



**Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 19. Februar 2020 (810 19 237)

Rechtspflege

Verkehrspolizeiliche Anordnung / Rechtliches Gehör

_____ Besetzung Vorsitzender Niklaus Ruckstuhl, Kantonsrichter Hans Furer, Daniel
Häring, Stefan Schulthess, Kantonsrichterin Helena Hess,
Gerichtsschreiber Martin Michel

_____ Beteiligte **A.**_____, Beschwerdeführerin, vertreten durch **B.**_____

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Beschwerdegegner

Einwohnergemeinde C._____, Beschwerdegegnerin

_____ Betreff Parkverbot / Nichteintreten (RRB Nr. 1131 vom 27. August 2019)

A. Die Einwohnergemeinde C._____ publizierte im Amtsblatt Nr. 8 vom 21. Februar 2019
die folgende verkehrspolizeiliche Anordnung:

"C.____, Kreuzung D.____/E.____, Höhe Parzelle XXXX/YYYY: Parkieren verboten SSV 2.50 (art. 30) mit Ergänzung "Ganzer Vorplatz, Unterhalt ausgenommen".

B. Die Publikation im Amtsblatt war mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen, wonach gegen die Anordnung gemäss § 172 ff. des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt, GG) vom 28. Mai 1970 in Verbindung mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 innert 10 Tagen, von der Veröffentlichung im Amtsblatt an gerechnet, schriftlich und begründet beim Regierungsrat Beschwerde erhoben werden kann.

C. Am 29. April 2019 (Postaufgabe) erhoben A.____ und B.____ gegen diese verkehrspolizeiliche Anordnung Beschwerde beim Regierungsrat unter anderem mit dem sinngemässen Rechtsbegehren, das Parkverbot sei aufzuheben.

D. Mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 1131 vom 27. August 2019 trat der Regierungsrat mangels Einhaltung der Rechtsmittelfrist auf die Beschwerde nicht ein.

E. Dagegen erhebt A.____, vertreten durch B.____, mit Eingabe vom 9. September 2019 Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), mit den Rechtsbegehren, es sei der RRB Nr. 1131 vom 27. August 2019 aufzuheben, es sei auf die Beschwerde einzutreten und die durch das "Parkverbot mit Ergänzung" direkt betroffene Beschwerdeführerin und Nutzerin der Liegenschaft F.____ gemäss § 4 Abs. 1 lit. a VwVG BL als Partei anzuerkennen. Zudem sei ihr das rechtliche Gehör zu gewähren. Weiter beantragt die Beschwerdeführerin, in Gutheissung der Beschwerde sei die Beschwerdegegnerin anzuweisen, das im Amtsblatt publizierte "Parkverbot mit Ergänzung" aufzuheben und eine Ausschilderung insbesondere vor ihrer Zufahrt zu unterlassen. Sodann beantragt die Beschwerdeführerin, der Beschwerdegegnerin sei das Parkieren vor ihrer Zufahrt zu verbieten und die Beschwerdegegnerin sei anzuweisen, ihr das Parkieren vor ihrer eigenen Zufahrt wie bisher – vorbehältlich einer künftigen Änderung des geltenden Parkierregimes in Aussenquartieren – zu tolerieren, unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdegegnerin.

F. Mit Vernehmlassung vom 20. September 2019 schliesst der Regierungsrat auf Abweisung der Beschwerde.

G. Die Beschwerdegegnerin beantragt mit Vernehmlassung vom 22. Oktober 2019, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1.1 Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Ausschlussstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlussstatbestand vor-

liegen, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der Angelegenheit gegeben. Das Kantonsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (§ 16 Abs. 2 VPO). Es prüft insbesondere von Amtes wegen, ob die Eintretens- bzw. Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind. Die Eintretensvoraussetzungen müssen gegeben sein, damit die Rechtsmittelinstanz auf eine Beschwerde eintritt und diese materiell behandelt.

1.2 Gemäss § 47 Abs. 1 VPO sind zur Beschwerde befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung hat (lit. a), jede andere Person, Organisation oder Behörde, die durch besondere Vorschrift zur Beschwerde ermächtigt ist (lit. b) und die vollziehende Behörde der Gemeinde bei Verfügungen und Entscheiden letztinstanzlicher Verwaltungsbehörden des Kantons (lit. c). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist zur Anfechtung von funktionalen Verkehrsanordnungen berechtigt, wer die mit der Beschränkung belegte Strasse regelmässig benutzt, z.B. als Anwohner oder Pendler, während bloss gelegentliches Befahren einer Strasse nicht genügt (BGE 136 II 539 E. 1.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_406/2019 vom 31. Oktober 2019 E. 2, je mit Hinweisen). Beschränkungen des Parkierens oder die Aufhebung von Parkplätzen können eine spezifische Betroffenheit bewirken, wenn dadurch die Nutzung einer Liegenschaft verunmöglicht oder erheblich erschwert wird; aus der regelmässigen Benützung eines Parkplatzes kann hingegen noch keine Legitimation zur Anfechtung von Verkehrsanordnungen abgeleitet werden, da solche Massnahmen immer alle Strassen- bzw. Parkplatzbenützer treffen (Urteil des Bundesgerichts 2A.115/2007 vom 14. August 2007 E. 3). Die Beschwerdeführerin ist als Anwohnerin, die durch die Ausnahme vom Parkverbot für Unterhaltsfahrzeuge eine Beeinträchtigung der Zufahrt zu ihrem Grundstück geltend macht, spezifisch betroffen und daher zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Zu prüfen ist, ob auf alle Begehren der Beschwerdeführerin eingetreten werden kann. In der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege – dazu gehört das Beschwerdeverfahren vor dem Kantonsgericht – ist Streitgegenstand das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt (vgl. RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Auflage, 2014, Rz. 987 und 1051). Streitgegenstand kann nur sein, was bereits Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder allenfalls hätte sein sollen und was gemäss der Dispositionsmaxime zwischen den Parteien noch strittig ist, was sich wiederum aus den Parteibegehren bzw. den Beschwerdeanträgen ergibt (BGE 136 II 462 E. 4.2). Fragen, über die die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat und über die sie nicht entscheiden musste, darf die obere Instanz – abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen – nicht beurteilen, da sie sonst in die funktionelle Zuständigkeit der Vorinstanz oder anderer Behörden eingreifen würde. Ein Antrag, der über das hinausgeht, was von den Vorinstanzen entschieden wurde, oder der mit dem Gegenstand der angefochtenen Verfügung nichts zu tun hat, ist unzulässig (vgl. RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz 988; Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 18. März 2015 [810 14 186] E. 1.3). Die Beschwerdeführerin beantragt unter anderem, die Beschwerdegegnerin sei anzuweisen, ihr das Parkieren vor ihrer eigenen Zufahrt wie bisher zu tolerieren. Damit verlangt die Beschwerdeführerin sinngemäss die Einräumung eines privaten Parkplatzes auf

öffentlichem Grund, was ausserhalb des Streitgegenstands des vorliegenden Verfahrens liegt, weshalb darauf nicht eingetreten werden kann.

1.4 Mit Ausnahme des zuvor erwähnten Punktes (E. 1.3) sind die Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt, sodass insoweit auf die Beschwerde eingetreten werden kann.

2. Bei der Beurteilung der Beschwerde ist die Kognition des Kantonsgerichts gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO darauf beschränkt, den angefochtenen Entscheid hinsichtlich allfälliger Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts zu überprüfen bzw. zu prüfen, ob die Beschwerdegegner ein allfälliges Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt haben. Die Überprüfung der Angemessenheit dagegen ist dem Kantonsgericht verwehrt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario).

3.1 Die Beschwerdeführerin rügt in formeller Hinsicht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und macht insbesondere geltend, sie sei im Vergleich zur übrigen Vielzahl von Adressaten durch die Verkehrsanordnung wesentlich schwerwiegender betroffen und hätte vor dem Erlass der Verkehrsanordnung angehört werden müssen.

3.2 Der Regierungsrat hält dem entgegen, die Publikation im Amtsblatt sei korrekt erfolgt und die Beschwerdeführerin vermöge keine Gründe geltend zu machen, welche sie unverschuldet an der Wahrung der Beschwerdefrist gehindert hätten. Daher sei er auf die Beschwerde nicht eingetreten.

3.3.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 umfasst die Rechte der Parteien auf Teilnahme am Verfahren und auf Einflussnahme auf den Prozess der Entscheidungsfindung. Bevor die Behörde einen Entscheid trifft, der in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift, hat sie ihn davon in Kenntnis zu setzen und ihm Gelegenheit zu geben, sich vorgängig zu äussern. Das Recht, angehört zu werden, ist formeller Natur. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs führt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Es kommt mit anderen Worten nicht darauf an, ob die Anhörung im konkreten Fall für den Ausgang der materiellen Streitentscheidung von Bedeutung ist, d.h. die Behörde zu einer Änderung ihres Entscheides veranlasst wird oder nicht (BGE 126 V 130 E. 2b mit Hinweisen). Das kantonale Recht enthält keine weitergehenden Garantien (vgl. § 9 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft [KV] vom 17. Mai 1984 und § 13 VwVG BL). Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus – im Sinne einer Heilung des Mangels – selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betrof-

fenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 137 I 195 E. 2.3.2 mit Hinweisen). Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs ist angesichts der formellen Natur des Gehörsanspruchs vor den weiteren Vorbringen der Beschwerdeführerin zu behandeln (BGE 137 I 195 E. 2.2).

3.3.2 Ob und wem vor dem Erlass von lokalen Verkehrsanordnungen ein Anhörungsrecht zukommt, ist umstritten. Bei lokalen Verkehrsanordnungen handelt es sich um sogenannte Allgemeinverfügungen. Diese regeln zwar eine konkrete Situation, richten sich aber an einen grösseren, nicht individuell bestimmten Adressatenkreis (BGE 101 Ia 73 E. 3b; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, 2016, Rz. 933 ff.). Grundsätzlich gilt ein Anhörungsrecht für Individualverfügungen, nicht aber für Rechtssätze. Gegenüber Allgemeinverfügungen als Zwischenform besteht in der Regel kein Anspruch auf individuelle Anhörung; solche Anordnungen werden diesbezüglich den Rechtssätzen gleichgestellt. Eine Ausnahme kann dann gelten, wenn einzelne Personen – als sogenannte Spezialadressaten – durch die ergangene Anordnung wesentlich schwerwiegender betroffen werden als die übrige Vielzahl der Normaladressaten; ihnen ist eine Gelegenheit zur Äusserung zu gewähren (BGE 119 Ia 141 E. 5c)cc) mit Hinweisen). Ob sich eine Allgemeinverfügung bezüglich des Anhörungsrechts eher am Rechtssatz oder an der Individualverfügung orientiert, ergibt sich idealerweise aus der Spezialgesetzgebung (vgl. CHRISTOPH J. ROHNER, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Diss. 2012, S. 154).

3.3.3 Lokale Verkehrsanordnungen sind bundesrechtlich in der Signalisationsverordnung (SSV) vom 5. September 1979 geregelt. Nach Art. 107 Abs. 1 SSV sind örtliche Verkehrsanordnungen (Art. 3 Abs. 3 und 4 des Strassenverkehrsgesetzes [SVG] vom 19. Dezember 1958), die durch Vorschrifts- oder Vortrittssignale oder durch andere Signale mit Vorschriftscharakter angezeigt werden sowie Parkfelder, die ausschliesslich durch Markierungen gekennzeichnet werden, von der Behörde zu verfügen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen. In der Lehre wird im Zusammenhang mit Verkehrsbeschränkungsmassnahmen die Ansicht vertreten, dass die unmittelbaren Anwohnerinnen und Anwohner einer mit einer Verkehrsberuhigungsmassnahme belegten Strasse, eventuell auch die Anwohnerinnen und Anwohner benachbarter Strassen, individuell anzuhören seien (vgl. TOBIAS JAAG, Verkehrsberuhigung im Rechtsstaat, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 87/1986, S. 297 f.). Zu bedenken sind hierbei allerdings die Schwierigkeiten, die für Behörden entstehen können, wenn sie Spezialadressaten vollständig und eindeutig vorgängig eruieren, kontaktieren und anhören müssen, um ihnen den Entscheid auch persönlich und mit Rechtsmittelbelehrung zu eröffnen. Unter Berücksichtigung, dass eine Verletzung dieser Pflichten auch Konsequenzen für die Gültigkeit der Anordnung haben kann, müssen nach einem Teil der Lehre an ein solches zwingend zu gewährendes Anhörungsrecht hohe Anforderungen gestellt werden, wofür in der Regel nur ein privater Strasseneigentümer in Betracht fallen soll. Ein solcher soll – im Einklang mit der spezialgesetzlichen Bestimmung von Art. 113 Abs. 1 SSV – in jedem Fall vorgängig zum Entscheid angehört werden (vgl. ROHNER, a.a.O., S. 156 f.). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung besteht nach dem in Art. 107 Abs. 1 SSV bundesrechtlich vorgegebenen Verfahren kein Anspruch auf Anhörung vor Erlass der Verkehrsanordnung, sondern eine Äusse-

rungsmöglichkeit der Betroffenen besteht erst im Rechtsmittelverfahren (Urteil des Bundesgerichts 2P.109/1994 vom 14. Oktober 1994, in: ZBI 96/1995, S. 512).

3.4 Im vorliegenden Fall hat die Einwohnergemeinde mit der Allgemeinverfügung lediglich die Parkierungssituation vor zwei Grundstücken geregelt und diese zwei Parzellen in der Anordnung ausdrücklich genannt. Daraus ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin und die Grundeigentümer der Nachbarparzelle wesentlich schwerwiegender betroffen sind als die übrige Vielzahl der Normaladressaten und ihnen vorgängig zum Erlass der Allgemeinverfügung das rechtliche Gehör hätte gewährt werden müssen, was die Einwohnergemeinde unterlassen hat. Demzufolge ist festzuhalten, dass die Einwohnergemeinde das Recht der Beschwerdeführerin auf vorgängige Anhörung und Äusserung verletzt hat.

3.5 Da das Kantonsgericht nicht über die gleiche Kognition wie die Vorinstanzen verfügt (vgl. vorne E. 2) und der Regierungsrat sich materiell nicht zur Sache geäußert hat, fällt eine Heilung der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (siehe vorne E. 3.3.1) ausser Betracht. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen und der Entscheid des Regierungsrates Nr. 1131 vom 27. August 2019 sowie die Verfügung der Einwohnergemeinde C.____ vom 21. Februar 2019 sind aufzuheben.

3.6 Mit Bezug auf die Frage, wie das rechtliche Gehör den besonders schwerwiegend Betroffenen beim Erlass einer Allgemeinverfügung zu gewähren ist, steht der Behörde eine relativ erhebliche Ermessensfreiheit zu. Denkbar wäre, das rechtliche Gehör durch Erklärung ihrer Absicht in geeigneten Publikationsorganen verbunden mit der Aufforderung an die Betroffenen, sich allfällig vorgängig zu melden, zu gewähren. Denkbar ist ebenso das direkte Anschreiben von den betroffenen Anwohnern. Wie die Einwohnergemeinde das rechtliche Gehör im konkreten Fall gewähren will, liegt letztlich in deren Ermessen. Demgemäss wird die Angelegenheit an die Einwohnergemeinde zurückgewiesen.

4. Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Anspruch der Beschwerdeführerin auf Gewährung des rechtlichen Gehörs verletzt wurde, weshalb in Gutheissung der Beschwerde der RRB Nr. 1131 vom 27. August 2019 sowie die Verfügung der Einwohnergemeinde C.____ vom 21. Februar 2019 aufzuheben und die Angelegenheit im Sinne der Erwägungen an die Einwohnergemeinde zurückzuweisen ist.

5. Es bleibt noch über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- sind dem Ausgang des Verfahrens entsprechend dem Regierungsrat und der Einwohnergemeinde je zur Hälfte, d.h. in der Höhe von je Fr. 700.--, aufzuerlegen. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- ist der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten. Die Parteikosten sind wettzuschlagen (§ 21 Abs. 1 VPO).

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Soweit auf die Beschwerde eingetreten werden kann, werden in Gutheissung der Beschwerde der Beschluss des Regierungsrats RRB Nr. 1131 vom 27. August 2019 sowie die Verfügung der Einwohnergemeinde C.____ vom 21. Februar 2019 aufgehoben.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden je zur Hälfte, d.h. im Umfang von je Fr. 700.-- dem Regierungsrat und der Einwohnergemeinde C.____ auferlegt.
Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Kantonsrichter

Gerichtsschreiber