

(Entscheid des Bundesrates vom 17. August 1988)

Strassenverkehr. Beschwerde an den Bundesrat gegen die Anordnung eines Rechtsabbiegeverbots durch eine Gemeinde.

Zuständigkeiten und Verfahren. Die Grenzen, welche das Bundesrecht den Kantonen bei der Übertragung der Befugnis zum Erlass von Verkehrsbeschränkungen und -anordnungen an die Gemeinden setzt, lässt keinen Raum für eigentliche Gemeindeautonomie. Die kantonale Beschwerdeinstanz muss also gegebenenfalls Ermessensentscheide der Gemeinden frei überprüfen.

Überprüfung der Rechtmässigkeit durch den Bundesrat. Abbiegeverbote zwecks Verkehrsberuhigung sind grundsätzlich zulässig. Die Verhältnismässigkeits- und Rechtsgleichheitsgebote werden jedoch durch den angefochtenen Entscheid verletzt, welcher eine unwesentliche Abnahme und eine Verlagerung des Verkehrs innerhalb eines Wohnquartiers bewirkt und die Verkehrsteilnehmer in sachlich ungerechtfertigter Weise unterschiedlich behandelt.

Circulation routière. Recours au Conseil fédéral contre une interdiction de bifurquer à droite décrétée par une commune.

Compétences et procédure. Les limites que le droit fédéral impose aux cantons dans la délégation aux communes de la compétence d'édicter des restrictions et prescriptions de la circulation ne laisse pas de place à une autonomie communale en soi. L'autorité de recours cantonale doit par conséquent, le cas échéant, revoir librement les décisions prises par les communes dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation.

Examen de la légalité par le Conseil fédéral. Il est en principe admissible de décréter une interdiction de bifurquer en vue de diminuer l'intensité du trafic. Les principes de proportionnalité et d'égalité sont toutefois violés par la décision attaquée, qui n'amènerait pratiquement pas de diminution mais un transfert du trafic au sein d'un quartier d'habitation et établit sans raison un traitement différent pour des groupes d'usagers de la route.

Circolazione stradale. Ricorso al Consiglio federale contro un divieto di svoltare a destra decretato dal Comune.

Competenza e procedura. I limiti che il diritto federale impone ai Cantoni nella delega ai Comuni della competenza di emanare restrizioni e prescrizioni sulla circolazione non lascia spazio a una vera e propria autonomia comunale. L'autorità cantonale di ricorso deve dunque esaminare liberamente le decisioni eventualmente prese dai Comuni nell'esercizio del loro potere discrezionale.

Esame della legalità da parte del Consiglio federale. È di norma ammesso decretare un divieto di svoltare a destra allo scopo di diminuire l'intensità del traffico. I principi della proporzionalità e dell'uguaglianza sono tuttavia violati dalla decisione impugnata, che non procura praticamente una diminuzione ma uno spostamento del traffico all'interno dell'abitato e stabilisce senza motivo oggettivo un trattamento diverso dei gruppi di utenti della strada.

I

A. Der Gemeinderat P. ordnete am 16. Juli 1987 folgende Verkehrsbeschränkung an:

«Der Gemeinderatsbeschluss Nr. 540 vom 21. Juli 1981 r schwere Motorwagen» wird aufgehoben.

An der Wyhlenstrasse, Verkehrsinsel Einmündung Augsterstrasse, wird das Aufstellen eines Verkehrsschildes 2.42 als permanente Massnahme beschlossen.»

Die Veröffentlichung der Verfügung erfolgte am 30. Juli 1987.

B. Gegen diese Verfügung beschwerte sich die Firma X beim Regierungsrat, welcher die Beschwerde am 20. Oktober 1987 abwies.

C. Diesen Entscheid ficht die Rekurrentin beim Bundesrat an. Sie verlangt sinngemäss die Aufhebung der Verfügung. Auf die rechtserheblichen Beschwerdegründe wird in den Erwägungen eingegangen.

...

II

1. (Formelles)

2. Mit der Beschwerde an den Bundesrat kann Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist im vorliegenden Verfahren unzulässig, da der Regierungsrat als Beschwerdeinstanz entschieden hat (Art. 49 VwVG). Die urteilende Instanz wendet das Recht von Amtes wegen an. Sie ist an die Begründung der Parteibeghären nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Der Bundesrat kann daher die Beschwerde aus Erwägungen abweisen, die im angefochtenen Entscheid nicht enthalten sind, oder sie aus Gründen gutheissen, die in der Beschwerdeschrift nicht vorgebracht werden.

3. Die Vorinstanz führt im angefochtenen Entscheid aus, gemäss § 3 Abs. 2 des Gemeindegesetzes und § 75 des kantonalen Verwaltungsverfahrensgesetzes (kant. VwVG) sei die Beschwerdeinstanz in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden an deren Ermessensentscheide gebunden. Sie habe sich dabei auf die Kontrolle von Rechtsverletzungen, Rechtsverzögerungen und Willkür zu beschränken. Dies gelte nach § 3 Abs. 3 des Gemeindegesetzes auch in Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises, bei welchen das kantonale Recht den Gemeinden eine erhebliche Entscheidungsfreiheit einräume. Darunter fielen gemäss Praxis des Regierungsrates verkehrspolizeiliche Anordnungen der Gemeinden auf Gemeindestrassen.

Unter Gemeindeautonomie versteht man im wesentlichen einen inhaltlichen Freiraum eigener Gestaltungsmöglichkeiten, der

durch das kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht bestimmt wird. Sie umfasst den eigenen und übertragenen Wirkungsbereich. Zum letzteren gehören Aufgaben und Kompetenzen, die der Kanton den Gemeinden überträgt. Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn und soweit das kantonale Recht für ihn keine abschliessende Ordnung trifft, sondern diese ganz oder teilweise der Gemeinde überlässt und ihr dabei eine erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Dies gilt sowohl beim Erlass von Rechtssätzen als auch bei der Anwendung von kommunalem, kantonalem und von Bundesrecht (Gygi Fritz, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 106; Fleiner-Gerster Thomas, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, Zürich 1980, S.473 ff.; BGE 112 Ia 63, BGE 111 Ia 331, BGE 110 Ia 206). Nach Art. 3 Abs. 2 des BG vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr (SVG, SR 741.01) sind die Kantone befugt, Verkehrsmaßnahmen anzuordnen. Sie können diese Befugnis den Gemeinden übertragen unter Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde. Die Gemeinde P. ist aufgrund der einschlägigen kantonalen Bestimmungen unbeschränktermassen berechtigt, Beschränkungen gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG zu verfügen. Es fragt sich daher, ob der Gemeinde P. allein wegen dieser Zuständigkeit in der hier zu behandelnden Angelegenheit ein geschützter Autonomiebereich zusteht. Dabei genügt es, zu prüfen, welche Entscheidungsfreiheit das Bundesrecht den Kantonen beim Erlass von Verkehrsbeschränkungen einräumt; denn die Kantone können den Gemeinden nicht mehr Autonomie übertragen, als sie selber besitzen (BGE 100 Ia 275).

Art. 3 Abs. 2 SVG zählt einerseits die möglichen Verkehrsmaßnahmen auf und bezeichnet andererseits die Zuständigkeit. Eine weitergehende Bedeutung kommt dieser Bestimmung nicht zu. Kantone und Gemeinden können Massnahmen im Einzelfall nur nach Massgabe der Abs. 3 und 4 von Art. 3 SVG treffen (BGE 104 IV 26; Schlegel Hans/Giger Hans, Strassenverkehrsgesetz, Zürich 1985, S. 17). Diese letztgenannten Vorschriften umschreiben die sich aus Art. 37bis BV ergebende Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen näher. Diese bundesrechtliche Ausscheidung der Befugnisse ist für die rechtsanwendenden Behörden verbindlich.

Lässt der Kanton auf Nichtdurchgangsstrassen den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr grundsätzlich zu, indem er weder ein vollständiges noch ein zeitweiliges Fahrverbot anordnet, so kann er auf solchen Strassen nur noch andere Beschränkungen im Rahmen von Art. 3 Abs. 4 SVG erlassen; denn es greift dann die dem Bund übertragene, einheitliche polizeiliche Verkehrsordnung Platz. Verkehrsmaßnahmen gemäss dieser Vorschrift sind aber an bestimmte sachliche Voraussetzungen gebunden. Die Kantone dürfen also den Verkehr nur beschränken, wenn die darin aufgezählten Bedingungen erfüllt sind. Hingegen ist es ihnen verwehrt, aus andern Gründen Verkehrsanordnungen zu verfügen, beispielsweise aus finanziellen, wirtschaftlichen, touristischen oder transportpolitischen Erwägungen. Dürften die Kantone nach Belieben sogenannte funktionelle Verkehrsmaßnahmen erlassen, so würde dadurch die in Art. 37bis BV angestrebte einheitliche Verkehrsordnung empfindlich unterlaufen. Um dies zu vermeiden, umschrieb der Gesetzgeber die Voraussetzungen, unter denen Beschränkungen des Verkehrs angeordnet werden können. Daraus folgt, dass den Kantonen im Rahmen von Art. 3 Abs. 4 SVG - im Gegensatz zu Abs. 3 dieses Artikels - keine erhebliche Entscheidungsfreiheit zusteht, wie sie die Rechtsprechung verlangt, um einen geschützten Autonomiebereich anzunehmen. Freilich bleibt den Behörden bei der Anwendung von Art. 3 Abs. 4 SVG im Einzelfall ein gewisser Beurteilungsspielraum. Dieser beruht aber nicht darauf, dass den Kantonen eine (gewollte) Gestaltungsfreiheit überlassen wurde, sondern ergibt sich aus der Sachnähe der kantonalen Instanzen und der Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe.

Da der Gemeinde P. bei örtlichen Verkehrsanordnungen keine Autonomie im beschriebenen Sinn zukommt, beruft sich die Vorinstanz zu Unrecht auf § 3 Abs. 2 und 3 und § 75 kant. VwVG. Der Regierungsrat wäre daher nicht an den Ermessensentscheid der Gemeinde P. gebunden gewesen, sondern hätte die Verfügung frei überprüfen müssen (vgl. § 64 kant. VwVG; Feigenwinter Hans-Rudolf, Das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden des Kantons Basel-Landschaft, Winterthur 1965, S. 125 ff.). Im vorliegenden Fall rechtfertigt es sich aber aus prozessökonomischen Gründen nicht, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, weil sie ihre Überprüfungsbefugnis nicht ausgeschöpft hat. Wie nachfolgend dargelegt wird, ist die Beschwerde wegen offensichtlicher Verletzung von Bundesrecht ohnehin gutzuheissen, zumal keine weniger weitgehende Verkehrsmaßnahme zur Diskussion steht und sich deshalb eine Überprüfung der Angemessenheit durch die Vorinstanz erübrigt.

4. Nach Art. 3 Abs. 4 SVG können Beschränkungen und Anordnungen erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern. Dabei ist die Massnahme zu wählen, die den Zweck mit den geringsten Einschränkungen erreicht (Art. 107 Abs. 5 der V vom 31. Mai 1963 über die Strassensignalisation [SSV], SR 741.21).

Südlich der Rheinstrasse in P. liegt das Längi-Quartier. Im östlichen Teil des Quartiers befindet sich eine Wohnzone, im westlichen eine Gewerbe- und Industriezone. Die Firmen Y und X befinden sich an der Heissgländstrasse, wo keine weiteren Betriebe beziehungsweise Wohnbauten bestehen. Die Gemeinde P. beabsichtigte, den Werkverkehr über die Heissgländ- und Wyhlenstrasse in die Rheinstrasse zu leiten. Damit sollte verhindert werden, dass dieser Verkehr über die Augsterstrasse durch das Wohngebiet in die Frenkendörferstrasse, welche rechtwinklig zur Rheinstrasse verläuft und in diese einmündet, rollt. Deshalb verfügte die Gemeinde P. 1981 ein Rechtsabbiegeverbot für schwere Motorwagen (Signal 2.42 «Abbiegen nach rechts verboten» mit Zusatztafel) auf der Verzweigung Wyhlen-/Augster-/Heissgländstrasse, so dass von der Heissgländstrasse nicht mehr in die Augsterstrasse abgebogen werden konnte. Mit dem angefochtenen Beschluss erliess der Gemeinderat P. anstelle des Rechtsabbiegeverbotes für Lastwagen ein allgemeines Rechtsabbiegeverbot. Zur Begründung führte er aus, die Augsterstrasse werde von den Mitarbeitern der beiden erwähnten Firmen als Schleichweg zur Umfahrung der Lichtsignalanlage Rhein-/Frenkendörferstrasse benützt.

a. Das umstrittene Abbiegeverbot soll eine Verkehrsberuhigung auf der Augsterstrasse bewirken. Ein solcher Zweck ist durch Art. 3 Abs. 4 SVG grundsätzlich gedeckt. Eine Verkehrsmaßnahme muss sich indessen im konkreten Fall als verhältnismässig erweisen. Die beiden bestehenden Betriebe an der Heissgländstrasse beschäftigen rund 30 Angestellte, die zum grossen Teil aus Richtung Basel kommen. ... Die angefochtene Massnahme will ... lediglich den Feierabendverkehr unterbinden. Wie sich indessen am Augenschein klar zeigte, herrscht auf der in Frage stehenden Strasse auch tagsüber ein nicht unerheblicher Verkehr, wobei die Motorfahrzeuglenker von der Wyhlenstrasse in die Augsterstrasse einbiegen. Der Grund für das Verkehrsaufkommen liegt darin, dass die Augsterstrasse zusammen mit der Wyhlen- und Augsterheglistrasse einen Strassenzug bildet, der einen Grossteil des Verkehrs des Längiquartiers aufzunehmen hat. Insofern benützen die Motorfahrzeuglenker aus Richtung Wyhlenstrasse die Augsterstrasse auch nur als Durchfahrt, um so rasch als möglich auf die Frenkendörferstrasse zu gelangen, obschon sie über die Rhein- in die Frenkendörferstrasse fahren könnten. Es erscheint daher sachlich nicht gerechtfertigt, die Lenker aus der Heissgländstrasse gegenüber jenen aus der Wyhlenstrasse ungleich zu behandeln. Es ist zudem kaum anzunehmen, dass eine Verminderung des Verkehrs am Abend um nur 30 Fahrzeuge eine spürbare Verkehrsberuhigung bewirkt.

Entgegen der Ansicht der Vorinstanz kann das Rechtsabbiegeverbot das angestrebte Ziel, den Verkehr von der Heissgländ- über die Wyhlen- in die Rheinstrasse zu leiten, nicht erreichen. Vielmehr ist eine Verkehrsumlagerung über die Wyhlen- in die Augsterheglistrasse zu erwarten. Diese mündet ebenfalls in die Frenkendörferstrasse ein, so dass die Lichtsignalanlage an der erwähnten Verzweigung ohne Probleme umgangen werden kann. Die Augsterheglistrasse besitzt zwar einen etwas besseren Ausbaugrad als die Augsterstrasse; dies hat indessen keinen Einfluss auf die Lärmemissionen der Motorfahrzeuge. Die Gemeinde P. erliess die in Frage stehende Verkehrsordnung aus Gründen des Wohnschutzes und nicht aus Verkehrssicherheitsgründen. Es ist deshalb nicht einzusehen, dass die Augsterheglistrasse einen Teil des Verkehrs der Augsterstrasse übernehmen soll, zumal diese durch ein ebenso dicht bewohntes Gebiet führt.

Schüler benützen mit ihren Fahrrädern und Motorfahrrädern die Heissgländ und Augsterstrasse als Schulweg. Erfahrungsgemäss stellen Motorfahrräder oft eine nicht unwesentliche und unerwünschte Lärmquelle dar. Der Regierungsrat hält in seinem Entscheid zwar zutreffend fest, dass ein Rechtsabbiegeverbot für alle Fahrzeugkategorien gilt. Er übersieht aber, dass im vorliegenden Fall für Fahrräder und Motorfahrräder ein eigener Radweg besteht, so dass diese Lenker weiterhin in die Augsterstrasse einbiegen können (Art. 33 SSV). Die angefochtene Verkehrsbeschränkung kann daher auch in dieser Hinsicht keine Verkehrsberuhigung bewirken.

b. Die Vertreter der Gemeinde P. führten beim Augenschein aus, im westlichen Teil des Längiquartiers liege eine grosse, bisher weitgehend unbebaute Gewerbe- und Industriezone. Es sei zwar unsicher, wann weitere Betriebe in dieser Zone eröffnet würden, die in Frage stehende Verkehrsmassnahme habe jedoch vorrausschauenden Charakter, da ein grosses Verkehrschaos zu erwarten sei, wenn sich neue Firmen in diesem Gebiet niederliessen.

Die zuständigen Behörden haben aufgrund der bestehenden Verkehrssituation die entsprechenden Massnahmen zu ergreifen. Künftige Verkehrsentwicklungen dürfen nur berücksichtigt werden, wenn dafür genügend konkrete Anhaltspunkte vorliegen und sie nicht in allzu ferner Zukunft eintreffen. Im vorliegenden Fall steht überhaupt nicht fest, ob und wann sich das Verkehrsaufkommen ändert und ob eine allfällige Erschliessung der neuen Betriebe über die Heissgländstrasse erfolgt. Sollten sich die Verhältnisse einmal ändern, so bleibt es den Behörden unbenommen, die Verkehrsordnung an der in Frage stehenden Verzweigung zu überprüfen (Art. 107 Abs. 5 SSV).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit der angefochtenen Massnahme der Verkehr in der Augsterstrasse nur unwesentlich abnimmt, die verschiedenen Verkehrsteilnehmer in sachlich nicht gerechtfertigter Weise unterschiedlich behandelt werden und sich der Verkehr in die Augsterheglistrasse verlagert. Die Verkehrsordnung erweist sich deshalb als unverhältnismässig. Die Vorinstanz verletzte somit Bundesrecht, namentlich Art. 3 Abs. 4 SVG und den Verhältnismässigkeitsgrundsatz.

Aus diesen Gründen ist die Beschwerde gutzuheissen.

Dokumente des Bundesrates