Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.371/2006 /scd

Urteil vom 10. Oktober 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Reeb,
Gerichtsschreiberin Schoder.

Parteien
Ehepaar X._____, Beschwerdeführer,
beide vertreten durch Advokat Dr. Ivo Corvini,

gegen

Einwohnergemeinde Binningen,
Curt Goetz-Strasse 1, 4102 Binningen,
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, vertreten durch
die Bau- und Umweltschutzdirektion des Kantons
Basel-Landschaft, Rechtsdienst, Rheinstrasse 29, Postfach, 4410 Liestal,
Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Bahnhofplatz 16, 4410 Liestal.

Gegenstand
Strassensanierungsprojekt,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil
des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, vom 26. April 2006.

Sachverhalt:
A.
Der Gemeinderat der Gemeinde Binningen legte dem Einwohnerrat dieser Gemeinde am 8. Juni 2004 eine Vorlage betreffend die Bewilligung einer Investitionsausgabe für den Abwasserleitungsbau und die Strassenerneuerung der Paradiesstrasse (Vorlage Nr. 206) zum Entscheid vor. Der Einwohnerrat fasste am 25. Oktober 2004 den Beschluss, dass für den Abwasserleitungsbau und die Strassenerneuerung an der Paradiesstrasse zulasten der Investitionsrechnung ein Kredit von insgesamt CHF 2 Mio. bewilligt werde, wovon CHF 1.65 Mio. für den Abwasserleitungsbau und CHF 0.35 Mio. für die Strassenerneuerung verwendet werden. Gegen diesen Beschluss erhoben verschiedene Einwohner der Gemeinde Binningen, darunter das Ehepaar X._____, beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft Beschwerde.

Mit Beschluss Nr. 1020 vom 21. Juni 2005 trat der Regierungsrat mangels Beschwerdelegitimation der übrigen Einwohner einzig auf die Beschwerde des Ehepaars X._____ ein und wies die Beschwerde ab. Dazu führte der Regierungsrat aus, dass der erhobene Vorwurf, wonach die in der strittigen Vorlage Nr. 206 vorgesehene Breite der Paradiesstrasse von 8 Metern gegen das geltende Recht verstosse, nicht zutreffe. Im Übrigen werde die Strassenbreite durch verschiedene verkehrsberuhigende Massnahmen der Gemeinde faktisch auf 6 Meter reduziert. Unzutreffend sei schliesslich auch, dass die kommunalen Behörden mit dem strittigen Sanierungsprojekt P̈aradiesstrasseg̈egen das Rechtsgleichheits- und das Willkürverbot verstossen würden.

Gegen diesen Beschluss beschwerten sich ein Teil der Einwohner, darunter das Ehepaar X._____, beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Mit Urteil vom 26. April 2006 wies das Kantonsgericht sämtliche Beschwerden ab. Das Gericht bestätigte, dass nur das Ehepaar X._____ beschwerdelegitimiert sei und der Regierungsrat auf die Beschwerden der übrigen Verfahrensbeteiligten zu Recht nicht eingetreten sei. Zu den Beschwerden des Ehepaars X._____ führte das Gericht aus, dass das Sanierungsprojekt Ṗaradiesstrasseïach Massgabe des kommunalen Bau- und Strassenlinienplanes vom 28. Mai 1965 zu erfolgen habe, der für die Paradiesstrasse eine Spurbreite von 8 Metern vorsehe. § 39 des kommunalen Strassenreglements vom 14. Oktober 1974 sehe ausdrücklich vor, dass die bestehenden Bau- und Strassenlinienpläne in Kraft bleiben, bis anhand des Strassennetzplanes vom 26. März 1974, der für die Paradiesstrasse eine Strassenbreite von 7 Metern vorsehe, neue Pläne erstellt und rechtsgültig werden. Bis heute sei aber keine Anpassung des die Paradiesstrasse betreffenden Bau- und Strassenlinienplans erfolgt. Den kommunalen Behörden könne daher nicht vorgeworfen werden, mit der Anwendung des Bau- und
Strassenlinienplanes aus dem Jahr 1965 eine formelle Rechtsverweigerung begangen oder das Willkürverbot verletzt zu haben. Ebenso wenig lasse sich aus den Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) etwas zugunsten der Beschwerdeführer ableiten. Zwar seien Gemeindestrassen gemäss § 7 des Strassenreglements nach den VSS-Normen so anzulegen, dass sie im Planungszeitraum dem zu erwartenden Verkehr zu genügen vermögen. Die VSS-Normen würden aber keine präzisen Vorschriften über die Breite der Strassen enthalten. Es sei daher nicht zu beanstanden, dass die Strassenbreite von 8 Metern im Rahmen des Sanierungsprojekts der Paradiesstrasse beibehalten wurde.

B.

Die Eheleute X._____ haben gegen das Urteil des Kantonsgerichts staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 9 und Art. 29 Abs. 1 und 2 BV erhoben. Sie beantragen die Aufhebung von Ziffer 1 (Abweisung der Beschwerden) und Ziffer 2 (Kostenverlegung) des angefochtenen Entscheids. Ausserdem ersuchen sie um Erteilung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde.

C.

Das Kantonsgericht hat auf Stellungnahme verzichtet. Die Einwohnergemeinde Binningen und der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, vertreten durch die Bau- und Umweltschutzdirektion, beantragen Beschwerdeabweisung.

D.

Mit Verfügung vom 7. Juli 2006 wies der Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts das Gesuch um aufschiebende Wirkung ab.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen, ob auf eine staatsrechtliche Beschwerde einzutreten ist (BGE 132 I 140 E. 1.1 S. 142, mit Hinweisen).

1.2 Die Beschwerdeführer richten ihre Beschwerde nicht gegen die im Beschluss des Einwohnerrates vom 25. Oktober 2004 bewilligte Kreditvergabe zur Erneuerung der Paradiesstrasse, sondern werfen den kantonalen Behörden vor, dass das Sanierungsprojekt sich auf die Bau- und Strassenlinienpläne aus dem Jahr 1965 stützt. Sie machen geltend, die betreffenden Bau- und Strassenlinienpläne hätten im Zuge der Strassensanierung dem Strassennetzplan von 1974 angepasst werden müssen. Anfechtungsobjekt ist demnach im Grunde die Untätigkeit der kommunalen Behörden. Da die gerügte Untätigkeit mit hoheitlichem Handeln dieser Behörden eng verbunden ist, kann dagegen staatsrechtliche Beschwerde erhoben werden.

1.3 Zur staatsrechtlichen Beschwerde ist legitimiert, wer durch den angefochtenen kantonalen Hoheitsakt in seinen rechtlich geschützten eigenen Interessen betroffen ist (Art. 88 OG; BGE 129 I 113 E. 1.2 S. 117; 129 II 297 E. 2.1 S. 300, je mit Hinweisen). Vorliegend beantragen die Beschwerdeführer die Aufhebung von Dispositiv-Ziffer 1 des angefochtenen Urteils, worin sämtliche kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerden der Einwohner von Binningen abgewiesen werden. Die Beschwerdeführer sind mangels Betroffenheit in ihren eigenen Interessen nicht befugt, mit staatsrechtlicher Beschwerde die Abweisung der Beschwerden der übrigen Einwohner anzufechten. Auf ihre staatsrechtliche Beschwerde kann nur insoweit eingetreten werden, als sie die Abweisung ihrer eigenen Beschwerden im kantonalen Verwaltungsgerichtsverfahren verlangen.

1.4 Die Beschwerdeführer rügen unter anderem eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verschafft das allgemeine Willkürverbot für sich allein dem Betroffenen

keine geschützte Rechtsstellung im Sinne von Art. 88 OG. Die Legitimation zur Willkürbeschwerde besteht nur, wenn das Gesetzesrecht, dessen willkürliche Anwendung gerügt wird, dem Beschwerdeführer einen Rechtsanspruch einräumt oder zumindest auch den Schutz seiner Interessen bezweckt (BGE 126 I 81 E. 3-6 S. 85 ff., mit Hinweisen).

Zum einen beanstanden die Beschwerdeführer eine willkürliche Anwendung von § 7 des kommunalen Strassenreglements. Nach dieser Vorschrift sind alle Gemeindestrassen nach den Normen der Vereinigung Schweizer Strassenfachmänner so anzulegen, dass sie im Planungszeitraum dem zu erwartenden Verkehr genügen und dass das Baugebiet zweckmässig erschlossen wird. Wie die Überschrift von § 7 besagt, handelt es sich dabei um einen Planungsgrundsatz. Zum andern machen die Beschwerdeführer geltend, § 39 des Strassenreglements sei willkürlich ausgelegt und angewendet worden. § 39 steht unter dem Titel Schlussbestimmungen und sieht vor, dass die vom Regierungsrat genehmigten Bau- und Strassenlinienpläne in Kraft bleiben, bis an Hand des Strassennetzplanes neue Pläne erstellt und rechtsgültig werden. Vorliegend ist nicht ersichtlich, inwiefern die zitierten Bestimmungen den Schutz der Interessen der Beschwerdeführer bezwecken. Insbesondere kann daraus kein individueller Anspruch auf Anpassung der Bau- und Strassenlinienpläne an den Strassennetzplan abgeleitet werden. Die Voraussetzungen der Willkürrüge sind demzufolge nicht erfüllt, und auf die staatsrechtliche Beschwerde ist auch insoweit nicht einzutreten.
1.5 Des Weitern rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung des Gehörsanspruchs (Art. 29 Abs. 2 BV), weil sich das kantonale Verwaltungsgericht nicht mit dem Argument auseinandergesetzt habe, dass es sich bei § 39 des Strassenreglements um eine übergangsrechtliche Bestimmung handle und entsprechend dieser Besonderheit ausgelegt werden müsse. Mit diesem Vorbringen machen die Beschwerdeführer eine mangelhafte Urteilsbegründung geltend.

Unbekümmert um die fehlende Legitimation in der Sache selbst kann der Geschädigte mit staatsrechtlicher Beschwerde eine Verletzung von Verfahrensgarantien geltend machen, deren Missachtung eine formelle Rechtsverweigerung darstellt. Das nach Art. 88 OG erforderliche rechtlich geschützte Interesse ergibt sich diesfalls nicht aus einer Berechtigung in der Sache, sondern aus der Berechtigung, am Verfahren teilzunehmen. Eine solche besteht dann, wenn dem Beschwerdeführer im kantonalen Verfahren Parteistellung zukommt. In diesem Fall kann der Beschwerdeführer die Verletzung jener Parteirechte rügen, die ihm nach dem kantonalen Verfahrensrecht oder unmittelbar aufgrund der Bundesverfassung zustehen (BGE 114 Ia 307 E. 3c S. 312 f.).

Nach dem unter E. 1.4 Gesagten sind die Beschwerdeführer nicht berechtigt, eine willkürliche Anwendung von § 39 des Strassenreglements geltend zu machen. Dementsprechend können sie mit staatsrechtlicher Beschwerde nur eine gänzlich fehlende Begründung rügen, nicht aber vorbringen, das Verwaltungsgericht habe ihren Gehörsanspruch verletzt, indem es sich mit der genannten Vorschrift ungenügend auseinander gesetzt habe. Diese Rüge würde auf eine Prüfung in der Sache hinauslaufen. Auf die Beschwerde wegen Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist daher ebenfalls nicht einzutreten.
1.6 Schliesslich machen die Beschwerdeführer eine Verletzung des Rechtsverzögerungsverbots (Art. 29 Abs. 1 BV) geltend, da der Bau- und Strassenlinienplan von 1965, der für die Paradiesstrasse eine Breite von 8 Metern festsetze, dem Richtplan aus dem Jahr 1974, der eine Strassenbreite von lediglich 7 Metern vorsehe, nicht angepasst worden sei.
1.6.1 Wie in E. 1.3 gesagt, ist zur staatsrechtlichen Beschwerde nur legitimiert, wer durch den angefochtenen Hoheitsakt - resp. die angefochtene behördliche Untätigkeit - in rechtlich geschützten eigenen Interessen betroffen ist; zur Verfolgung bloss tatsächlicher oder allgemeiner Interessen steht dieses Rechtsmittel nicht offen. Die eigenen rechtlich geschützten Interessen können entweder durch kantonales oder eidgenössisches Gesetzesrecht oder aber unmittelbar durch ein angerufenes spezielles Grundrecht geschützt sein, sofern sie auf dem Gebiet liegen, welches dieses beschlägt (BGE 129 I 113 E. 1.2 S. 117). Es stellt sich deshalb die Frage, ob aus Art. 29 Abs. 1 BV oder einer Vorschrift tieferer Normstufe ein Anspruch auf Anpassung der Bau- und Strassenlinienpläne an den Strassennetzplan abgeleitet werden kann.
1.6.2 Gemäss § 34 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 6. März 2000 des Kantons Basel-Landschaft (RBG/BL) legen kommunale Strassennetzpläne in groben Zügen das öffentliche Strassennetz sowie Fuss-, Wander- und Radwegnetze fest und halten die zukünftigen Verkehrsflächen von Überbauungen frei. Sie bezeichnen die Funktion der Strassen und sind massgebend für die kommunalen Bau- und Strassenlinienpläne

(Abs. 1). Die kommunalen Strassennetzpläne enthalten die bestehenden, die zu korrigierenden und die zu erstellenden Verkehrswege und Parkierungsflächen. Sie sehen insbesondere vor: Anschlussbereiche an die Kantonsstrassen (Abs. 2 lit. a), Anschlussbereiche der Feinerschliessung (Abs. 2 lit. b) und Verkehrsberuhigungszonen (Abs. 2 lit. c). Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften über den Erlass des kommunalen Richtplans (Abs. 3). Nach § 35 RBG/BL konkretisieren die Bau- und Strassenlinienpläne die im kommunalen Strassennetzplan vorgesehenen Verkehrsflächen, legen die Feinerschliessung für neue Überbauungen fest und bestimmen im Weiteren den Abstand, den die Bauten von den Verkehrsflächen einzuhalten haben (Abs. 1). Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen über den Erlass der Zonenvorschriften (Abs. 2). Bau- und Strassenlinienpläne, die sich auf einen kommunalen Strassennetzplan abstützen, werden vom Gemeinderat erlassen (Abs. 3). Bau- und Strassenlinienpläne sind für jedermann verbindlich (Abs. 4). Aufgrund dieser gesetzlichen Regelung trifft die im angefochtenen Urteil vorgenommene Qualifizierung des Strassennetzplans als Richtplan und des Bau- und Strassenlinienplanes als Nutzungsplan ohne weiteres zu.
1.6.3 Nach der zur Eigentumsgarantie entwickelten Rechtsprechung des Bundesgerichts haben Private einen Anspruch formeller Natur auf Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung von Nutzungsplänen, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Vorschriften seit Annahme des Planes in einer Weise geändert haben, dass das öffentliche Interesse an der Beibehaltung der auferlegten Nutzungsbeschränkungen dahingefallen sein könnte (BGE 120 Ia 227 E. 2c S. 232; 106 Ia 383 E. 3c S. 387, je mit Hinweisen). Ein Grundeigentümer kann unter Berufung auf die Eigentumsgarantie die Überprüfung und Anpassung eines Nutzungsplans nicht nur im Hinblick auf sein eigenes Grundstück, sondern auch auf benachbarte Grundstücke verlangen. Die für jene Grundstücke geltende Ordnung kann je nach ihrem Inhalt Nutzungsbeschränkungen für benachbarte Grundstücke nach sich ziehen (BGE 120 Ia 227 E. 2d S. 233 f.). Diese Rechtsprechung korreliert mit Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700), wonach Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Keinen Anspruch vermittelt das Bundesrecht hingegen demjenigen, der lediglich ein allgemeines Interesse an der Ergreifung raumplanerischer Massnahmen entsprechend der Weiterentwicklung der Verhältnisse geltend macht oder andere Gründe vorbringt, die keinen unmittelbaren Bezug zur Nutzung seines Grundeigentums aufweisen (BGE 120 Ia 227 E. 2d S. 234; Tanquerel, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Rz. 53 zu Art. 21; Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. Aufl., Zürich 1999, Rz. 439).

Im vorliegenden Fall berufen sich die Beschwerdeführer nicht auf die Eigentumsgarantie. Sie machen geltend, als Anwohner der Paradiesstrasse seien sie vom Strassensanierungsprojekt direkt betroffen. Eine Reduktion der Strassenbreite auf 7 Meter würde ihrer Auffassung nach den Verkehr beruhigen und sich positiv auf die Wohnqualität auswirken. Damit begründen die Beschwerdeführer die anbegehrte Planänderung mit ihren rein tatsächlichen Interessen an einem ruhigen Wohnquartier. Sie machen nicht geltend, in einer aus dem Grundeigentum fliessenden Befugnis beschränkt zu werden. Die Beschwerdeführer haben daher keinen aus der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) resp. aus Art. 21 Abs. 2 RPG fliessenden Anspruch auf Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung des für die Paradiesstrasse massgebenden Bau- und Strassenlinienplanes.
1.6.4 Die Beschwerdeführer bringen unter Abstützung auf BGE 130 I 174 vor, die Inkraftsetzung des kommunalen Strassennetzplanes dürfe vom zuständigen Organ nicht ohne zulässigen Grund verzögert werden. Sie berufen sich damit implizit auf eine direkt aus Art. 29 Abs. 1 BV abgeleitete Pflicht der kommunalen Behörden zur Anpassung der Bau- und Strassenlinienpläne.

In Anlehnung an die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts (vgl. Hans Lechner/Rüdiger Zuck, Bundesverfassungsgerichtsgesetz - Kommentar, 5. Aufl., München 2006, Rz. 104 ff. zu § 90) wird in der schweizerischen Lehre erwogen, eine Anrufung des Verfassungsrichters wegen Rechtsverweigerung auch gegenüber dem Gesetzgeber zuzulassen, wenn es sich um eine verfassungsrechtliche Rechtsetzungspflicht handelt, die sich einem subjektiven Anspruch des Einzelnen auf staatliches Handeln nähert, und wenn die Verfassung ausnahmsweise Gesetzgebungsaufträge derart präzise umschreibt, dass das Gericht mit seinen Mitteln überprüfen kann, ob der Gesetzgeber seinen Pflichten in verfassungswidriger Weise nicht nachgekommen ist (vgl. Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1993, S. 149; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 498 ff.; Ulrich Zimmerli/Walter Kälin/Regina Kiener, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2004, S. 166). Im von den Beschwerdeführern zitierten

BGE 130 I 174 E. 2.2 hat das Bundesgericht diese Möglichkeit in Betracht gezogen, die Frage aber letztendlich offen gelassen (vgl. auch das Bundesgerichtsurteil P.815/1984 vom 18. Januar 1985,
publ. in ZBl 86/1985 S. 492, E. 3). Die genannten Voraussetzungen zur Rechtsverweigerungsbeschwerde wegen Untätigkeit der kommunalen Behörden sind hier offensichtlich nicht erfüllt. Es wird denn auch nicht behauptet, dass die Anpassung der Bau- und Strassenlinienpläne an den Strassennetzplan einem präzisen verfassungsrechtlichen Auftrag entspreche. Ein direkt gestützt auf Art. 29 Abs. 1 BV gestützter Anspruch auf Anpassung der Bau- und Strassenlinienpläne steht damit von vornherein nicht zur Diskussion. Auf die staatsrechtliche Beschwerde wegen Rechtsverzögerung ist daher nicht einzutreten.
2.
Demnach ergibt sich, dass auf die staatsrechtliche Beschwerde insgesamt nicht einzutreten ist. Ausgangsgemäss haben die Beschwerdeführer die Gerichtskosten zu tragen (Art. 156 Abs. 1 und 7 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Auf die staatsrechtliche Beschwerde wird nicht eingetreten.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Einwohnergemeinde Binningen, dem Regierungsrat und dem Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 10. Oktober 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: