

# **BGer 1A.254/2004 vom 7. Februar 2005**

Bundesgericht, 2005-02-07, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1A.254\\_2004](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.254_2004)

FR: TF 1A.254/2004 du 7 février 2005

IT: TF 1A.254/2004 del 7 febbraio 2005

## **Regeste**

Höchstgeschwindigkeit auf der A 2 bei Kriens | Ökologisches Gleichgewicht

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Nach Art. 97 ff. OG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, welche von einer der in Art. 98 OG genannten Vorinstanzen ausgehen, sofern kein Ausschlussgrund gemäss Art. 99-102 OG oder der Spezialgesetzgebung vorliegt.

#### **E. 1.1**

Die Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt ist eine Vorinstanz im Sinne von Art. 98 lit. e OG. Die umstrittene Festsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 100 km/h stellt eine örtliche Verkehrsregelung auf einer Nationalstrasse erster Klasse dar. Solche Verkehrsregelungen werden vom ASTRA verfügt und können mit Beschwerde bei der Vorinstanz angefochten werden (Art. 2 Abs. 3bis des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG; SR 741.01] i.V.m. Art. 2 des Bundesgesetzes vom 8. Dezember 1960 über die Nationalstrassen [NSG; SR 725.11] und Anhang zum Bundesbeschluss vom 21. Juni 1960 über das Nationalstrassennetz [SR 725.113.11]). Der angefochtene Entscheid betrifft eine auf Bundesverwaltungsrecht abgestützte Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG. Der frühere Ausschlussgrund der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss Art. 100 Abs. 1 lit. I Ziff. 1 OG wurde im Zusammenhang mit der Änderung des Strassenverkehrsgesetzes vom 14. Dezember 2001 aufgehoben (AS 2002 2780; in Kraft seit 1. Januar 2003). Somit unterliegt der angefochtene Entscheid der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht.

#### **E. 1.2**

Gemäss Art. 2 Abs. 3bis SVG ist eine Gemeinde dann zur Beschwerde berechtigt, wenn Verkehrsmassnahmen auf ihrem Gebiet angeordnet werden. Die hier umstrittene Massnahme betrifft das Gebiet der Einwohnergemeinde Kriens. Sie ist zur Beschwerde legitimiert ( Art. 103 lit. c OG i.V.m. Art. 2 Abs. 3bis SVG ).

#### **E. 1.3**

Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt und geben zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass. Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit einzutreten.

### **E. 2**

Die Beschwerdeführerin kritisiert, dass die Vorinstanz auf ihre Rügen betreffend Verkehrssicherheit, Verkehrsablauf, Umweltbelastung sowie Treu und Glauben nicht

eingetreten ist.

### **E. 2.1**

Die Vorinstanz führt im angefochtenen Entscheid aus, Gegenstand des Verfahrens bilde die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit von 120 km/h auf 100 km/h. Die Beschwerdeführerin verlange in Ziff. 2 ihrer Rechtsbegehren die Festlegung einer Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h und damit eine weitergehende Verkehrsbeschränkung als sie vom ASTRA verfügt worden sei. Ihre Rechtsbegehren gingen insoweit über den Anfechtungsgegenstand hinaus. Mit den Rügen betreffend Verkehrssicherheit, Verkehrsablauf, Umweltbelastung sowie Treu und Glauben begründe die Beschwerdeführerin ausschliesslich ihren Antrag auf Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 80 km/h. Da dieser Antrag im Beschwerdeverfahren über den Streitgegenstand hinausgehe, sei auf die genannten Rügen nicht einzutreten.

### **E. 2.2**

Die Einwohnergemeinde Kriens führt in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde aus, sie habe in Ziff. 1 ihrer Rechtsbegehren an die Rekurskommission die Aufhebung der Verfügung des ASTRA vom 18. März 2004 verlangt. Bei diesem Antrag seien Anfechtungsobjekt und Streitgegenstand identisch ( BGE 110 V 48 E. 3c S. 51; René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel 1996, § 16, Rz. 901). Die Verwaltungsbeschwerde an die Rekurskommission sei in erster Linie darauf ausgerichtet gewesen, die Festlegung der Höchstgeschwindigkeit auf 100 km/h zu beseitigen, weil diese bundesrechtswidrig sei. Die Rekurskommission hätte deshalb auf die Beschwerde eintreten und die erhobenen Rügen behandeln müssen. Mit Ziff. 2 ihrer Rechtsbegehren habe sie nicht beantragt und auch nicht gewollt, dass die Anträge Ziff. 1 und 2 zusammen als Einheit behandelt würden (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, § 4 Ziff. 4.2 S. 45 und § 5 Ziff. 3 S. 50). Vielmehr entspreche der in Ziff. 2 der Rechtsbegehren enthaltene Antrag, die Höchstgeschwindigkeit auf 80 km/h zu begrenzen, der Kompetenz der Rekurskommission, bei Gutheissung der Beschwerde in der Sache selbst neu zu entscheiden ( Art. 62 VwVG ). Der Antrag in Ziff. 2 sei zulässig, nachdem alle massgebenden Unterlagen erhoben seien, die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 80 km/h den Sachzusammenhang wahre und die Parteien sich im Verfahren der Rekurskommission umfassend geäussert hätten (vgl. BGE 110 V 48 E. 3b S. 51; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, S. 150, Rz. 408).

### **E. 2.3**

Im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind grundsätzlich nur Rechtsverhältnisse zu beurteilen, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig verbindlich - in Form einer Verfügung - Stellung genommen hat. Insoweit bestimmt die Verfügung den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand. Umgekehrt fehlt es an einem Anfechtungsgegenstand und somit an einer Sachurteilsvoraussetzung, wenn und soweit keine Verfügung ergangen ist ( BGE 124 II 361 E. 1c S. 364; 122 V 34 E. 2a S. 36; 119 Ib 33 E. 1b S. 36; 110 V 48 E. 3b S. 51, je mit Hinweisen). Aus prozessökonomischen Gründen kann das verwaltungsgerichtliche Verfahren auf eine ausserhalb des Anfechtungsgegenstandes, d.h. ausserhalb des durch die Verfügung bestimmten Rechtsverhältnisses liegende spruchreife Frage ausgedehnt werden, wenn diese mit dem bisherigen Streitgegenstand derart eng zusammenhängt, dass von einer

Tatbestandsgesamtheit gesprochen werden kann, und wenn sich die Verwaltung zu dieser Streitfrage mindestens in Form einer Prozessklärung geäußert hat ( BGE 122 V 34 E. 2a S. 36; 110 V 51 E. 3b in fine, je mit Hinweisen; Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, S. 150, Rz. 408).

#### **E. 2.4.1**

Die Verfügung des ASTRA vom 18. März 2004 erging gestützt auf das Gesuch des Kantons Luzern um Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf dem betroffenen Autobahnabschnitt auf 100 km/h. Über eine weitergehende Geschwindigkeitsreduktion auf 80 km/h, wie sie vom Kanton Luzern am 9. Juli 1999 beantragt worden war, hat das ASTRA formell nicht entschieden. Insoweit ist der Vorinstanz darin zuzustimmen, dass die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde vom 21. April 2004 in Ziff. 2 der Rechtsbegehren eine weitergehende Verkehrsbeschränkung verlangte, als sie vom ASTRA verfügt worden war. Ob dieser Antrag in Ziff. 2 der Rechtsbegehren zulässig war, braucht im vorliegenden Verfahren nicht entschieden zu werden (s. nachfolgend E. 2.4.3).

#### **E. 2.4.2**

Mit dem Antrag um Aufhebung der Verfügung des ASTRA in Ziff. 1 ihrer Rechtsbegehren hat die Einwohnergemeinde Kriens jedenfalls ihren Hauptantrag korrekt im Rahmen des durch die angefochtene Verfügung gegebenen Streitgegenstands gestellt. Sie hat diesen Antrag in ihrer Beschwerde an die Rekurskommission auch hinreichend und klar begründet. Dass sie dabei insbesondere mit der nach ihrer Ansicht vorzunehmenden Temporeduktion auf 80 km/h argumentierte, ist angesichts der aktenkundigen Berichte und Gutachten zum betroffenen Autobahnabschnitt nicht zu beanstanden. Die Beschwerdeführerin legt zutreffend dar, dass die zuständigen Behörden im Zeitpunkt der Auflage des Ausführungsprojekts von einer Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h ausgingen. Dies ergibt sich aus dem Umweltverträglichkeitsbericht vom Januar 1993, welcher der Genehmigung des Ausführungsprojekts vom 25. März 1994 zu Grunde liegt, und wird auch vom ASTRA bestätigt. Weiter liegt ein Gutachten von Dr. techn. dipl. Ing. Peter Pintzinger über ein Tempolimit von 80 km/h vom 24. April 1999 in den Akten, welches der Kanton Luzern als Beilage zu seinem Gesuch an das UVEK vom 9. Juli 1999 zur Festlegung einer Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h einreichte. Bei dieser Aktenlage erscheint es als unhaltbar, auf die Rügen der Einwohnergemeinde Kriens betreffend Verkehrssicherheit, Verkehrsablauf, Umweltbelastung, Rechtssicherheit sowie Treu und Glauben nicht einzutreten. Die Beschwerdeführerin durfte den Antrag um Aufhebung der Verfügung des ASTRA sehr wohl unter Bezugnahme auf aktenkundige Unterlagen, in welchen von einer Tempolimit von 80 km/h ausgegangen wird, begründen, weil damit auch dargelegt wird, dass die Tempolimit von 100 km/h Bundesrecht widerspricht. Entgegen der Behauptung der Rekurskommission dienen die von ihr nicht geprüften Rügen nicht der Begründung des Antrags Ziff. 2 um Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 80 km/h, sondern auch der Begründung des Antrags um Aufhebung der Verfügung des ASTRA. Die Rügen der Beschwerdeführerin sind grundsätzlich geeignet, die Verfügung des ASTRA als bundesrechtswidrig erscheinen zu lassen. Die Rekurskommission war deshalb zur Beurteilung dieser Rügen verpflichtet, ohne im Übrigen an die Begründung der Begehren gebunden zu sein ( Art. 62 Abs. 4 VwVG ).

#### **E. 2.4.3**

Sollten sich die von der Rekurskommission nicht geprüften Rügen als begründet erweisen, so hätte die Rekurskommission nach Art. 61 Abs. 1 VwVG in der Sache selbst zu entscheiden oder diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Nach Art. 62 VwVG kann die Beschwerdeinstanz die angefochtene Verfügung unter bestimmten Umständen ändern. Im Lichte dieser Bestimmungen und angesichts der aktenkundigen Berichte und Gutachten ist der Antrag in Ziff. 2 der Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin verständlich, musste sie doch davon ausgehen, dass die Rekurskommission angesichts der bereits erhobenen ausführlichen Akten zum Thema der zulässigen Höchstgeschwindigkeit in der Sache selbst entscheiden werde (vgl. BGE 122 V 34 E. 2a S. 36 mit Hinweisen). Die formelle Zulässigkeit des Antrags Ziff. 2 kann jedoch hier offen bleiben, da zunächst die materiellen Rügen der Beschwerdeführerin zu prüfen sein werden und alsdann über die Rechtsfolgen im Rahmen der Art. 61 und 62 VwVG zu entscheiden ist.

### **E. 2.5**

Es ergibt sich somit, dass die Rekurskommission auf die Rügen der Einwohnergemeinde Kriens betreffend Verkehrssicherheit, Verkehrsablauf, Umweltbelastung, Rechtssicherheit sowie Treu und Glauben zu Unrecht nicht eingetreten ist. Dies führt zur Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids.

### **E. 3**

Auf die zusätzlich erhobene Rüge der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör der Einwohnergemeinde Kriens ist bei diesem Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens nicht weiter einzugehen. Eine allfällige Missachtung des Gehörsanspruchs kann im Rahmen der weiteren Behandlung der Angelegenheit geheilt werden, wenn die unterbliebene Anhörung, Akteneinsicht oder Beweiserhebung in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, in welchem der Beschwerdeinstanz die gleiche Prüfungsbefugnis wie der unteren Instanz zusteht ( BGE 127 V 431 E. 3d/aa S. 438 ; 126 I 68 E. 2 S. 72; 124 II 132 E. 2d S. 138, je mit Hinweisen). Die Heilung einer allfälligen Gehörsverletzung soll aber die Ausnahme bleiben ( BGE 127 V 431 E. 3d/aa S. 438 mit Hinweis). Ihre ausnahmsweise Zulässigkeit entbindet die zuständigen Verwaltungsbehörden nicht davon, die Verfahrensrechte aller Beteiligten zu wahren (vgl. BGE 124 II 132 E. 2d S. 139). Die Voraussetzungen für die Heilung einer allfälligen Gehörsverletzung sind in der vorliegenden Angelegenheit erfüllt, denn im Beschwerdeverfahren vor der Rekurskommission kann nicht nur die Verletzung von Bundesrecht ( Art. 49 lit. a VwVG ) und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts ( Art. 49 lit. b VwVG ), sondern auch die Unangemessenheit der angefochtenen Verfügung ( Art. 49 lit. c VwVG ) gerügt werden.

### **E. 4**

Die Beschwerdeführerin verlangt nebst der Aufhebung des angefochtenen Entscheids die Rückweisung der Angelegenheit an das ASTRA oder - eventualiter - an die Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt. Diese Anträge sind nach Art. 114 Abs. 2 OG zulässig. Nachdem die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wegen der unterlassenen Behandlung verschiedener Rügen durch die Rekurskommission gutgeheissen werden muss, erscheint es zweckmässig, die Sache an die Rekurskommission zur Beurteilung der noch nicht behandelten Rügen zurückzuweisen. Die Rekurskommission wird die Verfügung des ASTRA auf ihre Vereinbarkeit mit dem einschlägigen Bundesrecht, insbesondere auch mit

der Umweltschutzgesetzgebung, zu beurteilen haben. Diesbezüglich ist namentlich zu beachten, dass die im Interesse der Luftreinhaltung liegenden verkehrslenkenden und -beschränkenden Massnahmen wie die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit, welche sich aus dem Massnahmenplan ergeben können, nicht im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens, sondern erst bei Inbetriebnahme der Anlage zu verfügen sind ( BGE 122 II 97 E. 6 S. 98 ff.). Art. 108 Abs. 2 lit. d der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21) bestimmt denn auch, dass die allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten herabgesetzt werden können, wenn dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren. Die Verfügung des ASTRA vom 18. März 2004 sowie die zugrunde liegenden Gesuchsunterlagen enthalten keine konkreten Angaben zur Umweltbelastung mit Schadstoffen und zu den Auswirkungen der angeordneten Höchstgeschwindigkeit auf die Luftqualität. Insbesondere ist den Akten nicht zu entnehmen, ob die Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h unter lufthygienischen Gesichtspunkten - namentlich nach dem Massnahmenplan gemäss Art. 44a des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) und Art. 31 ff. der Luftreinhalte-Verordnung des Bundes vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) - vertretbar erscheint. Sollten die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen bei den Fahrzeugen und den Verkehrsanlagen jedoch nicht ausreichen, um die durch den Verkehr allein oder zusammen mit anderen Anlagen verursachten übermässigen Immissionen zu verhindern oder zu beseitigen, so hat die Behörde nach Art. 19 LRV dafür zu sorgen, dass die Anlage in eine Massnahmenplanung einbezogen wird, wie sie in Art. 44a USG bzw. in Art. 31 ff. LRV umschrieben ist. In dieser sind die - auch projektbezogenen ( BGE 122 II 165 E. 15a) - zusätzlich erforderlichen baulichen, betrieblichen, verkehrslenkenden oder -beschränkenden Massnahmen anzugeben ( Art. 32 Abs. 2 lit. b LRV in der Fassung vom 15. Dezember 1997). Falls die auf das Gutachten Pitzinger abgestützte Behauptung der Beschwerdeführerin zutrifft, wonach die Verfügung des ASTRA zu einer Zunahme übermässiger Immissionen aus dem Betrieb der Nationalstrasse beiträgt, so erscheint eine Abstimmung der Höchstgeschwindigkeit auf den Massnahmenplan notwendig (vgl. BGE 122 II 97 E. 6 S. 98 ff., 165 E. 15 S. 170 ff.; 118 Ib 206 E. 11e und f S. 224 ff., je mit Hinweisen). Es wird Sache der Rekurskommission sein zu entscheiden, ob es die noch erforderlichen Abklärungen selbst vornehmen kann oder ob es die Sache zur weiteren Instruktion an das ASTRA zurückweist ( Art. 61 Abs. 1 VwVG ).

## **E. 5**

Es ergibt sich somit, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gutzuheissen und der Entscheid der Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 28. September 2004 aufzuheben ist. Die Sache ist zur weiteren Behandlung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Bei diesem Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben ( Art. 156 Abs. 2 OG ). Der obsiegenden Einwohnergemeinde Kriens steht keine Parteientschädigung zu ( Art. 159 Abs. 2 OG ).