

(Entscheid des Bundesrates vom 29. Juni 1988)

Art. 3 Abs. 4 SVG und Art. 48 Bst. a VwVG.

Keine Beschwerdelegitimation einer kantonalen Sektion des Touring Clubs der Schweiz (TCS) gegen eine Geschwindigkeitsbeschränkung, welche nicht die Mehrheit oder eine Grosszahl seiner Mitglieder berührt (Praxisänderung).

Art. 3 al. 4 LCR et art. 48 let. a PA.

Aucune qualité d'une section cantonale du Touring Club Suisse (TCS) pour recourir contre une limitation de vitesse qui ne touche pas la majorité ou un grand nombre de ses membres (changement de jurisprudence).

Art. 3 cpv. 4 LCS e art. 48 lett. a PA.

Nessuna legittimazione ricorsuale di una sezione cantonale del Touring Club Svizzero (TCS) per ricorrere contro una limitazione di velocità che non interessa la maggioranza o un numero rilevante dei suoi membri (cambiamento di giurisprudenza)

I

A. Aufgrund eines Gesuches von X und einer Empfehlung des Gemeinderates Wolfenschiessen verfügte die Polizeidirektion Nidwalden am 6. Dezember 1985 eine Höchstgeschwindigkeit von 70 km/h auf der Kantonsstrasse im Bereiche der Liegenschaften und Holzlagerplätze in Wolfenschiessen.

B. Gegen diese Verfügung beschwerte sich die Untersektion Nidwalden des Touring Clubs der Schweiz (im folgenden: TCS Nidwalden) beim Regierungsrat des Kantons Nidwalden. Dieser trat auf die Beschwerde mangels Legitimation nicht ein.

C. Diesen Nichteintretensentscheid focht der TCS Nidwalden beim Verwaltungsgericht des Kantons Nidwalden an. Dieses wies den Rekurs am 15. Dezember 1986 ab.

D. Dagegen erhebt der Rekurrent staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht und Verwaltungsbeschwerde beim Bundesrat. Er verlangt die Aufhebung der Verfügung. Auf die rechtserheblichen Beschwerdegründe wird in den Erwägungen eingegangen.

...

E. Aufgrund eines Meinungsaustausches mit dem Bundesgericht hat das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement die Zuständigkeit des Bundesrates zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde anerkannt. ...

II

...

6. Gemäss Art. 48 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. a) oder jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Bundesrecht zur Beschwerde ermächtigt (Bst. b). Das Strassenverkehrsrecht sieht kein spezialgesetzliches Beschwerderecht für Vereinigungen vor. Zwar können nach Art. 106 Abs. 1 V vom 31. Mai 1963 über die Strassensignalisation (SSV, SR 741.21) örtliche Verkehrsverbände oder andere Interessenten bei der Behörde Einsprache erheben, wenn Signale oder Markierungen den Vorschriften nicht entsprechen, unnötigerweise angebracht werden oder wenn sie fehlen, wo sie nötig wären. Diese Bestimmung gilt jedoch nur für signalisationstechnische Fragen; sie ist hingegen nicht anwendbar bei Beschwerden nach Art. 3 Abs. 4 BG vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr (SVG, SR 741.01). Abgesehen davon zeigt die zitierte Vorschrift lediglich den einzuschlagenden Rechtsmittelweg auf; eine weitergehende verfahrensrechtliche Bedeutung kommt ihr nicht zu. Insbesondere regelt sie nicht die Beschwerdebefugnis. Der Bundesrat hat wiederholt entschieden, dass in dieser Hinsicht die Voraussetzungen von Art. 48 Bst. a VwVG erfüllt sein müssen.

Es bleibt daher zu prüfen, ob die Legitimation nach Art. 48 Bst. a VwVG gegeben ist. Zunächst steht fest, dass einer Vereinigung die Beschwerdebefugnis immer dann zuzuerkennen ist, wenn sie selber durch eine Verfügung in gleicher Weise betroffen wird wie eine Privatperson. Dies trifft auf den vorliegenden Fall nicht zu. Wie sich aus den Akten ergibt, rekurriert der TCS Nidwalden, um die Interessen der Mitglieder zu wahren.

Nach ständiger Rechtsprechung sind Vereinigungen unter folgenden Voraussetzungen befugt, zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder Verwaltungsbeschwerde zu erheben:

- die Vereinigung besitzt die juristische Persönlichkeit (Art. 60 ff. ZGB);
- die Mitglieder müssen selber zur Beschwerde berechtigt sein;
- die Mehrheit oder doch eine grosse Anzahl der Mitglieder ist von der Verfügung berührt;
- die Vereinigung ist statutarisch zur Wahrung der in Frage stehenden Interessen ihrer Mitglieder berufen (BGE 109 Ia 35, BGE 104 Ib 384, VPB 46.22).

Diese Bedingungen müssen kumulativ erfüllt sein.

Der Bundesrat hat sich schon wiederholt mit der Legitimation von Vereinen bei Verkehrsbeschränkungen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG befasst. So bejahte er beispielsweise die Beschwerdebefugnis eines Quartiervereins, der sich gegen verschiedene verkehrspolizeiliche Anordnungen im Quartier zur Wehr setzte. Demgegenüber trat er auf eine Beschwerde eines

Fischervereins, der sich gegen ein Parkverbot entlang einer Strasse am See beschwerte, nicht ein, weil die angefochtene Verfügung die Interessen des Vereins in keiner Weise unmittelbar beeinträchtigte. Im Entscheid VPB 46.22 sprach der Bundesrat einer politischen Partei das Recht ab, sich gegen eine Parkierungsbeschränkung wehren zu können, obwohl Stellungnahmen zur Frage des Parkierens zu den von der Partei verfolgten Anliegen gehörten. In einem neueren Entscheid verneinte der Bundesrat die Beschwerdebefugnis einer Ärztevereinigung.

In bezug auf die Strassenverkehrsverbände erkannte der Bundesrat diesen in seiner alten Praxis die Beschwerdebefugnis ohne weiteres zu, da solche Vereine die Interessen der Motorfahrzeugführer zu wahren hätten. Er nahm damit stillschweigend an, die Vereinsmitglieder seien in jedem Fall unmittelbar von den Verkehrsmassnahmen betroffen (JdT 1967 I 387 und VPB 43.23). In der Folge hat er jedoch, ausser wo er die Frage offenliess, jedesmal überprüft, ob die Verbände die oben erwähnten Bedingungen erfüllt haben (unveröffentlichte Bundesratsentscheide vom 13. Mai 1987 und 24. Juni 1987). Demzufolge ist hier ebenfalls zu untersuchen, ob der TCS Nidwalden gemäss den beschriebenen Voraussetzungen zur Beschwerdeführung berechtigt ist.

a) Wie aus den Akten hervorgeht, ist der TCS Nidwalden ein Verein im Sinne von Art. 60 ZGB. Er besitzt somit die juristische Persönlichkeit.

b) Gemäss Art. 2 seiner Statuten bezweckt der TCS Nidwalden die Wahrung der Interessen der Automobilisten und Motorradfahrer im Gebiete des Kantons. Es erscheint selbstverständlich, dass unter «Wahrung der Interessen» auch die Ergreifung rechtlicher Schritte gegen Verkehrsmassnahmen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG fällt. Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts ist der Rekurrent daher berechtigt, im vorliegenden Fall die Interessen seiner Mitglieder zu verteidigen, falls die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind.

c) Nach der gefestigten Praxis des Bundesrates kommt das Beschwerderecht namentlich den Bewohnern einer von einer Verkehrsanordnung betroffenen Strasse zu, ferner Anwohnern anderer Strassen, die wegen Verkehrsverlagerungen Nachteile erleiden könnten. Schliesslich sind zur Beschwerde auch alle Verkehrsteilnehmer berechtigt, die die von der Beschränkung berührte Strasse mehr oder weniger regelmässig benutzen (VPB 50.49, VPB 46.55, VPB 44.65).

Entgegen der Meinung des Rekurrenten kommt es nicht darauf an, ob ein Fahrzeuglenker in einem bestimmten Umkreis (z. B. 10 km) zur umstrittenen Verkehrsanordnung wohnt. Würde man allein auf dieses Kriterium abstellen, könnte beispielsweise jeder Automobilist einer Stadt eine Massnahme auf irgendeiner Quartierstrasse, die er selten oder nie befährt, anfechten. Aus der Entfernung des Wohnortes zur Verkehrsbeschränkung kann sich unter Umständen die Betroffenheit ergeben. In jedem Fall ist jedoch abzuklären, ob der Beschwerdeführer die Strasse auch tatsächlich benützt. Daher erweist sich auch der Einwand als unbehelflich, die Vorinstanz verstosse gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit, weil sie nicht zwischen solchen Vereinsmitgliedern unterscheidet, welche in der Nähe der umstrittenen Geschwindigkeitsbeschränkung wohnten und deshalb davon stärker betroffen seien, und solchen, die weiter weg wohnten und demzufolge weniger betroffen seien.

Verkehrsbeschränkungen stellen Allgemeinverfügungen dar. Sie regeln zwar einen konkreten Sachverhalt, richten sich aber an einen unbestimmten Personenkreis. Je nach Art der Massnahme und den örtlichen Gegebenheiten (z. B. Zentrum einer Stadt) kann deshalb die Zahl der Beschwerdeberechtigten gross sein. Das führt indessen nicht zur Popularbeschwerde, da ein Berührtsein nach wie vor gefordert ist. Die Voraussetzung, dass die von der umstrittenen Beschränkung betroffene Strecke mit einer gewissen Regelmässigkeit benützt wird, lässt sich indessen nicht allgemein umschreiben. Es kommt auf die konkreten Umstände des Einzelfalles an. Immerhin wird von einem Rekurrenten verlangt, dass er die mit der Anordnung belegte Strasse über eine längere Zeitspanne hinweg mehr oder weniger regelmässig befährt. So genügt es für die Beschwerdebefugnis nicht, wenn jemand zum Beispiel nur im Winter eine Strecke mehrmals benützt, um zu einer Wintersportstation zu gelangen, oder wenn jemand zwei Wochen im Jahr in einem Ort Ferien macht.

An den Nachweis, wie oft die in Frage stehende Strasse befahren wird, dürfen keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Ein Beschwerdeführer muss hingegen seine Betroffenheit glaubhaft machen, beispielsweise aufgrund des Zwecks der Fahrten oder der Art der angefochtenen Verkehrsbeschränkung. Dies erweist sich natürlich als besonders schwierig, wenn ein Verein die geforderte Berührtheit seiner Mitglieder glaubhaft darlegen muss, da er die Betroffenheit der einzelnen Mitglieder in der Regel kaum kennt. Im vorliegenden Fall ist zu bedenken, dass die in Frage stehende Kantonsstrasse die einzige Verbindung zwischen Stans und Engelberg bildet. Es kann deshalb angenommen werden, dass die Mitglieder, die in Wolfenschiessen, Oberrickenbach und Altsellen wohnen, die Kantonsstrasse im Bereich der angefochtenen Geschwindigkeitsbeschränkung mehr oder weniger regelmässig befahren, um zum Beispiel in den Kantonshauptort oder Richtung Luzern zu gelangen. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz steht diesen daher die Beschwerdeberechtigung ebenso wie jenen zu, die die Strecke berufsbedingt (z. B. Vertreter, Monteure, Pendler) oder aus anderen persönlichen Gründen (z. B. Verwandten- und Bekanntenbesuche) im geforderten Umfang benützen, nicht jedoch jenen Fahrzeuglenkern, welche die Strecke nur im Winter oder im Sommer zwecks Ferien- oder Freizeitgestaltung in Engelberg befahren.

d) Der TCS Nidwalden ist eine kantonale Vereinigung, welche über 4200 Mitglieder zählt. Davon wohnen 135 in Wolfenschiessen, Oberrickenbach und Altsellen. Auch wenn vielleicht noch 100 bis 200 Mitglieder die zur Diskussion stehende Strecke berufsbedingt oder aus anderen Gründen im geforderten Umfange benützen, ist diese Anzahl bei weitem zu klein, als dass dem TCS Nidwalden die Beschwerdeberechtigung zugesprochen werden könnte. Es ist nämlich nicht anzunehmen, dass die Mehrheit oder doch eine Grosszahl der Mitglieder von der Verfügung berührt ist, da die meisten von ihnen im Talboden (Hergiswil, Stans, Buochs, Beckenried) wohnen und es nicht glaubhaft erscheint, dass diese die Kantonsstrasse in Wolfenschiessen mehr oder weniger regelmässig befahren. Der Beschwerdeführer bringt in dieser Hinsicht auch nichts vor.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz zu Recht die Beschwerdebefugnis des TCS Nidwalden verneinte. ...

Dokumente des Bundesrates