

## JAAC 57.22B

Entscheid des Bundesrates vom 27. Mai 1992

---

*Art. 3 al. 4 LCR. Art. 66 PA. Conditions de révision d'une décision prise par le Conseil fédéral sur recours.*

*A. Demande de l'autorité cantonale de recours (voir [JAAC 57.22A](#) ).*

*B. Demande de tiers.*

*- Les personnes concernées qui n'ont pas pris part à une procédure de recours ne peuvent pas ultérieurement demander une révision, mais proposer à l'autorité de première instance la prise d'une décision.*

*- Limites dans lesquelles le Conseil fédéral est, dans une procédure de recours ayant trait à des décisions de portée générale touchant la circulation routière, obligé de donner connaissance d'un recours à d'autres intéressés que les parties et de les inviter à présenter une réponse (art. 57 PA).*

---

*Art. 3 Abs. 4 SVG. Art. 66 VwVG. Voraussetzungen der Revision eines Beschwerdeentscheides des Bundesrates.*

*A. Gesuch der kantonalen Beschwerdeinstanz (vgl. [VPB 57.22A](#) ).*

*B. Gesuch von Dritten.*

*- Betroffene Personen, die an einem Beschwerdeverfahren nicht beteiligt waren, können nachträglich keine Revision verlangen, sondern bei der erstverfügenden Behörde eine Anordnung beantragen.*

*- Grenzen, in denen der Bundesrat im ordentlichen Beschwerdeverfahren bezüglich Allgemeinverfügungen des Strassenverkehrs verpflichtet ist, die Beschwerde anderen Beteiligten als den Parteien zur Kenntnis zu bringen und sie zur Vernehmlassung aufzufordern (Art. 57 VwVG).*

---

**Art. 3 cpv. 4 LCStr. Art. 66 PA. Condizioni per la revisione di una decisione del ricorso presa dal Consiglio federale.**

**A. Istanza dell'autorità cantonale di ricorso (cfr. [GAAC 57.22A](#) ).**

**B. Istanza di terzi.**

**- Le persone interessate che non erano parti in una procedura ricorsuale non possono chiedere successivamente una revisione, ma proporre che abbia a disporre l'autorità che ha deciso per prima.**

**- Limiti entro i quali, nella procedura ordinaria ricorsuale relativa a decisioni generali di circolazione stradale, il Consiglio federale è obbligato a dare comunicazione di un ricorso, oltre che alle parti, anche agli altri interessati e a invitarli a dare una risposta (art. 57 PA).**

---

## **I**

**A. (Vgl. [VPB 57.22A](#) )**

**B.** Gegen diesen Entscheid reichen B. und Mitbeteiligte ein Revisionsgesuch ein und beantragen in der Hauptsache, der angefochtene Entscheid sei in Revision zu ziehen und die Beschwerde von X und Y abzuweisen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht verlangen sie unter anderem, der Vollzug des angefochtenen Entscheids sei bis zum Revisionsentscheid zu sistieren, das EDI sei mit der Instruktion des Revisionsentscheides zu betrauen und mit dem Bundesgericht über die Zuständigkeit ein Meinungs-austausch durchzuführen.

X und Y beantragen in ihrer Vernehmlassung, auf das Revisionsbegehren sei nicht einzutreten.

**C. ...**

**D.** Mit Entscheid vom 18. Oktober 1989 wies der Bundesrat den Antrag, das EDI sei mit der Instruktion zu betrauen, ab.

**E.** Mit dem Bundesgericht wurde über die Zuständigkeit ein Meinungs-austausch durchgeführt. Das Ergebnis des Verfahrens ergibt sich aus der folgenden Erwägung.

## **II**

**1.** Die angefochtenen Beschränkungen beinhalten im wesentlichen eine Verkehrstrennung in dem Sinne, dass die rechte Fahrspur der betroffenen Strassen dem Bus, den Zweiradfahrern (ausgenommen Motorradfahrer) und dem rechtsabbiegenden Verkehr vorbehalten bleibt, während der Durchgangs- und Linksabbiegeverkehr auf die linke Fahrspur gewiesen wird. Diese Regelung wird durch die entsprechenden Signale und Zusatztafeln angezeigt,

namentlich durch die Signale «Verbot für Motorwagen und Motorräder» (2.13), «Geradeausfahren» (2.36), «Rechtsabbiegen» (2.37), «Geradeaus oder Rechtsabbiegen» (2.40) sowie «Geradeaus oder Linksabbiegen» (2.41).

Die hier in Frage stehenden Anordnungen bezwecken, den Motorfahrzeugverkehr und damit die Lärm- und Abgasimmissionen zu vermindern, die Reisezeit der Buslinie 36 herabzusetzen sowie die Sicherheit der Fahrrad- und Motorfahrradfahrer zu verbessern. Bei diesen Massnahmen handelt es sich klarerweise um funktionelle Verkehrsanordnungen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01). Die Zulässigkeit solcher Anordnungen ist an besondere sachliche Voraussetzungen geknüpft: Art. 3 Abs. 4 SVG nennt insbesondere drei Gruppen von Gründen: Gründe rein verkehrspolizeilicher Art (Sicherheit, Erleichterung oder Regelung des Verkehrs), Gründe baulicher Art (Schutz der Strasse) sowie Umweltschutzgründe (Lärm- und Luftimmissionen). Somit können aufgrund dieser Bestimmung umweltschutzrelevante Massnahmen getroffen werden. Daneben können aber auch Art. 12 des BG vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) sowie die Art. 18 und 31 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV, SR 814.318.142.1) und die Art. 7, 8 und 13 der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) Rechtsgrundlage bilden, um auf bestimmten Strassen sowohl zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung als auch zur Beseitigung übermässiger Immissionen solche funktionellen Verkehrsmassnahmen anzuordnen. Insoweit erweist sich das Strassenverkehrs- und Umweltschutzrecht als deckungsgleich.

Nach Art. 33 Abs. 1 LRV trifft die Behörde die erforderlichen baulichen, betrieblichen, verkehrslenkenden- und beschränkenden Massnahmen, wenn die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen bei Fahrzeugen und Verkehrsanlagen nicht ausreichen, um übermässige Immissionen zu verhindern und zu beseitigen. Unter den «betrieblichen, verkehrslenkenden- und beschränkenden» Massnahmen sind alle jene Verkehrsanordnungen zu verstehen, die im Rahmen des Strassenverkehrsgesetzes, namentlich nach Art. 3 Abs. 4 SVG, zur Verfügung stehen (Art. 33 Abs. 2 LRV; *Trüb Hans Rudolf*, Rechtsschutz gegen Luftverunreinigung und Lärm, Zürich 1990, S. 127; *Jaag Tobias*, Umweltschutz und Strassenverkehr: Verkehrslenkende und verkehrsbeschränkende Massnahmen aus rechtlicher Sicht, VRP 1 [1987], S. 100). Wie im Meinungs-austausch mit dem Bundesgericht festgestellt wurde, stützen sich daher die umstrittenen Massnahmen entgegen der Ansicht der Gesuchsteller auf Art. 3 Abs. 4 SVG, zumal die kantonalen Behörden selber davon ausgehen. Da darüber der Bundesrat letztinstanzlich entscheidet, hat er auch das Revisionsbegehren zu behandeln (Art. 3 Abs. 4 SVG in Verbindung mit Art. 67 Abs. 1 VwVG). Diese gesetzliche Regelung ist klar. Der Hinweis auf Art. 6 EMRK nützt hier daher nichts, selbst wenn hier ein Streit um ein «civil right» vorläge, wie die Gesuchsteller behaupten.

Das Revisionsgesuch ist im übrigen frist- und formgerecht eingegangen.

2. Die Gesuchsteller verlangen die Änderung eines vom Bundesrat letztinstanzlich getroffenen Beschwerdeentscheids. Einen gleichen, bereits beurteilten Streitgegenstand muss die Beschwerdeinstanz nur dann neu überprüfen, wenn einer der in Art. 66 VwVG abschliessend aufgeführten

Revisionsgründe gegeben ist (*Gygi Fritz*, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 260 ff.; *Saladin Peter*, Das Verfahrensrecht des Bundes, Basel/Stuttgart 1979, S.166, 214; [VPB 53.14 I](#), [VPB 53.4 I](#), [VPB 53.2](#)).

Es stellt sich vorliegend die Frage, ob die Gesuchsteller zur Einreichung eines Revisionsgesuches berechtigt sind. Art. 66 Abs. 2 Bst. c VwVG bestimmt, dass die Beschwerdeinstanz ihren Beschwerdeentscheid auf Begehren einer *Partei* in Revision zieht, wenn die Partei nachweist, dass unter anderem die Beschwerdeinstanz die Bestimmungen der Art. 29-33 über das rechtliche Gehör verletzt hat. Die Gesuchsteller waren am vorangegangenen Verfahren, das letztinstanzlich mit dem Entscheid des Bundesrates vom 26. April 1989 endete, in keiner Form beteiligt; sie haben weder die umstrittenen Massnahmen selber verlangt noch - soweit aus den Akten ersichtlich - sonst Stellungnahmen abgegeben oder Verfahrensanträge gestellt. Sie können daher nicht als Partei im Sinne der erwähnten Bestimmung betrachtet werden und daher auch keine Revision verlangen (*Gygi*, a.a.O., S. 261; *Beerli-Bonorand Ursina*, Die ausserordentlichen Rechtsmittel in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes und der Kantone, Zürich 1985, S. 67 und 70 Anm. 43; vgl. auch *Kölz Alfred*, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 1978, § 20 N 59). Die Beschränkung der Revisionsbefugnis auf die Parteien des vorangegangenen Beschwerdeverfahrens erscheint gerechtfertigt. Bei der Revision handelt es sich nämlich um ein ausserordentliches Rechtsmittel, das schwerwiegende Mängel einer formell rechtskräftigen Verfügung beheben soll. Dies geltend zu machen, obliegt aber den ursprünglichen Parteien.

3. Den Gesuchstellern kommt auch aus einem anderen Grund keine Revisionsbefugnis zu. Der Bundesrat hob in seinem Entscheid die angefochtenen Massnahmen auf. Damit sind die zwar bereits signalisierten, aber noch nicht rechtskräftigen Anordnungen obsolet geworden, so dass es beim alten Verkehrsregime bleibt. Insoweit entsteht dadurch keine neue Rechtslage, weshalb die Gesuchsteller vom Bundesratsentscheid auch nicht im Sinne von Art. 48 Bst. a VwVG neu berührt werden.

Es verhält sich hier gleich, wie wenn eine letzte kantonale Rechtsmittelinstanz auf Beschwerde hin eine verfügte Verkehrsbeschränkung ganz aufhebt. In einem solchen Fall kann nämlich ein Dritter, der am vorangegangenen Verfahren *nicht* beteiligt war, diesen Entscheid beim Bundesrat nicht mehr anfechten und die Einführung der ursprünglich angeordneten Massnahmen verlangen (vgl. dazu nicht publizierte Bundesratsentscheide vom 5. April 1989 i.S. Gemeinde A., S. und C. sowie vom 16. September 1991 i.S. W. und Mitbeteiligte). Wie der Bundesrat in seiner neueren Rechtsprechung ([VPB 54.9](#)) festgehalten hat, muss die zuständige Behörde ein Gesuch um Erlass oder Aufhebung einer Verkehrsbeschränkung prüfen, wenn der Antragsteller daran ein schätzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 48 Bst. a VwVG hat, was hier an sich zutrifft. Die heutigen Gesuchsteller sind somit berechtigt, die gewünschten Massnahmen bei der erstverfügenden Behörde zu beantragen, zumal der umstrittene Bundesratsentscheid einem solchen Gesuch nicht entgegensteht (*Beerli-Bonorand*, a.a.O., S. 61). Dies genügt aber, damit diese ihre Interessen wahren können.

Mit dem beschriebenen Vorgehen wird überdies sichergestellt, dass sich Betroffene von Anfang an am Verfahren beteiligen und sich nicht erst nachträglich einschalten (vgl. *Gygi*, a.a.O., S. 155; *Leber Marino*, Die Beteiligten

am Verwaltungsprozess, recht 1985, S. 26). Dieses Erfordernis erscheint insbesondere bei Verkehrsbeschränkungen wegen deren besonderer Rechtsnatur gerechtfertigt. Diese stellen nach heute herrschender Auffassung Allgemeinverfügungen dar. Sie regeln zwar einen konkreten Sachverhalt, richten sich aber an einen unbestimmten Personenkreis. Je nach Art der Massnahme und der örtlichen Gegebenheiten kann deshalb die Zahl der von der Verfügung Betroffenen gross sein. Dabei erscheint klar, dass die Interessen der einzelnen Betroffenen nicht immer gleich sind. Da aber der Kreis der Betroffenen aus einleuchtenden Gründen praktisch nicht bestimmbar ist, sind im Interesse der Rechtssicherheit und Prozessökonomie in einem Rechtsmittelverfahren lediglich diejenigen Parteien, namentlich auch solche, die die umstrittenen Anordnungen befürworten, zum Verfahren zuzulassen, welche sich von Anfang an beteiligt hatten (z. B. die ursprünglichen Antragsteller). Wären in späteren Verfahrensstadien weitere Betroffene, die von einer Entscheidung nicht neu berührt wurden, zuzulassen, so würde dies auf ein verpöntes Populärverfahren hinauslaufen.

4. Allgemeinverfügungen sind vorschriftsgemäss bekanntzumachen. Die zuständige Behörde verfügte und veröffentlichte nach Art. 107 Abs. 1 der Strassensignalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV, SR 741.21) die umstrittenen Massnahmen samt Rechtsmittelbelehrung. Damit erhielten die Gesuchsteller ordnungsgemäss Kenntnis von den Verkehrsanordnungen. Es stand ihnen als Befürwortern der Massnahme nun frei, beim kantonalen Polizei- und Militärdepartement als erste Rechtsmittelinstanz zu beantragen, am Verfahren als Partei beteiligt zu werden. Alsdann hätten sie ihre Interessen durch Abgabe von Stellungnahmen und Anträgen im weiteren Verlauf als Gegenpartei oder gegebenenfalls sogar als Beschwerdeführer bis an den Bundesrat wahren können. Die Gesuchsteller beteiligten sich am kantonalen Verfahren nicht in beschriebener Weise, obschon sie dazu Gelegenheit hatten. Es bestand daher für den Bundesrat keine Verpflichtung, die Antragsteller gemäss Art. 57 Abs. 1 VwVG zur Stellungnahme einzuladen, zumal diese ihm aus einleuchtenden Gründen ohnehin nicht bekannt waren. Da sich der Kreis der Parteien vor dem Bundesrat auf die am vorangegangenen Verfahren Beteiligten beschränkt, ist der Eingang einer Beschwerde auch nicht gemäss Art. 36 Bst. c VwVG im Bundesblatt zu veröffentlichen, wie dies die Gesuchsteller vorschlugen. Wollte man im übrigen den Überlegungen der Gesuchsteller Folge geben, so wären folgerichtig Beschwerdeeingänge nicht erst im Verfahren vor dem Bundesrat zu veröffentlichen, sondern schon im erstinstanzlichen Rechtsmittelverfahren, um den Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Dabei darf es nämlich nicht darauf ankommen, ob die urteilende Behörde das Rechtsmittel gutheissen oder abweisen will. Den Betroffenen ist in jedem Fall das rechtliche Gehör zu gewähren.

5. Die Gesuchsteller bringen weiter vor, sie seien «andere Beteiligte» im Sinne von Art. 57 Abs. 1 VwVG, weshalb der Bundesrat sie vor seinem angefochtenen Entscheid hätte anhören müssen.

Gemäss Art. 57 Abs. 1 VwVG bringt die Beschwerdeinstanz eine Beschwerde der Vorinstanz und allfälligen Gegenparteien oder anderen Beteiligten zur Kenntnis. Das Gesetz führt nun nicht weiter aus, wer alles als anderer Beteiligter gilt. Das Bundesverwaltungsrecht fasst den Parteibegriff sehr weit. Namentlich fällt nicht nur der Adressat einer Verfügung darunter, sondern auch Dritte, welche durch eine Verfügung in ihren schutzwürdigen Interessen

berührt werden oder denen von Gesetzes wegen ein Beschwerderecht zusteht. Dabei können als andere Beteiligte sinnvollerweise lediglich solche gemeint sein, denen im Verfahren keine Parteirechte, insbesondere keine Beschwerdebefugnis, zukommen können (Saladin, a.a.O., S. 87; Leber, a.a.O., S. 26; vgl. auch [BGE 114 Ib 205](#)). Dabei handelt es sich wohl vor allem um Fachstellen (Behörden, Verbände, Spezialisten), die aufgrund ihrer besonderen Kenntnisse im konkreten Fall zur Stellungnahme beigezogen werden (vgl. *Grisel André*, *Traité de droit administratif*, Neuenburg 1984, S. 850 f.). Schliesslich obliegt die Bezeichnung allfälliger Mitinteressierter den urteilenden Behörden ([BGE 114 Ib 205](#); Grisel, a.a.O., S. 850; Gygi, a.a.O., S. 184). Die Anmeldung, als Beteiligter zur Stellungnahme eingeladen werden zu wollen, allein genügt daher nicht, um entsprechende Rechte für sich beanspruchen zu können.

Wie dargelegt, haben sich die Gesuchsteller nicht als Partei im vorangegangenen Verfahren beteiligt. Schon aus diesem Grund erscheint nach dem oben Gesagten ausgeschlossen, die Antragsteller als andere Beteiligte zu betrachten. Abgesehen davon wäre es aus verfahrensrechtlicher Hinsicht verfehlt, Betroffenen, welche ihre Parteirechte aus welchen Gründen auch immer nicht geltend gemacht haben und sich somit nicht mehr am Verfahren als Partei beteiligen können, (nachträglich) trotzdem noch die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben. Wäre ein solches Vorgehen zulässig, könnten zudem damit auch die Verfahrenskosten, die einer (Gegen)partei bei einem allfälligen Unterliegen auferlegt werden, umgangen werden ([BGE 114 Ib 205](#)). Dies ist aber nicht Sinn dieser Bestimmung. Der Bundesrat lädt bei Beschwerden gegen Verkehrsmassnahmen aus Gründen der Prozessökonomie und Rechtsgleichheit lediglich die am vorinstanzlichen Verfahren beteiligten Parteien zur Vernehmlassung ein, es sei denn, durch den Bundesratsentscheid werden Dritte neu in ihren Interessen berührt, was hier aber wie erwähnt nicht der Fall ist. Es bestand auch im umstrittenen Verfahren keine Veranlassung, weitere Interessierte zu begrüssen. Von einer Verletzung des rechtlichen Gehörs kann daher keine Rede sein. Schliesslich wären die Gesuchsteller - selbst wenn sie als andere Beteiligte zu betrachten wären - nicht zur Revision befugt, da sich die Rechte solcher Verfahrensbeteiligten auf die Abgabe einer Stellungnahme beschränken.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Gesuchsteller nicht befugt sind, ein Revisionsbegehren zu stellen. Auf das Gesuch ist daher nicht einzutreten. Bei dieser Sachlage erübrigt es sich, auf die weiteren Anträge zur Sache einzugehen.

**6.** Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die Gesuchsteller die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 68 Abs. 2 VwVG).

X und Y haben sich im vorliegenden Verfahren durch einen Anwalt vertreten und vernehmen lassen. Da sie bei diesem Ausgang des Verfahrens als obsiegende Partei zu betrachten sind, wird ihnen praxisgemäss eine Parteientschädigung zugesprochen. Diese wird auf Fr. 500.- festgesetzt und den Gesuchstellern auferlegt.

## **JAAC 57.22B - Entscheid des Bundesrates vom 27. Mai 1992**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	57
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 727

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.