

(Entscheid des Schweizerischen Bundesrates vom 13. Januar 1999)

Strassenverkehr. Geschwindigkeitsherabsetzung und bauliche Massnahmen zur Verkehrsberuhigung.

- Im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens gegen eine funktionelle Verkehrsanordnung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG können keine baulichen Massnahmen verlangt werden, weil diese, selbst wenn sie der Verbesserung der Verkehrssicherheit oder dem Immissionschutz dienen, nicht als funktionelle Verkehrsmassnahmen angesehen werden (E. 4a).

- Beschwerdeführer, welche eine Geschwindigkeitsherabsetzung an sich akzeptieren, zusätzlich aber bauliche Massnahmen verlangen, haben kein schutzwürdiges Interesse an einer Beschwerde, welche lediglich die Einführung resp. Beibehaltung der gesetzlichen Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h zur Folge gehabt hätte (E. 4b).

Circulation routière. Abaissement de la vitesse et mesures de construction pour modérer la circulation routière.

- Dans le cadre d'une procédure de recours contre une réglementation du trafic, il n'est pas possible de requérir des mesures de construction car, même si elles servent à la sécurité routière ou à la protection contre des nuisances, de telles mesures ne sont pas considérées comme des restrictions fonctionnelles du trafic (consid. 4a).

- Des recourants qui acceptent en soi l'abaissement de la vitesse maximale mais exigent en outre des mesures de construction n'ont pas un intérêt digne de protection à interjeter un recours qui ne pourrait aboutir qu'à l'introduction ou au maintien de la vitesse maximale de 50 km/h (consid. 4b).

Circolazione stradale. Riduzione della velocità e misure strutturali per l'alleviamento della circolazione stradale.

- Nel quadro di una procedura di ricorso contro la regolazione del traffico ai sensi dell'art. 3 cpv. 4 LCStr, non è possibile richiedere misure strutturali, poiché queste non sono considerate restrizioni funzionali del traffico, anche se permettono di ottenere un miglioramento della sicurezza o servono alla protezione da immissioni (consid. 4a).

- I ricorrenti che accettano in sé la riduzione della velocità massima ma esigono anche misure strutturali non hanno un interesse degno di protezione ad un ricorso che porti unicamente all'introduzione o al mantenimento della velocità massima di 50 km/h (consid. 4b).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

A. Mit Eingabe vom 7. Juli 1994 ersuchte die Mehrheit der Miteigentümer der E...strasse Abschnitt E den Gemeinderat W. um die Baubewilligung für die Erstellung von Randinseln zur Verkehrsberuhigung an der E...strasse. Dagegen eingereichte Einsprachen hiess der Gemeinderat W mit Beschluss vom 26. Februar 1996 gut und verweigerte die Baubewilligung.

T. R. und H. B. (zwei betroffene Miteigentümer) reichten beim Regierungsrat vorsorglichen Rekurs gegen die Verfügung des Gemeinderates (Beschwerde I) ein. Die Beschwerdeführer beantragten die Aufschiebung des Rekurses, bis das hängige Verfahren betreffend Verkehrsbeschränkung (Tempo 40) an der E...strasse abgeschlossen sei. Das instruierende Justizdepartement sistierte in der Folge das Verfahren antragsgemäss.

B. Auf der E...strasse beträgt die zulässige Höchstgeschwindigkeit schon seit 1975 40 km/h. Mit dem Bau des Wohnquartiers «E...» wurde die E...strasse im Abschnitt J. bis Einmündung S...strasse mit einer veränderten Linienführung neu erstellt, weshalb der Gemeinderat beim Baudepartement des Kantons X für das entsprechende Strassenstück nochmals eine Bewilligung für die Temporeduktion beantragte. Mit Beschluss vom 17. Juli 1996 genehmigte dieses die Geschwindigkeitsbegrenzung von 40 km/h auf dem entsprechenden Strassenteilstück. Die Veröffentlichung der Verkehrsbeschränkung erfolgte am 26. Juli 1996.

16 Anwohner der E...strasse, vertreten durch T. R., erhoben Beschwerde beim Regierungsrat gegen die verfügte Verkehrsbeschränkung mit dem Antrag, dass diese durch bauliche Massnahmen im Bereich «E...» ergänzt werden müsse (Beschwerde II).

C. Der Regierungsrat vereinigte die Beschwerden I und II und trat mit Beschluss vom 1. Juli 1997 auf die Beschwerde I ein, wies sie jedoch ab. Auf die Beschwerde II trat der Regierungsrat mangels schutzwürdigen Interesses der Beschwerdeführer nicht ein.

D. Diesen Entscheid fochten lediglich noch T. R. und H. B. (dieser nur die Beschwerde I betreffend) - der Rechtsmittelbelehrung folgend - beim Verwaltungsgericht an. Das Verwaltungsgericht trat am 24. Oktober 1997 auf die Beschwerde betreffend bauliche Massnahmen (Beschwerde I) nicht ein und diejenige betreffend Verkehrsbeschränkung (Beschwerde II) überwies es zuständigkeithalber dem Bundesrat. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts in Bezug auf die baulichen Massnahmen erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

Die Vorinstanzen haben zur Beschwerde gegen die Verkehrsbeschränkung bereits in ihrer Vernehmlassung an das Verwaltungsgericht Stellung genommen und die Abweisung der Beschwerde beantragt.

Aus den Erwägungen:

1. Nach Art. 3 Abs. 4 und Art. 32 Abs. 3 und 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) steht gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide betreffend die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit die Beschwerde an den Bundesrat offen. Da der Regierungsrat als letzte kantonale Instanz entschied, ist die vorliegende Beschwerde zulässig.

Ein auf kantonales Verfahrensrecht gestützter Nichteintretensentscheid ist nach der Praxis mit Beschwerde an den Bundesrat anfechtbar, wenn er die Anwendung von Bundesrecht ausschliesst. Dies ist hier der Fall, denn materiell stehen Fragen des Strassenverkehrsrechts des Bundes, namentlich die erwähnten SVG-Bestimmungen, zur Diskussion (VPB 50.49, unveröffentlichte E. 1 in VPB 53.26, 55.6 und 57.10).

Die Beschwerdeschrift ist frist- und formgerecht eingegangen. Der Beschwerdeführer ist nach Art. 48 Bst. a des Bundesgesetzes

über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) zur Beschwerde berechtigt, denn er ist vom angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse, vom Bundesrat überprüfen zu lassen, ob ihm die kantonale Rechtsmittelinstanz zu Unrecht den Rechtsweg verschlossen hat. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

Im vorliegenden Fall ist einzig zu beurteilen, ob die Vorinstanz zu Recht auf die Beschwerde mangels schutzwürdigen Interesses nicht eingetreten ist. Die in der gleichen Beschwerdeschrift vorgebrachten materiellen Beschwerdegünde gegen die Verweigerung der Baubewilligung sind vom Verwaltungsgericht zu prüfen gewesen.

2. Es ist zwar grundsätzlich den Kantonen vorbehalten, den Umfang des Beschwerderechts im kantonalen Rechtsmittelverfahren zu bestimmen; nach der Praxis dürfen die Kantone jedoch in Bundesverwaltungssachen an die Beschwerdebefugnis keine strengeren Anforderungen stellen, als es die einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften vorsehen (VPB 50.49, unveröffentlichte Erwägungen in VPB 53.26, 55.6 und 57.10; BGE 122 V 375, 121 II 46). Art. 48 Bst. a VwVG bildet somit eine Minimalvorschrift für das kantonale Rechtsmittelverfahren in Streitigkeiten des Bundesverwaltungsrechts, die der Beschwerde an den Bundesrat unterliegen. Folglich hat der Bundesrat zu prüfen, ob dem Beschwerdeführer gestützt auf die zitierte VwVG-Bestimmung das Beschwerderecht zusteht.

3. Der Regierungsrat hat erwogen, soweit die Verkehrsbeschränkung (Höchstgeschwindigkeit 40 km/h) angefochten werde, könne in Bezug auf die Rechtsmittelbefugnis festgestellt werden, dass die Beschwerdeführer als Anwohner und Miteigentümer der E...strasse grundsätzlich direkt betroffen und zur Beschwerde gegen die Massnahme befugt seien. Doch sei in diesem Fall das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführer näher zu untersuchen. Sie verlangten bauliche Massnahmen im Bereich «E...» als Auflage für die Genehmigung der Geschwindigkeitsbeschränkung. Sie seien der Ansicht, dass die Verkehrsbeschränkung (Höchstgeschwindigkeit 40 km/h) für sich allein unzweckmässig sei, da ein zu geringer Beachtungsgrad herrsche. Eine Strassenraumgestaltung ohne Verkehrsbeschränkung würde möglicherweise genügen, wäre also zweckmässiger. Da in W. jedoch eine Tempo-40-Zone signalisiert sei, werde die publizierte Geschwindigkeitsbeschränkung auf dem Abschnitt «E...» toleriert. Aus den Ausführungen der Beschwerdeführer ergebe sich, dass sie die Verkehrsbeschränkung an sich akzeptieren, zusätzlich aber bauliche Massnahmen verlangen würden. Es fehle den Beschwerdeführern an einem Anfechtungsinteresse, soweit sie mit der Anordnung der

Geschwindigkeitsreduktion einverstanden seien. Dieses Interesse bestehe nämlich im praktischen Nutzen, der für die Beschwerdeführer entstehe, wenn das Verfahren für sie erfolgreich verlaufe, oder in Abwendung eines Nachteils, den die angefochtene Verkehrsbeschränkung für sie zur Folge hätte. Mit Aufhebung der Verkehrsbeschränkung entstehe für die Beschwerdeführer kein Nutzen. Die Heraufsetzung der Tempolimits auf 50 km/h sei nämlich nicht ihr Ziel. Sie wollten im Gegenteil mehr Sicherheit und Verkehrsberuhigung in die E...strasse bringen, wozu die Höchstgeschwindigkeit 40 km/h ohne Zweifel beitrage. Liege kein ausreichendes Anfechtungsinteresse vor, könne auf die Beschwerde nicht eingetreten werden. Wenn im Übrigen zusätzliche Massnahmen baulicher Art verlangt würden, so schössen die Beschwerdeführer mit der Beschwerde II ebenfalls ins Leere, da darüber im Beschwerdeverfahren I zu befinden sei. Bauliche Massnahmen oder deren Verweigerung wären im Beschwerdeverfahren II nicht Gegenstand der vorinstanzlichen Entscheidung, weshalb sie auch im Rechtsmittelverfahren nicht Streitgegenstand sein könnten.

4. Diese Ausführungen sind bundesrechtlich nicht zu beanstanden. Nach Art. 48 Bst. a VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Dieses Interesse kann rechtlicher oder auch bloss tatsächlicher Natur sein. Immerhin wird verlangt, dass der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen ist und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann. Diese Anforderungen sollen die Popularbeschwerde ausschliessen. Das geforderte Interesse besteht im praktischen Nutzen, den die erfolgreiche Beschwerde dem Beschwerdeführer eintragen sollte, das heisst in der Abwendung eines materiellen oder ideellen Nachteils, den der angefochtene Entscheid für ihn zur Folge hätte (BGE 121 II 177 f., 119 Ib 376, 116 Ib 323 E. 2). Ein Beschwerdeführer muss ein eigenes Anfechtungsinteresse geltend machen können; die Wahrung von Interessen der Öffentlichkeit oder Dritter genügt nicht (VPB 61.22, 59.41, 56.10, 55.32;

Attilio Gadola, Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren, Zürich 1991, S. 214).

a. Das SVG regelt die verkehrsmässige Benützung des Automobil- und Fahrradverkehrs auf den öffentlichen Strassen. Die im Gesetz und seinen Ausführungserlassen enthaltenen Verhaltensvorschriften (Verkehrsregeln) gelten auf dem gesamten öffentlichen Strassennetz der Schweiz. Die zuständigen kantonalen Behörden sind indessen gestützt auf Art. 3 SVG befugt, von diesen allgemeinen Regeln örtlich begrenzte Abweichungen zu treffen, indem sie auf bestimmten Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs erlassen können (Abs. 2). Während Totalfahrverbote (Abs. 3) als Ausfluss der kantonalen Hoheit über die Festlegung der Zweckbestimmung der Strassen anzusehen sind, gehören die sogenannten funktionellen Verkehrsmaßnahmen (Abs. 4) zum Bundesverkehrsrecht. Um eine Beschränkung nach Art. 3 Abs. 4 SVG handelt es sich dann, wenn diese durch ein Vorschrifts- oder Vortrittssignal oder durch ein anderes Signal oder eine Markierung mit Vorschriftscharakter angezeigt wird (vgl. Art. 107 Abs. 1 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV], SR 741.21; VPB 53.11, 54.9). Da der Bund aus verfassungsmässigen Gründen keine Kompetenzen hat, die bauliche Ausgestaltung einer Strasse zu bestimmen,

können bauliche Änderungen einer Strassenanlage, selbst wenn sie der Verbesserung der Verkehrssicherheit oder dem Immissionsschutz dienen, nicht als solche funktionelle Verkehrsmaßnahmen angesehen werden (vgl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 85/1984, S. 276 ff.; Jakob Strebel, Kommentar zum Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr, Zürich 1933, Art. 2-3 N 63). Bauliche Massnahmen können daher im Rahmen der Beurteilung einer Verkehrsmaßnahme nicht verlangt werden, zumal eine solche Forderung - wie der Regierungsrat zutreffend ausführte - den Streitgegenstand sprengen würde. Vielmehr ist bei einem Entscheid über Verkehrsmaßnahmen grundsätzlich von den bestehenden örtlichen Gegebenheiten auszugehen. Veränderungen der Gegebenheiten können berücksichtigt werden, wenn sie feststehen oder zumindest klar absehbar sind und sie nicht in alzu ferner Zukunft eintreffen (VPB 53.10). Aufgrund der Örtlichkeiten ist zu beurteilen, ob und wenn ja welche Verkehrsanordnung im Sinne von Art. 3 SVG zu treffen ist. Eine der örtlichen Situation nicht gerechte Verkehrsanordnung ist gemäss Art. 107 Abs. 5 SSV anzupassen bzw. aufzuheben; das Strassenverkehrsrecht des Bundes bietet aber keine gesetzliche Grundlage, um bauliche Änderungen verlangen zu können. Dies gilt im Übrigen auch für Tempo-30-Zonen, die in aller Regel mit baulichen Massnahmen ergänzt werden müssen. Sofern hier aufgrund des kantonalen Baurechts keine Massnahmen erlassen werden, ist auf eine solche Zone zu verzichten, wenn die bundesrechtlichen Voraussetzungen an eine solche Zone sonst nicht erfüllt werden können. Die Beschwerdeführer verlangten im Verfahren vor dem Regierungsrat gegen die Herabsetzung der Geschwindigkeitsbeschränkung - gleich wie im Baubewilligungsverfahren - in materieller Hinsicht einzig die Anordnung von baulichen Massnahmen. Nach dem oben Gesagten ist dies nicht zulässig, weshalb schon aus diesem Grund auf

die Beschwerde nicht einzutreten gewesen ist.

b. Die Beschwerdeführer haben - wie erwähnt - einzig die Anordnung von baulichen Massnahmen verlangt, was aber nicht im Verfahren gegen eine funktionelle Verkehrsanordnung verlangt werden kann. Die Gutheissung ihrer Beschwerde gegen die Geschwindigkeitsherabsetzung hätte lediglich die Einführung bzw. Beibehaltung der gesetzlichen Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h zur Folge haben können. In dieser Hinsicht hat der Regierungsrat zutreffend festgehalten, dass die Beschwerdeführer an einer Gutheissung kein schutzwürdiges Interesse haben, weil sie sich selber grundsätzlich nicht gegen die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit wenden, sondern sogar daran interessiert sind, dass noch weiter gehende Massnahmen zur Verkehrsberuhigung getroffen werden. Eine Gutheissung der Beschwerde hätte somit den Beschwerdeführern keinen Nutzen gebracht. Der Regierungsrat hat deshalb zu Recht ein eigenes Anfechtungsinteresse der Beschwerdeführer verneint, zumal das Interesse an der richtigen Durchsetzung des Strassenverkehrsrechts allein für die Anerkennung der Beschwerdebefugnis nicht genügt (VPB 56.10, 55.32).

c. Der Hinweis des Beschwerdeführers auf Art. 106 Abs. 1 Bst. a SSV geht ebenfalls fehl. Diese Bestimmung regelt das Einsprache- und Beschwerdeverfahren gegen eine mangelhafte oder den Vorschriften widersprechende Signalisierung oder Markierung. Sie bezweckt, die richtige und vorschriftsgemässe Signalisation oder Markierung auf dem Beschwerdeweg durchzusetzen, so z. B. wenn ein Signal am falschen Ort steht, eine Signalisation inhaltlich widersprüchlich ist, an einem bestimmten Ort das zutreffende Gefahrensignal fehlt oder ein Signal oder eine Markierung nicht wie verfügt bzw. angeordnet angebracht wird. Es handelt sich um eine Beschwerdemöglichkeit technischer Art; die rechtliche Voraussetzung für die Anbringung kann damit - entgegen der Meinung des Beschwerdeführers - nicht überprüft werden (vgl. Bst. b des Absatzes). Abgesehen davon zeigt die erwähnte Vorschrift in Verbindung mit Abs. 2 dieser Bestimmung lediglich den einzuschlagenden Rechtsmittelweg auf; eine weitergehende verfahrensrechtliche Bedeutung kommt ihr nicht zu. Insbesondere regelt sie nicht die Beschwerdebefugnis. Der Bundesrat hat wiederholt festgehalten, dass in dieser Hinsicht die Voraussetzungen von Art. 48 Bst. a VwVG erfüllt sein müssen (VPB 55.32, 53.26).

5. Der Beschwerdeführer rügt sinngemäss die Kostenverteilung des angefochtenen Entscheides. Ist - wie hier - für die Kostenfrage kantonales Recht massgebend, so kann der Kostenentscheid mit Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat nicht für sich allein, sondern nur zusammen mit der Hauptsache angefochten werden. Diese Voraussetzung ist hier erfüllt. Dabei kann allerdings nur geltend gemacht werden, die Kostenentscheidung verletze Bundesrecht, was im Ergebnis auf eine Willkürprüfung hinausläuft (vgl. Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 328 mit Hinweisen). Der Regierungsrat durfte ohne weiteres die Kosten des Verfahrens dem Ausgang entsprechend auf die zwei Beschwerdeführergruppen aufteilen. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers hat der Regierungsrat den Beschwerdeführer II nicht verpflichtet, «allein die Kosten für den Mitbeschwerer [2] bei Beschwerde I» zu tragen. Eine willkürliche Kostenverlegung ist nicht zu sehen.

Dokumente des Bundesrates