

## **Parlamentarische Initiative Strassenverkehrsgesetz. Wohnquartiere**

### **Stellungnahme des Bundesrates**

vom 26. Januar 1983

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen nach Artikel 21<sup>septies</sup> Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes unsere Stellungnahme zum Bericht und Antrag der Verkehrskommission des Nationalrates vom 27. Mai 1982 über die parlamentarische Initiative betreffend Strassenverkehrsgesetz (Wohnquartiere) (BB1 1982 II 871).

### **Übersicht**

Wir haben den Antrag der Verkehrskommission des Nationalrates für die Ergänzung von Artikel 3 Absatz 4 SVG hinsichtlich Übereinstimmung mit der Bundesverfassung und widerspruchsfreie Einordnung in das SVG geprüft. Die beantragte SVG-Änderung erweckt unter diesen Gesichtspunkten Bedenken. Deshalb unterbreiten wir einen Textvorschlag (Ziff. 42), der die wesentlichen Anliegen der Verkehrskommission (und des Initianten) rechtlich einwandfrei berücksichtigt.

#### **1 Einleitung**

#### **11 Ausgangslage**

Aufgrund des von der Stadt Bern generell erarbeiteten sogenannten «Berner Modells» (unbeschränkte und gebührenfreie Parkmöglichkeiten an der Stadtpерipherie; auf höchstens zwölf Stunden beschränkte und gebührenpflichtige Parkmöglichkeit in gut erschlossenen Wohnquartieren; Blaue Zone und Ausnahmegewilligungen für Anwohner und Geschäftsleute in den übrigen Quartieren) hat die Polizeidirektion Bern im Jahre 1977 im Mattequartier die Blaue Zone eingeführt und den Anwohnern und Geschäftsinhabern Bewilligungen zum unbeschränkten Parkieren innerhalb der Blauen Zone zugestanden.

Auf Beschwerde hin wurde diese Verkehrsordnung im Mattequartier sowohl von den kantonalen Instanzen als auch letztinstanzlich vom Bundesrat als mit Artikel 4 BV nicht vereinbar aufgehoben. Beanstandet wurde dabei die den Anwohnern und Geschäftsinhabern eingeräumte bevorzugte Rechtsstellung, an der

öffentlichen Verkehrsfläche und nicht die Einführung der Blauen Zone an sich (Entscheid des Bundesrates vom 16. Januar 1980, in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 44.24).

## 12 Das Anliegen der Initiative

Mit einer parlamentarischen Initiative (80.223) beantragte Nationalrat Bratschi in der Folge, den Artikel 3 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR 741.01) durch einen neuen *Absatz 7* zu ergänzen und darin die Kantone und Gemeinden zu ermächtigen, zur Entlastung der Wohnquartiere Verkehrsbeschränkungen und besondere Parkierungsregelungen mit Bevorzugung der Anwohner zu erlassen.

Die mit der Prüfung der Initiative beauftragte Verkehrskommission des Nationalrates (VK) hat aufgrund zweier von ihr bestellter Rechtsgutachten den ursprünglichen Initiativtext als mit Artikel 4 BV nicht vereinbar abgelehnt und durch den nun ausschliesslich zu beurteilenden Vorschlag zur Änderung des Artikels 3 *Absatz 4* SVG ersetzt.

Das Anliegen der VK und des Initianten zielt gesamthaft gesehen darauf ab, die Wohnquartiere vor allem in den Städten vom Pendlerverkehr zu befreien, den Anwohnern die Wohnqualität zu erhalten oder wiederherzustellen und die Stadtfucht in umliegende Agglomerationsgemeinden zu bremsen. Durch Verkehrsverbote und besondere Parkierungsregelungen sollen die Wohnquartiere in Städten insbesondere umweltfreundlicher (weniger Lärm und Abgase) und sicherer (weniger Fussgängerunfälle) werden.

## 2 Die heutige Rechtslage

### 21 Die Kompetenzabgrenzung Bund/Kantone im Strassenverkehr

Nach Artikel 37<sup>bis</sup> BV ist der Bund befugt, Vorschriften über Automobile und Fahrräder aufzustellen. Den Kantonen bleibt, unter bestimmten Vorbehalten, das Recht gewahrt, den Automobil- und Fahrradverkehr zu beschränken oder zu untersagen.

Die bundesstaatliche Kompetenzausscheidung dieser Verfassungsnorm ist die folgende: die Ordnung des Motorfahrzeug- und Fahrradverkehrs als der wichtigsten Form der Strassenbenützung sowie die Offenerklärung bestimmter, für den allgemeinen Durchgangsverkehr notwendiger Strassen sind dem Bund übertragen; im übrigen liegt die Strassenhoheit, insbesondere der Bau, der Unterhalt und die Finanzierung der Strassen, der gesteigerte Gemeingebrauch an Strassen sowie die Zweckbestimmung der Strassen, in der Kompetenz der Kantone (vgl. Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 1931, S. 320 ff.; Strebel, Kommentar zum Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr, Art. 2–3, N 2–7). Die kantonale Strassenhoheit reicht demnach so weit, als dem Bund nicht die Verkehrshoheit zusteht (Entscheid des Bundesrates vom 23. Dezember 1968 in VPB 34.72).

Diese verfassungsmässige Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen wird in den Artikeln 2 und 3 SVG näher umschrieben. Von diesen Kompetenznormen sind für die vorliegende parlamentarische Initiative vor allem die den Kantonen und Gemeinden verbleibenden Befugnisse des Artikels 3 Absätze 2–4 SVG von Bedeutung. Wir beschränken uns daher im folgenden auf die Erläuterung dieser Vorschriften und werden nur wo nötig auf die Befugnisse des Bundes Bezug nehmen.

## **22 Die allgemeine Kompetenznorm** (Art. 3 Abs. 2 SVG)

Artikel 3 Absatz 2 SVG stellt eine allgemeine Kompetenznorm dar: sie zählt einerseits die möglichen Verkehrsmassnahmen auf (Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen, Anordnungen zur Verkehrsregelung) und nennt andererseits die Zuständigkeit (Kantone und – *per delegationem* – Gemeinden). Eine weitere Bedeutung kommt dieser Bestimmung nicht zu; insbesondere lassen sich konkrete Verkehrsmassnahmen, die von den Kantonen oder Gemeinden angeordnet werden, nicht darauf abstützen.

Die Tragweite dieser allgemeinen Kompetenznorm ist die folgende:

- Die materiellen Voraussetzungen für den Erlass der genannten Verkehrsmassnahmen sind nicht hier, sondern in den Absätzen 3 und 4 von Artikel 3 SVG näher umschrieben; allein diese Absätze 3 und 4 bilden die Rechtsgrundlage für konkrete Verkehrsmassnahmen.
- Die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden gilt für die in den Absätzen 3 und 4 von Artikel 3 SVG aufgeführten Verkehrsmassnahmen. Vorbehalten bleibt die Zuständigkeit des Bundes für den Erlass von Verkehrsanordnungen auf Nationalstrassen (Art. 32 Abs. 2 SVG; Art. 110 Abs. 2 der Signalisationsverordnung [SSV; SR 741.21]).
- Die Kantone und Gemeinden können Verkehrsanordnungen nach Artikel 3 Absätze 3 und 4 SVG nur für bestimmte Strassen treffen; solche Verkehrsanordnungen sind nach Artikel 5 SVG zu signalisieren (BGE 101 Ia 265).
- Unter «Verkehr» im Sinne des Artikels 3 SVG ist sowohl der rollende als auch der ruhende Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr zu verstehen (BGE 98 IV 264, 94 IV 28, 89 I 533).

## **23 Die Kompetenzen auf Nichtdurchgangsstrassen** (Art. 3 Abs. 3 SVG)

Als Ausfluss der ursprünglichen kantonalen Strassenhoheit (Art. 37<sup>bis</sup> Abs. 2 BV) verbleibt den Kantonen auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, bezüglich der verkehrsmässigen Benützung die grösste Dispositionsfreiheit: sie können den Verkehr auf Nichtdurchgangsstrassen vollständig untersagen oder zeitlich beschränken (Art. 3 Abs. 3 SVG).

Die im Artikel 3 Absatz 3 SVG genannten Verkehrsmassnahmen sind nur auf den nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffneten Strassen zulässig.

Diese sog. Nichtdurchgangsstrassen können konkret *e contrario* aus der positivrechtlichen Umschreibung der Durchgangsstrassen bestimmt werden. Nach Artikel 110 Absatz 1 SSV sind Durchgangsstrassen die Autobahnen, Autostrassen und Hauptstrassen; sie sind gestützt auf Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a und 57 Absatz 2 SVG vom Bundesrat im BRB vom 2. September 1970 über die Durchgangsstrassen (SR 741.272) bezeichnet worden. Daraus folgt, dass die in diesem BRB nicht enthaltenen Strassen als Nichtdurchgangsstrassen im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 SVG gelten: es sind dies vor allem die Nebenstrassen mit Einschluss der nicht mit dem Signal 3.03 (Hauptstrasse) gekennzeichneten Innerortsstrassen (z. B. Quartierstrassen in Städten).

Als zulässige Verkehrsmassnahmen auf Nichtdurchgangsstrassen nennt das Gesetz die vollständigen Verkehrsverbote und die zeitlichen Verkehrsbeschränkungen. Beide Verkehrsmassnahmen erscheinen als Teil der in der ursprünglichen Strassenhoheit enthaltenen Grundsatzentscheidung der Kantone, ob und wie weit sie den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr auf den ihrem Recht unterstehenden Nichtdurchgangsstrassen überhaupt zulassen wollen. Nach konstanter Rechtsprechung handelt es sich daher bei beiden Verkehrsmassnahmen nach Artikel 3 Absatz 3 SVG um Totalfahrverbote: bei der ersten um ein Fahrverbot auf unbeschränkte Zeit und bei der zweiten um ein Fahrverbot in zeitlich zum voraus bestimmter Dauer. In diesem Sinne gelten die allgemeinen Fahrverbote (Signal 2.01) als vollständige Verkehrsverbote, signalisierte durchgehende Nachtfahrverbote oder Fahrverbote an Wochenenden als zeitliche Verkehrsbeschränkungen nach Artikel 3 Absatz 3 SVG (BGE 100 IV 63; BGE vom 9. Oktober 1981 in ZBl 83 S. 138; Entscheid des Bundesrates vom 23. Dezember 1968 in VPB 34.72).

Lässt der Kanton auf Nichtdurchgangsstrassen den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr grundsätzlich zu, indem er weder ein vollständiges noch ein zeitweiliges Fahrverbot anordnet, so kann er auf solchen kraft kantonaler Hoheit dem verkehrsmässigen Gemeingebrauch offenen Nichtdurchgangsstrassen nur noch andere Beschränkungen im Rahmen von Artikel 3 Absatz 4 SVG erlassen; denn es greift dann die dem Bunde übertragene, einheitliche polizeiliche Verkehrsordnungsplatz.

## **24 Die Kompetenz auf Strassen im verkehrsmässigen Gemeingebrauch**

(Art. 3 Abs. 4 SVG)

Nach Artikel 3 Absatz 4 SVG können die Kantone und Gemeinden «andere Beschränkungen und Anordnungen» treffen. Es handelt sich dabei um Verkehrsmassnahmen, die nicht in einem (vollständigen oder zeitweiligen) Fahrverbot (Art. 3 Abs. 3 SVG) bestehen, oder – positiv umschrieben – um die sog. «funktionellen» Verkehrsanordnungen (Strebel, a. a. O., N 34). Sie betreffen die Funktion der Fahrzeuge, d. h. sie beeinflussen deren verkehrsmässigen Gebrauch in bestimmter Hinsicht. Als typische funktionelle Verkehrsanordnungen sind für den rollenden Verkehr beispielsweise Teilfahrverbote (für bestimmte Fahrzeugkategorien), Einbahnverkehr, Geschwindigkeits- und Gewichtsbeschränkungen oder Überholverbote und für den ruhenden Verkehr Parkregelungen ohne oder

mit Beschränkungen (z. B. Blaue oder Rote Zone, Parkingmeter) anzusehen. Es ist hier besonders festzuhalten, dass Parkverbote keine Verkehrsverbote nach Absatz 3, sondern andere Anordnungen im Sinne des Absatzes 4 von Artikel 3 SVG darstellen; denn Parkverbote setzen die grundsätzliche Zulassung des Verkehrs voraus (Entscheid des Bundesrates vom 23. Dezember 1968 in VPB 34.72).

Die funktionellen Verkehrsmassnahmen dürfen auf Strassen angeordnet werden, die dem verkehrsmässigen Gemeingebrauch offenstehen. Es betrifft dies in erster Linie Nichtdurchgangsstrassen, denen die verkehrsmässige Benützung nicht durch ein Fahrverbot nach Artikel 3 Absatz 3 SVG entzogen worden ist (vgl. Ziff. 23 am Ende). Dann fallen aber auch Durchgangsstrassen in Betracht, soweit nicht die Bundeskompetenz gegeben ist: da für Verkehrsmassnahmen nach Artikel 3 Absatz 4 SVG der Bund auf Nationalstrassen sowie Autobahnen und Autostrassen, die nicht Nationalstrassen sind, zuständig ist (vgl. Art. 32 Abs. 3 SVG für Geschwindigkeitsbeschränkungen; Art. 110 Abs. 2 SSV für andere Verkehrsanordnungen), verbleiben von den Durchgangsstrassen die Hauptstrassen in der kantonalen bzw. kommunalen Regelungskompetenz (Art. 3 Abs. 1 zweiter Satz des BRB vom 2. September 1970 über die Durchgangsstrassen).

Die Zulässigkeit von funktionellen Verkehrsmassnahmen wird durch Artikel 3 Absatz 4 SVG an besondere sachliche Voraussetzungen geknüpft. Das Gesetz nennt drei Gruppen von Gründen:

- Gründe rein verkehrspolizeilicher Art (Sicherheit, Erleichterung oder Regelung des Verkehrs).
- Gründe baulicher Art (Schutz der Strasse).
- Andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe. Mit dieser weitsichtigen Formulierung lässt der Bundesgesetzgeber den Kantonen und Gemeinden einen grossen Ermessensspielraum, öffentliche Interessen verschiedenster Art zu berücksichtigen. Die Rechtsprechung hat bereits erkannt, dass Gründe des Umweltschutzes, insbesondere der Schutz vor Lärm- und Abgaswirkungen, wenn ganz spezifische örtliche Verhältnisse dies erfordern (z. B. Spitäler, Kurorte), als gleichrangige Voraussetzungen wie die rein verkehrspolizeilichen anzusehen sind (Entscheid des Bundesrates vom 13. Februar 1974 in VPB 39.33). Dies gilt auch für die einen öffentlichen Zweck erfüllenden raumplanerischen Interessen (BGE 102 Ia 115 ff.) und generell für gegenüber dem Strassenverkehr höherrangige Interessen, deren Schutz sich in einer bestimmten örtlichen Situation aufdrängt (BGE 106 IV 201).

## 25 Die Verfassungsmässigkeit

Die Frage der Verfassungsmässigkeit stellt sich im Zusammenhang mit der vorliegenden parlamentarischen Initiative als Maxime der *Gesetzgebung*. Im Vordergrund steht für Verkehrsmassnahmen der Rechtsgleichheitssatz des Artikels 4 BV.

Die Beachtung des verfassungsmässigen Rechtsgleichheitssatzes in der Gesetzgebung entspricht einem fundamentalen Grundsatz des Rechtsstaates. Dieser

Grundsatz hat für den Bundesgesetzgeber insofern eine besondere Bedeutung, als Bundesgesetze – mangels Verfassungsgerichtsbarkeit – für das Bundesgericht verbindlich sind (Art. 113 Abs. 3 und 114<sup>bis</sup> Abs. 3 BV).

In Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur abstrakten Normenkontrolle kantonaler Erlasse ist die Verfassungsmässigkeit nur dann zu verneinen, wenn die generell-abstrakte Vorschrift sich jeder verfassungskonformen Auslegung entzieht, demgegenüber zu bejahen, wenn sie eine verfassungskonforme Handhabung nicht ausschliesst (BGE 102 Ia 109 E. 1b mit Hinweisen). Diesen Anforderungen an die Verfassungsmässigkeit werden die geltenden Absätze 3 und 4 von Artikel 3 SVG in hohem Masse gerecht; denn sie gewähren den Kantonen und Gemeinden den notwendigen Anwendungsspielraum für verfassungskonforme Massnahmen.

## **26 Beurteilung der heutigen Rechtslage**

Eine vertiefte Beurteilung des geltenden Rechts führt zum Schluss, dass die Kantone und Gemeinden bereits heute einen umfassenden Spielraum für die Anordnung konkreter Verkehrsmassnahmen besitzen. Insbesondere können sie gestützt auf Artikel 3 Absatz 4 SVG auch aus Gründen des Umweltschutzes geeignete und angemessene Verkehrsregelungen in Wohnquartieren anordnen. Vom rein rechtlichen Gesichtspunkt aus ist daher eine Ergänzung des Artikels 3 Absatz 4 SVG nicht nötig.

Der Bundesrat bringt trotzdem den Anliegen des Initianten und der VK grosses Verständnis entgegen. Er ist sich bewusst, dass der Verkehr vor allem in den Städten ein enormes Mass angenommen hat; er anerkennt das Bedürfnis der lokalen Behörden und der Bürger, die Lebensqualität grösserer Agglomerationen zu verbessern.

Auf Bundesebene wird dem Umweltschutz im Verkehrsbereich ein hoher Stellenwert beigemessen; wir verweisen auf die vom Bundesrat beschlossenen Senkungen der Abgas- und Lärmgrenzwerte der Motorfahrzeuge. Angesichts der seit dem Erlass des SVG im Jahre 1958 eingetretenen Entwicklung ist es verständlich, wenn heute die ausdrückliche Einfügung der Umweltschutzgründe für den Erlass von Verkehrsmassnahmen in Artikel 3 Absatz 4 SVG verlangt wird. In der Tat wird die heutige Rechtslage übersichtlicher, wenn das öffentliche Interesse des Umweltschutzes allgemein und die spezielle Bedeutung der Verkehrsregelung in Wohnquartieren in Artikel 3 Absatz 4 SVG im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grundlage (Art. 37<sup>bis</sup> BV) verankert werden.

Im folgenden wird der Antrag der VK unter diesen Gesichtspunkten beurteilt.

## **3 Bemerkungen zum Antrag der VK**

### **31 Allgemeines**

Die Beratung in der VK diente fast ausschliesslich der juristischen Klärung der Vereinbarkeit des Vorschlages mit Artikel 4 BV; die VK hat darüber zwei Rechtsgutachten erstellen lassen. Gestützt auf diese Gutachten hat sie den ursprünglichen Initiativtext abgelehnt (vgl. Ziff. 12).

Neben dem verfassungsmässigen Gleichbehandlungsgrundsatz ist bei der vorgeschlagenen Ergänzung jedoch auch die bestehende, in Ziffer 2 geschilderte Grundordnung des Artikels 3 SVG zu berücksichtigen. Insbesondere muss sich die Ergänzung zweifelsfrei in die bestehende Kompetenzordnung einfügen. Unter diesem Gesichtspunkt ist der Vorschlag der VK noch verbesserungsfähig.

Nach geltendem Artikel 3 Absatz 4 SVG können andere Beschränkungen und Anordnungen (als Verkehrsverbote) sowohl für den rollenden als auch für den ruhenden Verkehr erlassen werden; die kantonalen und kommunalen Behörden besitzen einen sehr weiten Spielraum in der Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse. Dieser Spielraum ist den Kantonen und Gemeinden zu belassen. Der Antrag der VK ist daher losgelöst vom «Berner Modell» (vgl. Ziff. 11) zu beurteilen, das die ursprüngliche Initiative ausgelöst hat.

### **32 Die Berücksichtigung von Umweltschutzgründen**

Es ist – wie in Ziffer 24 dargelegt – unbestritten, dass auch der Schutz vor Lärm und Luftverschmutzung Verkehrsmassnahmen nach Artikel 3 Absatz 4 SVG auslösen kann.

Der Antrag der VK verknüpft diesen Grund jedoch mit dem Schutz von Wohnquartieren. Darin sehen wir eine unerwünschte Einschränkung des behördlichen Ermessensspielraumes; denn es könnte daraus abgeleitet werden, dass im Gegensatz zu den sachlichen Gründen des ersten Satzes dieser Bestimmung Umweltschutzgründe nur für Verkehrsmassnahmen in Wohnquartieren berücksichtigt werden dürfen. Wir halten dafür, dass Umweltschutzbedürfnisse, wie die Belastung durch Lärm und Abgase, Verkehrsmassnahmen innerorts und ausserorts, auf Haupt- und Nebenstrassen, vor allem auch für den rollenden Verkehr rechtfertigen können (z. B. Geschwindigkeitsbeschränkungen; vgl. Art. 108 Abs. 1 und 2 Bst. b SSV).

### **33 Die Verkehrsmassnahmen**

Die VK schlägt als Verkehrsmassnahmen in Wohnquartieren neben Beschränkungen auch Verbote des Verkehrs von Motorfahrzeugen vor. Solche Verkehrsverbote können mit der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen kollidieren. Wir haben in den Ziffern 22–24 dargelegt, dass Verkehrsverbote (d. h. allgemeine Fahrverbote) nur auf Nichtdurchgangsstrassen zulässig sind (Art. 3 Abs. 3 SVG) und im Rahmen von Artikel 3 Absatz 4 SVG nur «andere» Verkehrsmassnahmen als Fahrverbote angeordnet werden können. Verkehrsverbote sind im Gegensatz zu Parkverboten keine funktionellen Verkehrsanordnungen nach Artikel 3 Absatz 4 SVG.

Soweit der Antrag der VK in dieser Bestimmung Verkehrsverbote vorsieht, muss er als systemwidrig und widersprüchlich angesehen werden; denn der Bund ist nach Artikel 37<sup>bis</sup> Absatz 2 BV und innerhalb des Bundes der Bundesrat nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a SVG zuständig, die für den Durchgangsverkehr notwendigen Strassen (auch innerstädtische Hauptstrassen) selbst gegen den Willen der Kantone offen zu erklären (vgl. Sten. Bull. 1956 N 327; BGE vom

9. Oktober 1981 in ZBl 83 S. 140 mit Hinweisen). Für Verkehrsverbote auf dem innerstädtischen Nebenstrassennetz, um die es in der parlamentarischen Initiative geht, genügt die Rechtsgrundlage von Artikel 3 Absatz 3 SVG vollends; sie lässt den Kantonen und Gemeinden grösste Dispositionsfreiheit (vgl. Ziff. 23).

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die VK in ihrer Begründung von besonderen Parkierregelungen in Wohnquartieren (Ziff. 34 des Berichts) zum Teil widersprechende Zielvorstellungen formuliert. So soll der Pendlerverkehr derjenigen Fahrzeugführer aus den Wohnquartieren verbannt werden, die ihren Arbeitsplatz im Stadtzentrum haben; demgegenüber wird die Zunahme des Pendlerverkehrs auch damit begründet, dass zahlreiche Arbeitsplätze in die Wohnquartiere verlegt wurden. Hiezu gilt es festzustellen, dass die Erreichung des Arbeitsplatzes für die Pendler ein den Anwohnern gleichrangiges Interesse darstellen kann. Auch ist schwer zu verstehen, weshalb Pendlerfahrzeuge, die in der Regel über den Tag abgestellt werden, die Wohnqualität und die Sicherheit der Quartiere mehr beeinträchtigen als Fahrzeuge der Anwohner, die unter Umständen tagsüber mehrmals die Wohnquartiere aufsuchen müssen.

Auf solche Zielkonflikte wurde in einem Rechtsgutachten ausführlich hingewiesen (vgl. Gutachten Grisel vom 2. Februar 1981, Ziff. 2.1, S. 14 ff.); sie liegen an den vielfältigen Strukturen der Stadtquartiere. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, den Kantonen und Gemeinden in den funktionellen Verkehrsmassnahmen die notwendige Freiheit zu belassen, damit sie den unterschiedlichen Verhältnissen nicht nur in den Städten, sondern auch in Landgemeinden Rechnung tragen können.

### **34 Die Verkehrsbedürfnisse der Quartierbewohner**

Der Antrag der VK, dass bei Verkehrsmassnahmen in Wohnquartieren den Verkehrsbedürfnissen der Quartierbewohner und gleichermaßen Betroffener angemessen Rechnung zu tragen sei, ist durch das andere Rechtsgutachten inspiriert (vgl. Gutachten Müller vom 19. Februar/11. November 1981). In der Beratung der VK hat Herr Professor Grisel die Begriffe «Verkehrsbedürfnisse» und «angemessen» als wenig genau und vage kritisiert (Protokoll der VK vom 19. Januar 1982, S. 8). Zum Verständnis dieser Fassung führt die VK in den Erläuterungen zum Gesetzentwurf (Ziff. 36 des Berichts der VK) folgendes aus:

Die Quartierbewohner erhalten keinen Anspruch auf einen Parkplatz auf öffentlichem Grund, aber einen gewissen Anspruch auf Schutz vor Lärm und Luftverschmutzung. Eine Privilegierung bei der Benützung von Parkplätzen kann sich allenfalls als Folge einer Massnahme zum Schutz vor Lärm und Luftverschmutzung ergeben. Durch eine solche Massnahme darf aber nicht eine stossende ungleiche Behandlung von Quartierbewohnern, die selbst für ihren Abstellplatz sorgen können, und solchen, die auf öffentlichem Grund parkieren müssen, entstehen.

Unter dem Begriff «Verkehrsbedürfnisse» können unter Umständen auch Parkierbedürfnisse fallen; bei einer konkreten Parkiervorschrift müssen allenfalls auch die Möglichkeiten der Quartierbewohner, ihr Auto längere Zeit abzustellen, berücksichtigt werden, soweit dies aus städteplanerischen Gründen notwendig ist.

Wir fragen uns, ob der Vorschlag der VK die Mängel des ursprünglichen Initiativtextes beseitigt; denn er ermöglicht in einer etwas anderen Formulierung die gleiche privilegierte Stellung der Quartierbewohner wie der ursprüngliche Initiativtext. Indem der Vorschlag darauf abzielt, die Beachtung des Rechtsgleichheitssatzes auf Quartierbewohner mit und ohne privaten Parkplatz zu beschränken, sehen wir darin die klare Absicht, die im Berner Mattequartier getroffene und mit Artikel 4 BV als nicht vereinbar erklärte Lösung (vgl. Ziff. 11) zu legalisieren. Darin bestärkt uns auch der Wortlaut, der das Ermessen der Behörden in dem Sinne einschränkt, dass – wenn eine Quartierregelung getroffen wird – stets den sogenannten Verkehrs- und Parkierbedürfnissen der Quartierbewohner und gleichermassen Betroffener Rechnung zu tragen ist. Miteinzubeziehen ist jedoch auch die Frage der rechtsgleichen Behandlung der einzelnen Wohnquartiere einer Stadt (was dem Quartier A recht ist, ist dem Quartier B billig), der vertretbaren Abgrenzung der einzelnen Quartiere mit Wohnschutzmassnahmen und der daraus für die Anwohner anderer Quartiere resultierenden Nachteile. Der Vorschlag der VK enthält den Keim einer nicht verfassungsmässigen Rechtsanwendung.

## **35 Zur Rechtsmittelinstanz**

Die Überprüfung konkreter Verkehrsanordnungen steht nach geltendem Recht zwei unterschiedlichen letzten Instanzen zu:

- das Bundesgericht beurteilt die dem Schutz verfassungsmässiger Rechte der Bürger dienenden staatsrechtlichen Beschwerden gegen die als Ausfluss der kantonalen Strassenhoheit erlassenen vollständigen oder zeitweiligen Fahrverbote auf Nichtdurchgangsstrassen, bei denen die Kantone und Gemeinden nur die sich aus dem Bundesverfassungsrecht unmittelbar ergebenden Schranken zu beobachten haben (Art. 3 Abs. 3 SVG);
- der Bundesrat entscheidet über die der Durchsetzung des eidgenössischen Verwaltungsrechts dienenden Verwaltungsbeschwerden gegen funktionelle Verkehrsanordnungen, die in erster Linie im SVG selbst genannte sachliche Voraussetzungen erfüllen müssen (Art. 3 Abs. 4 SVG).

Wir sind mit der VK der Ansicht, dass die vorgeschlagenen Verkehrs- und Parkierbeschränkungen letztinstanzlich vom Bundesrat zu beurteilen sind. Es handelt sich dabei um funktionelle Verkehrsmassnahmen, die bestimmte, im SVG genannte Voraussetzungen verkehrspolizeilicher oder anderer Art erfüllen müssen. Für die Überprüfung dieser bundesrechtlichen Voraussetzungen eignet sich die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat, der in diesem Verfahren auch die Verletzung verfassungsmässiger Rechte beurteilt (sog. Kompetenzattraktion).

## **4 Änderungsvorschlag**

### **41 Allgemeines**

Aufgrund der Bemerkungen zum Vorschlag der VK (vgl. Ziff. 3) und der Beurteilung der heutigen Rechtslage (vgl. Ziff. 26) befürwortet der Bundesrat eine Änderung von Artikel 3 Absatz 4 SVG, die auf Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a

SVG abgestimmt ist und die in Übereinstimmung mit der Bundesverfassung (Art. 37<sup>bis</sup> und 4) folgende Kriterien erfüllt:

- Das öffentliche Interesse des Umweltschutzes ist nach der Rechtsprechung als Grund für Verkehrsmassnahmen anerkannt und kann daher als Rechtsatz verankert werden. Dieser Grund gilt jedoch nicht nur für Verkehrsanordnungen in Wohnquartieren, sondern generell für alle Massnahmen nach Artikel 3 Absatz 4 SVG.
- Die Kompetenz der Kantone und Gemeinden ist möglichst weit zu fassen. Es sind nur solche Verkehrsmassnahmen vorzusehen, die nach der auf Artikel 37<sup>bis</sup> BV beruhenden Systematik des Gesetzes (vgl. Ziff. 23 und 24) nicht unter Artikel 3 Absatz 3 SVG fallen. In diesem Rahmen sind Beschränkungen des rollenden Verkehrs und besondere Parkierregelungen denkbar, die den vielfältigen Strukturen der Wohnquartiere Rechnung tragen. Die Besonderheit der Parkierregelungen besteht darin, dass die Interessen der Quartierbewohner, der gleichermassen Betroffenen wie Geschäftsleute und Pendler sowie der einzelnen Quartiere innerhalb einer Ortschaft in einem ausgewogenen, d. h. Artikel 4 BV entsprechenden Verhältnis berücksichtigt werden (z. B. durch sinnvolle Abstufungen von absoluten Parkverboten, zeitlich differenzierten Parkverboten mit oder ohne Gebühren, allenfalls verbunden mit erlaubttem Güterumschlag usw.).
- Die Verankerung einer irgendwie formulierten besseren Rechtsstellung oder Privilegierung der Quartierbewohner ist im Gesetzestext zu vermeiden, um eine rechtsgleiche Anwendung zu garantieren.

In unserem Vorschlag zu einem neuen Absatz 4 von Artikel 3 SVG werden die raum- und städteplanerischen Gründe nicht ausdrücklich erwähnt, weil darunter konkret nur Verkehrsmassnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit oder zur Herabsetzung des Lärms und der Luftverschmutzung in Betracht fallen können. So dienen diese in Absatz 4 erwähnten Gründe beispielsweise dem städteplanerischen Ziel, den Bevölkerungsrückgang in den Innenstädten zu bremsen. Primär ist dieses Ziel indessen durch raumwirksame Massnahmen, wie Zonen- und Nutzungsregelungen, zu verwirklichen.

## 42 Textvorschlag

Wir beantragen, den Text wie folgt zu fassen:

### *Art. 3 Abs. 4*

<sup>4</sup> Andere Beschränkungen oder Anordnungen können erlassen werden, soweit die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse, der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung 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. Gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide über solche Massnahmen kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung oder Zustellung beim Bundesrat Beschwerde geführt werden.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Januar 1983

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Aubert  
Der Bundeskanzler: Buser

9004

## **Parlamentarische Initiative Strassenverkehrsgesetz. Wohnquartiere. Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Januar 1983**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	80.223
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.02.1983
Date	
Data	
Seite	801-811
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 904

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.