

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2018.146 vom 1. April 2019

BS Appellationsgericht, 2019-04-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2018.146

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2018.146 du 1 avril 2019

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2018.146 del 1 aprile 2019

Erwägungen

E. 1

1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts für die Beurteilung des vorliegenden Rekurses ergibt sich aus dem Überweisungsbeschluss des Präsidialdepartements vom 21. August 2018 in Verbindung mit § 12 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VPRG, SG 270.100) und § 42 des Organisationsgesetzes (OG, SG 153.100). Zuständig für die Beurteilung des Rekurses ist das Dreiergericht (§ 88 Abs. 2 in Verbindung mit § 92 Abs. 1 Ziff. 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes [GOG, SG 154.100]).

1.2 Zum Rekurs an das Verwaltungsgericht ist legitimiert, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung hat (§ 13 Abs. 1 VRPG). Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden verkehrspolizeiliche Anordnungen im Zusammenhang mit der baubedingten Sperrung der Äusseren Baselstrasse in Fahrtrichtung Basel. Sie regeln einen konkreten, örtlich begrenzten Sachverhalt, richten sich aber nicht an einen oder mehrere bestimmte Adressaten, sondern an eine unbestimmte Zahl von Personen. Das Anfechtungsobjekt stellt somit eine Allgemeinverfügung dar (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, N 933 ff.). Für die Legitimation zur Anfechtung von Allgemeinverfügungen ist nach ständiger Praxis des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts entscheidend, dass die rekurrierende Partei in einer besonderen bzw. nahen Beziehung zum Streitgegenstand steht und daher vom angefochtenen Entscheid mehr betroffen ist als ein beliebiger Dritter oder die Allgemeinheit (BGE 125 I 313 S. 317 E. 2.b; VGE VD.2016.9 vom 8. November 2016 E. 1.2.1, VD.2009.746 vom 10. November 2010 E. 2.1). Im Zusammenhang mit der Anfechtung von verkehrspolizeilichen Massnahmen ist diese Voraussetzung dann erfüllt, wenn ein Verkehrsteilnehmer die mit einer Beschränkung belegte Strasse als Anwohner oder Pendler mehr oder weniger regelmässig und häufig benützt (VPB 55.32 E. 4b S. 304, 53.26 E. 6c S. 174 f.; VGE VD.2014.165 vom 3. Juni 2015 E. 1.2). Diese Voraussetzung erfüllt der Rekurrent als Anwohner des von der Massnahme mitbetroffenen [...].

1.3 Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

E. 2

Replicando stellt der Rekurrent umfangreiche Editionsbegehren und verlangt, dass ihm nach erfolgter Einsicht in diese Unterlagen eine neue, grosszügige Frist zur Ergänzung seiner Replik anzusetzen sei. Weiter verlangt er die Veranlassung ergänzender ingenieurtechnischer Berechnungen. Gleichzeitig erneuert er aber seinen Antrag, das vorliegende Rekursverfahren beschleunigt zu führen. Diese Verfahrensanträge stehen in unlösbarem Widerspruch zueinander. Dabei ist zu beachten, dass die angefochtenen

verkehrspolizeilichen Anordnungen für die Dauer der auf drei Jahre bis Ende 2019 terminierte Sanierung der Äusseren Baselstrasse in Riehen erlassen worden sind. Mit dem Ende der damit geregelten Umleitung des Verkehrs in Fahrtrichtung Basel fällt auch das aktuelle Rechtsschutzinteresse des Rekurrenten an der Beurteilung seines Rekurses weg. Würde seinen Anträgen entsprochen, könnte das vorliegende Verfahren nicht nur nicht beschleunigt durchgeführt werden, es wäre zu erwarten, dass bis zum Vorliegen aller zur Edition verlangten Akten, der danach innert grosszügiger Frist einzureichenden ergänzten Stellungnahme und der Beauftragung eines Ingenieurbüros mit neuen Immissionsberechnungen, zu deren Ergebnissen wiederum das rechtliche Gehör zu gewähren wäre, auch das aktuelle Rechtsschutzinteresse des Rekurrenten wegfallen würde. Bereits daraus folgt, dass diesen Verfahrensanhträgen nicht entsprochen werden kann. Dies gilt umso mehr, als in antizipierter Beweiswürdigung auch ohne diese ergänzenden Unterlagen über den Rekurs des Rekurrenten entschieden werden kann.

E. 3

3.1 Streitgegenstand des vorliegenden Rekursverfahrens sind temporäre verkehrspolizeiliche Anordnungen auf Kantons- und Gemeindestrassen in der Gemeinde Riehen, mit welchen im Zusammenhang mit der Sanierung und teilweisen Sperrung der Äusseren Baselstrasse in Richtung der Stadt Basel der umgeleitete Verkehr geregelt und gelenkt werden soll.

3.2 Mit Bezug auf die diesbezügliche Kompetenz sind die Vorinstanzen davon ausgegangen, dass die Abteilung Verkehr der Kantonspolizei gemäss § 7 Abs. 2 der Verordnung über den Strassenverkehr (StVO, SG 952.200) zum Erlass temporärer Anordnungen und Bewilligungen von Signalen, Markierungen, Schranken und Leiteinrichtungen (Art. 5 des Strassenverkehrsgesetzes [SVG, SR 741.01]) im Zusammenhang mit Baustellen oder Veranstaltungen im Bereich von Kantonsstrassen zuständig ist. Demgegenüber kommt die entsprechende Kompetenz gemäss § 3 Abs. 2 StVO bei Gemeindestrassen unter Vorbehalt der Genehmigung durch das JSD oder das Bau- und Verkehrsdepartement (BVD) der jeweiligen Gemeinde zu. Soweit solche Massnahmen aber aufgrund eines einheitlichen Verkehrskonzepts auf Kantons- und Gemeindestrassen erlassen würden, trete aus Gründen der Prozessökonomie, des Gebots der Rechtssicherheit und des Grundsatzes der Einheit des Verfahrens eine Kompetenzattraktion bei der kantonalen Behörde ein. Dem ist das Verwaltungsgericht bereits im Rekursverfahren gegen einen Zwischenentscheid im vorliegenden Verfahren gefolgt (VGE VD.2017.143 vom 30. Januar 2018 E. 2). Diese Zuständigkeit wird vom Rekurrenten explizit anerkannt. Darauf ist daher nicht weiter einzugehen.

E. 3.3

3.3.1 Mit verkehrspolizeilicher Massnahme vom 23. Dezember 2016 verfügte das Justiz- und Sicherheitsdepartement im Kantonsblatt als baubedingte Massnahme im Zusammenhang mit der Sanierung der Äusseren Baselstrasse in Riehen mit Wirkung ab Januar 2017 und für circa drei Jahre verschiedene, verkehrslenkende Signalisationsregelungen. Dabei handelte es sich um eine Vielzahl jeweils für die Dauer von 07.00 Uhr bis 19.00 Uhr mit Ausnahme des Zubringerdienstes wie auch des Velo- und Mofaverkehrs angeordnete Abbiegeverbote auf der Baselstrasse, der Bettingerstrasse und der Inzlingerstrasse in Riehen. Dazu gehörte auch ein Verbot des Abbiegens nach rechts auf der Bettingerstrasse im Abschnitt zwischen Burgstrasse und Grenzacherweg in Fahrtrichtung Grenzacherweg.

3.3.2 Diese Anordnungen wurden mit neuer verkehrspolizeilicher Anordnung vom 15. Februar 2017 ersetzt. An deren Stelle traten neue baubedingte Massnahmen in der Bäumligasse, der Schützengasse, der Rössligasse, der Inzlingerstrasse, des Bäumlwegs, Hinter Gärten, des Haselrains, der Hackbergstrasse, Sonneggstrasse, des Mühlestieggrains, der Mühlestiegstrasse, des Grenzacherwegs, der Burgstrasse, der Bettingerstrasse, der Hirzenstrasse, des Eisenbahnweges und der Bahnhofstrasse. Diese betreffen alle neu die Zeit von 06.00 Uhr bis 09.00 Uhr. Mit Bezug auf die Grenzacherstrasse wurde für diesen Zeitraum ein Verbot für Motorwagen und Motorräder im Abschnitt zwischen Bettingerstrasse und Mühlestiegstrasse einerseits und andererseits auf der Bettingerstrasse ein Verbot des Abbiegens nach rechts in den Grenzacherweg angeordnet. Ausgenommen von diesen Massnahmen wurde jeweils der Zubringerdienst zwischen Bettingerstrasse, Rudolf Wackernagel-Strasse, Kohli-stieg und Rauracherstrasse sowie Taxi, Lastwagen und der Velo- und Mofaverkehr.

3.3.3 Im Ergebnis wurde damit die signalisierte und ursprünglich für den ganzen Tag mit Abbiegeverboten abgesicherte Umleitung des in Richtung der Stadt Basel fliessenden Verkehrs über die Achse Bettingerstrasse-Rudolf Wackernagel-Strasse nur noch für die Morgenstunden von 6.00 Uhr bis 9.00 Uhr verbindlich angeordnet.

E. 3.4

3.4.1 Mit seinem Rekurs rügt der Rekurrent, für diese Änderung des Umleitungsregimes bestehe kein sachlicher Grund. Weder vom JSD noch von der Gemeinde Riehen wird geltend gemacht, dass die ursprünglichen verkehrspolizeilichen Anordnungen angefochten worden wären. Es lag somit eine rechtskräftige Allgemeinverfügung vor, die abgeändert respektive widerrufen worden ist. Rechtskräftige Verfügungen erwachsen grundsätzlich nicht in materielle Rechtskraft. Eine Abänderung einer fehlerhaften Verfügung ist auf der Grundlage einer Interessenabwägung zwischen dem Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts einerseits und dem Interesse an der Rechtssicherheit respektive dem Vertrauensschutz andererseits zulässig. Dabei ist es für den Schutz des Vertrauens nicht zwingend notwendig, dass Private gestützt darauf bereits Dispositionen getroffen haben (vgl. hierzu eingehend Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 1226 ff.).

3.4.2 Die Vorinstanzen haben eine derartige Interessenabwägung als Voraussetzung für die Abänderung einer rechtskräftigen verkehrspolizeilichen Anordnung nicht explizit vorgenommen. Sie haben aber erwogen, weshalb die neue, vom Rekurrenten angefochtene, Verkehrsregelung der ursprünglich verfügten vorzuziehen ist. Damit ist die Grundlage für die vorzunehmende Prüfung vorhanden. Es wird daher im Folgenden im Zusammenhang mit der Beurteilung seiner konkreten Begehren zu prüfen sein, ob genügende Gründe im Sinne der richtigen Rechtsanwendung dafür sprechen, der angefochtenen Regelung gegenüber der vom Rekurrenten mit seinem Rekurs verlangten Ergänzung mit der ■alten Verkehrsführung vom 29. Dezember 2016■ den Vorzug zu geben.

E. 3.5

3.5.1 Es stellt sich die Frage, ob und inwiefern die Anträge des Rekurrenten, welche durch das Anfechtungsobjekt begrenzt werden, innerhalb des Streitgegenstands des Verfahrens bleiben. Den Streitgegenstand bildet das im angefochtenen Verwaltungsakt geregelte oder zu regelnde Rechtsverhältnis, soweit es angefochten wird (VGE VD.2016.221 vom 16. November 2017 E. 1.2.1; Schwank, Das verwaltungsinterne Rekursverfahren des Kantons Basel-Stadt, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts

des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 435, 444; Wullschleger/Schröder, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, in: BJM 2005, S. 277, 285). Er darf sich im Laufe des Rechtsmittelzugs nicht erweitern (VGE VD.2016.221 vom 16. November 2017 E. 1.2.1; Stamm, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 477, 505). Streitgegenstand des verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahrens kann nur sein, was bereits Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens gewesen ist oder hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die Vorinstanzen weder entschieden haben noch hätten entscheiden müssen, sind vom Verwaltungsgericht nicht zu behandeln (vgl. zum Ganzen VGE VD.2017.253 vom 18. Juni 2018 E. 1.2.1).

3.5.2 Bilden die temporären (baubedingten) verkehrspolizeilichen Anordnungen auf Kantons- und Gemeindestrassen in der Gemeinde Riehen zur Regelung und Lenkung des umgeleiteten Verkehrs in Richtung der Stadt Basel während der Dauer der Sanierung und teilweisen Sperrung der Äusseren Baselstrasse den Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens, so beschränkt dies auch den Gegenstand der Beurteilung im vorliegenden Verfahren. Zu prüfen ist im Rahmen der Anträge des Rekurrenten daher allein, inwieweit im Zusammenhang mit diesen baubedingten verkehrspolizeilichen Anordnungen weitere Massnahmen hätten getroffen werden sollen. Nicht zum Streitgegenstand gehören daher Massnahmen, deren Grundlage von den angefochtenen verkehrspolizeilichen Anordnungen unabhängig ist.

E. 4

4.1 Mit seinem Rekurs beantragt der Rekurrent zunächst, dass die angefochtenen verkehrspolizeilichen Anordnungen im Zusammenhang mit der Sanierung der Äusseren Baselstrasse in Riehen dahingehend zu ändern seien, dass die neue Verkehrsführung vom 20. Februar 2017 durch die alte Verkehrsführung vom 29. Dezember 2016 ergänzt werde. Damit verlangt er, dass der Grenzacherweg für die Dauer der Sperrung der Äusseren Baselstrasse im Ergebnis (auch) während dem Tag von 07.00 Uhr bis 19.00 Uhr für den Durchgangsverkehr gesperrt wird.

E. 4.2

4.2.1 Die Vorinstanz erwog, mit der angefochtenen verkehrspolizeilichen Anordnung gelte das eingeschränkte Rechtsabbiegeverbot von der Bettingerstrasse in den Grenzacherweg zwar im Unterschied zur ersten Regelung vom 29. Dezember 2016 statt für die tägliche Dauer von 07.00 Uhr bis 19.00 Uhr nur noch jeweils von 06.00 Uhr bis 09.00 Uhr morgens. Mit den aktuellen temporären Verkehrsanordnungen gelte aber bei der Einmündung Grenzacherweg in Fahrtrichtung Aeussere Baselstrasse in den genannten Morgenstunden zusätzlich ein Linksabbiegeverbot sowie das dazugehörige Fahrverbot im Grenzacherweg. Damit werde der Grenzacherweg vom morgendlichen Durchgangsverkehr geschützt, was die Gefahr der Verkehrsüberlastung und des Rückstaus in den Morgenstunden im Grenzacherweg verhindere. Ein Links- und Rechtsabbiegeverbot sowie ein dazugehöriges Fahrverbot von jeweils 07.00 Uhr bis 19.00 Uhr in die jeweiligen Quartierstrassen würde dagegen die Erreichbarkeit des Zentrums von Riehen während den Geschäftsöffnungszeiten erheblich erschweren. Hinzu komme, dass die offizielle Umleitungsrouten mit orangem Wegweiser bei der Einmündung Grenzacherweg in Fahrtrichtung Bettingen gekennzeichnet werde und die ortsunkundigen Autofahrer so über die Umleitungsrouten geleitet würden. Zudem stellten verkehrspolizeiliche Massnahmen ihrem Wesen nach einen Kompromiss

zwischen sich widerstrebenden Interessen dar. Dem Gleichbehandlungsgebot komme nur eine eingeschränkte Bedeutung zu und es genüge, dass eine Planordnung sachlich vertretbar, mithin nicht willkürlich sei.

4.2.2 Im Weiteren werde der von Deutschland kommende Transitverkehr möglichst über die Zollfreistrasse geleitet, weshalb sich das Verkehrsaufkommen in Riehen gesamthaft mittlerweile um 45 Prozent verringert habe. Aufgrund der Sperrung der Äusseren Baselstrasse und den angefochtenen Anordnungen vom 15. Februar 2017 rolle zwar unbestrittenermassen mehr Verkehr durch den Grenzacherweg als bei einem ganztägigen Fahrverbot bzw. Rechts- und Linksabbiegeverbot in den Grenzacherweg. Eine Verkehrszunahme in anderen Strassen (und nicht nur auf der Umleitungsrouten) sei aber systemimmanent, wenn eine Hauptverkehrsachse baustellenbedingt teilweise gesperrt werde. Mit einem ganztägigen Fahrverbot im Grenzacherweg komme es zu einer Mehrbelastung anderer Strassen. Gemäss den Verkehrszählungen habe der durchschnittliche Werktagsverkehr auf der Umleitungsrouten in Fahrtrichtung Basel in der Bettingerstrasse Nord im Jahr 2017 um 4'700 Fahrzeuge, in der Bettingerstrasse Süd um 2'800 Fahrzeuge und in der Rudolf Wackernagel-Strasse um 3'400 Fahrzeuge zugenommen, wobei die Zunahme im Jahr 2018 in der Bettingerstrasse Süd noch 1'500 Fahrzeuge, in der Bettingerstrasse Nord 400 Fahrzeuge und in der Rudolf Wackernagel-Strasse noch 2'300 (recte: 2'400) Fahrzeuge betrage. Im Grenzacherweg habe der durchschnittliche Werktagsverkehr in Fahrtrichtung Basel im Jahr 2017 um 2'500 Fahrzeuge zugenommen. Im Jahr 2018 habe noch eine Verkehrszunahme von 2'300 Fahrzeugen bestanden.

4.2.3 Den Verkehrszählungen sei auch zu entnehmen, dass in den Morgenspitzenstunden leicht weniger Fahrzeuge durch den Grenzacherweg in Fahrtrichtung Basel fahren, als noch vor der Baustelle und somit während dieser Zeit der Grenzacherweg weniger belastet ist. Es könne daher nicht davon gesprochen werden, dass die Anwohnenden des Grenzacherwegs gegenüber den Anwohnenden anderer Strassen überproportional belastet und damit eindeutig ungleich behandelt würden. Eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots nach Art. 8 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV, SR 101) liege daher nicht vor.

4.3 Der Rekurrent macht diesbezüglich geltend, den Behörden komme eine Pflicht zu, den umzuleitenden Verkehr von täglich 16'150 bzw. 14'450 Fahrzeugen zu lenken. Es komme nicht nur in den Morgenstunden zwischen 06.00 Uhr und 09.00 Uhr zu Verkehrsüberlastungen und gefährlichen Verkehrssituationen. Es sei der Exekutive der Gemeinde Riehen von Anfang an und vor dem Vorliegen von Fakten darum gegangen, die Bettingerstrasse von der Umleitung zu entlasten. Obwohl die Route Bettingerstrasse/Rudolf Wackernagel-Strasse als offizielle Umleitungsrouten bezeichnet worden ist, sei der Grenzacherweg in täuschender Weise faktisch zur eigentlichen Umleitungsrouten gemacht worden und müsse nun während täglich 21 Stunden praktisch den gesamten Umleitungsverkehr mit einer Autoflut bewältigen, welche jene der offiziellen Umleitungsrouten übertreffe. Es verletze Art. 8 Abs. 1 BV und den behördlichen Ermessensspielraum, eine offizielle Umleitungsrouten einzurichten, den Verkehr aber durch eine ganz andere Routen zu lenken respektive fahren zu lassen. Als siedlungsorientierte Strasse sei der Grenzacherweg im Unterschied zur offiziellen Umleitungsrouten nicht für das Kreuzen von Lastwagen angelegt. Der Grenzacherweg sei für die Umleitung nicht geeignet, fehle ihm doch die notwendige Breite für ein derartiges Verkehrsaufkommen. Zudem sei er wegen der Bäume unübersichtlich und werde von zwei Buslinien mit drei Haltestellen befahren, sodass es zu riskanten Überholmanövern von Bussen und Velofahrern komme.

Den Verkehr durch die siedlungsorientierte Strasse fahren zu lassen widerspreche den verkehrspolizeilichen Kriterien. Mit der inoffiziellen Umleitung durch den Grenzacherweg würden die Normen für Umleitungen verletzt.

E. 4.4

4.4.1 Die Notwendigkeit und Dringlichkeit der Bauarbeiten in der Äusseren Baselstrasse, welche eine Umleitung des dortigen Verkehrs auf andere Strassen bewirkt, ist unbestritten. Daraus folgt auch zwingend, dass sich der zuvor auf dieser Route fliessende Verkehr auf andere Strassenzüge ergiesst. Zu dessen Lenkung haben die Behörden mit der angefochtenen Allgemeinverfügung funktionelle Verkehrsbeschränkungen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG erlassen. Solche können gemäss der soeben zitierten Bestimmung angeordnet werden, soweit der Schutz der Anwohnerschaft oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe sie erfordern. Aus solchen Gründen kann insbesondere in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt werden.

4.4.2 Verkehrsbeschränkungen nach Art. 3 Abs. 4 SVG sind regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden, wobei den zuständigen Behörden dabei ein erheblicher Gestaltungsspielraum zusteht (BGE 136 II 539 E. 3.2 S. 547 f.; BGer 1C_250/2015 vom 2. November 2015 E. 1.4, 1C_206/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 2.3; VGE VD.2015.245 vom 20. September 2016 E. 2.1). Entsprechend der Natur der Sache liegt die Verantwortung für die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit solcher Massnahmen daher in erster Linie bei den verfügbaren Behörden. Ein gerichtliches Eingreifen rechtfertigt sich erst, wenn die zuständigen Behörden von unhaltbaren tatsächlichen Annahmen ausgehen, bundesrechtswidrige Zielsetzungen verfolgen, bei der Ausgestaltung der Massnahme ungerechtfertigte Differenzierungen vornehmen oder notwendige Differenzierungen unterlassen oder sich von erkennbar grundrechtswidrigen Interessenabwägungen leiten lassen (BGer 1C_310/2009 vom 17. März 2010 E. 2.2.1). Kein Ermessen besteht insoweit, als mit einer Regelung einerseits schwerwiegende Gefahren gedämmt oder ein besonders gewichtiges Schutzbedürfnis berücksichtigt werden soll oder andererseits mit einer Massnahme solche entstehen oder beeinträchtigt werden könnten (vgl. BGE 139 II 145 E. 5 S. 167; VerwG ZH VB.2014.00510 vom 9. April 2015 E. 7.2).

4.4.3 Mit der angefochtenen Anordnung haben es die zuständigen Behörden unterlassen, die signalisierte Umfahrroute mit entsprechenden Abbiege- und Fahrverboten für den Durchgangsverkehr zwingend anzuordnen. Im Ergebnis hat dies zu einer ausgeglichenen Verteilung des umgelenkten Verkehrs auf die beiden Routen über die Bettingerstrasse und die Rudolf Wackernagel-Strasse einerseits und durch den Grenzacherweg andererseits geführt (vgl. Bericht Verkehrserhebung Riehen März/April 2017 [...] vom 28. April 2017 [act. 6]). Soweit der Rekurrent mit seiner Rekursbegründung die Berechnung der Verkehrszunahmen auf den beiden Routen, wie sie die Vorinstanz vorgenommen hat, kritisiert, kann ihm nicht gefolgt werden. Entgegen seiner Auffassung braucht nicht im Einzelnen erhoben zu werden, welche früher auf der Äusseren Baselstrasse erfolgten Fahrten nun neu über welchen Verkehrsweg erfolgen. Mit der Vorinstanz können die früheren Verkehrszählungen mit jenen während der Umleitung verglichen werden.

4.4.4 Werden die Vorbelastungen der beiden Umfahrungsrouten betrachtet, so ist die mit der angefochtenen Anordnung vorgenommene Verteilung des umzuleitenden Verkehrsaufkommens nicht zu beanstanden. Dies gilt umso mehr, als die vom Rekurrenten verlangten Massnahmen ■ wie die Verkehrszählung bezüglich der Morgenstunden belegt ■ während des ganzen Tages eine Entlastung des Grenzacherwegs gegenüber dem Vorzustand bringen würde, welche einer entsprechenden Mehrbelastung der offiziellen Umleitungsrouten entsprechen würde. Entgegen der vom Rekurrenten replicando vertretenen Auffassung besteht auch kein Grundsatz, den umzuleitenden Verkehr bei baubedingten Umleitungen zu kanalisieren. Dies mag bei einer dauernden Verkehrslenkung sinnvoll sein, erlaubt die Kanalisierung doch eine ökonomische Massnahmenplanung bis hin zum Einbau von Schallschutzfenstern im Falle der Bewilligung von Erleichterungen bei der Sanierung. Demgegenüber stellt sich die Situation bei bloss provisorischen Umleitungen anders dar. Weder der Gleichbehandlungsgrundsatz noch das Willkürverbot verlangen in einem solchen Fall die Kanalisierung des umgeleiteten Verkehrs über die offizielle Umleitungsrouten.

E. 5

5.1 Der Rekurrent verlangt im Weiteren die Anordnung flankierender Massnahmen für die Reduktion der schädlichen Immissionen. In diesem Zusammenhang beantragt er primär die Einführung einer Tempo-30-Zone im Grenzacherweg.

5.2 Die Vorinstanz hat dazu erwogen, die geforderte Tempo-30-Zone stelle eine zusätzliche Entlastungsmassnahme zur Emissionsbegrenzung auf einer der Umleitungsrouten angrenzenden Strasse dar, die von der Gemeinde Riehen unabhängig von den vorliegend strittigen Verkehrsanordnungen zu regeln wäre, da sie nicht in einem direkten Zusammenhang mit den erlassenen verkehrspolizeilichen Anordnungen stehe. Die vom Rekurrenten verlangten Lärmschutzmassnahmen hingen nicht allein mit den Bauarbeiten an der Äusseren Baselstrasse zusammen, sondern auch mit der bereits vor den damit verbundenen Verlagerungen des Strassenverkehrs bestehenden Belastungssituation am Grenzacherweg. Der Kantonspolizei fehle daher die Zuständigkeit zum Entscheid über die Einführung einer Tempo-30-Zone, weshalb auf dieses Rechtsbegehren nicht eingetreten werde. Im Übrigen wies sie darauf hin, dass die Gemeinde Riehen mit Beschluss des Einwohnerrats vom 21. Juni 2017 die Einführung einer Tempo-30-Zone verworfen habe.

E. 5.3

5.3.1 Beim Grenzacherweg handelt es sich um eine bestehende Anlage. Als solche unterliegt sie dann der Pflicht zur Sanierung, wenn die Vorschriften des Umweltschutzrechts auf Dauer nicht eingehalten werden können (Art. 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz [USG, SR 814.01] in Verbindung mit Art. 37a Abs. 2 der Lärmschutz-Verordnung [LSV, SR 814.41]). Mit Bezug auf den Lärmschutz müssen bestehende Anlagen soweit saniert werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Art. 13 Abs. 2 lit. a und b LSV). Als Sanierungsmassnahmen stehen bei Strassen neben baulichen vor allem verkehrliche und betriebliche Massnahmen im Vordergrund. Ist eine Sanierung aufgrund der Kosten oder überwiegender anderer Interessen unverhältnismässig, so kann die Vollzugsbehörde Erleichterungen gewähren. Dabei handelt es sich um Ausnahmegewilligungen, die dementsprechend restriktiv und nur in Sonderfällen unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse des Einzelfalls zu erteilen

sind (Art. 17 Abs. 1 USG; Gossweiler, Strassenlärmsanierung bei Kantons- und Gemeindestrassen nach Ablauf der lärmschutzrechtlichen Sanierungsfrist, in: URP 2018, S. 600, 603 f.; BGE 141 II 483 E. 3.2 S. 487). Die gesetzliche Frist für die Sanierung von Gemeindestrassen ist am 31. März 2018 abgelaufen (Art. 17 Abs. 4 LSV). Soweit eine solche noch nicht erfolgt ist, ist sie nun ohne weiteren Aufschub vorzunehmen (Gossweiler, a.a.O., S. 606 f.).

5.3.2 Wird eine bestehende Anlage geändert, so ist zwischen wesentlichen und unwesentlichen Änderungen oder Erweiterungen zu unterscheiden. Wesentlich geänderte Anlagen unterstehen grundsätzlich den gleichen Anforderungen wie neue Anlagen, weshalb Erleichterungen, wie sie für Sanierungen gewährt werden können, von Härtefällen abgesehen, wegfallen sollen (BGE 141 II 483 E. 3.3 S. 488). Als wesentliche Änderung ortsfester Anlagen gelten Umbauten, Erweiterungen und vom Inhaber der Anlage verursachte Änderungen des Betriebs, wenn zu erwarten ist, dass die Anlage selbst oder die Mehrbeanspruchung bestehender Verkehrsanlagen wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugen (Art.

E. 5.4

5.4.1 Die vorliegend zu beurteilenden Signalisationsänderungen betreffen die Sanierung der Äusseren Baselstrasse. Inwiefern eine wesentliche Änderung einer Anlage aufgrund der von ihr bewirkten Verkehrsverlagerungseffekte auch zu einer wesentlichen Änderung anderer Anlagen führen kann, braucht nicht abschliessend beurteilt zu werden. Vorliegend handelt es sich bei den angefochtenen verkehrspolizeilichen Anordnungen um baubedingte Massnahmen für eine begrenzte Dauer. Als solche können sie aufgrund ihrer beschränkten Geltungsdauer grundsätzlich keine wesentliche Änderung der von ihr betroffenen weiteren Strassenabschnitte bewirken. Zu prüfen ist aber, ob die baubedingte Verkehrsumleitung eine Pflicht zur Sanierung der bestehenden Strassenanlage begründet. Dabei ist wiederum die Bedeutung der zeitlichen Beschränkung der angeordneten Massnahmen zu untersuchen.

5.4.2 Während die Vorinstanz darauf hingewiesen hat, dass die Umleitungsrouten über die Bettingerstrasse und die Rudolf Wackernagel-Strasse mit den dazugehörigen temporären Verkehrsanordnungen nur bis längstens Ende 2019 geplant sei und deshalb nicht über eine Zeitdauer von mehr als drei Jahren mit erhöhten Verkehrsemissionen im Grenzacherweg gerechnet werden müsse, macht der Rekurrent eine längere Dauer geltend. Die offiziell veröffentlichte Bauzeit dauere zwar von Januar 2017 bis Dezember 2019. Bereits mit den verkehrspolizeilichen Anordnungen vom 29. Dezember 2016 sei aber von einer Geltung ■für ca. 3 Jahre■ gesprochen worden. Das Ende der Bauzeit werde nicht verbindlich festgelegt. Bei Bauvorhaben dieser Grössenordnung sei immer mit Bauzeitüberschreitungen zu rechnen. Auch die Gemeinde Riehen selbst gehe in ihrem Bericht zur Petition ■Gegen die Verkehrsflut am Grenzacherweg■ (act. 4/5) davon aus, dass sich die Bauzeit bis ins Jahr 2020 verlängere.

5.4.3 An den Ausführungen des Rekurrenten ist zutreffend, dass sich Bauvorhaben dieser Grössenordnung nicht mit absoluter Sicherheit terminieren lassen und daher Abweichungen vom vorgesehenen Zeitplan möglich sind. Darauf kann es aber nicht ankommen. Massgebend ist vielmehr, ob die angenommene Planung auf einer verlässlichen Grundlage erfolgt ist, wovon vorliegend zweifellos auszugehen ist. Tatsächlich hat der bisherige Baufortschritt bei der Sanierung der Äusseren Baselstrasse die Planungsannahmen denn auch bestätigt (vgl. Newsletter ■Achse Basel-Riehen Grenze■ vom Juni 2015 [act. 8/8]).

5.4.4 Damit ist von einer baubedingt zusätzlichen Immissionsdauer von drei Jahren auszugehen. Diese Dauer einer Immission berechtigt bei einer Anlage mit grundsätzlich dauerhaften Lärmeinwirkungen selbst beim Überschreiten von Alarm- respektive Immissionsgrenzwerten den Verzicht auf Schallschutzmassnahmen (vgl. Art. 10 Abs. 3 lit. c LSV). Daraus darf mit den Vorinstanzen in Analogie geschlossen werden, dass mit den angefochtenen verkehrspolizeilichen Anordnungen nicht eine auf Dauer verursachte Lärmimmission begründet worden ist. Dies entspricht auch der Auffassung des BAFU und des ASTRA (vgl. Leitfaden Strassenlärm Ziff. 3.5; abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/laerm/publikationenstudien/publikationen/leitfaden-strassenlaerm.html>, zuletzt besucht am 20. März 2019). Diese begründet daher für sich allein gemäss Art. 37a Abs. 2 LSV als bloss zeitweilige, baubedingte Immission keine Sanierungspflicht.

E. 5.5

5.5.1 Unabhängig davon besteht aber eine Pflicht zur Sanierung bestehender Strassen, soweit die Lärmimmissionen die Immissionsgrenzwerte überschreiten (Jägerin: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich 2016, N 4.246). Als Folge davon müssen an der Quelle verschärfte Massnahmen zur Emissionsbegrenzung bzw. zur Sanierung getroffen werden. Wie das Verwaltungsgericht bereits mit Urteil VGE VD.2017.143 vom 30. Januar 2018 festgestellt hat (E. 3.6), ist die Gemeinde Riehen als für die Gemeindestrasse zuständiges Gemeinwesen deshalb im Falle einer Überschreitung der Immissionsgrenzwerte im Grenzacherweg auch dann verpflichtet, über eine Sanierung und die zu ergreifenden Massnahmen im Sinn von Art. 13 ff. LSV förmlich zu beschliessen, wenn die Zuständigkeit der Behörden zum Erlass verkehrsverlagernder Massnahmen im Rahmen der Sanierung der Äusseren Baselstrasse verneint wird. Dabei sind die Auswirkungen möglicher Sanierungsmassnahmen im Lichte aktuellster Erkenntnisse (vgl. dazu etwa auch Gossweiler, a.a.O., S. 620 ff.) unabhängig von den sanierungsbedingten Verkehrsverlagerungen auf das Verkehrssystem in Riehen zu prüfen.

5.5.2 Diese Erwägungen bezeichnet der Gemeinderat Riehen insofern als missverständlich, als sie den Schluss zuliessen, dass im Kanton Basel-Stadt die Gemeinden für den Vollzug der Lärmschutzverordnung zuständig seien. Der Rekurrent habe den Entscheid VD.2017.143 denn auch so interpretiert und mit Eingabe vom 29. August 2018 beim Gemeinderat beantragt, im Grenzacherweg Sanierungsmassnahmen gemäss Art. 13 ff. LSV zu verfügen. Hierfür sei im Kanton Basel-Stadt indes das AUE als Vollzugsbehörde gemäss Art. 13 LSV zuständig, weshalb der Rekurrent zuständigkeitshalber ans AUE bzw. an die im AUE zuständige Lärmschutzfachstelle verwiesen worden sei.

5.5.3 Dieses Aufgabenverständnis des Gemeinderates Riehen erstaunt (auch wenn darüber nicht abschliessend entschieden werden muss). Wie der Gemeinderat in seiner Stellungnahme selber festhält, ist die Gemeinde Riehen als Inhaberin der Anlage Grenzacherweg für die Einhaltung der Vorgaben der Lärmschutzverordnung und die Ergreifung der erforderlichen Sanierungsmassnahmen bei Grenzwertüberschreitungen verantwortlich. Aus ihrer diesbezüglich bestehenden Gemeindeautonomie folgt auch ihre Pflicht zur Ergreifung der geeigneten Massnahmen. Nur wo sie dieser Verpflichtung selber nicht gemeindeautonom nachzukommen gewillt oder in der Lage ist, hat das AUE als kantonale Vollzugsbehörde über die Sanierung zu entscheiden.

5.5.4 Im vorliegenden Verfahren ist aber nicht weiter auf Ausführungen betreffend die Sanierungspflicht des Grenzacherwegs einzutreten. Es braucht daher auch nicht weiter erörtert zu werden, ob und inwieweit die Immissionsgrenzwerte dauerhaft überschritten werden.

6.

6.1 Der Rekurrent beantragt schliesslich, es sei festzustellen, dass die Vorinstanz gegen das Verbot der Rechtsverzögerung verstossen habe. Zur Begründung verweist er auf die insgesamt fast 17-monatige Dauer des vorinstanzlichen Verfahrens. Erst nach viermaliger Nachfrage seinerseits sei ein Entscheid in der Sache ergangen. Er sei seit Beginn der Bauarbeiten in Riehen zufolge des Mehrverkehrs im Grenzacherweg von der gegenwärtigen Verkehrsführung erheblich betroffen, ohne sich gegen diese weiter zur Wehr setzen zu können. Die Vorinstanz habe für ihren Entscheid fast die Hälfte der offiziellen Bauzeit von drei Jahren benötigt.

6.2 Jede Person hat in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 BV). Diese Bestimmung verankert den Grundsatz des Beschleunigungsgebots und verbietet die ungerechtfertigte Verzögerung eines Entscheids (BGer 8C_210/2013 vom 10. Juli 2013 E. 2.1; VGE VD.2018.127 vom 14. Januar 2019 E. 3.1, VD.2017.140 vom 11. Dezember 2017 E. 3.1). Eine Rechtsverzögerung und damit eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV liegt vor, wenn sich eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde zwar bereit zeigt, einen Entscheid zu treffen, diesen aber nicht binnen der Frist fasst, welche nach der Natur der Sache und nach der Gesamtheit der übrigen Umstände als angemessen erscheint. Ob sich die gegebene Verfahrensdauer mit dem Anspruch auf Rechtsschutz innert angemessener Frist verträgt, ist am konkreten Einzelfall zu prüfen. Massgeblich sind namentlich Umfang und Schwierigkeit des Falles, die Schwere der Betroffenheit des Einzelnen, aber auch das Verhalten der Beteiligten (BGE 135 I 265 E. 4.4 S. 277, 130 I 312 E. 5.2 S. 332, 119 Ib 311 E. 5b S. 325; VGE VD.2018.127 vom

E. 8

Abs. 3 LSV). Die Zunahme der Lärmimmission ist dabei nicht das einzig massgebende Kriterium für die Annahme einer wesentlichen Änderung. Eine wesentliche Änderung kann sich auch aus der Aufgabe des bestehenden Zustands und der damit getätigten Investitionen, welche den Bestandsschutz weniger gewichtig erscheinen lassen, ergeben (BGE 141 II 483 E. 4 ff. S. 489 ff.). Die Lärmimmissionen wesentlich geänderter oder erweiterter Anlagen müssen die Immissionsgrenzwerte einhalten und nicht ■ wie bei Neuanlagen gemäss Art. 25 Abs. 1 USG ■ die Planungswerte. Werden jedoch Erleichterungen erteilt, müssen ■ wie bei Neubauten gemäss Art. 25 Abs. 3 USG ■ ab Überschreitung der Immissionsgrenzwerte Schallschutzmassnahmen an bestehenden Bauten angeordnet und vom Eigentümer der lärmigen Anlage finanziert werden (BGE 141 II 483 E. 3.3.2 mit Hinweis auf Art. 8 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 10 und

E. 11

LSV). Von solchen Schallschutzmassnahmen kann unter anderem dann abgesehen werden, wenn ein Gebäude voraussichtlich innerhalb von drei Jahren nach Inbetriebnahme der geänderten Ablage abgebrochen oder bloss noch in lärmunempfindlicher Weise genutzt wird (Art. 10 Abs. 3 lit. c LSV).

E. 14

Januar 2019 E. 3.1;Uhlmann, in: Basler Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 94 des Bundesgerichtsgesetzes [BGG, SR 173.110] N 6;Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 1045). Rechtsverzögerung ist nicht allein deshalb zu bejahen, weil ein Verfahren längere Zeit (unter Umständen mehrere Monate) in Anspruch genommen hat. Als massgebend muss vielmehr gelten, ob das Verfahren in Anbetracht der auf dem Spiel stehenden Interessen zügig durchgeführt worden ist und die Behörden insbesondere keine unnütze Zeit haben verstreichen lassen (BGE 137 I 23 E. 2.4.3 S. 27, 127 III 385 E. 3a S. 389; BGer 4A_190/2015 vom 13. Mai 2015 E. 2).

6.3

6.3.1Im vorinstanzlichen Verfahren hat der Rekurrent mit Eingabe vom 20. Februar 2017 seinen Rekurs erhoben und gleichzeitig begründet. In der Folge hat die Vorinstanz mit Zwischenentscheid vom 12. Mai 2017 die damals noch bestrittene Zuständigkeit der Kantonspolizei zum Erlass des angefochtenen Entscheids festgestellt und den Antrag des Rekurrenten auf Erlass vorsorglicher Massnahmen abgewiesen. Gegen diesen Entscheid hat der Rekurrent mit Eingabe vom 23. Mai und vom 1. Juni 2017 Rekurs an das Verwaltungsgericht erhoben und begründet. Diesen Rekurs hat das Verwaltungsgericht mit Entscheid VD.2017.143 vom 30. Januar 2018 abgewiesen.

6.3.2Vor diesem Hintergrund kann der Vorinstanz keine Rechtsverzögerung vorgeworfen werden. Zwar ist eine Vorinstanz gehalten, auch während der Dauer eines Rekursverfahrens gegen einen eigenen Zwischenentscheid das Verfahren voranzutreiben. Dies muss insbesondere dann gelten, wenn rein verfahrensleitende Verfügungen angefochten worden sind. Vorliegend hat sich das verwaltungsgerichtliche Rekursverfahren aber auch gegen den mit Zwischenentscheid erfolgten Entscheid über die Zuständigkeit der Kantonspolizei zum Erlass der angefochtenen Verfügungen und damit auch die eigene Zuständigkeit der Vorinstanz zur materiellen Beurteilung des Rekurses gerichtet. Die Vorinstanz durfte daher den Entscheid des Verwaltungsgerichts bis zur weiteren Prüfung des erhobenen Rekurses abwarten.

6.4Wird die Dauer des verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahrens (VD.2017.143) abgezogen, so verbleibt eine Dauer des vorinstanzlichen Verfahrens von rund neun Monaten. Angesicht der begrenzten Geltungsdauer der angefochtenen Massnahme erweist sich diese Dauer des Verfahrens vor dem Hintergrund des Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz zwar eher lang. Die Dauer wird mangels entsprechender Stellungnahme in der Vernehmlassung auch nicht weiter erläutert. Die zu beurteilende Sache erweist sich aber durchaus als komplex, sodass eine Rechtsverzögerung verneint werden muss.

7.

Aus dem Gesagten folgt, dass der Rekurs abzuweisen ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind dessen Kosten dem Rekurrenten aufzuerlegen (Art. 30 Abs. 1 VRPG in Verbindung mit § 23 Abs. 2 des Gerichtsgebührenreglements [GGR, SG 154.810]). Die Verfahrenskosten in Höhe von CHF 1'000.00 werden mit dem am 30. August 2018 bezahlten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.