

Christoph J. Rohner

Dr. iur.

Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-----------------------------|------|
| Literaturverzeichnis | XI |
| Amtliche Veröffentlichungen | XVI |
| Abkürzungsverzeichnis | XVII |

1. Teil: Thema und Grundsätzliches 1

§ 1 Einleitung 1

§ 2 Rechtsgrundlagen 4

I. Relevante Erlasse 4

II. Vorschau auf die massgebenden Bestimmungen 6

§ 3 Lokale Verkehrsanordnung 7

I. Verwendung des Begriffs in Gesetz, Lehre und Rechtsprechung 7

II. Definition und Abgrenzung 9

1. Definition 9

2. Verkehrsrechtliche Verhaltensvorschrift 9

3. Generell-konkreter Charakter 11

4. Abgrenzung zu widmungsrechtlichen Anordnungen, polizeilichen Anordnungen
und zivilprozessualen Benutzungsverboten 12

5. Abgrenzung zu baulichen Massnahmen 15

III. Signal als dominierendes Merkmal und seine Bedeutung für die Rechtsverbindlichkeit
von lokalen Verkehrsanordnungen 16

§ 4 Problemstellung 19

I. Ausgangspunkt 19

II. Fragestellung 20

1. Kompetenzordnung 20

2. Materielle Rechtslage 22

3. Verfahrensrechtliche Anforderungen 24

4. Rechtsschutz 24

III. Lösungsansatz 28

2. Teil: Historischer Hintergrund und Kompetenzordnung 29

§ 5 Vorbemerkungen zur geschichtlichen und kompetenzrechtlichen Entwicklung 29

§ 6 Strassenverkehrsverfassung von 1921 29

I. Vorgeschichte 30

| | | |
|------------|--|-----------|
| II. | Ziele der Verfassungsrevision | 31 |
| 1. | Schaffung einer einheitlichen Verkehrsordnung | 31 |
| 2. | Offenhaltung wichtiger Strassen | 32 |
| III. | Rechtssetzungskompetenz des Bundes | 32 |
| IV. | Vorbehalt zugunsten der Kantone mit Einschränkungen | 34 |
| 1. | Recht der Kantone zur Verkehrsbeschränkung und -untersagung | 34 |
| 2. | Durchgangsstrassenvorbehalt zugunsten des Bundes | 35 |
| 3. | Vorbehalt zugunsten von Fahrten im Dienste des Bundes | 36 |
| 4. | Gewährleistung der Einheit der Verkehrsordnung? | 37 |
| V. | Exkurs: Vorerst ungelöste Finanzierungsfrage | 37 |
| § 7 | Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr vom 15. März 1932 | 39 |
| I. | Vorgeschichte | 39 |
| II. | Geltungsbereich | 40 |
| III. | Örtliche Verkehrsregelung | 41 |
| 1. | Konzeptionierung | 41 |
| 2. | Durchgangsstrassen und übrige Strassen | 42 |
| 3. | Fahrverbote gemäss Art. 3 Abs. 1 MFG | 42 |
| 4. | Verkehrsbeschränkungen gemäss Art. 3 Abs. 2 MFG | 43 |
| 5. | Polizeiliche Verkehrsvorschriften gemäss Art. 3 Abs. 3 MFG | 44 |
| 6. | Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den verschiedenen Anordnungstypen | 44 |
| 7. | Vorbehalt zugunsten von Fahrten im Dienste des Bundes | 45 |
| 8. | Signalisationsvorschriften | 46 |
| 9. | Anfechtung | 46 |
| § 8 | Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 | 47 |
| I. | Vorgeschichte | 47 |
| II. | Geltungsbereich | 48 |
| 1. | Allgemeiner Geltungsbereich | 48 |
| a) | Begriff der Strasse | 48 |
| b) | Begriff der Öffentlichkeit | 49 |
| 2. | Besondere Geltungsbereiche | 51 |
| a) | Geltungsbereich der Zulassungsvorschriften, Verhaltensvorschriften für fahrende Verkehrsteilnehmer und Strafbestimmungen | 51 |
| b) | Geltungsbereich der Verhaltensvorschriften für die übrigen Verkehrsteilnehmer | 51 |
| c) | Geltungsbereich der Signalisationsvorschriften | 52 |
| d) | Geltungsbereich der Bestimmungen betreffend Haftpflicht und Versicherung | 52 |
| III. | Örtliche Verkehrsregelung | 53 |
| 1. | Übernahme des "bewährten" Konzepts aus dem MFG | 53 |
| 2. | Durchgangsstrassen und übrige Strassen | 54 |
| 3. | Totalfahrverbote gemäss Art. 3 Abs. 3 SVG | 55 |
| 4. | Verkehrsbeschränkungen und -anordnungen gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG | 55 |
| 5. | Vorschriften für den übrigen Verkehr gemäss Art. 3 Abs. 5 SVG | 56 |
| 6. | Vorbehalt zugunsten von Fahrten im Dienste des Bundes | 57 |
| 7. | Sonderzuständigkeiten | 57 |
| 8. | Signalisationsvorschriften | 57 |
| 9. | Anfechtung | 57 |

| | |
|--|-----------|
| § 9 Verfassungsrevision von 1999 | 58 |
| I. Vorgeschichte | 58 |
| II. Eckpunkte der Verfassungsrevision | 59 |
| III. Inhaltliche Änderungen | 59 |
| 1. Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz | 59 |
| 2. Verzicht auf Vorbehalt zugunsten der Kantone | 60 |
| 3. Verzicht auf Vorbehalt zugunsten von Fahrten im Dienste des Bundes | 61 |
| 4. Beibehaltung und Anpassung des Durchgangsstrassenvorbehaltes | 61 |
| 5. Vereinigung mit dem Oberaufsichtsrecht und Durchgangsgebührenfreiheit | 62 |

| | |
|---|-----------|
| § 10 Zusammenfassung und Überlegungen zur heutigen Kompetenzordnung | 63 |
| I. Zusammenfassung | 63 |
| II. Kompetenzordnung aus heutiger Sicht | 65 |
| 1. Gelegenheit zur Neubeurteilung der Kompetenzordnung | 65 |
| 2. Gesetzgebung im Bereich Strassenverkehr als ausschliessliche Bundeskompetenz | 66 |
| 3. Örtliche Verkehrsregelung als kantonale Vollzugskompetenz mit bundesrechtlichem Regulierungsbedarf | 67 |
| 4. Vollzugskompetenzen im Bereich von Durchgangsstrassen und insbesondere Nationalstrassen | 69 |
| 5. Relevanz der Neubeurteilung | 70 |

3. Teil: Materielle Rechtslage **71**

| | |
|---|-----------|
| § 11 Vorbemerkungen zur materiell-rechtlichen Regelung | 71 |
| I. Art. 3 SVG als Widerspruch zu den heutigen Verkehrsgestaltungsbedürfnissen | 71 |
| II. Geltung der bundesrechtlichen Signalisationsvorschriften auch für kantonale Massnahmen | 72 |
| III. Bedarf nach zweckmässiger Auslegung von Art. 3 Abs. 3 und 4 SVG | 73 |
| 1. Auslegungsbedarf für Art. 3 Abs. 4 SVG | 73 |
| 2. Motivbeschränkung als untaugliches Vorselektionskriterium sowie relativiertes Notwendigkeits- und Erforderlichkeitsprinzip | 75 |
| IV. Fazit: Verlagerung von einer Motiv- zu einer Massnahmebeschränkung | 77 |
| V. Weitere Vorgehensweise | 78 |

| | |
|---|-----------|
| § 12 Öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeitsprinzip, Grundrechte | 79 |
| I. Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 3 BV) | 79 |
| II. Relevante öffentliche Interessen | 80 |
| 1. Verkehrsförderung | 80 |
| 2. Verkehrssicherheit | 81 |
| 3. Umweltschutz | 83 |
| 4. Weitere öffentliche Interessen | 86 |
| III. Grundrechte | 87 |
| 1. Vorbemerkungen | 87 |
| 2. Rechtsgleichheit | 89 |
| a) Allgemeines | 89 |
| b) Privilegierung von Strassenanstössern | 89 |
| c) Ungleichbehandlung der Anstösser verschiedener Strassen | 90 |
| 3. Willkürverbot | 91 |

| | | |
|-------------|--|------------|
| 4. | Eigentumsgarantie | 92 |
| 5. | Wirtschaftsfreiheit | 93 |
| 6. | Bewegungsfreiheit | 93 |
| 7. | Vertrauensschutz | 94 |
| § 13 | Spezialgesetzlicher Grundsatz der einheitlichen Verkehrsordnung und Teilaspekte | 97 |
| I. | Ausgangspunkt | 97 |
| II. | Grundsatz der Subsidiarität von lokalen Verkehrsanordnungen (Art. 3 Abs. 4 SVG) | 97 |
| | 1. Keine unzumutbaren Anordnungen | 97 |
| | 2. Keine flächendeckenden "örtlichen" Verkehrsanordnungen | 99 |
| | 3. Bekämpfung des Schilderwaldes | 100 |
| III. | Numerus clausus der Verkehrssignale und Massnahmen (Art. 5 Abs. 3 SVG) | 101 |
| | 1. Beschränkung auf bundesrechtlich vorgesehene Signale als Grundsatz | 101 |
| | 2. Nicht vorgesehene Verkehrsanordnungen mit Hilfe von Zusatztafeln als Ausnahme | 101 |
| | a) Schranken des Baukastenprinzips | 102 |
| | b) Numerus Clausus der Verkehrskategorien | 102 |
| | c) Verbot zur Erweiterung von Verboten durch Zusatztafeln | 103 |
| | d) Gebot zur Erhaltung von wesentlichen Verkehrsregelungsgrundsätzen | 104 |
| | e) Verbot, Verkehrsmaßnahmen gänzlich neu zu erfinden | 104 |
| | f) Vorrang von üblichen gegenüber unüblichen Massnahmen | 104 |
| IV. | Einheitliche Anwendung des Verkehrsförderungsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 3 und 4 SVG) | 105 |
| | 1. Grundsätzliches Bekenntnis des Bundesgesetzgebers zur Verkehrsförderung | 105 |
| | 2. Tragweite des Grundsatzes bei eigentlichen Verkehrsförderungsmaßnahmen | 106 |
| | 3. Tragweite des Grundsatzes bei Anordnungen mit neutralen Auswirkungen auf das verkehrsmässige Fortkommen | 106 |
| | 4. Tragweite des Grundsatzes bei eigentlichen Verkehrsbeschränkungen | 107 |
| | 5. Sonderfall: Temporäre Verkehrsbeschränkungen | 110 |
| | 6. Fazit | 110 |
| | Materiell-rechtliche Zulässigkeitsprüfung | 111 |
| | Zulässiger Zweck und Eignung der gewählten Massnahme | 111 |
| | Notwendigkeit und Erforderlichkeit | 112 |
| | Zwingende Vorgaben des übergeordneten Rechts | 114 |
| | Eigentliche Verhältnismässigkeitsprüfung | 114 |
| | Ermessensspielraum der zuständigen Behörden | 115 |
| | Zulässigkeit einzelner Massnahmetypen | 117 |
| | Dauerhafte örtliche Fahr- und Teilfahrverbote | 117 |
| | 1. Verkehrsführung und Verkehrstrennung | 117 |
| | a) Grundsätzliches zu Verkehrsführung und Verkehrstrennung | 117 |
| | b) Totalfahrverbote | 118 |
| | c) Totalfahrverbotsähnliche Anordnungen | 119 |
| | d) Fuss- und Radwege | 119 |
| | e) Anordnungen für den übrigen Verkehr | 121 |
| | 2. Sicherheitsbedingte Fahrverbote | 121 |
| | a) Gänzliche Fahrverbote | 121 |
| | b) Mass- und Gewichtsbeschränkungen | 121 |
| | c) Lastwagen- bzw. Schwerverkehrsfahrverbote | 122 |

| | | |
|------|---|-----|
| 3. | Fahrverbote zur Verkehrsberuhigung | 123 |
| a) | Gänzliche Fahrverbote | 123 |
| b) | Fahrverbot mit Privilegien für bestimmte Benutzerkreise | 123 |
| c) | Verbrennungsmotorfahrzeugfahrverbote, Umweltzonen | 125 |
| II. | Übrige dauerhafte örtliche Verkehrsanordnungen | 126 |
| 1. | Verkehrslenkende Anordnungen | 126 |
| 2. | Vortrittsregelungen | 127 |
| a) | Fussgängerstreifen | 127 |
| b) | Andere Vortrittsregelungen | 127 |
| 3. | Abweichungen von der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit | 129 |
| a) | Grundsatz | 129 |
| b) | Reduktion der Höchstgeschwindigkeit | 131 |
| c) | Geschwindigkeitszonenregime | 133 |
| d) | Erhöhung der Höchstgeschwindigkeit | 137 |
| 4. | Übrige Anordnungen für den fahrenden Verkehr | 138 |
| 5. | Anordnungen für den ruhenden Verkehr | 138 |
| a) | Halte- und Parkverbote | 139 |
| b) | Anordnung, Reservierung und Aufhebung von Parkfeldern | 139 |
| c) | Parkzonen | 141 |
| III. | Temporäre örtliche Verkehrsbeschränkungen | 141 |
| 1. | Unvermeidbare Verkehrsbeschränkungen | 141 |
| a) | Unfälle, Naturkatastrophen etc. | 141 |
| b) | Baustellen | 142 |
| 2. | Vermeidbare Verkehrsbeschränkungen | 143 |
| a) | Nichtdurchgangsstrassen | 143 |
| b) | Durchgangsstrassen | 144 |

4. Teil: Verfahrensrechtliche Anforderungen **147**

§ 16 Ordentliches Verfahren **147**

| | | |
|-----|---|-----|
| I. | Zuständigkeit | 147 |
| 1. | Bundeszuständigkeit | 147 |
| a) | Nationalstrassen | 147 |
| b) | Übrige Durchgangsstrassen | 148 |
| c) | Verkehrsflächen auf Grundstücken des Bundes | 148 |
| 2. | Kantonale oder kommunale Zuständigkeit | 149 |
| a) | Staats- und Gemeindestrassen | 149 |
| b) | Nationalstrassen (Übergangsregelung) | 150 |
| c) | Übrige Verkehrsflächen im kantonalen oder kommunalen Eigentum | 151 |
| d) | Öffentliche Strassen im Privateigentum | 151 |
| 3. | Fazit | 151 |
| II. | Erlassverfahren | 152 |
| 1. | Vorbemerkung | 152 |
| 2. | Verfahrensauslösung | 152 |
| 3. | Recht auf Anhörung | 154 |
| 4. | Gutachten | 158 |
| 5. | Entscheid und Publikation | 161 |
| 6. | Erlangung der Vollstreckbarkeit | 161 |

| | | |
|------------------------------|--|------------|
| III. | Signalisation | 162 |
| 1. | Zuständigkeit für Anbringung und Unterhalt | 162 |
| 2. | Anforderungen an Signale und Markierungen | 162 |
| 3. | Fazit | 163 |
| § 17 | Besondere Erlassverfahren | 165 |
| I. | Dringliches Verfahren gemäss Art. 107 Abs. 2 SSV | 165 |
| II. | Provisorisches Verfahren gemäss Art. 107 Abs. 2 ^{bis} SSV | 167 |
| III. | Vereinfachtes Verfahren gemäss Art. 107 Abs. 3 SSV | 168 |
| IV. | Mit baulichen Massnahmen zu koordinierendes Verfahren | 171 |
| V. | Verfahren für an den Nichtfahrverkehr gerichtete Anordnungen | 171 |
| § 18 | Verfahren mit Sonderzuständigkeit | 172 |
| I. | Polizeiliche Anordnungen gemäss Art. 107 Abs. 4 SSV | 172 |
| II. | Militärische Anordnungen gemäss Art. 7 VMSV | 173 |
| III. | Exkurs: Zivilrichterliche Verbote gemäss Art. 113 Abs. 3 SSV | 173 |
| 5. Teil: Rechtsschutz | | 177 |
| § 19 | Vorbemerkungen zum Rechtsschutz | 177 |
| I. | Anfechtungsvarianten und -objekte | 177 |
| 1. | Direkte Anfechtung der lokalen Verkehrsanordnung | 177 |
| 2. | Anfechtung einer Sanktionierungsverfügung (mit akzessorischer Überprüfung der Anordnung) | 178 |
| 3. | Anfechtung der Signalisation (mit akzessorischer Überprüfung der Anordnung) | 180 |
| 4. | Aufsichtsbeschwerde als Alternative zur Anfechtung | 181 |
| II. | Nachträglicher Rechtsschutz im Spannungsverhältnis zwischen Legalitätsprinzip und Rechtssicherheit | 182 |
| 1. | Fehlen einer gesetzlichen Regelung bezüglich Begrenzung des nachträglichen Rechtsschutzes | 182 |
| 2. | Umfassender nachträglicher Rechtsschutz als Postulat des Legalitätsprinzips | 185 |
| a) | Legalitätsprinzip | 185 |
| b) | Legalitätsprinzip und Rechtsschutz | 185 |
| c) | Ungültigkeit von mangelhaften Hoheitsakten als Postulat des Legalitätsprinzips | 185 |
| 3. | Beschränkung des nachträglichen Rechtsschutzes als Postulat der Rechtssicherheit | 186 |
| a) | Rechtssicherheit | 186 |
| b) | Rechtssicherheit und Rechtsschutz | 187 |
| c) | Aufrechterhaltung von mangelhaften Hoheitsakten als Postulat der Rechtssicherheit | 187 |
| 4. | Bedeutung des Legalitätsprinzips für lokale Verkehrsanordnungen | 188 |
| 5. | Bedeutung der Rechtssicherheit für lokale Verkehrsanordnungen | 189 |
| a) | Allgemeines | 189 |
| b) | Bestandeskraft von lokalen Verkehrsanordnungen | 190 |
| c) | Unterscheidung zwischen "freiwilliger" Aufhebung und Aufhebung aufgrund eines Rechtsschutzverfahrens | 192 |

| | | |
|-------------|--|------------|
| d) | Vertrauensschutzüberlegungen bezüglich nachträglicher Ungültigkeit von lokalen Verkehrsanordnungen | 192 |
| e) | Rechtssicherheit im Sinne eines grundsätzlichen Vertrauens in das Funktionieren des Rechtsstaates | 193 |
| 6. | Fazit: Übergewicht des Legalitätsprinzips als Argument für die Zulassung der nachträglichen Anfechtung | 194 |
| III. | Rechtsschutzkonzept | 195 |
| 1. | Rechtsschutzmodelle aus der Praxis | 195 |
| a) | Frühere Praxis des Zürcher Verwaltungsgerichts | 195 |
| b) | Heutige Praxis in der Schweiz | 197 |
| c) | Praxis in Deutschland | 198 |
| 2. | Eigener Vorschlag zur Ergänzung des bestehenden Rechtsschutzkonzeptes | 199 |
| § 20 | Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsgerichtsbarkeit | 201 |
| I. | Allgemeines | 201 |
| II. | Rechtsmittelweg und Fristen | 202 |
| 1. | Bei Bundeszuständigkeit | 202 |
| 2. | Bei kantonaler oder kommunaler Zuständigkeit | 202 |
| III. | Legitimation | 203 |
| 1. | Partei- und Prozessfähigkeit | 203 |
| 2. | Bundesrechtliche Minimalstandards | 204 |
| 3. | Formelle und materielle Beschwer | 204 |
| 4. | Besonderes Berührtsein bzw. Nähe zum Streitgegenstand | 205 |
| 5. | Schutzwürdiges Interesse bzw. Qualität der in Aussicht stehenden Benachteiligung | 206 |
| 6. | Aktualität des Rechtsschutzinteresses | 209 |
| 7. | Fazit | 209 |
| IV. | Anfechtungsgründe | 213 |
| 1. | Unrichtige Ermessensausübung | 213 |
| 2. | Unrichtige Sachverhaltsfeststellung | 213 |
| 3. | Verletzung übergeordneten Rechts | 214 |
| V. | Rechtsfolge der Anfechtung | 214 |
| § 21 | Anfechtung der Signalisation gemäss Art. 106 SSV | 215 |
| I. | "Einsprache" gemäss Art. 106 SSV | 215 |
| 1. | Vorbemerkung und Terminologie | 215 |
| 2. | Frist, Rechtsmittelweg, Legitimation und Einsprachegründe | 217 |
| II. | Anwendungsvarianten von Art. 106 SSV | 218 |
| 1. | Variante 1: Einsprache gegen Signale und Markierungen im verfügbaren Raum | 218 |
| 2. | Variante 2: Einsprache gegen nicht mit der zugrundeliegenden Anordnung übereinstimmende Signalisation | 219 |
| 3. | Variante 3: Einsprache gegen Signale und Markierungen zwecks Infragestellung der zugrundeliegenden Anordnung | 221 |
| 4. | Variante 4: Einsprache zwecks Inangasetzung eines Erlassverfahrens | 223 |
| III. | Rechtsfolge der Anfechtung | 223 |

| | |
|--|------------|
| § 22 Akzessorische Anfechtung im Sanktionierungsverfahren | 224 |
| § 23 Verbands- und Behördenbeschwerderecht | 227 |
| I. Verbandsbeschwerderecht | 227 |
| 1. Egoistische Verbandsbeschwerde | 227 |
| 2. Fehlendes ideelles Verbandsbeschwerderecht | 229 |
| II. Behördenbeschwerderecht | 230 |
| | |
| 6. Teil: Schlussbetrachtung | 233 |
| | |
| § 24 Zusammenfassung | 233 |
| I. Kompetenzordnung und materielles Recht | 233 |
| II. Verfahrensrecht und Rechtsschutz | 237 |
| | |
| § 25 Ausblick und Vorschlag de lege ferenda | 240 |
| I. Ausblick | 240 |
| II. Vorschlag de lege ferenda | 241 |