

CH_VB JAAC 55.32 vom 16. Oktober 1990

Bundesverwaltung, 1990-10-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_55.32__

FR: CH_VB JAAC 55.32 du 16 octobre 1990

IT: CH_VB JAAC 55.32 del 16 ottobre 1990

Erwägungen

E. 50

generell abweichende Geschwindigkeit (z. B. 40 oder 60 km/h) in die «Höchstgeschwindigkeit 50 generell» umgewandelt wird. Jedoch ist die bisher geltende abweichende Höchstgeschwindigkeit innerorts durch eine Verfügung aufzuheben und anschliessend zu veröffentlichen, was allerdings nur dann gilt, wenn sie einmal tatsächlich verfügt wurde. Davon ausgenommen sind somit die abweichenden Geschwindigkeitsbeschränkungen 60 km/h, die gemäss den Übergangsbestimmungen der V vom 19. Oktober 1983 über die Änderung von Erlassen des Strassenverkehrs (Tempo 50) bis zum 30. Juni 1984 ohne Verfügung und Publikation unter gewissen Voraussetzungen belassen werden konnten (AS 1983 1653). Gegen die Einführung von Tempo 50 generell, ungeachtet, ob sie erstmals oder später durch Aufhebung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit (mit oder ohne Verfügung und Publikation) erfolgt, kann der Beschwerdeweg gemäss Art. 106 SSV beschritten werden, der letztinstanzlich ebenfalls beim Bundesrat endet. Aufgrund dieser Ausführungen kann offen bleiben, ob das Baudepartement statt der Einführung von Tempo 50 generell die Aufhebung der Geschwindigkeitsbeschränkung 60 km/h hätte verfügen und veröffentlichen 3 müssen oder gar auch davon absehen durfte. Denn sowohl nach Art. 3 Abs. 4 SVG als auch gemäss Art. 106 SSV ist der Bundesrat letztinstanzlich zuständig, und in beiden Verfahren sind die aufgeworfenen Fragen, namentlich diejenige betreffend Gutachten laut Art. 108 SSV, gleichermassen zu beantworten. Das gleiche gilt für die Beurteilung der Beschwerdebefugnis. 2. (Verfahren) 3. Es stellt sich vorerst die Frage, ob der ASTAG und der ACS überhaupt zur Beschwerde berechtigt sind. a. Die Beschwerdebefugnis ist von Amtes wegen zu prüfen. Der Umstand, dass die Vorinstanz auf die Beschwerde eintrat, ist für den Bundesrat nicht bindend. Für das kantonale Verfahren ist nämlich in erster Linie das kantonale Recht massgebend; die Kantone haben jedoch die bundesrechtlichen Voraussetzungen der Legitimation als Minimalvorschriften zu beachten. Im vorliegenden Verfahren kommen allein die Vorschriften des VwVG zur Anwendung. Die Legitimation ist nach einheitlichen, für alle Rekurrenten gleichermassen geltenden Gesichtspunkten zu beurteilen. Das verlangt das Gebot rechtsgleicher Behandlung. b. 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); ferner jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Bundesrecht zur Beschwerde ermächtigt (Bst. b). Das Strassenverkehrsrecht des Bundes kennt keine Bestimmung, die einen Verkehrsverband zur Beschwerdeführung gegen Verkehrsmassnahmen ermächtigt. Wohl liess Art. 106 Abs. 1 alt SSV (AS 1979 2008) örtliche Verkehrsverbände ausdrücklich zur Einsprache zu. Der Bundesrat hat aber mehrmals festgehalten, dass diese Bestimmung nur den Rechtswittelweg aufzeigt und namentlich nicht die Beschwerdebefugnis regelt (vgl.

namentlich VPB 53.26); in dieser Hinsicht müssen die Voraussetzungen von Art. 48 Bst. a VwVG erfüllt sein. Daran ändert nun auch der neue Wortlaut des Art. 106 SSV nichts. Die Ansicht der Vorinstanz, nur gesamtschweizerische Verkehrsverbände und nicht die einzelnen Sektionen seien beschwerdeberechtigt, geht fehl, denn gerade in den von ihr aufgezählten Rechtsgebieten handelt es sich um spezial-gesetzliche Beschwerderechte. Es bleibt daher zu prüfen, ob die Legitimation nach Art. 48 Bst. a VwVG gegeben ist. 4. 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 hier nicht zu. Der ASTAG und der ACS rekurrieren, um die Interessen ihrer Mitglieder zu wahren. Die Vorinstanz trat auf die Beschwerde namentlich unter Hinweis auf den Entscheid des Bundesrates VPB 43.23 ein, wonach die Strassenverkehrsverbände zur Beschwerdeführung gegen Verkehrsbeschränkungen legitimiert seien. Der Bundesrat erkannte in der Tat in einer alten Praxis solchen Verbänden die Beschwerdeberechtigung ohne weiteres zu, da die Vereine die Interessen der Motorfahrzeugführer zu wahren hätten. Er nahm damit stillschweigend an, die Vereinsmitglieder seien in jedem Fall unmittelbar von den Verkehrsmassnahmen betroffen. In der 4

Folge gab der Bundesrat indessen diese Haltung auf und schloss sich - ausser wo er die Frage offen lassen konnte - der vom BGer entwickelten Praxis zur Verbandsbeschwerde an (VPB 53.42, VPB 53.26; Entscheide des Bundesrates vom 13. Mai 1987 und 24. Juni 1987). Dabei ist klarzustellen, dass der Bundesrat nur die vom BGer aufgestellten Kriterien zur Verbandsbeschwerde übernommen und dann auf Beschwerden der vorliegenden Art angewendet hat. Hingegen konnte er sich nicht auf eine bundesgerichtliche Praxis betreffend Beschwerden von Verkehrsverbänden stützen, weil eine solche für das hier massgebende Rechtsgebiet - soweit ersichtlich - nicht besteht. Der entsprechende Hinweis in der Beschwerdeschrift geht daher fehl. Vereinigungen sind demnach 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 113 Ia 429, BGE 112 Ia 33, BGE 109 Ia 35; VPB 53.42, VPB 53.26, VPB 46.22). Diese Bedingungen müssen kumulativ erfüllt sein. An dieser Rechtsprechung ist festzuhalten; es besteht kein Anlass, auf die alte Praxis zurückzukommen. Würde nämlich den Strassenverkehrsverbänden ohne weiteres die Legitimation bei verkehrspolizeilichen Massnahmen zuerkannt, wie dies die Rekurrenten zu verlangen scheinen, so liefere das im Ergebnis auf eine Art spezial-gesetzliches Beschwerderecht hinaus, wo kein Nachweis der Betroffenheit im Sinne von Art. 48 Bst. a VwVG im konkreten Fall verlangt wird. Ein solches Beschwerderecht müsste der Gesetzgeber vorsehen, weshalb es nicht auf dem Weg der Rechtsanwendung eingeführt werden kann. Im übrigen ist es nicht Sache der Strassenverkehrsverbände, für die materiell richtige Durchsetzung des Strassenverkehrsrechts, namentlich bei Verkehrsanordnungen, zu sorgen. Dies obliegt den zuständigen kantonalen Behörden. Art. 48 Bst. a VwVG lässt denn auch die Vertretung von öffentlichen Anliegen für die Beschwerdebefugnis nicht genügen (Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 149; VPB 42.96). Demzufolge bleibt zu untersuchen, ob die Rekurrenten gemäss den beschriebenen Voraussetzungen zur Beschwerdeführung berechtigt sind. a. Wie aus den Statuten hervorgeht, sind sowohl der

ASTAG wie auch der ACS Vereine im Sinne von Art. 60 ff. ZGB. Sie besitzen somit die juristische Persönlichkeit. Zudem sind die beiden Vereine aufgrund der Zweckbestimmung ihrer Statuten berechtigt, gegen Verkehrsmassnahmen rechtliche Schritte zu ergreifen. b. Nach Art. 48 Bst. a VwVG ist zur Verwaltungsbeschwerde befugt, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen 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, achtenswerten, nahen Beziehung 5

zur Streitsache steht (BGE 114 V 96 E. 2b, BGE 110 Ib 400 E. 1b, BGE 110 Ib 100 E. 1a; VPB 50.49). Diese Anforderungen sollen die Popularbeschwerde ausschliessen. Das geforderte Interesse besteht im praktischen Nutzen, den die erfolgreiche Beschwerdeführung dem Rekurrenten eintragen würde, oder in der Abwendung eines irgendwie gearteten Nachteils, den die angefochtene Verfügung zur Folge hätte (BGE 112 Ib 158 f.). Verkehrsmassnahmen 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 kann daher der Kreis der Beschwerdeberechtigten gross sein. Das führt indessen nicht zur Popularbeschwerde, da ein Berührtsein nach wie vor gefordert ist. Dieses Berührtsein, das heisst die stärkere Betroffenheit als ein Dritter, ist nach Praxis des Bundesrates unter anderem gegeben, wenn ein Verkehrsteilnehmer die mit einer Beschränkung belegte Strasse mehr oder weniger regelmässig benützt (VPB 53.26, VPB 50.49). Regelmässigkeit in diesem Sinne bedeutet eine gewisse Häufigkeit der Fahrten. Dies ist gegeben, wenn die Fahrten über eine längere Zeitspanne und in gleichmässigen, eher kurzen zeitlichen Abständen durchgeführt werden. Diese Voraussetzung beurteilt sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalles. Vorweg ist festzuhalten, dass es nicht entscheidend ist, aus welchen Gründen (berufliche, private) die umstrittene Strasse benützt wird. Ein schutzwürdiges Anfechtungsinteresse ist in der Regel gegeben, wenn die Massnahme eine Strasse betrifft, die ein Rekurrent als Anwohner oder Pendler befährt; denn hier darf mit gutem Grund angenommen werden, dass er diese regelmässig und über eine längere Zeitspanne hinweg benützt. Hingegen muss ein solches Interesse verneint werden, wenn ein Betroffener die Strecke nur selten oder überhaupt nie befährt, zum Beispiel wenn er diese im Winter mehrmals benützt, um zu einer Wintersportstation zu gelangen oder wenn er in einen fremden Ort die Ferien verbringt (VPB 53.26). Ebenso ist zu entscheiden, wenn jemand eine Strasse lediglich zum gelegentlichen Einkauf (zum Beispiel in ein entfernter gelegenes Einkaufszentrum usw.) befährt. Solche eher seltene Fahrten, denen es an der oben beschriebenen Regelmässigkeit beziehungsweise Häufigkeit fehlt, genügen für die Beschwerdebefugnis nicht (vgl. auch Jaag Tobias, Verkehrsberuhigung im Rechtsstaat, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 87/1986, S. 301 f.), denn, obschon es sich um Allgemeinverfügungen handelt, darf hier wie in anderen Rechtsgebieten der Kreis der Anfechtungsberechtigten nicht zu weit gezogen werden, ansonsten die geforderte Beziehungsnähe zum Streitgegenstand nicht mehr gegeben wäre und das Verfahren auf eine Popularbeschwerde hinauslaufen würde. c. Wie der Bundesrat schon mehrmals ausführte, kommt es nicht darauf an, ob ein Fahrzeuglenker in einem bestimmten Umkreis zur umstrittenen Verkehrsanordnung wohnt. Aus der Entfernung des Wohnortes kann sich unter Umständen die Betroffenheit ergeben. In jedem Fall ist jedoch zu belegen, dass der Beschwerdeführer die Strasse auch tatsächlich im geforderten Umfang benützt. An diesen

Nachweis dürfen zwar keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Immerhin muss ein Beschwerdeführer seine Betroffenheit glaubhaft machen, beispielsweise aufgrund des Zwecks der Fahrten oder der Art der angefochtenen Verkehrsbeschränkung. Das erweist sich natürlich als besonders schwierig, wenn ein Verein die geforderte 6

Berührtheit seiner Mitglieder darlegen muss, zumal wenn ein zahlenmässig grosser Verein Beschwerde führt, dessen Mitglieder sich - im Gegensatz zu einem Quartierverein - auf ein weiträumiges Gebiet, namentlich auf zahlreiche Ortschaften innerhalb eines Kantons, verteilen und mithin deren Fahrgewohnheiten in der Regel nicht genau bekannt sind. Daran ändert aber nichts, dass es Sache des Rekurrenten bleibt, aufzuzeigen, dass die geforderte Anzahl der Mitglieder selber zur Beschwerde berechtigt ist (Gygi, a. a. O., S. 160). d. Die Beschwerdeführer bringen zur Begründung der Beschwerdebefugnis vor, von 1500 ACS-Mitgliedern wohnten rund 500 und von knapp 150 ASTAG-Mitgliedern befänden sich ungefähr 60 Betriebe in den Bezirken Einsiedeln, March, Höfe. Die meisten Mitglieder - auch diejenigen, die weiter entfernt wohnten - beführen die betreffenden Strecken mehr oder weniger regelmässig als Zubringer zur N3 und zum Seedamm in Richtung Rapperswil, wenn sie Beziehungen irgendwelcher Art in Richtung Rapperswil Chur oder Zürich pflegten. Die wirtschaftliche Ausrichtung nach Zürich und Rapperswil sei nämlich dominierend. Zudem stelle das Seedammcenter in Pfäffikon als Einkaufsmetropole einen sehr starken Anziehungspunkt dar. e. Diese Ausführungen überzeugen nicht. Zunächst ist festzuhalten, dass diejenigen Fahrzeuglenker, welche aus Richtung Zürich oder Chur die N3 bei der Ausfahrt Pfäffikon verlassen, um nach Rapperswil zu fahren, die umstrittenen Strecken in Pfäffikon nicht benützen müssen. Das gleiche gilt für diejenigen, welche von Rapperswil über die N3 nach Richtung Zürich oder Chur fahren. Aus den Akten ergibt sich ferner, dass die Churerstrasse sehr stark befahren wird, während die Verkehrsbelastung auf der Schindellegistrasse erheblich geringer ausfällt. Aufgrund der örtlichen Gegebenheiten ist nun davon auszugehen, dass - abgesehen von Ziel-/Quellverkehr - vernünftigerweise nur Fahrzeuglenker aus Richtung Bäch, Freienbach, Feusisberg und Altendorf das mit der Geschwindigkeitsbeschränkung belegte Teilstück der Churerstrasse als Durchfahrt benützen, um nach Rapperswil zu fahren. Um auf die N3 in Richtung Zürich oder Chur zu gelangen, bestehen zum Teil mindestens gleichwertige Autobahneinfahrten. Es ist nun überhaupt nicht einzusehen, weshalb Fahrzeuglenker aus Galgenen, Siebnen, Schübelbach, Reichenburg usw. oder aus Richtung Rothenthurm/Einsiedeln den Autobahnanschluss Pfäffikon wählen sollten, um auf die N3 in Richtung Zürich oder Chur zu gelangen. Dafür stehen ihnen verkehrstechnisch weit günstigere (Halb-) Anschlüsse (Lachen, Reichenburg beziehungsweise Halten oder Wollerau) zur Verfügung, weshalb nicht glaubhaft erscheint, dass diese die umstrittenen Strassen mit einer gewissen Regelmässigkeit befahren. Je nach Ausgangspunkt erweist es sich allenfalls für Lenker aus Lachen als bequemer, sich anstatt über die N3 (Einfahrt Lachen, Ausfahrt Pfäffikon) über Altendorf nach Rapperswil zu begeben, wobei sie lediglich im letzteren Fall von der Geschwindigkeitsbeschränkung betroffen werden. Aufgrund dieser Überlegungen erscheinen selbst bei der Annahme, Motorfahrzeugführer aus Lachen benützten die umstrittenen Innerortstrecken von Pfäffikon im geforderten Umfang, höchstens rund 300 ACS-Mitglieder und rund 25 ASTAG-Mitglieder von der angefochtenen Massnahme im Sinne von Art. 48 Bst. a VwVG betroffen. Diese Anzahl ist indessen zu gering, um die Beschwerdebefugnis der beiden Vereine zu begründen. Die Zahl der 7

betroffenen Mitglieder ist im Verhältnis zum gesamten Mitgliederbestand zu betrachten. Daher erweist sich die Begründung der Rekurrenten, 60 der 100 sich im Kanton Schwyz befindenden ASTAG-Mitglieder und somit die Mehrheit seien berührt, als offensichtlich unbegründet. Dass Mitglieder, die weiter entfernt wohnen - namentlich auch jene ausserhalb des Kantonsgebiets - die umstrittenen Strecken in der geforderten Häufigkeit befahren, erscheint nicht glaubhaft. Den Nachweis dafür haben die Beschwerdeführer im konkreten Fall nicht geliefert, zumal sie in beiden Stellungnahmen zur Beschwerdebefugnis nichts Näheres ausführen; jedenfalls genügt der allgemeine Hinweis auf das Seedammcenter als Einkaufszentrum in dieser Hinsicht keineswegs. Der Einwand, der Regierungsrat, welcher die örtlichen Gegebenheiten besser kenne, habe die Legitimation bejaht, sticht nicht. Die Vorinstanz stellte nämlich bei der Beurteilung der Beschwerdebefugnis nur auf die überholte Praxis des Bundesrates ab. Schliesslich erweist sich die Behauptung, seit der Publikation von Schaffhausers Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts habe sich an den Voraussetzungen der Beschwerdebefugnis nichts geändert, als völlig verfehlt, denn den Beschwerdeführern war in einem Schreiben des mit der Instruktion der Beschwerde betrauten Bundesamtes für Polizeiwesen die geltende Rechtslage dargelegt worden. 5. Nach Art. 108 Abs. 4 SSV ist ein Gutachten nur notwendig für Geschwindigkeitsbeschränkungen, die von der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit abweichen. Für die erstmalige Festsetzung und - wie hier - die nachträgliche Einführung von «Tempo 50 generell» ist somit kein Gutachten erforderlich. Aus diesem Grund wird auch die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil den Rekurrenten eine Aktennotiz zur Schadstoffemissionsbegrenzung nicht zugestellt worden sei, hinfällig. Gegebenenfalls ist die Aktennotiz im Rahmen der materiellen Beurteilung des Gutachtens den Beschwerdeführern zuzustellen, was die Vorinstanz diesen auch in Aussicht gestellt hat. Im übrigen bleibt noch anzumerken, dass die Verkehrsprobleme im Raum Pfäffikon sorgfältig untersucht und umfangreiche Unterlagen erstellt wurden, die einem Gutachten im Sinne von Art. 108 Abs. 4 SSV ohne weiteres genügen. Die Beschwerde hätte daher auch bei einem Eintreten abgewiesen werden müssen. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ASTAG und ACS nicht glaubhaft darlegen können, dass die Mehrheit oder doch eine grosse Anzahl ihrer Mitglieder die umstrittenen Strassen mehr oder weniger regelmässig befahren. Auf die Beschwerde ist deshalb nicht einzutreten. 8

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 55.32 - Entscheid des Bundesrates vom 16. Oktober 1990 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1991 Année Anno Band 55 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 001 367 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

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