

# Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

## Ständerat – Conseil des Etats

# 1989

Herbstsession – 9. Tagung der 43. Amtsdauer  
Session d'automne – 9<sup>e</sup> session de la 43<sup>e</sup> législature

### Erste Sitzung – Première séance

Montag, 18. September 1989, Nachmittag  
Lundi 18 septembre 1989, après-midi

18.15 h

Vorsitz – Présidence: M. Reymond

**Le président:** Vous avez sans doute passé un excellent été, vos mines sont resplendissantes et j'imagine donc que vous êtes prêts à aborder cette session d'automne.

Je vous informe que notre collègue, M. Affolter, est retenu par la maladie, hospitalisé qu'il est à l'hôpital de l'île à Berne. Nous formons nos meilleurs vœux pour son prompt rétablissement.

86.043

### Strassenverkehrsgesetz. Aenderung Loi sur la circulation routière. Modification

Siehe Jahrgang 1988, Seite 534 – Voir année 1988, page 534

Beschluss des Nationalrates vom 28. Februar 1989  
Décision du Conseil national du 28 février 1989

#### Differenzen – Divergences

##### Art. 3 Abs. 4 letzter Satz (neu)

Antrag der Kommission

Festhalten

Antrag Danioth

Die Gemeinden sind hinsichtlich Verkehrsmassnahmen auf Gemeindestrassen in Verfahren vor dem Bundesrat zur Beschwerde berechtigt.

##### Art. 3 al. 4 dernière phrase (nouvelle)

Proposition de la commission

Maintenir

Proposition Danioth

Pour les mesures touchant la circulation sur les routes communales, les communes ont qualité pour recourir dans les procédures devant le Conseil fédéral.

**Lauber, Berichterstatter:** Unser Rat hat schon vor geraumer Zeit, nämlich am 27. September des letzten Jahres, die Revision des Strassenverkehrsgesetzes beraten. Dabei sind verschiedene Differenzen zum Nationalrat entstanden. Der Nationalrat hat diese im Februar behandelt und sich weitgehend dem Ständerat angeschlossen. Es verbleiben zwei Punkte: Zum Artikel 3 Absatz 4: Der Bundesrat wollte eine Bestimmung aufnehmen, nach der die Gemeinden in bestimmten Fällen zur Beschwerde berechtigt sind. Der Nationalrat hat dem zugestimmt. Unser Rat hat die Ergänzung mit 26 gegen 13 Stimmen abgelehnt. Der Nationalrat hat mit 108 gegen 33 Stimmen beschlossen, an der Fassung des Bundesrates festzuhalten.

Diese Differenz ist von einiger Bedeutung. Ich muss deshalb darauf eingehen. Ihre Kommission ist der Auffassung, dass die Gemeindeautonomie auch im Bereich des Strassenverkehrs funktionsfähig sein muss. Dafür gibt es heute folgende Möglichkeit: Artikel 3 Absatz 2 des heute geltenden Strassenverkehrsgesetzes gibt den Kantonen die Befugnis, «für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen». Die Kantone können diese Befugnis den Gemeinden übertragen unter Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde. Die Kantone haben diese Kompetenz zum Teil an einzelne Gemeinden delegiert oder generell für bestimmte Strassen oder für bestimmte Massnahmen an alle Gemeinden.

Im Bereich der Verkehrsbeschränkungen haben die Kantone recht viele Möglichkeiten. Artikel 3 Absatz 4 hält fest: «Andere Beschränkungen oder Anordnungen können 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. Aus solchen Gründen können insbesondere in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt und das Parkieren besonders geregelt werden.»

Diese Möglichkeiten sind vor allem für die Gemeinden von Interesse. Solange die Gemeinden selbst aufgrund einer Kompetenzübertragung durch die Kantone Verkehrsanordnungen erlassen können, besteht kein Problem, und dieser Fall wird durch die zur Diskussion stehende Bestimmung nicht berührt. Das Problem stellt sich erst, wenn der Kanton aufgrund einer Beschwerde anders entscheidet als die Gemeinde, wenn der Kanton aufgrund seiner Kompetenzordnung direkt eine Massnahme erlässt oder – und das ist der häufigste Fall – wenn der Kanton einem Antrag einer Gemeinde für eine Massnahme nicht folgt. Wenn zum Beispiel eine Gemeinde, die keine eigene Kompetenz für Verkehrsanordnungen hat, beim Kanton eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf einer Gemeindestrasse beantragt und die kantonale Behörde dies ablehnt, kann die Gemeinde nicht beim Bundesrat dagegen Beschwerde erheben. Das Beschwerderecht im Verfahren vor

dem Bundesrat ist in Artikel 48 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren geregelt. Dieser hat folgenden Wortlaut: «Zur Beschwerde ist berechtigt

a. wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Aenderung hat und

b. jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Bundesrecht zur Beschwerde legitimiert.»

Zur Beschwerde im Umweltbereich nach Buchstabe b sind zum Beispiel aufgrund des Umweltschutzgesetzes Artikel 55 die Umweltschutzorganisationen berechtigt. Hingegen kennt das Strassenverkehrsgesetz keine Beschwerdelegitimation nach Buchstabe b. Nach Buchstabe a ist die Gemeinde dann zur Beschwerde legitimiert, wenn sie wie eine Privatperson durch eine Verfügung berührt ist. Dies ist der Fall, wenn die umstrittene Beschränkung auch gemeindeeigene Fahrzeuge benachteiligt, die Gemeinde als Besitzerin oder Mieterin einer Liegenschaft auftritt, ihr – der Gemeinde – finanzielle Lasten überbunden werden oder schlussendlich Gemeindeaufgaben erschwert oder verunmöglicht werden. Das Problem stellt sich aber dort, wo die Gemeinde im öffentlichen Interesse eine Massnahme wünscht, zum Beispiel eine Parkierbeschränkung, ein Teilfahrverbot oder eine tiefere Tempolimit. In diesen Fällen kann die Gemeinde nichts unternehmen, wenn sie mit einem Entscheid des Kantons nicht einverstanden ist.

Ihre Kommission hat das Problem sehr eingehend diskutiert und beantragt Ihnen mit 6 gegen 2 Stimmen, am bisherigen Beschluss des Ständerates festzuhalten. Die Kommission betrachtet es als selbstverständlich, dass die Gemeinden bei Entscheidungen über Verkehrsmassnahmen auf ihrem Gebiet einbezogen werden, das Verfahren soll aber den Kantonen überlassen bleiben.

Wir möchten es dem Nationalrat und dem Bundesrat überlassen, eventuell eine weniger weitgehende Beschwerdelegitimation der Gemeinden vorzuschlagen. Die vom Nationalrat beschlossene Lösung geht zu weit, sie wird dazu führen, dass sich eine Gemeinde und der Kanton vor dem Bundesrat streiten und beide im öffentlichen Interesse ihre Sache vertreten. Aus diesen Gründen beantragt Ihnen die Kommission Festhalten.

**Danioth:** Zufolge einer Stellvertretung bin ich nachträglich in die Kommission berufen worden und habe mich vorab mit dieser nicht unwesentlichen Differenz zum Nationalrat beschäftigt, die mir Ausdruck einer unterschiedlichen Gewichtung von zwei staatspolitischen Maximen zu sein scheint. Einerseits verbietet der Föderalismus, dass der Bund in das kantonale Verfahrensrecht eingreift, andererseits gilt unsere Sorge aber auch der Erhaltung der Gemeindeautonomie. Hier gilt es abzuwägen.

Zur Hoheit der Kantone. Das Verfahrensrecht ist vorab kantonales Recht. Die Stellung der Gemeinden ist darin unterschiedlich stark gewichtet. Herr Präsident Lauber hat es vorhin wieder dargestellt. Die Delegationsbefugnis ist unbestritten und soll weiterhin je nach kantonalem Recht gewährt werden. Dazu kommt, dass die Interessenabwägung in einem kantonalen Verfahren grundsätzlich den kantonalen Behörden obliegt. Auch hierin stimme ich der Kommissionsmehrheit zu. Es ist auch unbestritten, dass in einem solchen Verfahren die Anliegen der betroffenen Gemeinden angemessen mitberücksichtigt werden. Aber damit ist eben nicht alles geregelt.

Der Autonomiebereich der Gemeinden. Sie erfüllen nicht nur von den Kantonen oder vom Bund übertragene Aufgaben, sondern auch öffentliche Pflichten im eigenen, im sogenannten originären Bereich. Planung und Verwirklichung von Gemeindestrassen gehören dazu. Die Gemeinden sind es, die Planung, Bau, Betrieb und Unterhalt von gemeindeinternen Strassen als wichtige Instrumente der Städte- und Dorfplanung zu besorgen haben. Sie sind hier also in ihren ureigensten Interessen betroffen. Man denke nur an wichtige Quartierserschliessungen, an Wohnstrassen usw., welche heute ja immer grössere Bedeutung erlangen. Die Gemeindebehörden sind an vorderster Front tätig. Sie fühlen den Puls ihrer Bevölkerung.

Dem Argument, den Überlegungen der Gemeindebehörde

könnte auch hier stets durch die kantonale Instanz Rechnung getragen werden, sind zwei gewichtige Vorbehalte entgegenzusetzen, die auch vom Kommissionspräsidenten zugegeben werden, nämlich:

1. Wenn eine Gemeinde erfolglos die Anordnung einer Verkehrsmassnahme – beispielsweise einer Sicherheitsvorkehrung, einer Geschwindigkeitsbeschränkung usw. – verlangt und die kantonale Instanz dies verneint, ist diese Gemeinde ohne eigenes Beschwerderecht auf eidgenössischer Ebene machtlos.

2. Nach allgemeiner bundesgerichtlicher Rechtsprechung wäre eine Gemeinde zur Beschwerde nur legitimiert, wenn sie wie ein Privater betroffen ist. Dies bedeutet, dass nur Beschwerde geführt werden könnte, wenn Gemeindefahrzeuge oder gemeindeeigene Liegenschaften auf dem Spiel stehen. Dass dies völlig ungenügend ist – in der heutigen Zeit erst recht –, leuchtet wohl jedermann ein.

Bis zu einem grundsätzlichen Entscheid des Bundesrates vom Jahre 1984, als er die jahrelange Praxis änderte, wurden die Gemeinden auf Bundesebene bei der Anordnung von Verkehrsmassnahmen auf ihren Strassen stets vorbehaltlos aufgrund der Interpretation durch den Bundesrat zur Beschwerde zugelassen.

Mein Antrag bezweckt nichts anderes, als diese jahrelange Gerichtspraxis wieder aufzunehmen und gesetzlich zu verankern. Eine angemessene Berücksichtigung der Gemeinden auf dem Gebiete der Verkehrsplanung ist übrigens von sehr aktueller Bedeutung, gerade im Hinblick auf die laufende Bodenrechtsdiskussion. Selbst die jüngsten Revisionsvorschläge des Bundesrates zur Raumplanungsverordnung wollen die alseitige Interessenabwägung bei raumwirksamen Aufgaben bei der entscheidberechtigten Behörde belassen. Ich verweise auf Artikel 3. Eine Aushöhlung der Gemeindeautonomie wird abgelehnt. Gemeindestrassen bilden indessen einen zentralen Bestandteil gemeindlicher Raumplanung. Es wäre geradezu grotesk, den Gemeinden die Verantwortung und damit die Autonomie für die Planung, den Bau und den Unterhalt – also das Bezahlen von Gemeindestrassen – zuzugestehen, ihnen diese Autonomie aber nachher bei der Verkehrsgestaltung auf eben diesen Strassen wieder wegzunehmen.

Nun zu meinem Antrag. Er liegt zwischen dem Antrag des Nationalrates und den bisherigen Beschlüssen des Ständerates. Der Nationalrat hat mit 108 zu 33 Stimmen Festhalten beschlossen. Die Kommission unseres Rates hat in der Endabstimmung Festhalten beschlossen, aber in der Eventualabstimmung meinem Antrag gegenüber jenem des Nationalrates – also kommissionsintern – den Vorrang gegeben. Mein Antrag stellt eine Vermittlung zwischen den Fronten der beiden Ratsbeschlüsse dar. Er liegt in der Mitte und weist drei Abweichungen gegenüber der Fassung des Bundesrates auf, die ich kurz erwähnen möchte.

1. Er beschlägt nur das Verfahren auf Bundesebene, also vor dem Bundesrat. Damit wird eine Ungleichheit in der bundesrechtlichen Anwendung des Strassenverkehrsrechts, das ja eidgenössisches Recht ist, vermieden. Vermieden wird damit aber gleichzeitig – und das zur Beruhigung Ihrer föderalistischen Bedenken – auch ein unzulässiger und unnötiger Eingriff in die kantonale Verfahrenshoheit. Dieser Antrag greift nicht in das kantonale Verfahren ein.

Ich verweise diesbezüglich auf das überzeugende Votum von Frau Zölich im Nationalrat. Es wird zwar eingewendet, dass die Zubilligung eines ausdrücklichen Beschwerderechtes an die Gemeinden im bundesrechtlichen Verfahren auch minimale Verfahrensgarantien im vorangegangenen kantonalen Verfahren bedinge, dass also die Parteistellung im Verfahren auf Bundesebene Reflexwirkungen auf die kantonale Ebene ausübe. Hierzu möchte ich erwidern: hoffentlich! Jeder, der über einige Erfahrung im kantonalen Verwaltungsverfahren verfügt, weiss, dass dem rechtlichen Gehör heute eine zentrale Rolle beigemessen wird. Es wäre geradezu bedenklich, wenn es vorkäme, dass eine kantonale Instanz über den Kopf der Gemeindebehörden hinweg Verkehrsmassnahmen in einer Gemeinde anordnen oder verweigern würde. Innerkantonale Verfahrensgarantien zugunsten der Gemeinden sind doch gottlob heute Selbstverständlichkeiten.

2. Das Beschwerderecht gemäss meinem Antrag ist beschränkt auf Gemeindestrassen, aus den erwähnten Gründen der besonderen Betroffenheit. Es gilt also nicht für Staatsstrassen auf dem entsprechenden Gebiet einer Gemeinde, wofür der Kanton ja auch als Planungsinstanz die Hauptverantwortung trägt. Darum rechtfertigt sich der sachliche Unterschied.

3. Anfechtbar sind sowohl positive Anordnungen wie auch die unerwünschte Unterlassung der Anordnung von Verkehrsmassnahmen. Diese negative Seite wäre hier nicht abgedeckt. Letzteres dürfte vielleicht sogar der häufigere Fall sein. Die bundesrätliche und nationalrätliche Fassung wäre also zu einseitig.

Schliesslich: Mit einer verbesserten Formulierung gegenüber dem ersten Antrag habe ich versucht, den diesbezüglichen in der Kommission geäusserten Bedenken Rechnung zu tragen. Inhaltlich stellt der heutige Text aber keine Aenderung gegenüber dem in der Eventualabstimmung in der Kommission gutgeheissenen Antrag dar, den ich Ihnen im Sinne einer sinnvollen, gerechtfertigten und überzeugenden Erledigung dieser Differenz empfehlen möchte.

**Schoch:** Ich bin mir natürlich vollständig darüber im klaren, dass es zu den vornehmsten Aufgaben dieses Rates gehört, die Fehlentscheidungen des Nationalrates zu korrigieren. Es darf zweifellos festgestellt werden, dass wir in diesem Bereich im Verlaufe von vielen Jahren und Jahrzehnten wertvolle Arbeit geleistet haben.

Ich möchte aber auch sagen, dass diese hehre Aufgabe und Verpflichtung zweifellos ihre Grenzen hat. Wir haben jetzt vor uns ein Differenzbereinungsverfahren, eine Diskussion über einen Abschnitt – Absatz 4 von Artikel 3 der Strassenverkehrsgesetzrevision – den wir streichen möchten. Wir haben das bereits einmal beschlossen, die Kommission hat gleich entschieden. Diesen Abschnitt möchte aber der Nationalrat in das revidierte Gesetz aufnehmen, und zwar – der Herr Kommissionspräsident gestattet mir, dass ich seine Angabe hier korrigiere – nicht mit einem Stimmenverhältnis von 108 zu 33 Stimmen – das gilt nämlich für die zweite Differenz –, sondern mit einem Stimmenverhältnis von 92 zu 18 Stimmen. Nur gerade 18 Nationalräte waren also bei der Abstimmung – Amtliches Bulletin des Nationalrates, Seite 132 – gleicher Meinung wie der Ständerat, und das zweimal, beim zweiten Mal in voller Kenntnis der Stellungnahme des Ständerates. Bei einer derartigen Ausgangslage müssen wir uns zweifellos überlegen, ob wir von der grundsätzlichen Verpflichtung, von der ich eingangs gesprochen habe, nicht auch einmal abrücken oder mindestens an diese grundsätzliche Verpflichtung sehr hohe Anforderungen stellen müssten. Das gilt insbesondere dann, wenn es auch sachlich zwingende Gründe für den Entscheid des Nationalrates gibt. Genau das ist bei Artikel 3 Absatz 4 – nach meiner Beurteilung – durchaus der Fall.

Gegen Artikel 3 Absatz 4 sind im Ständerat in erster Linie föderalistische Bedenken vorgebracht worden, auch anlässlich der letzten Sitzung der ständerätlichen Kommission. Es ist Ihnen heute schon dargelegt worden, dass diese föderalistischen Bedenken unbegründet sind, und zwar insbesondere deshalb, weil Artikel 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes hier bereits eine klare Regelung trifft. Herr Danioth hat soeben darauf hingewiesen, dass diese rechtliche Situation im Nationalrat durch Frau Zölch sehr überzeugend dargelegt worden ist. Ich kann mich diesem Hinweis nur anschliessen und möchte Ihnen sagen, dass wir gar nichts Föderalistisches mehr zu behandeln haben. Es geht nicht mehr um eine Frage des Föderalismus. Was heute zur Diskussion steht, ist in Artikel 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes bereits geregelt. Föderalistische Bedenken können also der Zustimmung zum Nationalrat nicht entgegenstehen. Eine Stärkung der Gemeindeautonomie indessen spricht für die nationalrätliche Fassung, also für die Zustimmung zu Absatz 4 von Artikel 3. Denn dass die Gemeindeautonomie mit einer derartigen Norm gestärkt wird, kann keinem Zweifel unterliegen. Das allein müsste für uns eigentlich schon Anlass dazu sein, die Differenz zu beseitigen und uns dem Nationalrat anzuschliessen. Es kommt aber dazu, dass wir die Gemeindeautonomie nur dann stärken, wenn wir den Gemeinden im Sinne von Arti-

kel 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes die entsprechende Kompetenz durch einen gesetzlichen Erlass vermitteln, und genau das müssen wir machen, denn – das haben wir festgestellt, das hat auch Herr Danioth vorhin zu Protokoll gegeben – im Bereich des Strassenverkehrsgesetzes fehlt den Gemeinden bis heute eine solche Kompetenz.

Man könnte sich die Frage stellen, ob es sinnvoll ist, bei dieser Ausgangslage dem Antrag Danioth zuzustimmen, der durchaus einige Argumente für sich beanspruchen kann. Es gibt Ueberlegungen, die für den Antrag Danioth sprechen würden. Jedenfalls ist er besser als die vollständige Streichung der durch den Nationalrat beschlossenen Norm. Nachdem wir das Geschäft bereits zum zweiten Mal bei uns haben und nachdem der Nationalrat zweimal der entsprechenden Norm zugestimmt hat, wäre es richtiger – eben wegen der Gesetzesmässigkeiten des Differenzbereinungsverfahrens –, dem Nationalrat zuzustimmen und damit auch den Gemeinden mehr Rechte zu gewähren, als Herr Danioth das tun möchte. Ich beantrage Ihnen also, dem Nationalrat zuzustimmen und nicht mit der Mehrheit der Kommission zu entscheiden.

**Miville:** Ich bin wie Herr Schoch der Meinung, wir sollten heute dem Nationalrat zustimmen. Ich mische mich nicht in die Auseinandersetzung der Juristen und ihrer juristischen Argumente – für diese habe ich beidseits grösste Hochachtung –, sondern mir geht es um den politischen Gehalt dieser Auseinandersetzung. Ich habe es schon bisher in dieser Beratung gesagt, und ich bleibe dabei.

Politische Entscheide über Strassenbauten haben heute eine ganz andere Bedeutung als noch vor wenigen Jahrzehnten. Wir stellen überall fest, dass unter den Gesichtspunkten des Umweltschutzes die Bürger heute zu Strassenbauten etwas sagen wollen. Und weil das so ist, und weil ich der Meinung bin, dass die Gemeinden die Schule der Demokratie sind – in den überschaubaren Verhältnissen der Gemeinden hat der Bürger noch die Möglichkeit, Dinge zu beurteilen, die er kennt, deren Auswirkungen er auch abschätzen kann –, weil ich also der Meinung bin, wo es nur geht, seien den Gemeinden möglichst weite Kompetenzen zuzubilligen, weil ich der Meinung bin, das sei ein Gewinn für unsere Demokratie, stimme ich erstens dem Nationalrat zu, und wenn das hier nicht durchgehen sollte, dann natürlich dem Antrag Danioth.

Aber eines sollten wir sehen. Herr Schoch hat die Zahlen genannt, mit denen der Nationalrat dem letzten Satz von Artikel 3 Absatz 4 zugestimmt hat. Es war eine Abstimmung mit überwältigender Mehrheit. Wir haben doch keine Chance dem Nationalrat gegenüber! Der Nationalrat hat genau gewusst, dass und warum er hier von den Ständeratsbeschlüssen abweicht. Er wird dabei bleiben. Und wenn wir etwas anderes beschliessen, so perpetuieren wir einfach diese Auseinandersetzung, in der sich am Ende der Nationalrat durchsetzen wird.

**Schoch:** Ich habe dem Kommissionspräsidenten unrecht getan und möchte das korrigieren. Ich habe im Amtlichen Bulletin nachgelesen, dass es sich bei der ersten Behandlung des Geschäftes im Nationalrat um ein Stimmenverhältnis von 92 zu 18 Stimmen handelte; beim zweiten Durchgang im Nationalrat war aber das Stimmenverhältnis in der Tat 108 zu 33 Stimmen. Ich bedaure, dass ich mich hier selbst nicht genügend dokumentiert habe. (*Miville:* Es bleibt immer noch eine überwältigende Mehrheit!)

**Schönenberger:** Die Minderheit befindet sich im Vormarsch. Ich möchte aber darauf hinweisen, dass wir in der Kommission nach sehr eingehender Diskussion mit 6 zu 2 Stimmen am Streichungsantrag festgehalten haben. Es ist richtig, dass der Antrag Danioth als Eventualantrag – er lautete damals noch etwas anders – mit 6 zu 2 Stimmen dem Antrag des Nationalrates vorgezogen worden ist. Das heisst aber bei weitem nicht, dass er gut ist, sondern beweist lediglich, dass er etwas besser ist als der Antrag des Nationalrates. Die Lösung liegt aber in der Streichung des Artikels.

Wenn schon geltend gemacht wird, die Beschwerdelegitimation der Gemeinde sei in Artikel 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes geregelt – was richtig ist –, brauchen wir diesen

Artikel 3 Absatz 4 letzter Satz wirklich nicht, denn wir müssen ja nicht alles zwei- und dreifach absichern. Es ist unbestritten, dass die Gemeinden schon heute ihre Beschwerdelegitimation haben, und zwar in den Fällen, wo sie gleich oder ähnlich betroffen sind wie Private. Jetzt sagen Sie mir doch einmal, weshalb die Gemeinden eigentlich eine weitere Beschwerdelegitimation erhalten sollen. Dies ist nicht notwendig. Im übrigen gibt es ja noch eine ganze Anzahl weiterer Fälle, in denen die Gemeinde Beschwerde führen kann, beispielsweise wenn die Verkehrsbeschränkung den Gemeinden finanzielle Lasten überbindet, wenn sie Gemeindemassnahmen erschwert oder verunmöglicht usw. Wesentlich aber ist die Frage, ob es richtig ist, zweierlei öffentliche Interessen gegeneinander abzuwägen oder einander gegenüberzustellen. Es wird nämlich der Anschein erweckt, es liege auf der einen Seite ein öffentliches Interesse des Kantons und auf der anderen Seite ein solches der Gemeinde vor. Es werden Befürchtungen gehegt, die Gemeinden würden von den Kantonen übergangen, das heisst, die Kantone würden über den Kopf der Gemeinden hinweg in den Gemeinden Strassen bauen. Das ist völliger Nonsens, wenn man weiss, wie die Verhältnisse sind. Es ist ganz klar, dass Gemeinde und Kanton in solchen Fragen zusammenwirken und zusammenwirken müssen.

Wenn wir die Gemeinde noch speziell zur Beschwerde legitimieren, müssen wir das öffentliche Interesse des Kantons demjenigen der Gemeinde gegenüberstellen. Dies darf unseres Erachtens nicht stattfinden. Wir sind deshalb der Auffassung, dass der Artikel gestrichen werden muss. Ich beantrage Ihnen – mit der Mehrheit der Kommission – Streichung dieses Satzes.

**Bundesrat Koller:** Es ist in der kurzen Debatte wiederholt und zu Recht gesagt worden, dass die Gemeinden nach geltendem Recht – nach Artikel 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes – bereits heute zur Beschwerde legitimiert sind. Aber das ist nur dann der Fall, wenn die Gemeinden durch Verkehrs-massnahmen genau gleich betroffen sind wie Private. Das reicht nach Auffassung des Bundesrates heute nicht mehr aus. Denn die unaufhaltsame Verkehrszunahme und deren nachteilige Folgen erheischen mehr und mehr grossflächig wirkende Verkehrsanordnungen, die ganze Quartiere betreffen können. Es stehen mithin nicht mehr so sehr die Interessen einzelner Personen, sondern ganzer Bevölkerungsgruppen im Spiel. Ausserdem können unseres Erachtens die Gemeinden ihre ortsplanerischen Ziele – vor allem die Verkehrsrichtplanung – nicht vollständig verwirklichen, wenn ihnen nicht gleichzeitig ein genügender Einfluss auf die notwendigen Massnahmen nach Artikel 3 Absatz 4 des Strassenverkehrsgesetzes eingeräumt wird. Die Gemeinden sind sodann mit den örtlichen Verhältnissen besonders gut vertraut, und aus ihrem unmittelbaren Kontakt mit den Bürgern vermögen sie zweifellos deren Anliegen auch besonders gut zu beurteilen. Wo sodann die Gemeinden – darauf hat vor allem Herr Ständerat Danioth zu Recht hingewiesen – aufgrund der kantonalen Strassenhoheit Rechte und Pflichten haben, namentlich beim Bau und Unterhalt von Gemeindestrassen, sollten sie auch zur verkehrsmässigen Benützung ihren Einfluss geltend machen können.

Mit der ausdrücklichen Anerkennung des integralen Beschwerderechts der Gemeinden entfallen zudem künftig die zeitaufwendigen Abklärungen von heiklen Eintretensfragen wie derjenigen, ob die Gemeinde nun tatsächlich wie ein Private betroffen sei oder nicht.

Im übrigen darf ich Sie doch daran erinnern, dass die Gemeinden bereits heute auf vielen anderen Rechtsgebieten ein integrales Beschwerderecht haben, so zum Beispiel gemäss Artikel 34 des Raumplanungsgesetzes, Artikel 57 des Umweltschutzgesetzes und Artikel 14 des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege. Es ist daher nicht einzusehen, wieso die Gemeinden in diesen Bereichen eine generelle Beschwerdebefugnis besitzen, nicht aber im Strassenverkehrsrecht, wo sie ein mindestens ebenso grosses Interesse geltend machen können.

Nun machen Sie vor allem föderalistische Bedenken geltend, und man hat auch die Argumentation gehört, die Kantone, die

weiter gehen möchten, könnten den Gemeinden durchaus ein generelles Beschwerderecht einräumen. Das trifft aber nicht zu. Denn das kantonale Recht kann Gemeinden zur Beschwerde in Verkehrssachen zwar ermächtigen, eine über das Bundesrecht hinausgehende kantonale Regelung wäre aber für das Verfahren vor dem Bundesrat nicht massgebend. Dafür ist allein Artikel 48 Litera a des Verwaltungsverfahrensgesetzes massgebend, der die Legitimation nach einheitlichen, für alle Rekurrenten gleichermassen geltenden Gesichtspunkten regelt. Das verlangt das Gleichheitsgebot. Ein integrales Beschwerderecht der Gemeinden setzt somit eine entsprechende spezialgesetzliche Bundesvorschrift voraus und kann den Gemeinden nicht etwa durch kantonales Recht eingeräumt werden.

Das sind die massgeblichen Gründe, weshalb wir Sie bitten, dem Bundesrat und dem Nationalrat zuzustimmen.

Noch ein Wort zum Vermittlungsvorschlag von Herrn Ständerat Danioth: Ich habe bereits ausgeführt, dass ich für seinen Vorschlag Verständnis habe, sehe aber gegenüber dem Antrag von Bundesrat und Nationalrat zwei Nachteile:

1. Im konkreten Fall könnte offenbar in vielen Kantonen doch strittig werden, ob eine Strasse eine Kantons- oder eine Gemeindestrasse ist.

2. Es ist unmöglich, nur das Verfahren vor dem Bundesrat zu regeln, wie es Herr Ständerat Danioth möchte. Unterliegt nämlich der Entscheid der letzten kantonalen Instanz der Beschwerde an den Bundesrat, so ist die bundesrechtliche Regelung der Beschwerdebefugnis nach der Praxis des Bundesgerichtes und des Bundesrates bereits für den kantonalen Instanzenzug massgebend. Das würde also heissen, dass die Lösung, die Herr Danioth vorschlägt, auch im kantonalen Verfahren klar verbindlich wäre.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, dem Bundesrat und dem Nationalrat oder höchstens als Vermittlungsvorschlag – das wäre besser als gar nichts – dem Antrag von Herrn Ständerat Danioth zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Schoch (Zustimmung zum Nationalrat)

24 Stimmen

Für den Antrag Danioth

16 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag Schoch (Zustimmung zum Nationalrat)

23 Stimmen

Für den Antrag der Kommission

17 Stimmen

#### Art. 12 Abs. 4

Antrag der Kommission

Festhalten

#### Art. 12 al. 4

Proposition de la commission

Maintenir

**Lauber, Berichterstatter:** Die zweite und nunmehr letzte Differenz betrifft Artikel 12 Absatz 4: Dem Bundesrat soll die Möglichkeit gegeben werden, auch den Treibstoffverbrauch der Motorfahrzeuge feststellen zu lassen, die ermittelten Verbrauchszahlen zusammen mit den Abgas- und Lärmwerten periodisch zu veröffentlichen und die Kennzeichnung der Fahrzeuge mit den verschiedenen Werten vorzuschreiben.

Ihre Kommission war der Ansicht, dass es keine Vorschriften im Gesetz braucht, die es dem Autokäufer ermöglichen würden, sich über den Treibstoffverbrauch eines Autos informieren zu können: Eine offizielle Messung des Treibstoffverbrauchs bringt nur grossen Aufwand für den Staat und keine zusätzliche Information.

Die Kommission beantragte dem Ständerat, die bisherige Fassung beizubehalten. Die damalige Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements beantragte aber, Absatz 4 ganz zu streichen, weil die Unterschiede zwischen den

Abgasnormen der zugelassenen Fahrzeuge so gering seien, dass auf diese amtlichen Informationen ganz verzichtet werden könne. Dieser Antrag setzte sich mit 20 gegen 14 Stimmen durch.

Der Nationalrat will – mit offensichtlichem Mehr – an der Fassung des Bundesrates festhalten, weil es sich um eine Kann-Vorschrift handle.

Ihre Kommission beantragt wiederum mit 6 gegen 2 Stimmen, am Beschluss des Ständerates festzuhalten: Heute schon liefern die Autoimporteure die Informationen über den Treibstoffverbrauch. Sollte dies einmal nicht mehr der Fall sein, ist es zweckmässiger, wenn der Bund die Verkehrsverbände bei der Durchführung von vergleichenden Tests über den Treibstoffverbrauch finanziell unterstützt, statt selbst eine teure Infrastruktur aufzubauen und Personal dafür anzustellen. Das vorgesehene Konsumenteninformationsgesetz würde dies erlauben.

Wir beantragen Festhalten am Beschluss des Ständerates.

**Jagmetti:** Als Nicht-Kommissionsmitglied staune ich: Warum diese Bestimmung streichen? Ich verstehe das einfach nicht, es tut mir leid. Es liegt doch genau im Zug der Zeit, dass man solche Dinge im Interesse der Umwelt wissen will, im Interesse des sorgsamsten Umgangs mit den Ressourcen. Da schlägt der Bundesrat – ich möchte fast sagen: leicht zaghaft – vor, es solle ihm die Kompetenz gegeben werden, dass er den Verbrauch bei der Typenprüfung überhaupt ermitteln lassen kann. Nun kommt die Kommission und sagt nein, er soll das nicht einmal anordnen dürfen.

Vor vielen Jahren habe ich in den Vereinigten Staaten an einer Autoausstellung eines Unternehmens gesehen, dass diese Werte alle angeschrieben waren: Wieviele Kilometer kann ich mit einem Liter Benzin mit diesem Fahrzeug fahren?

Wir führen in der Schweiz eine Typenprüfung durch, bei der sehr viele Werte ermittelt werden: Und ausgerechnet diesen soll man nicht ermitteln können. Meines Erachtens ist es Zeit – es entspricht auch den Vorstellungen der Vernunft und der Wertung der Umweltgesichtspunkte –, dass wir dem Bundesrat diese Kompetenz übertragen. Ich erlaube mir, wie bereits Herr Schoch, den mündlichen Antrag zu stellen, uns dem Nationalrat anzuschliessen.

**Miville:** Ich bin Kommissionsmitglied und habe rechtzeitig die Hand erhoben. Aber das ist nicht wichtig.

Wenn Herr Jagmetti sagt, als Nicht-Kommissionsmitglied verstehe er das nicht, so geht das noch einigermaßen an; aber ich als Kommissionsmitglied verstehe es auch nicht.

Ich kann nicht verstehen, warum in der heutigen Zeit, in der von Luftreinhaltung so viel die Rede ist, von Massnahmen, die in diesem Sinne ergriffen werden müssten, diese Bestimmung gestrichen werden soll: eine Bestimmung, welche uns zu zusätzlichen Kenntnissen in bezug auf den Treibstoffverbrauch verhilft; eine Bestimmung, die durchaus als Konsumentenschutz zu betrachten ist; eine Bestimmung, die vom Nationalrat mit eindeutiger Mehrheit gutgeheissen worden ist. Ich sage: mit eindeutiger Mehrheit, denn es wurde im Nationalrat nicht ausgezählt, aber aus dem Protokoll geht hervor, dass die Bestimmung mit deutlichem Mehr angenommen worden ist.

Ich halte es für höchst unwahrscheinlich, dass der Nationalrat hier zurückweichen wird, und beantrage Ihnen aus diesem Grund, dem Nationalrat zuzustimmen und die Differenz zu bereinigen.

**Schönenberger:** Ich darf vielleicht erklären, weshalb die Kommission diesen Beschluss gefasst hat. Ich begreife Herrn Jagmetti, dass er bei oberflächlicher Betrachtung des Artikels nicht begreift; ich begreife aber Herrn Miville nicht, dass er, nachdem er die Kommissionsberatungen mit mir angehört hat – ich hoffe es wenigstens –, eben auch nicht begreift. Ich halte zum vornherein fest, dass beim Kauf eines Autos der Treibstoffverbrauch eine zentrale Rolle spielt: Das bestreitet niemand. Deshalb gibt auch jeder Importeur die Verbrauchswerte an, die das Fahrzeug benötigt. Wofür benötigen wir dann überhaupt noch einen grossen Bundesapparat? Herr Bundesrat Koller hat im Nationalrat gesagt: «Ich kann Ih-

nen sogar versichern, dass wir auch in Zukunft auf diese Werte der Automobilimporteure abstellen müssen, weil wir gar nicht über die eigene Bundesinfrastruktur verfügen, nachdem das Parlament das geplante eidgenössische Typenprüfzentrum abgelehnt hat und die schweizerischen Abgasprüfstellen bei der Empa in Dübendorf und bei der Ingenieurschule in Biel bereits anderweitig ausgelastet sind.» Das heisst also: Der Bund ist gar nicht in der Lage, die Werte zu erheben, die er auf Anfrage bekanntgeben sollte.

Herr Hess hat als Vertreter der Verwaltung in der Kommission erklärt: «Wir verfügen weder über eine eigene Infrastruktur noch über Ausweismöglichkeiten, um den Treibstoffverbrauch zu messen. Wenn wir uns trotzdem für die Kann-Vorschrift einsetzen, so geschieht dies, damit wir nicht mehr verpflichtet sind, die Abgaswerte bekanntzugeben. Dies wurde seinerzeit verlangt. Der Aufwand ist indessen sehr gross, die Nachfrage hingegen sehr gering. Wir haben letztes Jahr ungefähr 250 Exemplare zum Teil durch Verkauf, zum Teil durch Abgabe an die Strassenverkehrsämter der Kantone abgesetzt. Ein Bedürfnis besteht unserer Ansicht nach nicht mehr. Der Bundesrat könnte mit einer Kann-Vorschrift vielleicht einmal von dieser Übung absehen.»

Und was ich Ihnen jetzt zu sagen habe, ist folgendes: Es besteht kein Bedürfnis für diese Bestimmung; man schreibt etwas ins Gesetz hinein, damit es auf dem Papier steht, aber man ist zum vorneherein gar nicht in der Lage, die Vorschrift effektiv auch zu vollziehen. Das ist doch keine Politik und das ist keine Gesetzgebung! Deswegen haben wir am Streichungsantrag festgehalten.

**Bundesrat Koller:** Ich glaube, unbestritten ist auch hier im Saal geblieben, dass die Angabe des Treibstoffverbrauchs für Motorfahrzeuge heute eine ganz wichtige Angabe in bezug auf die Wirtschaftlichkeit der Motorfahrzeuge und vor allem auch im Hinblick auf das Energiesparen ist.

Ich kann Herrn Ständerat Schönenberger auch versichern, dass er mich richtig zitiert hat. Es ist tatsächlich lediglich eine Kompetenznorm, die wir Ihnen hier vorschlagen; wir hoffen, in unmittelbarer Zukunft keinen Gebrauch davon machen zu müssen, weil die Automobilimporteure seit dem 1. Oktober 1987 auf allen Preislisten und Anschriften diese Treibstoffverbrauchswerte freiwillig bekanntgeben.

Der Sinn der Bestimmung besteht daher einzig darin, dass wir entsprechende Bundesvorschriften erlassen könnten, wenn die Automobilimporteure eines Tages diese Bereitschaft nicht mehr hätten.

Hier besteht nun aber doch vielleicht ein Missverständnis, wenn man sagt, Herr Hess halte diese Vorschrift für überflüssig. Das stimmt nur in bezug auf die Abgaswerte, aber nicht in bezug auf den Treibstoffverbrauch. In bezug auf die Abgaswerte trifft das zweifellos zu, weil seit der Einführung der Katalysatoren alle neu zugelassenen Fahrzeuge sehr tiefe Werte aufweisen und die Differenzen so minim geworden sind, dass sich praktisch niemand dafür interessiert. Die Aussagen von Herrn Hess hatten also allein Bedeutung für die Abgaswerte; beim Treibstoffverbrauch sollten wir diese Kompetenz haben, denn es wäre doch wirklich unverhältnismässig, wenn wir, falls die Automobilimporteure eines Tages nicht mehr freiwillig bereit wären, diese wichtigen Angaben zu liefern, einzig deswegen das Gesetz ändern müssten. Das war übrigens auch der Grund, weshalb der Nationalrat eindeutig bei dieser Kompetenznorm geblieben ist.

**Schönenberger:** Ich möchte nur sagen, Herr Bundesrat, dass ich das Votum von Herrn Hess wörtlich dem Kommissionsprotokoll entnommen habe: «Wir verfügen weder über eine eigene Infrastruktur noch über Ausweismöglichkeiten, um den Treibstoffverbrauch zu messen. Wenn wir uns trotzdem für die Kann-Vorschrift einsetzen, so geschieht dies, damit wir nicht mehr verpflichtet sind, die Abgaswerte bekanntzugeben; dies wurde seinerzeit verlangt.» Es ist also das wörtliche Zitat. Ich möchte dies klar festhalten, damit man mir nicht unterschiebt, ich mache falsche Angaben.

Ursprünglich ging ja der Streit darum, ob es sich um eine Muss- oder um eine Kann-Vorschrift handeln sollte. Der Bun-

desrat hat eine Muss-Vorschrift aufgestellt, der Nationalrat eine Kann-Vorschrift; wir haben sie dann gestrichen. Ich bitte Sie, bei dieser Streichung zu bleiben.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	15 Stimmen
Für den Antrag Jagmetti	19 Stimmen

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

*Schluss der Sitzung um 19.15 Uhr*  
*La séance est levée à 19 h 15*

## **Strassenverkehrsgesetz. Aenderung**

### **Loi sur la circulation routière. Modification**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	86.043
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.09.1989 - 18:15
Date	
Data	
Seite	415-420
Page	
Pagina	
Ref. No	20 017 939

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.