

Das Projekt VERVE – Totalrevision der Verkehrsregeln- und der Signalisationsverordnung

Stefan Huonder | *Das Projekt VERVE hat die Totalrevision der Verkehrsregeln- und der Signalisationsverordnung zum Gegenstand.¹ Die aktuelle Version der Signalisationsverordnung stammt aus dem Jahr 1979. Bereits damals wurde erwogen, gleichzeitig auch die Verkehrsregelnverordnung (VRV) vollständig zu überarbeiten, worauf dann aber aus Aufwandgründen verzichtet wurde. Ab den 90er-Jahren kam das Anliegen auf, das Strassenverkehrsrecht zu vereinfachen. Der Beitrag zeigt auf, wie bei der Totalrevision der Verkehrsregeln- und der Signalisationsverordnung vorgegangen wurde und was bei der Umsetzung der Projektziele im Vordergrund stand.*

Inhaltsübersicht

- 1 Entstehung und Ziele
- 2 Erarbeitung und bisheriger Ablauf
- 3 Abklärung der Notwendigkeit einer Gesetzesrevision
- 4 Umsetzung der Projektziele
 - 4.1 Modifikation der Regelungsgegenstände
 - 4.2 Aufbau
 - 4.3 Analyse der geltenden Bestimmungen und Berücksichtigung neuer Bedürfnisse
 - 4.4 Formale Änderungen
 - 4.5 Entrümpelung
 - 4.6 Weiterentwicklung
- 5 Anhörung, erste Ergebnisse
- 6 Weiteres Vorgehen und weitere Anpassungen

1 Entstehung und Ziele

1962 wurden die heute geltende Verkehrsregelnverordnung (Verkehrsregelnverordnung vom 13. Nov. 1962, VRV; SR 741.11) sowie eine frühere Version der Signalisationsverordnung erlassen. Die aktuelle Version der Signalisationsverordnung (SSV; SR 741.21) ist vom 5. September 1979. Ab den 90er-Jahren kam das Anliegen auf, das Strassenverkehrsrecht zu vereinfachen. Hervorgehoben werden kann das Postulat Bieri vom 23. März 2000 mit dem Titel «Regelungsdichte im Strassenverkehr. Übernahme internationaler Standards»². Dieser parlamentarische Vorstoss kritisierte primär die hohe Regelungsdichte und die häufigen Revisionen im Strassenverkehrsrecht. Zudem wurde angeregt, soweit möglich und sinnvoll international anerkannte Standards zu übernehmen. Der Bundesrat nahm das Postulat entgegen und beauftragte das ASTRA mit dessen Erfüllung. Das ASTRA tätigte verschiedene Vorarbeiten und führte eine Umfrage bei behördlichen und privaten Vereinigungen durch, die sich mit dem Strassenverkehrsrecht beschäftigen. Da-

bei wurde ein Handlungsbedarf primär bei der Verkehrsregeln- und der Signalisationsverordnung erkannt: Durch eine bessere Gliederung der Materie, durch einen Abbau der Regelungsdichte und durch eine einfachere Rechtssprache könne die Verständlichkeit und die Benutzerfreundlichkeit wesentlich erhöht werden. Bei der Umfrage sprachen sich aber gewisse im Strassenverkehr gewichtige Organisationen, vor allem Verkehrsverbände, grundsätzlich gegen eine vertiefte Überarbeitung dieser Regelwerke aus. Auf die Umsetzung wurde schliesslich verzichtet, primär aus Ressourcen- und Prioritätsgründen.

Im Rahmen des Projekts «Via Sicura», das eine signifikante Reduktion der Toten und Schwerverletzten im Strassenverkehr zum Ziel hat, wurde 2005 im Handlungsfeld «Qualitätssicherung» die Gestaltung der Verkehrsvorschriften als Massnahme evaluiert: «Das Strassenverkehrsrecht wird so ausgestaltet, dass die Vorschriften für Betroffene transparenter, verständlicher, überblickbarer und umsetzbar sind sowie der Verkehrs- und Rechtssicherheit entsprechen.» (Schlussbericht «Via Sicura» 2005, S. 39).³

Erleichtert wurde die Umsetzung des Vorhabens dann dadurch, dass das ASTRA zu einem FLAG-Amt wurde. Im ersten FLAG-Leistungsauftrag des ASTRA für die Periode 2007 bis 2011 wurde das Ziel aufgenommen, jene Vorschriften zu verewentlichen, die sich direkt an die Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer richten. Dabei wurden folgende Vorgaben formuliert:

- Revision der VRV und der SSV;
- Reduktion der Vorschriften um 20 Prozent;
- Keine Abstriche bei der Verkehrssicherheit und beim Umweltschutz.

Zwecks Umsetzung dieses Ziels wurde das Projekt VERVE (Verewentlichung der Verkehrsregeln) lanciert. Seitens des Departements erfolgte zusätzlich die Vorgabe, dass der heutige Inhalt der VRV und der SSV in Zukunft nicht auf mehr als zwei Verordnungen aufgeteilt werden soll.

Auffallend am Leistungsauftrag ist vor allem die Vorgabe, den Umfang der heutigen VRV und SSV um 20 Prozent zu reduzieren. Sie ergab sich aus der Anforderung, dass die Zielerreichung der FLAG-Leistungsaufträge stets messbar sein müsse. Das Hauptanliegen besteht darin, den Umgang mit den Verordnungen für die Benutzerin und den Benutzer zu vereinfachen. Ob ein derart formuliertes Ziel erreicht ist, kann aber nur mit aufwendigen Evaluationen und erst einige Zeit nach Inkrafttreten der neuen Verordnungen geklärt werden, nachdem gewisse praktische Erfahrungen gesammelt wurden. Tatsächlich aber war ein Indikator gefragt, der bei Ablauf der vierjährigen Leistungsperiode einfach messbar ist und der möglichst klare Aussagen darüber zulässt, ob und in welchem Rahmen der Auftrag erfüllt ist. Die dann festgelegte Vorgabe beruht auf der Annahme, dass

eine Vereinfachung der Verordnungen für den Betroffenen quasi automatisch eine Reduktion des Umfangs zur Folge habe. Der Bezugspunkt der Vorgabe ist dabei die Anzahl der Buchstaben und nicht die Anzahl der Regeln.

Bereits aus dieser Vorgabe ergibt sich die primär formale Ausrichtung des Projekts. Effektiv sind die Verkehrsregeln und die Signalisation bereits in internationalen Vertragswerken festgelegt, nämlich vorwiegend im Übereinkommen vom 8. November 1968 über den Strassenverkehr (SR 0.741.10) sowie im Übereinkommen vom 8. November 1968 über die Strassenverkehrszeichen (SR 0.741.20), nachdem ein erstes internationales Abkommen bereits 1926 (Internationales Abkommen vom 24. April 1926 über den Kraftfahrzeugverkehr; SR 0.741.11) abgeschlossen worden war. Die international möglichst einheitliche Ausgestaltung der Verkehrsregeln und der Strassensignalisation stellt ein zentrales Element für die Verkehrssicherheit dar. Diese Regeln bilden auch die Basis der VRV und der SSV. Diese Verordnungen haben sich grundsätzlich bewährt, dies zeigt nicht zuletzt deren hohes Alter. Die vielen Teilrevisionen (allein die VRV wurde seit Erlass um die fünfzig Mal geändert) führten jedoch zu gewissen Inkohärenzen, da sie nicht immer denselben Grundsätzen folgten bzw. die entsprechenden Prinzipien weiterentwickelt wurden. Zudem kam tendenziell neuer Inhalt hinzu, während kaum geprüft wurde, ob bestehende Regeln nach wie vor erforderlich sind.

Gestützt auf diese Überlegungen wurde die Erhöhung der Benutzerfreundlichkeit als Hauptziel definiert, das wie folgt erreicht werden soll:

- optimierte Übersichtlichkeit;
- erleichterter Zugang zu den für die jeweiligen Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer relevanten Bestimmungen;
- verständlichere Formulierungen;
- Weglassen von unwesentlichen und überflüssigen Regeln und Differenzierungen.

Zudem sollte die Gewichtung innerhalb der bisherigen Verordnungen modifiziert werden, indem der Fokus nicht mehr in gleichem Mass wie bisher auf den motorisierten Verkehr ausgerichtet wird. Vielmehr sollen die übrigen Verkehrsteilnehmer und der Schutz der Schwächeren oder Verletzlicheren stärker gewichtet und auch die weiteren Funktionen der Strasse berücksichtigt werden.

Die Erhöhung der Benutzerfreundlichkeit soll sich auf die Benützung der Strasse auswirken, indem die Strassenbenützerin und der Strassenbenützer die verschiedenen in den unterschiedlichen Situationen zu beachtenden Regeln besser kennen und erkennen und indem die Verständlichkeit von Verkehrsanordnungen erhöht wird. Auf diese Weise soll ein kleiner Beitrag zum Projekt «Via Si-

cura» beigesteuert werden, das eine erhebliche Reduktion der Toten und Schwerverletzten im Strassenverkehr zum Ziel hat.

Die Reduktionsvorgabe spielt vor allem bei der Variantenfestlegung eine Rolle: Diskutiert wurde unter anderem, ob die für eine Verkehrsteilnehmerart massgebenden Bestimmungen möglichst in sich geschlossen und abschliessend dargestellt werden. Ein derartiges System hätte zur Folge, dass dieselben Aussagen zum Teil an unterschiedlichen Stellen wiederholt werden müssten, was zwangsläufig zu einem grösseren Umfang geführt hätte. Daher wurde dieser Ansatz nicht vertieft geprüft, sondern ein abstrahierendes System gewählt, bei dem zuerst allgemeine, für alle geltende Bestimmungen, und schliesslich kategorienabhängige, ergänzende (z. T. abweichende) Vorschriften dargestellt werden.

2 Erarbeitung und bisheriger Ablauf

In einer ersten Phase wurde davon ausgegangen, dass mit verschiedenen Arbeiten Externe beauftragt werden könnten. Nach den ersten Erfahrungen wurde der Entschluss gefasst, das Projekt amtsintern zu erarbeiten. Einzig die neuen Signalbilder wurden extern angefertigt. Die amtsinterne Erarbeitung begann im Frühling 2007 und erfolgte im Wesentlichen durch ein Zweierteam. Dieses führte die erforderlichen Abklärungen durch, formulierte die Vorschläge für die neuen Verordnungen, koordinierte sie innerhalb des ASTRA und unterbreitete sie nach Bedarf spezialisierten Expertenteams. Einzelne Vorschläge wurden Fachbehörden oder spezialisierten Organisationen und insbesondere verschiedenen Expertengruppen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute unterbreitet, welche unter anderem die auf dem Strassenverkehrsrecht basierenden schweizerischen Normen erstellen. Zum Teil entwickelten sich dabei Prozesse, die zu weitreichenden Modifikationen unserer Vorschläge führten. Die Beschränkung auf ein Zweierteam hatte den grossen Vorteil, dass die ganze Vorlage nach denselben, mit der Zeit verinnerlichten Vorstellungen und Prinzipien erarbeitet werden konnte. Nachteilig war indessen die damit zusammenhängende, zeitweilig sehr intensive Arbeitsbelastung.

Im Sommer 2009 wurde entschieden, während gut zweier Monate eine Vorkonsultation zu den Grobentwürfen der neuen Verordnungen durchzuführen, um abzuklären, ob sie auf der vorgeschlagenen Basis weiterverfolgt werden können. Zu dieser Vorkonsultation wurden Vollzugsbehörden und massgebend betroffene Organisationen eingeladen. Eingetroffen sind dann rund vierzig Stellungnahmen mit unterschiedlichem Gehalt. Deren Bearbeitung erwies sich als ziemlich aufwendig und zeitintensiv. Die Entwürfe wurden aber grundsätzlich positiv aufgenommen und auch von jenen Organisationen unterstützt, welche sich früher prinzipiell gegen eine Totalrevision der VRV und der SSV ausgespro-

chen hatten. Besonders hilfreich war auch, dass sich das Bundesamt für Justiz und der deutsche Sprachdienst der Bundeskanzlei bereit erklärten, sich bereits zu diesem frühen Zeitpunkt intensiv mit der Vorlage auseinanderzusetzen. Deren zahlreiche Bemerkungen führten zu einer ganzen Reihe intensiver Besprechungen, bei denen die Entwürfe in verschiedener Hinsicht weiterentwickelt und optimiert werden konnten.

3 Abklärung der Notwendigkeit einer Gesetzesrevision

Geprüft wurde die Frage, ob eine umfassende Revision der VRV und SSV ohne vorgängige Anpassung des Strassenverkehrsgesetzes (Strassenverkehrsgesetz, SVG vom 19. Dez. 1958 SVG; SR 741.01) überhaupt möglich und sinnvoll sei. Eine vorgängige SVG-Revision hätte folgende Vorteile:

- Aus Sicht der Stufengerechtigkeit weist das SVG hinsichtlich der Verkehrsregeln einen relativ hohen Detaillierungsgrad auf. Bei verschiedenen Bestimmungen wäre deren Regelung auf Verordnungsebene statt im SVG ausreichend.
- Für die Verordnungsbestimmungen könnte in einzelnen Fällen die gesetzliche Grundlage optimiert werden. Dies betrifft aber kaum Regelungen mit direkten Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit.
- In einzelnen Fällen wäre es gerechtfertigt, Inhalte der heutigen Verordnungen auf SVG-Stufe anzuheben.
- Gewisse begriffliche Klärungen mit Mehrwert könnten nur auf Gesetzesstufe erfolgen, z. B. die Unterscheidung zwischen Überholen und Vorbeifahren. Gemäss deutschem Recht wird der Begriff «Vorbeifahren» verwendet, wenn ein stehendes Hindernis gemeint ist. Der Begriff «Überholen» wird hingegen verwendet, wenn ein am Verkehr teilnehmendes Fahrzeug gemeint ist. In der Schweiz wird der Begriff «Vorbeifahren» in unterschiedlichen Bedeutungen verwendet, einerseits bezogen auf Hindernisse, andererseits aber auch bezogen auf ein im Verkehr stehendes Fahrzeug, sofern nicht ausgeschwenkt und wieder eingebogen wird. Gleichzeitig hielt die Rechtsprechung zu Recht fest, dass Überholen nicht ein Ausschwenken und Wiedereinbiegen erfordert. Die klare Abgrenzung und Zuordnung der beiden Begriffe gemäss deutschem Recht könnte in verschiedener Hinsicht von Vorteil sein und liesse im Vergleich zu heute zum Teil differenziertere Aussagen zu.
- Eine Vereinheitlichung der Begriffe in dem Sinn, dass für einen bestimmten verkehrsrelevanten Vorgang immer derselbe Ausdruck verwendet wird, liesse sich in verschiedenen Fällen nur mit einer SVG-Revision realisieren (z. B. wird im Gesetz für «Parkieren» auch der Begriff «Aufstellen» verwendet, in der Verordnung «Abstellen»).

- Eine konsequentere Trennung der Verkehrsregeln, die generell gelten, von jenen, die mit einem Signal angezeigt werden müssen, liesse sich nur mit einer Gesetzesrevision realisieren.

Auf Verordnungsebene wurden kaum Regelungen mit direkten Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit ausfindig gemacht, für welche die gesetzliche Grundlage nicht in ausreichendem Mass vorhanden ist.

Das Fazit lautete, dass mit einer vorgängigen SVG-Revision zwar ein klarer Mehrwert verbunden wäre, sie aber nicht zwingend erforderlich ist, um die beabsichtigte Totalrevision der VRV und der SSV durchzuführen. Die im Zusammenhang mit «Via sicura» vorbereitete SVG-Revision, welche seit Januar 2011 der parlamentarischen Debatte unterliegt, sollte nicht mit den vorliegenden Aspekten angereichert werden, um das Paket nicht zu überladen. Eine neue SVG-Revision hätte erst nach Abschluss dieses Verfahrens lanciert werden können. Der Bedarf nach einer zeitlich absehbaren Revision der VRV und SSV überwiegt im Vergleich einer vorgängigen SVG-Anpassung in den betroffenen Gebieten. Deshalb wird vorläufig darauf verzichtet.

4 Umsetzung der Projektziele

4.1 Modifikation der Regelungsgegenstände

Nachdem vorgegeben worden war, dass nicht mehr als zwei Verordnungen entstehen sollen, wurden als Erstes die Regelungsgegenstände und Strukturen der neuen Verordnungen festgelegt. Eine optimierte Struktur bildet einen wesentlichen Bestandteil zum erleichterten Auffinden einer bestimmten Vorschrift und zur Erhöhung der Benutzerfreundlichkeit. Aufgrund unserer bisherigen Erfahrungen waren wir der Auffassung, dass die Regelungsgegenstände der beiden Verordnungen im Vergleich zum bisherigen Recht modifiziert werden sollen.

Im heutigen Recht werden in der VRV grundsätzlich die Regeln beschrieben, die auf dem ganzen Gebiet der Schweiz Anwendung finden, ohne dass sie speziell angezeigt werden müssen. In der SSV werden demgegenüber die Anordnungen und Beschränkungen beschrieben, welche durch Signale oder Markierungen angezeigt werden müssen. Neben dem Beschrieb der Bedeutung der Signale und Markierungen sind in der SSV aber vor allem verschiedenste Bestimmungen enthalten, welche sich primär an die Signalisationsbehörden richten. Für diese hat das heutige System den Vorteil, dass sie sich schwergewichtig nur mit einer einzigen Verordnung beschäftigen müssen. Nachteilig ist demgegenüber, dass damit bei den Verkehrsteilnehmern und -teilnehmerinnen der Eindruck entstehen kann, dass ein Signal nur dann beachtet werden muss, wenn sämtliche in der SSV genannten Anforderungen erfüllt sind. Zudem ist bei gewissen Anforderungen

nicht von vorneherein klar, ob sie eine blossе Behördenanordnung oder eine Gültigkeitsvoraussetzung für das Signal darstellen.

Vorgeschlagen wird nun, die Regelungsgegenstände entsprechend ihren Adressatinnen und Adressaten auf zwei Verordnungen aufzuteilen. Alle Bestimmungen, die für die Verkehrsteilnahme und das richtige Verhalten im Verkehr von Bedeutung sind, sollen neu in einer einzigen Verordnung enthalten sein. Dabei sind zwei Varianten denkbar: Entweder beschränkt sich diese Verordnung auf die Regeln, die für eine sichere und korrekte Verkehrsteilnahme zwingend erforderlich sind, oder aber sie integriert auch die weiteren Bestimmungen, die für die Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer von Bedeutung sind (wie z. B. die Wegweiser, welche keine verpflichtenden Wirkungen aufweisen). Wir entschieden uns für die zweite Variante. Damit enthält der eine Verordnungsentwurf alle Vorschriften, die durchschnittliche Bürger und Bürgerinnen in ihrer Eigenschaft als Verkehrsteilnehmer und -teilnehmerinnen betreffen, während der Inhalt des zweiten Verordnungsentwurfs die Bestimmungen bilden, die sich entweder an die Behörden richten oder aber an Bürger und Bürgerinnen in anderen Funktionen als in der Eigenschaft als Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer.

4.2 Aufbau

Nachdem die Regelungsgegenstände der beiden Verordnungen bestimmt waren, wurde deren Aufbau festgelegt. Der Aufbau folgt dabei dem Prinzip «vom Allgemeinen zum Spezifischen». Diesem Ansatz wurde gegenüber anderen der Vorzug gegeben, weil er der Reduktionsvorgabe am besten entspricht.

Im Vergleich zum bisherigen Recht wurde der Aufbau relativ stark verändert. Die vorgeschlagene neue «Bürgerverordnung» wird in fünf Titel unterteilt und neu «Verordnung über die Strassenbenützung StBV» genannt. Dieser Titel wurde im Rahmen der Vorkonsultation beantragt und soll ausdrücken, dass der Strasse weitere als ausschliesslich verkehrstechnische Funktionen zukommt (insbesondere Aufenthaltsfunktion):

- *1. Titel: Allgemeine Bestimmungen:* Dieser Titel enthält nur wenige Bestimmungen und regelt den Gegenstand, die Verweise und die Begriffe.
- *2. Titel: Allgemeine Verkehrsregeln:* In diesem Titel werden vorwiegend jene Verkehrsregeln beschrieben, die ohne Weiteres Anwendung finden und nicht speziell angeordnet werden müssen.
- *3. Titel: Signale und Markierungen:* Unter diesem Titel werden die Verkehrsregeln beschrieben, die im Gegensatz zu den Regeln im 2. Titel nur örtlich beschränkt gelten und speziell angezeigt werden müssen. Zudem wird die Bedeutung der einzelnen Signale und Markierungen festgehalten.

- 4. Titel: *Besondere Fahrten*: Hier werden Fahrten beschrieben, welche die Verkehrsregeln des 2. und 3. Titels bzw. des Strassenverkehrsgesetzes nicht vollumfänglich erfüllen, aber unter gewissen Umständen trotzdem absolviert werden können.
- 5. Titel: *Straf- und Schlussbestimmungen*: Wie der erste Titel enthält auch der letzte nur ganz wenige Bestimmungen.

Am umfangreichsten sind der 2. und der 3. Titel. Der 2. Titel umfasst den Grossteil der heutigen VRV, im 3. Titel sind jene Bestimmungen der heutigen SSV enthalten, die für den Bürger oder die Bürgerin in der Funktion als Verkehrsteilnehmer oder -teilnehmerin von Bedeutung sind.

Der 2. Titel (Allgemeine Verkehrsregeln) ist in sechs Kapitel unterteilt. Im Gegensatz zur bisherigen VRV, die an erster Stelle die Regeln für den Fahrverkehr festlegt, aber in Übereinstimmung mit dem SVG, werden zunächst die Bestimmungen beschrieben, welche für alle Kategorien von Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmern gleichermaßen gelten. Dabei handelt es sich nur um vereinzelte Bestimmungen. Neben bestimmten besonderen Verhaltensweisen bei Bahnübergängen sowie der Vortrittsberechtigung gewisser Fahrzeuge (Schienenfahrzeuge, Blaulicht) handelt es sich dabei um die Pflicht zur Aufmerksamkeit und Rücksichtnahme. Bisher war diese Pflicht für den Fahrverkehr in einer allgemeinen Bestimmung festgehalten und wurde bei verschiedenen Einzelbestimmungen konkretisiert. Die Pflicht zur Aufmerksamkeit und Rücksichtnahme stellt einen der wichtigsten Grundsätze des Strassenverkehrsrechts dar und dürfte durch die stetige Verkehrszunahme noch an Gewicht gewonnen haben. Sie wird daher prominenter dargestellt und in einem eigenen Artikel detaillierter als bisher beschrieben. Neu bezieht sie sich auch auf Fussgänger und Fussgängerinnen (nicht zuletzt mit der Verbreitung von Handys wird die mangelnde Aufmerksamkeit von Fussgängerinnen und Fussgängern vermehrt zu einem Problem). Zudem wird die Pflicht zur erhöhten Rücksichtnahme konkretisiert und klargestellt, dass sie generell gegenüber schwächeren oder verletzlicheren Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmern gilt (also z. B. Lastwagen gegenüber Personenwagen, Personenwagen gegenüber Velo, aber auch z. B. Jogger und Joggerinnen gegenüber älteren und unsicheren Fussgängerinnen und Fussgängern).

Nach den Regeln für alle Strassenbenützerinnen und -benützer werden im 2. Kapitel die Regeln für Fussgängerinnen und Fussgänger beschrieben, die bisher im Anschluss an die Regeln für den Fahrverkehr unter der Überschrift «Regeln für den übrigen Verkehr» auf derselben Hierarchieebene wie z. B. «Reiter und Tiere» abgehandelt wurden. Mit der Voranstellung der Regeln für Fussgängerinnen und Fussgänger vor diejenigen für den Fahrverkehr soll der Bedeutung der Fussgängerinnen und Fussgänger Rechnung getragen werden, indem ihre Aufwertung im Strassenverkehrsrecht zum Ausdruck gebracht wird.

Das 3. Kapitel des 2. Titels regelt den Fahrverkehr. Das Verhältnis zwischen den Fahrregeln und den Verwendungsregeln wird dabei im Vergleich zu heute umgekehrt: Neu sind die Verwendungsregeln den Fahrregeln (neu als «Verhaltensregeln» bezeichnet) vorangestellt. Der Grund liegt darin, dass es sich bei den Verwendungsregeln um Regeln und Bedingungen handelt, die immer erfüllt sein müssen und sicherzustellen sind, bevor die Fahrt beginnt, und die während der Fahrt nicht verändert werden dürfen. Erst wenn diese Bedingungen erfüllt sind, darf das Fahrzeug verwendet werden, und erst dann erlangen die Verhaltensregeln ihre Bedeutung. Es entspricht in dem Sinn dem logischen Ablauf, wenn die Verwendungs- vor den Verhaltensregeln erwähnt werden. Ausserdem erfolgt damit eine Angleichung an die Struktur des SVG.

In die Verwendungsregeln integriert werden aufgrund obgenannter Kriterien neu die Bestimmungen über den Zustand der Fahrzeugführerin oder des Fahrzeugführers und das Tragen von Sicherheitsgurten und Schutzhelmen (bisher unter den Fahrregeln enthalten). Sie bilden zusammen mit den Regeln über das Mitfahren den ersten Abschnitt dieses 3. Kapitels.

Im 3. Titel (Signale und Markierungen) wird die Signalkategorie «Vortrittssignale» aufgelöst, weil damit kaum ein Mehrwert verbunden war. Die entsprechenden Signale werden auf die übrigen Kategorien aufgeteilt. Im Gegensatz zum geltenden Recht sind alle Signale, welche Rechte und Pflichten begründen, neu unter den Vorschriftssignalen aufgeführt. Dies entspricht auch der Systematik des Wiener Übereinkommens über Strassenverkehrszeichen.

Der 4. Titel ist neu und regelt Fahrten, welche gemäss dem SVG oder dem 2. und 3. Titel der StBV grundsätzlich nicht absolviert werden dürften (insbesondere Ausnahmetransporte, Sonntags- und Nachtfahrten). Bisher waren die Ausnahmetransporte unter den Bestimmungen über die Fahrzeugverwendung und die Sonntags- und Nachtfahrten im Teil «Verschiedene Bestimmungen» geregelt, in dem z. B. auch die Strafbestimmung und die Schluss- und Übergangsbestimmungen enthalten sind. In diesem Titel werden die Bedingungen beschrieben, unter denen diese Fahrten ausnahmsweise trotzdem zulässig sind. Von diesen Bestimmungen sind primär berufsmässige Fahrerinnen und Fahrer betroffen, aber auch Veranstalterinnen und Veranstalter von Rennen und weitere Fahrzeugführerinnen und -führer. Für die durchschnittlichen Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer sind diese Bestimmungen nicht von Bedeutung. Ohne die Vorgabe, dass der Regelungsgehalt der heutigen VRV und SSV auch künftig nicht in mehr als 2 Verordnungen dargestellt werden soll, könnte erwogen werden, diese Bestimmungen in einem eigenen Erlass zu regeln, allenfalls ergänzt mit Bestimmungen aus weiteren Erlassen. Um den Aufbau der StBV gut überblicken zu können, wurde die Integration eines Inhaltsverzeichnisses vorgeschlagen.

Die zweite Verordnung weist einen relativ technischen Gehalt auf, weil die an die Signale gebundenen Verhaltensweisen bzw. die Erklärung von deren Bedeutung neu in der StBV erfolgen soll. Um möglichen Konfusionen vorzubeugen, soll auch diese Verordnung einen neuen Namen erhalten. Gemäss Vorschlag soll sie «Verordnung über die behördliche Strassensignalisation (BSSV)» heissen und bereits im Namen auf die Hauptadressaten hinweisen. Die neue BSSV lehnt sich an die StBV an und ergänzt diese mit den behördenspezifischen Aspekten. Daher muss für das Verständnis der BSSV zwingend auch die neue StBV herangezogen werden.

Wie bisher sind in dieser zweiten Verordnung auch die Reklamebestimmungen enthalten. Diese haben mit den Signalisationsbestimmungen wenig Gemeinsamkeiten. Sie werden daher im Vergleich zur bisherigen SSV deutlicher als bisher von den Signalisationsbestimmungen abgegrenzt und neu nicht bereits nach den materiellen Regeln, sondern erst im Anschluss an die formalen Bestimmungen betreffend Signalisation geregelt.

4.3 Analyse der geltenden Bestimmungen und Berücksichtigung neuer Bedürfnisse

Im nächsten Arbeitsschritt wurden die einzelnen Bestimmungen der VRV und SSV detailliert analysiert, und es wurde geprüft, ob sie aufgehoben oder vereinfacht (z. B. Verzicht auf Differenzierungen, Optimierung der Formulierungen) werden können und ob deren Regelung auf Verordnungsebene aus Sicht der Stufen gerechtigkeit adäquat sei oder ob sie allenfalls auf eine untergeordnete Ebene verschoben werden sollen. Aufgrund der Entstehung und den Projektvorgaben kam diesem Vorgang eine grosse Bedeutung zu. Geprüft werden musste aber auch, ob das bestehende Recht wegen Lückenhaftigkeit ergänzt oder zwecks Aktualisierung weiterentwickelt werden müsste. Dabei wurde auch das untergeordnete Recht soweit möglich berücksichtigt. Bei den Weisungen, welche ihre Basis in der VRV oder der SSV finden, sowie bei den Normen, die gestützt auf Artikel 115 Absatz 1 SSV als rechtsverbindlich erklärt wurden, wurde primär geprüft, ob die Regelungsstufe adäquat sei oder ob gewisse Regelungen auf Verordnungs ebene erfolgen müssten.

Insbesondere musste grundsätzlich festgelegt werden, in welchem Rahmen materielle Änderungen in die Vorschläge einfliessen sollten. Aufgrund der Projektvorgaben und -ziele war klar, dass veraltete Regeln aufgehoben werden sollen. Ebenso war klar, dass gewisse Weiterentwicklungen «organischer» Art mit untergeordneter Bedeutung zu erfolgen haben. Fraglich war aber, inwiefern weitere materielle Änderungen erfolgen sollen. Bei der Beantwortung dieser Frage wurde von folgenden Überlegungen ausgegangen: Die Reduktionsvorgabe spricht gegen die Aufnahme neuer Aspekte. Zwar soll dieser Vorgabe nicht ein zu grosses

Gewicht bei der Bearbeitung des Projekts zukommen; schlussendlich bleibt sie aber eine Messgrösse. Neue Regelungen, mit denen die Adressatin oder der Adressat nicht einverstanden ist, können zur grundsätzlichen Ablehnung der gesamten Vorlage führen. Das Ziel ist aber, auch die Unterstützung jener Verkehrsverbände zu erhalten, welche im Rahmen der Abklärungen zum Postulat Bieri eine Totalrevision der VRV und der SSV prinzipiell abgelehnt haben. Berücksichtigt werden muss auch die Öffentlichkeitswirksamkeit des Strassenverkehrsrechts, von dem wir alle täglich betroffen sind. Sie macht etwa die Hälfte der strafrechtlichen Widerhandlungen aus, und ein grosser Teil der Bevölkerung hat dazu eine klare, oft allerdings sehr unterschiedliche, Meinung. Daher handelt es sich auch um Themen, die von der Presse und der Politik gerne aufgenommen und kontrovers diskutiert werden. Diese Diskussionen können einen dynamischen Prozess auslösen. Themen, die einer solchen Dynamisierung unterliegen, können aber kaum mehr gehandhabt werden, ohne das ganze Projekt zu gefährden oder mindestens zeitlich massiv zu verzögern.

Auf der anderen Seite bleibt es unbefriedigend, eine Totalrevision durchzuführen, die auf formale Aspekte beschränkt bleibt. Der entsprechende Aufwand könnte in Frage gestellt werden, wenn mit den Arbeiten nicht gewisse Innovationen verbunden sind. In bestimmten Sachgebieten ist ein Bedarf an Weiterentwicklung klar ausgewiesen. Zudem wurde davon ausgegangen, dass das Revisionsprojekt kritisiert würde, wenn es sich nicht mit gewissen Themen auseinandersetzt, welche den Gegenstand von aktuellen öffentlichen und politischen Diskussionen bilden (z. B. das Thema «Schilderwald»).

Obschon die Entwicklung eines wirklich innovativen Verkehrsrechts eine reizvolle Herausforderung dargestellt hätte, wurde vor diesem Hintergrund entschieden, dass das Hauptgewicht der Revision auf den formalen Änderungen und auf der materiellen Überprüfung der bestehenden Regeln liegen soll. Andere materielle Änderungen sollen berücksichtigt werden, soweit sie als weitgehend unbestritten eingeschätzt oder aufgrund der Forschungen als sinnvoll beurteilt werden. Zudem werden einzelne Änderungen vorgeschlagen, welche ein neues System einführen und aus diesem Grund die Anpassung verschiedenster Einzelbestimmungen erforderlich machen. Hingegen wird darauf verzichtet, Änderungsvorschläge zu unterbreiten, die voraussichtlich kontrovers beurteilt würden und für deren rechtliche Umsetzung die Anpassung bloss einer einzelnen Bestimmung ausreichend wäre. Derartige Anpassungen können ohne Weiteres auch im Rahmen der ersten Teilrevision der neuen Verordnungen erfolgen. Zudem wurde entschieden, dass eine Auseinandersetzung mit dem Thema «Schilderwald» erfolgen soll, obschon hier der Einflussbereich des Bundes beschränkt ist und die Verantwortung für eine gute, massvolle und adäquate Signalisation

primär bei den das Strassenverkehrsrecht vollziehenden Kantonen und Gemeinden liegt. Die vorgeschlagenen Änderungen können unterteilt werden in formale Anpassungen, Entrümpelung des bestehenden Rechts und Weiterentwicklung.

4.4 Formale Änderungen

Ein Grossteil der formalen Änderungen ergibt sich aus den rechtsetzungstechnischen Anforderungen der Bundeskanzlei und des Bundesamts für Justiz. Die entsprechenden Grundsätze müssen daher bei jedem Rechtsetzungsvorhaben angewandt werden. Die meisten dieser formalen Änderungen bewirken eine Reduktion des Textumfangs. Mit ihnen kann daher ein gewichtiger Beitrag zur Vorgabe, den Umfang der Vorschriften um 20 Prozent zu reduzieren, geleistet werden. Diese gesetzestechnischen Anforderungen werden in den vorliegenden Entwürfen aber nicht immer bis in die letzte Konsequenz umgesetzt. Im Einzelfall wird davon zugunsten der Benutzerfreundlichkeit abgewichen, insbesondere um die Lesbarkeit von einzelnen Bestimmungen zu verbessern (z. B. indem gewisse Aspekte, die bereits im SVG enthalten sind, in der Verordnung wiederholt werden, oder indem für eine bessere Verständlichkeit eine längere Formulierung vorgezogen wird). Generell kann darauf hingewiesen werden, dass ein grosses Gewicht auf verständliche Formulierungen und auf die Vereinheitlichung der Terminologie gelegt wurde. In vielen Fällen erfolgten geringfügige Umformulierungen, die das geforderte Verhalten deutlicher ausdrücken können als bisher.

4.4.1 Abgrenzung gegenüber anderen Verordnungen

Hinsichtlich der StBV stellte sich die Frage nach deren Regelungsgegenstand bzw. deren Abgrenzung gegenüber anderen Verordnungen. Dies führte dazu, dass verschiedene Bestimmungen in andere Verordnungen verschoben werden, insbesondere in die Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (Verordnung vom 19. Juni 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge, VTS; SR 741.41).

4.4.2 Verzicht auf Wiederholungen

Vermieden werden sollen Wiederholungen zwischen den Verordnungen und dem Gesetz, solche zwischen verschiedenen Verordnungen und solche innerhalb derselben Verordnung.

In der heutigen VRV beschränken sich gewisse Bestimmungen auf die Ausführung der SVG-Normen, ohne diese zu wiederholen (z. B. Art. 46 VRV). Oftmals wird aber der Gehalt des SVG bzw. ein Teil davon in den Verordnungen erneut wiedergegeben, was bei den Benutzerinnen und Benützern den Eindruck erwecken kann, dass der Verordnungstext abschliessend ist. Aufgrund der in unserem Amt eingehenden Fragen zeigt sich immer wieder, dass das SVG von den Anwen-

derinnen und Anwendern oft zu wenig beachtet wird. Indem neu der SVG-Inhalt nicht mehr wiederholt wird, soll den Benutzerinnen und Benutzern verdeutlicht werden, dass die wichtigsten Grundsätze eben im übergeordneten Gesetz enthalten sind und dieses für die Interpretation der Verordnungsbestimmungen zwingend herangezogen werden muss. Einerseits soll, soweit möglich, mit der Formulierung der entsprechende Bezug ausgedrückt werden (bereits heute formuliert Art. 46 VRV «auf der Fahrbahn gehen die Fussgängerinnen und Fussgänger rechts statt links» und zeigt damit den Bezug zum SVG auf, welches die grundsätzliche Verpflichtung «links zu gehen» beinhaltet). Andererseits wird auf die Artikel des SVG, welche für das Verständnis von bestimmten Verordnungsbestimmungen von Bedeutung sind, in der Überschrift zur entsprechenden Verordnungsbestimmung hingewiesen, während auf die Nennung von blossen Delegationsnormen des SVG verzichtet wird. Dies führt dazu, dass nur ein Teil der Verordnungsartikel einen Hinweis auf das SVG enthält.

Der Verzicht auf Wiederholungen zwischen verschiedenen Verordnungen hat Auswirkungen vor allem im Verhältnis der StBV zur Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS). Neu wird darauf verzichtet, die die ausführlichen Vorschriften betreffend höchstzulässigen Abmessungen und Gewichte der Fahrzeuge, welche bereits in der VTS enthalten sind, in der StBV zu wiederholen; diese beschränkt sich auf den Hinweis, dass die in der VTS genannten Abmessungen und Gewichte während der Fahrt nicht überschritten werden dürfen. Für die durchschnittlichen Fahrzeugführerinnen und -führer sind ohnehin die im Fahrzeugausweis eingetragenen Angaben massgebend, welche in der Regel unter den höchstzulässigen Werten liegen. Zudem lassen sich damit Inkohärenzen zwischen den beiden Verordnungen vermeiden.

4.4.3 *Verzicht auf Querverweise und unechte Vorbehalte, Erläuterungen*

Verweise innerhalb von Verordnungen oder auf Bestimmungen anderer Verordnungen sowie unechte Vorbehalte mögen von der Anwenderin oder vom Anwender als benutzerfreundlich empfunden werden. Indessen ist es nicht möglich, alle Verbindungen mit anderen Bestimmungen aufzuzeigen. Die Verweise bleiben zwangsläufig immer lückenhaft, und vor allem mit Revisionen können Verweise auch überflüssig oder unzutreffend werden. Bei den Entwürfen wurde daher auf Verweise weitgehend verzichtet.

Erklärungen, denen kein normativer Charakter zukommt, werden weitgehend gestrichen. Auf beispielhafte Aufzählungen ist zu verzichten. Heute wird z. B. geregelt, dass Personen, die auf der Fahrbahn arbeiten, eine Kleidung nach SN 640 710 tragen müssen, «durch die sie sowohl bei Tag als auch bei Nacht gut sichtbar sind» (Art. 48 Abs. 3 VRV). Auf die Begründung, weshalb diese Kleidung getragen werden muss, wird neu verzichtet.

4.4.4 *Abstrahierung*

Neu wird versucht, gewisse Aspekte, die heute in verschiedenen Einzelbestimmungen in einem ähnlichen Sinn enthalten sind, zu verallgemeinern. Zum Teil werden Generalklauseln eingeführt oder erweitert bzw. konkretisiert, damit auf beispielhafte Aufzählungen verzichtet werden kann. Die Aufmerksamkeits- und Rücksichtnahmepflicht ist neu in genereller Weise (unter Aufzählung gewisser besonders wichtiger Fälle) in den Regeln für alle Strassenbenutzerinnen und -benutzer enthalten. Damit soll einerseits dieser Aspekt aufgewertet werden, andererseits kann in diversen Bestimmungen auf die Erwähnung dieser Pflicht verzichtet werden (heute Art. 41 Abs. 2, 41a VRV, Art. 22a SSV).

Es wird weitgehend vermieden, einzelne Regelungsgegenstände in sich abgeschlossen darzustellen, weil dies zwingend unnötige Wiederholungen der allgemeinen Regeln erfordern würde. Stattdessen sollen nach den allgemein geltenden Regeln abweichende oder ergänzende Spezialregeln für bestimmte Situationen eingefügt werden. So werden etwa die fahrzeugähnlichen Geräte (fäG) im Gegensatz zum heutigen Recht nicht mehr umfassend in einem eigenen Abschnitt geregelt (vgl. Art. 50 und 50a VRV). Neu werden nur noch die spezifischen Regeln für diese fäG in einer eigenen Bestimmung geregelt, während sich die übrigen Regeln aus der Gleichstellung der fäG mit anderen Verkehrsteilnehmerkategorien (also je nach Verwendungsart entweder mit Fussgängerinnen und Fussgängern oder mit Radfahrerinnen und Radfahrern) ergeben. Dadurch kann u. a. vermieden werden, dass die Bestimmung für Spiele gleichlautend dupliziert werden muss (vgl. Art. 46 Abs. 2bis und Art. 50 Abs. 2 der heutigen VRV).

4.5 Entrümpelung

Im Rahmen des Projekts VERVE wird unter diesem Titel der Verzicht auf Bestimmungen abgehandelt, welche im bisherigen Recht vorhanden waren.

4.5.1 *Veraltete Regeln*

Verschiedene Regeln haben im Lauf der Zeit ihre Bedeutung eingebüsst. Gerade wegen ihrer Bedeutungslosigkeit ergab sich nicht ein direkter und zwingender Bedarf zu deren Änderung. Die Frage, ob eine bestehende Regelung überhaupt noch eine Berechtigung hat, stand bei Teilrevisionen betreffend Gegenständen, die nicht ohnehin in diese einbezogen wurden, demgegenüber im Hintergrund. Die Aufhebung alter Bestimmungen hat zum Teil keine inhaltlichen Auswirkungen zur Folge: Beispielsweise hatte die Bestimmung, wonach Traktoren Autobahnen und Autostrassen nicht benützen dürfen (Art. 35 Abs. 2 VRV), früher ihre Berechtigung, ist aber obsolet, seit auf Autobahnen und Autostrassen nur noch Fahrzeuge zugelassen sind, die eine Höchstgeschwindigkeit von mindestens 80 km/h erreichen können. Die Bestimmung ist veraltet, ihre Streichung hat keine Auswirkung.

In aller Regel ist die Streichung von veralteten Regeln aber mit einer (untergeordneten) materiellen Rechtsänderung verbunden:

- Die Bestimmung, wonach schwere Motorwagen, wenn sie ausserorts vor Bahnübergängen halten, einen Abstand von 100 m zum Übergang zu wahren haben, um nachfolgenden Fahrzeugen das Überholen zu erleichtern (Art. 24 Abs. 1, 1. Satz VRV), hat einerseits stark an Bedeutung verloren, seitdem auch schwere Anhängerzüge ausserorts mit 80 km/h verkehren dürfen, und damit dürfte der Bedarf nach der Schaffung von Überholmöglichkeiten gesunken sein. Andererseits dürfte es sich hierbei auch um eine Spezialbestimmung handeln, die schon heute kaum bekannt ist und dementsprechend selten Anwendung findet. Sie erscheint auch aus diesem Blickwinkel als Sonderfall und hat mehr theoretische als praktische Bedeutung. Sinnvoller ist es, die umfassendere Pflicht von langsamen Motorfahrzeugen, den schnelleren ausserorts das Überholen zu erleichtern (Art. 54 Abs. 4 StBV), beizubehalten und zu betonen.
- Angesichts der gestiegenen Verkehrsdichte dürfte die Regel, wonach Strassenbahnen, die nicht am Strassenrand fahren, links überholt werden dürfen, wenn keine Strasse einmündet und wenn jede Behinderung des Gegenverkehrs ausgeschlossen ist (Art. 25 Abs. 1 VRV), heute weder ein breites Anwendungsfeld noch eine wirkliche Berechtigung (aus Sicht Verkehrssicherheit) haben.

Zum Teil wurden früher getroffene Differenzierungen als nicht mehr adäquat beurteilt:

- Das Mitführen von Anhängern wird heute auf unnötige Art und Weise recht differenziert geregelt (Art. 68 bis 70 VRV). Dasselbe gilt hinsichtlich des (übrigen) Schleppens und Stossens (Art. 71 und 72 VRV), obschon diese Vorgänge stark an Bedeutung und Berechtigung verloren haben, weshalb auf die verschiedenen Differenzierungen verzichtet werden kann. Gleichzeitig fehlt heute (zumindest vom Wortlaut her) eine saubere Trennung zwischen dem Schleppen im Falle einer Panne und jenem in den übrigen Fällen, obwohl davon ausgegangen werden kann, dass diese Unterscheidung an sich schon der heutigen VRV zugrunde liegt. Neu wird dementsprechend nur noch zwischen «Mitführen von Anhängern», «Schleppen von Pannenfahrzeugen» und «Stossen und Schleppen in den übrigen Fällen» unterschieden und auf weitere Differenzierungen weitestgehend verzichtet.

Auffallend ist, dass verschiedene Bestimmungen betreffend Fussgängerinnen und Fussgänger als veraltet beurteilt werden, obschon die Regelungsdichte über diese Strassenbenutzerkategorie ohnehin schon eingeschränkt war:

- Geschlossene Fussgängerkolonnen kommen heute viel seltener vor als zu Zeiten des Erlasses der aktuellen VRV. Heute dürften sie vor allem noch beim Militär auftreten, aber auch dort an Bedeutung verloren haben. Die Festlegung von Regeln für Fussgängerkolonnen, die von den geltenden Regeln für Fussgängerinnen und Fussgänger abweichen, erscheint nicht mehr erforderlich. Daher werden der heutige Artikel 49 VRV und damit zusammenhängend Artikel 26 Absatz 1 und 2 (Satz 1) VRV ersatzlos aufgehoben.
- Die Bestimmung, wonach bei dichtem Verkehr die Fussgängerinnen und Fussgänger auf dem Fussgängerstreifen rechts zu gehen und die Fahrbahn möglichst in Gruppen zu überschreiten haben (Art. 47 Abs. 4 VRV), entspricht weder den (heutigen) Realitäten noch ist sie durchsetzbar. Zudem könnte sie bei den Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern (falsche) Vorstellungen hervorrufen, welche sich zulasten der Verkehrssicherheit auswirken.

4.5.2 *Fehlender Regelungsbedarf im Strassenverkehrsrecht*

Bei gewissen Bestimmungen, deren Aufhebung vorgeschlagen wird, hätte der Regelungsbedarf im Strassenverkehrsrecht wohl gar nie bejaht werden dürfen:

- Regel, wonach Radfahrerinnen und Radfahrer die Pedale nicht loslassen dürfen (Art. 3 Abs. 3 zweiter Satzteil VRV).
- Abstandsvorschrift beim Warten hinter stillstehenden Strassenbahnen (Art. 25 Abs. 5, 2. Satz VRV).
- Aus Sicht der Schutzgüter des Strassenverkehrsrechts (Verkehrssicherheit, Umweltschutz) erscheinen die Bestimmungen über den Leichentransport (Art. 75 VRV) nicht erforderlich. Allenfalls wäre dieser Gegenstand in anderen Rechtsgebieten zu regeln.

4.5.3 *Unnötige Differenzierungen*

Bei gewissen Regelungsgegenständen werden Differenzierungen getroffen, die sich insbesondere aus Sicht der Verkehrssicherheit als sachlich nicht erforderlich erweisen:

- Auf das Verbot der Benutzung von Radwegen durch Fahrräder mit Anhängern (Art. 40 Abs. 2 VRV) wird neu verzichtet, zudem wird die Beschränkung der Benutzungspflicht von Radwegen auf einspurige Fahrräder fallen gelassen (Art. 33 Abs. 1 SSV). Neu sollen auch die Führerinnen und Führer von mehrspurigen Fahrrädern und von Fahrrädern mit Anhängern verpflichtet werden, den Radweg zu benützen.
- Das Symbol eines Lastwagens bezieht sich auf dem Signal Überholverbot «Überholen für Lastwagen verboten» (2.45; Art. 26 Abs. 2 SSV) sowie auf dem Signal «Mindestabstand» (2.47; 28 Abs. 1 SSV) auf alle Motorwagen und Sat-

telmotorfahrzeuge, deren Gesamtgewicht 3,5 t übersteigt. Auf den übrigen Signalen bezieht sich das Symbol auf die schweren Motorwagen zum Sachtransport (z. B. Art. 19 Abs. 1 Bst. d SSV). Neu soll die Bedeutung des Symbols einheitlich festgelegt werden.

4.5.4 *Abbau des Schilderwalds*

Wie erwähnt, war es aus unserer Sicht unumgänglich, sich mit dem Thema «Schilderwald» zu befassen. Es bleibt aber ein zwiespältiges Thema, weil der Einflussbereich des Bundes beschränkt ist. Grundsätzlich fällt die Signalisation (ausgenommen Nationalstrassen) in den Kompetenzbereich der Kantone. Zudem besteht bereits heute die Vorschrift, dass Signale nicht unnötigerweise angebracht werden, jedoch dort nicht fehlen dürfen, wo sie unerlässlich sind. Würde diese Vorschrift konsequent und streng angewandt, könnte ein Schilderwald gar nicht entstehen.

a) *Modifizierte Aufstellvorschriften und Anordnungsbedingungen*

- Eine Anordnung ist neu grundsätzlich nur an einer einzigen Stelle zu signalisieren. Im Gegensatz zum bisherigen Recht darf sie nur dann mehrfach angebracht werden, wenn sie dadurch besser zu erkennen ist.
- Bei einzelnen Signalen werden die Situationen, in denen sie angeordnet werden dürfen, eingeschränkt. Dies betrifft primär Gefahrensignale (z. B. Signale «Kurven», «Steinschlag» und «Schleudergefahr»).
- Markierte Parkflächen können, müssen aber nicht mehr zwingend signalisiert sein.
- Der Grundsatz, wonach eine vom Rechtsvortritt abweichende Regelung bei Verzweigungen der Führerin und dem Führer von vortrittsberechtigten Nebenstrassen ausserorts zwingend angezeigt werden muss (heute Art. 39, 109 Abs. 5 SSV), wird fallen gelassen.

b) *Optimierte Beachtung der Aufstell- und Anordnungsbedingungen*

Neu soll verlangt werden, dass örtliche Verkehrsanordnungen periodisch, insbesondere bei veränderten Voraussetzungen, zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen sind. Bewusst wird darauf verzichtet, den Behörden die Häufigkeit der regelmässigen Prüfungen konkret vorzugeben. Sie sollen schlicht in angemessenen Zeitabständen erfolgen, die je nach konkreten Umständen variieren können.

Der Bürgerin und dem Bürger sollen bessere Instrumente in die Hände gelegt werden, um gegen unzulässige Signale und Markierungen vorgehen zu können; die aus der Oberaufsicht des Bundes fliessenden Möglichkeiten bieten keine ausreichende Handhabe gegen unzulässige Signalisationen, zudem sind dem Bund die örtlichen Verhältnisse der Einzelfälle nicht ausreichend bekannt.

c) *Aufhebung von Signalen*

Im Rahmen der Vorkonsultation wurde vorgeschlagen, verschiedene Signale ersatzlos aufzuheben. Keine anderen Vorschläge sind auf derart heftige Kritik gestossen wie diese Signalaufhebungen. Effektiv zeigte sich, dass für fast jedes Signal ein sinnvoller Einsatzbereich besteht. Aus diesen Gründen werden in den neuen Entwürfen nur noch wenige Signale zur Aufhebung vorgeschlagen. Hingegen sind die spezifischen Anordnungsbedingungen für gewisse Signale in einem restriktiveren Sinn als bisher formuliert, so dass der Anwendungsbereich der betroffenen Signale auf die tatsächlich sinnvollen Fälle eingeschränkt wird.

Gefahrensignal «Fussgängerstreifen» (Art. 11 Abs. 1 SSV):

Das Signal «Fussgängerstreifen» (1.22) kündigt Fussgängerstreifen an, die die Führerin oder der Führer nicht rechtzeitig erkennen kann oder Fussgängerstreifen auf dicht und schnell befahrenen Strassen. Derartige Fussgängerstreifen können nicht toleriert, sondern müssen saniert werden. Daher hat das Gefahrensignal «Fussgängerstreifen» seine Existenzberechtigung verloren. Nach wie vor erhalten bleibt aber das Signal «Standort eines Fussgängerstreifens», mit dem beim Fussgängerstreifen dessen Standort verdeutlicht werden kann.

Gefahrensignal «Flugzeuge» (Art. 14 Abs. 2 SSV):

Im Bereich, in dem Flugzeuge starten und landen, ist in der Regel auch der Flugplatz bzw. die Flugpiste erkennbar. Dass mit tieffliegenden Flugzeugen gerechnet werden muss, ergibt sich aus dieser örtlichen Situation ohne Weiteres.

Gefahrensignal «Distanzbake» (Art. 10 Abs. 3 SSV):

Für die Aufstellung der Signale «Schranken» und «Bahnübergang ohne Schranken» finden dieselben Distanzvorschriften Anwendung wie für die übrigen Gefahrensignale. Weitere Distanzkennzeichnungen scheinen überflüssig und keinen Einfluss auf die Verkehrssicherheit zu haben. Daher sollen in Zukunft keine Distanzbaken mehr angebracht werden.

Verhaltenshinweis «Spital» (Art. 47 Abs. 3 SSV):

Das Signal wird in der Praxis von den Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmern kaum als Verhaltenshinweis wahrgenommen (welcher vom Fahrzeugführenden ein besonders rücksichtsvolles Fahren verlangt). Ihm kommt als solches daher kaum Bedeutung zu.

Hinweissignal «Gottesdienst» (Art. 62 Abs. 1 SSV):

Das Signal «Gottesdienst» (4.91) hat als Information zwar seine Berechtigung, weist aber keine eigentliche verkehrsrechtliche Bedeutung auf und wird daher in den neuen Verordnungsentwürfen nicht mehr vorgesehen.

d) *Neue Bedeutung der Ortschaftstafel*

Gemäss heutigem Recht entfalten die Bestimmungen der Verkehrsregelnverordnung, welche an das Kriterium «innerorts» gebunden sind (z. B. Art. 8 Abs. 1, 17 Abs. 5, 19 Abs. 2 Bst. c 19 Abs. 2 Bst. e, 31 Abs. 1 VRV), ihre Wirkung ab der Ortschaftstafel. Abweichend von dieser Regel aber entfaltet die Innerortsgeschwindigkeit ihre Wirkung erst ab dem Signal «Höchstgeschwindigkeit 50 generell» (2.30.1). Diese Regelung führte zu einem Vorbehalt der Schweiz gegenüber dem Wiener Übereinkommen über Strassenverkehrszeichen. Dieses regelt die Innerortsgeschwindigkeit nicht anders als die übrigen Bestimmungen, welche nur innerorts Anwendung finden: Auch die Innerortsgeschwindigkeit beginnt ab der Ortschaftstafel. Im Rahmen des Projekts VERVE wird vorgeschlagen, die Abweichung zum Wiener Übereinkommen zu beseitigen und die in den europäischen Ländern angewandte Regelung zu übernehmen.

e) *Zonensignalisation*

Als Nachteil der heutigen Regelung wird erachtet, dass eine Zone grundsätzlich immer mit dem entsprechenden Ende-Zone-Signal aufgehoben werden muss, selbst wenn ihr eine andere Zone nachfolgt (z. B. bei der Ablösung einer Begegnungszone durch eine Tempo-30-Zone, wo zusätzlich zum Tempo-30-Zone-Signal auch ein Signal zur Beendigung der Begegnungszone erforderlich ist). Zudem werden die heute möglichen Schachtelungen von Zonen (Zone innerhalb einer Zone) als problematisch beurteilt, da den Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmern oft nicht klar ist, dass nach dem Ende-Signal hinsichtlich der inneren Zone die Anordnungen der anderen Zone weiterhin gelten.

Neu soll daher eine Zone höchstens bis zum Beginn einer nachfolgenden Zone gelten. Bei der nachfolgenden Zone sind die Anordnungen der ersten Zone auf derselben Tafel entweder aufzuheben, zu modifizieren oder aber zu bestätigen. Das heisst, zu jeder Anordnung der ersten Zonentafel ist dann auf der nachfolgenden Zonentafel stets eine Aussage notwendig.

4.6 Weiterentwicklung

Bekannt und im Rahmen der Vorkonsultation bestätigt ist der Bedarf, dass bezüglich diversen Aspekten geprüft werden muss, ob das bestehende Recht weiterentwickelt werden soll. Dies betrifft insbesondere auch den Langsamverkehr (z. B. Überprüfung der Pflicht, Fussgängerstreifen zu benützen, wenn diese weniger als fünfzig Meter entfernt sind; Anordnung und Kennzeichnung von Velo-Querungen mit oder ohne Vortritt; Regelung der E-Bikes).

Aus Sicht des ASTRA besteht ein Weiterentwicklungsbedarf zudem bei den Wegweisern, die einen wesentlichen Anteil an der bestehenden Signalisation ausmachen. Das Anliegen, die Anzahl der Wegweiser im Bundesrecht einzudäm-

men und zwecks einer gewissen einheitlichen Anwendung vermehrt Anordnungs- und Aufstellungsbedingungen festzulegen, dürfte aufgrund verschiedener Interessenlagen sehr kontrovers beurteilt werden.

Wie bereits erwähnt, liegt der Fokus des Projekts auf der Neugliederung und Entrümpelung des bestehenden Rechts. Die Weiterentwicklung des Rechts im Rahmen des vorliegenden Projekts beschränkt sich auf Aspekte, die weitgehend unbestritten sein dürften oder die aufgrund von Forschungen als sinnvoll beurteilt wurden. Der weitergehende Bedarf an Weiterentwicklung soll nach Abschluss des vorliegenden Projekts vertieft betrachtet werden. Aus diesem Grund wurden auch einzelne Massnahmen, die in der Vorkonsultation vorgeschlagen wurden, aber zum Teil zu strikten Ablehnungen geführt haben, nicht weiterverfolgt. So etwa die Einführung eines Dosierungssystems, das ermöglichen würde, Fahrzeugstaus von Ortskernen an den Ortsrand zu verlegen.

Massnahmen aus Forschung und Praxis

- Erweiterte Markierungsmöglichkeiten für den Radverkehr;
- Neues Signal für Sackgassen, an deren Ende ein Fuss- oder Radweg weiterführt;
- Einschränkung des Rückwärtsfahrens;
- Markierung für sogenannte «Mehrzweckstreifen»;
- Stärkere Berücksichtigung von Signalen in lichttechnischer Ausführung und Wechselsignal- und Wechseltextanlagen;

Aktualisierung der Signalbilder

Im heutigen Recht werden dieselben Fahrzeuge auf den verschiedenen Signalen zum Teil unterschiedlich dargestellt. Neu werden einheitliche Darstellungen vorgeschlagen.

Die Signale werden insgesamt überprüft und die Signalsprache vereinheitlicht. Tendenziell werden auf den Signalbildern weniger Details als heute abgebildet. Bei verschiedenen Fahrzeugen wurde die Abbildung der technischen Entwicklung angepasst.

Am Grundsatz, dass neue Verordnungen zwingend geschlechtsneutral formuliert sein müssen, gab es nichts zu rütteln – weshalb dieser Grundsatz nur für die deutsche, nicht aber die französische und italienische Sprachversion gilt, ist eine andere Thematik. Aber es stellte sich die Frage, ob auch die Personendarstellung geschlechtsneutral erfolgen soll. Ausgehend von der Überlegung, dass es vorteilhaft ist, geschlechtsspezifische Merkmale nicht zu betonen, wird vorgeschlagen, Personen auf Signalen immer mit derselben einfachen und neutralen Figur darzustellen.

Neue Anforderungen an Lichtsignalanlagen

Ausgangspunkt bei der Überarbeitung des Kapitels «Lichtsignale» bildete die in der Praxis gemachte Feststellung, wonach das sogenannte «Konfliktgrün» (gleichzeitiges Grün für den Fahrverkehr und die Fussgängerinnen und Fussgängern auf der Querstrasse bzw. gleichzeitiges Grün für die Linksabbiegenden und den Gegenverkehr) immer wieder zu Unfällen führt. Diese Feststellung wird bestätigt durch einen Forschungsbericht der bfu.

Vorgeschlagen wird, dass Lichter ohne Pfeile bei Dreifarbenampeln nur noch verwendet werden dürfen, wenn die Fahrzeugführerin und der Fahrzeugführer, denen die Fahrt mit Grün freigegeben wird, keinen anderen Strassenbenützerinnen und -benützern den Vortritt einräumen müssen. Muss hingegen andern Strassenbenützerinnen und -benützern der Vortritt gewährt werden, so sollen stets Lichter mit Pfeilen verwendet werden, wobei das grüne Licht zwingend mit einem gelben Blinklicht zu ergänzen ist, das auf die Vortrittsbelastung aufmerksam macht. Dabei soll jede dieser Situationen, in denen anderen Strassenbenützerinnen und Strassenbenützern der Vortritt einzuräumen ist, separat angezeigt und differenziert werden, ob der Vortrittsberechtigte ein Fahrzeug oder eine Fussgängerin oder ein Fussgänger ist.

5 Anhörung, erste Ergebnisse

Als Messgrösse für das Revisionsprojekt wurde der Abbau des Textumfangs vorgegeben. Die in Anhörung gegebene Vorlage erfüllt das Reduktionsziel wie folgt:

Vergleich Anzahl Worte	VRV / SSV	StBV/BSSV	Diff. in %
Deutsch	34099	26305	– 22.85
Französisch	47173	36798	– 22.00
Italienisch	43725	33161	– 24.16

Die Anhörung der Verordnungsentwürfe dauerte bis Mitte Mai 2011. Eingereicht wurden um die 140 Stellungnahmen. Zunächst erfolgte eine Grobauswertung der Stellungnahmen. Es zeigte sich, dass die Vorschläge überwiegend unterstützt und als grundsätzlich positiv beurteilt wurden. Verschiedentlich wurde eine grundsätzliche Skepsis ausgedrückt, in wenigen Fällen eine klare Ablehnung. Die kritischen Stellungnahmen wurden hauptsächlich wie folgt begründet:

- Sinn und Zweck der Revision, nämlich die Vereinfachung und der Abbau von Vorschriften, sei nicht erreicht worden, die Regelungsdichte habe teilweise sogar zugenommen. Die Regulierung des Strassenverkehrs müsse in die Selbstverantwortung der Bürger zurückgegeben werden, weniger Verbotsschilder machten den Strassenverkehr sicherer.

- Vorgängig sei das SVG zu revidieren.
- Das Aufwand-Nutzen-Verhältnis sei fraglich. Selbst wenn das Ziel der Steigerung der Benutzerfreundlichkeit erreicht werden könne, werde bezweifelt, ob dies den Aufwand für die Umsetzung rechtfertige.

Das ASTRA erhielt vom UVEK die Zustimmung zur Weiterbearbeitung der Verordnungen auf der vorliegenden Basis. Insbesondere weil auch zwei Bundesratsparteien der Auffassung waren, dass der Sinn der Revision nicht erreicht worden sei, wurden jene Organisationen, welche diese Auffassung vertreten hatten, aufgefordert, ihre Vorschläge einzureichen. Zum Teil ist dies auch erfolgt. Es wird geprüft, in welchem Rahmen die geäußerten Vorstellungen berücksichtigt werden können.

Bei der Weiterbearbeitung sollen, um dem am meisten geäußerten Einwand Rechnung zu tragen, alle Massnahmen, die für die Kantone einen erhöhten Aufwand mit der Signalisation nach sich ziehen, nochmals vertieft und kritisch geprüft werden.

6 Weiteres Vorgehen und weitere Anpassungen

Ausgehend von den Erfahrungen aus der Vorkonsultation rechnen wir damit, dass die Auswertung der 140 Eingaben sowie die Anpassung der Vorlage aufwendig sein werden und möglicherweise konferenzielle Bereinigungen erfordern. Eine Anpassung der Vorlage wird auch nach der Ämterkonsultation erforderlich sein. Das Ziel wäre, dem Bundesrat die Vorlage gegen Mitte 2012 zum Beschluss vorzulegen. Nach unserer Einschätzung könnten die neuen Verordnungen ungefähr ein Jahr später in Kraft gesetzt werden.

Die neuen Verordnungen würden zahlreiche weitere Anpassungen und Vorkerhungen erfordern, die zum Teil vor dem Inkrafttreten erfolgen müssten. Auf Bundesebene betrifft dies die Ordnungsbussenverordnung, sämtliche Verordnungen, welche Verweise auf die bisherige VRV und SSV enthalten, sowie gewisse Weisungen und Richtlinien. Verschiedene Rechtsänderungen würden der Bevölkerung und den Vollzugsbehörden gegenüber speziell kommuniziert werden müssen, wobei dies zu zwei verschiedenen Zeitpunkten zu erfolgen hätte, da gewisse Bestimmungen erst nach Ablauf einer Übergangsfrist in Kraft gesetzt werden könnten.

Auf kantonaler oder interkantonaler Ebene müssen z. B. die Grundlagen für die Führerprüfung sowie verschiedene Hilfsdokumentationen für den Vollzug angepasst werden. Die Vollzugsbehörden müssen zum Teil geschult werden.

Eine ganze Reihe von Normen, insbesondere des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS), müsste angepasst werden, teils nur bezüglich Verweisen, teils aber weitergehender Art. Gewisse Aspekte, die aufgrund des Prinzips der Stufengerechtigkeit nicht mehr auf Verordnungsebene geregelt werden, würden neue Normen erfordern. Verschiedene Dokumentationen von privaten Organisationen müssten aktualisiert werden. Die von privaten Personen verfassten Kommentare zum Strassenverkehrsrecht und die Ausbildungsunterlagen für die Führerscheinprüfung verlören ihre Aktualität.

*Stefan Huonder, Leiter Verkehrsregeln, Bundesamt für Strassen (ASTRA), Bern,
E-Mail: stefan.huonder@astra.admin.ch*

Anmerkungen

- 1 Die Anhörung zu den neuen Verordnungsentwürfen wurde am 5. Januar 2011 eröffnet und dauerte bis 15. Mai 2011. Die entsprechenden Unterlagen stehen auf der Website der Bundeskanzlei zur Verfügung.
- 2 Siehe: www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/
- 3 Schlussbericht «Via Sicura», siehe: www.astra.admin.ch/themen/verkehrssicherheit/

Résumé

Le projet VERVE a pour objet la révision totale des ordonnances fédérales sur les règles de la circulation routière et sur la signalisation routière. La version en vigueur de l'ordonnance sur la signalisation routière date de 1979. A cette époque déjà, il avait été envisagé de revoir à fond l'ordonnance fédérale sur les règles de la circulation routière, mais on y avait renoncé en raison de la charge de travail et des coûts que cela aurait occasionnés. Dans les années 90 est apparue l'idée de simplifier le droit sur la circulation routière. Les nouveaux projets d'ordonnance ont été soumis à une procédure d'audition entre le 5 janvier et le 15 mai 2011. Les documents concernant ce projet sont disponibles sur le site Internet de la Chancellerie fédérale.