

III. Strassenverkehrsrecht

32 Verkehrsanordnungen gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG; Zuständigkeit des Regierungsrates und des Bundesrates bei Teilfahrverboten.

- **§ 52 Ziff. 19 VRPG ist nicht anwendbar in jenen Fällen, in welchen einer Partei die Beschwerdebefugnis in einem Rechtmittelverfahren vor einer sachlich und funktional zuständigen Bundesbehörden fehlt.**

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 24. August 2000 in Sachen Einwohnergemeinde B. und Mitbeteiligte gegen Entscheid des Regierungsrats.

Sachverhalt

Am 9. Juli 1996 beschloss der Gemeinderat B. aufgrund einer Petition der Einwohner eine Verkehrsbeschränkung "Verbot für Motorwagen und Motorräder ausgenommen Zubringerdienst, landwirtschaftliche Fahrzeuge und Forstwirtschaft" für die M...-strasse. Dagegen erhobene Einsprachen wiesen der Gemeinderat B. und der Regierungsrat in der Folge ab. Drei Nachbargemeinden erhoben beim Verwaltungsgericht Beschwerde und beantragten den regierungsrätlichen Entscheid und die Verkehrsanordnung aufzuheben.

Aus den Erwägungen

2. a) Die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist zulässig in den Fällen, welche das Verwaltungsrechtspflegegesetz oder ein anderes Gesetz bestimmt. Durch Dekret des Grossen Rates kann die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auf weitere Fälle ausgedehnt werden. Soweit der Regierungsrat Verfahrensregeln zu erlas-

sen hat, kann er durch Verordnung die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts begründen (§ 51 Abs. 1 und 2 VRPG).

b) Gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts fallen Verkehrsanordnungen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 bis Abs. 4 SVG nicht unter die in § 52 VRPG aufgeführten Fälle der sachlichen Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts. Auch in anderen Erlassen ist keine entsprechende Zuständigkeit festgelegt; vielmehr bestimmt § 2 Abs. 4 GVS ausdrücklich, dass bezüglich Verkehrsanordnungen der Regierungsrat einzige und letzte kantonale Rechtsmittelinstanz ist.

c) Die Beschwerdeführerinnen stützen ihren Anspruch auf Beurteilung der Streitsache durch das Verwaltungsgericht vor allem auf § 52 Ziff. 19 VRPG. Anfechtbar sind danach Anordnungen im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und bei denen unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist. Es ist demnach zu prüfen, ob die streitige Verfügung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht oder mittels Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat weiterziehbar ist. Entscheidend für diese Beurteilung ist die Rechtsnatur der angefochtenen Verkehrsanordnung. Handelt es sich um eine Beschränkung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG ist die Sachzuständigkeit des Bundesrates vorgesehen, stellt sie ein Fahrverbot nach Art. 3 Abs. 3 SVG dar, unterliegt sie nach dem Wortlaut dieser Bestimmung der staatsrechtlichen Beschwerde.

aa) Die Beschwerdeführerinnen sind der Auffassung, es liege eine Anordnung im Sinn von Art. 3 Abs. 3 und nicht von Abs. 4 SVG vor, weshalb nicht der Bundesrat, sondern das Bundesgericht im Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren und damit vorgängig das Verwaltungsgericht gestützt auf § 52 Ziff. 19 VRPG zur Beurteilung zuständig wäre. Sie machen insbesondere geltend, es liege keine funktionelle Verkehrsbeschränkung, sondern ein vollständiges Verkehrsverbot und damit ein Anwendungsfall von Art. 3 Abs. 3 SVG vor.

bb) Hinsichtlich der nicht von Bundesrechts wegen dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffneten Strassen (vgl. zu diesem Begriff Art. 82 Abs. 2 Satz 2 BV; Art. 2 Abs. 1 lit. a SVG) bleibt die kantonale Strassenhoheit in den Schranken des Bundesverfassungsrechts gewahrt (ZBl 77/1976, S. 354; BGE 100 IV 65). Auf diesen Strassen können die Kantone Beschränkungen und Massnahmen zur Verkehrssicherheit, zur Erleichterung und Regelung des Verkehrs, zum Schutz der Strasse oder aus anderen, in den örtlichen Verhältnissen liegenden Gründen erlassen. Verkehrsbeschränkungen, welche aus solchen Gründen erlassen werden, werden funktionelle Verkehrsbeschränkungen genannt (vgl. BGE 121 I 343 Erw. 6/a/aa; René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, Verkehrszulassung und Verkehrsregeln, Bern 1984, S. 33 ff.). Die Rechtsprechung des Bundesrates, die auf zahlreichen Meinungs austauschen mit dem Bundesgericht beruht, ist in der Qualifikation der funktionellen Verkehrsbeschränkungen eindeutig. So hat der Bundesrat ausdrücklich ausgeführt, ein allgemeines Fahrverbot, durchbrochen durch die Ausnahme des gestatteten Zubringerdienstes, stelle eine Massnahme im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG und somit eine funktionelle Verkehrsbeschränkung dar (VPB Nr. 60.82; siehe auch VPB Nr. 61.22, 51.51 und 56.41).

Bei der angefochtenen Verkehrsanordnung handelt es sich um Teilfahrverbote gemäss Art. 19 Abs. 1 lit. a und b SSV, wobei der Zubringerdienst, landwirtschaftliche Fahrzeuge und Forstwirtschaft ausgeschlossen sind. Folglich liegt eine funktionelle Verkehrsanordnung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG vor, weshalb dagegen grundsätzlich - und wie in der Rechtsmittelbelehrung ausgewiesen - beim Bundesrat Beschwerde zu führen ist.

cc) Die Beschwerdeführerinnen begründen die Zuständigkeit gemäss § 52 Ziff. 19 VRPG mit ihrer fehlenden Legitimation zur Beschwerde an den Bundesrat.

Die Vorinstanz führt unter Berufung auf die Botschaft des Bundesrates (BB1 1986, Bd. III, S. 213 f.) aus, dass die Ergänzung von

Art. 3 Abs. 4 letzter Satz SVG nicht bezweckte, die generelle Beschwerdebefugnis der Gemeinden unter den Bedingungen von Art. 48 VwVG aufzuheben. Den Gemeinden werde so die Möglichkeit eröffnet, gegen Anordnungen auf ihrem Gebiet Verwaltungsbeschwerde einzig aus öffentlichen Interessen zu führen, ohne ein rechtliches oder tatsächliches schutzwürdiges Interesse nachweisen zu müssen (Art. 48 VwVG). Die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführerinnen gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG ist daher - entgegen ihren Ausführungen - nicht ohne weiteres zu verneinen.

dd) Die Beschwerdebefugnis ist eine Sachurteilsvoraussetzung und ihr Vorliegen von Amtes wegen zu prüfen (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 1983, S. 71). Zuständig für die Prüfung der Sachurteilsvoraussetzungen ist jene Behörde, mit der das Prozessverhältnis begründet ist. Diese Sachurteilsvoraussetzung ist von der sachlichen und funktionalen Zuständigkeit abzugrenzen, und die Prüfung erfolgt nach Massgabe des anwendbaren Verfahrensrechts. Das Verwaltungsgericht hat die Beschwerdebefugnis nach § 38 VRPG und allenfalls nach bundesrechtlichen Bestimmungen zu prüfen. Die Beurteilung der Beschwerdebefugnis im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesrat ist ihm verwehrt. Ebenso kann sich das Verwaltungsgericht nicht zur Legitimation im Verwaltungsgerichtsverfahren vor dem Bundesgericht äussern; diese Beurteilung ist dem Bundesgericht vorbehalten.

ee) § 52 Ziff. 19 VRPG ist eine Zuständigkeitsbestimmung und dehnt die Kognitionsbefugnis des Verwaltungsgerichts bei der Prüfung der sachlichen und funktionalen Zuständigkeitsvoraussetzungen nicht auf weitere Sachurteilsvoraussetzungen aus. Aus dieser Bestimmung folgt nur, dass in jenen Fällen, in welchen eine unmittelbare bundesverwaltungsgerichtliche Zuständigkeit sachlich und funktional besteht, eine (Not-)Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts bei fehlender gerichtlicher kantonaler Instanz begründet wird. Die Zuständigkeitsprüfung erfolgt abstrakt nach den Normen über die sachliche und funktionale Zuständigkeit. § 52 Ziff. 19 VRPG ist aber

nicht anwendbar in jenen Fällen, in welchen einer Partei die Beschwerdebefugnis in einem Rechtsmittelverfahren vor einer sachlich und funktional zuständigen Bundesbehörden fehlt. Art. 98a OG und § 52 Ziff. 19 VRPG eröffnen keinen kantonalen Rechtsmittelweg für Verfahrensbeteiligte, denen die Beschwerdebefugnis vor einer Bundesinstanz fehlt. Bereits der Wortlaut von § 52 Ziff. 19 VRPG und Art. 98a OG (unmittelbare Zuständigkeit) und die systematische Einordnung unter die "Beschwerdefälle" im VRPG legen eine Beschränkung auf die abstrakte, sachliche Zuständigkeit nahe. Diese Auslegung von § 52 Ziff. 19 VRPG ergibt sich auch daraus, dass die Beschwerdebefugnis nach § 38 VRPG jener nach Art. 103 lit. a OG entspricht (vgl. Michael Merker, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Kommentar zu den §§ 38 - 72 VRPG, Zürich 1998, § 38 N 125 f.) und letztere mit Art. 48 lit. a VwVG weitgehend übereinstimmt (René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel 1996, Rz. 1267 ff. und 1507 ff.). Schliesslich führt die Auffassung der Beschwerdeführerinnen zu einer Aufspaltung des Rechtsweges bei privaten Beschwerdeführern und Behördenbeschwerden und widerspricht dem Sinn und Zweck der Zuständigkeitsbestimmung.

ff) Somit bleibt zu prüfen, ob die Verkehrsanordnungen der Gemeinde B. "unmittelbar" der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unterliegen. Massgebend ist das Verhältnis zwischen der Beschwerde nach Art. 3 Abs. 4 SVG und den Bestimmungen des Bundesrechtspflegegesetzes zur sachlich und funktionalen Zuständigkeit des Bundesgerichts bzw. des Bundesrates im Verwaltungsverfahren. Nach Art. 74 VwVG ist die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat grundsätzlich subsidiär zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Dieser Grundsatz erfährt jedoch Ausnahmen in den Art. 99 - 102 OG. Soweit ersichtlich hat sich das Bundesgericht zum Verhältnis der sachlichen Ausnahmen gemäss Art. 101 lit. 1 OG und den Verkehrsanordnungen nach Art. 3 SVG

nicht geäussert. Dem Bundesrat kann indessen in Spezialgesetzen über den Ausnahmekatalog von Art. 101 OG hinaus die sachliche Kompetenz zur Behandlung von Beschwerden zugewiesen werden (Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Auflage, Zürich 1998, Rz. 759). Eine solche Ausnahmebestimmung ist Art. 3 Abs. 4 SVG. Bei funktionellen Verkehrsanordnungen handeln die Behörden im Rahmen der kantonalen Strassenhoheit, deren Überprüfung nicht dem Bundesgericht im Verwaltungsrechtspflegeverfahren zugewiesen ist (vgl. René Schaffhauser, a.a.O., S. 48 ff.; VPB Nr. 61.22).

gg) Aus den dargelegten Gründen ist auf die Beschwerde insoweit nicht einzutreten.

33 Anordnung einer neuen Führerprüfung gemäss Art. 24 VZV.

- **Die Anordnung einer neuen Führerprüfung ist eine Administrativmassnahme und kein Mittel der Sachverhaltsfeststellung.**
- **Eine Entzugsdauer von zwei Jahren rechtfertigt die Anordnung einer neuen Prüfung nicht von vornherein.**
- **Bestehen Zweifel über die Fahrbefähigung eines Fahrzeuglenkers und ist der Sachverhalt auf Grund der Akten und den - dem Betroffenen anzulastenden - Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz nicht ausreichend feststellbar, so ist nicht eine neue Führerprüfung, sondern nach Art. 24a Abs. 1 VZV eine Kontrollfahrt anzuordnen.**

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 21. März 2000 in Sachen V.S. gegen Entscheid des Departements des Innern.

Aus den Erwägungen

3. Zu prüfen ist im Folgenden, ob die Anordnung einer neuen Führerprüfung - entweder als Sachverhaltsabklärung oder als definitiver Entscheid über den Sicherungsentzug - rechtmässig ist.

a) Gemäss Art. 14 Abs. 3 SVG kann ein Fahrzeuglenker, bei dem Bedenken über seine Eignung als Fahrzeugführer bestehen,