

**Botschaft
über die Änderung des Strassenverkehrsgesetzes
(Veröffentlichung der Typenprüfungsergebnisse;
Pflicht zum Tragen von Sicherheitsgurten)**

vom 17. Januar 1979

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr (SVG) betreffend die Veröffentlichung der Typenprüfungsergebnisse und die Pflicht zum Tragen von Sicherheitsgurten mit dem Antrag auf Zustimmung.

Ferner beantragen wir Ihnen, folgende Motionen abzuschreiben:

1975 M zu 12 151 Strassenverkehrsgesetz. Ergänzung
(N 29. 9. 75, Kommission des Nationalrates; S 3. 10. 75)

1978 M 77 417 Gurten- und Schutzhelmobligatorium
(N 28. 2. 78, Auer; S 14. 6. 78)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

17. Januar 1979

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Hürlimann

Der Bundeskanzler: Huber

Übersicht

Aus Umweltschutzkreisen wurde verschiedentlich verlangt, geringe Abgas- und Lärmerzeugung vermehrt zu einem Qualitätsmerkmal der Motorfahrzeuge zu machen. In seinem Bericht vom 20. November 1974 über Abgase und Lärm der Motorfahrzeuge hat der Bundesrat in Aussicht gestellt zu prüfen, ob Abgas- und Lärmwerte von Neuwagen veröffentlicht werden sollen. Die Bekanntgabe von Typenprüfungsergebnissen bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Diese wird mit der Revision des Artikels 12 SVG geschaffen.

Die meisten Autos sind heute mit Sicherheitsgurten ausgerüstet. Korrekt getragene Gurten sind erwiesenermassen ein sehr wirksames Mittel gegen Verletzungen bei Unfällen. Trotzdem wird diese Vorsichtsmassnahme häufig nicht getroffen. Um die Gurtentragquote zu erhöhen, hatte der Bundesrat auf den 1. Januar 1976 verordnet, dass Sicherheitsgurten auf den Vordersitzen getragen werden müssen. In der Folge stieg die Zahl der Gurtenbenützer auf etwa das Doppelte an, und die Verletzungsschwere bei verunfallten Autoinsassen ging stark zurück. Im Herbst 1977 wurde die Tragpflicht durch einen Bundesgerichtsentscheid, der dieser Verordnung die gesetzliche Grundlage absprach, praktisch wieder aufgehoben. Inzwischen werden wieder weniger Gurten benutzt, und die Zahl der verletzten und getöteten Autoinsassen hat stark zugenommen. Bereits 1977 wurden 18 Prozent mehr Autoinsassen getötet als im Vorjahr. Die einzige rasch wirksame Massnahme, um die Unfallfolgen spürbar zu verringern, ist die sofortige Wiedereinführung der Gurtentragpflicht. Mit der Revision des Artikels 57 SVG wird dem Bundesrat diese Kompetenz erteilt. Zudem könnte er gestützt auf den gleichen Artikel auch ein Hebntragobligatorium für Führer und Mitfahrer von Zweirädern mit motorischem Antrieb einführen, wenn sich das als notwendig erweisen sollte.

Botschaft

A. Veröffentlichung der Ergebnisse der Typenprüfung

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

111 Das System der Typenprüfung

Serienmässig hergestellte Motorfahrzeuge und Anhänger unterliegen der Typenprüfung (Art. 12 Abs. 1 SVG). Der Bundesrat hat die Durchführung dieses gesetzlichen Auftrages der Typenprüfstelle der Eidgenössischen Polizeiabteilung übertragen (Art. 98 Abs. 1 der Verkehrszulassungsverordnung vom 27. Okt. 1976 [VZV]; SR 741.51). Die Typenprüfung der Motorfahrzeuge erfolgt auf Antrag des Herstellers oder Importeurs und umfasst im wesentlichen zwei Prüfungen: Die eine Prüfung bezieht sich auf die Verkehrssicherheit (Betriebssicherheit, Abmessungen, Gewichte, Anforderungen an Bau und Ausrüstung, Eignung für den vorgesehenen Gebrauch), die andere auf das Umweltverhalten (Lärm, Abgase, Rauch). Nach positivem Abschluss dieser Prüfungen wird dem Antragsteller die Typengenehmigung in Form des Typenscheins erteilt, der alle für die Zulassung der Fahrzeuge zum Verkehr notwendigen Angaben enthält. Der Typenschein ist für die amtliche Zulassung der Fahrzeuge verbindlich (Art. 80 Abs. 2 der Bau- und Ausrüstungsverordnung vom 27. Aug. 1969 [BAV]; SR 741.41). Der Inhaber der Typengenehmigung trägt die gesetzliche Verantwortung dafür, dass die von ihm hergestellten oder importierten, der typengeprüften Serie angehörenden Fahrzeuge nur in der genehmigten Ausführung in den Handel gebracht werden (Art. 12 Abs. 2 SVG). Das System der Typenprüfung bringt insofern eine grosse Vereinfachung für die Zulassung der Fahrzeuge, als die meisten typengeprüften Fahrzeuge (z. B. leichte Motorwagen und Motorräder) von der Einzelprüfung bei der Zulassungsbehörde befreit werden können (Art. 13 Abs. 2 SVG; Art. 82 Abs. 2 und 3 BAV).

112 Die Amtsverschwiegenheit

Für die Durchführung ihrer gesetzlichen Aufgabe ist die Eidgenössische Typenprüfstelle auf eine umfassende Information von Seiten der Hersteller oder Importeure angewiesen.

Diese Informationen betreffen einmal technische Angaben über Fahrzeuge, die zur wirtschaftlichen Geheimsphäre des Antragstellers gehören. Darunter fallen beispielsweise Konstruktionszeichnungen mit Berechnungen für das Fahrgestell, die Bremsen, die Lenkung usw. Die wirtschaftliche Geheimsphäre ist ein Teil der persönlichen Freiheit, die vor dem Bürger durch Artikel 28 ZGB und vor dem Staat als verfassungsmässiges Grundrecht geschützt ist. Das Interesse und den Willen zur Geheimhaltung dieser Angaben bringen die Hersteller oder Importeure dadurch zum Ausdruck, dass sie diese Informationen unter dem Siegel der Vertraulichkeit liefern.

Ferner verwertet die Eidgenössische Typenprüfstelle sowohl Angaben des Antragstellers als auch eigene, bei der Typenprüfung gemachte Feststellungen. Die Prüfungsergebnisse dienen als Grundlage für die amtliche Zulassung der Fahrzeuge; sie bilden Gegenstand des Typenscheins. Der Typenschein hat folgenden Zweck: Einerseits dient er dem Antragsteller als Zulassungsgenehmigung für den geprüften Fahrzeugtyp und anderseits den Zulassungsbehörden des Bundes und der Kantone zur Kontrolle der Typenkonformität der mit dem Typenschein genehmigten Fahrzeugserie. Die Angaben des Typenscheins sind nicht jedermann zugänglich. Sie dienen allein der amtlichen Zulassung der Fahrzeuge, und dies aus zwei Gründen: Einerseits sind die Angaben des Typenscheins nur für die Zulassung der vom Inhaber der Typengenehmigung hergestellten oder importierten Fahrzeuge verbindlich, für die er allein die Verantwortung übernehmen kann; der Zugang aller andern Importeure zu diesen Angaben würde ihm die Übernahme der Verantwortung teilweise verunmöglichen und seine Wettbewerbsfähigkeit einschränken. Anderseits haben die für die Zulassung der Fahrzeuge verantwortlichen Behörden des Bundes und der Kantone darüber zu wachen, dass die typengeprüften, von der Einzelprüfung befreiten Fahrzeuge vorschriftsgemäss ausgeliefert werden. Beim geltenden System der Typenprüfung könnten die Behörden diese Aufgabe nicht mehr erfüllen, wenn die Angaben des Typenscheins ausser dem Inhaber der Typengenehmigung auch andern Importeuren frei zugänglich wären, die mangels genügender Verbindung zum Hersteller die Verantwortung für eine vorschriftsgemässe Auslieferung der Fahrzeuge nicht tragen können.

Nach geltendem Recht handelt es sich bei den Informationen und Feststellungen im Zusammenhang mit der Typenprüfung um Wahrnehmungen, welche die Eidgenössische Typenprüfstelle kraft ihres Amtes oder in Ausübung ihres Dienstes gemacht hat und die sich auf ihre dienstlichen Obliegenheiten beziehen. Solche Wahrnehmungen fallen nach den Artikeln 27 und 28 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 (SR 172.22.110) unter die Amtsverschwiegenheit.

Wenn schon die Äusserung eines Beamten vor Gericht der formellen Entbindung vom Amtsgeheimnis bedarf, dann gilt die Amtsverschwiegenheit natürlich auch gegenüber Privaten und der Öffentlichkeit (Art. 28 Abs. 1 des Beamtengesetzes; BGE 77 IV 50 f.). Eine besondere Vorschrift, die zur Bekanntgabe der Typenprüfungsergebnisse berechtigen würde, gibt es im SVG nicht.

113 Begehren um Änderung des bestehenden Zustandes

Der Bundesrat hat am 20. November 1974 der Bundesversammlung einen Bericht über Abgase und Lärm der Motorfahrzeuge (BBl 1975 I 25) unterbreitet. Darin hat er u. a. in Aussicht gestellt zu prüfen, ob Angaben über das Abgas- und Lärmverhalten von Neufahrzeugen veröffentlicht werden sollten. Während der parlamentarischen Beratung dieses Berichts haben die Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz (SGU) und die Stiftung «Gesunde Schweiz Jetzt» (GSJ) gefordert, dass für den Umweltschutz wichtige Typenprüfungsergebnisse nicht als Amtsgeheimnis zu behandeln, sondern regelmässig zu veröffentlichen seien. Die nationalrätliche Kommission hat in der Folge eine Motion eingereicht, die vom Nationalrat am 29. September 1975 (Amtl. Bull. 1975 N 1328) und vom Ständerat

am 3. Oktober 1975 (Amtl. Bull. 1975 S 631) angenommen wurde und folgenden Wortlaut hat:

Der Bundesrat wird ersucht, der Bundesversammlung umgehend eine Vorlage zu unterbreiten, wonach Artikel 12 des Strassenverkehrsgesetzes durch folgenden Absatz 4 ergänzt wird:

Bund und Kantone haben die Ergebnisse der Typenprüfung auf Anfrage hin bekanntzugeben. Die Ergebnisse können veröffentlicht werden.

12 Kritische Würdigung der Ausgangslage

121 Grundsätzliche Überlegungen

Zweck des Umweltschutzes ist es, den Menschen und seine natürliche Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen zu schützen (Art. 24^{septies} BV). Lärm und Abgase der Motorfahrzeuge gehören zu jenen Belastungen, deren Bekämpfung erste Priorität zukommt. Die sukzessive Herabsetzung der Lärm- und Abgasemissionen von Motorfahrzeugen ist die wirksamste Umweltschutzmassnahme, aber nicht die einzige. Sie muss durch Anordnungen ergänzt werden, die das umweltbewusste Verhalten jedes einzelnen beeinflussen. Die Verkehrsregelnverordnung (SR 741.11) enthält eine Reihe von Verhaltensvorschriften (Art. 33 und 34), die der Vermeidung von Lärm und anderen Belästigungen bei der Verwendung des Motorfahrzeugs dienen. Das Umweltbewusstsein kann jedoch schon beim Kauf eines Fahrzeugs dadurch gefördert werden, dass die geringe Lärm- und Abgaserzeugung zum Qualitätsmerkmal für Motorfahrzeuge wird. Dies setzt eine Information über das Umweltverhalten der einzelnen Motorfahrzeuge voraus. Weil die heutige Rechtslage den Behörden die Bekanntgabe und Veröffentlichung der für den Umweltschutz wichtigen Lärm- und Abgaswerte der Motorfahrzeuge verbietet (Ziff. 112), kann dieses Ziel zurzeit nicht erreicht werden.

122 Die Tragweite der Motion

Die Motion in der Form des ausgearbeiteten Gesetzesentwurfes (Ziff. 113) hat eine grosse rechtliche Tragweite. Sie verpflichtet zur Bekanntgabe schlechthin aller Ergebnisse der Typenprüfung unabhängig davon, ob sie im Typenschein enthalten sind oder ob es sich um andere im Zusammenhang mit der Typenprüfung gemachte Feststellungen handelt. Eine derart weitgehende Freigabe der Typenprüfungsergebnisse hätte zur Folge, dass die Eidgenössische Typenprüfstelle von Herstellern und Importeuren notwendige Informationen nicht mehr erhalten würde und dadurch die Typenprüfung selbst ihren Zweck nicht mehr erfüllen könnte. Wir haben in Ziffer 112 diese Zusammenhänge dargelegt.

123 Die Interessenabwägung

Bei der Suche nach Lösungsmöglichkeiten sind verschiedene Interessen zu berücksichtigen:

- Die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit nach Artikel 27 des Beamtengesetzes berührt das Verhältnis des Beamten zum Staat. Als Amtsgeheimnis im Sinne die-

ser Bestimmung gelten Tatsachen, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind. «Ihrer Natur nach» geheim zu halten sind grundsätzlich alle Dienstsachen, die mit Rücksicht auf ein öffentliches oder ein schutzwürdiges privates Interesse nicht oder noch nicht an die Öffentlichkeit gelangen sollen (VPB 1966–1967 Nr. 22 S. 50). An der Geheimhaltung der Typenprüfungsergebnisse hat der Staat ein Interesse: Die Verwaltung des Bundes und der Kantone muss unbeeinträchtigt beurteilen können, ob ein Fahrzeug zum Verkehr zugelassen werden kann oder nicht. Daran hat aber auch der Hersteller oder der Importeur, der die Serienfahrzeuge von Gesetzes wegen der Typenprüfung unterziehen und dafür bezahlen muss, ein schutzwürdiges Interesse. Dieses besteht darin, dass über die von ihm der Verwaltung anvertrauten Angaben und die für ihn allein verbindlichen Feststellungen der Eidgenössischen Typenprüfstelle nicht jedermann unbefugt verfügen kann.

- Durch die Annahme des Artikels 24^{septies} BV hat der Bund den Auftrag erhalten, insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm zu bekämpfen. Diesem Ziel dienen, wie wir in Ziffer 121 ausgeführt haben, auch verhaltensbeeinflussende Vorschriften. Insofern die Offenbarung von Typenprüfungsergebnissen dieses Ziel zu erreichen vermag, besteht daran sowohl ein öffentliches als auch ein privates Interesse.

In die Überlegungen muss ferner das Prinzip der Verhältnismässigkeit miteinbezogen werden. Dieser Grundsatz gebietet hier die Wahl derjenigen Massnahme, die den Zweck mit der geringsten Beeinträchtigung der im Spiele stehenden Interessen erreicht.

In Abwägung der gegenteiligen Interessen an der Geheimhaltung und an der Offenbarung von Typenprüfungsergebnissen bietet sich als Lösungsmöglichkeit an, sich auf die Bekanntgabe der umweltschutzbezogenen Lärm- und Abgaswerte der Motorfahrzeuge zu beschränken. Die so eingeschränkte Massnahme bringt zwar eine gewisse Lockerung des Amtsgeheimnisses, sie beeinträchtigt aber die Verwaltung nicht wesentlich in der Durchführung ihrer Aufgabe und erreicht gleichzeitig ihren Zweck, das Umweltschutzbewusstsein des Motorfahrzeugkäufer zu fördern und die niedrige Abgas- und Lärmerzeugung zum Verkaufsargument für den Händler zu machen. In dieser Beschränkung trifft die Lösung das formulierte Anliegen der Umweltschutzkreise und – aus ihrer Entstehungsgeschichte – auch den ursprünglichen Sinn der Motion; sie ist daher als verhältnismässig anzusehen.

124 Die Notwendigkeit einer Gesetzesvorschrift

Die Bekanntgabe von Typenprüfungsergebnissen berührt einerseits die Wettbewerbsfähigkeit und damit einen Teil der persönlichen Freiheit der Fahrzeughersteller und -importeure. Andererseits ist die Verletzung des Amtsgeheimnisses (Art. 320 StGB) dann nicht strafbar, wenn das Gesetz die Offenbarung amtlicher Wahrnehmungen erlaubt (Art. 32 StGB). Das SVG enthält keine Grundlage, auf welche die Bekanntgabe von Typenprüfungsergebnissen abgestützt werden kann. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die Grenzen der Amtsverschwiegenheit zu ziehen, die Schaffung einer Grundlage im Gesetz selbst ist mithin erforderlich.

13 Ergebnis von Konsultationen

Aufgrund einer umfassenden Problembeurteilung hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 22. März 1978 den Kantonen, politischen Parteien und interessierten Verbänden den Vorentwurf für einen neuen Artikel 12 Absatz 4 SVG in zwei Varianten unterbreitet. Die erste Variante entsprach dem Textvorschlag der parlamentarischen Motion (Ziff. 113 *in fine*). Die zweite Variante hatte folgenden Wortlaut:

Bund und Kantone haben die an der Typenprüfung festgestellten Lärm- und Abgaswerte der Motorfahrzeuge auf Anfrage hin bekanntzugeben. Diese Werte können veröffentlicht werden.

Die Vernehmlassungsstellen wurden gebeten, sich zum Grundsatz einer Neuregelung und zu den beiden Varianten zu äussern.

131 Stellungnahmen zur Grundsatzfrage

20 Kantone, 24 Verbände und Organisationen sowie fünf politische Parteien haben eine gesetzliche Pflicht zur Bekanntgabe der Ergebnisse der Typenprüfung bzw. deren Veröffentlichung grundsätzlich befürwortet. Der Kanton NE wünscht eine Bekanntgabe nur auf Anfrage hin, um zu verhindern, dass die Veröffentlichung zu Streitigkeiten unter den Handelsunternehmen führt.

Grundsätzlich gegen eine Offenbarung äusserten sich fünf Kantone (BE, BL, AR, VD, VS) und acht Organisationen (Automobil-Club der Schweiz, Autogewerbeverband der Schweiz, Aktionsgemeinschaft Strassenverkehr, Föderation der Motorfahrer der Schweiz, GD-SBB, Schweizerischer Fahrrad- und Motorrad-Gewerbe-Verband, Schweizerische Interessengemeinschaft der Autofahrlehrer-Verbände, Schweizerischer Städteverband). Diese Stellen befürchten vor allem, dass die Publikation technischer Werte bei der Bevölkerung zu falschen Interpretationen führen könnte.

132 Stellungnahmen zu den Varianten

Die Bekanntgabe aller Typenprüfungsergebnisse im Sinne des Motionstextes (*Variante 1*) befürworteten: der Kanton NE, zwei politische Parteien (LdU, SP) und acht Organisationen (Aktion 100; Schweizerischer Auto- und Motorradfahrer-Verband; Schweizerischer Gewerkschaftsbund; Schweizerischer Konsumentenbund; SUVA; Schweizerischer Verband evangelischer Arbeitnehmer; Touring-Club der Schweiz; Verband der Arbeitnehmer in Handels-, Transport- und Lebensmittelbetrieben der Schweiz). Sie sind der Ansicht, die Geheimhaltung werde übertrieben, das öffentliche Interesse an einer Vollinformation gehe dem Einzelinteresse der Hersteller vor und allfällige Werkgeheimnisse könnten auf dem Verordnungsweg geschützt werden.

Die *Variante 2* (Bekanntgabe nur der Lärm- und Abgaswerte) bevorzugten: 19 Kantone, drei politische Parteien (FDP, LP, SVP) und 18 Organisationen. Dazu kommen noch die Kantone BE, BL, AR und VS sowie vier Organisationen, die sich zwar grundsätzlich dagegen (Ziff. 131), für den Fall einer gesetzlichen

Regelung aber für diese Variante entschieden. Die Befürworter sehen in dieser Variante den Vorteil, dass geringere Lärm- und Abgaswerte zu einem neuen und wesentlichen Qualitätsmerkmal der Motorfahrzeuge werden.

133 Weitere Äusserungen in Stellungnahmen

Die Kantone UR, OW und AG sowie die Aktionsgemeinschaft Strassenverkehr befürchten eine wesentliche Mehrarbeit durch die gesetzlich verankerte Auskunftspflicht; die Kantone OW und AG fordern daher, dass die Lärm- und Abgaswerte nur durch eine zentrale Bundesstelle bekanntgegeben werden.

Der Kanton BE und der Schweizerische Bauernverband messen der Fahrweise und dem Unterhalt der Fahrzeuge die grössere Bedeutung für einen aktiven Umweltschutz bei als der vorgeschlagenen Offenbarung der Emissionswerte.

Die Stiftung GSJ verlangt in einem formulierten Text die Pflicht zur halbjährlichen Veröffentlichung der einzelnen Emissionswerte für Fahrzeuge, die im laufenden Jahr und in den vorangehenden fünf Jahren geprüft wurden. Zudem fordert sie, dass die Emissionswerte am Fahrzeug selbst und in allen Werbemitteln anzugeben seien.

134 Ständige Strassenverkehrskommission

Die beiden Varianten des Vorentwurfs wurden am 15. September 1978 in der Ständigen Strassenverkehrskommission durchberaten, in der die am Strassenverkehr interessierten Kreise vertreten sind (vgl. Art. 106 Abs. 4 SVG). Dieser Kommission stand eine Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse zur Verfügung. Die Kommission hat sich mit einer kleinen Mehrheit für die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Bekanntgabe von Typenprüfungsergebnissen ausgesprochen und sich dann einstimmig für die Variante 2 entschieden.

135 Schlussfolgerungen aus dem Konsultationsverfahren

Das Konsultationsverfahren hat grundsätzlich das Ergebnis unserer Interessenabwägung (Ziff. 123) bestätigt. Die grosse Mehrzahl der Vernehmlassungsstellen hat die Bekanntgabe der Typenprüfungsergebnisse für die umweltschutzrelevanten Emissionswerte begrüsst.

Die Bedenken der grundsätzlichen Gegner einer gesetzlichen Offenbarungspflicht sind zwar nicht ganz unbegründet, da ein Laie nicht ohne weiteres versteht, was ein Lärmwert in Dezibel und ein Abgaswert in Gramm pro Test bedeutet. Dieses Verständnis dürfte sich aber mit der Zeit einstellen. Massgebend ist, dass vor allem die Veröffentlichung der Lärm- und Abgaswerte geeignet ist, dem umweltschutzorientierten Bürger den Vergleich der Lärm- und Abgaszerzeugung verschiedener Motorfahrzeuge zu ermöglichen.

Die Forderung der Stiftung GSJ, die Emissionswerte für die in den fünf vorangehenden Jahren geprüften Motorfahrzeuge zu publizieren, ist nicht realisierbar, weil so weit zurückliegende Werte zum Teil fehlen. Eine rückwirkende Anwen-

dung des revidierten Artikels 12 SVG drängt sich auch nicht auf. Die einzelnen Motorfahrzeugtypen ändern sich in relativ kurzen Zeitspannen, bei Personenwagen zum Teil jährlich, so dass eine Publikation so weit zurückliegender Daten praktisch nur einen historischen Wert hätte. – Die andere Forderung der Stiftung GSJ, die Pflicht zur Angabe der Emissionswerte am Fahrzeug selbst und in der Werbung vorzusehen, ruft verfassungsrechtliche Bedenken. Das von der Stiftung GSJ als Beispiel herangezogene Giftgesetz (SR 814.80), das den Verkehr mit Giften der Bewilligungspflicht unterstellt und zum Schutz von Leben oder Gesundheit die Deklaration von Art und prozentualem Gehalt der Gifte auf der Verpackung vorschreibt, stützt sich auf die speziellen Grundlagen der Artikel 31^{bis} und 69^{bis} BV ab. Diese Verfassungsnormen können nicht für das Strassenverkehrsrecht herangezogen werden. Das SVG basiert im wesentlichen auf Artikel 37^{bis} BV, der nach seiner Entstehungsgeschichte dem Bund nicht auch das Recht zuerkennt, wirtschaftspolitische Vorschriften zu erlassen (Burckhardt, Kommentar zur BV, 3. Aufl., S. 319; Strebel, Kommentar zum MFG, S. 83 N 2; Steiner, Gutachten über die Verfassungsmässigkeit der Bestimmungen des Vorentwurfs zum SVG, S. 5). Die von der Stiftung GSJ erhobene Forderung würde mit dem Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit des Artikels 31 BV kollidieren.

Aufgrund der Auswertung der Stellungnahmen und in Berücksichtigung der im Spiele stehenden Interessen (Ziff. 123) unterbreitet Ihnen der Bundesrat einen neuen Artikel 12 Absatz 4 SVG, der sich auf die Bekanntgabe und Veröffentlichung der für den Umweltschutz wichtigen Lärm- und Abgaswerte der Motorfahrzeuge beschränkt.

2 Bemerkungen zum Gesetzestext

Der vorgeschlagene Artikel 12 Absatz 4 SVG ist in Anlehnung an den Text der parlamentarischen Motion formuliert und kann direkt vollzogen werden, ohne dass eine bundesrätliche Ausführungsvorschrift erforderlich ist.

Im Vollzug dieser Vorschrift teilen sich der Bund und die Kantone. Dies ist zweckmässig; denn für die Zulassung der Fahrzeuge sind die kantonalen Strassenverkehrsbehörden und für Bundesfahrzeuge die speziell bestimmten Bundesstellen zuständig. Diese Zulassungsstellen und auch die Eidgenössische Typenprüfstelle verfügen über die im Typenschein angegebenen Lärm- und Abgaswerte der Motorfahrzeuge, so dass für die Bekanntgabe dieser Werte auf Anfrage hin eine Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sinnvoll ist. Demgegenüber wird die Veröffentlichung der Lärm- und Abgaswerte in erster Linie durch die Eidgenössische Typenprüfstelle erfolgen; sie kennt diese Daten als erste Instanz und ist am besten in der Lage, die Publikation nach einheitlichen Gesichtspunkten vorzunehmen. Vorgesehen ist eine halbjährliche Veröffentlichung.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Bekanntgabe und Veröffentlichung der Lärm- und Abgaswerte der Motorfahrzeuge bringen dem Bund und den Kantonen direkt keine finanziellen Auslagen, jedoch einen administrativen Mehraufwand. Bund und Kantone erhalten

durch die Gesetzesvorlage zusätzliche Aufgaben, die wegen des bei Bund und Kantonen herrschenden Personalstopps nur mit Schwierigkeiten erfüllt werden können.

4 Verfassungsmässigkeit

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung stützt sich – wie der Grunderlass – auf Artikel 37^{bis} BV. Aufgrund dieser Verfassungsbestimmung kann der Bund im Gebiet des Automobil- und Fahrradwesens – ausser Vorschriften abgabenrechtlicher Natur und Vorschriften, die mit einer andern Verfassungsnorm in Widerspruch stehen – öffentlich-rechtliche Vorschriften jeglicher Art aufstellen (Steiner, Gutachten über die Verfassungsmässigkeit der Bestimmungen des Vorentwurfs zum SVG, S. 5). Die Beschränkung der Wettbewerbsfähigkeit als Teil des ungeschriebenen Grundrechts der persönlichen Freiheit der Hersteller und Importeure von Fahrzeugen erfolgt in der erforderlichen Gesetzesform. Die mit der Vorlage beabsichtigte Förderung des umweltschutzbewussten Verhaltens der Bevölkerung liegt ferner im öffentlichen Interesse. In ihrer Einschränkung auf die Bekanntgabe der Lärm- und Abgaswerte der Motorfahrzeuge ist die Gesetzesänderung schliesslich auch verhältnismässig. Sie ist einerseits geeignet, das Ziel zu erreichen, und bringt andererseits eine angemessene Lockerung des Amtsgeheimnisses.

B. Pflicht zum Tragen von Sicherheitsgurten

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

Seit dem 1. Januar 1971 werden in der Schweiz nur noch Personenwagen zugelassen, die mit Sicherheitsgurten für die vorderen Sitzplätze ausgerüstet sind. Weil trotz allen Empfehlungen in Presse, Radio und Fernsehen die geringe Zahl der Gurtenbenützer nicht genügend gesteigert werden konnte, führte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) Ende 1972 ein Vernehmlassungsverfahren zur Einführung einer Gurtentragpflicht auf dem Verordnungswege durch. Diese fand damals weitgehende Zustimmung, doch wünschten verschiedene Kantone und Verbände, dass vorher gewisse technische und rechtliche Probleme gelöst würden. In der Folge wurden die technischen Probleme von einer Arbeitsgruppe aus Vertretern des Autogewerbes, der Verkehrsverbände, der Schweizerischen Beratungsstelle für Unfallverhütung und der Eidgenössischen Polizeibehörde soweit geklärt, dass ein Obligatorium eingeführt werden konnte. Der Bundesrat hat daher am 10. März 1975 durch eine Änderung der Verkehrsregelnverordnung die Gurtentragpflicht mit Wirkung ab 1. Januar 1976 eingeführt. Er stützte sich dabei auf Artikel 57 des Strassenverkehrsgesetzes, der den Bundesrat ermächtigt, weitere Verkehrsvorschriften zu erlassen. Nach der neuen Verkehrsregel (Art. 3a VRV) mussten – gewisse Ausnahmen vorbehalten – Fahrzeugführer und auf den Vordersitzen mitfahrende Personen während der Fahrt die Sicherheitsgurten tragen. Widerhandlungen wurden nach Ziffer 123.2 der Ordnungsbussenliste mit einer Ordnungsbusse von 20 Franken geahndet.

Mit Entscheid vom 2. September 1977 hat der Kassationshof des Bundesgerichts die Beschwerde eines Automobilisten gegen eine Busse wegen Nichttragens der Sicherheitsgurten gutgeheissen. Gemäss dem Entscheid des Bundesgerichts gibt Artikel 57 SVG dem Bundesrat keine Kompetenz, die Gurtentragpflicht auf dem Verordnungswege einzuführen. Hierzu bedürfte es vielmehr einer besondern gesetzlichen Grundlage. Mit Urteil vom 5. Oktober 1977 hat die Staatsrechtliche Kammer des Bundesgerichts die staatsrechtliche Beschwerde eines andern Automobilisten gutgeheissen. Sie nahm unter Hinweis auf das Urteil des Kassationshofes an, dass die Gurtentragpflicht der gesetzlichen Grundlage ermangle und schon aus diesem Grunde verfassungswidrig sei. Ob es sich bei der Gurtentragpflicht um einen schweren Eingriff in die persönliche Freiheit handle und ob die übrigen Anforderungen an die Verfassungsmässigkeit gegeben seien oder ob die Gurtentragpflicht die Rechtsgleichheit verletze, hat die Staatsrechtliche Kammer nicht geprüft.

Mit den Entscheiden des Bundesgerichts wurde die Pflicht zum Tragen der Sicherheitsgurten praktisch ausser Kraft gesetzt. Das EJPD hat die kantonalen Polizeiorgane sofort nach Bekanntwerden des ersten bundesgerichtlichen Entscheides angewiesen, keine Ordnungsbussen mehr auszusprechen und keine Verzeigungen mehr vorzunehmen.

Da nach Auffassung des Bundesrates die Gurtentragpflicht nach wie vor eine wirksame Massnahme zur Verminderung der Zahl der Unfallopfer im Strassenverkehr darstellt, beantragt er die Pflicht Gurten zu tragen wieder einzuführen und dazu eine unanfechtbare gesetzliche Grundlage zu schaffen. Eine sofortige Wiedereinführung der Gurtentragpflicht wird auch durch die von den eidgenössischen Räten angenommene Motion (Auer) gefordert. Darin wird zudem ein Helmtragobligatorium für Motorradfahrer verlangt.

12 Bedeutung der Sicherheitsgurten und Notwendigkeit einer Tragpflicht

121 Schutzwirkung von Sicherheitsgurten

Die Schutzwirkung richtig angelegter Sicherheitsgurten ist von Fachleuten allgemein anerkannt. Vereinzelt Gegenargumente sind nicht wissenschaftlich begründet und unhaltbar. Dr. med. F. Walz kommt in seiner Dissertation «Der Einfluss von Sitzgurten und Kopfstützen auf die Verletzungen von Autoinsassen» u. a. zum Schluss, dass sowohl 2- als auch 3-Punkt-Gurten bei Frontalkollisionen (welche 53% aller Verletzungen verursachen) jede Kopfverletzung verhindern konnten, während bei nicht angeschnallten Autoinsassen der Kopf mit 40 Prozent aller Verletzungen am stärksten betroffen war. Er weist darauf hin, dass Frontalkollisionen und Hinausgeschleudertwerden die gefährlichsten Unfallsituationen sind (70% aller Schwerverletzten und 62% aller Toten) und dass gerade bei diesen beiden Situationen 3-Punkt-Sicherheitsgurten das beste und billigste Mittel zur wirksamen Verhinderung von schweren und tödlichen Verletzungen sind.

Dr. med. K. Hell, chirurgisches Departement der Universität, Kantonsspital Basel, kommt in seiner «prospektiven Einjahresstudie über Autounfälle innerorts» zu ähnlichen Ergebnissen. Er weist nach, dass Sicherheitsgurten bei Ge-

schwindigkeiten unter 60 km/h einen praktisch hundertprozentigen Schutz vor schweren und tödlichen Verletzungen bieten: Von den 3028 verunfallten Autoinsassen wurde keiner, der Sicherheitsgurten umgelegt hatte, schwer oder tödlich verletzt.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch ausländische Untersuchungen über die Wirksamkeit von Sicherheitsgurten: Die tödlichen Verletzungen bei Unfällen können durch das Tragen von Sicherheitsgurten um bis zu 50 Prozent verringert werden.

Ein Vergleich der Zahlen zwischen angegurteten und nicht angegurteten verunfallten Autoinsassen zeigt, dass mit Gurten die Gefahr, bei einem Unfall leicht verletzt zu werden, 1,5mal kleiner, schwer verletzt zu werden, 2,4mal geringer und die Gefahr, getötet zu werden, sogar fünfmal weniger gross ist als ohne Sicherheitsgurten.

122 **Einwände gegen das Gurttragen und die Gurtentragpflicht**

Die häufigsten Argumente, die gegen das Tragen von Sicherheitsgurten oder gegen das Tragobligatorium ins Feld geführt werden, sind: Gurten dienen nur dem Selbstschutz; Unwirksamkeit oder nachteilige Wirkung der Gurten innerorts, auf Bergstrassen und bei Seitenkollisionen; es sei besser, hinausgeschleudert als im Fahrzeug eingeklemmt oder erdrückt zu werden; bei Brandausbruch oder Sturz ins Wasser könne man sich weniger rasch aus dem Fahrzeug retten; Gurten verursachen Hals- und andere Verletzungen.

Zu diesen Einwänden hat Dr. med. F. Walz in einem Bericht vom 29. März 1976 Stellung genommen, unterstützt durch die folgenden Herren:

Prof. Dr. med. Allgöwer, Departement für Chirurgie, Basel;

Prof. Dr. sc. nat. Anliker, Institut für biomedizinische Technik, Universität und ETH Zürich;

Prof. Dr. med. Hartmann, Direktor des Gerichtlich-Medizinischen Instituts der Universität Zürich;

Prof. Dr. med. Lüppli, Direktor des Gerichtlich-Medizinischen Instituts der Universität Bern;

Prof. Dr. med. Thélin, Directeur de l'institut de médecine légale, Lausanne;

Prof. Dr. med. Weber, Klinik für Neurochirurgie St. Gallen

Dieser Bericht lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Gurten in Agglomerationen und auf Bergstrassen

In vielen wissenschaftlichen Arbeiten wird betont, dass der Hauptwirkungsbereich der Sicherheitsgurten bei relativ niederen Unfallgeschwindigkeiten liegt, also innerorts. Die Meinung, dass wegen der hohen Zahl der Seitenkollisionen Gurten hier nicht am Platze seien, beruht auf einem doppelten Missverständnis der Unfalldynamik: Einmal darf man bei einer Seitenkollision nicht nur das seitlich getroffene Fahrzeug betrachten, sondern auch das Fahrzeug, das in die Seite des anderen hineinfährt. Für diese Insassen besteht also etwa die gleiche Situation wie bei einer Frontalkollision mit einem stehenden Fahrzeug. Zum andern stellen die

Sicherheitsgurten auch für die Insassen des seitlich getroffenen Autos einen nachweisbaren Schutz dar.

Die Ansicht, dass die Gefahr für angeschnallte Insassen auf Bergstrassen grösser sei als für nicht angeschnallte, da hier nicht die Frontalkollision mit hohen Geschwindigkeiten, sondern eher der Absturz in eine Schlucht im Vordergrund stehe, ist falsch. Es ist illusorisch zu glauben, man könne das Fahrzeug im letzten Moment vor einem Absturz noch verlassen, ohne sich wesentlich zu verletzen. Im Gegenteil, nicht angeschnallte Personen werden entweder unkontrolliert aus dem Wagen geschleudert, oder durch den Aufprall auf die Strukturen des Fahrzeuginnenraumes verletzt. Eine ganze Reihe von Fällen mit sehr stark beschädigten Fahrzeugen und praktisch unversehrt gebliebenen angeschnallten Insassen kann belegt werden. Auch die Ansicht, Kollisionen auf Bergstrassen seien wegen der niedrigen Geschwindigkeiten ungefährlich, ist nicht zutreffend. Bereits bei niedrigen Geschwindigkeiten kann durch ein Abstützen, z. B. mit den Armen, ein Aufprall nicht mehr verhindert werden.

Aus dem Fahrzeug geschleudert werden

Viele Arbeiten haben sowohl mit umfassenden Statistiken wie auch anhand von genau analysierten Unfällen nachgewiesen, dass es wesentlich (5–10mal) sicherer ist, im schützenden Wagen zu bleiben, als auf die meist harten Strukturen von Strasse oder Umgebung geschleudert zu werden. Zwar gab es Fälle, bei denen Personen aus dem Fahrzeug gegen sehr weiche Hindernisse (z. B. Heuhaufen usw.) geworfen worden und unverletzt geblieben sind, während ihr Fahrzeug vollständig zertrümmert wurde. Sie sind jedoch derart selten, dass sie nicht als Argument gegen Gurten ins Feld geführt werden dürfen. Behauptungen, wonach in Einzelfällen das Tragen der Gurten von Nachteil gewesen wäre, beruhen meist auf falschen Vermutungen, welche praktisch immer durch wissenschaftliche Unfallanalyse widerlegt werden können.

Brennen des Autos

Es sind Fälle bekannt, bei denen angegurtete Autoinsassen im Auto verbrannt sind. Gegenüber Zeitungsmeldungen ist jedoch grosse Skepsis am Platze, und es sollten nur wissenschaftlich belegte Fälle zur Beurteilung herangezogen werden. In den analysierten Fällen zeigte sich vor allem ein Umstand als nachteilig, dass nämlich den Mitfahrern der Gurtenöffnungsmechanismus nicht bekannt war. Herbeigeeilte Helfer waren zum Teil ebenfalls machtlos, weil sie die veralteten und komplizierten Gurtenschlösser nicht öffnen konnten. Neuere Gurtenschlosskonstruktionen haben jedoch diesen Mangel im wesentlichen behoben. Zudem sind für die Insassen gefährliche Brände bei heutigen Autos sehr selten geworden. Wenn ein Auto in Brand gerät, so erreicht die Temperatur und die Rauchtmosphäre im Fahrgastraum erst in etwa 1 Minute nicht mehr überlebende Werte. Deshalb ist es wichtig, dass die Insassen sofort nach dem Aufprall wieder handlungsfähig sind (keine Kopfverletzungen) und trotz anfänglichen Schwierigkeiten mit dem Lösen der Gurten das Auto selber verlassen können, im Gegensatz zu nicht angegurteten Insassen, die durch den Aufprall bewusstlos werden (bereits bei niedrigen Geschwindigkeiten ist Bewusstlosigkeit ohne Gurten möglich).

Halsverletzungen durch Gurten

Verschiedene Arbeiten sind auch über Halswirbelsäulenverletzungen im Zusammenhang mit dem Gurtentragen publiziert worden, allerdings meist aufgrund von Leichenversuchen. Bei den analysierten Unfällen mit angegurteten Autoinsassen stösst man jedoch selten auf Halswirbelsäulenläsionen. Viele zu diesem Thema gegen Gurten gerichtete Zeitungsdarstellungen waren nicht wissenschaftlich fundiert und beruhten nicht auf seriösen Unfallanalysen. In Fachpublikationen wird immer wieder betont, dass die schweren Halswirbelsäulenverletzungen vor allem bei nicht angeschnallten Insassen zu finden sind. Vorübergehende Schmerzen im Halsbereich bei gurtgeschützten Insassen nach schwerer Frontalkollision sind allerdings häufig.

Während einige summarische Untersuchungen ohne Angabe des Schweregrades der Verletzungen eine höhere Verletzungsrate des «Genicks» aufzeigen, weisen detaillierte Studien darauf hin, dass «der Schutzeffekt von Sicherheitsgurten besonders bei schweren Rückenmarksverletzungen augenfällig sei» oder dass die Rückenmarksverletzungen seit der Einführung des Gurtenobligatoriums in Australien um 20–30 Prozent abgenommen haben. Diese Angaben stammen aus einer spezialisierten Klinik für Querschnittgelähmte (Spinal Injuries Center Austin-Hospital, Australien).

Weitere Verletzungen, die durch Gurten verursacht werden

Typische «Gurtenverletzungen» sind Weichteilquetschungen im Bereiche des Gurtenverlaufes sowie allenfalls Rippen-, Schlüsselbein- oder Brustbeinbrüche; Leber-, Milz- oder Darmrisse.

In der Literatur und im Beobachtungsgut finden sich eine Reihe von Verletzungen, welche durch Sicherheitsgurten verursacht worden sind. Genaue Unfallanalysen von verschiedenen Forschungsteams haben aber immer wieder ergeben, dass ohne die Verwendung der Gurten in den jeweiligen Fällen zwar anders geartete Läsionen und an anderen Körperteilen als bei Gurtenträgern vorkommen; es steht jedoch fest, dass ohne Gurten mit grosser Wahrscheinlichkeit schwerere Verletzungen zu erwarten sind. Diese Untersuchungen betonen, dass die Gurten in unter 1 Prozent der Fälle einen zusätzlichen Schaden angerichtet haben.

Sicherheitsgurten und «Expertenstreit»

Man hat in Fachkreisen der Unfallforschung erkannt, dass eine kompetente Beurteilung eines Unfalles keinesfalls durch eine Einzelperson erfolgen kann. Um aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen, müssen mehrere Fachleute, die sich auf detaillierte Unterlagen stützen können, herangezogen werden. Die wissenschaftlichen Forscherteams sind sich in der Beurteilung der Schutzwirkung der Gurten einig. Es ist unzulässig, wenn man dramatische Schilderungen von ohnehin nicht im Detail analysierten Einzelfällen wissenschaftlich durchgeführten Studien gegenüberstellt. Es wäre tatsächlich erstaunlich, wenn die Folgerungen von vielen Forschungsteams, in denen spezialisierte Techniker, Ingenieure, Ärzte und Physiker arbeiten, falsch wären, und dafür die Ansicht einiger weniger Spezialärzte (Spezialisten anderer Gebiete als der Unfallmedizin, die keine wissenschaftlichen Arbeiten auf dem Gebiet der Sicherheitsgurten veröffentlicht haben) zutreffen würde.

Zusammenfassung

Die wissenschaftlichen Forschungsteams sind sich einig, dass unfalldynamisch-medizinisch gesehen die Verwendung von 3-Punkt-Sicherheitsgurten bereits ohne zusätzliche Sicherungseinrichtungen die wesentlichste Massnahme zum Schutze von Fahrzeuginsassen darstellen.

Sicherheitsgurten eliminieren auch die Gefahr, dass Insassen bei einem Unfall gegeneinander geschleudert werden (speziell bei Seitenkollisionen). Es handelt sich somit auch um Partnerschutz.

123 Auswirkungen der Gurtentragpflicht; bisherige Erfahrungen

Durch die Einführung des Gurtentragobligatoriums hat sich die Zahl der Gurtenbenützer anfänglich mehr als verdoppelt. Die Vorschrift wurde, wenn auch je nach Region etwas unterschiedlich, doch recht gut eingehalten. Ab Mitte 1977 ging die Gurtentragquote immer mehr zurück. Die nachstehende Darstellung zeigt, wie sich der Benutzungsgrad der Sicherheitsgurten in den verschiedenen Regionen unterschiedlich entwickelt hat. In der Westschweiz und im Tessin ging die Zahl der Gurtenbenützer weitaus stärker zurück als in der Deutschschweiz.

Dieser regionale Unterschied in der Benutzung der Gurten hat sich auch im Unfallgeschehen niedergeschlagen. So ergab beispielsweise ein Vergleich der Zahlen der verunfallten Personen 1975/76 in den Monaten Januar bis August, dass in der Deutschschweiz 9,3 Prozent weniger Lenker und 30,3 Prozent weniger Mitfahrer getötet wurden als in der gleichen Zeitspanne des Vorjahres, während in der Westschweiz, trotz stärkerer Abnahme der Zahl der Unfälle, 19,4 Prozent mehr Lenker und 7,8 Prozent mehr Mitfahrer getötet wurden. Im Tessin ist die höhere Unfallschwere noch krasser, entsprechend der noch schlechteren Tragquote der Sicherheitsgurten.

Trotz dem zum Teil schlechten Benutzungsgrad in einzelnen Gegenden wurden 1976 gegenüber dem Vorjahr 12,8 Prozent weniger Insassen von Personenwagen getötet und 9,6 Prozent weniger Personenwagenlenker verletzt. Nach den Bundesgerichtsentscheiden im Herbst 1977, wodurch die Gurtentragpflicht praktisch ausser Kraft gesetzt wurde, ist die Zahl der Gurtenbenützer in der ganzen Schweiz nochmals stark zurückgegangen, nachdem bereits eine im Sommer 1977 eingereichte Petition gegen das Gurtentragen zu einer Abnahme der Zahl der Gurtenbenützer geführt hatte. Die Folge davon war ein starker Anstieg der Verletzungsschwere bei den verunfallten Automobilisten. 1977 stieg die Zahl der verletzten Lenker und Mitfahrer von Personenwagen um 16 Prozent und diejenige der getöteten um 19 Prozent. Diese ungünstige Entwicklung im Unfallgeschehen hält – wie die Zahlen des ersten Halbjahres 1978 zeigen – auch weiterhin an. So verunglückten während dieser Zeit 22 Prozent mehr Automobilisten tödlich als im gleichen Zeitraum des Vorjahres.

Prozentsatz der angegurteten Lenker von Personenwagen, die mit Sicherheitsgurten ausgerüstet sind, 1976 bis 1978¹⁾

Tabelle 1

Ortslage und Region	1976			1977		1978	
	Febr.	Mai	Nov.	Mai	Sept.	Febr.	Mai
<i>Innerorts:</i>							
Deutschschweiz	90	89	89	86	57	41	39
Westschweiz	87	70	58	45	20	13	10
Tessin	—	63	48	37	19	3	5
SCHWEIZ²⁾							
innerorts	89	78	78	75	47	33	31
<i>Ausserorts:</i>							
Deutschschweiz	92	90	90	89	69	52	57
Westschweiz	91	84	69	67	45	41	37
Tessin	—	70	68	31	30	23	11
SCHWEIZ²⁾							
ausserorts	92	85	83	81	62	48	50
<i>Autobahn:</i>							
Deutschschweiz	96	94	94	93	83	64	67
Westschweiz	93	87	81	75	47	51	49
Tessin	—	—	87	72	62	36	42
SCHWEIZ²⁾							
Autobahn	95	92	90	88	74	60	62
<i>Ausrüstungsgrad:</i>							
Total erfasste Personenwagen mit CH-Kennzeichen					26 287 = 100%		
Davon ausgerüstet mit Sicherheitsgurten					24 808 = 94%		
1) Erhebungen der Schweizerischen Beratungsstelle für Unfallverhütung (BfU).							
2) Mit Personenwagenbestand der Regionen gewogenes Mittel.							

124 Untersuchung über allfällige ungünstige Auswirkungen der Sicherheitsgurten bei bestimmten Unfallsituationen

Vor Einführung der Gurtentrapppflicht wurde auch die Frage, ob Sicherheitsgurten bei ganz speziellen Unfallsituationen sich ungünstig auf die Unfallfolgen auswirken können, eingehend geprüft. Dabei stellte sich heraus, dass praktisch keine Fälle bekannt waren (weder im Ausland noch in der Schweiz), bei denen angenommen werden musste, dass der Verunfallte ohne Gurten weniger schwer bzw. mit Gurten schwerer verletzt worden wäre. Doch beruhten diese Erkenntnisse auf blossen Beobachtungen; eigentliche systematische Untersuchungen wurden bis dahin nicht gemacht. Aus diesem Grunde hat das EJPD eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe für Unfallmechanik des Gerichtlich-Medizinischen Instituts der Universität Zürich und das Institut für biomedizinische Technik der ETHZ und der Universität Zürich mit einer wissenschaftlichen Untersuchung dieses Pro-

blems beauftragt. Abzuklären war die Frage, ob und unter welchen Umständen Sicherheitsgurten zu Verletzungen führen können und was für Massnahmen allenfalls dagegen ergriffen werden müssten. Zu diesem Zweck sind ein Jahr lang (1976) Unfälle, bei denen angegurtete Autoinsassen schwer verletzt oder getötet wurden, näher untersucht worden. Die Ergebnisse wurden in einem Bericht «Unfalluntersuchung Sicherheitsgurten» zusammengefasst und im Mai 1977 veröffentlicht. Die Studie erfasste 410 Personen, von denen 257 verletzt und 153 getötet worden sind. Die Abklärungen haben ergeben, dass bei 5 Personen die Unfallfolgen ohne Sicherheitsgurten wahrscheinlich weniger schwerwiegend gewesen wären.

Bei diesen 5 Personen handelte es sich um Unfallsituationen, die in Zukunft aufgrund der technischen Verbesserungen (keine 2-Punkt-Gurten mehr, besserer Brandschutz) praktisch nicht mehr auftreten dürften. Umgerechnet auf alle 1976 verunfallten angegurteten Personen beträgt das Risiko, bei einem Verkehrsunfall durch die Sicherheitsgurten schwerere Verletzungen davon zu tragen als ohne Gurten, weniger als 0,65 Prozent. Als Gründe für Verletzungen oder Tod der übrigen Verunfallten werden im Bericht u. a. genannt: falsches oder zu lockeres Tragen der Gurten; hohe Geschwindigkeit und ungünstiger Aufprallwinkel; trotz Gurten aus dem Auto geschleudert werden (2-Punkt-Gurten bzw. gerissene 3-Punkt-Gurten); zusätzliche Belastung der Gurten und Vordersitzpassagiere durch Mitfahrer auf den Rücksitzen; technische Mängel am Gurtensystem. Um die Schutzwirkung der Gurten zu verbessern und die Unfallfolgen weiter zu lindern, wird im Bericht empfohlen: strafferes Tragen der Gurten, richtige Anordnung der Gurtenverankerung, regelmässige Überprüfung des Gurtensystems, Entschärfung des Fahrzeuginnenraums (gepolstertes Lenkrad, Armaturenbrett usw.), Angurten der Rücksitzpassagiere und Einhalten der Geschwindigkeitsbeschränkungen.

125 **Notwendigkeit eines Obligatoriums**

Nachdem die Schutzwirkung korrekt getragener Sicherheitsgurten in Fachkreisen unbestritten ist, geht es heute darum, eine möglichst hohe Tragquote zu erreichen, um so diese in fast allen Fahrzeugen vorhandene Schutzeinrichtung optimal auszunützen. Wie die Erfahrungen im In- und Ausland zeigen, konnte die Zahl der Gurtenbenützer trotz aller Anstrengungen – durch sachliche Information und Aufklärung, durch Propaganda-Aktionen oder, wie es zum Teil auch versucht wurde, durch Kürzung der Versicherungsleistungen bei Unfällen, wenn die Gurten nicht getragen wurden – nicht wesentlich erhöht werden. Die Einführung einer Tragpflicht ohne Busse im Falle der Nichtbeachtung hat sich, wie die Ergebnisse aus Ländern mit dieser Regelung (Deutschland, Norwegen, Österreich) zeigen, ebenfalls als wirkungslos erwiesen. Die Tragquote liegt hier um 30 bis 40 Prozent, etwa gleich hoch wie in Ländern ohne Pflicht zum Tragen der Gurten. Wie sich ein Gurtentragobligatorium mit entsprechenden Sanktionen bei Nichtbeachtung auf die Tragquote auswirkt, zeigt die nachstehende Aufstellung recht deutlich. Gerade innerorts, wo die Sicherheitsgurten einen fast hundertprozentigen Schutz vor schweren Verletzungen bieten, ist die Zahl der Benützer von Gurten sehr gering, wenn keine Pflicht dazu besteht.

Entwicklung der Gurtentragquote 1974 bis 1978¹⁾

(Die Erhebungen wurden jeweils im Frühjahr durchgeführt)

Tabelle 2

	1974	1975	1976	1977	1978
innerorts	15	19	78	75	31
ausserorts	33	35	85	81	50
Autobahnen	38	42	92	88	62
	ohne Tragpflicht		mit Tragpflicht		ohne Tragpflicht bzw. ohne Sanktionen
1) Erhebungen der Schweizerischen Beratungsstelle für Unfallverhütung (BfU).					

Passive Schutzvorrichtungen (Airbag; Gurten, die sich beim Schliessen der Türe automatisch umlegen u. dgl.) fallen höchstens als langfristige Alternative in Betracht. Bis der gleiche Ausrüstungsgrad wie heute bei den Sicherheitsgurten erreicht wäre, würden 10–15 Jahre vergehen. Ausserdem ist mit einem finanziellen Mehraufwand zu rechnen, der bei 2 Millionen Fahrzeugen etwa 800 Millionen Franken ausmacht. Die Gurtentragpflicht ist daher zurzeit das einzige Mittel, um den Benützungsgrad von Sicherheitsgurten rasch wesentlich zu steigern und so die Fahrzeuginsassen vor schweren Unfallfolgen wirksam zu schützen.

Auch die volkswirtschaftlichen Aspekte dürfen hier nicht ganz ausser acht gelassen werden. Eine Studie über die Reduktion unfallbedingter Kosten durch Verwendung von Rückhaltesystemen in Personenwagen¹⁾, die im Auftrag der Eidgenössischen Polizeiabteilung ausgearbeitet wurde, zeigt, dass 1976, im ersten Jahr der Gurtentragpflicht, die Unfallfolgekosten durch die Herabsetzung der Unfall-schwere um über 75 Millionen Franken verringert werden konnten. Dabei ist zu beachten, dass bereits gegen Ende 1975 aufgrund der frühen Ankündigung des Obligatoriums vermehrt Sicherheitsgurten getragen wurden. Bei einer Wiedereinführung der Gurtentragpflicht rechnet man mit einer neuerlichen Reduktion der Unfallfolgekosten um 80–100 Millionen Franken gegenüber dem Vorjahr. Das sind Gelder, die der Bürger in Form von Prämien für die Motorfahrzeughaftpflicht-, Unfall- und Krankenversicherung oder aber als Steuern (Beiträge des Staates an Spitäler, Krankenkassen, Rettungswesen) bezahlen müsste.

126 Technische Aspekte

Stand vor Einführung der Tragpflicht auf dem Verordnungsweg:

Anlässlich der ersten Vernehmlassung (1972) und auch später bei anderen Gelegenheiten wurde verschiedentlich auf technische Unzulänglichkeiten der damaligen Gurtensysteme hingewiesen. So wurde beanstandet, dass die Sicherheitsgurten sehr umständlich zu handhaben seien, dass sie den Lenker oft daran hindern, wichtige Bedienungselemente wie Handbremse, Lichtschalter usw. zu erreichen oder dass der Gurtverlauf am Körper ungünstig sei (zu nahe am Hals verlaufe

¹⁾ Gerichtlich-Medizinisches Institut der Universität Zürich, Institut für biomedizinische Technik der Universität und der ETH Zürich, Wirtschaftsmathematik AG Zürich.

oder über die Schulter abrutsche). Zur Abklärung dieser und weiterer Fragen im Zusammenhang mit der Einführung der Tragpflicht wurde 1973 vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich aus Vertretern des Bundes, der Schweizerischen Beratungsstelle für Unfallverhütung, der Verkehrsverbände ACS und TCS und des Autogewerbes (AGVS) zusammensetzte.

Damals waren 76 Prozent aller Personenwagen mit Sicherheitsgurten ausgerüstet, davon 38 Prozent mit 2-Punkt-Gurten (Diagonal- oder Beckengurten), 61 Prozent mit 3-Punkt-Gurten und 1 Prozent mit Automatikgurten (3-Punkt-Gurten mit Aufrollmechanismus).

Aufgrund der Erkenntnisse dieser Arbeitsgruppe wurde die Vorschrift über den Einbau von Sicherheitsgurten und anderen Rückhaltesystemen in der Verordnung über Bau und Ausrüstung der Strassenfahrzeuge (BAV) verschärft:

Ein Teil der seit 1. Januar 1971 in Verkehr gesetzten Fahrzeuge musste umgerüstet werden, nämlich dann, wenn der Lenker durch die Gurten in der Bedienung des Fahrzeugs behindert war. Ab 1. Januar 1976 müssen neben Personenwagen auch Lieferwagen und Kleinbusse mit Sicherheitsgurten ausgerüstet sein. Seit dem gleichen Zeitpunkt sind für Neuwagen nur noch 3-Punkt-Gurten oder gleichwertige Rückhaltesysteme zulässig. Diese müssen einfach bedienbar sein, dem Fahrzeugführer das Erreichen der wichtigen Bedienungsvorrichtungen gestatten, und sie dürfen den Benutzer nicht gefährden.

Heutiger Ausrüstungsstand:

Inzwischen sind bereits 95 Prozent des Personenwagenbestandes mit Sicherheitsgurten ausgerüstet; davon rund zwei Drittel mit Automatikgurten. Diese bieten keine Schwierigkeiten mehr in bezug auf das Anpassen, sind also leicht bedienbar und gewährleisten zudem ein korrektes (körpernahes) Tragen der Gurten. Die weniger guten Schutz bietenden 2-Punkt-Gurten sind nur noch vereinzelt (6%) anzutreffen. Neuwagen werden heute praktisch alle mit Automatikgurten angeboten.

Gewiss sind technische Verbesserungen der Rückhaltesysteme noch möglich, insbesondere auch was den Komfort betrifft. Dieser Tatsache soll gegebenenfalls durch Anpassung der Ausrüstungsvorschriften in der BAV Rechnung getragen werden. Was jedoch die Schutzwirkung und Sicherheit der Gurten angeht, ist der Ausrüstungsstand so, dass eine Tragpflicht verantwortbar ist (vgl. Ziff. 121). Aus diesem Grund sollte ein Obligatorium nicht mit dem Argument ungenügender Ausrüstung oder mangelhafter Ausrüstungsvorschriften weiter verzögert werden.

127 Rechtliche Aspekte

Haftpflichtrecht und Unfallversicherung:

Es kann nicht übersehen werden, dass die Pflicht zum Tragen von Sicherheitsgurten Auswirkungen auf das Haftpflichtrecht haben könnte. Nach Artikel 59 Absatz 2 SVG in Verbindung mit Artikel 44 Absatz 1 OR kann der Richter die Ersatzpflicht wegen Mitverschuldens des Geschädigten ermässigen. Gestützt auf diese Bestimmung könnte demnach ein Schadenersatzpflichtiger versuchen, eine

Reduktion der Ersatzforderung dadurch zu erreichen, dass er einem nicht angegurtenen Geschädigten vorhält, er habe dadurch den Schaden vergrössert oder überhaupt erst geschaffen. Mit Urteil vom 8. März 1978 hat das Eidgenössische Versicherungsgericht die Praxis der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) bestätigt, wonach die Versicherungsleistungen gemäss Artikel 98 Absatz 3 des Kranken- und Unfall-Versicherungsgesetzes (KUVG) gekürzt werden müssen, wenn ein Automobilist bei einem Unfall die Sicherheitsgurten nicht getragen hat und wenn durch das Tragen der Gurten der Schaden hätte verhindert oder gemildert werden können. Die SUVA hielt auch nach dem Bundesgerichtsentscheid, wonach das Nichttragen der Sicherheitsgurten straflos bleibt, an ihrer Praxis fest, weil die Kürzungsbestimmung in Artikel 98 Absatz 3 des KUVG nicht einen Straftatbestand, sondern die Missachtung allgemein anerkannter Sorgfaltspflichten voraussetzt und weil korrekt getragene Sicherheitsgurten in den meisten Fällen einen wirksamen Schutz gegen Verletzungen bieten würden.

Ob die Gerichte auf dem Gebiete der Privatversicherungen einer solchen Argumentation folgen, bleibt abzuwarten.

Eine Verminderung der Schadenersatzpflicht infolge Nichtbenutzen von Sicherheitsgurten muss indessen als unerwünscht bezeichnet werden. Es würde dies wohl in den meisten Fällen von Verletzungen nicht angegurteter Personen zu Streitigkeiten und Haftpflichtprozessen führen. Der Nachweis, ob ein Gurt überhaupt oder richtig getragen wurde, ist manchmal schwer zu erbringen. Zu noch grösseren Diskussionen würde die Frage Anlass geben, um wieviel der Körperschaden infolge des Nichttragens der Gurten vergrössert wurde. Dies bleibt in vielen Fällen eine hypothetische und kaum zu beantwortende Frage. Eine Vermehrung der Zahl der Haftpflichtstreitigkeiten wäre aber nicht nur aus Gründen der Prozessökonomie und der Rechtssicherheit unerwünscht, sondern auch aus sozialpolitischen Überlegungen. Es wäre stossend, wenn die Schadenersatzforderungen der Angehörigen einer ohne eigenes Verschulden tödlich verunfallten Person nur deshalb gekürzt würden, weil diese beispielsweise vergessen hat, den Sicherheitsgurt umzulegen, d. h. wegen eines Tatbestandes, der bloss mit einer Ordnungsbusse von 20 Franken geahndet wird.

Trotz der erwähnten Gefahr ungünstiger Auswirkungen auf das Haftpflichtrecht sehen wir aber davon ab, durch eine gesetzliche Vorschrift die Verminderung der Ersatzpflicht nach Artikel 59 Absatz 2 SVG in Verbindung mit Artikel 44 OR oder wegen Grobfahrlässigkeit nach VVG 14 III beim Nichttragen von Sicherheitsgurten auszuschliessen. Es würde dies einen einmaligen Eingriff in die Grundsätze des gesamten Haftpflicht- und Versicherungsrechts darstellen. Die Lösung, solche Fragen dem Richter zu überlassen, hat sich in der bisherigen Praxis im allgemeinen bewährt. Es lässt sich daher u. E. verantworten, zunächst einmal die weitere Gerichtspraxis abzuwarten. Sollte diese zu den oben geschilderten Unzukömmlichkeiten führen, könnte immer noch nach einer Lösung gesucht werden. Bis heute sind uns jedoch keine Streitfälle und keine weiteren Gerichtsentscheide bekannt.

Strafrecht:

Das Nichttragen der Sicherheitsgurten gilt als Verletzung einer Verkehrsregel und kann demnach nach Artikel 90 Ziffer 1 SVG bestraft werden. Wir erachteten es

als zweckmässig, solche Tatbestände im Ordnungsbussenverfahren, d. h. nach dem Ordnungsbussengesetz und der dazugehörigen Verordnung zu erledigen. Die Voraussetzungen hierfür sind gegeben.

Strafrechtlich verantwortlich ist die Person, die zum Tragen der Sicherheitsgurte verpflichtet ist, also der Führer und der Passagier, jeder für sich. Den Fahrzeugführer trifft keine strafrechtliche Verantwortung, wenn der Mitfahrer sich nicht angurtert.

128 Regelung und Erfahrungen im Ausland

Gesetzliche Regelung:

In fast allen Ländern und Staaten müssen Autos heute, zumindest für die Vordersitze, mit Sicherheitsgurten ausgerüstet sein. In über 20 europäischen und verschiedenen überseeischen Staaten besteht auch ein Tragobligatorium. In einigen dieser Länder wird jedoch das Nichttragen der Gurten strafrechtlich nicht geahndet, so in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und Norwegen. Weil dort der Beachtungsgrad nur ungenügend erhöht werden konnte, prüft man zurzeit, ob die Gurtentragpflicht nicht doch mit einer Strafandrohung versehen werden sollte. Einzig in Grossbritannien, Irland, Italien, Rumänien, Albanien und der Türkei ist das Tragen der Sicherheitsgurten zurzeit noch nicht vorgeschrieben.

Erfahrungen:

Durch die Einführung eines Gurtentragobligatoriums konnte die Anlegequote in den meisten Ländern um ein Mehrfaches erhöht werden: in Belgien von 17 auf 78 Prozent, in Dänemark innerorts von 14 auf 79 Prozent und ausserorts von 34 auf 84 Prozent, in Holland von 11 auf 66 Prozent innerorts und von 24 auf 82 Prozent ausserorts. In Ländern ohne Strafandrohung bei Nichteinhaltung der Vorschrift war hingegen keine so deutliche Verbesserung der Tragquote festzustellen: in Norwegen stieg sie von etwa 40 auf 63 Prozent ausserorts und von 15 auf 30 Prozent innerorts, in Österreich von 10 auf 15 Prozent innerorts und von 45 auf 75 Prozent auf Autobahnen und Schnellstrassen. Auch hier zeigt sich, dass vor allem innerorts die Zahl der Gurtenbenützer nur durch ein Obligatorium mit Strafandrohung wesentlich erhöht werden kann.

Die Unfallschwere steht, wie Erhebungen zeigten, in einem direkten Zusammenhang mit der Tragquote. Dort wo die Tragvorschrift gut beachtet wurde, ging die Zahl der tödlich verunfallten Autoinsassen in der Folge stark zurück. Fälle, bei denen sich die Sicherheitsgurten ungünstig auf die Unfallfolgen ausgewirkt haben, sind auch im Ausland sehr selten und liegen unter 1 Prozent.

13 Vernehmlassungsverfahren

Der Gesetzesentwurf sowie ein ausführlicher Begleitbericht zur Gurtentragpflicht wurden den Kantonen, politischen Parteien, interessierten Verbänden und Organisationen unterbreitet. Diese wurden ersucht, vor allem zur Frage der sofortigen Wiedereinführung der Gurtentragpflicht auf dem Gesetzesweg, zu einem Gesetzesentwurf in Form eines Kompetenzartikels sowie zur Durchsetzung der Tragpflicht Stellung zu nehmen.

131 Stellungnahmen zur sofortigen Wiedereinführung der Tragpflicht

21 Kantone, 32 Verbände und Organisationen sowie 6 politische Parteien haben sich für eine sofortige Wiedereinführung der Gurtentragpflicht und somit für die Schaffung der notwendigen gesetzlichen Grundlagen ausgesprochen.

Dabei berufen sie sich auf die erwiesene Schutzwirkung von Sicherheitsgurten, auf die Notwendigkeit einer Tragpflicht, damit wieder vermehrt Gurten getragen werden, und auf die guten Erfahrungen, die man mit dieser Vorschrift in der ersten Zeit gemacht hat.

2 Kantone (FR und GE) sind ebenfalls für eine Gurtentragpflicht, aber nur für Ausserortsstrassen; innerorts soll ihrer Ansicht nach jeder selber über das Gurttragen entscheiden können.

Die Kantone VD und VS sind gegen ein Gurtentragobligatorium, weil sie einen erheblichen Widerstand bei der Bevölkerung befürchten und weil sie glauben, dass eine solche Massnahme einen zu starken Eingriff in die persönlichen Freiheitsrechte des Bürgers darstellt. Die Schutzwirkung der Sicherheitsgurten wird aber auch von diesen Kantonen anerkannt.

Aus den gleichen oder ähnlichen Gründen ebenfalls gegen eine sofortige Wiedereinführung der Gurtentragpflicht sind 6 Verbände und Organisationen, darunter der Autofahrlehrer-Zentralverband der Schweiz und die Fédération Romande des écoles de conduite sowie die Liberale Partei der Schweiz. Der ACS hatte sich in seiner Vernehmlassung zunächst gegen eine sofortige Wiedereinführung der Gurtentragpflicht ausgesprochen und verlangte, dass zuerst gewisse technische Verbesserungen am Gurtensystem verwirklicht werden. Anlässlich einer späteren Aussprache hat er sich, unter der Voraussetzung umsichtiger Vorbereitung und namentlich aufgrund des Rückganges der Gurtentragquote und der Zunahme der Unfallschwere, grundsätzlich für ein Gurtentragobligatorium ausgesprochen.

132 Stellungnahmen zum vorgeschlagenen Gesetzestext

Der Bundesrat kann vorschreiben, dass Sicherheitsvorrichtungen wie Sicherheitsgurten, Schutzhelme und dergleichen benützt werden müssen.

18 Kantone und die grosse Mehrheit der übrigen Interessierten haben der vorgeschlagenen Fassung vorbehaltlos zugestimmt. Die Kantone VD und VS sind dagegen. Die anderen Kantone sind grundsätzlich einverstanden, möchten zum Teil aber eine engere und präzisere Fassung. Ebenfalls positiv aufgenommen wurde, dass der Bundesrat aufgrund des gleichen Kompetenzartikels ein Helmtragobligatorium erlassen könnte.

133 Vorschläge und Bemerkungen betreffend Durchführung der Gurtentragpflicht

Die meisten Kantone sehen in der Kontrolle durch die Polizei ein wirksames Mittel zur Durchsetzung der Vorschrift; besondere Schwierigkeiten werden dabei nicht erwartet. Die Kantone sind jedoch der Ansicht, dass ihre Bemühungen

durch flankierende Massnahmen wie Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit (Aufklärung und Orientierung), Aktionen durch Verbände und Organisationen sowie durch die Verschärfung der technischen Anforderungen an Sicherheitsgurten unterstützt werden sollten.

134 Schlussfolgerungen aus dem Vernehmlassungsverfahren

Die überwiegende Mehrheit der Kantone und anderer Interessierter ist für die sofortige Wiedereinführung des Gurtentragobligatoriums auf dem Gesetzesweg. Dem vorgeschlagenen Gesetzestext wurde, zum Teil unter Vorbehalt einer präzisieren Fassung, grundsätzlich zugestimmt, auch was den Einbezug der Möglichkeit betrifft, dass ebenfalls das Tragen von Schutzhelmen vorgeschrieben werden kann. Dem Wunsch nach einer besseren Abgrenzung der Kompetenz des Bundesrates wurde im neuen Gesetzesentwurf Rechnung getragen.

Die Ständige Strassenverkehrskommission hat an ihrer Sitzung vom 15. September 1978 die Frage eines Gurtentragobligatoriums ebenfalls behandelt. Auch sie sprach sich mit grosser Mehrheit für eine sofortige Wiedereinführung der Tragpflicht aus und stimmte dem vorgeschlagenen Gesetzestext zu.

2 Bemerkungen zum Gesetzestext

Es scheint zweckmässig, die Pflicht zum Tragen von Sicherheitsgurten nicht als solche im Gesetz selbst zu regeln, sondern die Kompetenz zum Erlass einer solchen Vorschrift dem Bundesrat zu übertragen, der ja auch für die andern Verkehrsregeln und Verhaltensvorschriften zuständig ist und wohl ohnehin die Ausnahmen bestimmen müsste. Bei dieser Gelegenheit sollte die Bestimmung so weit gefasst werden, dass gleichzeitig auch eine klare Rechtsgrundlage für eine Pflicht zum Tragen von Schutzhelmen für die Führer und Mitfahrer von Zweirädern mit motorischem Antrieb geschaffen wird, falls sich ein Obligatorium als notwendig erweist.

Gestützt auf den vorgeschlagenen Gesetzesartikel erlassene Vorschriften bedeuten eine Erweiterung des Begriffs der Verkehrsregeln im Sinne des III. Titels SVG. Dies geht aus der Überschrift des Artikels 57 SVG (Ergänzung der Verkehrsregeln), dem der neue Text angefügt wird, deutlich hervor. Die Missachtung dieser Vorschriften kann demgemäss gestützt auf Artikel 90 SVG (Verletzung von Verkehrsregeln) geahndet werden.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Für den Bund ergibt sich aus der Gesetzesvorlage keine finanzielle oder personelle Mehrbelastung. Auch die Kantone werden nicht zusätzlich belastet. Die Kontrolle der Benützungsvorschrift kann im Rahmen der üblichen Verkehrsüberwachung vorgenommen werden. Hingegen können durch die Senkung der Unfallschwere und damit der Behandlungskosten für verunfallte Verkehrsoffer beachtliche Summen an staatlichen Mitteln eingespart werden (Rettungswesen, Spitalkosten, Invalidität, Renten, Arbeitsausfälle usw.).

4 Verfassungsmässigkeit

41 Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 37^{bis} BV

Nach Artikel 37^{bis} Absatz 1 BV ist der Bund befugt, Vorschriften über Automobile und Fahrräder aufzustellen.

Es ist anerkannt, dass der Bund gestützt darauf polizeiliche und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften über Automobile und Fahrräder erlassen kann. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass eine eigentliche Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiete des Strassenverkehrs besteht. Ausgenommen sind wirtschaftspolitische Massnahmen und die Erhebung von Steuern, für die Artikel 37^{bis} Absatz 1 BV keine Grundlage abgibt.

In dieser Gesetzgebungskompetenz ist auch die Befugnis zum Erlass von Vorschriften enthalten, die der Unfallverhütung im Strassenverkehr oder der Milderung der Folgen von Unfällen dienen. Das geltende Strassenverkehrsrecht enthält bereits Vorschriften, die diesen Zwecken dienen, namentlich die Verkehrsregeln und die Vorschriften über Bau und Ausrüstung der Strassenfahrzeuge. Diese Vorschriften sorgen in erster Linie dafür, dass andere in der ordnungsgemässen Benutzung der Strasse weder behindert noch gefährdet werden (vgl. die Grundregel des Art. 26 SVG für die Verkehrsregeln). Ein faktischer, teilweise sogar ein rechtlicher Benutzungszwang für gewisse Ausrüstungen (Beleuchtung, Bremsen usw.), der mittelbar auch einen Selbstschutz bewirkt, ergibt sich aber schon heute daraus, dass die Fahrzeuge nur in betriebssicherem und vorschriftsgemässen Zustand verkehren dürfen. Sie müssen so beschaffen und unterhalten sein, dass die Verkehrsregeln befolgt werden können und dass *Führer*, Mitfahrende und andere Strassenbenützer nicht gefährdet werden (Art. 29 SVG). Das Obligatorium als Verhaltensvorschrift, welche zur Benutzung einer vorgeschriebenen Sicherheitseinrichtung verpflichtet, führt das geltende Recht weiter, ohne dass die dem Bund in Artikel 37^{bis} Absatz 1 BV eingeräumte Gesetzgebungskompetenz gesprengt würde.

42 Das Obligatorium als Begrenzung der persönlichen Freiheit

Tragweite und Inhalt des ungeschriebenen Grundrechts der persönlichen Freiheit nach der Bundesverfassung sind in Lehre und Praxis nicht völlig geklärt. Dieses Grundrecht befindet sich in der Entwicklung. Im Mittelpunkt der Rechtsprechung des Bundesgerichts stehen die Teilfreiheiten der körperlichen Unversehrtheit (auch körperliche Integrität) und des Rechts auf freie Bewegung. Dazu tritt das Recht auf Leben (BGE 98 Ia 514 E. a). Das Bundesgericht erwähnte in manchen Entscheiden als selbständige Teilfreiheit die dem Bürger eigene Fähigkeit, eine bestimmte Lage zu würdigen und danach zu handeln (BGE 90 I 36, 95 I 360 E. 1, 97 I 49 E. 3, 99 Ia 509 E. 3). In den jüngsten Urteilen zur persönlichen Freiheit wird diese Teilfreiheit nicht mehr selbständig erwähnt: Die persönliche Freiheit gewährleistet die Bewegungsfreiheit und die körperliche Integrität. Sie schützt darüber hinaus alle elementaren Erscheinungen menschlicher Persönlichkeit, die nicht durch andere Grundrechte der Bundesverfassung gewährleistet sind (BGE 102 Ia 303 E. 1 a).

Das Grundrecht der persönlichen Freiheit schützt gewiss auch die Fähigkeit des mündigen Bürgers, Gefahren für die eigene Gesundheit zu erkennen, zu bewerten und die geeigneten Massnahmen dagegen zu treffen. So hat das Bundesgericht entschieden, dass das Recht, frei über seinen Körper zu verfügen, das Recht der freien Arztwahl einschliesse (BGE 101 Ia 577 E. 3).

Die Vorschrift, die Sicherheitsgurten zum Schutz der eigenen Gesundheit und körperlichen Integrität zu benutzen, greift in rechtlich erheblicher Weise in diese Teilfreiheit der persönlichen Freiheit ein.

Das Obligatorium bringt keinen Eingriff in die körperliche Integrität als solche. Es kann nicht mit einer Blutentnahme, der Verpflichtung, sich für eine Expertise in den Zustand der Angetrunkenheit zu versetzen, einer obligatorischen Schutzimpfung oder einer Zwangshospitalisierung und Zwangsbehandlung (z. B. Art. 15b Betäubungsmittelgesetz; SR 812.121) verglichen werden. Zweifelhaft ist, ob das Obligatorium die Bewegungsfreiheit der Fahrzeuginsassen *zusätzlich* so begrenzt, dass ein Eingriff in diese Teilfreiheit anzunehmen ist. Die Fahrzeuginsassen unterziehen sich mit dem Besteigen des Fahrzeuges einer erheblichen Beschränkung ihrer physischen Bewegungsfreiheit. Verkehrsvorschriften und die tatsächlichen Gegebenheiten verstärken diese Beschränkung. So muss der Fahrzeugführer das Fahrzeug ständig so beherrschen, dass er seinen Vorsichtspflichten nachkommen kann (Art. 31 Abs. 1 SVG). Während der Fahrt – und nur dann gilt das Obligatorium – ist der Fahrer derart auf die Bedienungselemente, die Anzeigeräte und die Geschehnisse im Strassenverkehr orientiert, dass ihm kaum eine Bewegungsfreiheit bleibt, die das Tragen der Gurten zusätzlich erheblich einschränkt. Schliesslich können auch die Mitfahrer ihre verbleibende Bewegungsfreiheit nicht voll ausnutzen. Sie dürfen den Fahrzeugführer weder behindern noch stören (Art. 31 Abs. 3 SVG), was gerade mit Bewegungen leicht geschehen kann. Der Eingriff in die Bewegungsfreiheit als Teil der persönlichen Freiheit erscheint jedenfalls nebensächlich gegenüber dem Eingriff in diejenige, die den Schutz der Gesundheit und körperlichen Integrität gewährleistet.

Das Obligatorium greift nicht in eine der von der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) geschützten Freiheiten ein.

Die EMRK enthält keine umfassende Garantie der persönlichen Freiheit; durch das Gurtentragobligatorium ist namentlich der Anspruch auf Achtung des Privatlebens nicht betroffen (Art. 8 EMRK; zur Praxis Wildhaber, Die materiellen Rechte der Konvention mit Ausnahme der Art. 5 und 6, ZSR NF 94 [1975] I 511 ff.). Artikel 5 EMRK gewährleistet das Recht auf Freiheit und Sicherheit, aber nur im Hinblick auf die ausdrücklich und abschliessend geregelten sechs Fälle einer Freiheitsentziehung (Partsch, Die Rechte und Freiheiten der europäischen Menschenrechtskonvention, 123). Eine Freiheitsentziehung – wie eine Inhaftierung oder Internierung – stellt das Obligatorium nicht dar.

43 Zulässigkeit einer Begrenzung der persönlichen Freiheit durch das Obligatorium

Die persönliche Freiheit kann im öffentlichen Interesse auf genügender gesetzlicher Grundlage unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit be-

schränkt werden. Überdies darf dieses Grundrecht weder völlig unterdrückt noch seines Gehalts als fundamentale Institution unserer Rechtsordnung entleert werden (BGE 97 I 49 E. 3, 102 Ia 304 E. 1a).

Das Erfordernis der *gesetzlichen Grundlage* bedarf hier keiner Ausführung mehr, da nun eine derartige Grundlage im SVG geschaffen werden soll.

Es ist zu prüfen, ob ein schützenswertes *öffentliches Interesse* am Obligatorium besteht.

Vorweg ist darauf hinzuweisen, dass bereits seit dem 1. Januar 1971 ein Einbauobligatorium für die Vordersitze besteht. Dieses ist rechtlich und sachlich nicht umstritten. Die Verpflichtung, von vorhandenen und vorgeschriebenen Sicherheitseinrichtungen Gebrauch zu machen, ist im Bundesrecht keineswegs neu. So verpflichten das Arbeitsgesetz (Art. 7; SR 822.11) und das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (Art. 65^{ter}; KUVG, SR 832.01) die Arbeitnehmer bzw. die Versicherten, den Arbeitgeber bei der Durchführung der Vorschriften über Gesundheitsvorsorge, Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten zu unterstützen. Sie haben insbesondere die vorhandenen Gesundheits- und Sicherheitseinrichtungen richtig anzuwenden. Für die Einhaltung dieser Pflichten sind die Arbeitnehmer (Art. 60 ArG) und die Versicherten strafrechtlich verantwortlich (Art. 66 KUVG).

Das Obligatorium ist in erster Linie als Vorschrift zum Selbstschutz mit einem schützenswerten öffentlichen Interesse zu begründen.

Das Obligatorium bezweckt einen Schutz des Verkehrsteilnehmers vor objektiven Gefahren des Strassenverkehrs, denen er subjektiv kraft eigenen Selbstbestimmungsrechts kaum ausweichen kann, sondern denen er als Sozialwesen ausgesetzt ist. Das Obligatorium bezweckt so nicht einen eigentlichen Schutz vor sich selbst, verstanden als die Verhinderung einer Handlung, wodurch der Handelnde sich mit freiem Willensentscheid einen ausschliesslich ihn selbst treffenden Nachteil zufügt (Zuppinger, Der Schutz gegen sich selbst im Polizeirecht, Diss. Zürich 1956, 7). Die Verhaltensvorschrift, die Gurten zu tragen, sanktioniert mit einer Ordnungsbusse von 20 Franken, kann niemanden ernsthaft daran hindern, sich mit dem Auto nach freiem Entschluss selbst zu gefährden.

An der Verhinderung oder mindestens Milderung von Unfallfolgen durch das Tragen der Sicherheitsgurten besteht andererseits ein öffentliches Interesse. Ausgangspunkt ist die Tatsache, dass der Durchschnittsbürger nicht in der Lage ist, *alle* Folgen von Unfällen selbst zu tragen, namentlich wenn es zu schweren Körperverletzungen oder Todesfällen kommt. So wenig er alle Folgen bei der Schädigung von Dritten im Aussenverhältnis auf sich nehmen kann, – was den Gesetzgeber zur Einführung des Obligatoriums der Haftpflichtversicherung bewogen hat – so wenig ist er fähig und willens, alle Folgen im eigenen persönlichen und familiären Bereich zu tragen. An der Tragung der Kosten für Schäden an der eigenen Person oder an den wirtschaftlichen Folgen des Todes ist in verschiedenster Form die Allgemeinheit beteiligt. Als Folge von Verkehrsunfällen werden Einrichtungen des Gesundheitswesens stark beansprucht, die in erster Linie von den Kantonen getragen werden. Die Sozialversicherungen des Bundes erbringen grosse Leistungen. Die obligatorische und die freiwillige Unfallversicherung der SUVA, die Alters- und Hinterlassenenversicherung, die Invalidenversicherung, die von der

Privatassekuranz getragenen Versicherungssysteme, namentlich die obligatorische Motorfahrzeughaftpflichtversicherung, schliesslich die Krankenkassen, die das Unfallrisiko mitversichern, zuletzt die Militärversicherung sind betroffen. Hinter den meisten dieser Systeme steht das Versicherungs- oder das Solidaritätsprinzip. Nicht zu vergessen ist die von Kantonen und Gemeinden an Bedürftige geleistete Unterstützung.

Die Ausübung der Rechte des Bürgers hat dort Grenzen, wo die anderen Bürger in der Ausübung ihrer Rechte beeinträchtigt werden. Das Nichtbenutzen der Sicherheitsgurten trotz ihrer Eignung zum Selbstschutz und zur Schadenminderung führt auf die Dauer über die Solidaritätssysteme zu einer unverhältnismässigen Beeinträchtigung der Rechtsstellung der Mitbürger, welche die Gurten tragen. Im Sozialstaat besteht ein öffentliches Interesse an der Verhinderung derartiger Erscheinungen. Die Alternative eines teilweisen oder gänzlichen Ausschlusses von den Solidaritätssystemen ist nicht durchführbar.

Die Verhinderung von Unglück und Leid ist als Nebenwirkung des Obligatoriums erwünscht, stellt aber nicht den Hauptzweck dar. Es geht nicht darum, den Bürger im Sinne eines Schutzes vor sich selbst zur Vernunft zu bringen und zum Glück zu zwingen.

Die Begrenzung der persönlichen Freiheit muss verhältnismässig sein. Das Verhältnismässigkeitsprinzip teilt sich auf in die Elemente der Erforderlichkeit, der Geeignetheit und der Angemessenheit (Erforderlichkeit und Geeignetheit der Benutzung von Sicherheitsgurten als Massnahme zum Selbstschutz siehe Ziff. 12).

Das Obligatorium als zusätzliche Massnahme zum bestehenden Einbauobligatorium bezweckt, einen optimalen Grad der Benutzung zu erreichen. Es ist erforderlich und geeignet, den Benutzungsgrad zu erhöhen und dann längerfristig auf einer optimalen Höhe zu stabilisieren.

Schliesslich ist zu prüfen, ob das Obligatorium angemessen ist, ob Zweck und Intensität des Eingriffs in einem vernünftigen Verhältnis stehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Obligatorium nur einen *leichten Eingriff* in die persönliche Freiheit mit sich bringt. Zudem wird der Bürger nicht in erster Linie in der Privatsphäre betroffen, sondern «während der Fahrt» vor allem in der Sozialsphäre als Teilnehmer an einem Verkehrs- und Kommunikationsprozess. Hier sind an die Angemessenheit von Beschränkungen der persönlichen Freiheit nicht dieselben hohen Anforderungen zu stellen wie bei Eingriffen in der eigentlichen Privatsphäre. Als leichter Eingriff in der Sozialsphäre bringt das Obligatorium keine Beschränkung der persönlichen Freiheit, die von ihrer Intensität her unangemessen ist.

Schliesslich ist zu prüfen, ob es als Alternativen zu einem Obligatorium mildere Massnahmen gibt. Dabei wird vornehmlich an Massnahmen auf dem Versicherungssektor gedacht.

Auf der Prämienseite sind kaum Massnahmen möglich. Es gibt keine allgemeine obligatorische Unfallversicherung und keine besondere obligatorische Unfallversicherung für die Risiken des Strassenverkehrs, die im Zusammenhang mit dem Gurtentragen von Bedeutung wäre. Die obligatorische Haftpflichtversicherung ist auf der Prämienseite kaum geeignet, da sie nicht Selbstschutz, sondern Drittschutz bezweckt. Es bleiben Massnahmen auf der Leistungsseite. Wenn die Gur-

ten nicht getragen werden, würden die Leistungen gekürzt, nach geltendem Recht bei der Haftpflichtversicherung wegen Mitverschuldens des Geschädigten (Art. 59 Abs. 2 SVG in Verbindung mit Art. 44 OR), wegen grober Fahrlässigkeit bei Versicherungsverhältnissen, die dem Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (Art. 98 Abs. 3 KUVG) unterstehen.

Derartige Massnahmen sind weder geeignet, den Benutzungsgrad zu erhöhen, noch sind sie wirklich milder.

Es scheint zwar auf den ersten Blick milder, das Tragen der Gurten durch eine Verhaltenserwartung, verbunden mit der Androhung der Kürzung von Versicherungsleistungen herbeizuführen, weil so dem Bürger eine Wahl bleibt. Eine Ordnungsbusse von 20 Franken wegen Verletzen einer Verhaltensvorschrift ist aber milder als eine rigorose Leistungskürzung im Ernstfall. Die Leistungskürzung ist somit keine Alternative, die dem Obligatorium unter allen Aspekten der Verhältnismässigkeit rechtlich vorzuziehen wäre. Sie müsste zudem gesetzlich festgelegt werden, was mit den in Ziffer 127 geschilderten Nachteilen (einseitiger Eingriff ins Haftpflichtrecht, Beweisschwierigkeiten usw.) verbunden wäre.

Ferner würden die Kosten nur teilweise auf den betroffenen Bürger, teilweise aber auch von einem sozialen Sicherungssystem auf das andere überwält (z. B. von den Unfall- und Haftpflichtversicherungen auf die Invalidenversicherung und die Kantone und Gemeinden als Träger der Fürsorge für Bedürftige).

Die Begründung für die Verfassungsmässigkeit des Obligatoriums lässt sich auch auf die Pflicht zur Benutzung von anderen Sicherheitsvorrichtungen übertragen.

44 Zusammenfassung

Der Bund kann aus Artikel 37^{bis} Absatz 1 BV eine Kompetenz zur Einführung einer Rechtspflicht zum Tragen von Sicherheitsgurten (Obligatorium) ableiten.

Das Obligatorium begrenzt die persönliche Freiheit in ihrem Element der Handlungsfreiheit, bezogen auf den Schutz der eigenen Gesundheit und körperlichen Integrität. Der Eingriff in die Bewegungsfreiheit ist so geringfügig, dass er nur unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit beurteilt werden muss.

Das Obligatorium greift in keine der in der EMRK gewährleisteten Teilfreiheiten der persönlichen Freiheit ein.

Für die Begrenzung der persönlichen Freiheit können öffentliche Interessen angeführt werden. Das Obligatorium bezweckt nicht einen eigentlichen Schutz vor sich selbst, sondern unmittelbar den Schutz vor unausweichlichen Gefahren des Strassenverkehrs und mittelbar den Schutz der Allgemeinheit vor den Folgen ungenügenden Selbstschutzes.

Die Sicherheitsgurten sind ein notwendiges und geeignetes Mittel zum Selbstschutz. Das Obligatorium des Gurtentragens als zusätzliche Massnahme zum Einbauobligatorium ist notwendig und geeignet, einen optimalen Benutzungsgrad zu erzielen. Der leichte Eingriff in die persönliche Freiheit betrifft die Sozial-sphäre des Bürgers und ist angemessen.

Bundesgesetz über den Strassenverkehr

Entwurf

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 17. Januar 1979¹⁾,
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1958²⁾ über den Strassenverkehr wird wie folgt geändert:

Art. 12 Abs. 4 (neu)

⁴ Bund und Kantone geben die an der Typenprüfung festgestellten Lärm- und Abgaswerte der Motorfahrzeuge auf Anfrage hin bekannt. Sie können diese Werte auch veröffentlichen.

Art. 57 Abs. 5 (neu)

⁵ Der Bundesrat kann vorschreiben, dass

- a. Insassen von Motorwagen Rückhaltevorrichtungen (Sicherheitsgurten u. dgl.) benutzen;
- b. Führer und Mitfahrer von Zweirädern mit motorischem Antrieb Schutzhelme tragen.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

6367

¹⁾ BBl 1979 I 229

²⁾ SR 741.01

Botschaft über die Änderung des Strassenverkehrsgesetzes (Veröffentlichung der Typenprüfungsergebnisse; Pflicht zum Tragen von Sicherheitsgurten) vom 17. Januar 1979

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale

Jahr	1979
Année	
Anno	

Band	1
Volume	
Volume	

Heft	07
Cahier	
Numero	

Geschäftsnummer	79.001
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	

Datum	20.02.1979
Date	
Data	

Seite	229-257
Page	
Pagina	

Ref. No	10 047 610
---------	------------

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.