Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.90/2006 /leb

Urteil vom 26. Juni 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller,
Gerichtsschreiber Moser.

Parteien
A._____ und B._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Gemeinderat Oberwil-Lieli, 8966 Oberwil-Lieli,
Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau, Entfelderstrasse 22, 5001 Aarau,
Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 3. Kammer, Obere Vorstadt 40, 5000 Aarau.

Gegenstand
Verkehrsanordnungen,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Teilurteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 3. Kammer, vom 12. Dezember 2005.

Sachverhalt:
A.
Am 20. Juni 2003 genehmigte die Gemeindeversammlung Oberwil-Lieli einen Kredit zur Einführung von Tempo-30-Zonen in den beiden Dorfteilen Oberwil und Lieli. Gleichzeitig wurde ein Antrag von A._____ gutgeheissen (im Folgenden auch: Antrag 1 zu Traktandum 5), wonach vorerst keine "baulichen Massnahmen" bei der Einmündung C._____strasse/D._____strasse bei Einführung von Tempo 30 zu realisieren seien.

Am 8. September 2003 beschloss der Gemeinderat Oberwil-Lieli verschiedene Verkehrsmassnahmen im Zusammenhang mit der Einführung der Zonensignalisation "Tempo 30" und legte diese Anordnungen öffentlich auf. Die erwähnten Massnahmen sehen unter anderem eine Verengung der Fahrbahn bei der "Eingangspforte" in die Tempo-30-Zone bei der Einmündung in die C._____strasse vor. Gegen diese Ausgestaltung der Einmündung erhoben A._____ und B._____ wohnhaft an besagter Strasse, fristgerecht Einsprache mit dem Begehren, auf die fragliche Verengung der Fahrbahn zu verzichten und den Standort der hier vorgesehenen Signalisation "Zone 30" zu verlegen. Der Gemeinderat hiess am 19. Januar 2004 die Einsprache in diesem letzteren Punkt teilweise gut, wies sie aber bezüglich der Frage der Verengung der Fahrbahn ab.
B.
A._____ und B._____ führten hiegegen Verwaltungsbeschwerde. Das Baudepartement des Kantons Aargau leitete diese, soweit damit geltend gemacht wurde, der Gemeinderat setze sich mit seinem Projekt für die Gestaltung der genannten Einmündung über den diesbezüglichen Gemeindeversammlungsbeschluss vom 20. Juni 2003 hinweg, mit Entscheid vom 14. Oktober 2004 an das von ihm für diesen Streitpunkt als zuständig erachtete Departement des Innern weiter; in Bezug auf die strassenverkehrsrechtliche Zulässigkeit der Verkehrsmassnahme wies das Baudepartement die Beschwerde ab.
C.

Gegen diesen Entscheid rekurrierten A._____ und B._____ an das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau. Dieses hob am 12. Dezember 2005 in teilweiser Gutheissung der Beschwerde den Entscheid des Baudepartements, soweit damit die Beurteilung der Rüge der Missachtung des Gemeindeversammlungsbeschlusses an das Departement des Innern überwiesen wurde, auf und stellte unter Ziff. 2 seines Urteilsdispositivs im Sinne eines "Teilentscheids" fest, "dass die im Einspracheentscheid des Gemeinderates vom 19. Januar 2004 getroffenen Verkehrsanordnungen keine baulichen Massnahmen im Sinne des vom Beschwerdeführer A._____ an der Gemeindeversammlung vom 20. Juni 2003 unter Traktandum 5 gestellten Antrags 1 darstellen." Gleichzeitig setzte das Gericht den Beschwerdeführern Frist an, sich zur strassenverkehrsrechtlichen Zulässigkeit der mit dem Entscheid des Baudepartements geschützten Verkehrsmassnahme zu äussern (Ziff. 3). Die Regelung der Kosten des Teilentscheids wurde dem Hauptentscheid vorbehalten (Ziff. 4).

D.

Mit Eingabe vom 9. Februar 2006 erheben A._____ und B._____ gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 12. Dezember 2005 - entsprechend der darin enthaltenen Rechtsmittelbelehrung - Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht, welche sich gegen die Feststellung richtet, wonach es sich bei den vom Gemeinderat mit Entscheid vom 19. Januar 2004 getroffenen Verkehrsanordnungen um keine baulichen Massnahmen handle (Ziff. 2 des Urteilsdispositivs). Die Beschwerdeführer beantragen in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass

a) unser Antrag 1 an der Gemeindeversammlung vom 20. Juni 2003 sich immer auf die VSS-Normen abstützte.

b) seitliche Einengungen generell "bauliche Massnahmen" im Sinne der VSS-Normen sind.

c) seitliche Einengungen auch dann "bauliche Massnahmen" sind, wenn sie durch die Zonensignalisation in der Fahrbahn realisiert werden.

d) der Gemeinderat Oberwil-Lieli immer gewusst haben muss, was wir mit unserem Antrag bezweckten.

e) der Gemeinderat Oberwil-Lieli seine Kompetenz in signalisatorischen Fragen bewusst missbraucht hat, um den unliebsamen Antrag 1 zu umgehen.

f) Sofern das Bundesgericht erkennt, dass die vom Gemeinderat Oberwil-Lieli verfügten Massnahmen nicht im Einklang mit dem Gemeindeversammlungsbeschluss stehen, ist das Verfahren von den aargauischen Instanzen in allen offenen Punkten wieder aufzunehmen."

E.

Das Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau sowie das Bundesamt für Strassen (ASTRA) schliessen je auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau (3. Kammer) verzichtet auf eine Vernehmlassung unter Hinweis auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid. Der Gemeinderat von Oberwil-Lieli verweist "im Sinne einer Vernehmlassung" auf den Schriftenwechsel im Einsprache- und im Beschwerdeverfahren.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Bei der geplanten Verkehrsmassnahme, der Einführung einer Tempo-30-Zone gemäss Art. 2a und 22a der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21) sowie der Verordnung vom 28. September 2001 über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen (SR 741.213.3), handelt es sich im Grundsatz um sog. funktionelle Verkehrsanordnungen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG (vgl. die Entscheide des Bundesrates vom 19. November 1997, in: VPB 62/1998 Nr. 26, E. 6, sowie vom 26. Mai 1993, in: VPB 58/1994 Nr. 44, E. 3). Kantonale Entscheide über derartige Massnahmen können seit der Aufhebung des Ausschlussgrundes von Art. 100 Abs. 1 lit. l Ziff. 1 OG mit Wirkung ab 1. Januar 2003 gemäss Art. 3 Abs. 4 Satz 3 SVG (in der Fassung vom 14. Dezember 2001; AS 2002 S. 2767) nicht mehr mit Beschwerde an den Bundesrat, sondern mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden (vgl. Urteile 2A.23/2006 vom 23. Mai 2006, E. 2.1, sowie 2A.387/2003 vom 1. März 2004, E. 1.1). Dies hat zur Folge, dass der letztinstanzliche kantonale Entscheid von einer richterlichen Behörde ausgehen muss (Art. 98a OG; vgl. Botschaft zur Änderung des Strassenverkehrsgesetzes vom 31. März 1999, BBl 1999 S. 4481 unten; ferner betreffend Beschwerdelegitimation [Art. 98a Abs. 3 OG]: Urteil 1A.73/2004 vom 6. Juli 2004, publ. in: Pra 2004 Nr. 157 S. 894 ff., E. 1.1). Das aargauische Verwaltungsgericht erachtete sich dementsprechend gestützt auf § 52 Ziff. 19 des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 9. Juli 1968 zur Behandlung der vorliegenden Streitsache als zuständig.

1.2 Der mit dem angefochtenen Urteil gefällte Teilentscheid befasst sich lediglich mit der Vereinbarkeit des Einspracheentscheids des Gemeinderates mit dem Beschluss der Gemeindeversammlung, wonach auf "bauliche Massnahmen" im Zusammenhang mit der vorgesehenen lokalen Verkehrsregelung zu verzichten sei; die Klärung der strassenverkehrsrechtlichen Zulässigkeit der getroffenen Anordnung bleibt demgegenüber dem (noch zu fällenden) Hauptentscheid in der Sache vorbehalten (vgl. Ziff. 3 des Urteilsdispositivs). Hat das vorliegend angefochtene Urteil demzufolge nicht eine sich auf Art. 3 Abs. 4 SVG stützende Anordnung im Zusammenhang mit der Einführung der vorgesehenen Tempo-30-Zone zum Inhalt, liegt darin kein Entscheid gestützt auf öffentliches Recht des Bundes, wie dies Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG für die Zulässigkeit des Rechtsmittels der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbeschwerde voraussetzt; der angefochtene Teilentscheid stützt sich vielmehr ausschliesslich auf kantonales bzw. kommunales Recht. Die vorliegende Beschwerdeeingabe ist daher richtigerweise als staatsrechtliche Beschwerde entgegenzunehmen.

Offen bleiben kann demzufolge einstweilen auch, ob es sich bei der vorliegend geplanten, im Zusammenhang mit der Einführung der Tempo-30-Zone stehenden "baulichen Massnahme", der Verengung der Fahrbahn bei der "Eingangspforte", ihrerseits überhaupt um eine (bundesrechtlich determinierte) Anordnung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG handelt: Nach der Rechtsprechung des Bundesrates zu Art. 3 Abs. 4 SVG kommt dem Bund aus verfassungsrechtlichen Gründen keine Kompetenz zu, die bauliche Ausgestaltung einer Strasse zu bestimmen. Bauliche Änderungen einer Strassenanlage könnten, selbst wenn sie der Verbesserung der Verkehrssicherheit oder dem Immissionsschutz dienten, nicht als funktionelle Verkehrsmassnahmen angesehen werden. Das Strassenverkehrsrecht des Bundes biete keine gesetzliche Grundlage dafür, um von den Kantonen bauliche Veränderungen der Strassen zu verlangen. Dies gelte im Übrigen auch für Tempo-30-Zonen, die in aller Regel mit baulichen Massnahmen ergänzt werden müssten. Sofern hier aufgrund des kantonalen (Strassen-)Baurechts keine Massnahmen getroffen würden, sei auf eine derartige Zone zu verzichten, wenn die diesbezüglichen bundesrechtlichen Voraussetzungen sonst nicht erfüllt werden könnten. Auf eine Beschwerde, mit
welcher um die Anordnung baulicher Massnahmen (in Ergänzung zu einer funktionellen Verkehrsanordnung) ersucht wurde, trat der Bundesrat demzufolge ebenso wenig ein wie auf ein gegen eine solche Massnahme gerichtetes Rechtsmittel (Entscheide vom 13. Januar 1999, publ. in VPB 63/1999 Nr. 55 S. 527 ff., E. 4a, bzw. vom 18. Januar 1984, publ. in ZBl 85/1984 S. 276 ff.).
1.3 Nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG muss die staatsrechtliche Beschwerde die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf ungenügend begründete Vorbringen und appellatorische Kritik tritt es nicht ein (BGE 110 Ia 1 E. 2a S. 3 f.; 130 I 258 E. 1.3 S. 261 f., mit Hinweisen). Macht der Beschwerdeführer eine Verletzung des Willkürverbots geltend, muss er anhand der angefochtenen Subsumtion im Einzelnen darlegen, inwiefern der Entscheid an einem qualifizierten Mangel leidet (BGE 117 Ia 10 E. 4b S. 11 f.; 130 I 258 E. 1.3 S. 261 f.).

Dass der Beschwerdeführer seine Rügen nicht in einer den genannten Anforderungen genügenden Weise begründet hat, darf ihm aufgrund der unrichtigen Rechtsmittelbelehrung im angefochtenen Entscheid nicht zum Nachteil gereichen. Gegenstand der Beschwerde kann aber nur die Frage bilden, ob das Verwaltungsgericht zulässigerweise annehmen durfte, die gemäss Einspracheentscheid des Gemeinderates vorgesehene Verkehrsmassnahme stehe mit dem vorangegangenen Beschluss der Gemeindeversammlung im Einklang. Dies prüft das Bundesgericht unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbotes, welches als Beschwerdegrund vorliegend einzig in Frage kommt. Die Kognition des Bundesgerichts ginge im Übrigen auch dann nicht weiter, wenn der erwähnte Streitpunkt als kantonalrechtliche Vorfrage im Rahmen einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen eine Verkehrsmassnahme zu beurteilen wäre.
2.
2.1 Beim angefochtenen Teilentscheid des Verwaltungsgerichts handelt es sich nicht um einen verfahrensabschliessenden Endentscheid. Selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide der vorliegenden Art können gemäss Art. 87 Abs. 2 OG (in der Fassung vom 8. März 1999) mit staatsrechtlicher Beschwerde nur dann gesondert angefochten werden, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können. Nach der Rechtsprechung muss es sich dabei um einen Nachteil rechtlicher Natur handeln, der auch mit einem späte-

ren günstigen Entscheid nicht gänzlich behoben werden kann (vgl. BGE 126 I 207 E. 1b bzw. E. 2 Ingress S. 209 f. mit Hinweisen). Dass und inwiefern dies vorliegend der Fall sein soll, ist schwer ersichtlich. Die Beschwerdeführer können mit ihren Einwendungen bezüglich der kommunalrechtlichen Grundlage der streitigen Verkehrsmassnahme an sich auch noch im Anschluss an den im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergehenden Endentscheid an das Bundesgericht gelangen, soweit sie an der Beurteilung dieser Frage dannzumal noch ein aktuelles Rechtsschutzinteresse haben. Eine Komplizierung der Verfahrenslage ergäbe sich unter Umständen allerdings dadurch, dass der spätere Endentscheid nicht mehr mit staatsrechtlicher, sondern mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde (oder mit Einheitsbeschwerde gemäss Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 [AS 2006 S. 1205]) anfechtbar sein wird (vgl. oben E. 1.2). Ob eine gesonderte sofortige Anfechtung des ergangenen Teilentscheids mittels staatsrechtlicher Beschwerde bei dieser Situation zulässig sein muss, kann dahingestellt bleiben, da die vorliegende Beschwerde so oder so nicht durchzudringen vermag.

2.2 Das Departement des Innern hat in einem bei den Akten liegenden Entscheid vom 13. Mai 2004 betreffend die Gemeindebeschwerde eines anderen Opponenten (E._____) die Auffassung vertreten, dass sich die Einflussnahme der Gemeindeversammlung in der vorliegenden Angelegenheit auf die Kreditgenehmigung für das Verkehrsprojekt beschränke und für die konkrete Umsetzung desselben einzig der Gemeinderat zuständig sei. Das Departement kam zum Schluss, das Vorgehen des Gemeinderates lasse sich kreditrechtlich nicht beanstanden. Ob diesbezüglich eine Beschwerde beim Regierungsrat hängig ist, lässt sich den vorliegenden Akten nicht mit Sicherheit entnehmen.

Das Verwaltungsgericht ging demgegenüber davon aus, dass das Baudepartement als für kommunale Verkehrsmassnahmen erstinstanzlich zuständige Rechtsmittelbehörde die Vereinbarkeit des streitigen Verkehrsprojekts mit dem Gemeindeversammlungsbeschluss - einschliesslich der Frage der Verbindlichkeit dieses Beschlusses für den Gemeinderat - vorfrageweise hätte mitbeurteilen müssen, und erachtet sich seinerseits als zuständig, die Frage der Vereinbarkeit mit dem Gemeindeversammlungsbeschluss zu prüfen.

2.3 Die Beschwerdeführer stellen diese letztere Betrachtungsweise nicht in Frage, weshalb sich Ausführungen hiezu erübrigen. Sie rügen einzig, durch die Annahme des Antrages, auf "bauliche Massnahmen" zu verzichten, habe die Gemeindeversammlung sinngemäss zugleich zum Ausdruck gebracht, dass keine Verengung der Fahrbahn erfolgen solle. Das Verwaltungsgericht hat sich mit der Argumentation der Beschwerdeführer im angefochtenen Entscheid einlässlich auseinandergesetzt. Es hat festgestellt, dass vorliegend als Massnahmen im Zusammenhang mit der Einführung der Tempo-30-Zone ausschliesslich die Installation von Signalisationstafeln und die Anbringung von Bodenmarkierungen geplant seien, welche klarerweise keine Bauten oder Anlagen im Sinne des eidgenössischen oder kantonalen Raumplanungs- und Baurechts (Art. 22 Abs. 1 RPG bzw. § 6 des kantonalen Gesetzes vom 19. Januar 1993 über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen) darstellten. Der im angefochtenen Urteil eingenommene Standpunkt, wonach von einer Missachtung des Beschlusses der Gemeindeversammlung keine Rede sein könne, zumal der von ihr gutgeheissene Antrag nicht einen Verzicht auf die Verengung der Fahrbahn forderte, sondern sich eindeutig auf "bauliche Massnahmen" bezog, hält jedenfalls dem Vorwurf der Willkür stand. Der blosse Umstand, dass der Begriff der "baulichen Massnahmen" nach der Terminologie der einschlägigen Normen des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) allenfalls eine andere Bedeutung haben könnte als im Baurecht allgemein üblich, lässt die Auffassung des Verwaltungsgerichts noch nicht als unhaltbar erscheinen. Massgebend ist, wie die anwesenden Stimmberechtigten den erwähnten Begriff mutmasslich verstanden. Da es beim Gemeindeversammlungsbeschluss primär um die Kreditbewilligung ging, liegt es auch sachlich nahe, den Begriff der "baulichen Massnahmen" - weil solche regelmässig mit grösseren Kosten verbunden sind als blosse Markierungen und Signalisierungen - im üblichen baurechtlichen Sinne zu verstehen. Es hätte an den Beschwerdeführern gelegen, ihren Antrag deutlicher zu formulieren (Verzicht auf "Verengung der Fahrbahn"), wenn sie darauf hinwirken wollten, dass die konkrete Ausgestaltung der Verkehrsmassnahme durch den Gemeindeversammlungsbeschluss bereits näher bestimmt wird.

2.4 Hält nach dem Gesagten der angefochtene Teilentscheid des Verwaltungsgerichts vor dem Willkürverbot stand, so ist die vorliegende Beschwerde als unbegründet abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

3.

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens den Beschwerdeführern aufzuerlegen, unter solidarischer Haftung (Art. 156 Abs. 1 und 7 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG). Auf die Zusprechung einer Parteientschädigung besteht kein Anspruch (Art. 159 Abs. 2 OG analog).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt, unter solidarischer Haftung.
3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Gemeinderat Oberwil-Lieli, dem Departement Bau, Verkehr und Umwelt und dem Verwaltungsgericht (3. Kammer) des Kantons Aargau sowie dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 26. Juni 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen
des Schweizerischen Bundesgericht
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: