

CH_VB JAAC 51.51 vom 25. Februar 1987

Bundesverwaltung, 1987-02-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_51.51__

FR: CH_VB JAAC 51.51 du 25 février 1987

IT: CH_VB JAAC 51.51 del 25 febbraio 1987

Erwägungen

E. 1

Circolazione stradale. Divieto, a titolo di prova, del traffico di transito motorizzato attraverso un quartiere cittadino. Ricevibilità del ricorso al Consiglio federale contro tale divieto di circolare non generale ma limitato che costituisce una misura funzionale in materia di circolazione. Natura riformatrice di questo ricorso. Competenza delle autorità locali in materia di restrizioni della circolazione sulle strade che, in mancanza di segnaletica corrispondente non sono aperte al traffico di transito generale. Nessuna violazione dell'uguaglianza di diritti, della libertà personale e del diritto federale sulla circolazione stradale dovuta alla prova oggetto di contestazione che persegue obiettivi conformi alla legge (protezione dell'ambiente, pianificazione della circolazione) e si serve, con il divieto della circolazione, di un mezzo appropriato. Proporzionalità dello spostamento atteso del flusso della circolazione. I A. Im Anzeiger der Stadt Bern vom 16. und 21. Juli 1982 veröffentlichte die Polizeidirektion der Stadt Bern folgende Verfügung: «Provisorische Sperrung des Mattequartiers für den Durchgangsverkehr als Versuch für die Dauer eines Jahres. Verbot für Motorwagen, Motorräder und Motorfahrräder mit Zusatztafel <Zubringsdienst Mattequartier gestatte>. Mattequartier, zwischen den Verzweigungen Läuferplatz/Mattenenge und Aarstrasse / Dalmazibrücke.» Gleichzeitig wurden die Beschränkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 40 km/h im Mattequartier sowie das bestehende Verbot für Lastwagen mit Zusatztafel «Zubringsdienst gestattet» im Mattequartier und einigen angrenzenden Strassen aufgehoben. ... (Zustimmung des Strassenverkehrs- und Schiffahrtsamtes des Kantons Bern) B. Gegen diese Verkehrsbeschränkungen beschwerten sich unter anderem die Rekurrenten beim Regierungsstatthalteramt I von Bern. Dieses wies die Beschwerden ab. C. Den Entscheid des Regierungsstatthalteramtes fochten - neben andern Rekurrenten - die Beschwerdeführer beim Regierungsrat des Kantons Bern an. Sie beantragten sinngemäss oder ausdrücklich, die Sperrung des Mattequartiers für den Durchgangsverkehr sei aufzuheben. Die Rathaus Parking AG stellte ausserdem das Eventualbegehren, bei der Signalisation in der Matte sei die Zu- und Wegfahrt der Parkhaus-Benützer zu gestatten.

E. 2

Mit Beschluss vom 10. Juli 1985 wies der Regierungsrat des Kantons Bern die Beschwerden ab. D. Die Rathaus Parking AG, Frau B. und Konsorten sowie Herr Z. erheben Beschwerde beim Bundesrat. Sie verlangen ausdrücklich oder sinngemäss, der Beschluss des Regierungsrates des Kantons Bern sei aufzuheben. Die Rathaus Parking AG wiederholt ihren vor der Vorinstanz gestellten Eventualantrag, wonach die Zu- und Wegfahrt zum Parkhaus durch die Matte zu gestatten sei. Auf die rechtserheblichen Beschwerdegründe wird in den Erwägungen eingegangen. II 1. Nach Art. 3 Abs. 2 des BG vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr (SVG, SR 741.01) sind die Kantone

bzw. Gemeinden befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Diese Bestimmung stellt eine reine Kompetenznorm dar. Sie zählt einerseits die möglichen Massnahmen auf und nennt andererseits die Zuständigkeit. Erst die folgenden Absätze von Art. 3 SVG regeln das Nähere, in welchem Rahmen bzw. unter welchen Voraussetzungen solche Massnahmen von den kantonalen und kommunalen Behörden getroffen werden können und welches die gegen ihre Entscheidung gegebenen eidgenössischen Rechtsmittel sind. Die vollständigen und zeitlich beschränkten Fahrverbote auf Nichtdurchgangsstrassen sind letztinstanzlich beim Bundesgericht, die andern Beschränkungen und Anordnungen, die sogenannten funktionellen Verkehrsmassnahmen, hingegen beim Bundesrat anfechtbar (Art. 3 Abs. 3 und 4 SVG). Es ist zunächst die umstrittene Frage zu klären, ob es sich bei der angefochtenen Verkehrsmassnahme um ein Fahrverbot nach Abs. 3 oder um eine andere Beschränkung oder Anordnung nach Abs. 4 von Art. 3 SVG handelt. a. Nach Ansicht der Vorinstanz fallen die im Zusammenhang mit der Matte-Sperre angeordneten Beschränkungen des Motorfahrzeugverkehrs unter Art. 3 Abs. 4 SVG. Demgegenüber vertreten die Beschwerdeführer 1 und 2 sowie die städtische Polizeidirektion die Meinung, es handle sich hier um ein Fahrverbot nach Abs. 3 von Art. 3 SVG. Zur Begründung wird im wesentlichen geltend gemacht, Abs. 3 des zitierten Artikels spreche von Fahrverboten, während in Abs. 4 von andern Beschränkungen und Anordnungen - nicht jedoch von Fahrverboten - die Rede sei. Somit nähmen auf Fahrverbote lediglich Art. 3 Abs. 2 und 3 SVG Bezug. Die Sperre durch die Matte beinhalte ein vollständiges Verkehrsverbot, also ein Totalfahrverbot, und nicht bloss eine funktionelle Beschränkung. Das Verbot betreffe den gesamten Motorfahrzeugverkehr einschliesslich Motorfahräder. Der zulässige Fahrradverkehr sei von völlig nebensächlicher Bedeutung, und der erlaubte Zubringerdienst ändere - da es sich um eine Ausnahme handle - an der grundsätzlichen Qualifikation nichts. b. Art. 3 Abs. 3 SVG nennt als zulässige Anordnungen die vollständigen Verkehrsverbote und die zeitlichen Verkehrsbeschränkungen. In beiden Fällen handelt es sich um Totalfahrverbote, im ersten um ein Fahrverbot auf unbeschränkte Zeit, im zweiten um ein Fahrverbot in zeitlich zum voraus bestimmter Dauer. Bundesgericht und Bundesrat hatten schon

E. 3

Mit der Beschwerde an den Bundesrat kann Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend gemacht werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist

E. 4

(Rechtliches Gehör)

E. 5

und Fahrradverkehr offen zu erklären. Er bezeichnet nach Anhören der Kantone die Hauptstrassen mit Vortrittsrecht (Art. 57 Abs. 2 SVG). Durchgangsstrassen sind gemäss Begriffsbeschreibung von Art. 110 Abs. 1 SSV die Autobahnen, Autostrassen und Hauptstrassen. Welche Verbindungswege des schweizerischen Strassennetzes nun konkret als Durchgangsstrassen gelten, ergibt sich aus den Anhängen 1 und 2 der V vom 6. Juni 1983 über die Durchgangsstrassen (SR 741.272). Die Liste der Autobahnen und Autostrassen (Anhang 1) sowie jene der Hauptstrassen (Anhang 2) enthält bloss die

Strassen von Stadt zu Stadt bzw. Ortschaft zu Ortschaft. Daraus ist jedoch nicht ersichtlich, welche Strassenzüge innerhalb von Städten und Ortschaften als Durchgangsstrassen anzusehen sind. Es obliegt vielmehr den zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden, diese Strassenverbindungen zu bezeichnen und entsprechend zu signalisieren. Darüber hinaus können die erwähnten Instanzen gestützt auf Art. 109 Abs. 2 Bst. a SSV mit Zustimmung des Bundesamtes für Polizeiwesen zusätzliche Hauptstrassen in grösseren Ortschaften bestimmen. Wie aus Ziff. 5 der nach wie vor gültigen provisorischen Richtlinien für die Signalisation der Hauptstrassen vom 6. April 1964 hervorgeht, bezwecken diese zusätzlichen Hauptstrassen - die wegen ihrer Verkehrsbedeutung oder des guten Ausbaugrades als solche bezeichnet werden - vor allem, den Vortritt gegenüber einmündenden Strassen zu regeln. b. Wie aus diesen Darlegungen erhellt, beurteilt sich der Begriff Hauptstrasse im Sinne von Durchgangsstrasse (Art. 2 Abs. 1 Bst. a und 3 Abs. 3 SVG sowie Art. 110 Abs. 1 SSV) allein nach verkehrsrechtlichen Gesichtspunkten. Hauptstrassen sind demnach die im Anhang 2 zur V über die Durchgangsstrassen aufgeführten Verbindungen sowie die von den Kantonen bzw. Gemeinden innerhalb von Städten und Ortschaften mit dem Signal «Hauptstrasse» (3.03) gekennzeichneten Strassen. Was nun die Strecke Aarstrasse - Schifflaube - Gerberngasse angeht, hält die städtische Polizeidirektion zutreffend fest, dass diese Strassenverbindung nie als Hauptstrasse bezeichnet und signalisiert war und demnach nicht als Durchgangsstrasse im Sinne der Strassenverkehrsgesetzgebung des Bundes gilt. Dies ergibt sich auch aus den beim Bundesamt für Polizeiwesen vorhandenen Plänen über das Hauptstrassennetz der Stadt Bern. c. Was die Rekurrenten dagegen einwenden, sticht nicht. Es ist zwar richtig, dass Durchgangsstrassen nicht am Stadtrand enden bzw. beginnen, sondern durch die Stadt hindurchgeführt werden müssen. Das SVG gibt indessen keinen Anspruch, auf kürzestem Weg von einem Ortsende an das andere zu gelangen. Vielmehr bestimmen die zuständigen Behörden, welche Strassen des städtischen Verkehrsnetzes dem Durchgangsverkehr zu dienen haben. Das gleiche gilt auch für die Frage, ob und in welchem Umfang solche Durchgangsstrassen miteinander durch zusätzliche Hauptstrassen zu verbinden sind. Auch eine Strecke, die wegen ihres Ausbaugrades als Hauptstrasse geeignet wäre, wird deswegen nicht zu einer Durchgangsstrasse im verkehrsrechtlichen Sinn, solange sie nicht entsprechend signalisiert ist. Belanglos erscheint daher ebenfalls, welche Bedeutung ein Stadtplan einer bestimmten Strasse gibt. Schliesslich ist unerheblich, dass der hier in Frage stehende Strassenabschnitt im Richtplan Privatverkehr der Region Bern als «Hauptverkehrsstrasse» eingezeichnet ist. Abgesehen davon, dass sich die planerischen und verkehrsrechtlichen Begriffsbeschreibungen der

E. 6

Wie dargelegt, stellt die angefochtene Verkehrsordnung kein vollständiges Fahrverbot nach Art. 3 Abs. 3 SVG dar, sondern ein Teilfahrverbot, das als funktionelle Verkehrsmassnahme anzusehen ist und somit unter Art. 3 Abs. 4 SVG fällt. Ausserdem handelt es sich beim umstrittenen Strassenstück nicht um eine Haupt-, sondern um eine Nebenstrasse. Auf solchen Strassen sind Kantone und Gemeinden frei, Beschränkungen nach Massgabe der letztgenannten Bestimmung zu ergreifen. Es stellt sich somit die Frage nach dem Inhalt und dem sich daraus ergebenden Umfang der kantonalen Kompetenzen. a. Laut Art. 37bis 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. Diese verfassungsmässige Kompetenzausscheidung ist in Art. 3 SVG in für die

rechtsanwendenden Behörden verbindlicher Weise konkretisiert. Nach dessen Abs. 1 ist die kantonale Strassenhoheit im Rahmen des Bundesrechts gewahrt. Diese Hoheit beinhaltet im wesentlichen den Bau, den Unterhalt und die Finanzierung der Strassen, den gesteigerten Gemeingebrauch an Strassen sowie deren Zweckbestimmung. Als Ausfluss der ursprünglichen Strassenhoheit verbleibt den Kantonen auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, bezüglich der verkehrsmässigen Benützung die grösste Dispositionsfreiheit. Sie können hier den Verkehr vollständig untersagen oder zeitlich beschränken (Art. 3 Abs. 3 SVG). Dabei sind die Kantone - unter Vorbehalt verfassungsmässiger Rechte der Bürger - an keine sachlichen Bedingungen gebunden. Sie können Nichtdurchgangsstrassen auch aus finanziellen, wirtschaftlichen, transportpolitischen, touristischen und ähnlichen Erwägungen vollständig schliessen. Lässt der Kanton demgegenüber den Verkehr auf Nichtdurchgangsstrassen grundsätzlich zu, indem er weder ein vollständiges noch ein zeitliches Fahrverbot anordnet, so kann er auf solchen Strassen nur noch andere Beschränkungen im Rahmen von Art. 3 Abs. 4 SVG verfügen; denn es greift dann die dem Bund übertragene einheitliche Verkehrsordnung Platz. Die beschriebene Dispositionsfreiheit bezieht sich daher bloss auf den Grundsatzentscheid, den Verkehr auf einer Nichtdurchgangsstrasse vollständig oder zeitlich beschränkt zu untersagen. Die Ansicht der städtischen Polizeidirektion, wonach an Verkehrsmassnahmen nach Art. 3 Abs. 4 SVG keine strengeren Anforderungen gestellt werden dürfen, als wenn eine Anordnung gemäss Abs. 3 des zitierten Artikels erlassen worden wäre, trifft daher nicht zu. Aus dem gleichen Grund gibt es auch keine Überlagerung von Kompetenzen, die sich aus der kantonalen Strassenhoheit oder andern Befugnissen ableiten lassen, und solchen, die sich

E. 7

In materieller Hinsicht bringen die Beschwerdeführer - zusammengefasst - im wesentlichen folgende Einwände vor: Die im Kurzbericht des Gemeinderates «Umwelt, Stadt und Verkehr» enthaltenen Zielsetzungen «Kanalisieren, Plafonieren, Reduzieren» seien verfassungswidrig, indem sie das in Art. 4 BV vorgesehene Recht zur freien Wahl des Verkehrsmittels verletzen. Freie Wahl des Verkehrsmittels bedeute grundsätzlich auch freie Routenwahl. Es bleibe der Stadt unbenommen, durch tatsächliche Verbesserungen der Verkehrsbetriebe den Bürger zum Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr zu überzeugen. Eine Sperre, wie überhaupt verkehrsbehindernde Massnahmen, sei aber nicht zulässig. Die umstrittene Verkehrsanordnung missachte ausserdem das Gebot rechtsgleicher Behandlung. Sie führe zu einer Bevorzugung: der Mattebewohner gegenüber Bewohnern anderer Quartiere und Anwohnern schwerer belasteter Verkehrsachsen; der Mattebewohner als Verkehrsteilnehmer gegenüber den übrigen Verkehrsteilnehmern; eines gemischten Quartiers gegenüber typischen Wohnquartieren. Der Bundesrat habe bereits früher entschieden, dass unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit den Bewohnern der Matte gegenüber der übrigen Stadtbevölkerung keine bessere Stellung zukomme. Nun solle auf dem Umweg einer Sperre nicht nur die seinerzeit verlangte Privilegierung beim Parkieren, sondern zusätzlich eine Bevorzugung in

E. 8

allen Bereichen des Quartierlebens erreicht werden. - Die Notwendigkeit der angefochtenen Verkehrsbeschränkung wird ebenfalls bestritten. Die Beschwerdeführer berufen sich dabei auf Berichte der Stadtbehörden, wonach im Mattequartier keine unmittelbare gesundheitliche Gefährdung bestehe und somit auch keine Veranlassung zu

Sofortmassnahmen. Würden solche Massstäbe angesetzt, so müsste der Verkehr auch andernorts drastisch gesenkt werden. Überhaupt würde die Verkehrsanordnung nur geringe Wirkung im gesamten Mattequartier zeigen, zumal der grösste Teil der vom Fahrverbot betroffenen Strecke durch offenes Gelände führe. Wegen des kurzen Engpasses an der Gerbergasse sei eine derartige Einschränkung des Verkehrs nicht gerechtfertigt. - Grosses Gewicht wird in den verschiedenen Rechtsschriften auf die Verkehrsumlagerung und deren nachteilige Folgen gelegt. So wird namentlich geltend gemacht, der bisher durch das Mattequartier erfolgte Verkehr werde andere, schon heute stark befahrene Verkehrsachsen zusätzlich belasten. Diese führten zum Teil durch eigentliche Wohnquartiere. Eine zusätzliche Umweltbelastung sei den Bewohnern dieser Quartiere nicht zuzumuten. Ausserdem würden durch die längeren Verkehrswege zusätzliche Luftschadstoffe ausgestossen, was im Widerspruch zur Zielsetzung stehe, diese Belastung gesamthaft zu senken. Ferner werde die Verkehrsverlagerung in erhöhtem Mass die Verkehrssicherheit beeinträchtigen, da die «Alternativ-Routen» höhere Unfallraten aufwiesen als die gefahrlos zu befahrende Strasse durch das Mattequartier. Schliesslich bewirke die Verkehrsverlagerung Staueffekte auf den betroffenen Strassen, eine Verlangsamung des Verkehrsflusses, eventuell Verkehrszusammenbrüche während den Spitzenzeiten sowie eine Beeinträchtigung des öffentlichen Verkehrs. - Zur Verhältnismässigkeit im engeren Sinn wird vorgebracht, die kantonalen Behörden hätten weniger weitgehende Vorkehren nie ernsthaft geprüft, zum Beispiel Immissions-Schutzmassnahmen und der Ersatz der Steinpflasterung der Gerbergasse durch einen Teerbelag. Zudem verursache praktisch nur der Durchgangsverkehr die behaupteten Belastungen. Dieser Verkehr stelle sich indessen bloss zu Spitzenzeiten ein, so dass ein zeitlich durchgehendes Verbot unverhältnismässig sei. Die Rathaus Parking AG wendet überdies ein, die verfügte Massnahme verfolge lediglich die Unterbindung des Durchgangs- und Pendlerverkehrs, der im Mattequartier 90% des gesamten Verkehrsaufkommens ausmache. Der Richtung Matte und Innenstadt fahrende Zielverkehr werde nicht erfasst. Während dem Zielverkehr Richtung Matte durch entsprechende Signalisation Rechnung getragen werde, bleibe der übrige Zielverkehr Richtung Innenstadt und insbesondere der Zubringer zum Rathaus Parking unberücksichtigt. a. Die zuständigen Behörden haben das hier umstrittene Fahrverbot als Versuch für die Dauer eines Jahres angeordnet. Nach Art. 107 Abs. 1 SSV können örtliche Verkehrsanordnungen ohne Veröffentlichung für höchstens 30 Tage verfügt werden, um Erfahrungen zu sammeln. Dauern diese Anordnungen höchstens 60 Tage, so sind sie zwar zu veröffentlichen, doch besteht kein Beschwerderecht (Art. 107 Abs. 2 SSV). Abgesehen von diesen beiden Möglichkeiten enthält das Bundesrecht keine ausdrückliche Vorschrift, wonach Verkehrsmassnahmen versuchsweise getroffen werden können. Den Kantonen steht es aber frei, gestützt auf allgemeine Rechtsgrundsätze, Verkehrsbeschränkungen zeitlich zu befristen, beispielsweise für ein oder zwei Jahre, um dann aufgrund von Erfahrungen endgültig zu entscheiden. Nach Ablauf der Frist stehen den Behörden alle Möglichkeiten offen: auf

E. 9

die Massnahme verzichten und den ursprünglichen Zustand herstellen; die befristete Anordnung unverändert übernehmen; verbesserte oder neue Beschränkungen einführen. Daraus folgt, dass das angefochtene Fahrverbot durch die Matte nach Ablauf des Versuchs automatisch dahinfällt. Sollten die kommunalen Instanzen die während des Versuchs geltende Regelung unverändert übernehmen oder neue Massnahmen ergreifen, so können sich die Betroffenen gegen den endgültigen Entscheid erneut auf dem Beschwerdeweg zur

Wehr setzen. Die Befürchtung, die jetzt vorgesehene Lösung werde nahtlos in einen Dauerzustand überführt, erscheint daher unbegründet. Für befristete Verkehrsanordnungen gelten grundsätzlich die gleichen Anforderungen wie für unbefristete Massnahmen. Einmal muss das Ziel der beabsichtigten Beschränkungen durch Art. 3 Abs. 4 SVG gedeckt sein, das heisst, die darin umschriebenen Voraussetzungen erfüllen. Zum andern müssen die vorgesehenen Massnahmen geeignet sein, den angestrebten Erfolg zu erreichen. Schliesslich ist auch hier der Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu beachten (Art. 107 Abs. 5 SSV). Immerhin ist den Besonderheiten eines Versuchs Rechnung zu tragen.

Verkehrsbeschränkungen werden gerade deshalb versuchsweise für eine befristete Zeit verfügt, weil ihre Auswirkungen nicht von vornherein feststehen. Es ist nämlich nicht zu verkennen, dass sich die Folgen von geplanten Verkehrsmassnahmen (Art und Weise der Verkehrsverlagerung, Zu- bzw. Abnahme der Immissionen, Auswirkungen hinsichtlich Verkehrssicherheit) nicht immer mit der erforderlichen Gewissheit voraussehen lassen. Das gilt vor allem dann, wenn auf mehreren Strassen Beschränkungen, die sich gegenseitig bedingen oder ergänzen, eingeführt werden, oder wenn grossflächige Umfahrungen zu erwarten sind, deren Nachteile nicht abgeschätzt werden können. Es spricht für die Gewissenhaftigkeit einer Behörde, eine Verkehrsmassnahme erst dann endgültig in Kraft zu setzen, wenn sie ihren Entscheid auf Erfahrungen, untermauert durch zweckdienliche Erhebungen, stützen kann und nicht auf blosser Vermutungen angewiesen ist. Ein Versuch gleicht daher einem Experiment. Daraus folgt, dass den zuständigen Instanzen ein weiter Beurteilungsspielraum zuzugestehen ist. Gerade die Befristung der getroffenen Massnahmen und die sich daraus ergebende Möglichkeit, den endgültigen Entscheid wieder anfechten zu können, rechtfertigen eine zurückhaltende Überprüfung des angefochtenen Beschlusses durch den Bundesrat. Ein Versuch ist folglich in der Regel nur zu beanstanden, wenn er gesetzesfremde Ziele verfolgt, sich dabei offensichtlich ungeeigneter Mittel bedient und den Verhältnismässigkeitsgrundsatz missachtet. b. Der Vorinstanz standen namentlich folgende Unterlagen zur Verfügung: Bericht der städtischen Gesundheitsdirektion vom 20. März 1984. Dieser stützte sich auf Messungen der Luftschadstoffe und des Lärms des Amtes für Umweltschutz und Lebensmittelkontrolle vom 6. Februar 1981, den Bericht des Stadtchemikers vom 7. August 1981 über die Beurteilung verschiedener Verkehrsbelastungen aus der Sicht des Umweltschutzes für das Gebiet Matte sowie auf den Bericht «Verkehr Matte» der städtischen Planungsdirektion an den Gemeinderat vom 11. Februar 1982. Aus diesen Unterlagen geht im wesentlichen folgendes hervor: Verkehrszählungen ergaben, dass während Spitzenzeiten etwa 1000 Fahrzeuge (PW-Einheiten) pro Stunde durch das Mattequartier fahren. Dabei wurde eine Lärmbelastung von

E. 10

72 dB(A) gemessen. Dieser Wert liegt über dem Alarmwert. Messungen der Luftschadstoffe zeigten NO_x-Werte, die bei den Grenzwerten für Kurzzeitbelastungen lagen. Diese Daten genügen, um die vorliegende Beschwerde zu beurteilen; sie sind somit als vollständig zu betrachten. Weitergehende Untersuchungen sind jedenfalls für einen befristeten Versuch nicht notwendig. Es trifft zwar zu, dass keine aktuellen Messergebnisse vorhanden sind. Das ist hier insofern unerheblich, als aufgrund der neuesten Verkehrszählungen angenommen werden darf, dass die Umweltbelastung im Mattequartier nicht, jedenfalls nicht wesentlich abgenommen hat. Zudem sind diese neuesten Werte erst für die Bewertung des Versuchs massgebend. Es besteht auch kein Anlass, an der Richtigkeit der beschriebenen tatsächlichen Feststellungen zu zweifeln, zumal sie von

fachkundigen Behörden gemacht wurden. Es geht nicht an, Bedenken gegen die Messungen allein deswegen zu erheben, weil sie von amtlichen Stellen vorgenommen wurden. Eine neutrale Expertise drängt sich nicht auf, und was die Auswirkungen der umstrittenen Verkehrsanordnung anbelangt, vermag die urteilende Instanz - zumal es sich um einen Versuch handelt - selber einen Entscheid zu fällen. Die in Art. 9 des BG vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG, SR 814.01) vorgesehene Umweltverträglichkeitsprüfung bezieht sich lediglich auf die Planung, Errichtung und Änderung von Anlagen, worunter auch Strassenanlagen fallen. Eine derartige Prüfung ist für den Erlass von Verkehrsbeschränkungen nicht vorgeschrieben. Hingegen verpflichtet die Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (SR 814.318.142.1; Art. 31 ff.) die Behörden, einen Massnahmenplan zu erstellen, wenn übermässige Immissionen auftreten oder zu erwarten sind. Wie dargelegt, verursacht der Verkehr im Mattequartier, namentlich im Bereich der Gerberngasse, hohe Umweltbelastungen durch Lärm und Luftschadstoffe. Die städtischen Instanzen beabsichtigen, aus Umweltschutzgründen verkehrsbeschränkende Massnahmen zu ergreifen. Ein solcher Zweck ist durch Art. 3 Abs. 4 SVG gedeckt. Dabei ist festzuhalten, dass die Behörden nach dieser Bestimmung nicht erst handeln dürfen, wenn eine unmittelbare gesundheitliche Gefährdung besteht; vielmehr sind Massnahmen auch zulässig, um einer übermässigen Umweltbelastung zu begegnen. Das vorgesehene Fahrverbot ist unbestrittenermassen geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen. Wie aus den Akten hervorgeht, dürfte der Lärm in der Matte nach der Sperre um ungefähr 10 dB(A) abnehmen. Damit wird die Lärmbelastung unter den Immissionswert gesenkt. Die Luftschadstoffbelastung verläuft proportional zum Verkehrsfluss. Sie wird durch die Sperre auf ungefähr 10-15% herabgesetzt. Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass das angestrebte Ziel durch Art. 3 Abs. 4 SVG grundsätzlich gedeckt und das eingesetzte Mittel geeignet ist, den Zweck zu erfüllen. Es bleibt daher zu prüfen, ob andere Gründe entgegenstehen. c. Im Kurzbericht «Umwelt, Stadt und Verkehr» vertritt der Gemeinderat unter anderem die verkehrsplanerische Zielsetzung, den übergeordneten Verkehr auf die Hochleistungsstrassen einerseits und auf ein weitmaschiges Netz von Hauptstrassen andererseits zu lenken, um dadurch möglichst grosse, vom Durchgangsverkehr nicht belastete Quartiere zu erhalten. Die

E. 11

Rechtmässigkeit dieser Zielsetzung ist hier nicht zu beurteilen. Immerhin kann festgestellt werden, dass sie mit Art. 3 Abs. 3 des BG vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) durchaus vereinbar erscheint. Verkehrskonzepte befassen sich im allgemeinen mit dem Umfang des Verkehrs innerhalb eines zusammenhängenden Gebietes (Stadt, Quartier usw.) und regeln die Verkehrsabläufe. Es handelt sich dabei um eine grossflächige, planerische Aussage, wie der gesamte Verkehr bewältigt werden soll. In erster Linie enthält sie namentlich die Einteilung der Strassen nach bestimmten Funktionen: Hauptverkehrsstrassen, Sammelstrassen und Erschliessungsstrassen. Als Mittel zur Durchsetzung eines solchen Konzeptes dienen unter anderem bauliche und/oder signalisationstechnische Massnahmen. Letztere beruhen auf Art. 3 Abs. 4 SVG. Soweit solche Verkehrsbeschränkungen zu beurteilen sind, muss sie der Bundesrat auf Bundesrechtsverletzungen überprüfen können. Die Zielsetzungen des den verkehrspolizeilichen Massnahmen zugrundeliegenden Konzeptes sind freilich zu berücksichtigen. Das gilt auch für den vorliegenden Fall. Dabei erscheint nicht notwendig, dass alle vorgesehenen Massnahmen bereits in allen Einzelheiten bekannt sind. Sie brauchen auch nicht gleichzeitig durchgeführt zu werden, zumal dies in zeitlicher,

personeller, technischer und finanzieller Hinsicht ohnehin kaum möglich ist. Zudem bleibt zu bedenken, dass ein schrittweises Vorgehen eine ständige «Erfolgskontrolle» erlaubt. Die Bundesverfassung kennt kein ausdrückliches Recht auf freie Wahl der Verkehrsmittel. Inwieweit sich ein solches Recht aus der persönlichen Freiheit, Rechtsgleichheit, Handels- und Gewerbefreiheit usw. ableiten lässt, kann offenbleiben, denn das angefochtene Fahrverbot schränkt keineswegs die freie Wahl der Verkehrsmittel ein. Ebenso wenig gibt es ein Recht auf freie «Routenwahl». Eine solche Forderung würde die unsinnige Folge bewirken, dass sämtliche vorhandenen Strassen ungeachtet ihrer verkehrsmässigen Eignung allen Strassenbenützern gleichermassen offenstehen müssten. Lehre und Rechtsprechung haben denn immer anerkannt, dass in die freie «Routenwahl» durch Anordnungen nach Art. 3 Abs. 3 und 4 SVG eingegriffen werden darf. Diese Bestimmungen bilden sowohl Möglichkeiten als auch Schranken, um auf den Gemeindegebrauch der Verkehrswege einzuwirken. d. Ähnliche Überlegungen sind anzustellen, wenn die Rechtsgleichheit in Frage steht. Eine Gleichbehandlung aller Bewohner einer Stadt hinsichtlich Verkehrs- und Umweltbelastung ist auf rechtlichem Weg gar nicht durchsetzbar. Eine solche Forderung scheiterte schon an unterschiedlichen tatsächlichen Gegebenheiten. Ausserdem besteht unbestreitbar kein Anspruch darauf, eine Strasse im bisherigen Umfang auf alle Zeit benützen zu dürfen. Umgekehrt gibt es auch kein Recht, von den Behörden zu verlangen, Mehrbelastungen auf einer bestimmten Strasse zu verhindern. Wie im Planungsrecht ganz allgemein, kann auch hier dem Gleichheitsgrundsatz nur eine abgeschwächte Bedeutung zukommen. Es liegt im Wesen von Verkehrsbeschränkungen, dass sie auf der einen Seite Verbesserungen bewirken, auf der andern Seite Nachteile nach sich ziehen. Solche Verlagerungen sind unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit nicht erfassbar. Immerhin müssen solche verkehrspolizeilichen Massnahmen sachlich begründet sein. Das Willkürverbot findet somit Anwendung. Der Hinweis auf den Entscheid des Bundesrates betreffend Parkregelung im Mattequartier verfängt nicht. Dort

E. 12

wurden für die Benützung ein und derselben Verkehrsfläche Unterschiede getroffen, die vor der Rechtsgleichheit nicht standhielten. Im vorliegenden Fall werden demgegenüber der Durchgangsverkehr einerseits und der Zubringerdienst andererseits unterschiedlich, alle Personen der einen oder andern Verkehrsteilnehmergruppe aber gleich behandelt. Das ist zulässig und geht schon daraus hervor, dass Art. 3 Abs. 4 SVG solche Fahrverbote mit den entsprechenden Ausnahmen grundsätzlich erlaubt. Wäre dies mit dem Gleichheitsgrundsatz nicht vereinbar, dann dürfte sie auch das Strassenverkehrsrecht gar nicht vorsehen. e. Durch das angefochtene Fahrverbot wird der bisher durch das Mattequartier fliessende Durchgangsverkehr künftig auf andere Strassen verlagert. Davon sind hauptsächlich folgende, schon heute ziemlich stark belastete Verkehrsachsen betroffen: Belpstrasse - Laupenstrasse - Bubenbergplatz - Lorrainebrücke; Monbijoubücke - Kirchenfeldstrasse - Thunstrasse; Seminarstrasse - Muristrasse - Grosser Muristalden. Diese Umlagerung des Verkehrs erscheint in der Tat nicht unbedenklich. Im Sinne des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes ist daher zu prüfen, welche Entlastungen im Mattequartier einerseits und welche nachteiligen Auswirkungen auf dem übrigen Strassennetz andererseits zu erwarten sind. Die umstrittene Verkehrsbeschränkung erstreckt sich von der Dalmazibrücke bis zum Läuferplatz. Die Aarstrasse verläuft grösstenteils durch «offenes» Gelände. Nur auf dem letzten Teilstück befinden sich auf der linken Strassenseite, etwas zurückversetzt, Gebäude. Auf diesem Abschnitt sind die vom Verkehr verursachten Umweltbelastungen tragbar. Anders sieht es im Bereich Mühleplatz und vor

allem in der Gerberngasse aus. Dieses Strassenstück gehört zu den lufthygienisch neuralgischen Abschnitten auf Gemeindegebiet, bedingt durch die hohen, bis an den Strassenrand reichenden Häuserfronten, so dass eine genügende Durchlüftung fehlt. Hier wirkt sich auch der Lärm am stärksten aus. Die gewünschte Verbesserung der Umweltbelastung durch Lärm und Abgase kann durch eine Herabsetzung des Verkehrsaufkommens erreicht werden. Die Strassenverbindung durch die eigentliche Matte eignet sich nicht als Hauptverkehrsstrasse im Sinne des Durchgangsverkehrs. Anders verhält es sich bei der Aarstrasse. Der Umstand, dass die Aarstrasse vor Jahren ausgebaut wurde, hindert die Behörde nicht, darauf aufgrund geänderter Verhältnisse die notwendigen Verkehrsmassnahmen zu ergreifen, nicht zuletzt mit Blick auf die beschriebenen Auswirkungen des heutigen Verkehrs in der Gerberngasse. Anders entscheiden würde bedeuten, dass die Behörden auf Strassen, die einmal für einen bestimmten Zweck bzw. ein bestimmtes Verkehrsaufkommen gebaut wurden, keine Verkehrsanordnungen treffen dürften. Die Auswirkungen der Verkehrsverlagerung auf die umliegenden Strassen als Folge der Sperre des Mattequartiers für den Durchgangsverkehr wurden mittels des sogenannten interaktiven Verkehrsmodells berechnet. Die Funktionsweise dieses Modells wird im Bericht der städtischen Planungsdirektion vom 11. Februar 1982 kurz beschrieben. Darauf braucht hier nicht näher eingegangen zu werden. Es genügt festzustellen, dass es sich um Prognosen handelt, die auf verschiedenen vorhandenen Verkehrsdaten beruhen. Es ist nun gerade Zweck des Versuchs herauszufinden, ob diese Prognosen tatsächlich eintreffen. - Die Verkehrszunahme auf den verschiedenen Strassen wird naturgemäss unterschiedlich ausfallen. Sie

E. 13

beträgt jedoch im Durchschnitt 15%. Wie sich dies auf den Verkehrsablauf im einzelnen auswirkt, steht nicht mit Sicherheit fest. Immerhin ist zu bedenken, dass der Verkehr zum Teil auf eigentliche Hauptverkehrsstrassen umgeleitet wird, die wegen ihres Ausbaugrades in der Lage scheinen, einen zusätzlichen Verkehr zu verkraften. Zudem sieht auch die städtische Behörde die Möglichkeit, hier flankierende Massnahmen zu ergreifen, beispielsweise bauliche Anpassungen und Verbesserungen an den Lichtsignalanlagen. Laut Angaben in den Akten wird die Verkehrsverlagerung auf dem angrenzenden Strassennetz eine nicht merkbare Zunahme des Lärms bewirken, da es sich mit zwei Ausnahmen um ohnehin stark belastete Hauptachsen handelt. Die Seminarstrasse wird noch innerhalb der jetzigen Lärmbelastung von 65-70 dB(A) bleiben. Das gleiche gilt für die Jungfraustrasse, die wegen des abwärtsfahrenden Verkehrs ebenfalls noch unterhalb 70 dB(A) belastet werden wird. Die Luftbelastung wird ungefähr im Verhältnis zum Mehrverkehr zunehmen. In dieser Hinsicht ist jedoch zu erwähnen, dass die örtlichen Gegebenheiten in den angrenzenden Strassen besser sind als in der Gerberngasse. Wegen den günstigeren Durchlüftungsverhältnissen werden sich die Auswirkungen der zusätzlichen Luftschadstoffbelastung in Grenzen halten. Diese Darlegungen zeigen, dass die angefochtene Beschränkung im Mattequartier eine erhebliche Verminderung der Umweltbelastung durch Lärm und Abgase bewirkt. Hier stehen auch keine tauglichen flankierenden Massnahmen zur Verfügung. Demgegenüber erscheint die Verkehrszunahme und die dadurch bedingte Erhöhung des Lärms und der Luftschadstoffe in andern Strassen zumutbar, zumal dort ergänzende Vorkehrungen möglich sind. Gesamthaft gesehen ist folglich der umstrittene Versuch vertretbar. f. Zur Frage, ob weniger weitgehende Massnahmen genügen, um das angestrebte Ziel zu erreichen, ist folgendes festzuhalten: Der Bundesrat hat bei seiner Beurteilung von den gegebenen Strassen- und Verkehrsverhältnissen

auszugehen. Die Ersetzung der Pflastersteine durch einen Teerbelag, um den Lärm zu vermindern, kann schon deshalb nicht verlangt werden, weil es sich dabei um eine bauliche Massnahme handelt. Der Bundesrat kann in dieser Hinsicht nicht in die kantonale Strassenhoheit eingreifen. Das gleiche gilt für Immissions-Schutzmassnahmen an Gebäuden. Andere, weniger einschränkende Verkehrsanordnungen (z. B. Einbahnverkehr, Motorfahrzeugfahrverbot während der Nacht oder während Verkehrsspitzen) sind im Rahmen eines Versuchs nicht zu untersuchen. Diese Frage hat die zuständige Behörde bei einer allfälligen definitiven Einführung der Massnahme eingehend zu prüfen. Die vom Beschwerdeführer 1 verlangte erweiterte Ausnahmeregelung für die Benützer des Rathaus-Parkhauses ist abzulehnen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Zweck der Verkehrsanordnung nur erreicht wird, wenn der gesamte und nicht bloss der weiträumige Durchgangsverkehr durch die Matte unterbunden wird. Darunter fällt auch der Verkehr vom und zum Stadtzentrum und zur Altstadt. Ausserdem würde die gewünschte Ausnahmeregelung eine Rechtsungleichheit gegenüber den Anwohnern und Geschäftsleuten namentlich der untern Altstadt schaffen. Zudem wäre eine solche Regelung polizeilich nicht kontrollierbar, zumal das Parkhaus verhältnismässig weit ausserhalb des Mattequartiers liegt und auf dem

E. 14

Weg dorthin etliche Abzweigungen bestehen. Die in dieser Hinsicht im angefochtenen Entscheid enthaltenen Erwägungen erscheinen zutreffend. Es ist allerdings nicht zu verkennen, dass neben den bereits früher getroffenen Einschränkungen auf dem Stadtgebiet nun auch das Fahrverbot durch das Mattequartier die Zu- und Wegfahrt zum Rathaus-Parking erschwert. Das Interesse an der Beibehaltung der bisherigen Zufahrtsmöglichkeiten aus finanziellen Gründen der Parkhaus-Betreiberin hat sich jedoch den Interessen an einer Verbesserung der Umweltbelastung im Mattequartier unterzuordnen. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der angefochtene Entscheid vertretbar erscheint, zumal es sich um einen Versuch handelt. Bundesrecht, namentlich Art. 3 Abs. 4 SVG und der Verhältnismässigkeitsgrundsatz, wurde nicht verletzt.

E. 15

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 51.51 - Entscheid des Bundesrates vom 25. Februar 1987 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1987 Année Anno Band 51 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 000 485 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.