Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.73/2004 /gij

Urteil vom 6. Juli 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Féraud,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
X._____, Beschwerdeführer 1
Y._____, Beschwerdeführer 2,
beide vertreten durch Advokat Dr. Beat Schultheiss,

gegen

Einwohnergemeinde Binningen, Curt Goetzstrasse 1, 4102 Binningen,
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Regierungsgebäude, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal,
Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Poststrasse 3, Postfach 635, 4410 Liestal.

Gegenstand
Verkehrspolizeiliche Anordnung Paradiesstrasse/Neubadrain, Binningen; Lärmschutzverordnung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, vom 4. Februar 2004.

Sachverhalt:
A.
Mit verkehrspolizeilicher Anordnung vom 24. Mai 2003 verfügte die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion zusammen mit der Bau- und Umweltschutzdirektion des Kantons Basel-Landschaft die Reduktion der Geschwindigkeit auf dem Strassenzug Paradiesstrasse/Neubadrain in Binningen, vom Kronenplatz bis zur Kantonsgrenze Basel-Stadt, von bisher 50 km/h auf neu 40 km/h. Mit der Geschwindigkeitsbegrenzung soll die Lärmbelastung des Strassenzugs reduziert werden.
B.
Gegen diese Anordnung erhoben X._____ und Y._____ gemeinsam Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft. Am 21. Oktober 2003 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab, weil die Voraussetzungen zur Anordnung einer verkehrspolizeilichen Massnahme nach Artikel 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG) erfüllt seien und die Senkung der Höchstgeschwindigkeit auf 40 km/h zweck- und verhältnismässig sei.
C.
Gegen diesen Beschluss erhoben X._____ und Y._____ gemeinsam Beschwerde ans Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Nach Durchführung einer Parteiverhandlung trat das Kantonsgericht am 4. Februar 2004 auf die Beschwerde mangels Legitimation der Beschwerdeführer nicht ein.
D.
Dagegen erheben X._____ und Y._____ gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht. Sie beantragen, das angefochtene Urteil sei aufzuheben, es sei ihre Beschwerdelegitimation festzustellen

und die Sache zu materieller Beurteilung an das Kantonsgericht zurückzuweisen. Mit separater Eingabe vom 30. März 2004 beantragen die Beschwerdeführer, ihrer Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zuzuerkennen.
E.
Der Regierungsrat, die Gemeinde Binningen und das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beantragen Abweisung der Beschwerde. Das Kantonsgericht hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.
F.
Mit Verfügung vom 10. Mai 2004 wurde das Gesuch der Beschwerdeführer um Gewährung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Angefochten ist ein Nichteintretensentscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, einer kantonal letzten Instanz. In der Sache geht es um eine auf Art. 3 Abs. 4 SVG gestützte Verkehrsanordnung. Art. 100 lit. l Ziff. 1 OG, der die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Massnahmen der örtlichen Verkehrsregelung ausschloss, wurde mit der Änderung des Strassenverkehrsgesetzes vom 14. Dezember 2001 (in Kraft seit dem 1. Januar 2003; AS 2002 S. 2767) aufgehoben. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann auch geltend gemacht werden, das Kantonsgericht habe die Legitimation der Beschwerdeführer zu Unrecht verneint und damit Art. 98a Abs. 3 OG verletzt und die Anwendung von Bundesrecht vereitelt (BGE 127 II 264 E. 1a S. 267; 123 I 275 E. 2c S. 277 mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführer sind als Parteien des kantonalen Verfahrens zur Rüge legitimiert, auf ihre Beschwerde sei zu Unrecht nicht eingetreten und ihnen sei damit das Recht verweigert worden.

Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher einzutreten.
1.2 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht können die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und b OG). Hat allerdings - wie im vorliegenden Fall - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden, ist das Bundesgericht an den festgestellten Sachverhalt gebunden, es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt worden (Art. 105 Abs. 2 OG). Neue tatsächliche Behauptungen und Beweismittel sind nur soweit zulässig, als sie die Vorinstanz von Amtes wegen hätte erheben müssen und deren Nichterheben eine Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften darstellt (BGE 128 III 454 E. 1 S. 457 mit Hinweisen).

2.
Die kantonalen Gerichte, gegen deren Entscheide die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht zulässig ist, müssen Beschwerdelegitimation und Beschwerdegründe mindestens im gleichen Umfang wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht gewährleisten (Art. 98a Abs. 3 OG).
2.1 Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 103 lit. a OG). Dieses Interesse kann rechtlicher oder auch bloss tatsächlicher Natur sein und braucht mit dem Interesse, das durch die vom Beschwerdeführer als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird, nicht übereinzustimmen. Immerhin wird verlangt, dass der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen ist und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht. Diese Anforderungen sollen die Popularbeschwerde ausschliessen. Das geforderte Interesse besteht im praktischen Nutzen, den die erfolgreiche Beschwerde dem Beschwerdeführer eintragen soll, das heisst in der Abwendung eines materiellen oder ideellen Nachteils, den der angefochtene Entscheid für ihn zur Folge hätte (BGE 121 II 176 E. 2a S. 177 f. mit zahlreichen Hinweisen; 116 Ib 321 E. 2a S. 323 f.; 113 Ib 225 E. 1c S. 228; 112 Ib 154 E. 3 S. 158 f.).
2.2 Nach der Rechtsprechung des Bundesrats, der bis zum 31. Dezember 2002 für Beschwerden gegen Massnahmen der örtlichen Verkehrsregelung zuständig war, ist die Legitimation zu bejahen, wenn ein Verkehrsteilnehmer die mit einer Beschränkung belegte Strasse mehr oder weniger regelmässig benützt (VPB 55.32 E. 4b S. 304; 53.26 E. 6c S. 174 f. mit Hinweisen).

Vorausgesetzt wird eine gewisse Häufigkeit der Fahrten; diese ist nach dem Bundesrat zu bejahen, wenn die Fahrten über eine längere Zeitspanne und in gleichmässigen, eher kurzen zeitlichen Abständen durchgeführt werden. Diese Voraussetzung beurteile sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalls: Ein schutzwürdiges Anfechtungsinteresse sei in der Regel gegeben, wenn die Massnahme eine Strasse betrifft, die der Beschwerdeführer als Anwohner oder Pendler befährt, denn hier dürfe mit gutem Grund angenommen werden, dass er diese regelmässig und über eine längere Zeitspanne hinweg benütze. Hingegen sei ein solches Interesse zu verneinen, wenn ein Be troffener die Strecke lediglich gelegentlich befahre, zum Beispiel zum Einkauf in einem entfernter gelegenen Einkaufszentrum (VPB 55.32 E. 4b S. 304).
2.3 Die bundesrätliche Praxis stellte auf die effektive Benützung der Strasse ab; nicht verlangt wurde, dass der Beschwerdeführer die Strecke befahren müsse, d.h. zwingend auf die Befahrung des betreffenden Strassenabschnitts angewiesen sei. Eine Verschärfung der Praxis in diesem Sinne wurde auch in dem - insoweit missverständlich formulierten - Entscheid VPB 61.22 (E. 1d S. 198) nicht beabsichtigt, wie das UVEK in seiner Vernehmlassung bestätigt hat.

Das Kantonsgericht hat eine solche Praxisänderung befürwortet, d.h. es ging davon aus, die Beschwerdeführer müssten darlegen, dass sie auf die Benützung des betroffenen Strassenzuges angewiesen seien (angefochtener Entscheid E. 5b S. 9f.; kritisch zur weiten bundesrätlichen Praxis auch Tobias Jaag, Verkehrsberuhigung im Rechtsstaat, ZBl 87/1986 S. 289 ff., insbes. S. 302).

Es erscheint in der Tat fraglich, ob ein schützenswertes Interesse an der Aufhebung einer Geschwindigkeitsbegrenzung besteht, wenn die Beschwerdeführer die für den Durchgangsverkehr vorgesehene und in etwa gleich lange Hauptstrasse benützen können, um ohne Geschwindigkeitsbegrenzung zwischen ihren Ausgangs- und Zielorten hin- und herzufahren. Der praktische Nutzen ihrer Beschwerde beschränkt sich in diesem Fall auf einen geringfügigen Zeitgewinn (23 Sekunden nach Schätzung der Gemeinde).

Die Frage kann jedoch im vorliegenden Fall offen bleiben, weil das Kantonsgericht die Legitimation der Beschwerdeführer auch nach der bisherigen Praxis verneint hat.
3.
Die Beschwerdeführer haben zur Begründung ihrer Legitimation im bundesgerichtlichen Verfahren neue Tatsachen über ihre Fahrgewohnheiten vorgebracht. Diese können nach dem oben (E. 1.2) Gesagten nur berücksichtigt werden, wenn sie die Vorinstanz von Amtes wegen hätte erheben müssen und deren Nichterheben eine Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften darstellt.

Grundsätzlich ist die besondere, beachtenswerte Beziehungsnähe zur Streitsache vom Beschwerdeführer selbst darzulegen, da sich die Begründungspflicht auch auf die Frage der Beschwerdebefugnis erstreckt (BGE 120 Ib 431 E. 1 S. 433 mit Hinweis; VPB 61.22 E. 1c S. 197). Dies gilt, wie das Kantonsgericht dargelegt hat und die Beschwerdeführer nicht bestritten haben, auch für das kantonale Beschwerdeverfahren (angefochtener Entscheid E. 5a S. 8). Das Gericht ist somit in der Regel nicht verpflichtet, die zur Prüfung der Legitimation erforderlichen Tatsachen von Amtes wegen zu erheben.

Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Legitimation der Beschwerdeführer vom Regierungsrat anerkannt worden war. Das Kantonsgericht musste die Legitimation der Beschwerdeführer von Amtes wegen überprüfen (§ 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung vom 16. Dezember 1993 [VPO]) und war dabei an die Rechtsauffassung des Regierungsrats nicht gebunden. Die Gemeinde Binningen hatte sowohl vor Regierungsrat als auch vor Kantonsgericht beantragt, auf die Beschwerde sei mangels Legitimation der Beschwerdeführer nicht einzutreten. Die Beschwerdeführer bzw. deren Rechtsvertreter wussten somit, dass ihre Legitimation umstritten war. Sie hätten deshalb Anlass gehabt, in ihrer Beschwerdeschrift oder spätestens in der Parteiverhandlung Ausführungen zu Anlass und Häufigkeit ihrer Fahrten auf dem Strassenzug Paradiesstrasse/Neubadrain zu machen.
4. Nach dem Gesagten ist die Legitimation der Beschwerdeführer ausschliesslich anhand ihrer Angaben im kantonalen Verfahren zu beurteilen.
4.1 Der Beschwerdeführer 1 hatte zur Begründung seiner Legitimation vorgebracht, er befahre den Strassenzug

Paradiesstrasse/Neubadrain in Binningen regelmässig, um von seinem Wohnort in Basel zu seiner Landparzelle in Biel-Benken zu gelangen. Er machte jedoch keine Angaben über die Häufigkeit und den genauen Zweck der Fahrten bzw. die Natur der Landparzelle. Auf Frage des Gerichts an der Parteiverhandlung führte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer aus, die Landparzelle werde "das Ländle" genannt und diene dem Beschwerdeführer 1 und seiner Familie zur Erholung, wenn sie "ins Grüne" wollten.

Das Kantonsgericht entnahm diesen Ausführungen, dass es sich nicht um einen Schrebergarten handle, der regelmässig gepflegt werden müsse. Aufgrund der spärlichen Angaben des Beschwerdeführers könne nicht beurteilt werden, ob dieser lediglich in der wärmeren Jahreszeit zu seiner Landparzelle in Biel-Benken fahre und ob er dies jedes Wochenende mache. Das Gericht gelangte deshalb zum Schluss, der Beschwerdeführer habe nicht ausreichend dargetan, dass er den mit der Verkehrsbeschränkung belegten Strassenzug regelmässig befahre und dass die Fahrten über eine längere Zeitspanne und in gleichmässigen, eher kurzen zeitlichen Abständen durchgeführt würden (angefochtener Entscheid E. 5a/aa S. 8 f.).
Diese Erwägungen lassen keinen Rechtsfehler erkennen.
4.2 Der Beschwerdeführer 2 wohnt in Bottmingen. Er machte im kantonalen Verfahren geltend, er benutze den Strassenzug Paradiesstrasse/Neubadrain in Binningen regelmässig auf dem Weg zum "Einkaufs-Paradies" in Allschwil. Auch er machte keine Angaben über die näheren Umstände und die Häufigkeit dieser Fahrten, weshalb das Kantonsgericht zum Ergebnis kam, er habe seine Beschwerdeberechtigung nicht genügend dargetan; der allgemeine Hinweis, er gehe ins "Einkaufs-Paradies" in Allschwil einkaufen, genüge keineswegs (angefochtener Entscheid E. 5a/ab S. 9).

Auch diese Ausführungen lassen keine Verletzung von Bundesrecht erkennen und entsprechen der bisherigen Praxis des Bundesrats (vgl. oben, E. 2.2).
5.
Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdeführer die Gerichtskosten und haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 156 und 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Einwohnergemeinde Binningen, dem Regierungsrat und dem Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, sowie dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 6. Juli 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: