

# CH\_VB JAAC 60.18 vom 5. April 1995

Bundesverwaltung, 1995-04-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_JAAC\\_60.18\\_\\_](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_60.18__)

FR: CH\_VB JAAC 60.18 du 5 avril 1995

IT: CH\_VB JAAC 60.18 del 5 aprile 1995

## Erwägungen

### E. 1

I A. Mit Beschluss vom 26. August 1991 verfügte der Gemeinderat von Lauterbrunnen für die Ortschaft Wengen folgende Verkehrsmassnahmen: «- Allgemeines Fahrverbot, Elektrofahrzeuge, Tierfuhrwerke, Fahrräder und landwirtschaftliche Motorfahrzeuge gestattet - Höchstgeschwindigkeit 30 km/h - Parkieren verboten. Die Ortspolizeibehörde von Lauterbrunnen kann gestützt auf Art. 7 der Verordnung vom 11. Januar 1978 über die Strassenpolizei und -signalisation, Ausnahmegewilligungen im Einzelfall erteilen.» Die Veröffentlichung der Massnahmen erfolgte am 30. August und

### E. 4

Zu prüfen ist, ob die kantonalen Behörden zu Recht auf die Einwände gegen das Ausnahmereglement nicht eingetreten sind. Zur Begründung führen sie aus, gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung könne eine Verwaltungsverordnung nur dann mit Beschwerde angefochten werden, wenn sie Aussenwirkungen entfalte und gestützt auf sie keine Verfügungen getroffen würden, deren Anfechtung möglich sei und den Betroffenen zugemutet werden könne. Im vorliegenden Fall zeitige die Verordnung zwar unbestrittenermassen Aussenwirkungen, indessen müsse eine Anfechtung der gestützt auf die Verordnung erlassenen Einzelverfügungen als zumutbar erachtet werden. a. Verkehrsmassnahmen nach Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) stellen nach der heute herrschenden Auffassung Allgemeinverfügungen dar. Die Allgemeinverfügung ist dadurch gekennzeichnet, dass sie sich an eine unbestimmte Anzahl Personen richtet, 2

aber einen bestimmten Sachverhalt regelt. Der besonderen Rechtsnatur wegen sind weder die Betroffenen vor Erlass einer solchen Verfügung einzeln anzuhören, noch sind solche Verfügungen zu begründen, noch erfolgt eine individuelle Eröffnung, wie dies bei Einzelverfügungen zu geschehen hat. Immerhin sind Allgemeinverfügungen vorschriftsgemäss bekanntzumachen, damit allfällige Betroffene von der Massnahme Kenntnis erhalten und sich dagegen wehren können. Nach Art. 107 Abs. 1 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV, SR 741.21) sind örtliche Verkehrsanordnungen, die durch Vorschrifts- oder Vortrittssignale oder durch andere Signale mit Vorschriftscharakter angezeigt werden, von der Behörde zu verfügen und zu veröffentlichen. Nach Art. 17 Abs. 1 SSV werden Ausnahmen von signalisierten Vorschriften auf einer Zusatztafel vermerkt. Solche Zusätze können namentlich sein: Zubringerdienst, Anwohner, Taxi, Post, Lieferungen usw. gestattet. Wer die Voraussetzungen erfüllt, beziehungsweise unter die auf der Zusatztafel umschriebene Ausnahme fällt, kann ohne zusätzliche (schriftliche) Bewilligung die mit dem Verbot belegte Strasse befahren. Derart allgemein gehaltene Ausnahmen gelten als Bestandteil der Grundverfügung, weshalb sie ebenfalls zu verfügen und zu veröffentlichen sind. b. Die

Behörde kann aber auch laut Art. 17 Abs. 1 SSV (beziehungsweise Art. 7 Abs. 2 der bernischen Strassenpolizeiverordnung, die hier aber keine eigenständige Bedeutung hat [vgl. VPB 56.41]) im Einzelfall schriftliche Ausnahmegewilligungen erteilen. Sie hat dies seit der am 15. März 1992 in Kraft getretenen Fassung auf einer Zusatztafel zum Beispiel «mit Bewilligung ... gestattet» anzuzeigen. Im Gegensatz zu einer Verkehrsbeschränkung mit Zusatztafel im oben beschriebenen Sinne handelt es sich hier um eine Individualverfügung, die sich an eine bestimmte Person richtet und einen konkreten Sachverhalt regelt. Eine solche Ausnahme bildet nicht mehr einen Bestandteil der Grundverfügung. Dies zeigt sich auch, wenn ein Gesuch für eine Ausnahmegewilligung abgewiesen wird. Es kann nur die Ablehnung des Gesuchs angefochten werden, nicht aber die inzwischen rechtskräftig gewordene, signalisierte Verkehrsbeschränkung als solche. c. Im vorliegenden Fall besteht in Wengen ein allgemeines Fahrverbot mit Ausnahmen für Elektrofahrzeuge, Tierfuhrwerke, Fahrräder und landwirtschaftliche Motorfahrzeuge. Zudem erliess der Gemeinderat von Lauterbrunnen eine Verordnung zur Erteilung von weiteren Ausnahmegewilligungen unter Einhaltung verschiedener Auflagen. Dieses Ausnahmereglement wird von den Parteien zu Recht als sogenannte Verwaltungsverordnung bezeichnet, die der rechtsanwendenden Behörde dient, ihre Praxis betreffend Erteilung von Ausnahmen rechtsgleich zu gestalten beziehungsweise die gleichmässige Ausübung ihres Ermessens sicherzustellen. Eine solche Verwaltungsverordnung regelt kein Rechtsverhältnis, weshalb sie nach herrschender Lehre und Rechtsprechung keine anfechtbare Verfügung darstellt (Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 133 f., 290; derselbe, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 102 f.; Gadola Attilio R., Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren, Zürich 1991, S. 316 ff.; BGE 105 Ib 139; vgl. VPB 58.21). Im Verwaltungsbeschwerdeverfahren, das im Gegensatz zur staatsrechtlichen Beschwerde in der Regel 3

keine abstrakte Normenkontrolle kennt, kann deshalb lediglich die verwaltungsverordnungsausführende Verfügung Anfechtungsgegenstand bilden, nicht aber die Verwaltungsverordnung selber (Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 133; Gadola, a. a. O., S. 316). Insofern erscheint fraglich, ob für das vorliegende Verfahren die zitierte bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Verwaltungsverordnung im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren überhaupt sinngemäss heranzuziehen ist, wie die Parteien anzunehmen scheinen. Andererseits kann die Beschwerde an den Bundesrat laut Art. 73 Abs. 1 VwVG auch gegen kantonale Erlasse erhoben werden; in diesem Fall übernimmt sie die Funktion der staatsrechtlichen Beschwerde. Ob der vorliegende Fall sachlich unter diesen beschränkten Anwendungsbereich fällt und dadurch die zitierte Rechtsprechung sinngemäss hier ebenfalls zu beachten ist, braucht indessen nicht abschliessend geprüft zu werden. Selbst wenn dies zutreffen würde, sind die Erwägungen der Vorinstanzen in dieser Hinsicht nicht zu beanstanden. Was die Beschwerdeführer dagegen vorbringen, dringt nicht durch. Bei der Frage, ob auf die Einwände gegen eine Verwaltungsverordnung einzutreten ist, kann es gerade nicht darauf ankommen, ob die Verordnung selber willkürlich ist; die Frage des Eintretens kann nämlich nicht von der materiellen Rechtmässigkeit der Verordnung abhängig gemacht werden, ansonsten die Eintretensvoraussetzungen mit der materiellen Begründetheit eines Rechtsmittels in unzulässiger Weise vermischt werden. Weiter stellt die Möglichkeit, dass eine Vielzahl von Beschwerden gegen Einzelverfügungen erhoben werden könnte, keinen zureichenden Grund für die Anfechtbarkeit der Verordnung selber dar, zumal selbst in diesem Fall gegen die Einzelverfügungen weiterhin sämtliche

Rechtsmittel offen stehen, wie der Gemeinderat von Lauterbrunnen in seiner Vernehmlassung zutreffend ausführt.

#### **E. 5**

Nach Art. 2a Abs. 2 SSV ist eine Zonensignalisation nur innerorts zulässig. «Innerorts» umfasst das in Art. 1 Abs. 4 SSV umschriebene Gebiet. Danach beginnt der Bereich «innerorts» beim Signal «Ortsbeginn auf Hauptstrassen» oder «Ortsbeginn auf Nebenstrassen». Gemäss Art. 50 Abs. 4 SSV werden die erwähnten Signale aufgestellt, wo das locker überbaute Ortsgebiet beginnt. Selbst wenn aufgrund der besonderen (verkehrsrechtlichen) Situation von Wengen ausnahmsweise eine Zonensignalisation für den gesamten Innerortsbereich als zulässig betrachtet werden könnte, erweist sich die hier umstrittene Zone als bundesrechtswidrig. Aus dem massgebenden Signalisationsplan geht nämlich klar hervor, dass der Geltungsbereich der Zonensignalisation weit über den eigentlichen Innerortsbereich hinausgeht, gilt die Zonensignalisation doch auf dem ganzen Gebiet der Ortschaft Wengen und somit auch auf Strassen, die durch Wald und über Feld und Wiesen führen. Ihre Fläche beträgt denn auch rund 3 km<sup>2</sup>. Eine solche Zonensignalisation widerspricht offensichtlich Art. 2a Abs. 2 SSV, weshalb das Parkverbot beziehungsweise die Zonensignalisation schon aus diesem Grund aufzuheben ist. Darüber hinaus ist folgendes zu bedenken: In Wengen besteht zwar schon seit 1925 grundsätzlich ein Fahrverbot für Motorfahrzeuge, wobei wohl schon immer Ausnahmen möglich gewesen sind. Jedenfalls wurden spätestens seit 1983 generelle Ausnahmen sowie solche im Einzelfall gewährt (vgl. VPB 56.41). Nach Angaben der Beschwerdeführer verkehren aufgrund des heute bestehenden Verkehrsregimes rund 200 Fahrzeuge mit Verbrennungs- oder Elektromotoren sowie Motorfahrräder zulässigerweise in der Ortschaft Wengen. Vom neu verfügbaren Fahrverbot sind ebenfalls Elektrofahrzeuge, Tierfuhrwerke, Fahrräder und landwirtschaftliche Fahrzeuge generell ausgenommen und zudem können für weitere (Motor-)Fahrzeuge Ausnahmegewilligungen erteilt werden. Es ist daher davon auszugehen, dass auch unter dem neuen Verkehrsregime eine ähnliche Anzahl von Motorfahrzeugen regelmässig in Wengen verkehren wird wie bisher. Für diese Fahrzeuge erscheint aber ein gänzlich Parkverbot in Wengen unverhältnismässig. Das umstrittene Parkverbot kann namentlich für Fahrzeugführer, die ein Fahrzeug zur Verrichtung von Arbeiten benötigen, aber nicht unter den erlaubten Güterumschlag fallen (z. B. Bau- und Schreinerarbeiten usw.), zu unbefriedigenden Situationen führen, gerade auch weil laut angefochtenem Entscheid sich die Parkplätze grundsätzlich im Talgrund befinden und deshalb nur wenige Abstellplätze ausserhalb der öffentlichen Strassen in der Ortschaft Wengen selber bestehen. Es kann aber im Ernst nicht verlangt werden, dass die erwähnten Fahrzeuglenker das benötigte Material abladen, ihr Fahrzeug auf ihren privaten Parkplatz in Wengen oder im Talgrund bringen und anschliessend wieder (zu Fuss oder per Bahn) zum Arbeitsplatz zurückkehren. Selbst wenn die meisten öffentlichen Strassen unbestrittenermassen sehr schmal sind und deren Breite oftmals weniger als drei Meter beträgt, erscheint ein solches Verbot ungerechtfertigt; denn damit wird selbst ein nicht verkehrsbehinderndes Parkieren unterbunden, bei dem ein Motorfahrzeug nur zu einem Teil auf der öffentlichen Strasse (und im übrigen auf privatem Grund, Feld oder Wiese) abgestellt wird. Hinzu kommt, dass das Parkverbot grundsätzlich für alle Fahrzeuge, das heisst auch für Fahrräder, gilt. Ein Parkverbot für diese Fahrzeugart erscheint aber kaum gerechtfertigt; überdies fragt es sich, ob

#### **E. 6**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Da sie indessen nur teilweise unterliegen, ist ihnen lediglich eine reduzierte Spruchgebühr aufzuerlegen. Nach Art. 64 Abs. 1 VwVG kann die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen. Dem Beschwerdeführer 2 sind keine solche Kosten entstanden; zumindest sind sie nicht ausgewiesen. Es wird ihm daher keine Parteientschädigung zugesprochen. Die Beschwerdeführer 1 sind durch einen Anwalt vertreten; praxisgemäss wird ihnen eine (reduzierte) Parteientschädigung zugesprochen, die auf Fr. 1000.- festgelegt und der Einwohnergemeinde Lauterbrunnen auferlegt wird (Art. 64 Abs. 2 und 3 VwVG). Die Einwohnergemeinde Lauterbrunnen verlangt ausdrücklich die Zusprechung einer Parteientschädigung. Nach Art. 8 Abs. 5 der V vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (SR 172.041.0) begründen unnötige Kosten, Kosten von Bundesbehörden und, in der Regel, Kosten von anderen Behörden, die als Parteien auftreten, keinen Anspruch auf Parteientschädigung. Von diesem Grundsatz wird nach der Praxis für (teilweise) obsiegende Gemeinwesen, die wegen ihrer geringen Grösse über keinen eigenen Rechtsdienst verfügen und für die es nicht zumutbar war, ihre Interessen selber zu vertreten, abgewichen (Gadola, a. a. O., S. 471 f.; vgl. VPB 58.50). Die erste Voraussetzung ist hier zweifelsohne erfüllt. Bei der Anordnung von Verkehrsmassnahmen sind in der Regel keine schwierigen Rechtsfragen zu beantworten; vielmehr geht es darum, für eine konkrete örtliche Gegebenheit unter Abwägung aller Interessen eine geeignete Massnahme zu treffen. Bei dieser Entscheidung handelt es sich vor allem um eine Würdigung der Örtlichkeiten und damit um einen

#### **E. 7**

Ermessensentscheid, der ohne besondere juristische Kenntnisse getroffen werden kann. Sofern im weiteren die Kantone gemäss Art. 3 Abs. 2 SVG die Befugnis zum Erlass von Verkehrsanordnungen den Gemeinden delegiert haben, kann angenommen werden, dass die Gemeinden die nötigen Fachkenntnisse besitzen, um die entsprechenden Verfügungen sachgerecht treffen und diese in einem anschliessenden Rechtsmittelverfahren auch verteidigen zu können. Aus diesen Gründen rechtfertigt sich die Zusprechung einer Parteientschädigung in einem Verfahren betreffend Verkehrsanordnungen in aller Regel nicht. Im vorliegenden Fall war indessen zur Hauptsache die Frage betreffend Anfechtung des Ausnahmereglementes - eine reine Rechtsfrage - umstritten. Dieser Umstand lässt einen Beizug eines rechtskundigen Vertreters gerechtfertigt erscheinen. Ausnahmsweise wird daher eine Parteientschädigung zugesprochen, die auf Fr. 1000.- festgesetzt und je zur Hälfte den beiden Beschwerdeführern auferlegt wird. Die Ansprüche der Einwohnergemeinde Lauterbrunnen und der Beschwerdeführer 1 werden gegenseitig verrechnet, so dass die Einwohnergemeinde Lauterbrunnen den Beschwerdeführern 1 eine Parteientschädigung von Fr. 500.- zu bezahlen hat (Gadola, a. a. O., S. 471).

#### **E. 8**

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 60.18 - Entscheidung des Bundesrates vom 5. April 1995 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1996 Année Anno Band 60 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 002 993 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.