

JAAC 57.9

Entscheid des Bundesrates vom 9. Dezember 1991

Art. 3 al. 4 LCR. Sécurité d'enfants circulant à vélo.

Viole le droit fédéral, et en particulier le principe de la proportionnalité, une nouvelle canalisation du trafic cycliste qui force les usagers à traverser plus souvent la route principale dangereuse, et présente ainsi malgré certains avantages l'inconvénient majeur de détériorer la situation des écoliers, dont il importe tout spécialement d'assurer la sécurité dans la circulation.

Art. 3 Abs. 4 SVG. Verkehrssicherheit von radfahrenden Kindern.

Gegen das Bundesrecht und insbesondere den Verhältnismässigkeitsgrundsatz verstösst eine neue Verkehrsführung des Zweiradverkehrs, die ein vermehrtes Überqueren der gefährlichen Hauptstrasse notwendig macht und damit trotz gewisser Vorteile den überwiegenden Nachteil einer Verschlechterung der Verkehrssicherheit von Schulkindern bringt, die es besonders zu schützen gilt.

Art. 3 cpv. 4 LCStr. Sicurezza stradale dei ragazzi che circolano con velocipede.

Viola il diritto federale e in particolare il principio della proporzionalità un nuovo incanalamento del traffico ciclistico che rende necessari più attraversamenti della pericolosa strada principale e quindi, nonostante taluni vantaggi, presenta lo svantaggio preponderante di deteriorare la sicurezza stradale degli scolari che è necessario proteggere in modo particolare.

I

A. Das Baudepartement des Kantons Schwyz veröffentlichte am 2. Dezember 1988 folgende Verkehrsanordnung:

«Gemäss Verfügung des Baudepartementes vom 29. November 1988 wird die Führung des Zweiradverkehrs im Abschnitt <Post Ingenbohl - N4 Anschluss Brunnen Nord> neu geregelt. Die Signalisation ist bereits erstellt. Ergänzende bauliche Massnahmen sind vorgesehen».

B. Gegen diese Verfügung erhoben B. und L. Beschwerde beim Regierungsrat. Dieser wies die Beschwerde mit Entscheid vom 13. März 1990 ab, lud aber die zuständige Behörde ein, bei der definitiven Signalisierung und Markierung gewisse Verbesserungen vorzunehmen sowie ein Verfahren für die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit einzuleiten.

C. Diesen Entscheid fechten die Beschwerdeführer beim Bundesrat an. Sie verlangen in der Hauptsache, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die ursprüngliche Verkehrsanordnung zu belassen. Auf die rechtserheblichen Beschwerdegründe wird in den Erwägungen eingegangen.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

D. Mit Zwischenentscheid vom 18. September 1990 verfügte das EJPD, dass die angebrachte Signalisation bis zum Entscheid des Bundesrates bestehen bleibt.

...

II

1. (Formelles)

2. Entlang der Schwyzerstrasse bestehen im Abschnitt «Post Ingenbohl - N4 Anschluss Brunnen Nord» beidseitig kombinierte Rad- und Gehwege mit einer Breite von rund 3 m, wobei knapp 2 m den Fussgängern vorbehalten sind. Die zuständigen Behörden gestalteten Ende 1987 das Verkehrsregime auf den beiden Wegen derart um, dass - im wesentlichen - die Zweiradfahrer die einzelnen Strecken nicht mehr im Gegenverkehr, sondern nur noch in paralleler Richtung zu den übrigen Fahrzeugen befahren dürfen und sie zum Überqueren der Hauptstrasse drei sogenannte Radfahrerschleusen zu benützen haben. Zudem wurden auf der Hauptstrasse neue Fahrstreifen zum Vorsortieren des Zweiradverkehrs mit vorgezogenen Haltelinien markiert.

Die kantonalen Behörden begründen das neue Verkehrsregime hauptsächlich wie folgt: Der Ausbau der Kantonsstrasse zwischen Ibach und dem Autobahnanschluss N4, Brunnen Nord, wo richtungsgetrennte Radstreifen erstellt worden seien, und der Umstand, dass bei weiterer Bautätigkeit entlang des umstrittenen Strassenabschnittes auf den kombinierten Rad- und Gehwegen ein vermehrtes Verkehrsaufkommen zu erwarten sei, hätten die zuständigen Behörden bewogen, auf der hier zur Diskussion stehenden Strecke ebenfalls richtungsgetrennte Radwege einzuführen. Dadurch würde eine einheitliche Verkehrsführung auf der ganzen Strecke bis Ibach erreicht. - Die beidseitigen Geh- und Radwege genügten für einen Gegenverkehr schon

beim heute gesteigerten Radverkehr nicht mehr. Gemäss dem Merkblatt des EJPD vom 19. Dezember 1984 über die Gestaltung von Anlagen für Rad- und Mofafahrer müssten Rad- und Fusswege eine Mindestbreite von 3.5 m und eine Regelbreite von 4 m aufweisen. Die Breite der umstrittenen Wege betrage heute bloss 3 m, was selbst bei Anwendung der Mindestmasse zu wenig sei. - Insbesondere entstehe bei einem weiteren Ansteigen des Zweiradverkehrs bei gleichzeitigem Gegenverkehr von Zweirädern und Fussgängern ein erhebliches Gefahrenmoment. Die Problematik des Gegenverkehrs von Fahrrädern/Mofas und Fussgängern auf diesen Wegen dürfte nicht verkannt werden. Die Schulkinder würden zudem erfahrungsgemäss in Gruppen und nebeneinander fahren, wofür die bestehenden Anlagen einfach zu schmal seien. Das Befahren der Anlagen im Gegenverkehr habe zur Folge, dass Motorfahrzeuglenker, welche aus Nebenstrassen und Plätzen in die Hauptstrasse führen, überrascht würden, wenn auch von rechts Zweiradfahrer kämen. - Die Probleme des neuen Verkehrsregimes, welches ein vermehrtes Überqueren der Schwyzerstrasse mit sich bringe, würden nicht verkannt. Es würden indessen auf dem Strassenabschnitt verschiedene Abbiegespuren für Zweiräder markiert. Wesentlich zu einer sicheren Überquerung der Kantonsstrasse trügen sogenannte Radfahrschleusen bei. Diese seien immer parallel zu einem Fussgängerstreifen angebracht und zudem zur besseren Erkennbarkeit mit einem roten Belag versehen. Im übrigen würden bei den Radfahrschleusen die Markierung «Kein Vortritt» und weitere Massnahmen, insbesondere die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf der Schwyzerstrasse, geprüft.

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 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 V vom 5. September 1979 über die Strassensignalisation [SSV], SR 741.21). Aus dem Sinngehalt von Art. 3 Abs. 4 SVG ergibt sich, dass die verschiedenen Gründe, aufgrund derer sich Verkehrsmassnahmen aufdrängen, grundsätzlich mindestens gleichrangig zu berücksichtigen sind. Das schliesst indessen nicht aus, dass bei einer Interessenabwägung im Einzelfall einzelne Gründe höher gewichtet werden.

Das angefochtene Verkehrsregime bezweckt eine einheitliche Verkehrsführung der Zweiradfahrer sowie eine Erhöhung der Verkehrssicherheit auf den beiden Geh-/Radwegen entlang der Schwyzerstrasse. Diese beiden Zielsetzungen sind grundsätzlich durch Art. 3 Abs. 4 SVG gedeckt.

Es liegt im Wesen von Verkehrsbeschränkungen, dass sie vielfach auf der einen Seite Verbesserungen bewirken, auf der anderen Seite Nachteile nach sich ziehen. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz verlangt, dass die mit der verkehrspolizeilichen Anordnung erzielten Vorteile in einem vernünftigen Verhältnis zu den damit verbundenen Nachteilen stehen. Es ist demzufolge

hier der Schutz der Verkehrsteilnehmer auf den umstrittenen Geh-/ Radwegen gegenüber den Gefahren, welche die Überquerung der Schwyzerstrasse mit sich bringt, abzuwägen.

a. Es trifft zwar zu, dass die neue Verkehrsführung eine Erhöhung der Verkehrssicherheit auf den beiden Wegen bewirkt, weil dadurch das Kreuzen von Zweiradfahrzeugen unterbunden wird und in die Hauptstrasse ein- und von der Hauptstrasse abbiegende Fahrzeuglenker nicht mehr überrascht werden, wenn aus der «falschen» Richtung noch Zweiräder zu fahren kommen. Diese Vorteile sind hier indessen nicht überzubewerten. Zusammenstösse zwischen Zweiradfahrzeugen oder zwischen Fussgängern und Zweiradfahrzeugen laufen in der Regel aufgrund der Art der Fahrzeuge und der niedrigen Fahrgeschwindigkeit glimpflich ab. Im weiteren sind - soweit aus den Akten ersichtlich - im Bereich der umstrittenen Strecke schwere Unfälle, die sich infolge abbiegender Motorfahrzeuge ereignet hätten, keine bekannt. Es sei hier darauf hingewiesen, dass abbiegende Fahrzeuge gemäss Art. 40 Abs. 4 und Art. 41 Abs. 2 der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (VRV, SR 741.11) den Zweiradfahrern und Fussgängern auf den Rad-/Gehwegen den Vortritt zu gewähren haben. Damit sind Fahrzeuglenker verpflichtet, beim Überqueren der umstrittenen Anlage besondere Vorsicht walten zu lassen.

b. Demgegenüber wiegen die Mängel der neuen Verkehrsanordnung schwerer. Das Verkehrsregime macht ein vermehrtes Überqueren der Hauptstrasse notwendig, was sich aufgrund des unbestrittenermassen hohen Verkehrsaufkommens auf der Hauptstrasse und der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 70 km/h als gefährlich erweist. Es braucht nicht näher dargelegt zu werden, dass bei diesen Gegebenheiten ein Zusammenstoss zwischen einem Motorfahrzeug und einem Zweiradfahrzeug schwere - wenn nicht sogar tödliche - Folgen hat. Das Überqueren einer derart stark und verhältnismässig schnell befahrenen Innerortsstrecke mit Zweirädern ist daher wenn möglich zu vermeiden, um so mehr, als vor allem Schulkinder davon betroffen sind. Diese können die Gefahren eines solchen Überquerens nicht immer richtig einschätzen. Daran vermögen auch die im Bundesrecht auf Hauptstrassen nicht vorgesehenen Radfahrerschleusen nichts zu ändern, zumal diese in bezug auf die Vortrittsverhältnisse auch dann nicht ganz unproblematisch erscheinen, wenn diese durch Markierungen angezeigt sind. Hinzu kommt, dass sich die Schleuse bei der alten Post ausgangs der Kurve des SBB-Viaduktes befindet und dementsprechend verhältnismässig spät erkennbar ist. Im übrigen ist der Zweck dieses Übergangs nicht recht ersichtlich, weil Radfahrer aus Richtung Ibach auch nach der neuen Verkehrsregelung weiterhin viel sicherer die Unterführung unter dem SBB-Viadukt benützen können, um die Strassenseite zu wechseln. Radfahrer in Richtung Ibach müssen die Hauptstrasse nicht überqueren, zumal das Fahren in diese Richtung auf dem linksseitigen Rad-/Gehweg ohnehin nicht mehr erlaubt ist.

Schliesslich sind die Verhältnisse für links in die Seewenerstrasse abbiegende Radfahrer unbestreitbar eng. Die Breite des Radstreifens zum Vorsortieren des Zweiradverkehrs beträgt lediglich einen Meter, obschon die von den kantonalen Behörden erwähnte Richtlinie «Radverkehrsanlagen» dafür eine Mindestbreite von 1,5 m verlangt. Der Fahrstreifen für Linksabbieger mit einer Breite von 2,7 m und derjenige für Geradeausfahrer von

3 m sind in Anbetracht des Verkehrsaufkommens und der erlaubten Höchstgeschwindigkeit ebenfalls überaus schmal. Dies kann zu gefährlichen Situationen führen, insbesondere wenn Lastwagen an den Radfahrern vorbeifahren.

c. Für die Beurteilung des vorliegenden Falles ist nun aber entscheidend, dass sich das alte Verkehrsregime vor allem für Schulkinder, die es besonders zu schützen gilt, als die sicherere Lösung erweist. Insbesondere um ins Gebiet Kornmatt, wo sich die Schulen befinden, zu gelangen, können Schüler, welche auf der anderen Strassenseite wohnen, für ihren Hin- und Rückweg ohne Umweg die Unterführung unter dem SBB-Viadukt benützen. Damit entfällt das gefährliche Überqueren der Hauptstrasse.. .

d. Das Argument der einheitlichen Verkehrsführung auf der ganzen Strecke Ingenbohl bis Ibach vermag nicht zu überzeugen, bestehen doch erhebliche Unterschiede zwischen den beiden Teilstücken, welche verschiedene Verkehrsregime rechtfertigen. Während es sich beim umstrittenen Abschnitt um einen von der Hauptstrasse abgetrennten Rad-/Gehweg handelt, ist das Teilstück bis Ibach als *Radstreifen* auf der Kantonsstrasse angelegt. Der Rad-/Gehweg als Innerortsstrecke dient hauptsächlich dem dorfinernen Verkehr als Schul- und Einkaufsweg; der Radstreifen, welcher Ingenbohl mit Ibach verbindet, und sich auf einer Ausserortsstrecke befindet, hingegen wohl eher dem Sport- und Ausflugsverkehr. Wesentlich erscheint hier aber, dass der Gegenverkehr mit einer Signalisation klar angezeigt werden kann, so dass in bezug auf die Erkennbarkeit der geltenden Regelung keine Bedenken bestehen.

e. Die Vorinstanz stützte ihren Entscheid im weiteren auf das Merkblatt der Arbeitsgruppe «Verkehrssicherheit» des EJPD über die Gestaltung von Anlagen für Rad- und Mofafahrer vom 19. Dezember 1984 sowie den Richtlinien «Radverkehrsanlagen» des Tiefbauamtes des Kantons Zürich und der Kantonspolizei Zürich. Bei diesen beiden Richtlinien handelt es sich nicht um Rechtsnormen. Sie können insofern berücksichtigt werden, als sie Grundsätze enthalten, die die Ansicht von Sachverständigen über die Gesetzesauslegung wiedergeben und den mit der Gesetzesanwendung betrauten Behörden dazu dienen sollen, die einschlägigen Bestimmungen rechtsgleich und anhand sachgemässer Kriterien anzuwenden. Solche Richtlinien sind jedoch nicht wie Rechtssätze zu verstehen und dürfen deshalb namentlich nicht schematisch angewendet werden oder die dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung des Bundesrechts vereiteln oder erschweren. Ausnahmen müssen daher selbst dann möglich sein, wenn die Regelung in den Richtlinien, die selbstverständlich über eine Konkretisierung der bundesrechtlich umschriebenen Voraussetzungen nicht hinausgehen darf, im allgemeinen als sachgerecht zu bezeichnen ist ([BGE 106 Ib 254](#) E. 1, mit Hinweisen).

Die ursprünglichen Verkehrsanordnungen entsprachen zugegebenermassen den erwähnten Richtlinien nicht. Indessen bestanden sie schon seit den Sechziger Jahren, ohne dass es deswegen im heute umstrittenen Gebiet zu schwerwiegenden Unfällen kam; jedenfalls gehen solche Vorfälle aus den Akten nicht eindeutig hervor. Das Verkehrsregime hat sich somit in dieser langen Zeit grundsätzlich bewährt. Wesentlich ist nun aber, dass die angefochtenen Massnahmen gegenüber dem früheren Konzept gesamthaft

gesehen eine Verschlechterung der Verkehrssicherheit bewirken. Der Hinweis auf die Richtlinien, die im übrigen erst 1984 erarbeitet wurden, erscheint daher verfehlt.

4. Der Bundesrat entscheidet aufgrund der Verhältnisse, wie sie sich aus den Akten und dem durchgeführten Augenschein ergeben. Sollten sich die tatsächlichen Gegebenheiten ändern, namentlich der Verkehr auf den umstrittenen Anlagen zunehmen oder die Höchstgeschwindigkeit auf der Hauptstrasse herabgesetzt werden, so kann die zuständige Behörde auf ihren Entscheid zurückkommen und eine neue, den Umständen angepasste Massnahme erlassen. Zu denken wäre gegebenenfalls auch an eine andere Flächenaufteilung der Rad-/Gehwege oder überhaupt der Verzicht auf eine Trennung zwischen Fussgängern und Zweiradfahrern.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die angefochtenen Massnahmen gesamthaft gesehen eine Verschlechterung der Verkehrssicherheit bewirken. Damit verletzte die Vorinstanz Bundesrecht, namentlich Art. 3 Abs. 4 SVG und den Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen.

5. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden keine Kosten erhoben (Art. 63 Abs. 1 und 3 VwVG).

Die Beschwerdeführer haben sich durch einen Anwalt vertreten lassen. Praxisgemäss wird ihnen deshalb eine Parteientschädigung zugesprochen. Diese wird in Berücksichtigung von Umfang und Schwierigkeit der Beschwerdesache auf Fr. 1 000.- festgesetzt.

JAAC 57.9 - Entscheid des Bundesrates vom 9. Dezember 1991

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	150 001 946

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.