Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.366/2003 /mks

Urteil vom 3. März 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Bundesrichter Müller, Bundesrichterin Yersin, Bundesrichter Merkli,
Gerichtsschreiber Klopfenstein.

Parteien
Société Anonyme X._____,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Advokat Christoph Grether,

gegen

Polizei Basel-Landschaft, Hauptabteilung Verkehrssicherheit, Brühlstrasse 43, 4415 Lausen,
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Regierungsgebäude, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal,
Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Postfach 635, 4410 Liestal.

Gegenstand
Betriebswegweiser
(Signalisation A._____ Hotel, B._____),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft (Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht) vom 9. Juli 2003.

Sachverhalt:
A.
Am 6. September 2001 unterzeichneten die Vertreter der Société Anonyme X._____ einen Mietvertrag betreffend Hotel A._____ auf der Baurechtsparzelle Nr. .... am C._____weg in B._____. Gemäss Ziff. 1.3 dieses Mietvertrages wird die Société Anonyme X._____ im Mietobjekt, einem noch zu erstellenden Neubau, ein Hotel A._____(mit 94 Zimmern) der internationalen Gruppe D._____ betreiben.
B.
Am 9. Juli 2002 stellte die Hotelbetreiberin bei der Verkehrsabteilung der Polizei Basel-Landschaft das Gesuch, es sei ihr zu bewilligen, für das Hotel A._____ an der E._____strasse und an der F._____strasse Hotelwegweiser anzubringen. Mit Verfügung vom 3. September 2002 wies die Polizei Basel-Landschaft (Hauptabteilung Verkehrssicherheit) dieses Gesuch ab, im Wesentlichen mit der Begründung, es fehle an einer zentralen Bewilligungsvoraussetzung des Bundesrechts.

Eine hiergegen gerichtete Beschwerde wies der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft am 9. Dezember 2002 ab.
C.
Am 9. Juli 2003 wies das Kantonsgericht Basel-Landschaft (Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht) eine gegen den Entscheid des Regierungsrates erhobene Beschwerde ab. Zuvor hatte es eine mündliche Verhandlung durchgeführt und einen Augenschein vorgenommen. Das Gericht kam in Anwendung von bundes- und kantonalrechtlichen Bestimmungen zum Schluss, für Hotels bestehe kein Anspruch auf Bewilligung eines Betriebswegweisers, falls das Quartier oder der Ortsteil bereits bezeichnet sei. Das Gewerbegebiet H._____sei genügend ausgeschildert, auch wenn zuzugeben sei, dass das Gebiet besser gekennzeichnet werden könnte (S.

7 des Entscheides). Sodann lasse die gesetzliche Ordnung eine Ungleichbehandlung von Hotels und Einkaufszentren zu. Obwohl an der F._____strasse mit einem Betriebswegweiser (Ëinkaufszentren H._____¨) auf drei bestehende Einkaufszentren (I._____, K._____, M._____) hingewiesen werde, sei es deshalb rechtens, an den anbegehrten Standorten das Anbringen von Wegweisern für das Hotel A._____ zu verweigern (S. 13 des Entscheides).
D.
Mit Eingabe vom 13. August 2003 führt die Société Anonyme X._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht mit den Anträgen, das Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 9. Juli 2003 aufzuheben und die Signalisation des A._____ Hotels in B._____ sowohl an der E._____strasse als auch an der F._____strasse zu bewilligen; eventuell sei die Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die Polizei Basel-Landschaft (Hauptabteilung Verkehrssicherheit) hat auf eine eigene Vernehmlassung verzichtet und schliesst sich der Stellungnahme des Regierungsrates an. Dieser beantragt, die Beschwerde abzuweisen. Das Kantonsgericht Basel-Landschaft hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Das Bundesamt für Strassen liess sich vernehmen, ohne einen ausdrücklichen Antrag zu stellen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Nach Art. 97 ff. OG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer der in Art. 98 OG genannten Vorinstanzen ausgehen, sofern kein Ausschlussgrund gemäss Art. 99-102 OG oder gemäss Spezialgesetzgebung vorliegt. Eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG liegt vor, wenn sich der Entscheid auf Bundesrecht stützt oder richtigerweise hätte stützen sollen. Dasselbe gilt, wenn er sich auf eine kantonale Ausführungsvorschrift zum Bundesrecht stützt, dieser kantonalen Norm aber keine selbständige Bedeutung zukommt, oder wenn die auf kantonalem Recht beruhende Anordnung einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit einer Frage des Bundesverwaltungsrechts aufweist (BGE 126 II 171 E. 1a S. 173; 124 II 409 E. 1d/dd S. 414; 123 I 275 E. 2b, S. 277; 122 II 274 E. 1a S. 277).
1.2
1.2.1 Streitig ist vorliegend die Bewilligung eines Betriebswegweisers für einen Hotelbetrieb. Solche Wegweiser sind nicht, wie dies das Kantonsgericht anzunehmen scheint (vgl. S. 4 des angefochtenen Entscheides), Reklamen im Sinne von Art. 6 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01), sondern - wie die anderen Betriebswegweiser - Signale gemäss Art. 5 SVG (René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, 2. Auflage, Bern 2002, N. 192 und N. 201). Dies spielt für die Beurteilung des vorliegenden Falles aber keine Rolle, ebenso wenig wie der Umstand, dass das Kantonsgericht die Änderung von Art. 106 Abs. 1 Satz 2 SVG vom 14. Dezember 2001 (in Kraft seit 1. April 2003, vgl. dazu BBl 1999 4462 ff. , insbesondere 4501 f.) übersehen hat (S. 5 oben des angefochtenen Entscheides).
1.2.2 Die allgemeinen Voraussetzungen für Betriebswegweiser sind in Art. 54 Abs. 4 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 721.21) geregelt. Für touristische Signalisationen sind gemäss Art. 54 Abs. 9 SSV die vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) erlassenen Weisungen massgebend. Als solche Weisung gilt die Norm SN 640 828 Ëtrassensignale/Hotelwegweiserder Vereinigung Schweizer Strassenfachleute (VSS) vom November 1979, welche vom Departement gestützt auf Art. 115 Abs. 1 SSV als rechtsverbindlich erklärt worden ist (vgl. Art. 2 lit. i der Verordnung vom 4. August 2003 des UVEK über die auf Strassensignalisationen und auf Strassenreklamen für Tankstellen anwendbaren Normen [SR 741.211.5]bzw. Art. 2 lit. h der entsprechenden - aufgehobenen - Verordnung vom 15. August 2002 [AS 2002 2718])
1.3 Der angefochtene Entscheid stützt sich demnach zur Hauptsache auf Bundesrecht. Soweit das Kantonsgericht auf den vorliegenden Fall auch noch materielle Bestimmungen der kantonalen Verordnung vom 29. Oktober 1996 über Betriebswegweiser, andere besondere Wegweiser und Hinweissignale angewendet hat, haben diese jedenfalls einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit den sich hier stellenden Fragen des Bundesverwaltungsrechts. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den angefochtenen kantonal letztinstanzlichen Entscheid ist nach dem Gesagten zulässig, zumal kein Ausschlussgrund gemäss Art. 99-102 OG oder gemäss der Spezialgesetzgebung vorliegt (vgl. insbesondere Art. 100 Abs. 1 Bst. l OG in der Fassung vom 14. Dezember 2001 [AS 2002 2767, 2780]), und die Beschwerdeführerin ist zur Ergreifung dieses Rechtsmittels legitimiert

(Art. 103 lit. a OG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.
1.4 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 104 lit. a und b OG) gerügt werden. Hat jedoch - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt, ist das Bundesgericht an die Sachverhaltsfeststellung im angefochtenen Entscheid gebunden (Art. 105 Abs. 2 OG).
1.5 Das Bundesgericht wendet im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde das Bundesrecht von Amtes wegen an; es ist gemäss Art. 114 Abs. 1 OG an die von den Parteien vorgebrachten Begründungen nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen (BGE 128 II 145 E. 1.2.2 S. 150 f.; 127 II 264 E. 1b S. 268 mit Hinweisen).
2.
2.1 Art. 54 Abs. 4 SSV umschreibt die Voraussetzungen, unter den Betriebswegweiser für Industrie-, Gewerbe- und Handelsbetriebe, Ausstellungen und dergleichen bewilligt werden dürfen: Es muss sich um ein häufig aufgesuchtes Ziel handeln, das abseits einer Durchgangsstrasse oder einer wichtigen Nebenstrasse liegt und ohne besondere Wegweisung schwer auffindbar ist. Hotelwegweiser dürfen gemäss Art. 54 Abs. 9 SSV in Verbindung mit Ziff. 3 Abs. 4 der VSS-Norm 640 828 in Orten, wo Quartiere oder Ortsteile bezeichnet sind, zudem erst innerhalb des Quartiers oder Ortsteils angebracht werden. Für Betriebswegweiser, welche aufgrund der allgemeinen Bestimmung von Art. 54 Abs. 4 SSV zu beurteilen sind, gilt diese Einschränkung nicht. Die Beschwerdeführerin bestreitet die Zulässigkeit dieser Differenzierung, indem sie einerseits die sachliche Begründetheit dieser ungleichen Behandlung in Abrede stellt und andererseits hierin auch einen Verstoss gegen die allgemeine Vorgabe von Art. 54 Abs. 4 SSV erblickt.
2.2 Art. 54 Abs. 9 SSV behält, wie ausgeführt, für die touristische Signalisation und die Hotelwegweiser vom Departement zu erlassende Weisungen vor. Diese haben sich, wovon auch das Bundesamt für Strassen in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht ausgeht, im Grundsatz an die Vorgaben von Art. 54 Abs. 4 SSV zu halten. Mit dem Vorbehalt in Art. 54 Abs. 9 SSV brachte der Verordnungsgeber aber zum Ausdruck, dass für Hotelwegweiser wie auch für die sonstige touristische Signalisation aufgrund der spezifischen Verhältnisse in diesem Bereich besondere Regeln gerechtfertigt sein können. Die Frage, ob die in der VSS-Norm 640 828 enthaltenen abweichenden Bestimmungen mit Art. 54 Abs. 4 SSV vereinbar sind, deckt sich damit weitgehend mit der Frage, ob für die beanstandete Ungleichbehandlung der Hotelbetriebe hinreichende sachliche Gründe bestehen.
2.3 Die Beschränkung der Zahl der Betriebswegweiser ist ein Gebot der Verkehrssicherheit. Eine übermässige Anzahl von Hinweisschildern lenkt die Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmer ab, während das Fehlen von solchen Schildern unnötigen Suchverkehr ortsunkundiger Fahrer verursachen kann. Zwischen diesen beiden Gesichtspunkten ist im Einzelfall im Rahmen der geltenden Weisungen eine Abwägung vorzunehmen.

Hotelbetriebe unterscheiden sich von den unter die allgemeine Regel von Art. 54 Abs. 4 SSV fallenden sonstigen Gewerbebetrieben vorab dadurch, dass sie in Touristenorten gehäuft - manchmal konzentriert in gewissen Quartieren - vorhanden sind. Dabei handelt es sich vielfach um kleine Betriebe mit nur relativ wenig Kundenverkehr. Soweit sich die Kundschaft aus ortsfremden Reisenden zusammensetzt, die nicht speziell das betreffende Hotel suchen, erfüllt der auf dieses Hotel hinweisende Betriebswegweiser als Nebeneffekt auch eine Reklamefunktion (vgl. Urteil A. 482/1984 vom 25. Oktober 1985, E. 1; Schaffhauser. a.a.O., N. 201).
2.4 Die Weisung SN 640 828, welche gemäss Ziff. 3 Abs. 4 in Orten mit besonders bezeichneten Quartieren oder Ortsteilen die Hotelwegweisung erst innerhalb des Ortsteils oder Quartiers gestattet, will verhindern, dass bereits an Abzweigungen, die zu diesem Quartier oder Ortsteil führen, für die dort gelegenen Hotelbetriebe eine mehr oder weniger grosse Anzahl einzelner Hotelwegweiser angebracht wird, obwohl eine individuelle Wegweisung erst innerhalb des betreffenden Quartiers oder Ortsteils sinnvoll ist. In solchen Fällen kann die blosse Wegweisung mit der Bezeichnung des Quartiers oder Ortsteils aber nicht ohne weiteres genügen. Wenn für den ortsunkundigen Fahrzeuglenker, der eine Unterkunft oder ein bestimmtes Hotel sucht, nicht erkennbar ist, in welchem Quartier er danach suchen muss, kann es sich vielmehr aufdrängen, an der Abzweigung zum betreffenden Quartier oder Ortsteil zugleich einen Sammelwegweiser mit der (alleinigen) Aufschrift Hotels anzubringen, wie dies die Norm SN 640 828 unter Ziff. 6 Abs. 3 als Möglichkeit vorsieht.
2.5 Vorliegend geht es um ein Hotel, welches in einem (Gewerbe-) Quartier liegt, das an den betreffenden

Abzweigungen - gemäss den für das Bundesgericht grundsätzlich verbindlichen Feststellungen im angefochtenen Urteil allerdings nur zum Teil bzw. schlecht sichtbar - mit einem Wegweiser (Ġewerbegebiet H._____¨) ausgeschildert ist. Ein Sammelwegweiser mit der alleinigen Aufschrift Ḧotelsïm Sinne der soeben erwähnten Norm (Ziff. 6 Abs. 3) fällt insoweit ausser Betracht, als es offenbar im Gebiet H._____ nur das Hotel der Beschwerdeführerin gibt (vgl. Entscheid des Regierungsrates vom 9. Dezember 2003, S. 5). Regierungsrat und Kantonsgericht lehnen einen individuellen Hotelwegweiser aus Gründen der Rechtsgleichheit ab, da auch die übrigen im Gewerbegebiet H._____ ansässigen Unternehmungen nicht schon ausserhalb des Quartiers individuell ausgeschildert seien.

2.6 Diese Argumentation lässt ausser Acht, dass Hotels - soweit sie nicht in einem Kur- oder Ferienort liegen und über eine regelmässig wiederkehrende Kundschaft verfügen - meistens von ortsunkundigen, auf der Durchfahrt befindlichen Fahrzeuglenkern aufgesucht werden. Sie unterscheiden sich insoweit von anderen Gewerbebetrieben, deren Kundschaft sich nicht aus dem Durchgangsverkehr rekrutiert. Für sich allein mag dies vorliegend die Anbringung eines individuellen Hotelwegweisers bereits bei der Abzweigung zum Quartier zwar noch nicht ohne weiteres zu rechtfertigen. Massgebend ist vielmehr das effektive Ausmass der zu erwartenden Anfahrten ortsunkundiger Hotelbenützer. Nach den Akten soll das zu einer internationalen Hotelgruppe gehörende Hotel durch seinen Standort im Gewerbegebiet von B._____ in der Nähe der Autobahn auf Kunden ausgerichtet sein, die sich auf der Durchreise befinden und damit regelmässig ortsunkundig sind. Aufgrund der Grösse des Hotels (94 Zimmer, vorne Ä.-¨) könnte die Frequenz ortsunkundiger Benützer ein Ausmass erreichen, welches unter Umständen eine individuelle Wegweisung auf diesen Betrieb rechtfertigen könnte. Der Einwand, wonach der Hotelbetreiber in seinen Werbebroschüren oder im Internet auf den
Standort im betreffenden Quartier hinweisen und damit dessen Auffindung erleichtern könne (vgl. Entscheid des Regierungsrates, S. 6 und 8), wird den tatsächlichen Verhältnissen nur bedingt gerecht. Offen ist, ob und wieweit das (offenbar noch im Bau befindliche) Hotel allenfalls durch eine am Gebäude angebrachte Eigenreklame (gemäss entsprechend vorhandenen Klauseln im Mietvertrag) bereits aus grösserer Distanz sichtbar und insoweit nicht auf eine individuelle Wegweisung angewiesen ist. Zu berücksichtigen ist andererseits, dass offenbar schon die Ausschilderung des Quartiers H._____ als solches gemäss Feststellung des Kantonsgerichts zu wünschen übrig lässt und dass es sich beim interessierten Personenkreis vielfach um völlig ortsunkundige Fahrzeuglenker handeln dürfte, die häufig erst nach Einbruch der Dunkelheit ankommen. Die herangezogenen Bestimmungen der Norm SN 640 828 sind, soweit sie selbst in Situationen der vorliegenden Art für Hotels eine individuelle Wegweisung ausserhalb des Quartiers generell ausschliessen, unverhältnismässig restriktiv und insofern mit der Vorgabe von Art. 54 Abs. 4 SSV, welche im Grundsatz auch für Hotelbetriebe gelten muss, unvereinbar.

2.7 Der angefochtene Entscheid, welcher sich an die Bestimmung von Ziff. 3 Abs. 4 der VSS-Norm 640 828 als gebunden erachtete, ist nach dem Gesagten in Gutheissung der vorliegenden Beschwerde aufzuheben.

3.

Die Sache ist zur Neubeurteilung im Sinne der vorstehenden Erwägungen an das Kantonsgericht zurückzuweisen. Dieses hat insbesondere zu prüfen, ob der zu erwartende ortsunkundige Kundenverkehr nach den für Betriebswegweiser geltenden allgemeinen Normen eine individuelle Wegweisung rechtfertigt. Bei dieser Frage steht den kantonalen Behörden naturgemäss ein erheblicher Spielraum zu.

4.

Damit hat die Beschwerdeführerin nur teilweise obsiegt. Ihr ist daher eine - reduzierte - Gerichtsgebühr aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 und 3 OG). Der Kanton Basel-Landschaft ist, da er nicht in Verfolgung von Vermögensinteressen gehandelt hat, von der Pflicht zur Kostentragung befreit (Art. 156 Abs. 2 OG). Er hat der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor Bundesgericht aber eine - ebenfalls reduzierte - Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen, das Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 9. Juli 2003 aufgehoben und die Sache zur Neubeurteilung an dieses zurückgewiesen.

2.

Der Beschwerdeführerin wird eine Gerichtsgebühr von Fr. 1'000.– auferlegt.

3.
Der Kanton Basel-Landschaft hat der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.– auszurichten.
4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Polizei Basel-Landschaft (Hauptabteilung Verkehrssicherheit), dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und dem Kantonsgericht Basel-Landschaft (Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht) sowie dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 3. März 2004
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: