Urteilskopf

100 Ia 41

8. Urteil vom 13. März 1974 i.S. Küng und Stierli gegen Regierungsrat des Kantons Luzern.
Regeste (de):
Art. 4 BV; Verordnung über die Schiffahrt auf dem Sempachersee.

1. Subsidiarität der staatsrechtlichen Beschwerde (E. 1a).

2. Legitimation zur Anfechtung allgemeinverbindlicher Erlasse (E. 1b).

3. Das Verbot, Kajütboote mit über 5,5 m Länge oder Wasserfahrzeuge mit Wohn- und Schlafeinrichtungen auf dem Sempachersee in Verkehr zu bringen oder zu stationieren, verstösst nicht gegen Art. 4 BV (E. 2 und 3).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst.; Ordonnance relative à la navigation sur le lac de Sempach.

1. Caractère subsidiaire du recours de droit public (consid. 1a).

2. Qualité pour attaquer un arrêté de portée générale (consid. 1b).

3. N'est pas contraire à l'art. 4 Cst. l'interdiction de faire naviguer et stationner sur le lac de Sempach des bateaux à cabine de plus de 5,5 m. de long ou des bateaux aménagés pour y séjourner et y dormir (consid. 2 et 3).

Regesto (it):
Art. 4 CF; ordinanza concernente la navigazione sul lago di Sempach.

1. Carattere sussidiario del ricorso di diritto pubblico (consid. 1a).

2. Legittimazione per ricorrere contro un decreto di obbligatorietà generale (consid. 1b).

3. Non viola l'art. 4 CF il divieto di far navigare e stazionare sul lago di Sempach imbarcazioni cabinate la cui lunghezza ecceda m 5,5, o imbarcazioni attrezzate in modo da potervisi soggiornare e dormire (consid. 2 e 3).

Sachverhalt ab Seite 41

BGE 100 Ia 41 S. 41

Aus dem Sachverhalt:

A.- Am 26. März 1973 erliess der Regierungsrat des Kantons Luzern gestützt auf § 2 des kantonalen Ge-

setzes über die Wasserrechte vom 2. März 1875 und § 99 des EG zum ZGB sowie Art. 9 der Allgemeinen Gewässerschutzverordnung des Bundesrates vom 19. Juni 1972 eine neue "Verordnung über die Schiffahrt auf dem Sempachersee" (VO), welche seit dem

BGE 100 Ia 41 S. 42

1. April 1973 in Kraft ist. Diese Verordnung lässt auf dem Sempachersee nur Boote zu, die für diesen See eine Betriebsbewilligung haben (§ 3). § 10 VO enthält eine Reihe von Vorschriften, die dem Gewässerschutz dienen. So werden an Boote mit Verbrennungsmotoren gewisse technische Anforderungen im Hinblick auf Öl und Benzin gestellt (Abs. 1 und 2). Aborte auf den Booten dürfen weder einen Abfluss noch eine Auspumpvorrichtung aufweisen; sie sind an einen fest eingebauten Fäkalienbehälter anzuschliessen, der nur vom Land aus entleert werden kann (Abs. 3). § 14 begrenzt die Anzahl der Motorboote, inbegriffen die motorisierten Segelboote, auf 400.
§ 16 VO schliesslich bestimmt unter dem Marginale "Wasserfahrzeuge mit Wohn- und Schlafeinrichtungen, Kajütboote" folgendes: "Es ist verboten, Kajütboote mit über 5,5 m Länge oder Wasserfahrzeuge mit Wohn- und Schlafeinrichtungen auf dem Sempachersee in Verkehr zu bringen oder zu stationieren. Die Betriebsbewilligungen derartiger Boote werden nicht mehr erneuert. Sie dürfen längstens bis zum Ablauf der gegenwärtigen Betriebsbewilligung auf dem See verkehren und sind nachher von ihren Standplätzen zu entfernen."

B.- Josef Küng und Josef Stierli, welche beide auf dem Sempachersee ein Boot besitzen, führen innert 30 Tagen seit der amtlichen Publikation der Verordnung staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 BV. Sie stellen den Antrag, § 16 VO sei aufzuheben, soweit er das Inverkehrbringen oder Stationieren von Kajütbooten mit über 5,5 m Länge verbiete. Zur Begründung wird geltend gemacht, dieses Verbot sei sinn- und zwecklos und daher willkürlich.

C.- Das Militär- und Polizeidepartement des Kantons Luzern beantragt im Namen des Regierungsrates Abweisung der staatsrechtlichen Beschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. a) Gemäss Art. 84 Abs. 1 OG können sowohl kantonale Verfügungen (Entscheide) als auch allgemeinverbindliche kantonale Erlasse mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden, wobei aber dieses Rechtsmittel entsprechend seinem subsidiären Charakter nur zulässig ist, wenn die behauptete Rechtsverletzung nicht sonstwie durch Klage oder Rechtsmittel beim Bundesgericht oder einer andern Bundesbehörde gerugt

BGE 100 Ia 41 S. 43

werden kann (Art. 84 Abs. 2 OG). Die vorliegende Beschwerde richtet sich unmittelbar gegen einen kantonalen Erlass. Als anderweitiges Rechtsmittel im Sinne von Art. 84 Abs. 2 OG käme nur die Beschwerde an den Bundesrat in Betracht (Art. 73 VwG). Es wird indessen kein Beschwerdegrund nach Art. 73 Abs. 1 VwG geltend gemacht (z.B. eine Verletzung eidgenössischen Verwaltungsrechtes), der die Zuständigkeit des Bundes-

rates begründen würde. Es wird einzig behauptet, die angefochtene Bestimmung der kantonalen Verordnung verstosse gegen den in Art. 4 BV verankerten Grundsatz der Rechtsgleichheit, und zur Geltendmachung dieser Verfassungsrüge steht lediglich das Rechtsmittel der staatsrechtlichen Beschwerde zur Verfügung (BGE 98 Ia 284 E. 3). Diese ist im vorliegenden Fall daher zulässig. b) Wieweit die beiden Beschwerdeführer durch die angefochtene Vorschrift der Verordnung schon heute betroffen sind, kann dahingestellt bleiben. Zur Anfechtung eines allgemeinverbindlichen Erlasses ist jeder legitimiert, auf den die als verfassungswidrig bezeichnete Vorschrift künftig einmal angewendet werden könnte; es genügt ein virtuelles Betroffensein (BGE 99 Ia 396 E. 1a mit Hinweisen), und diese Voraussetzung trifft hier klarerweise zu. Auf die staatsrechliche Beschwerde ist daher einzutreten.

2. a) Die Beschwerdeführer unterstützen den Regierungsrat in seinen Bestrebungen zum Schutze des Sempachersees gegen das Aufkommen von Wohn- und Schlafbooten und gegen Verschmutzung "voll und ganz". Sie behaupten aber, die angefochtene Norm sei im Blick auf den von ihr angestrebten Zweck unvernünftig, ja unsinnig und schaffe Rechtsungleichheit, verletze also Art. 4 BV. Der Regierungsrat stellt dies in Abrede. Art. 4 BV ist auch auf dem Gebiete der Gesetzgebung von Bedeutung. Ein gesetzgeberischer Erlass, der sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützt oder rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist, verletzt den in Art. 4 BV enthaltenen Grundsatz der Rechtsgleichheit (BGE 97 I 801, 782 E. 2 c, mit Hinweisen; BGE 99 Ia 158). § 16 Abs. 1 VO verbietet zwei Kategorien von Booten. Allgemein untersagt sind zunächst "Wasserfahrzeuge mit Wohn- und Schlafeinrichtungen". Dieses Verbot ist hier nicht angefochten. Art. 16 Abs. 1 VO verbietet darüber hinaus aber auch "Kajütboote

mit über 5,5 m Länge". Nur gegen dieses weitere Verbot richtet sich die staatsrechtliche Beschwerde. Die Beschwerdeführer machen geltend, es habe mit dem Schutz des Sempachersees nichts zu tun und sei rein willkürlich. b) Der Regierungsrat hält angesichts der Tendenz in der Bevölkerung zu immer mehr und immer grösseren Booten auf dem verhältnismässig kleinen Sempachersee nicht nur eine zahlenmässige Limitierung der Boote für nötig, sondern auch eine Grössenbeschränkung für Kajütboote, beides im Interesse der Lärmbekämpfung, des Natur- und Heimatschutzes, der Erhaltung des Sees als Erholungsgebiet und der Fischerei. Die Zahl der Motorboote, einschliesslich der motorisierten Segelboote, wird auf 400 limitiert (§ 14). Für die nichtmotorisierten Boote ist an sich eine zahlenmässige Beschränkung nicht vorgesehen; die Verordnung strebt aber auch hier eine Limitierung an, indem sie u.a. für Kajütboote eine Maximallänge festlegt. Dieses Mittel ist nicht sinnlos oder unvernünftig. Mancher, der ein grösseres Boot in Betrieb setzen würde, verzichtet auf dem Sempachersee auf ein Boot überhaupt, wenn die höchstzulässige Grösse ihm zu gering erscheint. Es entbehrt auch nicht des sachlichen Grundes, von einem kleinen See die grösseren Boote fernzuhalten, die Selektion also zugunsten der kleineren Boote vorzunehmen. c) Die Verordnung, insbesondere auch die angefochtene Bestimmung, will sodann der Reinhaltung bzw. Sanierung des Seewassers dienen. Es ist keine Frage und wird von den Beschwerdeführern anerkannt, dass es sich bei diesem auch von der Bundesgesetzgebung geschützten Rechtsgut um ein solches von primärer Bedeutung handelt. Das Wasser des Sempachersees im speziellen, das einigen Gemeinden als Trinkwasserreservoir dient, ist - wie auch die Beschwerdeführer gelten lassen - gefährdet. Es lässt sich nun nicht leugnen, dass ein Verbot grösserer Boote auch dem Schutz des Seewassers dient. Grössere Boote erlauben und erleichtern längeres Verweilen, Wohnen und Schlafen. Der Regierungsrat legt drastisch dar, dass nicht nur die Motorboote das Seewasser mit Öl, Benzin, Russ etc. gefährden, sondern dass auch zum Wohnen geeignete Boote das Wasser verschmutzen mit all jenen Abgängen, die durch längeres menschliches Verweilen entstehen. Es war daher keineswegs sinnlos, Boote mit Wohn- und Schlafeinrichtungen zu verbieten; die Beschwerdeführer anerkennen dies.

d) Die Beschwerdeführer sehen jedoch keinen Sinn darin, zusätzlich noch die Länge der Kajütboote auf 5,5 m zu limitieren. Richtig ist zunächst, dass das Mass von 5,5 m nicht die Grenze zwischen verschiedenen Kategorien von Booten darstellt. Solche Grenzen gibt es aber gar nicht, wie das Studium des von den Beschwerdeführern eingereichten Kataloges "Klasings Bootsmarkt international" klar macht. Es gibt dort Segel-Kajütboote von 4,4 m praktisch stufenlos bis zu Kreuzern und Jachten von 10,6 m Länge. Der Regierungsrat begründet die Limite von 5,5 m namentlich damit, dass nach den Erfahrungen der Fachleute Kabinenboote bis zu dieser Länge für Wohn- und Schlafzwecke ungeeignet seien; das aber sei aus Gründen des Gewässerschutzes notwendig. Die Beschwerdeführer halten dem entgegen, die Bewohnbarkeit eines Bootes und damit seine Verschmutzungsgefährlichkeit hänge nicht von seiner Länge, sondern von seinem Fassungsvermögen ab, d.h. von der Zahl der Personen, die sich auf dem Boot aufhalten könnten, und von der möglichen Dauer des Aufenthaltes. Das zeigt, dass die Meinungen nicht allzuweit auseinanderliegen. Auch der Regierungsrat sieht die von den Beschwerdeführern genannten Kriterien für wesentlich an. Es erweist sich jedoch in der Gesetzgebung und im Vollzug als sehr schwierig bis unmöglich, Kriterien wie das Fassungsvermögen und die erlaubten Stunden des Verweilens normativ zuverlässig und in der behördlichen Praxis kontrollierbar zu erfassen. Der Regierungsrat hat daher zum Mittel der Längenbegrenzung gegriffen, nicht um ihrer selbst willen, sondern um damit indirekt das Fassungsvermögen der Boote und die Aufenthaltsdauer zu limitieren. Von der Länge des Bootes hängen in der Tat das Fassungsvermögen und die übrigen Faktoren weitgehend ab, die ein Boot wohnlich machen und zum Verweilen einladen. Der Regierungsrat weist insbesondere noch auf die Stehhöhe hin, deren Ausmass für die Bewohnbarkeit eines Bootes von besonderer Bedeutung ist, ihrerseits aber konstruktiv durch die Länge des Bootes begrenzt wird. Die Bootslänge stellt hier in der Tat ein zuverlässiges und behördlich leicht feststellbares Konstruktionsmerkmal dar; sie bestimmt indirekt das Volumen des Bootes und seine Wohnlichkeit. Sie deckt sich - wie der von den Beschwerdeführern gezogene Vergleich zwischen der "Amphora" und der "County" zeigt - zwar nicht immer mit dem Grad der Bewohnbarkeit. Ein gewisser Schematismus ist jedoch unvermeidlich.

Die möglichen Schwankungen sind zudem naturgemäss relativ gering. Man kann zur Erzielung grösseren Wohnraumes ein kurzes Boot nicht unbeschränkt breit und hoch konstruieren, weil es dann umso plumper, schwerfälliger und langsamer wird. Ein Boot von nicht mehr als 5,5 m Länge ist für Wohnzwecke - konstruktive Besonderheiten hin oder her - wenig verlockend. Es ist schliesslich müssig, Boote von 5,49 m und 5,51 m Länge miteinander zu vergleichen; durch das Verbot betroffen wird das ganze Sortiment von 5,51 bis 10 m und mehr. e) Die Beschwerdeführer wenden ein, die Längenbegrenzung sei nicht mehr nötig, nachdem Boote mit Wohn- und Schlafeinrichtungen ohnehin schon durch § 16 VO verboten sind. Es liegt jedoch auf der Hand, dass die durch die Längenbegrenzung beabsichtigte Bootsraumbeschränkung diejenigen grösseren Kajütboote erfassen will, die keine feste und ständige Inneneinrichtung zu Wohn- und Schlafzwecken aufweisen. Die Ergänzung ist sinnvoll. Denn diese Boote können unschwer mit transportablem Inventar (Luftmatratzen, Camping-Utensilien usw.) bewohnbar gemacht und nachher wieder abgeräumt werden. Dadurch aber würde der Zweck der Verordnung vereitelt. Eine polizeiliche Kontrolle, ob ein Boot faktisch zu Wohn- oder Schlafzwecken benutzt wird, wäre praktisch nicht durchführbar. f) Die Beschwerdeführer wenden schliesslich ein, das Verbot sei deshalb rechtsungleich und ungerecht, weil es grosse Boote ohne Kajüte nicht erfasst. Der Regierungsrat weist demgegenüber darauf hin, dass es auf dem Sempachersee zwar einige offene Boote gebe, welche die Länge von 5,5 m überschreiten; sie eigneten sich aber mangels einer Kabine nicht zu Wohn- und Schlafzwecken. Die Verordnung habe daher nicht die Länge der Boote schlechthin begrenzen wollen. - Die Ungleichbehandlung ist somit nicht unsachgemäss und sinnlos. Sie lässt sich vernünftig damit begründen, dass offene Boote eben wegen ihres Mangels an Wetterschutz nicht zu längerem Verweilen und damit zur Seever-

schmutzung geeignet sind.

3. Es kann danach nicht mit Recht gesagt werden, die angefochtene Bestimmung könne sich auf keine ernsthaften sachlichen Gründe stützen oder sie treffe Unterscheidungen, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist. Die Rüge der Willkür und der rechtsungleichen

Behandlung erweist sich somit als unbegründet.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.