

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft

Nr. 2023-1410

vom 17. Oktober 2023

Entscheid des Regierungsrats in Sachen Einwohnergemeinde Augst, Augst BL und weitere Beschwerdeführende; Beschwerden gegen die Verkehrsordnung der Polizei Basel-Landschaft vom 3. Juli 2023 (Rheinstrasse u. Rauricastrasse betr. Aufhebung Verbot f. Motorwagen u. Motorräder sowie allg. Fahrverbot in beide Richtungen), publiziert im Amtsblatt Nr. 53 vom 6. Juli 2023 / Gutheissung bzw. teilweise Gutheissung

1. Der Landrat genehmigte mit Beschluss vom 18. Mai 2017 die Ausgaben für die Verlegung der kantonalen Hauptverkehrsstrasse 3/7 und die Umgestaltung der Rheinstrasse. Die Strasse sollte vom Rheinufer weg neu entlang der Autobahn geführt werden (vgl. LRV 2016/353). Im August 2018 wurde das für die weitere Gebietsentwicklung in Salina Raurica ausschlaggebende Projekt nach der Bereinigung aller Einsprachen für rechtskräftig erklärt. Anfang September 2019 konnte mit der Realisierung der verlegten Rheinstrasse begonnen werden (vgl. LRV 2021/712). Die verlegte Hauptstrasse wurde am 11. Dezember 2022 als neue Rauricastrasse geöffnet, während kurz darauf die alte Rheinstrasse für den motorisierten Individualverkehr geschlossen wurde (vgl. die verkehrspolizeilichen Anordnungen betreffend Rheinstrasse, publiziert im Amtsblatt vom 22. Dezember 2022).

2. Für die geänderte Erschliessung des Gewerbegebietes Lohag / Netziboden dient primär das kommunale Strassennetz der Gemeinde Pratteln. Die bestehende Netzibodenstrasse wird zurzeit unter der Federführung der Gemeinde Pratteln ausgebaut respektive instandgesetzt und der Verkehr temporär noch über einen Abschnitt der Rheinstrasse geführt. Eine weitere wichtige Gewerbeerschliessung, die Erstellung der verlängerten Lohagstrasse, ist aktuell blockiert, weil die Gemeinde Pratteln aufgrund des erfolgreichen Referendums gegen die Verlängerung der Tramlinie 14 die damit zusammenhängenden Planungen in diesem Gebiet vorübergehend sistiert hat. Der Landrat bewilligte deshalb am 22. Juni 2023 für die Projektierung und Realisierung des provisorischen Lückenschlusses Rauricastrasse-Lohagstrasse eine neue einmalige Ausgabe von 1'040'000 Franken. Weiter beschloss der Landrat, dass bis zur Inbetriebnahme der Feinerschliessung (Lohagstrasse und Netzibodenstrasse) die Rheinstrasse provisorisch auf beiden Seiten umgehend wieder zu öffnen sei. Im gleichen Zug solle die Rauricastrasse gesperrt werden (vgl. den Landratsbeschluss Nr. 2253 vom 22. Juni 2023, LRV 2023/190).

3. Die Polizei Basel-Landschaft traf mit Zustimmung des Tiefbauamtes in Umsetzung dieses Landratsbeschlusses am 3. Juli 2023 eine Verkehrsordnung betreffend Wiedereröffnung der Rheinstrasse und Schliessung der Rauricastrasse, welche am 6. Juli 2023 im Amtsblatt publiziert wurde. Begründet hat sie diese Verkehrsordnung wie folgt: «Entscheid Legislative (Landrat vom 22.06.2023)».

4. Gegen diese Verkehrsordnung sind beim Regierungsrat zwischen dem 10. und dem 14. Juli 2023 acht Beschwerden erhoben worden. Beschwerde erhoben haben [REDACTED] (010 23 138), der VCS Verkehrs-Club der Schweiz (vertreten durch die Sektion beider Basel, Basel, 010 23 139), die Einwohnergemeinde Pratteln (010 23 140), der Kanton Basel-Stadt und die Einwohnergemeinde der Stadt Basel (zunächst vertreten durch Immobilien Basel-Stadt, Basel, später vertreten [REDACTED] 010 23 141), [REDACTED] (010 23 142), [REDACTED] (010 23 143), [REDACTED]

██████████ (010 23 144) sowie die Einwohnergemeinde Augst (vertreten durch ██████████ ██████████ 010 23 145). Die Beschwerdeführenden beantragen insgesamt die Feststellung der Nichtigkeit der angefochtenen verkehrspolizeilichen Anordnung, eventualiter / oder deren Aufhebung. Die Einwohnergemeinde Pratteln beschränkt sich auf einen Antrag auf Verzicht der Schliessung der Rauricastrasse. Mit der Wiedereröffnung der Rheinstrasse ist sie einverstanden.

5. Der Regierungsrat hat die acht Beschwerden mit Beschluss vom 2. August 2023 im Sinne von Sprungbeschwerden ans Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, weitergeleitet.

6. Das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, ist mit Urteil vom 23. August 2023 nicht auf diese Sprungbeschwerden eingetreten. Es hat die Angelegenheit zuständigkeitshalber an den Regierungsrat überwiesen.

Erwägungen

1.1 Betreffen getrennt eingereichte Eingaben den gleichen Gegenstand, so kann die verfahrensleitende Instanz die Verfahren vereinigen (§ 8a Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft vom 13. Juni 1988 [VwVG BL]). Die vorliegenden acht Beschwerden richten sich alle gegen die verkehrspolizeiliche Anordnung der Polizei Basel-Landschaft vom 3. Juli 2023. Die Verfahren 010 23 138 bis 010 23 145 werden vereinigt.

1.2 Auf die Beschwerden wird ohne Weiteres eingetreten.

2. Der vorliegende Beschluss ergeht in Absprache mit der Sicherheitsdirektion unter Verzicht auf das Einholen einer Vernehmlassung. Angesichts des Ausgangs des Verfahrens wird auch auf das Einholen (ergänzender) Beschwerdebegründungen verzichtet.

3. Angefochten ist eine verkehrspolizeiliche Anordnung der Polizei Basel-Landschaft. Es stellt sich die Frage, ob diese rechtmässig erlassen wurde.

3.1 Das Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG) unterscheidet zwischen zwei Kategorien lokaler Verkehrsanordnungen: Einerseits die unbeschränkten sowie die zeitlich beschränkten Fahrverbote gemäss Art. 3 Abs. 3 SVG und andererseits die so genannten funktionellen Verkehrsanordnungen gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG (vgl. HANS GIGER, SVG Kommentar, 9. Auflage, 2022, Artikel 3, Rn. 7 ff.; TOBIAS JAAG, Verkehrsberuhigung im Rechtsstaat, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBI] 87/1986, S. 294). Funktionelle Verkehrsanordnungen betreffen die Funktion der Fahrzeuge, das heisst sie beeinflussen deren verkehrsmässigen Gebrauch in bestimmter Hinsicht. Typische funktionelle Verkehrsanordnungen sind für den rollenden Verkehr etwa Teilfahrverbote (für bestimmte Fahrzeugkategorien), Einbahnverkehr, Geschwindigkeits- und Gewichtsbeschränkungen und für den ruhenden Verkehr Parkregelungen.

3.2 Vorliegend strittig ist eine funktionelle Verkehrsanordnung. Solche sind zulässig, wenn zumindest eine der in Art. 3 Abs. 4 SVG genannten sachlichen Voraussetzungen erfüllt ist. Danach kann eine solche Massnahme (nur) erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern. Aus solchen Gründen können insbesondere in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt und das Parkieren besonders geregelt werden. Bei der Prüfung, ob (zumindest) eine dieser Voraussetzungen erfüllt ist, muss stets berücksichtigt werden, dass es sich bei den in Art. 3 Abs. 4 SVG verwendeten Tatbestandsformulierungen um so genannte unbestimmte Gesetzesbegriffe handelt, bei deren Auslegung und Anwendung den Behörden ein gewisser Auslegungsspielraum zusteht.

4.1 Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen auf Kantonsstrassen werden durch die Sicherheitsdirektion (SID) in Verbindung mit der Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD) entschieden. Bei Massnahmen innerhalb der Ortschaften werden vorgängig die Gemeinden angehört (§ 3 Abs. 1 Bst. a Strassenverkehrsgesetz Basel-Landschaft vom 3. Mai 2012 [SVG BL]). Der Regierungsrat hat diese Zuständigkeit an die Polizei Basel-Landschaft delegiert. Diese ist nach Zustimmung des Tiefbauamts zuständig für alle Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen auf Kantonsstrassen (§ 2 Abs. 3 Bst. a der Verordnung vom 14. August 2012 zum SVG BL).

4.2 Im vorliegenden Fall wurde die angefochtene verkehrspolizeiliche Anordnung durch die Polizei Basel-Landschaft, Verkehrspolizei, unter Zustimmung des Tiefbauamtes (vertreten durch dessen Leiter, den Kantonsingenieur), erlassen. Einzige Begründung dieser verkehrspolizeilichen Anordnung ist der Entscheid des Landrates vom 22. Juni 2023. Der Landrat beschloss damals, dass bis zur Inbetriebnahme der Feinerschliessung (Lohagstrasse und Netzbodenstrasse) die Rheinstrasse provisorisch auf beiden Seiten umgehend wieder zu öffnen sei. Im gleichen Zug solle die Rauricastrasse gesperrt werden.

4.3 Es stellt sich bei dieser Ausgangslage, wie bereits erwähnt, vorab die Frage, ob die verkehrspolizeiliche Anordnung vom 3. Juli 2023 rechtmässig erlassen worden ist. Da sich diese direkt auf den Beschluss des Landrats vom 22. Juni 2023 stützt und einzig mit diesem begründet ist, gilt es vorfrageweise zu klären, ob der Landrat den entsprechenden Beschluss rechtmässig gefasst hat. Der Regierungsrat ist zu dieser Prüfung im konkreten Einzelfall gestützt auf das Legalitätsprinzip verpflichtet (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, [KGE VV] vom 23. August 2023, 810 23 175-182, Erw. 4.3.4).

5.1 Der Landrat ist die rechtsetzende Behörde des Kantons (§ 61 ff. der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]). Der Vollzug der Gesetze (als administrative Rechtsanwendung) obliegt der Verwaltung und dem Regierungsrat (§ 71 ff. KV). Die Rechtsprechung ist Aufgabe der Gerichte (§ 82 ff. KV). Jedes der drei Organe (Legislative, Exekutive und Judikative) hat sich auf die Ausübung der ihm zugewiesenen Funktion zu beschränken und sich der Einmischung in die Ausübung der anderen beiden Funktionen zu enthalten (ULRICH HÄFELIN / WALTER HALLER / HELEN KELLER / DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, 2020, Rn. 1406). Kommt es zu einer von der Verfassung nicht vorgesehenen Einmischung einer anderen Gewalt in den eigenen Entscheidungsbereich, darf das davon betroffene Staatsorgan dies nicht einfach so hinnehmen (KGE VV vom 23. August 2023, 810 23 175-182, Erw. 4.3.1).

5.2 Dem Landrat kommt kein generelles Weisungsrecht gegenüber den beiden anderen staatlichen Gewalten zu und die Kompetenz zur Oberaufsicht (§ 61 Abs. 1 KV) verschafft ihm auch nicht die Befugnis, Einzelentscheide aufzuheben oder abzuändern oder anstelle der beaufsichtigten Instanz zu erlassen. Ansonsten würde das Prinzip der Gewaltenteilung ausgehebelt. Die Oberaufsicht verschafft dem Landrat somit keine zusätzlichen (Organ-)Kompetenzen und verleiht ihm insbesondere nicht das Recht, sich über verfassungsrechtliche Kompetenzen anderer Organe hinwegzusetzen (KGE VV vom 23. August 2023, 810 23 175-182, Erw. 4.3.2 m.w.H.). Die Legislative kann nur auf dem Weg der Verkehrsplanung, auf dem Verordnungsweg, durch die Budgetkompetenz oder durch parlamentarische Vorstösse auf den Erlass von örtlichen Verkehrsanordnungen Einfluss nehmen bzw. sogar die Grundlage dafür schaffen, dass eine solche als notwendig erscheint (KGE VV vom 23. August 2023, 810 23 175-182, Erw. 5.2).

6.1 Wie gesehen fällt die Aufgabe, das Recht im Einzelfall anzuwenden, der Regierung und der Verwaltung zu. Wenn im Einzelfall rechtlich verbindliche Anordnungen getroffen werden, erfolgt dies in der Regel mit dem Instrument der Verfügung. Als Verfügung gelten Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht stützen und die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten zum Gegenstand haben (§ 2 Abs. 1 Bst. a VwVG BL). Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs für bestimmte Strassen sind zu verfügen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu publizieren (Art. 107 Abs. 1 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV]). Eine verkehrspolizeiliche Anordnung ist eine Allgemeinverfügung bzw. eine generell-konkrete Anweisung.

6.2 Wie bereits ausgeführt, ist für den Erlass von verkehrspolizeilichen Anordnungen auf Kantonsstrassen die Polizei mit Zustimmung des Tiefbauamtes zuständig. Es ist keine rechtliche Grundlage ersichtlich, welche dem Landrat die Kompetenz zum Erlass von Verkehrsanordnungen einräumen würde. Dem Parlament ist es aufgrund des Gewaltentrennungsgrundsatzes auch versagt, den Direktionen dazu verbindliche Weisungen zu erteilen (KGE VV vom 23. August 2023, 810 23 175-182, Erw. 5.2).

6.3 Die hier zur Diskussion stehende Ziffer 5 des Landratsbeschlusses vom 22. Juni 2023 lautet wie folgt: «Bis zur Inbetriebnahme der Feinerschliessung (Lohagstrasse und Netzibodenstrasse) ist die Rheinstrasse provisorisch auf beiden Seiten umgehend wieder zu öffnen. Im gleichen Zug soll die Rauricastrasse gesperrt werden.» Das Kantonsgericht hat es offen gelassen, wie dieser Beschluss rechtlich zu qualifizieren ist. Es hat aber klargestellt, dass eine eigentliche verkehrspolizeiliche Anordnung durch den Landrat nichtig wäre und dass es dem Landrat untersagt ist, Gesetzesvollzugsaufträge zu erteilen. Mehr als eine rechtlich unverbindliche Aufforderung zum Tätigwerden enthält der Landratsbeschluss nach Ansicht des Gerichts nicht (KGE VV vom 23. August 2023, 810 23 175-182, Erw. 5.3).

7.1 Die Polizei Basel-Landschaft begründete die hier angefochtene verkehrspolizeiliche Anordnung einzig mit dem Landratsbeschluss vom 22. Juni 2023. Dabei unterlag sie offenbar dem Irrtum, dass die landrätliche Aufforderung für die Verwaltung rechtlich verbindlich sei. Wie oben gesehen ist dies nicht der Fall. Der Beschluss des Landrats kann nicht als Grundlage dienen für eine verkehrspolizeiliche Anordnung.

7.2 Im vorliegenden Fall drängen sich keine der in Art. 3 Abs. 4 SVG genannten Sachverhalte auf, welche eine Wiedereröffnung der Rheinstrasse und eine Sperrung der Rauricastrasse rechtfertigen würden. Hinzu kommt, dass die Hoheit über die Rheinstrasse zwischen Pratteln und Augst mit der Eröffnung der Rauricastrasse vom Kanton an die Einwohnergemeinde Augst übergegangen ist. Eine Eigentumsübertragung hat indessen noch nicht stattgefunden. Die Einwohnergemeinde Augst stellt sich auf den Standpunkt, dass die Rheinstrasse eine kommunale Sammelstrasse sei. Auf Gemeindestrassen entscheidet die Gemeinde über Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen (§ 4 Abs. 1 SVG BL). Falls es sich tatsächlich bereits um eine Gemeindestrasse handeln sollte, wäre es dem Kanton versagt, Anordnungen zu treffen. Ob es sich bei der Rheinstrasse bereits um eine Gemeindestrasse im Sinne von § 4 Abs. 1 SVG BL handelt, kann jedoch offen gelassen werden, da die angefochtene Anordnung bereits aus anderen Gründen aufzuheben ist.

7.3 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die verkehrspolizeiliche Anordnung der Polizei Basel-Landschaft vom 3. Juli 2023 einer rechtlichen Grundlage entbehrt und in Bezug auf die Rheinstrasse allenfalls in Verletzung der Gemeindeautonomie der Einwohnergemeinde Augst erlassen worden ist. Die angefochtene Anordnung ist demnach vollumfänglich aufzuheben, soweit sie nicht nichtig ist. Die Beschwerde der Einwohnergemeinde Pratteln wird teilweise gutgeheissen, da sie nur zu einem Teil mit ihrem Antrag durchgedrungen ist. Die übrigen Beschwerden werden gutgeheissen.

8.1 Nachdem die Beschwerdeführenden mit ihren Rechtsbegehren durchgedrungen sind, ist auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten.

8.2 Die anwaltlich vertretenen Parteien haben aufgrund des Obsiegens und in Anbetracht der festgestellten Rechtsverletzungen grundsätzlich einen Anspruch auf Parteientschädigung. Es liegen keine Honorarnoten vor, so dass die Parteientschädigung von Amtes wegen und nach Ermessen festgesetzt wird (§ 8 Abs. 2 der Verordnung vom 30. November 2004 zum VwVG BL). Für das Beschwerdeverfahren wird in der Regel ein Honorar von 220 Franken pro Stunde gewährt (§ 8 Abs. 3 der Verordnung zum VwVG BL).

8.3 Die Einwohnergemeinde Augst ist durch [REDACTED] vertreten. Für die Arbeiten im vorliegenden Verfahren geht der Regie-

rungsrat von einem Aufwand von 12 Stunden aus. Hinzu kommen eine pauschale Entschädigung von 50 Franken für Auslagen sowie 7.7% Mehrwertsteuer, so dass bei einem Ansatz von 220 Franken pro Stunde eine Parteientschädigung von 2'897.15 Franken ausgerichtet wird.

8.4 Der Kanton Basel-Stadt und die Einwohnergemeinde der Stadt Basel waren erst ab dem 14. August 2023 anwaltlich vertreten. Die Handlungen [REDACTED] beschränkten sich auf die Zeit, als das vorliegende Verfahren im Rahmen der Sprungbeschwerde vor dem Kantonsgericht hängig war (Mitteilung der Parteivertretung, Teilnahme an der mündlichen Urteilsberatung). Die Parteikosten wurden im kantonsgerichtlichen Verfahren wettgeschlagen. Im regierungsrätlichen Verfahren sind keine weiteren Aufwendungen entstanden, so dass auch keine Parteientschädigung auszurichten ist.

Beschluss

- ://:
1. Die Verfahren 010 23 138 bis 010 23 145 werden vereinigt.
 2. Die Beschwerde der Gemeinde Pratteln wird teilweise gutgeheissen.
 2. Die übrigen Beschwerden werden gutgeheissen und die verkehrspolizeiliche Anordnung vom 3. Juli 2023 betreffend die Rheinstrasse u. Rauricastrasse wird aufgehoben, soweit sie nicht nichtig ist.
 3. Für das Beschwerdeverfahren werden keine Kosten erhoben.
 4. Der Einwohnergemeinde Augst wird eine Parteientschädigung von 2'897.15 Franken (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zugesprochen.
 5. Im Übrigen werden keine Parteientschädigungen ausgerichtet.

Gegen diesen Beschluss kann innert 10 Tagen, vom Empfang des Entscheides an gerechnet, beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Bahnhofplatz 16, 4410 Liestal, schriftlich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist in vierfacher Ausfertigung einzureichen. Sie muss ein klar umschriebenes Begehren und die Unterschrift der beschwerdeführenden Partei oder der sie vertretenden Person enthalten. Der angefochtene Entscheid ist der Beschwerde in Kopie beizulegen. Das Verfahren vor Kantonsgericht ist kostenpflichtig (§§ 5, 20 und 43 ff. des Gesetzes vom 16. Dezember 1993 über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung).

Beilagen:

- Verwaltungsakten

Verteiler mit Beilagen:

- Polizei Basel-Landschaft, Verkehrspolizei

Verteiler ohne Beilagen:

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

Die Landschreiberin:

E. Haas Diehrich