

Die schweizerische Bundesverfassung

St. Galler Kommentar

3. Auflage 2014

Herausgegeben von

Bernhard Ehrenzeller **Benjamin Schindler**
Rainer J. Schweizer **Klaus A. Vallender**

Professoren für Öffentliches Recht an der Universität St. Gallen

Leiter wissenschaftliches Sekretariat

Reto Patrick Müller



Schulthess §

Art. 82

- Strassenverkehr
- ¹ **Der Bund erlässt Vorschriften über den Strassenverkehr.**
 - ² **Er übt die Oberaufsicht über die Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung aus; er kann bestimmen, welche Durchgangsstrassen für den Verkehr offen bleiben müssen.**
 - ³ **Die Benützung öffentlicher Strassen ist gebührenfrei. Die Bundesversammlung kann Ausnahmen bewilligen.**

- Circulation routière
- ¹ **La Confédération légifère sur la circulation routière.**
 - ² **Elle exerce la haute surveillance sur les routes d'importance nationale; elle peut déterminer les routes de transit qui doivent rester ouvertes au trafic.**
 - ³ **L'utilisation des routes publiques est exempte de taxe. L'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions.**

- Circolazione stradale
- ¹ **La Confederazione emana prescrizioni sulla circolazione stradale.**
 - ² **Esercita l'alta vigilanza sulle strade d'importanza nazionale; può stabilire quali strade di transito debbano rimanere aperte alla circolazione.**
 - ³ **L'utilizzazione delle strade pubbliche è esente da tasse. L'Assemblea federale può consentire eccezioni.**

Materialien: Art. 59 VE 95; Art. 66 VE 96; Prot. VK-N Sub 3 vom 20. Mai 1997, 3; Prot. VK-S Sub 3 vom 30. Mai 1997, 3; Prot. VK-S vom 25./27. August 1997, 36; Prot. VK-N vom 15./16. September 1997, 36; AB N Verfassungsreform 284; AB S Verfassungsreform 80; Botsch. NFA 1, 2430, 2469, 2562; Botsch. zum Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz vom 2. Dezember 2005, BBl 2006 763 ff. (zit. Botsch. Infrastrukturfonds); Botsch. zur VI «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge» und zu einer Änderung des CO₂-Gesetzes vom 20. Januar 2010, BBl 2010 973 ff. (zit. Botsch. Fahrzeuge); Botsch. zu Via sicura, Handlungsprogramm des Bundes für mehr Sicherheit im Strassenverkehr vom 20. Oktober 2010, BBl 2010 8447 ff. (zit. Botsch. Via sicura); Botsch. zur VI «Schutz vor Rasern» vom 9. Mai 2012, BBl 2012 5487 ff. (zit. Botsch. «Schutz vor Rasern»).

Literatur: BARONI MANUELA et al., Strassenverkehrsrecht im Lichte des Umweltrechts, Basel/Frankfurt a.M. 1991; BIEBER ROLAND/MAIANI FRANCESCO/DELAHOYE MARIE, Droit européen des transports, 2. Aufl., Basel 2013; BREHM ROLAND, Motorfahrzeughaftpflicht, Bern 2008; BUSSY ANDRÉ/RUSCONI BAPTISTE, Code suisse de la circulation routière, 3. Aufl., Lausanne 1996; EPINEY ASTRID, Strassenbenutzungsgebühren und europäisches Gemeinschaftsrecht, in: Krämer Ludwig (Hrsg.), Recht und Umwelt, Festschrift für Gerd Winter, Groningen 2003, 87 ff.; GIGER HANS, Strassenverkehrsgesetz, 8. Aufl., Zürich 2014; GRIFFEL ALAIN, Verkehrsverfassungsrecht, in: Müller G., Verkehrsrecht, SBVR Bd. IV, 3 ff.; GÜLLER PETER et al., Road Pricing in der Schweiz, Akzeptanz und Machbarkeit möglicher Ansätze im Spiegel von Umfragen und internationaler Erfahrung, Berichte des NFP 41 «Verkehr und Umwelt», Bericht D11, Bern 2000; HAAS ADRIAN, Staats- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der Regelung des Parkierens von Motorfahrzeugen auf öffentlichem und privatem Grund, insbesondere im Kanton Bern, Diss., Bern 1994; HÄNER ISABELLE, Strassenrecht, in: Müller G., Verkehrsrecht, SBVR Bd. IV, 173 ff.; HANSLIK FLORIAN, Aspekte des europäischen Strassengüterverkehrsrechts am Beispiel der Schweiz und Österreichs, Diss., Zürich 2007; JAAG TOBIAS, Gebührenpflichtiges Parkieren auf öffentlichem Grund, AJP 1994, 179 ff.; DERS., Umweltschutz und Strassenverkehr: Verkehrslenkende und verkehrsbeschränkende Massnahmen aus rechtlicher Sicht, URP 1987, 94 ff.; KERN MARKUS, Zwischen Alpenschutz und freiem Verkehr, Rechtliche Erwägungen zur zweiten Strassentunnelröhre am Gotthard, AJP 2012, 1285 ff.; MEIER ROGER M., Verkehrsberuhigungsmassnahmen nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich, Diss., Zürich 1989; OFTINGER KARL/STARK EMIL W., Schweizerisches Haftpflichtrecht, Bd. II/2, Gefährdungshaftungen, Motorfahrzeughaftpflicht und Motorfahrzeughaftpflichtversicherung, 4. Aufl., Zürich 1989; RAMSEYER ALBERT, Historische Entwicklungen und aktuelle Lage des Rechts der Strassengebühren, ZBl 1992, 289 ff. (zit. Historische Entwicklung); ROHNER CHRISTOPH J., Erläss und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Diss., Zürich 2012; SAXER URS, Die Grundrechte und die Benützung öffentlicher Strassen, Diss., Zürich 1988; SCHAFFHAUSER RENÉ, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Bd. I, Grundlagen, Verkehrszulassung und Verkehrsregeln, 2. Aufl., Bern 2002; DERS., Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Bd. II, Haftpflicht und Versicherung, Bern 1988 (zit. Haftpflicht);

DERS., Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Bd. III, Die Administrativmassnahmen, Bern 1995; SCHERLER STEFAN, Strukturunterschiede der schweizerischen und der europäischen Verkehrsrechtsordnung, Diss., Zürich 1995; SCHMUTZ JEAN, Vom mittelalterlichen Zoll über das Mautverbot ins Mittelalter zurück?, in: Collezione Assista, Genf 1998, 664 ff.; SOLLBERGER KASPAR, Konvergenzen und Divergenzen im Landverkehrsrecht der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz, Diss., Freiburg 2003; WEISSENBERGER PHILIPPE, Kommentar zum Strassenverkehrsgesetz, Zürich/St. Gallen 2011; WERREN HUGO, Zur rechtlichen Analyse der Parkplatzbenützung, Diss., Zürich 1986.

Inhaltsübersicht	Rz.
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Abs. 1)	2
III. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen in den Sachbereichen Strassen und Strassenverkehr	3
IV. Oberaufsicht über das Strassennetz (Abs. 2)	9
V. Gebührenfreiheit (Abs. 3)	11
VI. Volksinitiativen	17
VII. Der internationale Kontext	23

I. Entstehungsgeschichte

Art. 82 stellt einen Zusammenzug von Art. 37 und 37^{bis} aBV dar. Die Bestimmungen wurden damals vorab redaktionell verändert. Die Gebührenfreiheit für die Benutzung der öffentlichen Strassen wurde bereits in Art. 24 der BV 1848 eingeführt; damit wurden die bisherigen Praktiken der Erhebung von Weg- und Brückengeldern durch Kantone, Gemeinden, Korporationen oder Private gegen Entschädigung aufgehoben. Doch klaffte auch in der Folge zwischen der Verfassungsbestimmung und der Praxis eine Lücke, die erst mit Art. 37 Abs. 2 aBV im Jahre 1921 geschlossen wurde (vgl. z.B. RAMSEYER, Historische Entwicklung, 295 ff.).

II. Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Abs. 1)

Abs. 1 beauftragt (nicht mehr wie in der aBV: ermächtigt) den Bund zum Erlass von Vorschriften über den Strassenverkehr. Die Kompetenznorm hat einen *umfassenden Charakter*; der Bund ist befugt, strassenverkehrsrechtliche Vorschriften unter allen relevanten Gesichtspunkten zu erlassen: die Zulassung zu regeln, einen Verkehrsverhaltenskodex zu erstellen, besondere Haftpflicht- und Versicherungsnormen sowie Sondervorschriften strafrechtlicher Art zu erlassen. Die Kompetenznorm hat *nachträglich derogatorische Wirkung*. Der Vollzug kann den Kantonen übertragen werden.

III. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen in den Sachbereichen Strassen und Strassenverkehr

- 3 Die *Strassenhoheit* steht den Kantonen als originäre Kompetenz zu. Sie umfasst Planung, Bau, Widmung und Unterhalt von Strassen. Meist regeln kantonale Strassengesetze diese Materie.
- 4 Doch erfährt die Strassenhoheit durch verschiedene *Bundeskompetenzen* teilweise massgebliche Einschränkungen. Zunächst stehen besondere verfassungsrechtliche Ermächtigungen infrage (vgl. z.B. Art. 81 [öffentliche Werke] und Art. 83 [Nationalstrassen: Seit dem 1.1.2008 trägt der Bund die Kosten für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen]). Sodann finden sich auch in der Ausführungsgesetzgebung – so etwa im SVG – zahlreiche Beschränkungen der kantonalen Hoheit (vgl. Rz. 6). Im Weiteren trägt der Bund in verschiedenster Weise zur Finanzierung von Strassen bei (vgl. z.B. Art. 85 Abs. 2 [Verwendung des Ertrags der Schwerverkehrsabgabe], Art. 86 Abs. 3 [Verwendung des Ertrags u.a. der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen], Bst. a [Nationalstrassen], Bst. b^{bis} [Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen], Bst. c [Hauptstrassen], Bst. e [allgemeine Beiträge an die kantonalen Kosten für Strassen] und Bst. f [Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen]) und sichert sich dabei teilweise ein Mitspracherecht. So bestimmt der BR nach Anhören der Kantone das Netz der beitragsberechtigten Hauptstrassen (Art. 12 Abs. 1 des BG vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe [MinVG, SR 725.116.2]).
- 5 Die Strassenhoheit der Kantone erscheint angesichts dieser Beschränkungen und der Strassenverkehrshoheit des Bundes in erster Linie als *Strassenbauhoheit* (vgl. LENDI, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 37, Rz. 7).
- 6 Die *Strassenverkehrshoheit* und damit insb. auch die *Regelung des Betriebs* steht in erster Linie dem *Bund* zu. Er hat von seiner Regelungsbefugnis weitgehend Gebrauch gemacht. Die für den Verkehr offenen öffentlichen Strassen unterstehen grundsätzlich den Regeln des SVG. Der Bund kann dabei:
 - diejenigen Strassen bestimmen, die für den allgemeinen Durchgangsverkehr notwendig sind (Art. 82 Abs. 2 und Art. 83 Abs. 1 BV; Art. 2 Abs. 1 Bst. a und Abs. 3 SVG). Solche Strassen sind die Autobahnen und Autostrassen – die zudem nur für bestimmte Kategorien von Motorfahrzeugen offenstehen – sowie die Hauptstrassen;
 - zeitlich begrenzte Fahrverbote für alle oder bestimmte Arten von Motorfahrzeugen mit Gültigkeit für das ganze Strassennetz der Schweiz erlassen (Art. 2 Abs. 1 Bst. b SVG: zeitlich befristete generelle Fahrverbote; Art. 2 Abs. 2 SVG: Sonntags- und Nachtfahrverbote für schwere Motorwagen zur Güterbeförderung);
 - den Verkehr auf bestimmten Strassen aus militärischen oder aus Gründen des Zivilschutzes vorübergehend beschränken oder sperren (Art. 2 Abs. 4 SVG);
 - auf den Nationalstrassen die Massnahmen der örtlichen Verkehrsregelung anordnen; mit der Rückübertragung dieser Kompetenz an den Bund im Jahre 2003 aufgrund von Art. 2 Abs. 3^{bis} SVG haben sich Bund und Kantone im Durchschnitt etwa alle 10 Jahre in der Kompetenzausübung abgewechselt;
 - für Strassen im Eigentum des Bundes bestimmen, ob und unter welchen Bedingungen öffentlicher Verkehr gestattet ist (Art. 2 Abs. 5 SVG);

- Massnahmen zur Lenkung des motorisierten Verkehrs auf dem Strassennetz von nationaler Bedeutung anordnen; er ist insbesondere für das Verkehrsmanagement auf den Nationalstrassen zuständig (Art. 57c SVG).

Art. 3 Abs. 2 SVG erteilt den *Kantonen* die Kompetenz, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Diese Bestimmung fungiert mithin als Kompetenznorm zugunsten der Kantone, die regelt, welche Arten von Anordnungen die Kantone im Strassenverkehrsbereich treffen dürfen. Sie hat damit einen kompetenzbegründenden bzw. kompetenzabgrenzenden Charakter (kompetenzabgrenzend bezüglich der Massnahmen, die der Kanton aufgrund seiner ursprünglichen Strassenhoheit gestützt auf Art. 3 Abs. 3 SVG erlässt; vgl. z.B. VPB 51 [1987] Nr. 51). Während Art. 3 Abs. 3 SVG den Kantonen die Möglichkeit gibt, den Fahrverkehr auf Strassen, die dem allgemeinen Durchgangsverkehr dienen, vollständig zu untersagen oder zeitlich zu beschränken, macht Art. 3 Abs. 4 SVG Vorgaben dazu, aus welchen Gründen andere Beschränkungen oder Anordnungen erlassen werden können. Dieser Katalog möglicher Beschränkungsmotive, der ursprünglich dazu dienen sollte, den Föderalismus bzw., soweit die Gemeinden solche Anordnungen erlassen, den Partikularismus bezüglich der Beschränkungsmotive zu zügeln, konnte angesichts der ständig zunehmenden Vielfalt von Motiven kaum verwirklicht werden. Das inhaltliche Schwergewicht der Diskussion um einzelne Beschränkungen verlagerte sich daher tendenziell von der Zulässigkeit der Motive hin zur Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit der Massnahmen. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz übernimmt mithin funktionell gewisse Segmente der Motivzulässigkeitsprüfung (SCHAFFHAUSER, Haftpflicht, Rz. 41, als Bsp. BGE 136 II 539 [Tempo-30-Zonen auf Durchgangsstrassen]).

Immerhin enthält Art. 3 Abs. 2 SVG darüber hinaus eine materielle Festlegung: Die Kompetenznorm beschränkt die den Kantonen gewährte Kompetenz *auf bestimmte Strassen*. Die Kantone sind daher nur zum Erlass *lokaler Anordnungen* ermächtigt, nicht aber zu flächendeckenden (vgl. BGE 130 I 134). Es soll den Kantonen nicht freigestellt sein, ein eigenes kantonsweites, föderalisiertes Verkehrsregime einzurichten (vgl. dazu auch Rz. 20).

IV. Oberaufsicht über das Strassennetz (Abs. 2)

Die Bundeskompetenz zur Oberaufsicht über Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung in Art. 82 Abs. 2 stellt einen der seltenen Fälle einer selbständigen, unmittelbar auf die BV gestützten Kompetenz zur *administrativen Oberaufsicht* dar (sie enthält mithin keinerlei Rechtssetzungskompetenz). Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung sind etwa Strassen für den Durchgangsverkehr, für den regelmässigen und gewerbsmässigen Personenverkehr und für die Landesverteidigung. Die *Oberaufsicht* verleiht dem Bund lediglich das Recht, einen allenfalls mangelhaften Unterhalt solcher Strassen zu beanstanden und die erforderlichen Massnahmen anzuordnen. Ausnahmsweise kann er auch die Nichterstellung bzw. den Nichtausbau bestimmter Verbindungen rügen. Da der Bund solche Aufwendungen der Kantone in aller Regel finanziell unterstützt, kommt als Massnahme u.a. die Zurückhaltung entsprechender Mittel infrage.

Der Bund hat in der Durchgangsstrassenverordnung vom 18. Dezember 1991 (SR 741.272) die für den allgemeinen Durchgangsverkehr offenen öffentlichen Strassen bestimmt (Autobahnen, Autostrassen und Hauptstrassen).

V. Gebührenfreiheit (Abs. 3)

- 11 In den Vernehmlassungsunterlagen hatte der BR die ersatzlose *Streichung* der Bestimmungen über die *Gebührenfreiheit* und ihrer Ausnahmen «im Sinne einer Neuerung und einer Annäherung an das Verursacherprinzip im Strassenverkehr» zur Diskussion gestellt; damit wären Instrumente wie Road Pricing oder Tunnelgebühren ermöglicht worden. Doch zeigte das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens, dass eine solche Änderung nicht konsensfähig war (Botsch. VE 96, 261). Damit ist auch bereits gesagt, dass die Einführung eines Road Pricings, das von einzelnen Kreisen favorisiert wird, einer Verfassungsänderung bedürfte (vgl. auch Rz. 16).
- 12 Art. 82 Abs. 3 steht in einem gewissen *Spannungsverhältnis* bzw. Widerspruch zu Art. 73 (Nachhaltigkeit) und Art. 74 Abs. 2 (Verursacherprinzip). Doch kann Art. 73 «die Verteilung weder der Sach- noch der Organkompetenzen im Bereich des Verkehrs abändern» und Art. 82 Abs. 3 «wird im Hinblick auf den eine Querschnittsfunktion beanspruchenden Art. 74 Abs. 2 zur *lex specialis*» (Gutachten des BJ vom 29. Juni 2000, VPB 65 [2001] Nr. 2, Ziff. V).
- 13 Der Grundsatz der Gebührenfreiheit gilt für *öffentliche Strassen* und für den *Gemeingebrauch*, also den widmungsgemässen und gemeinverträglichen Gebrauch. Er stellt (seit BGE 89 I 533) ein verfassungsmässiges Individualrecht dar; seine Verletzung kann mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (früher mit staatsrechtlicher Beschwerde, vgl. BGE 122 I 283) gerügt werden.
- 14 Zum Gemeingebrauch gehört auch das kurzzeitige *Parkieren*. Dafür darf demzufolge lediglich eine Kontrollgebühr verlangt werden. Die Bestimmung der Parkdauer, die noch als Gemeingebrauch gilt, ist unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse festzulegen. Für das Zentrum von Zürich ist die Qualifikation einer 30 Minuten übersteigenden Parkdauer als gesteigerter Gemeingebrauch vom BGer geschützt worden (BGE 122 I 287; BGer 2C_770/2012 [9.5.2013], E. 3.3.2). Liegt gesteigerter Gemeingebrauch vor, der gebührenpflichtig erklärt werden kann, dürfen auch Benützungs- oder Lenkungsabgaben erhoben werden.
- 15 *Ausnahmen* vom Grundsatz der Gebührenfreiheit können sich einmal aus der *Verfassung* selbst ergeben. Die Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen (Art. 86 Abs. 2) sowie die pauschale Schwerverkehrsabgabe (Art. 196 Ziff. 2 – ÜBest. zu Art. 85 [Pauschale Schwerverkehrsabgabe]) stellen nach der vom BR vertretenen Auffassung solche Ausnahmen dar (Botsch. VE 96, 261; vgl. auch BGE 136 II 337 E. 2.1, 340; a.M. HÖHN/VALLENDER, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 36^{quinquies}, Rz. 3 ff., sowie DIES., in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 21 UeB, Rz. 2 ff.). Ausserdem kann die *BVers* im Einzelfall Ausnahmen bewilligen, wenn dies aus besonderen Gründen gerechtfertigt erscheint. Bisher einziger Anwendungsfall stellt der Strassentunnel unter dem Grosse St. Bernhard dar (Abkommen vom 23. Mai 1958 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über den Bau und Betrieb eines Strassentunnels unter dem Grosse St. Bernhard [SR 0.725.151]).
- 16 Mit der Botsch. NFA I machte der BR einen weiteren Versuch, Art. 82 Abs. 3 zu ändern. Er schlug folgende Fassung vor: «Die Benützung öffentlicher Strassen ist gebührenfrei. Der Bundesrat kann Ausnahmen bewilligen, insbesondere für Strassen in Städten und Agglomerationen» (vgl. Botsch. NFA I, 2430, 2469, 2562). Bereits die Kommission des erstbehandelnden Rates (Ständerat) beantragte, den bisherigen Wortlaut zu belassen. Die NFA solle nicht zum Anlass genommen werden, über *Road Pricing* oder über zusätzliche Gebühren auf den Transitstrecken

zu befinden. Dem stimmte der Ständerat zu (AB S 2002 867); der Nationalrat schloss sich dem ständerätlichen Entscheid diskussionslos an (AB N 2003 1000). In seiner Botsch. Infrastrukturfonds gibt der BR zu erkennen, dass er Road Pricing für einen verkehrspolitisch interessanten Ansatz hält, den es weiterzuverfolgen gelte (777 f.).

VI. Volksinitiativen

Der *Bund* hatte während des Zweiten Weltkriegs, während der Suezkrise 1956 und zuletzt während der Erdölkrise 1973 gestützt auf Notrecht *Fahrverbote* erlassen. Immer wieder sind im Parlament Vorstösse unternommen worden, die die Einführung autofreier Sonntage verlangten; sie blieben jedoch durchwegs ohne Erfolg (vgl. dazu z.B. BBI 2000 509 f.). 17

Am 30. Mai 1975 wurde eine *Volksinitiative* «für 12 motorfahrzeugfreie und motorflugzeugfreie Sonntage pro Jahr» («Burgdorfer Initiative») eingereicht; sie verlangte eine entsprechende Ergänzung der BV. Die Volksinitiative wurde an der Volksabstimmung vom 28. Mai 1978 vom Volk und von allen Ständen deutlich abgelehnt (BBI 1978 II 364). 18

Am 1. Mai 1998 wurde eine *Volksinitiative* «für einen autofreien Sonntag pro Jahreszeit – ein Versuch für vier Jahre (Sonntags-Initiative)» eingereicht. Auch sie verlangte eine entsprechende Verfassungsänderung: An vier Sonntagen pro Jahr sollten alle öffentlichen Plätze und Strassen einschliesslich der Nationalstrassen von 04.00 bis 24.00 Uhr der Bevölkerung zum freien Gemeingebrauch ohne privaten Motorfahrzeugverkehr gewidmet sein; der öffentliche Verkehr sollte gewährleistet bleiben. Auch diese Volksinitiative wurde vom Volk und von allen Ständen am 18. Mai 2003 deutlich abgelehnt (BBI 2003 5164). 19

Sogar auf *kantonomer Ebene* wurde ein entsprechender Vorstoss gemacht: Im Kanton *Appenzell Ausserrhoden* wurde eine in Form einer allgemeinen Anregung formulierte Volksinitiative eingereicht, welche die Einführung von zwölf autofreien Sonntagen auf dem Gebiet des Kantons verlangte. Eine gegen den Beschluss des Kantonsrats – der die Initiative für bundesrechtswidrig und daher ungültig erklärte – erhobene Stimmrechtsbeschwerde blieb ohne Erfolg: Die Kantone sind, im Gegensatz zum Bund, nicht befugt, den motorisierten Verkehr auf ihrem Hoheitsgebiet per Rechtssatz generell zu beschränken (vgl. Rz. 8). Ein Rechtssatz wäre aber erforderlich gewesen, um das Verbot einzuführen (BGE 130 I 134). 20

Im Februar 2007 wurde eine *Volksinitiative* «für menschenfreundlichere Fahrzeuge» («Offroad-Initiative») eingereicht. Danach sollte der Bund negative Auswirkungen von Motorfahrzeugen durch weitergehende Vorschriften verringern. Im Fokus der Initiative standen die Reduktion von Umweltbelastungen (insbesondere durch strengere oder neue Grenzwerte für Emissionen von Feinstaub und CO₂) sowie der Unfallfolgen. Mit der Änderung des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz) vom 18. März 2011 stand der Initiative ein indirekter Gegenvorschlag gegenüber (vgl. Botsch. Fahrzeuge, 973 ff.; zum CO₂-Gesetz vgl. Komm. zu Art. 74, Rz. 16 f.). Nachdem die Referendumsfrist zu diesen Änderungen unbenutzt abgelaufen war, zog das Initiativkomitee die Initiative zurück. 21

Im Juli 2011 wurde das Zustandekommen der *Volksinitiative* «Schutz vor Rasern» festgestellt. Ziel der Initiative war, dass Raser strenger bestraft und die übrigen Verkehrsteilnehmenden besser geschützt werden. Dazu sollten vorab längere Führerausweisentzüge, härtere Strafen sowie 22

allenfalls der Einzug von Raserfahrzeugen dienen. In die Reformvorlage *Via sicura* waren im Hinblick auf die Volksinitiative deren wichtigste Inhalte bereits übernommen worden. Nachdem das Reformpaket *Via sicura* im Juni 2012 im Parlament verabschiedet worden war und dagegen kein Referendum ergriffen wurde, erklärte das Initiativkomitee im November 2012 den Rückzug der Initiative (Botsch. «Schutz vor Rasern», 5487 ff.; Botsch. *Via sicura*, 8447 ff.).

VII. Der internationale Kontext

- 23 Selbstverständlich kann eine Strassenverkehrsordnung nicht im nationalen Alleingang erlassen werden. Sie ist vielmehr auf international geltende Regeln und Standards auszurichten, denn zumindest die Verkehrsverhaltensregeln, die Signale und Markierungen sollen im grenzüberschreitenden Verkehr möglichst gleich oder gleichartig sein. Aber auch elementare Anforderungen an die Fahrzeuge und Fahrzeugführer sollen international anerkannten Standards entsprechen. Daher sind schon sehr früh – bezogen auf die Geschichte des motorisierten Strassenverkehrs – entsprechende Abkommen abgeschlossen worden. Zu den wichtigsten Abkommen gehören:
- Internationales Abkommen vom 24. April 1926 über *Kraftfahrzeugverkehr (Pariser Abkommen)*, für die Schweiz in Kraft getreten am 21. Oktober 1931 (SR 0.741.11). Das Abkommen enthält rudimentäre Regelungen u.a. über die Mindestanforderungen an Fahrzeuge und Fahrzeugführer und über internationale Führerscheine. Es ist für die Schweiz noch anwendbar in Beziehung mit jenen Staaten, die dem nachfolgend angeführten Abkommen nicht beigetreten sind.
 - Übereinkommen vom 8. November 1968 über den *Strassenverkehr (Wiener Übereinkommen)*, für die Schweiz in Kraft getreten am 11. Dezember 1992 (SR 0.741.10). Das Abkommen enthält Verkehrsregeln, die teilweise direkt anwendbar sind; teilweise enthält es Empfehlungen an die Vertragsstaaten, wie die innerstaatlichen Rechtsvorschriften ausgestaltet sind, im Weiteren Bedingungen für die Zulassung von Fahrzeugführern sowie von Kraftfahrzeugen im internationalen Verkehr.
 - *Europäisches Zusatzübereinkommen* vom 1. Mai 1971 zum *Wiener Übereinkommen*, für die Schweiz in Kraft getreten am 11. Dezember 1992 (SR 0.741.101). Das Abkommen stellt für die Vertragsstaaten eine weiter gehende Vereinheitlichung dar, als es mit dem Wiener Abkommen möglich war. Es enthält ebenfalls direkt anwendbare Verhaltensvorschriften wie auch Empfehlungen an die Vertragsstaaten zur Ausgestaltung ihres innerstaatlichen Rechts.
 - Übereinkommen vom 8. November 1968 über *Strassenverkehrszeichen*, für die Schweiz ebenfalls in Kraft getreten am 11. Dezember 1992 (SR 0.741.20).
 - Übereinkommen vom 4. Mai 1971 über das auf *Strassenverkehrsunfälle anzuwendende Recht*, für die Schweiz in Kraft getreten am 2. Januar 1987 (SR 0.741.31). Das Übereinkommen bestimmt das auf die ausservertragliche zivilrechtliche Haftung aus einem Strassenverkehrsunfall anzuwendende Recht. Die Schweiz hat zudem mit ihren Nachbarn sowie einigen weiteren Staaten besondere Verträge bzw. Vereinbarungen über die Schadendeckung bei Verkehrsunfällen abgeschlossen (vgl. die Verträge mit den Nummern SR 0.741.319).
 - Europäisches Übereinkommen vom 3. Juni 1976 über die *internationalen Wirkungen des Entzuges des Führerausweises* für Motorfahrzeuge, für die Schweiz in Kraft getreten am 28. April 1983 (SR 0.741.16). Gemäss diesem Abkommen teilt die Vertragspartei, welche

den Entzug eines Führerausweises angeordnet hat, dies unverzüglich der Vertragspartei mit, die den Führerausweis erteilt hat, sowie derjenigen Vertragspartei, in deren Hoheitsgebiet der Täter seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Dem Abkommen sind allerdings nur recht wenige Staaten beigetreten.

- Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den *Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse* (SR 0.740.72, Landverkehrsabkommen, LVA), in Kraft getreten am 1. Juni 2002. Das LVA – eines der sieben Abkommen, die im Rahmen der «Bilateralen I» abgeschlossen wurden – bezweckt im Bereich des Strassenverkehrs die Liberalisierung des Zugangs der Vertragsparteien zum Güter- und Personenverkehr auf der Strasse, damit eine effizientere Verkehrsabwicklung auf jener Route gewährleistet ist, die technisch, geografisch und wirtschaftlich am besten auf die unter das Abkommen fallenden Verkehrsträger Strasse und Schiene abgestimmt ist; auch legt es die Bedingungen für eine abgestimmte Verkehrspolitik fest. Es beruht auf den Grundsätzen der Gegenseitigkeit, der freien Wahl des Verkehrsträgers und der Nichtdiskriminierung. Das Abkommen gilt für den Güter- und Personenverkehr auf der Strasse zwischen den Vertragsparteien, im Dreiländerverkehr sowie für die grosse Kabotage für die Schweiz. Gemeinsame Bestimmungen regeln die notwendige Harmonisierung der Wettbewerbsbestimmungen, insb. den Zugang zum Beruf, Sozialvorschriften und technische Normen. Im Gefolge dieses Abkommens hat die Schweiz eine grosse Zahl von Richtlinien und VO der EU – vorab im Bereich der technischen Vorschriften für Fahrzeuge – als anwendbar erklärt. Insgesamt sind mit dem LVA die verkehrspolitischen Beziehungen zwischen den Vertragsparteien auf ein neues rechtliches Fundament gestellt worden, das Elemente aus beiden Rechtsordnungen aufnimmt.