernorts als in Portein vorzunehmen. Im Übrigen hätten schon bisher alle anderen Abfälle (Karton, PET, Glas, Aluminium, etc.) in der benachbarten Fraktion Sarn entsorgt werden müssen; die Aufhebung der Sammelstelle in Portein betreffe somit einzig den Hauskehricht, der in den gebührenpflichtigen Abfallsäcken gesammelt werde. Es bestehe kein Anspruch auf eine Sammelstelle innert einer bestimmten Distanz. Würde im vorliegenden Fall ein Eingriff in eine Rechtsposition der Beschwerdeführer bejaht, könnte praktische jede verwaltungsorganisatorische Anordnung der Gemeinde gerichtlich überprüft werden, was die Gemeindeverwaltung lähmen und die Erfüllung der Gemeindeaufgaben erschweren
würde.

4.
Die Beschwerdeführer machen keine willkürliche Anwendung des kantonalen Verwaltungs- und Verfahrensrechts geltend, sondern rügen einzig die Verletzung der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV. Nach dieser Bestimmung hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen.

4.1. Voraussetzung für die Anwendung von Art. 29a BV ist, dass eine "Rechtsstreitigkeit" vorliegt (im französischen Text: "cause"; italienisch: "controversie giuridiche"). Im Ständerat hielt der Berichterstatter dazu fest, dass nicht jedes faktische Handeln der Behörden Gegenstand gerichtlicher Beurteilung bilden müsse; in Betracht komme nur ein Verwaltungshandeln, das in schützenswerte Rechtspositionen eingreife (AB 1998 S, Sonderdruck S. 106 oben zu Art. 25a E-BV, Votum Wicki). Das Bundesgericht legt den Begriff der Rechtsstreitigkeit dahin aus, dass die Streitigkeit im Zusammenhang mit einer individuellen, schützenswerten Rechtsposition stehen muss (BGE 140 II 315 E. 4.4 S. 326; 139 II 185 E. 12.4 S. 218; 137 II 409 E. 4.2 S. 411; 136 I 323 E. 4.3 S. 328 f.; Urteil 2C 1097/2014 vom 6. Oktober 2015 E. 3.4).

Dies entspricht der herrschenden Lehre. Diese betont, Art. 29a BV sei als verfassungsmässiges Recht ein Individualrecht; vor diesem Hintergrund umfasse die Rechtsweggarantie nur Streitigkeiten im Zusammenhang mit einer individuelle n Rechtsbeziehung (HÄFELIN/HALLER/ KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Rz. 845a S. 251; WALDMANN, in: Basler BV-Kommentar, Art. 29a N. 10); daran fehle es beispielsweise beim Streit um die Schliessung einer Poststelle, auch wenn sich viele dadurch betroffen fühlten und gewisse rechtliche Vorgaben bestünden (BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG, Zürich 2007, Art. 29a Rz. 6). Es müsse sich um Streitigkeiten über Rechte und Pflichten von natürlichen oder juristischen Personen handeln (ESTHER TOPHINKE, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, ZBl 2006 88 ff., insbes. 92). Eine Rechtsstreitigkeit liege vor, wenn ein Sachverhalt vom Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsrecht erfasst werde oder dies in plausibler und nachvollziehbarer Weise von einer Partei behauptet werde (ANDREAS KLEY, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Art. 29a N. 9). Der konkrete Akt

müsse -
zumindest indirekt - geeignet sein, den Gesuchsteller in eigenen Rechten zu berühren (MARKUS MÜLLER, Rechtsschutz gegen Verwaltungsrealakte, in: Pierre Tschannen, Neue Bundesrechtspflege, Bern 2007, S. 338 ff., S. 352 ff. mit Beispielen); dies setze eine minimale Intensität voraus, wobei die Schwelle nicht zu hoch, aber auch nicht so tief angesetzt werden dürfe, dass es zu einer Beschwerdeflut kommen könne (a.a.O. S. 354). KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI (Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Rz. 181) betonen, dass es nicht darum gehe, auf die Rechtsweggarantie die Theorie vom subjektiven öffentlichen Recht anzuwenden, d.h. nicht verlangt werden könne, dass sich der Gesuchsteller auf eine Norm berufe, die gerade seinem Schutz dienen solle; es genüge, wenn in der Sache individuelle Rechte oder Pflichten des Privaten betroffen seien (ähnlich WALDMANN, a.a.O., N. 10). MÜLLER/SCHEFER (Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., S. 914 oben) halten ein tatsächliches Interesse für erforderlich, das "in einem gewissen Näheverhältnis zum Recht steht", wobei im Einzelfall zu konkretisieren sei, wie eng dieses Verhältnis sein müsse.

4.2. Verwaltungsorganisatorische Anordnungen sind nicht darauf gerichtet, unmittelbar Rechte und Pflichten von Bürgern zu begründen oder zu ändern. Sie ergehen daher nicht in Verfügungsform und es besteht in der Regel keine Rechtsschutzmöglichkeit (BGE 136 I 323 E. 4.4 S. 329 f. mit Hinweisen), selbst wenn eine Massnahme mittelbare Auswirkungen auf Private hat, wie etwa die Umbenennung einer Strasse (so das Beispiel des Berichterstatters in AB 1998 S S. 106 oben) oder einer Poststelle (so BGE 109 Ib 253 E. 1b S. 255 mit weiteren Beispielen, die allerdings alle aus der Zeit vor Einführung der Rechtsweggarantie stammen).

Eine Anfechtungsmöglichkeit muss jedoch nach Art. 29a BV eröffnet werden, wenn die Anordnung geeignet ist, die Position einer Person als Träger von Rechten und Pflichten gegenüber dem Staat zu beeinflussen. Dies wurde im Entscheid BGE 136 I 323 für die Versetzung eines Polizeifunktionärs bejaht, der plausibel geltend gemacht hatte, dass die neue Stelle nicht seinen Fähigkeiten und Erfahrungen entspreche und deshalb Art. 30 des Genfer Polizeigesetzes widerspreche (E. 4.5-4.7 S. 330 f.).
Im Urteil BGE 140 II 315 ging es um aufsichtsrechtliche Realakte im Bereich der Störfallvorsorge für das Kernkraftwerk Mühleberg. Das Bundesgericht bejahte den Anspruch von Anwohnern auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung nach Art. 25a VwVG und machte in diesem Zusammenhang grundsätzliche Ausführungen zur Frage, wann ein Anspruch auf Rechtsschutz gegen Realakte bestehe. Es führte aus, dass der an den Verfügungsbegriff geknüpfte Verwaltungsrechtsschutz zu einer Rechtsschutzlücke führe, wenn Realhandeln des Staates in schützenswerte Rechtspositionen eingreife. Art. 25a VwVG sei im Zusammenhang mit der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) zu sehen, deren Verwirklichung er im Bereich der Realakte sicherstellen solle. Die Rechtsweggarantie gewähre einen Anspruch auf Beurteilung bei "Rechtsstreitigkeiten"; eine solche liege vor bei Streitigkeiten, die im Zusammenhang mit einer individuellen, schützenswerten Rechtsposition stehen (E. 4.4 S. 326 mit Hinweisen). Aufgrund dieser Entstehungsgeschichte, der Rechtsweggarantie und vor dem Hintergrund der überkommenen Ausrichtung des Verwaltungsverfahrens auf Verfügungen nach Art. 5 VwVG habe sich der Bundesgesetzgeber in Art. 25a VwVG dafür entschieden, neben dem "schutzwürdigen Interesse" (das auch tatsächlicher Natur sein könne) ein "Berührtsein in Rechten und Pflichten" vorauszusetzen (E. 4.5 S. 327). Den Kantonen steht es frei, in ihrem Zuständigkeitsbereich eine andere Konzeption des Rechtsschutzes gegen verfügungsfreies staatliches Handeln vorzusehen als der Bundesgesetzgeber in Art. 25a VwVG. Sie können dabei über die Mindestanforderungen der Rechtsweggarantie hinausgehen und z.B.ein tatsächliches Rechtsschutzinteresse genügen lassen (vgl. BGE 140 II 315 E. 4.5 S. 327). Art. 29a BV verlangt jedoch, dass Rechtsschutz mindestens gewährt wird, wenn ein Realakt oder eine verwaltungsinterne Anordnung individuelle, schützenswerte Rechtspositionen berührt; ob dies im Ergebnis einen unzulässigen Eingriff in Rechte oder Pflichten der Betroffenen darstellt, ist Gegenstand der materiellen gerichtlichen Beurteilung.

4.3. Schützenswerte Rechtspositionen können sich aus dem Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsrecht in allen Rechtsbereichen ergeben (BGE 136 I 323 E. 4.3 S. 328 f.; TOPHINKE, a.a.O., S. 92; vgl. auch oben E. 4.1).

4.3.1. Eine in diesem Sinne geschützte Rechtsposition besteht jedenfalls dann, wenn in vertretbarer Weise geltend gemacht wird, es bestehe ein Anspruch auf ein bestimmtes staatliches Handeln oder Unterlassen, der durch den angefochtenen Akt verletzt werde (z.B. Urteil 2C 272/2012 vom 9. Juli 2012 E. 4.4.6 zur Streichung

von Sportlektionen an Berufsklassen, mit zahlreichen weiteren Beispielen aus dem Schul- und Unterrichtswesen in E. 4.4; in BGE 140 II 315 E. 4.6 bis 4.8 S. 327 ff. wurde aus der Kernenergiegesetzgebung und den Grundrechten ein Anspruch auf staatlichen Schutz gegen Störfälle im Bereich der Kernenergie abgeleitet).

4.3.2. Eine schutzwürdige Rechtsposition kann aber auch hinsichtlich der Modalitäten der Rechtsausübung bestehen. So hat die Rechtsprechung aus dem Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 BV) abgeleitet, dass die räumliche Distanz zwischen Wohn- und Schulort nicht zu gross sein dürfe; unter gewissen Umständen besteht ein Anspruch auf Übernahme der Transportkosten (BGE 133 I 156 E. 3.1 S. 158 f. mit Hinweisen). In diesem Zusammenhang erachtete das Bundesgericht gerichtlichen Rechtsschutz auch dann für erforderlich, wenn es nicht nachgerade um einen Anspruch gehe, einem Schüler aber besondere Verhaltenspflichten oder sonstige besondere Nachteile zugemutet würden (Urteil 2P.324/ 2001 vom 28. März 2002 E. 3.4, in: Pra 2002 Nr. 140 S. 761; ZBl 108/2007 S. 170; RDAF 2008 I S. 594; vgl. auch Urteil 2C 272/2012 vom 9. Juli 2012 E. 4.4.3). Im damals zu beurteilenden Fall war ein Erstklässler einem 500 m weiter entfernten Schulhaus zugewiesen worden. Das Bundesgericht befand, diese Anordnung greife in erheblicher Weise in das Leben und in den Tagesablauf des betroffenen Kindes ein, so dass ihm bzw. seinen Eltern der Rechtsweg eröffnet werden müsse, um die Rechtmässigkeit und Zumutbarkeit der Massnahme überprüfen zu lassen.

4.3.3. Im Urteil 2P.12/2001 vom 25. Juli 2001 (in: URP 2001 S. 934; ZBl 103/2002 S. 48; Pra 2001 Nr. 191 S. 1162; RDAF 2002 I S. 360) ging es (wie hier) um eine Reorganisation der Kehrichtabfuhr. Die Gemeinde Hombrechtikon hatte beschlossen, den Hauskehricht an einer bestimmten, ausserhalb der Bauzone gelegenen Strasse nicht mehr abzuholen, sondern in 350 m Entfernung einen Sammelcontainer einzurichten. Dieser Beschluss war von der Gemeinde als Verfügung bezeichnet worden, was weder vom Verwaltungsgericht noch vom Bundesgericht in Zweifel gezogen wurde. Das Bundesgericht trat auf die staatsrechtliche Beschwerde ein, weil die Beschwerdeführer als betroffene Benützer der kommunalen Kehrichtentsorgung durch den angefochtenen Entscheid in rechtlich geschützten Interessen berührt seien (E. 1b) und überprüfte den Entscheid unter den Aspekten des Willkürverbots (E. 2f und 2g), der Rechtsgleichheit (E. 2h) und des Vertrauensschutzes (E. 3). Allerdings sah die Vollziehungsverordnung der Gemeinde Hombrechtikon vor, dass der Hauskehricht in der Nähe der Liegenschaft deponiert werden könne und die Bereitstellung an einem weiter entfernten Ort nur unter bestimmten Voraussetzungen verlangt werden dürfe (vgl. E. 2d). Das Verwaltungsgericht hatte die modifizierte Kehrichttour als materielle Änderung dieser Vollziehungsbestimmungen qualifiziert (a.a.O E. 2e). Insofern konnten die damaligen Beschwerdeführer eine Verschlechterung ihrer Rechtsposition geltend machen.

4.4. Vorliegend ist unstreitig, dass die Beschwerdeführer nicht verpflichtet sind, eine bestimmte Abfallsammelstelle zu benutzen. Das kommunale Recht gewährt (anders als im Fall Hombrechtikon) auch keinen Anspruch auf eine Sammelstelle in einer gewissen Distanz zur Liegenschaft oder innerhalb der Gemeindefraktion. Immerhin aber sind die Beschwerdeführer gesetzlich verpflichtet, ihren Hauskehricht einer Sammelstelle der Gemeinde Cazis zu übergeben (Art. 31b Abs. 3 USG i.V.m. Art. 12 des kommunalen Abfallgesetzes). Die Aufhebung der Sammelstelle Portein berührt diese Pflicht insofern, als Einwohner und Ferienhausbesitzer in Portein ihren Abfall künftig zu einer anderen, weiter entfernt gelegenen Sammelstelle in einer anderen Gemeindefraktion bringen müssen.

Den Kantonen und Gemeinden, die das Entsorgungsmonopol beanspruchen, steht bei der Ausgestaltung der Entsorgung ein erheblicher Spielraum zu (TSCHANNEN, in: USG-Kommentar, 2. Aufl., Art. 31b N. 19). Sie sind aber nach der Rechtsprechung verpflichtet, zweckmässige, den gerechtfertigten Bedürfnissen des Abfalllieferanten entsprechende Entsorgungslösungen anzubieten (BGE 125 II 508 E. 6e S. 515). Sie müssen den Anwohnern somit Sammelstellen in genügender Anzahl, Dichte und Frequenz anbieten, die angemessen situiert sind (FLÜCKIGER, in: Moor/Favre/Flückiger, Commentaire LPE, Art. 31b N. 24), d.h. sich in zumutbarer Entfernung befinden (TSCHANNEN, a.a.O.). Dagegen können die Abfallinhaber nicht verlangen, dass die ihnen bequemste Lösung angeboten wird (BGE 125 II 508 E. 6e S. 515).

Bei dieser Rechtslage muss der Rechtsweg jedenfalls dann offenstehen, wenn Privatpersonen plausibel geltend

machen, dass ihren gerechtfertigten Bedürfnissen bei der Neuorganisation der Kehrichtabfuhr nicht Rechnung getragen worden sei und die neuen bzw. verbleibenden Sammelstellen für sie unzumutbar oder jedenfalls mit erheblichen Nachteilen verbunden seien, das heisst die Erfüllung ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Ablieferung der Siedlungsabfälle erheblich erschwert werde. Die grössere Bequemlichkeit der bisherigen Lösung genügt dagegen nicht.

Vorliegend haben die Beschwerdeführer gegenüber der Gemeinde und dem Verwaltungsgericht geltend gemacht, die nächstgelegene Sammelstelle liege in 1,6 km Entfernung. Dies erschwere die Entsorgung, insbesondere sei es nicht mehr zumutbar, den Abfall zu Fuss zur Sammelstelle zu bringen. Damit machen sie in genügender Weise geltend, die strittige Aufhebung der Sammelstelle berühre ihre Pflicht zur gesetzeskonformen Entsorgung ihres Hauskehrichts bzw. ihren Anspruch, von der Gemeinde eine zumutbare Sammelstelle zur Verfügung gestellt zu erhalten. Der angefochtene Akt berührt sie demnach in ihrer Rechtsstellung und es liegt ein Rechtsstreit im Sinne der verfassungsmässigen Rechtsschutzgarantie von Art. 29a BV vor. Ob die neue Entsorgungslösung den Beschwerdeführern unter den konkreten Umständen zumutbar ist (wie die Gemeinde in ihrer Vernehmlassung darlegt), ist Sache der materiellen Prüfung.

5.
Nach dem Gesagten verneinte das Verwaltungsgericht die Anfechtbarkeit der Sammelstellenschliessung zu Unrecht und verletzte insofern die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV). Der angefochtene Entscheid ist daher aufzuheben und die Sache zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Zwar hatten die Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht beantragt, die Gemeinde Cazis sei zu verpflichten, die Eingabe vom 31. Dezember 2015 als Beschwerde gegen einen Realakt entgegen zu nehmen (Eventualantrag 3). Nachdem das Verwaltungsgericht aber bereits entschieden hat, dass die Gemeinde zur Weiterleitung der Eingabe als Beschwerde an das Verwaltungsgericht verpflichtet gewesen wäre, kann auf die Rückweisung an die Gemeinde verzichtet und die Sache direkt dem Verwaltungsgericht vorgelegt werden. Dieses wird prüfen müssen, ob die übrigen Eintretensvoraussetzungen vorliegen und (sofern dies der Fall ist) den Rechtsstreit materiell zu beurteilen haben.

Muss das Verwaltungsgericht somit nochmals neu entscheiden, erübrigt es sich, auf die Rügen der Beschwerdeführer zum Kosten- und Entschädigungsentscheid einzugehen.

6.
Vor Bundesgericht obsiegen die Beschwerdeführer im Wesentlichen. Es sind daher keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG) und die Gemeinde Cazis ist verpflichtet, ihnen eine Parteientschädigung zu entrichten (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer, vom 16. August 2016 aufgehoben und die Sache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.
Es werden keine Kosten erhoben.

3.
Die Gemeinde Cazis hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Gemeinde Cazis und dem Verwaltungsgericht des Kantons

Graubünden, 5. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 12. April 2017

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Merkli

Die Gerichtsschreiberin: Gerber