



651.105

Sachliche Zuständigkeit für den Erlass allgemeiner Verbote

1. Gesetzliche Grundlagen

1.1 Zivilrecht

Der Erlass gerichtlicher Verbote ist in den Artikeln 258 - 260 der Zivilprozessordnung (ZPO) geregelt. Nach Art. 258 ZPO können Personen, die an einem Grundstück dinglich berechtigt sind, beim Gericht beantragen, dass jede Besitzesstörung zu unterlassen ist. Der Erlass eines gerichtlichen Verbots ist ein Akt der sog. freiwilligen Gerichtsbarkeit. Anwendbar ist das summarische Verfahren, wobei das Gericht den Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen hat (vgl. Art. 248 lit. e und Art. 255 lit. b ZPO). Örtlich zuständig ist das Gericht am Ort, an dem das Grundstück im Grundbuch aufgenommen ist (vgl. Art. 29 Abs. 4 ZPO). Sachlich zuständig ist die Einzelrichterin oder der Einzelrichter (Art. 4 Abs. 1 ZPO in Verbindung mit § 35 Abs. 1 lit. c Justizgesetz [JusG]; SRL Nr. 260).

Im Kanton Luzern kann das örtlich zuständige Gericht über folgende Internet-Seite ermittelt werden: https://gerichte.lu.ch/organisation/erstinstanzliche_gerichte/bezirksgerichte

1.2 Öffentliches Recht

1.2.1 Vorbemerkung

Das öffentliche Recht enthält eine Vielzahl von Bestimmungen, die den Charakter allgemeiner Verbote haben (z.B. in der Strafgesetzgebung) oder auf deren Grundlage allgemeine Verbote erlassen werden können (z.B. § 4 Übertretungsstrafgesetz; SRL 300).

In Bezug auf die sachliche Zuständigkeit bestehen insbesondere im Bereich des Strassenverkehrs Abgrenzungsprobleme zwischen den zivilrechtlichen und den öffentlich-rechtlichen Organen.

1.2.2 Verbote auf öffentlichen Strassen

Sachliche Zuständigkeit des Bundes

Für das Anbringen und Entfernen von Signalen und Markierungen auf Nationalstrassen (...) ist das Bundesamt für Strassen zuständig (Art. 1 Abs. 2 lit. b und Art. 104 Abs. 2 Signalisationsverordnung [SSV]; SR 741.21).

Sachliche Zuständigkeit des Kantons Luzern und der Gemeinden des Kantons Luzern

Nach Art. 3 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR 741.01) sind die Kantone befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Sie können diese Befugnis den Gemeinden übertragen (vgl. dazu auch Art. 104 Abs. 2 SSV).

Im Kanton Luzern ist der Beschluss des Regierungsrats über die Zuständigkeit zum Erlass von Verkehrsanordnungen massgebend (SRL Nr. 777a). Gemäss diesem Beschluss ist die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (vif) für den Erlass von Verkehrsanordnungen zuständig, soweit der Beschluss nicht die Zuständigkeit einer Gemeinde vorsieht (<https://vif.lu.ch/kantonsstrassen/verkehrsmassnahmen>). Die zuständige Behörde des Kantons oder der Gemeinde kann auch auf öffentlichen Verkehrsflächen privater Eigentümer nach Anhören der Eigentümer Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen verfügen (Art. 113 Abs. 1 SSV).

Für das Anbringen und Entfernen von Signalen und Markierungen ist die Behörde des Kantons oder der Gemeinde zuständig (Art. 1 Abs. 2 lit. c und Art. 104 Abs. 1 und 2 SSV). Im Kanton Luzern liegt die Zuständigkeit bei der Abteilung Realisierung Strassen der Dienststelle vif. Soweit eine Gemeinde selbst Signalisationsmassnahmen ausführt, untersteht sie der Aufsicht dieser Abteilung.

2. Abgrenzung der sachlichen Zuständigkeit der zivil- und öffentlich-rechtlichen Organe

2.1 Rechtsprechung des Bundesgerichts

Das Bundesgericht hat entschieden, dass ein Gemeinwesen *bei Grundstücken, die zum Finanz- und Verwaltungsvermögen zählen*, wie ein Privater den sogenannten strafrechtlichen Besitzschutz für sich in Anspruch nehmen kann (Urteil BGer 6P.12/2004 vom 6.4.2004 E. 2.2).

Bei *öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch* untersteht das Verhältnis zwischen dem Träger der Herrschaft und dem Benutzer stets dem öffentlichen Recht. Im Gegensatz zum Zivilrecht ist mit einer Benutzungsordnung nicht der Besitz zu schützen, sondern die Nutzung einer öffentlichen Sache zu regeln. Dabei spielt es keine Rolle, wer Eigentümer der Sache ist. Entscheidend ist vielmehr deren Zweckbestimmung und die Verfügungsmöglichkeit des Staates. Das Gemeinwesen muss auf öffentlich-rechtlichem Weg vorgehen, wenn es den Gemeingebrauch eines Grundstücks einschränken oder aufheben will (Urteil BGer 6B_116/2011 vom 18.7.2011 E. 3.3; vgl. auch Urteil BGer 6P.12/2004 vom 6.4.2004 E. 2.2).

2.2 Exkurs: Finanz- und Verwaltungsvermögen / öffentliche Sachen im Gemeingebrauch

Das *Finanzvermögen* dient der Erfüllung staatlicher Aufgaben nur mittelbar durch seinen Vermögenswert oder seine Erträge. Es handelt sich um realisierbare Aktiven des Staates, wie z.B. Wertschriften, Bargeld oder Liegenschaften (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2006, Rz 2330 f.).

Zum *Verwaltungsvermögen* gehören jene Werte, die den Behörden oder einem beschränkten Kreis von privaten Benutzern unmittelbar durch ihren Gebrauchswert für die Besorgung der öffentlichen Aufgaben dienen. Zum Verwaltungsvermögen zählen z.B. Verwaltungsgebäude, Schulhäuser sowie Fahrzeuge und Anlagen eines staatlichen Verkehrsbetriebs (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz 2332 ff.)

Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch stehen der Allgemeinheit zur Benutzung offen. Im Gegensatz zum Finanzvermögen dienen sie unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und sind nicht realisierbar. Gegenüber dem Verwaltungsvermögen unterscheiden sie sich durch den offenen Benutzerkreis. Zu den öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch zählen u.a. Strassen und Plätze, Seen, Flüsse und Bahnhöfe (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2346 f.).

2.3 Spezialgesetzliche Normen für den Strassenverkehr

Die spezialgesetzlichen Normen des Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR 741.01) und die dazu entwickelte Lehre und Rechtsprechung stehen grundsätzlich im Einklang mit der oben angeführten bundesgerichtlichen Praxis (vgl. aber Ziff. 2.3.2 hiernach).

- 2.3.1 Das SVG ordnet den Verkehr auf öffentlichen Strassen (Art. 1 Abs. 1 SVG). Strassen im Sinne des SVG sind die von Motorfahrzeugen, motorlosen Fahrzeugen und Fussgängern benützten Verkehrsflächen (Art. 1 Abs. 1 Verkehrsregelnverordnung [VRV]; SR 741.11). Dienen sie nicht ausschliesslich privatem Gebrauch, gelten sie als öffentlich (Art. 1 Abs. 2 VRV).

Das Bundesgericht legt den Begriff der öffentlichen Strassen extensiv aus. Es hat wiederholt festgestellt, dass eine Verkehrsfläche öffentlich ist, "wenn sie einem unbestimmten Personenkreis zur Verfügung steht, selbst wenn die Benützung nach Art oder Zweck eingeschränkt ist". Ein privater Vorplatz, der einem unbestimmbaren Personenkreis offen steht, kann nur durch ein signalisiertes Verbot oder durch eine Abschränkung dem öffentlichen Verkehr und damit der Herrschaft des SVG entzogen werden (Urteil BGer 6B.258/2008 vom 4.9.2008, E. 4.1 m. Hinw. u.a. auf BGE 104 IV 105, 108 E. 3). Massgebend ist also nicht das Eigentum, sondern der mögliche rechtmässige Gebrauch. Als öffentliche Strasse gilt jede Verkehrsfläche, die nicht ausschliesslich und erkennbar der privaten Benutzung vorbehalten ist (Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Bd. I, 2006, Rz 167). Auch die Anzahl der Benutzer ist nicht das ausschlaggebende Kriterium, denn eine Fläche kann auch dann als privat angesehen werden, wenn sie von einem recht grossen Personenkreis befahren werden kann, solange dieser nicht unbestimmt ist (Urteil BGer 6B.87/2008 vom 31.6.2008 E. 2.2).

- 2.3.2 Der weit gefasste Strassenbegriff des SVG umfasst auch Strassen, die rein tatsächlich (d.h. ohne entsprechende Widmung) dem allgemeinen Verkehr offen stehen. Insofern deckt er sich nicht vollumfänglich mit dem Begriff der öffentlichen Strasse im Gemeingebrauch nach öffentlich-sachenrechtlicher Terminologie. Der Grund dafür liegt in der (polizeirechtlichen) Zielsetzung der Strassenverkehrsgesetzgebung, die den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Strassenverkehr bezweckt und aus Gründen der Gefahrenabwehr nach einer umfassenden Geltung der diesbezüglichen Verbots- und Gebotsnormen (Verkehrsregeln) ruft (Urteil BGer 6B.87/2008 v. 31.7.2008 E. 2.2 m. Hinw. auf Urteil BGer 2A.194/2006 vom 3.11.2006).

3. Zusammenfassung

Nach dem Gesagten lässt sich die Antwort auf die Frage, welches staatliche Organ im Kanton Luzern für den Erlass von allgemeinen Verboten zuständig ist, wie folgt tabellarisch zusammenfassen:

Art des Verbots	Beispiele	Sachliche Zuständigkeit	
		vif oder Gemeinde	Zivilgericht
Verbot auf privatem Grundstück, das <i>keinem</i> öffentlichen Zweck dient	<ul style="list-style-type: none"> - Autoabstellplätze vor einem Mehrfamilienhaus (vgl. aber die Urteile BGer 6S.286/2003 v. 26.9.2003 E. 3.2 & 6B_54/2010 v. 18.3.2010 E. 1.3) - Private Zufahrt zum Einfamilienhaus 		X
Verbot auf öffentlichen Grundstück, das <i>nicht</i> dem Gemeingebrauch dient (Finanz- oder Verwaltungsvermögen)	<ul style="list-style-type: none"> - Schulhausareal - Sportplatz - Markierte Parkplätze vor Postgebäude - max. 15' Parkzeit (Urteil BGer 6P.12/2004 v. 6.4.2004 E. 2; s. aber unten BGE 106 IV 408) 		X
Verbot auf einem privaten Grundstück, das der Allgemeinheit zur Benutzung offensteht	<ul style="list-style-type: none"> - Private Quartierstrasse 	<ul style="list-style-type: none"> - Geschwindigkeitsbeschränkung - Parkverbot - Gewichtslimite 	- Fahrverbot
	<ul style="list-style-type: none"> - Öffentlicher Wanderweg - Parkplatz für Kunden eines Einkaufszentrums (BGE 100 IV 59) 	X	
Verbot auf einem öffentlichen Grundstück, das dem Gemeingebrauch dient	<ul style="list-style-type: none"> - Öffentlicher Platz - Öffentliche Quartierstrasse - Allgemein befahrbarer Schulhausplatz - Öffentlicher Parkplatz einer Gemeindeverwaltung - Öffentlich zugängliche Einstellhalle eines Postgebäudes (BGE 106 IV 408; s. aber oben Urteil BGer 6P.12/2004 v. 6.4.2004 E. 2) 	X	

Im Einzelfall kann die Abgrenzung zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen auf der einen und Sachen im Gemeingebrauch auf der anderen Seite schwierig sein und nähere Abklärungen erfordern. Dasselbe gilt in Bezug auf die Frage, ob eine Verkehrsfläche ausschliesslich dem privaten Gebrauch dient oder ob sie in den Anwendungsbereich des SVG fällt (vgl. dazu die bei Weissenberger zitierten Beispiele in: Kommentar Strassenverkehrsgesetz und Ordnungsbussengesetz, 2015, N 9 f. zu Art. 1 SVG). So gelten auf einem Schulhausplatz, der befahren werden darf, die Regeln des SVG, während dies bei einem Platz, der nicht für den Verkehr freigegeben ist, nicht der Fall ist. Auch beim privaten Parkhaus eines Shopping-Centers ist nicht offenkundig, ob das SVG anwendbar ist oder nicht (vgl. dazu die bei Schaffhauser, a.a.O., Rz 168 Fn 11, zitierte uneinheitliche Rechtsprechung). Die Liste der unklaren Fälle liesse sich beliebig verlängern. In Zweifelsfällen kann es sinnvoll sein, wenn sich das Gericht und das vif bzw. die zuständige Gemeinde telefonisch absprechen.

Luzern, 4.12.2015