

LU_GERICHTE A 10 55_2 vom 30. August 2010

LU Gerichte, 2010-08-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_A_10_55_2

FR: LU_GERICHTE A 10 55_2 du 30 août 2010

IT: LU_GERICHTE A 10 55_2 del 30 agosto 2010

Regeste

Art. 3 Abs. 4 SVG; § 129 Abs. 2 VRG. Verweigerung einer funktionellen Verkehrsanordnung auf dem Gemeindegebiet: Beschwerdelegitimation der betroffenen Gemeinde im konkreten Fall verneint. | Verkehrsanordnung

Volltext

Luzern Kantonsgericht sonstige 30.08.2010 A 10 55_2 (2010 II Nr. 28)

Art. 3 Abs. 4 SVG; § 129 Abs. 2 VRG. Verweigerung einer funktionellen Verkehrsanordnung auf dem Gemeindegebiet: Beschwerdelegitimation der betroffenen Gemeinde im konkreten Fall verneint. | Verkehrsanordnung

Rechtsprechung Luzern Instanz: Verwaltungsgericht Abteilung: Abgaberechtliche Abteilung Rechtsgebiet: Verkehrsanordnung Entscheidungsdatum: 30.08.2010 Fallnummer: A 10 55_2 LGVE: 2010 II Nr. 28 Leitsatz: Art. 3 Abs. 4 SVG; § 129 Abs. 2 VRG. Verweigerung einer funktionellen Verkehrsanordnung auf dem Gemeindegebiet: Beschwerdelegitimation der betroffenen Gemeinde im konkreten Fall verneint. Rechtskraft: Diese Entscheidung ist rechtskräftig. Entscheid: Die Gemeinde Z stellte bei der Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (vif) ein Gesuch, die allgemeine Höchstgeschwindigkeit auf einem Abschnitt der Gemeindestrasse Y von 80 auf 60 km/h herabzusetzen und eine entsprechende Signalisation anzubringen. Die Dienststelle vif wies das Gesuch ab. Dagegen erhob die Gemeinde Z Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Sie beantragte, in Aufhebung des Entscheids der Dienststelle vif sei das Gesuch um Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf dem fraglichen Abschnitt der Gemeindestrasse Y auf 60 km/h gutzuheissen. Das Verwaltungsgericht trat auf die Beschwerde nicht ein. Aus den Erwägungen: 1. - a) Mit dem angefochtenen Entscheid lehnte die Vorinstanz das Gesuch um Anordnung einer Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf (einem genau bezeichneten Abschnitt) der Gemeindestrasse Y auf 60 km/h ab. Sie verweigerte damit den Erlass einer funktionellen Verkehrsanordnung, um die die Beschwerdeführerin ersuchte (vgl. Art. 3 Abs. 4 SVG). Hätte sie diesem Antrag entsprochen, wäre eine Allgemeinverfügung ergangen, die sich einerseits an einen unbestimmten Personenkreis richten und andererseits einen konkreten Sachverhalt regeln würde (BGE 126 II 302 E. 1a, 125 I 316f. E. 2a und b, 119 Ia 150 E. 5c/cc). Da Allgemeinverfügungen in der Regel gleich wie individuell-konkrete Hoheitsakte, d.h. Individualverfügungen, anfechtbar sind, kann auch deren Verweigerung - vorbehältlich der übrigen Sachurteilsvoraussetzungen - mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden (§ 26a Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechtes [Strassenverkehrsverordnung, StrV; SRL Nr. 777]; § 148 lit. a VRG i.V.m. Art. 82ff. BGG). b) Zur Einreichung eines Rechtsmittels sind unter anderem die Parteien des vorinstanzlichen Verfahrens befugt, wenn sie durch den angefochtenen

Entscheid oder Erlass besonders berührt sind und an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheids ein schutzwürdiges Interesse dartun (§ 129 Abs. 1 VRG), sowie andere Personen, Organisationen oder Behörden, welche die Rechtsordnung dazu ermächtigt (§ 129 Abs. 2 VRG). Die erste Legitimationsvoraussetzung, die formelle Beschwer der Gemeinde, ist erfüllt, weil sie im vorinstanzlichen Verfahren mit ihrem Antrag nicht durchgedrungen ist (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, N 27 zu § 21). Ob die Vorinstanz aber zu Recht auf den Antrag der Beschwerdeführerin eingetreten ist, kann mit Blick auf den Ausgang dieses Verfahrens offen gelassen werden. Für die materielle Beschwer ist von § 129 Abs. 1 lit. a VRG auszugehen, wobei kantonale mindestens die gleiche Legitimation anerkannt werden muss, wie sie Art. 89 BGG vorsieht (vgl. Art. 111 Abs. 1 BGG). Denn die Einheitsbeschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht ist auch für kantonale Materien, wie sie hier zur Diskussion stehen (vgl. Art. 3 Abs. 1 SVG), gegeben. Dies gilt auch bei Streitsachen, bei denen bisher eine engere kantonale Legitimationsregelung zulässig war, sowie für die besonderen Beschwerdebefugnisse gemäss Art. 89 Abs. 2 BGG, zu denen die Autonomiebeschwerde einer Gemeinde zählt (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG; Seiler, in: Seiler/von Werdt/Güngerich, Handkommentar Bundesgerichtsgesetz, Bern 2007, N 5 zu Art. 89). Vor diesem Hintergrund ist nachstehend zu prüfen, ob der Beschwerdeführerin eine Rechtsmittelbefugnis zusteht: aa) Eine Beschwerdelegitimation kann einer Gemeinde gestützt auf eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage eingeräumt werden. So sieht § 129 Abs. 2 VRG vor, dass zur Einreichung eines Rechtsmittels auch andere Personen, Organisationen und Behörden befugt sind, "welche die Rechtsordnung dazu ermächtigt". Im Rahmen seiner Untervernehmlassung verweist der Rechtsdienst des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements auf Art. 3 Abs. 4 SVG. Demnach sind Gemeinden "zur Beschwerde berechtigt, wenn Verkehrsmassnahmen auf ihrem Gemeindegebiet angeordnet werden". Vorliegend werde eine Verkehrsmassnahme nicht angeordnet, welche von der Beschwerdeführerin erwünscht würde. Dadurch sei sie in gleicher Weise betroffen wie durch eine Verkehrsanordnung, welche der Kanton gegen den Willen einer Gemeinde auf deren Gebiet verfüge. Einer solchen Argumentation steht indessen bereits der Wortlaut von Art. 3 Abs. 4 SVG entgegen. Diese Bestimmung spricht den Gemeinden nur dann eine Beschwerdeberechtigung zu, wenn eine Verkehrsmassnahme auf ihrem Gemeindegebiet angeordnet wird. Dass die Beschwerdebefugnis auch dann gegeben wäre, wenn die Verkehrsanordnung - obwohl beantragt - verweigert würde, sagt Art. 3 Abs. 4 SVG nicht. In der Botschaft zur Ergänzung von Art. 3 Abs. 4 SVG um die Beschwerdelegitimation der Gemeinden wird zudem ausgeführt, dass die Verkehrszunahme und deren nachteilige Folgen immer öfter grossflächig aufeinander abgestimmte Verkehrsanordnungen verlangten, die ganze Quartiere, manchmal sogar ganze Ortschaften betreffen. Es seien daher oftmals nicht nur die Interessen einzelner, sondern ganzer Bevölkerungsgruppen im Spiel. Ferner könnten die Gemeinden ihre ortsplanerischen Ziele (Verkehrsrichtplanung) nur unvollständig wahrnehmen, wenn ihnen mangels Beschwerdelegitimation ein genügender Einfluss auf Massnahmen nach Art. 3 Abs. 4 SVG verunmöglicht würde (Botschaft über die Änderung des Strassenverkehrsgesetzes vom 27.8.1986, BBl 1986 III S. 213). Auch diese Ausführungen weisen darauf hin, dass den Gemeinden die Beschwerdemöglichkeit gesetzlich eingeräumt werden sollte, damit sie sich gegen kantonale Anordnungen, die den eigenen raumplanerischen Interessen entgegenstehen, zur Wehr setzen können. Die Botschaft äussert sich jedoch nicht zur Anfechtbarkeit der Nichtanordnung einer

Verkehrsmassnahme. Hinzu kommt, dass im vorliegenden Fall um eine Abweichung von der gesetzlichen Ordnung ersucht wurde, indem die Reduktion der zulässigen allgemeinen Höchstgeschwindigkeit "Ausserorts" von 80 km/h beantragt wurde. Die Beschwerdeführerin führt im hier zu beurteilenden Fall jedoch keine raumplanerischen Anliegen ins Feld; vielmehr macht sie hauptsächlich verkehrssicherheitsrelevante Gründe geltend, die für die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit sprächen. Insofern gebietet auch die ratio legis keine Abweichung von dem an sich klaren Wortlaut von Art. 3 Abs. 4 SVG. Schliesslich ist im Zusammenhang mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, die einer Gemeinde eine Beschwerdebefugnis einräumt, zu beachten, dass diese regelmässig eng auszulegen ist. Denn die Beschwerdelegitimation ist vorab auf Private zugeschnitten (statt vieler: Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2003, Nr. 441 mit Hinweisen). Zudem erweist sich die bundesgerichtliche Rechtsprechung bei der Beurteilung der Frage, ob eine Gemeinde in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen ist, als streng. Auch deshalb besteht keine Möglichkeit, hier über den klaren Wortlaut der bundesgesetzlichen Regelung gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG hinaus eine Beschwerdebefugnis für Gemeinden zuzulassen, wenn gerade keine Verkehrsmassnahme erlassen wird bzw. die zuständige Behörde es bei der gesetzlichen Höchstgeschwindigkeit belassen will. Es kann hier letztlich auch nicht von einer Gesetzeslücke gesprochen werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine echte Lücke im Gesetz dann gegeben, wenn der Gesetzgeber etwas zu regeln unterlassen hat, was er hätte regeln sollen, und dem Gesetz weder nach seinem Wortlaut noch nach dem durch Auslegung zu ermittelnden Inhalt eine Vorschrift entnommen werden kann. Von einer unechten oder rechtspolitischen Lücke ist demgegenüber die Rede, wenn dem Gesetz zwar eine Antwort, aber keine befriedigende, zu entnehmen ist, namentlich, wenn die vom klaren Wortlaut geforderte Subsumtion eines Sachverhalts in der Rechtsanwendung teleologisch als unhaltbar erscheint. Echte Lücken zu füllen, ist dem Richter aufgegeben, unechte zu korrigieren, ist ihm nach traditioneller Auffassung grundsätzlich verwehrt, es sei denn, die Berufung auf den als massgeblich erachteten Wortsinn der Norm stelle einen Rechtsmissbrauch dar (statt vieler: BGE 128 I 42 E. 3b; ferner Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 25, Rz. 10; vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/St. Gallen 2006, Rz. 243ff.). Wie oben aufgezeigt, erweist sich der Wortlaut als klar. Ebenso zeigen die Beweggründe für die damalige Schaffung von Art. 3 Abs. 4 SVG auf, dass den Gemeinden eine Beschwerdebefugnis einzig dann eingeräumt werden soll, wenn eine Verkehrsanordnung erlassen wird, welcher kommunale raumplanerische Interessen entgegenstehen. Hier geht es aber darum, ob von der gesetzlich vorgesehenen Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h abgewichen werden soll. Vor diesem Hintergrund bleibt kein Raum für eine Normkorrektur im Rahmen der richterlichen Lückenfüllung. Damit steht fest, dass die Beschwerdeführerin aus Art. 3 Abs. 4 SVG keine Beschwerdebefugnis abzuleiten vermag. bb) Ferner ist ein Gemeinwesen zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert, wenn es durch den angefochtenen Entscheid in seinen zentralen hoheitlichen Befugnissen berührt ist und ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung hat, d.h. wenn es sich auf ein spezifisches öffentliches Interesse beruft, das in seinen Wirkungskreis fällt (zum Ganzen auch: BG-Urteil 2C_609/2007 vom 27.11.2008, E. 1.3). Allerdings gilt es zu beachten, dass das allgemeine Anliegen an der richtigen Rechtsanwendung nicht legitimationsbegründend ist (BGE 131 II 62 E. 1.3, 130 V 515f. E. 3.2, 124 II 418 E. 1e, 123 II 375 E. 2d). Auch ein abstraktes, allgemeines finanzielles Interesse, beispielsweise

das Anliegen, Steuerausfälle zu vermeiden, begründet - isoliert betrachtet - keine Beschwerdebefugnis des Gemeinwesens (vgl. BGE 131 II 759f. E. 4.3.3, 123 II 432 E. 4d; vgl. Seiler, a.a.O., N 36 zu Art. 89). Ebenso wenig reicht eine blosser Erschwerung der Aufgabenerfüllung für die Beschwerdebefugnis aus (Häner, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Nr. 841). Dagegen bejaht das Bundesgericht die Legitimation, wenn in den Wirkungskreis des betreffenden Gemeinwesens fallende, spezifische öffentliche Interessen vorgebracht werden; mit andern Worten, wenn es um Eingriffe geht, deren Auswirkungen die Gesamtheit oder einen Grossteil der Einwohnerschaft unmittelbar treffen können (BGE 131 II 759 E. 4.3.3, 124 II 304f. E. 3b; vgl. Häner, a.a.O., Nr. 844). Im vorliegenden Fall kann allerdings nicht gesagt werden, dass die Beschwerdeführerin durch die Weigerung der zuständigen kantonalen Dienststelle, eine Reduktion der rechtsgültig erlassenen Höchstgeschwindigkeit anzuordnen, in ihren hoheitlichen Befugnissen betroffen wäre (vgl. Häner, a.a.O., Nr. 838ff.; insbesondere Nr. 845). Für die Ausführung von Verkehrsanordnungen auf der streitbetroffenen Gemeindestrasse auf dem Gemeindegebiet Z ist nämlich primär der Kanton (Art. 3 Abs. 2 SVG) bzw. die Dienststelle vif zuständig (§ 19 des Gesetzes über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechtes vom 15.3.1994 [SRL Nr. 776] und § 17 StrV), und diese Kompetenz wurde nicht an die Gemeinde Z delegiert (s. Beschluss über die Zuständigkeit zum Erlass von Verkehrsanordnungen vom 19.6.2009 [SRL Nr. 777a]). Der Beschwerdeführerin stehen mithin in diesem Bereich keine hoheitlichen Befugnisse zu. Ebenso wenig ist ihr in Bezug auf die Frage der Reduktion der gesetzlich vorgesehenen Höchstgeschwindigkeit ein eigener Wirkungskreis verblieben, in welchen die für Verkehrsanordnungen zuständige kantonale Behörde nicht eingreifen könnte. Selbst wenn im Anliegen der Gemeinde durchaus ein öffentliches Interesse gesehen werden könnte, zumal sich nach Lage der Akten Anwohner oder Interessengruppen für eine Reduktion der Höchstgeschwindigkeit einsetzen, ist die Gemeinde nicht für sämtliche Interessen der Einwohner zuständig, welche sie - gleichsam im Sinn einer Prozessstandschaft - zu vertreten hätte (Häner, a.a.O., Nr. 844). Dass die verweigerte Reduktion der Höchstgeschwindigkeit gewichtige, unmittelbare Auswirkungen auf die Gesamtheit oder einen Grossteil der Einwohnerschaft hätte, ist weder dargetan noch ersichtlich. Damit steht fest, dass die Beschwerdeführerin in ihren hoheitlichen Befugnissen nicht in einem derart starken Ausmass betroffen ist, dass sie daraus ein Beschwerderecht ableiten könnte. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang ausserdem, dass die in Art. 3 Abs. 4 SVG vorgesehene Beschwerdelegitimation der Gemeinde zwar deren raumplanerische und umweltschutzrechtliche Gestaltungsfreiheit vor ihren Interessen zuwiderlaufenden Eingriffen zufolge kantonaler Strassenhoheit bewahren will. Die Legitimation kann jedoch nicht dazu dienen, der Gemeinde auf dem Umweg über die gerichtliche Prüfung mittelbar den Zugang zu hoheitlichen Befugnissen zu verschaffen, die ihr nach der beschriebenen kantonalen Kompetenzordnung nicht zustehen. Mit der Öffnung des Beschwerdewegs würde aber genau dies ermöglicht. cc) Körperschaften des öffentlichen Rechts, wozu Gemeinden gehören, sind schliesslich dann beschwerdebefugt, wenn sie in gleicher oder ähnlicher Weise betroffen sind wie eine Privatperson (BGE 124 II 417 E. 1e/bb, 123 II 374; Waldmann, in: Niggli/Übersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar zum BGG, Basel 2008, N 37 zu Art. 89; Häner, a.a.O., Nr. 825ff.). Ob diese Voraussetzung hier gegeben ist, macht die Beschwerdeführerin nicht substantiiert geltend. Diesbezüglich ist daran zu erinnern, dass die besondere, beachtenswerte Beziehungsnähe zur Streitsache von der Beschwerdeführerin selbst darzulegen ist, weil sich die

Begründungspflicht auch auf die Frage der Beschwerdebefugnis erstreckt (BGE 120 Ib 433 E. 1 mit Hinweis; VPB 61.22 E. 1c). Dies gilt auch für das Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren. Folglich ist das Gericht nicht verpflichtet, die zur Prüfung der Legitimation erforderlichen Tatsachen von Amtes wegen zu erheben. In Anbetracht der strengen Voraussetzungen, die an einen Privaten (LGVE 2008 Nr. 29) oder private Vereinigungen wie ein Initiativkomitee (LGVE 2006 II Nr. 37 E. 2c) im Zusammenhang mit einer Verkehrsanordnung gestellt werden, sind hier keine Anzeichen dafür ersichtlich, dass die Gemeinde Z wie ein Privater von der Anordnung der Höchstgeschwindigkeit betroffen wäre. Wie es sich insbesondere mit der geltend gemachten Gefährdung eines Picknickplatzes verhält, braucht nicht näher abgeklärt zu werden, zumal die Beschwerdeführerin diesbezüglich auch nicht vorbringt, dieser befinde sich in ihrem Vermögen. Insofern ist die Beschwerdeführerin durch die verweigerte Verkehrsmassnahme nicht wie ein Privater betroffen. c) Nach dem Gesagten fehlt es an der Rechtsmittelbefugnis der Beschwerdeführerin, weshalb auf die Beschwerde nicht eingetreten werden kann. 2. - Auf den Antrag der Gemeinde Z, "das Gesuch ... um Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf der Gemeindestrasse ... auf 60 km/h sei gutzuheissen" könnte im Übrigen auch aus prozessualen Gründen nicht eingetreten werden: Denn bei der Anfechtung einer Allgemeinverfügung bzw. - wie hier - der Anfechtung der Verweigerung einer Allgemeinverfügung, die nach Auffassung der Beschwerdeführerin hätte erlassen werden müssen, ist es dem Verwaltungsgericht als zweiter Instanz verwehrt, (anstelle der erstinstanzlich zuständigen Verwaltungsbehörde) einen reformatorischen Entscheid zu treffen. Vielmehr ist das Gericht mit Bezug auf einen solchen Anfechtungsgegenstand allein befugt, kassatorisch zu entscheiden. Eine reformatorische Entscheidung muss bei einer Allgemeinverfügung unterbleiben, weil damit dem regelmässig weiten Kreis von Anfechtungsberechtigten eines erstinstanzlichen Entscheids der Instanzenzug an ein mit voller Kognition ausgestattetes Gericht verunmöglicht würde. Angesichts des Verfahrensausgangs kann hier allerdings offen bleiben, ob der Beschwerdeantrag reformatorisch zu verstehen ist, oder ob er die blosse, dem Verwaltungsgericht zustehende Prüfung der vorinstanzlichen Sachverhaltsermittlung und Rechtsanwendung unter dem Gesichtswinkel einer Aufhebung und Rückweisung an die Vorinstanz umfasst.

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