

(Entscheid des Bundesrates vom 12. Januar 1994)

Strassenverkehr. Gesuch um Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit.

- Umfang des Gutachtens gemäss Art. 32 Abs. 4 SVG. Die Behörde hat auch einen ablehnenden Entscheid über ein Gesuch mittels geeigneter Abklärungen (Gutachten) zu begründen (E. 3.c).

- Voraussetzungen zur Herabsetzung der Geschwindigkeit (E. 3.d).

Circulation routière. Demande d'abaissement de la vitesse maximale.

- Etendue de l'expertise selon l'art. 32 al. 4 LCR. L'autorité doit aussi procéder aux éclaircissements adéquats (expertise) pour motiver le rejet d'une demande (consid. 3.c).

- Conditions d'un abaissement de la vitesse maximale (consid. 3.d).

Circolazione stradale. Domanda di riduzione della velocità massima.

- Portata della perizia giusta l'art. 32 cpv. 4 LCStr. L'autorità deve anche motivare la decisione di rigetto di una domanda mediante chiarimenti idonei (perizia) (consid. 3.c).

- Condizioni della riduzione della velocità massima (consid. 3.d).

I

A. R. stellte am 13. Juni 1990 im Namen von zwei Firmen beim Gemeinderat T. den Antrag, dass auf der mit einem «Allgemeinen Fahrverbot» (Zubringerdienst gestattet) versehenen Bergstrasse die zulässige Höchstgeschwindigkeit auf 20 km/h herabgesetzt werde. Der Gemeinderat T. lehnte das Gesuch in der Folge ab.

B. Gegen diese Verfügung beschwerten sich die Firmen und R. in einer gemeinsamen Eingabe beim Regierungsrat des Kantons, welcher die Beschwerde abwies.

C. Den regierungsrätlichen Entscheid fechten die Beschwerdeführerinnen beim Bundesrat an. Sie beantragen im wesentlichen die Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Auf die rechtserheblichen Beschwerdegründe wird in den Erwägungen eingegangen.

II

1. und 2. ...

3. Nach Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) können Beschränkungen und Anordnungen erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern. Dabei ist die Massnahme zu wählen, die den Zweck mit den geringsten Einschränkungen erreicht (Art. 107 Abs. 5 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV], SR 741.21).

a. Die Vorinstanz führt in ihrem Entscheid im wesentlichen aus, die beantragte Geschwindigkeitsbegrenzung gelte nur für einen sehr begrenzten Verkehrsteilnehmerkreis, nämlich für die zufahrtsberechtigten Anwohner und für einen allfälligen Zubringerdienst. Dem Umstand, dass andere Fahrzeugführer unberechtigterweise die Strasse benützten, sei mit der Durchsetzung des Fahrverbotes zu begegnen. Soweit die Geschwindigkeitsbegrenzung nach der Begründung der Beschwerdeführerinnen Unberechtigte davon abhalten solle, die Bergstrasse zu schnell zu befahren, verfolge ihre Argumentation ein untaugliches Ziel und sei deshalb nicht geeignet, den angestrebten Zweck zu erzielen. Dass das Fahrverbot nach Ansicht der Beschwerdeführerinnen nicht oder nur schwer durchzusetzen sei, stelle keinen Grund dar, widersprüchliche Verkehrsbeschränkungen anzuordnen. Fahrverbotsübertretungen seien zudem leichter zu kontrollieren als Geschwindigkeitsüberschreitungen. Es frage sich auch, ob die verlangte Massnahme in Anbetracht des äusserst beschränkten persönlichen Geltungsbereiches überhaupt verhältnismässig wäre. Der begrenzte Benutzerkreis und die Tatsache, dass es sich bei der Bergstrasse nicht um eine Durchgangsstrecke handle, lasse eine Geschwindigkeitsbeschränkung im Hinblick auf den Schutz der Strasse nicht als notwendig erscheinen.

Aufgrund der örtlichen Verhältnisse genüge im vorliegenden Fall die Regelung in Art. 32 Abs. 1 SVG, wonach die Geschwindigkeit stets den Umständen anzupassen sei, namentlich den Besonderheiten von Fahrzeug und Ladung sowie den Strassen-, Verkehrs- und Sichtverhältnissen. Die schmale und unübersichtliche Strasse, die überdies lediglich mit einem Naturbelag versehen sei, verunmögliche praktisch höhere Geschwindigkeiten als 20 bis 30 km/h.

Eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit sei auch im Hinblick auf Art. 108 Abs. 2 SSV unzulässig. Danach dürfe eine Herabsetzung nur verfügt werden, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar sei und anders nicht zu beheben sei, oder wenn bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen. Geschwindigkeitsbeschränkungen dürften daher erst angeordnet werden, wenn die damit beabsichtigten Ziele nicht durch andere Massnahmen organisatorischer, baulicher oder betrieblicher Art erreichbar seien.

Um die von den Beschwerdeführerinnen angestrebten Ziele zu erreichen, seien auf der Bergstrasse bauliche Massnahmen besser geeignet. Solche seien aber nie verlangt worden.

Art. 32 Abs. 4 SVG schreibe zwar vor, dass abweichende Höchstgeschwindigkeiten nur aufgrund eines Gutachtens verfügt werden dürften. Sehe aber die Behörde von einer abweichenden Massnahme ab, so sei das Fehlen der Voraussetzungen nicht anhand eines Gutachtens nachzuweisen. Darüber hinaus dürfe auf ein Gutachten verzichtet werden, wenn es - wie im vorliegenden Fall - keine entscheidungswesentlichen Abklärungen herbeizuführen vermöge und die tatbeständlichen Voraussetzungen für die Anordnung einer abweichenden Geschwindigkeitsbeschränkung offensichtlich nicht vorlägen.

b. Demgegenüber machen die Beschwerdeführerinnen geltend, in den letzten Jahren habe der Verkehr auf der Bergstrasse - insbesondere auch durch Unberechtigte - zugenommen. Schüler aus der Überbauung S. und aus dem K. benützten die Strasse unberechtigterweise oft mit ihren Velos und Mofas als Rennbahn Richtung Dorfzentrum. Bereits bei geringer Geschwindigkeit entstehe eine gewisse Belästigung durch Lärm und, jedenfalls bei trockenem Wetter, durch Staub. Beides sei aber relativ gering, besonders, wenn nur die Berechtigten die Strasse benützten. Bei höherer Geschwindigkeit jedoch würden nicht nur die Lärm- und Staubbmissionen stärker, auch die Strasse werde wesentlich stärker abgenützt. Damit stiegen die Belastungen der Unterhaltspflichtigen. Auch seien die Anwohner, insbesondere als Fussgänger, stärker gefährdet.

Wenn die Übertretung einer Geschwindigkeitsbegrenzung schwer kontrollierbar sei, so stelle sich die Frage, wer denn die Übertretung des bereits signalisierten Fahrverbots kontrolliere. Mangelhafte Kontrollen und auch Kontrollerschwernisse dürften kein Grund sein, eine an sich wichtige Massnahme zu unterlassen. Zudem kreuze die Bergstrasse einen unbewachten Bahnübergang. Es sei zweifelhaft, ob dort alle Fahrzeuglenker die Geschwindigkeit so stark senkten, wie es die Verkehrssicherheit erfordern würde. Mit einer Geschwindigkeitsbegrenzung werde den Strassenbenützern zumindest ein Anhaltspunkt gesetzt.

Weiter treffe es zwar zu, dass die Beschwerdeführerinnen nicht ausdrücklich das Fehlen eines Gutachtens gerügt hätten. Ein Anlass dazu habe auch nicht bestanden, seien sie doch aufgrund der Äusserungen am Augenschein vom 28. August 1991 davon ausgegangen, dass der Regierungsrat die Voraussetzungen für die Geschwindigkeitsbeschränkung an sich als erfüllt betrachte und die Beschränkung lediglich aufgrund weiterer Überlegungen - insbesondere solchen der Zweckmässigkeit - in Frage stelle. Sollten jedoch Zweifel an den Voraussetzungen bestehen, erachteten sie die Einholung eines diesbezüglichen Gutachtens als notwendig.

c. Nach Art. 32 Abs. 4 SVG und Art. 108 Abs. 4 SSV darf eine Abweichung von der vom Bundesrat festgesetzten Höchstgeschwindigkeit nur aufgrund eines Gutachtens angeordnet werden. Von der in Art. 32 Abs. 4 SVG festgehaltenen Ermächtigung, Ausnahmen vorzusehen, hat der Bundesrat bisher keinen Gebrauch gemacht. Gestützt auf Art. 108 Abs. 6 SSV hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 13. März 1990 Weisungen zur Festlegung abweichender Höchstgeschwindigkeiten erlassen. Nach diesen Weisungen soll das Gutachten - das durch verwaltungseigene oder externe Sachverständige erstellt werden kann - der Behörde die sachlichen Grundlagen für den Entscheid liefern. Inhalt und Umfang des Gutachtens hängen vom Zweck der Geschwindigkeitsbeschränkung und von der örtlichen Situation ab und sind deshalb von Fall zu Fall verschieden. Es müssen somit nicht immer umfangreiche Untersuchungen durchgeführt werden. Während solche beispielsweise bei Nationalstrassen oder verkehrsreichen Kantonsstrassen nötig sein mögen, kann bei wenig befahrenen Quartierstrassen unter Umständen eine Beschreibung der örtlichen Gegebenheiten genügen (VPB 55.31). Wesentlich erscheint, dass die für den Erlass von Verkehrsmassnahmen zuständige Behörde schliesslich über genügend Anhaltspunkte verfügt, um anhand der in Ziff. 7 der erwähnten Weisungen aufgeführten Kriterien entscheiden zu können, ob die Voraussetzungen zur Anordnung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit erfüllt sind. Nach der Praxis des Bundesrates muss die zuständige Behörde auf ein Gesuch um Erlass oder Aufhebung einer Verkehrsanordnung eintreten und die Sache materiell behandeln, sofern der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse daran hat (VPB 55.31). Mit den Abklärungen wird wie erwähnt geprüft, ob die Voraussetzungen für das Ergreifen einer Massnahme erfüllt sind. Sind die Voraussetzungen nicht erfüllt, so ist keine Massnahme zu treffen. Daraus folgt aber, dass auch ein allfälliger Verzicht auf eine Massnahme auf geeigneten Erhebungen beruht. Somit ist grundsätzlich in jedem Fall, das heisst unabhängig von einem positiven oder negativen Entscheid, ein solches Gutachten zu erstellen.

Der Gemeinderat T. hat im vorliegenden Fall kein entsprechendes Gutachten erstellt. Das Fehlen dieser Unterlagen stellt unzweifelhaft einen Formmangel dar. Da jedoch der Regierungsrat des Kantons als obere Instanz mit einer umfassenden Kognitionsbefugnis ausgestattet ist und ihm aufgrund des beim Augenschein festgestellten Sachverhalts genügend Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung standen, wurde dieser Verfahrensmangel im kantonalen Verfahren geheilt. Diese Sachverhaltsfeststellungen genügen als Grundlage auch für den vorliegenden Entscheid, weshalb auf eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur weiteren Abklärung verzichtet werden kann.

d. Die Bergstrasse ist an beiden Enden mit einem «Allgemeinen Fahrverbot in beiden Richtungen» (Zubringerdienst gestattet) versehen. Beim Allgemeinen Fahrverbot in beiden Richtungen handelt es sich um ein Totalfahrverbot (vgl. Art. 18 Abs. 1 SSV). Es verbietet nicht nur den Verkehr mit Motorfahrzeugen, sondern auch mit Fahrrädern. Die Zusatztafel «Zubringerdienst gestattet» hebt dieses Verbot indessen weitgehend auf, indem praktisch nur mehr der eigentliche Durchgangsverkehr untersagt wird. Denn nach Art. 17 Abs. 1 SSV erlaubt der Zubringerdienst «Fahrten zum Abliefern oder Abholen von Waren bei Anwohnern oder auf anliegenden Grundstücken, Fahrten von Anwohnern und Personen, die Anwohner zu treffen oder auf anliegenden Grundstücken Arbeiten zu verrichten haben sowie die Beförderung solcher Personen durch Dritte.» Eine derart weitgehende Ausnahme nimmt dem Fahrverbot seinen umfassenden Charakter (VPB 51.51, E. 1.b).

Die Kombination eines Fahrverbotes (Zubringerdienst gestattet) mit einer Geschwindigkeitsbeschränkung stellt entgegen der Ansicht der Vorinstanz keine widersprüchliche Signalisation dar. Weil die Strecke grundsätzlich von jedem Fahrzeuglenker, der als Anwohner oder im Rahmen des Zubringerdienstes berechtigt ist, befahren werden darf, ist eine Geschwindigkeitsbeschränkung durchaus denkbar, wenn die in Art. 108 Abs. 2 SSV aufgezählten Voraussetzungen erfüllt sind. Daran ändert nichts, dass auf der Bergstrasse - zumindest bei Durchsetzung des Fahrverbotes für Unberechtigte - offenbar ein vergleichsweise geringes Verkehrsaufkommen herrscht.

Das Begehren der Gesuchstellerinnen ist jedoch aus anderen Gründen abzuweisen. Art. 32 Abs. 1 SVG hält fest, dass die Geschwindigkeit stets den Umständen, namentlich den Besonderheiten von Fahrzeug und Ladung, sowie den Strassen-, Verkehrs- und Sichtverhältnissen anzupassen ist. Nach Art. 108 Abs. 2 SSV können die allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten unter anderem dann herabgesetzt werden, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (Bst. a) oder bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (Bst. b).

Im vorliegenden Fall zweigt die Bergstrasse beim Dorfeingang T. von der Strasse ... ab, führt danach über einen unbewachten Bahnübergang und steigt auf einer Strecke von einigen hundert Metern bis ... an. Sie ist lediglich mit einem Naturbelag versehen, kurvenreich und verfügt über keine Trottoirs. Zum grössten Teil grenzen hohe Einfriedungen sowie Abhänge und Hecken direkt an die Strasse. Die Bergstrasse ist zudem so schmal, dass Fahrzeuge nicht kreuzen können.

Aus dieser Beschreibung geht hervor, dass bereits die örtlichen Gegebenheiten, namentlich weil es sich um eine schmale

Naturstrasse handelt, vernünftigerweise keine hohen Fahrgeschwindigkeiten zulassen. Dieser Umstand ist für die Fahrzeuglenker ohne weiteres ersichtlich. Jedenfalls verleitet das Erscheinungsbild der Strasse objektiverweise nicht zu einem (zu) schnellen Fahren, weshalb hier nicht von einer nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbaren Gefahr gesprochen werden kann. Eine besonders schwere Gefährdung der Fussgänger, die ein Abweichen von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten rechtfertigen würde, ist daher ebenfalls nicht ersichtlich. Überdies halten die Beschwerdeführerinnen selber fest, dass die Belästigung der Anwohner durch Lärm- und Staubentwicklung gering ist, wenn die Strasse nur durch die Berechtigten und mit angepasster Geschwindigkeit befahren wird. Davon ist hier auszugehen. Auch die Abnutzung der Fahrbahnoberfläche dürfte sich daher in einem normalen Rahmen halten. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit nicht geeignet ist, Fahrzeuglenker, die sich ohnehin über die geltende Vorschrift von Art. 32 Abs. 1 SVG hinwegsetzen, zu einer angepassten Fahrgeschwindigkeit anzuhalten.

Dokumente des Bundesrates