

Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen – Voraussetzungen und ausgewählte prozessuale Fragen

Juristisches Gutachten

zu Händen des
Kantons Luzern
Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement
Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Bern, 2. August 2023, ergänzt am 13. August 2023

kanzlei konstruktiv ag

Dr. ADRIAN GOSSWEILER, Rechtsanwalt

Dr. MICHAEL PFLÜGER, Fürsprecher

EVELINE BARBEN, Fürsprecherin

NIKLAUS FAHRLÄNDER, Rechtsanwalt und MAS Raumplaner ETH

Inhalt

1	Einleitung	4
1.1	Ausgangslage.....	4
1.2	Fragestellungen	5
1.3	Aufbau des Gutachtens und Abgrenzung	5
2	Zulässigkeit von Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen	6
2.1	Rechtliche Grundlagen.....	6
2.1.1	Allgemeine Befugnisse von Kantonen und Gemeinden.....	6
2.1.2	Besonderheiten bei Geschwindigkeitsbeschränkungen	7
a.	Allgemeines.....	7
b.	Zulässige Herabsetzungsgründe.....	9
c.	Gutachten	9
d.	Voraussetzungen im Einzelnen	9
2.1.3	Tempo 30 als Beschränkung der Höchstgeschwindigkeit und als Tempo-30-Zone.....	10
2.1.4	Exkurs: Bedeutung der SSV-Revision vom 24. August 2022	12
2.1.5	Strassenkategorien	14
a.	Vorbemerkung	14
b.	Strassen ausser- und innerorts.....	14
c.	Verkehrsorientierte und nicht-verkehrsorientierte Strassen.....	15
d.	Haupt- und Nebenstrassen	18
e.	Hauptverkehrsachsen	20
2.2	Rechtliche Voraussetzungen für Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen.....	21
2.2.1	Vorbemerkung.....	21
2.2.2	Allgemeine Grundsätze.....	22
2.2.3	Herabsetzungsgründe.....	23
a.	Im Allgemeinen	23
b.	Verkehrssicherheit (Bst. a).....	24
c.	Besonderer Schutz von einzelnen Strassenbenützern (Bst. b).....	26
d.	Verbesserung des Verkehrsablaufs (Bst. c)	27
e.	Verminderung übermässiger Umweltbelastung (Bst. d).....	28
2.2.4	Verhältnismässigkeit.....	33
a.	Allgemeines zur Verhältnismässigkeit.....	33
b.	Eignung.....	34

	c. Erforderlichkeit	36
	d. Zumutbarkeit (Interessenabwägung).....	38
	2.2.5 Gutachten	40
2.3	Besondere Bestimmungen für die Blaulichtorganisationen	43
	2.3.1 Verkehrsregelverletzung.....	43
	2.3.2 Allgemeines zur Strafbarkeit und Strafbefreiung	43
	2.3.3 Rechtsprechung zu Art. 100 Ziff. 4 SVG	45
	2.3.4 Auswirkungen von Tempo 30 auf Blaulichtorganisationen	47
	a. Bezüglich der möglichen Geschwindigkeiten bei dringlichen Fahrten	47
	b. Bezüglich der Anordnung von Tempo 30 als Geschwindigkeitsbeschränkung.....	48
3	Zulässigkeit der Verfahrenssistierung.....	49
	3.1 Rekapitulation der Ausgangslage	49
	3.2 Rechtliche Grundlagen.....	50
	3.2.1 Rechtsanspruch auf Durchführung eines Verfahrens und Abschluss desselben	50
	3.2.2 Kantonalrechtliche Grundlage: § 41 VRG	52
	3.3 Anwendung auf den konkreten Fall	53
	3.3.1 Notwendigkeit einer Interessenabwägung.....	53
	3.3.2 Betroffene Interessen	54
	3.3.3 Gewichtung der Interessen.....	56
	3.3.4 Abwägung der Interessen und Fazit	57
	3.4 Folgen und Risiken bei einer unrechtmässigen Verfahrenssistierung.....	58
	3.4.1 Möglichkeit eines Rechtsmittels	58
	3.4.2 Folgen unrechtmässiger Sistierungen.....	59
4	Rechtsfolgen eines bundesrechtswidrigen kantonalen Erlasses.....	60
	4.1 Rekapitulation der Ausgangslage	60
	4.2 Einordnung der Fragestellung	60
	4.3 Materielles Recht.....	61
	4.4 Formelles Recht	62
5	Zusammenfassende Beantwortung der Gutachterfragen	63

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

- 1 Aufgrund diverser Bundesgerichtsurteile und einer schweizweit geführten Diskussion hat sich der Umgang mit Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen in den letzten Jahren verändert. Ende 2018 hat der Regierungsrat des Kantons Luzern beschlossen, dass er künftig auf Gesuch von Standortgemeinden hin auch auf Kantonsstrassenabschnitten und auf Abschnitten von Gemeindestrassen 1. Klasse prüft, ob die Voraussetzungen für eine Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h unter Abwägung aller Interessen erfüllt sind. Zu diesem Zweck gibt der Kanton jeweils ein externes Verkehrsgutachten in Auftrag, auf dessen Basis er anschliessend den Beschluss fällt und diesen der Standortgemeinde zustellt. Bei einem positiven Beschluss wird in Absprache mit der Standortgemeinde die Verkehrsanordnung verfügt (mit Publikation) und im Anschluss daran die Massnahme umgesetzt.
- 2 Auf politischer Ebene sind im Kanton Luzern derzeit verschiedene politische Vorstösse im Zusammenhang mit Tempo 30 auf Hauptverkehrsachsen hängig:
 - Die *Motion Dubach Georg und Mitbeteiligte* fordert die Ausarbeitung eines Planungsberichts, in welchem eine rechtliche Auslegeordnung gemacht wird, die tatsächlichen Auswirkungen von Tempo 30 aus fachlicher Sicht aufgezeigt werden und die künftige Praxis des Kantons im Umgang mit Tempo 30 definiert wird. Bis zur Verabschiedung des Planungsberichts sollen Gesuche der Gemeinden für Temporeduktionen sistiert werden.
 - Die SVP des Kantons Luzern sammelt derzeit gemeinsam mit den Automobilverbänden Unterschriften für ihre *Volksinitiative «Tempo 50 auf Hauptverkehrsachsen innerorts»*, mit folgendem Begehren auf Erlass eines Gesetzes in der Form einer allgemeinen Anregung: «Der Kantonsrat wird beauftragt, gesetzliche Grundlagen für Massnahmen zu erlassen, um die allgemeine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h in Ortschaften auf den verkehrsorientierten Strassen, die Hauptverkehrsachsen sind, beizubehalten und zu begünstigen».
 - Das *Postulat Keller Daniel und Mitbeteiligte* über ein Moratorium für die Bewilligung von Tempo-30-Strecken auf Hauptverkehrsachsen innerorts schliesslich verlangt, dass die derzeit laufenden Verfahren in der Zuständigkeit des Kantons betreffend die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit innerorts auf Hauptverkehrsachsen einstweilen ausgesetzt werden. Begründet wird das Anliegen mit der lancierten Volksinitiative der SVP (siehe oben).

- 3 Vor dem Hintergrund dieser politischen Vorstösse zieht der Kanton Luzern die Erarbeitung eines Planungsberichts im Zusammenhang mit Tempo 30 in Betracht, in welchem die rechtlichen Grundlagen für Tempo 30 dargestellt, die künftige Praxis und Umsetzung zur Bewilligung von Tempo 30 im Kanton Luzern festgelegt sowie die Auswirkungen von Tempo 30 aus fachlicher Sicht aufgezeigt werden.

1.2 Fragestellungen

- 4 Der Kanton Luzern hat in diesem Zusammenhang entschieden, zunächst ein juristisches Gutachten zu Tempo 30 auf Hauptverkehrsachsen in Auftrag zu geben. Das Gutachten soll die folgenden Fragen abhandeln:

1. *Was sind verkehrsorientierte Strassen und was Hauptverkehrsachsen?*
2. *Was sind die rechtlichen Rahmenbedingungen von Tempo 30 auf Hauptverkehrsachsen, unter Berücksichtigung der Rechtsprechung?*
3. *Wie sieht die Rechtslage und Rechtsprechung in Bezug auf Blaulichtorganisationen und Tempo 30 aus?*
4. *Können aus rechtlicher Sicht die Verfahren im Kanton Luzern – mit Blick auf die unterschiedlichen Stadien, in welchen sich die Verfahren befinden und die unterschiedlichen Thematiken (Lärm, Verkehrssicherheit, etc.) – sistiert werden?*
5. *Was sind die Risiken einer Sistierung der Verfahren?*
6. *Was sind die Rechtsfolgen eines Widerspruchs von kantonalem Recht zu Bundesrecht bzw. bundesgerichtlicher Rechtsprechung?*

- 5 Der Gutachtensauftrag wurde der Kanzlei konstruktiv ag am 27. April 2023 erteilt.

1.3 Aufbau des Gutachtens und Abgrenzung

- 6 Die ersten drei Gutachterfragen betreffen die Zulässigkeit von Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen bzw. Hauptverkehrsachsen. Die Fragen vier und fünf sind verfahrensrechtlicher Natur. Die letzte Frage ist staatsrechtlicher Natur und separat zu behandeln.

- 7 Nachfolgend werden im Kapitel 2 des Gutachtens (Rz. 9 ff.) zuerst die materiellrechtlichen Grundlagen für Tempo 30 bzw. Tempo-30-Zonen und deren Einführung auf verkehrsorientierten Strassen aufgezeigt und die damit zusammenhängenden Gutachtensfragen geklärt. Kapitel 3 (Rz. 117 ff.) geht den Fragen im Zusammenhang mit der Sistierung der Verfahren nach. Kapitel 4 des Gutachtens (Rz. 149 ff.) befasst sich mit den Rechtsfolgen eines bundesrechtswidrigen kantonalen Gesetzes. In Kapitel 5 (Rz. 160 ff.) werden alle Gutachtensfragen im Sinne eines Fazits des Gutachtens kurz und knapp beantwortet.

- 8 Nicht behandelt werden allfällige Fragen im Zusammenhang mit der Gültigkeit der von der SVP eingereichten Volksinitiative «Tempo 50 auf Hauptverkehrsachsen innerorts». Im Zusammenhang mit der Frage sechs wird von der hypothetischen Situation ausgegangen, dass (bspw.) gestützt auf diese Initiative (dereinst) ein kantonales Gesetz erlassen werden könnte, welches im Widerspruch zum Bundesrecht oder zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung bezüglich Tempo 30 bzw. Tempo-30-Zonen steht.¹

2 Zulässigkeit von Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen

2.1 Rechtliche Grundlagen

2.1.1 Allgemeine Befugnisse von Kantonen und Gemeinden

- 9 Art. 82 Abs. 1 BV² weist die *Strassenverkehrshoheit* dem Bund zu: Dieser erlässt Vorschriften über den Strassenverkehr. Die *Strassenhoheit* liegt hingegen bei den Kantonen und den Gemeinden;³ sie ist im Rahmen des Bundesrechts gewährt, wie Art. 3 Abs. 1 SVG⁴ (deklaratorisch) festhält.⁵
- 10 Im Rahmen der Strassenverkehrshoheit hat der Bund zur Regelung des Verkehrs das SVG mit dazugehörigen Verordnungen erlassen. Im SVG regelt er u.a. die Befugnisse des Bundes (Art. 2 SVG) und diejenigen der Kantone und Gemeinden (Art. 3 SVG). Letztere sind hier von Interesse:

Art. 3 Befugnisse der Kantone und Gemeinden

¹ Die kantonale Strassenhoheit bleibt im Rahmen des Bundesrechts gewährt.

² Die Kantone sind befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Sie können diese Befugnis den Gemeinden übertragen unter Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde.

³ Der Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr kann auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, vollständig untersagt oder zeitlich beschränkt werden; Fahrten im Dienste des Bundes bleiben jedoch gestattet.

⁴ Andere Beschränkungen oder Anordnungen können erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern. Aus solchen Gründen können insbesondere

¹ Vgl. dazu hinten Rz. 160 ff.

² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

³ EVA MARIA BELSER, in Niggli et. al. (Hrsg.), Basler Kommentar SVG, 2014, Art. 3 N. 1.

⁴ Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01).

⁵ EVA MARIA BELSER, a.a.O. (Fn. 3), Art. 3 Rz. 4.

in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt und das Parkieren besonders geregelt werden. Die Gemeinden sind zur Beschwerde berechtigt, wenn Verkehrsmassnahmen auf ihrem Gebiet angeordnet werden.

5 ...

6 ...

11 Aus Abs. 4 von Art. 3 SVG folgt, dass die Kantone und Gemeinden neben den Massnahmen nach Art. 3 Abs. 3 SVG grundsätzlich aus sechs Gründen Verkehrsbeschränkungen und -anordnungen erlassen können:⁶

- Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung,
- Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen,
- Sicherheit,
- Erleichterung oder Regelung des Verkehrs,
- Schutz der Strasse, oder
- wenn andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern.

12 Unter Verkehrsbeschränkungen und -anordnungen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG fallen ganz unterschiedliche Massnahmen, wie bspw. Teilfahrverbote,⁷ Parkverbote, Abzweigungs- und Einbiegeverbote – oder eben Geschwindigkeitsbeschränkungen. Sie alle stellen sog. *funktionelle Verkehrsbeschränkungen* dar.⁸

2.1.2 Besonderheiten bei Geschwindigkeitsbeschränkungen

a. Allgemeines

13 Nach Art. 32 Abs. 2 SVG hat der Bundesrat die Geschwindigkeit der Motorfahrzeuge auf allen Strassen zu beschränken. Diese Vorgabe ausführend hat der Bundesrat in Art. 4a VRV⁹ für die verschiedenen Strassenkategorien allgemeine Höchstgeschwindigkeiten festgelegt.¹⁰ Wann Abweichungen von diesen allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten zulässig sind, regelt Art. 32 Abs. 3 SVG: Danach kann die vom Bundesrat festgesetzte Höchstgeschwindigkeit für bestimmte Strassenstrecken von der zuständigen Behörde nur auf Grund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden. Der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen.

⁶ Vgl. EVA MARIA BELSER, a.a.O. (Fn. 3), Art. 3 Rz. 48.

⁷ Totalfahrverbote fallen unter Art. 3 Abs. 3 SVG.

⁸ Vgl. EVA MARIA BELSER, a.a.O. (Fn. 3), Art. 3 Rz. 4.

⁹ Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (SR 741.11).

¹⁰ Nach Art. 4a VRV beträgt die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge unter günstigen Strassen-, Verkehrs- und Sichtverhältnissen 50 km/h in Ortschaften, 80 km/h ausserhalb von Ortschaften, ausgenommen auf Autostrassen und Autobahnen, 100 km/h auf Autostrassen und 120 km/h auf Autobahnen.

- 14 Die Ausführungsvorschrift zu Art. 32 Abs. 3 SVG findet sich in Art. 108 SSV¹¹, der in Bezug auf die Herabsetzung der Geschwindigkeit wie folgt lautet (auf die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit wird in diesem Gutachten nicht weiter eingegangen):¹²

Art. 108 Abweichungen von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten

¹Zur Vermeidung oder Verminderung besonderer Gefahren im Strassenverkehr, zur Reduktion einer übermässigen Umweltbelastung oder zur Verbesserung des Verkehrsablaufs kann die Behörde oder das ASTRA für bestimmte Strassenstrecken Abweichungen von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten (Art. 4a VRV) anordnen.

²Die allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten können herabgesetzt werden, wenn:

- a. eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist;
- b. bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen;
- c. auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann;
- d. dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren.

³ (...)

⁴Vor der Festlegung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten wird durch ein Gutachten (Art. 32 Abs. 3 SVG) abgeklärt, ob die Massnahme nötig (Abs. 2), zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob die Massnahme auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann.

^{4bis} In Abweichung der Absätze 1, 2 und 4 richtet sich die Anordnung von Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen nur nach Artikel 3 Absatz 4 SVG.

⁵ Es sind folgende abweichende Höchstgeschwindigkeiten zulässig:

- a. auf Autobahnen: (...);
- b. auf Autostrassen: (...);
- c. auf Strassen ausserorts, ausgenommen Autostrassen und Autobahnen: tiefere Höchstgeschwindigkeiten als 80 km/h in Abstufungen von je 10 km/h;
- d. auf Strassen innerorts: 80/70/60 km/h, tiefere Höchstgeschwindigkeiten als 50 km/h in Abstufungen von je 10 km/h;
- e. innerorts mit Zonensignalisation 30 km/h nach Artikel 22a bzw. 20 km/h nach Artikel 22b.

⁶ Das UVEK regelt die Einzelheiten für die Festlegung abweichender Höchstgeschwindigkeiten. Es legt für Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen bezüglich Ausgestaltung, Signalisation und Markierung die Anforderungen fest.

¹¹ Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SR 741.21).

¹² Vgl. dazu Art. 108 Abs. 3 SSV.

b. Zulässige Herabsetzungsgründe

15 Die möglichen Gründe für eine Geschwindigkeitsbeschränkung nach Art. 108 SSV werden in Abs. 2 abschliessend aufgezählt.¹³ Anders und einschränkender als nach Art. 3 Abs. 4 SVG¹⁴ ist eine Geschwindigkeitsbeschränkung grundsätzlich nur aus folgenden vier Gründen zulässig:

- wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (Bst. a);
- wenn bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (Bst. b);
- wenn sie auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung den Verkehrsablauf verbessern kann (Bst. c);
- oder wenn sie eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindern kann (Bst. d).

16 Die Einschränkung auf die vier Gründe *gilt jedoch nicht für Tempo-30-Zonen* (und Begegnungszonen). Nach dem neuen Abs. 4^{bis} von Art. 108 SSV richtet sich die Geschwindigkeitsbeschränkung bei diesen nach Art. 3 Abs. 4 SVG, womit dann (wiederum) alle vorne aufgezählten Gründe in Frage kommen und eine Geschwindigkeitsbeschränkung insbesondere auch dann angeordnet werden kann, wenn dies aus beliebigen in den örtlichen Verhältnissen liegenden Gründen erforderlich ist.¹⁵

c. Gutachten

17 Erforderliche Grundlage für eine Geschwindigkeitsherabsetzung ist grundsätzlich immer ein Gutachten. Die Gutachtenspflicht gilt seit dem 1. Januar 2023 aber ebenfalls nicht mehr absolut. Für die Anordnung von Tempo-30-Zonen (und Begegnungszonen) gilt sie gemäss Abs. 4^{bis} von Art. 108 SSV (ebenfalls) nicht mehr.

d. Voraussetzungen im Einzelnen

18 Voraussetzung für eine Geschwindigkeitsherabsetzung ist, dass die Massnahme (i) nötig ist zur Erreichung eines in Art. 108 Abs. 2 SSV aufgeführten Grundes, (ii) zweck- und verhältnismässig ist und (iii) keine anderen Massnahmen vorzuziehen

¹³ EVA MARIA BELSER, a.a.O. (Fn. 3), Art. 3 Rz. 56; RENÉ SCHAFFHAUSER, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, 2. Aufl. 2002, Rz. 62; BGE 136 II 539 (Münsingen) E. 2.2; BGER 2A.38/2006 vom 13.7.2006 (St. Gallen, Kesselhalde) E. 2.3.

¹⁴ Vgl. dazu hiervor Rz. 10 f.

¹⁵ Vgl. Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Teilrevision der Signalisationsverordnung – Vereinfachung der Einführung von Tempo-30-Zonen und Carpooling; Erläuterungen zur Vorlage, 24. August 2022, Bern (nachfolgend: UVEK, Erläuterungen Teilrevision SSV 2022), zu Art. 108 Abs. 4^{bis} SSV, sowie auch vorne Rz. 10 f. Dazu sogleich in Rz. 21 ff. und Rz. 26 ff.

sind. Dabei ist (iv) insbesondere zu prüfen, ob die Massnahme auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann (Art. 108 Abs. 4 SSV). Notwendig ist stets eine Einzelfallprüfung.¹⁶

- 19 Für die Anordnung von Tempo-30-Zonen (und Begegnungszonen) gelten gemäss Art. 108 Abs. 4^{bis} SSV i.V.m. Art. 3 Abs. 4 SVG wiederum herabgesetzte Anforderungen. Bei diesen ist lediglich verlangt, dass die Massnahme zur Verwirklichung eines der in Art. 3 Abs. 4 SVG genannten Gründe erforderlich ist. Im Wesentlichen ist bei einer Verkehrsanordnung und -beschränkung nach Art. 3 Abs. 4 SVG somit zu prüfen, ob an der Anordnung ein öffentliches Interesse (bzw. ein in den örtlichen Verhältnissen liegender Grund) besteht und die Massnahme verhältnismässig ist.
- 20 Aus Art. 108 Abs. 5 SSV ergibt sich schliesslich, dass die Geschwindigkeit ausserorts wie innerorts in Abstufungen von je 10 km/h unter 80 km/h bzw. unter 50 km/h und somit auch auf 30 km/h festgelegt werden kann. Die Zonensignalisation 30 km/h nach Art. 22a SSV – also eine Tempo-30-Zone – ist gemäss Bst. e von Abs. 5 jedoch nur innerorts zulässig.

2.1.3 Tempo 30 als Beschränkung der Höchstgeschwindigkeit und als Tempo-30-Zone

- 21 Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass bei einer Temporeduktion auf 30 km/h zwischen Tempo 30 als Beschränkung der Höchstgeschwindigkeit einerseits und Tempo-30-Zonen andererseits zu unterscheiden ist.¹⁷
- 22 Die Tempo-30-Zone stellt eine sog. Zonensignalisation nach Art. 2a SSV dar. Im Unterschied zu Tempo 30 als Beschränkung der Höchstgeschwindigkeit gilt die Tempo-30-Zone mit Beginn der Zonensignalisation bis zum jeweiligen Ende-Signal für eine ganze Zone bzw. einen räumlichen Perimeter und damit für alle sich darin befindlichen Strassen und nicht nur für einen Strassenabschnitt (vgl. Art. 2a Abs. 3 SSV).¹⁸ Nach der Legaldefinition kennzeichnet das Signal «Tempo-30-Zone» Strassen in Quartieren oder Siedlungsbereichen, auf denen besonders vorsichtig und rücksichtsvoll gefahren werden muss. Die Höchstgeschwindigkeit beträgt 30 km/h (Art. 22a SSV).
- 23 Für die Anordnung einer Zonensignalisation stellt die SSV in Art. 2a Abs. 5 und 6 i.V.m. Art. 22a SSV folgende Voraussetzungen auf: Als Zonensignalisation ist die Tempo-30-Zone erstens – wie alle Zonensignalisationen – *nur auf Strassen innerorts* (Art. 2a Abs. 2 SSV) und zweitens – spezifisch – *nur auf nicht verkehrsorientierten Nebenstrassen* (Art. 2a Abs. 5 SSV) zulässig. Ist eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf einer Hauptstrasse oder einer verkehrsorientierten Nebenstrasse notwendig,

¹⁶ So ausdrücklich BGer 1C_117/2017 vom 20.3.2018 (Stadt Zürich) E. 4.2.

¹⁷ Vgl. dazu auch CHRISTOPH ROHNER, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Diss. 2012, S. 129.

¹⁸ Vgl. BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 4.1.1; BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.4.2.

so ist diese demnach grundsätzlich mit Signalen «Höchstgeschwindigkeit» anzuzeigen (und nicht durch Zuweisung zu einer Tempo-30-Zone).¹⁹ Daraus folgt für die weitere Untersuchung, dass die Tempo-30-Zonen grundsätzlich nicht mehr zu behandeln sind, weil sich das Gutachten ja mit Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen und auf Hauptverkehrsachsen beschäftigt.²⁰

- 24 Eine Ausnahme gilt jedoch für verkehrsorientierte Strassen, bei denen aufgrund der Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 1, 2 und 4 SSV die Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h begrenzt wird: In diesem Fall kann der betroffene Abschnitt gestützt auf Art. 2a Abs. 6 SSV in eine angrenzende Tempo-30-Zone miteinbezogen werden.²¹ Mit Art. 2a Abs. 6 SSV wird also die rechtliche Grundlage geschaffen, damit ein Tempo-30-Abschnitt auch auf einer verkehrsorientierten Strasse in eine Tempo-30-Zone einbezogen werden kann, wenn eine solche angrenzend vorhanden ist bzw. zeitgleich erlassen werden soll. Nach dem bis zum 31. Dezember 2022 in Kraft stehenden Recht war das nur ausnahmsweise bei besonderen örtlichen Gegebenheiten möglich, namentlich in einem Ortszentrum oder in einem Altstadtgebiet (aArt. 2a Abs. 6 SSV).²² Die Reduktion der Geschwindigkeit auf der verkehrsorientierten Strasse richtet sich aber auch in diesem Fall nach Art. 108 Abs. 1–4 SSV und nicht nach den erleichterten Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 4^{bis} SSV i.V.m. Art. 3 Abs. 4 SVG (so ausdrücklich Art. 2a Abs. 6 SSV).

Die Erläuterungen des Bundes zur Änderung der SSV 2022 scheinen unseres Erachtens bezüglich der zeitlichen Abfolge der einzelnen Massnahmen etwas unpräzise zu sein.²³ Nach den dortigen Ausführungen muss die Tempo-30-Zone bereits vorhanden sein. Dies lässt sich aber sachlogisch kaum begründen und findet im Übrigen auch im Text von Art. 2a Abs. 6 SSV keine Stütze, wo es heisst: «Wird [...] die Höchstgeschwindigkeit [...] begrenzt, kann dieser Abschnitt in eine [Ergänzung: schon vorhandene oder eben erst geplante] Tempo-30-Zone einbezogen werden». Mit Art. 2a Abs. 6 SSV soll primär ein Signalisationswirrwarr²⁴ vermieden werden. Die Tempo-30-Zone muss aber nicht bereits vorbestehend sein, sondern es genügt nach hier vertretener Auffassung, wenn die Tempo-30-Zone gemeinsam mit der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf der verkehrsorientierten Strasse erlassen wird.²⁵

- 25 Damit ergibt sich folgende Übersicht zur Zulässigkeit von Tempo 30 als Begrenzung der Höchstgeschwindigkeit und von Tempo-30-Zonen:

¹⁹ BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 4.1.1; BGer 1C_558/2019 vom 8.7.2020 (Bern, Breitenrainplatz) E. 6.6; 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.4.2.

²⁰ Vgl. dazu vorne Rz. 4.

²¹ Vgl. UVEK, Erläuterungen Teilrevision SSV 2022 (Fn. 15), zu Art. 2a Abs. 5 und 6.

²² BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 4.1.2.

²³ Vgl. UVEK, Erläuterungen Teilrevision SSV 2022 (Fn. 15), zu Art. 2a Abs. 5 und 6.

²⁴ In BGer 2A.38/2006 vom 13.7.2006 (St. Gallen, Kesselhalde) E. 3.4.1 ist von «Schilderwald» die Rede.

²⁵ Gleicher Meinung: LEU/BILL/COMBAZ, in: Beratungsstelle für Unfallverhütung (Hrsg.), Tempo-30-Zone, Fachdokumentation 2.355, Bern 2022, S. 7 Ziff. 2.

Höchstgeschwindigkeit Tempo 30		Tempo-30-Zone
Geltungsbereich	Strassenabschnitt	Zone
Strassentyp	Alle Strassen inner- und ausserorts	nur nicht verkehrsorientierte Nebenstrassen innerorts
		<i>Ausnahme:</i> Auf verkehrsorientierten Strassen mit Höchstgeschwindigkeit Tempo 30 und angrenzender Tempo-30-Zone
Rechtliche Voraussetzungen	Art. 108 Abs. 1–4 SSV	Art. 3 Abs. 4 SVG (vgl. Art. 108 Abs. 4 ^{bis} SSV)
		<i>Ausnahme:</i> Art. 108 Abs. 1–4 SSV für Einbezug verkehrsorientierter Strasse

2.1.4 Exkurs: Bedeutung der SSV-Revision vom 24. August 2022

- 26 Mit diesen Feststellungen erklärt sich weiter, weshalb die Verordnungsänderungen im Zusammenhang mit Tempo 30, die am 1. Januar 2023 in Kraft getreten sind und die auch Eingang in die öffentliche Diskussion gefunden haben, für das vorliegende Gutachten nur bedingt relevant sind:
- 27 Mit der Revision der SSV und der Verordnung des UVEK über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen²⁶ vom 24. August 2022 (nachfolgend: *Revision 2022*) wollte der Bundesrat primär *die Einführung von Tempo-30-Zonen* erleichtern, indem diese auf nicht verkehrsorientierten Strassen neu ohne Gutachten möglich sein sollen.²⁷ Zudem sollte den Behörden mehr Ermessensspielraum eingeräumt werden, damit sie solche Zonen auch zur Erhöhung der Lebensqualität einführen können (vgl. dazu die im Vergleich zu Art. 108 Abs. 2 SSV weitergehenden Gründe in Art. 3 Abs. 4 SVG)²⁸. Mit der Revision 2022 konnte bei nicht verkehrsorientierten Strassen die Diskrepanz zwischen dem an sich strengen Verordnungstext und der

²⁶ Verordnung des UVEK über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen vom 28. September 2001 (SR 741.213.3).

²⁷ Vgl. dazu Medienmitteilung des Bundesrates vom 24. August 2022, abrufbar unter: www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen.

²⁸ Dazu vorne Rz. 11 und 15 f.

zunehmend liberal gewordenen Praxis der Verwaltungs(justiz-)behörden beseitigt oder zumindest gemildert werden: Die SSV sah Geschwindigkeitsbegrenzungen allein zum Zweck der Verkehrsberuhigung und/oder zur Aufwertung des nicht motorisierten Verkehrs nicht vor. Die Praxis aber liess immer mehr solche Herabsetzungen zu, indem zum Teil auch «vorgeschobene» Gründe nach Art. 108 Abs. 2 SSV akzeptiert wurden.²⁹ Diese Aspekte sind aber – wie dargelegt – im vorliegenden Gutachten nicht oder nur am Rande von Relevanz.

- 28 Im Übrigen wollte der Bundesrat mit der Revision 2022 (stillschweigend) bekräftigen, dass auf verkehrsorientierten Strassen innerorts auch künftig grundsätzlich Tempo 50 gilt und die heutigen Voraussetzungen für Geschwindigkeitsreduktionen weiterhin beachtet werden müssen. Damit sollte sichergestellt werden, dass die Funktion des übergeordneten Verkehrsnetzes nicht gefährdet wird und der Verkehr auf diesem übergeordneten Netz bleibt.³⁰
- 29 Allerdings hat der Bundesrat mit der Revision 2022 den Einbezug von verkehrsorientierten Strassen in eine Tempo-30-Zone – wie hiervoor geschildert³¹ – deutlich vereinfacht: Anstatt nur ausnahmsweise bei besonderen örtlichen Gegebenheiten (z. B. in einem Ortszentrum oder in einem Altstadtgebiet) ist dies heute voraussetzungslos möglich und soll gemäss den Erläuterungen des UVEK regelmässig geschehen, wenn eine Tempo-30-Zone angrenzt.³² Weiter hat der Bundesrat den früheren Begriff der Hauptstrassen bewusst durch den weiteren Begriff der verkehrsorientierten Strassen ersetzt, um klarzustellen, dass nicht nur Hauptstrassenabschnitte, sondern auch Abschnitte von anderen verkehrsorientierten Strassen in angrenzende Tempo-30-Zonen einbezogen werden können.³³ **Im Sinne eines ersten Zwischenfazits kann somit festgehalten werden, dass alle verkehrsorientierten Strassen seit dem 1. Januar 2023 bei Einhaltung der Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 1–4 SSV ohne zusätzliche Einschränkungen und damit einfacher als vor der Revision 2022 in eine angrenzende Tempo-30-Zone miteinbezogen werden können.**
- 30 Die Revision 2022 ist weiter insofern relevant, als mit ihr der Begriff der verkehrsorientierten Strassen neu in die SSV aufgenommen worden ist. Darauf soll nun als nächstes unter dem Aspekt der verschiedenen Strassenkategorien gesondert eingegangen werden.

²⁹ Vgl. dazu CHRISTOPH ROHNER, a.a.O. (Fn. 17), S. 129 f.

³⁰ Vgl. UVEK, Erläuterungen Teilrevision SSV 2022 (Fn. 15), zu Art. 2a Abs. 5 und 6.

³¹ Vgl. vorne Rz. 23.

³² Vgl. UVEK, Erläuterungen Teilrevision SSV 2022 (Fn. 15), zu Art. 2a Abs. 5 und 6.

³³ Vgl. UVEK, Erläuterungen Teilrevision SSV 2022 (Fn. 15), zu Art. 2a Abs. 5 und 6.

2.1.5 Strassenkategorien

a. Vorbemerkung

31 Im Strassen(verkehrs-)recht bestehen zahlreiche Kategorisierungen: Gängig ist etwa die Unterscheidung zwischen Nationalstrassen sowie Kantons- und Gemeindestrassen entsprechend den drei Staatsebenen und mit Blick auf die unterschiedlichen Zuständigkeiten der Gemeinwesen. Diese Unterscheidung wird auch im Kanton Luzern verwendet, wobei innerhalb der Gemeindestrassen noch zwischen verschiedenen Klassen unterschieden wird (vgl. § 7 StrG³⁴ i.V.m. § 1a StrV³⁵). Die SSV unterscheidet sodann je nach Art und Zweck eine Vielzahl von Strassentypen und Strassenkategorien, wie etwa die Einbahnstrasse (Art. 46 SSV), die Bergpoststrasse (Art. 45 SSV), die Zubringerstrasse (Art. 51 Abs. 4 SSV m.H.), die Passstrasse (Art. 58 Abs. 4 SSV m.H.), die Durchgangsstrasse (Art. 110 SSV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. a und Art. 3 Abs. 3 SVG), die Europastrasse (Art. 56 Abs. 1 SSV) oder etwa die Querstrasse (Art. 68 Abs. 2 SSV m.H.). Weiter differenziert die SSV betreffend die Höchstgeschwindigkeiten in Art. 108 Abs. 5 zwischen Autobahnen (Bst. a), Autostrassen (Bst. b), Strassen ausserorts (Bst. c) und innerorts (Bst. d) sowie innerorts mit Zonensignalisation (Bst. e). Hier interessieren gemäss den Gutachterfragen 1 und 2 primär die Begriffspaare *verkehrsorientierte und nicht verkehrsorientierte Strassen*, *Haupt- und Nebenstrassen*, mitsamt den *Hauptverkehrsachsen*, welche in der lancierten Initiative angesprochen werden,³⁶ und die Strassen *ausser- und innerorts*.

b. Strassen ausser- und innerorts

32 Unter «Strassen ausserorts» nach Art. 108 Abs. 5 Bst. c SSV fallen alle Strassen, egal ob Haupt- oder Nebenstrassen, die im Bereich «ausserorts» liegen. Dieser beginnt beim Signal «Ortsende auf Hauptstrassen» oder «Ortsende auf Nebenstrassen» und endet beim Signal «Ortsbeginn auf Hauptstrassen» oder «Ortsbeginn auf Nebenstrassen» (Art. 1 Abs. 4 zweiter Satz SSV). Unter «Strassen innerorts» nach Art. 108 Abs. 5 Bst. d SSV fallen alle Strassen, wiederum egal ob Haupt- oder Nebenstrassen, die im Bereich «innerorts» liegen. Dieser Bereich beginnt beim Signal «Ortsbeginn auf Hauptstrassen» oder «Ortsbeginn auf Nebenstrassen» und endet beim Signal «Ortsende auf Hauptstrassen» oder «Ortsende auf Nebenstrassen» (Art. 1 Abs. 4 erster Satz SSV). Für die Unterscheidung ausser- und innerorts ist daher einzig die Lage in den gleichnamigen Bereichen massgebend; die Abgrenzung erfolgt somit auch losgelöst von allfälligen Gemeindegrenzen.

³⁴ Strassengesetz vom 21. März 1995 (SRL Nr. 755).

³⁵ Strassenverordnung vom 19. Januar 1996 (SRL Nr. 756).

³⁶ Vgl. dazu vorne Rz. 2

33 Nach Art. 2a SSV bezeichnet der Begriff «innerorts mit Zonensignalisation» gemäss Art. 108 Abs. 5 Bst. e SSV einen Perimeter; er umfasst alle Strassen, die nicht verkehrorientierte Nebenstrassen darstellen und bei denen in Anwendung von Art. 108 Abs. 4^{bis} SSV die Höchstgeschwindigkeit herabgesetzt worden ist, sowie Abschnitte verkehrorientierter Strassen nach Art. 2a Abs. 6 SSV, bei denen in Anwendung von Art. 108 Abs. 1, 2 und 4 SSV die Höchstgeschwindigkeit herabgesetzt wird und die in eine angrenzende (vorbestehende oder neue) Tempo-30-Zone einbezogen werden.³⁷

c. Verkehrorientierte und nicht-verkehrorientierte Strassen

34 Mit der Revision 2022 wurde Art. 1 Abs. 9 neu in die SSV aufgenommen. Nach der dort enthaltenen Legaldefinition stellen **alle Strassen innerorts verkehrorientierte Strassen dar, die primär auf die Anforderungen des Motorfahrzeugverkehrs ausgerichtet und für sichere, leistungsfähige und wirtschaftliche Transporte bestimmt sind.**

35 Der Bundesrat hat den Begriff der verkehrorientierten Strassen nicht etwa neu erfunden, sondern aus dem Bau- und Planungsrecht übernommen, wo er in den Normen des schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute (nachfolgend: *VSS-Normen*) verwendet wird.³⁸ So unterscheidet die VSS-Norm 40 040b (Projektierung, Grundlagen, Strassentypen) vom 31. März 2019 – sozusagen die Grundnorm des Regelwerks hinsichtlich der unterschiedlichen Strassenkategorien – bezüglich der Ausrichtung der Strassen zwischen verkehrs- und siedlungsorientierten Strassen und hält dazu in Ziff. 5 Folgendes fest:

5 Ausrichtung der Strassen

Aufgrund der verschiedenen Aufgaben wird in besiedelten Gebieten zwischen Strassen mit einer verkehrorientierten und einer siedlungsorientierten Ausrichtung unterschieden.

Verkehrorientierte Strassen bilden das übergeordnete Netz und ermöglichen sichere, leistungsfähige und wirtschaftliche Transporte. Diese Strassen sind primär auf die Anforderungen des Motorfahrzeugverkehrs auszurichten. Bei der Projektierung sind normale Ausbaugrössen anzuwenden, und die geometrischen Normalprofile sind über möglichst lange Strecken beizubehalten. Der leichte Zweiradverkehr (Rad- und Mofaverkehr) und der Fussgängerverkehr sollen soweit möglich getrennt geführt oder zumindest geregelt werden.

Siedlungsorientierte Strassen sind verkehrlich untergeordnete Strassen, welche allen Verkehrsteilnehmern für die Erschliessung zur Verfügung stehen; neben Fahren sind auch Anhalten, Wenden und Güterumschlag zulässig. Für den leichten Zweiradverkehr ist im allgemeinen keine besondere Regelung notwendig. Die Strassen sind so zu gestalten, dass sie mit kleinen Geschwindigkeiten befahren werden. Bei der Projektierung sollen deshalb reduzierte

³⁷ Vgl. dazu bereits vorher Rz. 22 ff.

³⁸ UVEK, Erläuterungen Teilrevision SSV 2022 (Fn. 15), zu Art. 1 Abs. 9.

Ausbaugrößen angewendet werden. Gegebenenfalls sind bauliche Massnahmen zur Verkehrsberuhigung zweckmässig. Jeder Benützer soll aufgrund der Gestaltung erkennen, dass er sich auf einer siedlungsorientierten Strasse befindet.

- 36 Für das Verständnis ist es sodann unerlässlich, die Strassenkategorien der VSS-Normen im ganzen Kontext vorzustellen: Die VSS-Normen unterscheiden bei den Haupt-Strassentypen zwischen Hochleistungsstrassen (HLS), Hauptverkehrsstrassen (HVS), Verbindungsstrassen (VS), *Sammelstrassen (SS)* und Erschliessungsstrassen. Die Trennlinie zwischen verkehrs- und siedlungsorientierten Strassen verläuft dabei innerhalb der Sammelstrassen, bei denen die Untertypen Hauptsammelstrasse (HSS) und Quartiersammelstrasse (QSS) unterschieden werden. Wie aus der dazugehörigen VSS-Norm 40 044 (Projektierung, Grundlagen, Strassentyp: Sammelstrassen) vom 31. März 2019 hervorgeht, stellen die Hauptsammelstrassen (HSS) primär verkehrsorientierte Strassen dar, die auf die Anforderungen des Motorfahrzeugverkehrs ausgerichtet sind, während die Quartiersammelstrassen (QSS) als siedlungsorientierte Strassen primär städtebauliche Aufgaben übernehmen.³⁹

8 Gliederung und Anwendungshinweise

Bei den Sammelstrassen werden zwei Typen unterschieden (...).

Hauptsammelstrassen sind verkehrsorientierte Strassen. Dieser Typ wird in grösseren Einzugsgebieten oder dort, wo übergeordnete Strassentypen nicht ausgewiesen sind, angewendet. Dies ist i.a. in grösseren Ortschaften der Fall. In städtischen Verhältnissen übernehmen die Hauptsammelstrassen neben der Sammelfunktion auch die Verbindungsfunktion zwischen einzelnen Quartieren.

Hauptsammelstrassen sind hinsichtlich Anwendung und Ausbaugrad mit dem reduzierten Typ von Hauptverkehrsstrassen innerhalb besiedelter Gebiete (...) vergleichbar.

Quartiersammelstrassen sind siedlungsorientierte Strassen. Bei ihrer Projektierung sind deshalb die verkehrstechnischen Anforderungen jenen der städtebaulichen Gestaltung und der Verkehrsberuhigung unterzuordnen. Neben den verkehrlichen Sammel- und Erschliessungsfunktionen dienen die Quartiersammelstrassen auch für andere quartierinterne Nutzungsaktivitäten. Im Strassenraumbereich sind deshalb auch Gestaltungsmassnahmen für Aufenthalt und Begegnung von Personen möglich. Dabei sind Durchfahrtsmöglichkeiten für Notfallfahrzeuge und für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste zu gewährleisten.

Der Typ Quartiersammelstrasse stellt in kleineren und mittleren Ortschaften die Standardform der Sammelstrasse dar.

- 37 Wenn man die VSS-Ordnung tabellarisch darstellt, präsentiert sich das Bild somit wie folgt:

³⁹ Vgl. dazu VSS-Norm 40 044 Ziff. 8.

Strassentypen gemäss VSS-Normen	Verkehrsorientiert	Siedlungsorientiert
Hochleistungsstrassen (HLS)		
Hauptverkehrsstrassen (HVS) - HVS ausserhalb besiedelter Gebiete (als Grundtyp und reduzierter Typ) - HVS innerhalb besiedelter Gebiete (als Grundtyp und reduzierter Typ)		
Verbindungsstrassen (VS) - Regionalverbindungsstrasse - Lokalverbindungsstrasse - Verbindungsweg		
Sammelstrassen (SS) - Hauptsammelstrasse - Quartiersammelstrasse		
Erschliessungsstrassen (ES) - Quartierserschliessungsstrasse - Zufahrtsstrasse - Zufahrtsweg		

38 Weil die Definition der verkehrsorientierten Strassen in Art. 1 Abs. 9 SSV gemäss den Materialien deckungsgleich ist mit derjenigen in den VSS-Normen,⁴⁰ sind nur im oben orange dargestellten Bereich der siedlungsorientierten Strassen Tempo-30-Zonen ohne Gutachten möglich.⁴¹ Der Bundesrat hat zwar den Begriff der siedlungsorientierten Strassen nicht in die SSV aufgenommen, sondern den Umkehrbegriff «nicht verkehrsorientiert» kreiert (vgl. Art. 2a Abs. 5 SSV); dieser ist aber aufgrund der oben erläuterten Abgrenzung gleichzusetzen mit dem Begriff der siedlungsorientierten Strassen nach den VSS-Normen.

39 Bereits vor der Revision 2022 verwendete die Rechtsprechung im Zusammenhang mit Geschwindigkeitsbegrenzungen bisweilen das Begriffspaar siedlungsorientiert – verkehrsorientiert.⁴² Soweit ersichtlich orientierte sie sich dabei aber nicht (strikt) an den VSS-Normen, sondern eher am Gesamtcharakter der Strasse, wobei das Bundesgericht betonte, die Abgrenzung zwischen siedlungs- und verkehrsorientierten (Neben-)Strassen sei gradueller Natur.⁴³ Es wird sich zeigen müssen, ob das

⁴⁰ UVEK, Erläuterungen Teilrevision SSV 2022 (Fn. 15), zu Art. 1 Abs. 9.

⁴¹ Vgl. dazu vorne Rz. 23.

⁴² Vgl. bspw. BGer 1C_558/2019 vom 8.7.2020 (Bern, Breitenrainplatz) E. 6.6; 1C_618/2018 vom 20.5.2019 (St. Gallen, St. Georgen-Strasse) E. 3; 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.4.2; vgl. für den Kanton Luzern auch LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 4.1; 2010 II Nr. 7 E. 6b.

⁴³ BGer 1C_558/2019 vom 8.7.2020 (Bern, Breitenrainplatz) E. 6.6; 1C_618/2018 vom 20.5.2019 (St. Gallen, St. Georgen-Strasse) E. 3.4; vgl. auch LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 4.2; 2010 II Nr. 7 E. 6b; Urteil VD.2021.275 des Appellationsgerichts Basel-Stadt vom 9.8.2022 E. 5.2.

Bundesgericht an dieser unklaren, graduellen Abgrenzung festhält oder – entsprechend dem Willen des Ordnungsgebers – künftig stärker oder ausschliesslich auf die VSS-Normen abstellen wird.

d. Haupt- und Nebenstrassen

40 Hauptstrassen sind gemäss Art. 1 Abs. 7 SSV die mit dem Signal «Hauptstrasse» (3.03) gekennzeichneten Strassen, auf denen die Fahrzeugführer, abweichend vom gesetzlichen Rechtsvortritt (Art. 36 Abs. 2 SVG), bei Verzweigungen vortrittsberechtigt sind (siehe auch Art. 37 Abs. 1 SSV). Das Signal «Hauptstrasse» steht bei deren Beginn und wird innerorts kurz vor, ausserorts kurz nach der Verzweigung wiederholt. Es kann bei unbedeutenden Verzweigungen fehlen (Art. 37 Abs. 2 SSV). Eine Hauptstrasse unterscheidet sich von anderen Strassen demnach grundsätzlich nur durch die Signalisation; sie wird regelmässig im Interesse einer angemessenen Vortrittsregelung als solche signalisiert.⁴⁴

41 Nach Art. 57 Abs. 2 SVG bezeichnet der Bundesrat nach Anhören der Kantone die Hauptstrassen mit Vortrittsrecht. Im Anhang 2 der Durchgangsstrassenverordnung⁴⁵ hat der Bundesrat nach Anhörung der Kantone jene Strassen bezeichnet, die für den allgemeinen Durchgangsverkehr notwendig sind; es handelt sich dabei um die Hauptstrassen mit Vortrittsrecht im Sinne von Art. 57 Abs. 2 SVG.⁴⁶ Die Erklärung zur Durchgangsstrasse ergibt sich nicht etwa generell-abstrakt bzw. direkt aus Art. 110 Abs. 1 SSV, demzufolge Durchgangsstrassen Autobahnen, Autostrassen und Hauptstrassen sind, sondern nur und erst aus der bundesrätlichen Offenerklärung durch Aufnahme der Strasse in den Anhang 2 der Durchgangsstrassenverordnung.⁴⁷

42 Allerdings enthält Anhang 2 der Durchgangsstrassenverordnung bloss die Hauptstrassen von Stadt zu Stadt bzw. von Ortschaft zu Ortschaft, nicht jedoch die Hauptstrassen innerhalb der Ortschaften bzw. Städte. Innerhalb der Ortschaften und Städte obliegt es den kantonalen und kommunalen Behörden, diese Strassen mit dem Signal Hauptstrasse (3.03) zu bezeichnen und zu signalisieren (Art. 109 Abs. 2 Satz 1 SSV).⁴⁸ Darüber hinaus können die kantonalen bzw. kommunalen Behörden mit Zustimmung des ASTRA in grösseren Ortschaften auch zusätzliche Hauptstrassen bestimmen oder aufheben (Art. 109 Abs. 2 Satz 2 SSV). Es gibt demnach auch

⁴⁴ EVA MARIA BELSER, a.a.O. (Fn. 3), Art. 2 N. 23.

⁴⁵ Durchgangsstrassenverordnung vom 18. Dezember 1991 (SR 741.272).

⁴⁶ Vgl. BGer 1C_558/2019 vom 8.7.2020 (Bern, Breitenrainplatz) E. 6.5; BRUNO SCHLEGEL, in Niggli et. al. (Hrsg.), Basler Kommentar SVG, 2014, Art. 57 N. 16.

⁴⁷ Vgl. VPB 51.51 E. 5a; EVA MARIA BELSER, a.a.O. (Fn. 3), Art. 2 N. 16 f. und 24.

⁴⁸ VPB 51.51 E. 5a; EVA MARIA BELSER, a.a.O. (Fn. 3), Art. 2 N. 19; BRUNO SCHLEGEL, a.a.O. (Fn. 46), Art. 57 N. 16.

Hauptstrassen, die im Interesse einer angemessenen Vortrittsregelung als Hauptstrasse signalisiert sind, aber keine Durchgangsstrassen nach der Durchgangsstrassenverordnung darstellen.⁴⁹ Innerhalb von Ortschaften und Städten ist es demnach auch möglich, einer bisher als Hauptstrasse signalisierten Strasse ihre Bestimmung als Hauptstrasse (wieder) abzuerkennen.⁵⁰ Diesbezüglich ist aber auch zu betonen, dass die Rechtsprechung nicht nur die formelle Signalisation als Haupt- oder Nebenstrasse berücksichtigt, sondern für die Prüfung der Eignung und Verhältnismässigkeit von Verkehrsbeschränkungen auch auf Funktion und Charakter der Strasse abstellt.⁵¹

- 43 Hauptstrassen sind demnach eine eigene bundesrechtliche Strassenkategorie. Sie sind nicht deckungsgleich mit den Kantonsstrassen nach § 6 StrG und auch nicht deckungsgleich mit den Gemeindestrassen 1. Klasse resp. 2. Klasse nach § 1a StrV.⁵² Es gibt Kantonsstrassen nach luzernischer Rechtsordnung, welche auch Hauptstrassen im Sinne des Bundesrechts sind – bspw. weil sie wie die Hauptstrasse Nr. 10 ([F] – Les Verrières – Fleurier – Boveresse – Couvet – Neuchâtel – Kerzers – Bern – Langnau – Wolhusen – Emmenbrücke – Luzern) im Anhang 2 der Durchgangsstrassenverordnung verzeichnet sind oder weil sie innerorts von den zuständigen Behörden als solche bestimmt worden sind –, umgekehrt stellt nicht jede Kantonsstrasse zwingend eine Hauptstrasse im Sinne des Bundesrechts dar. Hauptstrassen werden zudem in aller Regel verkehrsorientierte Strassen darstellen; zwingend ist das aber nicht.
- 44 Nebenstrassen sind nach der Legaldefinition in Art. 1 Abs. 8 SSV alle Strassen, deren Beginn nicht besonders gekennzeichnet ist und auf denen die allgemeinen Verkehrsregeln gelten. Nebenstrassen sind demnach alle Strassen, die nicht Hauptstrassen sind. Auch für die Nebenstrassen gilt folglich, dass sie eine eigene bundesrechtliche Strassenkategorie darstellen. Kantonsstrassen nach luzernischer Rechtsordnung, welche nicht Hauptstrassen im Sinne des Bundesrechts sind, stellen Nebenstrassen im Sinne des Bundesrechts dar. Ebenso gelten Gemeindestrassen (1. Klasse bis 3. Klasse) nach luzernischem Recht als Nebenstrassen im bundesrechtlichen Sinne, wenn sie nicht Hauptstrassen im Sinne des Bundesrechts sind. Nebenstrassen können sowohl verkehrsorientierte als auch nicht verkehrsorientierte Strassen sein.

⁴⁹ EVA MARIA BELSER, a.a.O. (Fn. 3), Art. 2 N. 24.

⁵⁰ BGer 1C_558/2019 vom 8.7.2020 (Bern, Breitenrainplatz) E. 6.5.

⁵¹ BGer 1C_558/2019 vom 8.7.2020 (Bern, Breitenrainplatz) E. 6.6.

⁵² Die Strassen nach StrG können im Geoportal des Kantons Luzern eingesehen werden > geoportal.lu.ch > Kantons- und Gemeindestrassen (dargestellte Karten).

45 Tempo 30 als Geschwindigkeitsbeschränkung ist grundsätzlich nicht nur auf Nebenstrassen, sondern auch auf Hauptstrassen möglich.⁵³ Ob die Voraussetzungen für die Anordnung bei Hauptstrassen gegenüber Nebenstrassen in der Praxis abweichen, wird in Kapitel 2.2 näher zu untersuchen sein. Tempo-30-Zonen sind hingegen grundsätzlich nur auf (nicht verkehrsorientierten) Nebenstrassen zulässig (vgl. Art. 2a Abs. 5 SSV). Auf (verkehrsorientierten) Hauptstrassen ist höchstens der Einbezug in eine angrenzende Tempo-30-Zone nach Art. 2a Abs. 6 SSV möglich.⁵⁴

Die Unterscheidung zwischen Strassenkategorie nach Bundesrecht und Strassenkategorie nach luzernischem Recht ist insofern wichtig, als die Strassenkategorie nach Bundesrecht die Zulässigkeit der Temporeduktion bestimmt: Durch Bundesrecht wird geklärt, unter welchen Voraussetzungen und wie eine Tempo-30-Zone oder die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit angeordnet werden kann (vgl. auch Art. 107 SSV). Die Strassenkategorie nach kantonalem Recht bestimmt hingegen, welche Behörde für die Verkehrsplanung zuständig ist. Die Zuständigkeit ergibt sich aus § 17 Abs. 1 der (kantonalen) Strassenverkehrsverordnung.⁵⁵ Nach dieser ist bspw. die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur für Verkehrsplanungen auf Kantonsstrassen und Gemeindestrassen 1. Klasse sowie in deren Verknüpfungsbereich mit anderen Strassen zuständig.

e. Hauptverkehrsachsen

46 ***Der Begriff der Hauptverkehrsachse stellt keinen Rechtsbegriff dar. Er wird weder im SVG noch in der SSV und auch nicht in der VRV definiert und/oder verwendet.*** Gleiches gilt in Bezug auf das kantonale Strassenrecht (StrG und StrV), wo dieser Begriff ebenfalls nicht vorkommt.⁵⁶ Er stammt auch nicht aus dem Normenwerk des VSS. Die VSS-Normen kennen unter anderem und wie gesehen⁵⁷ den Begriff «Hauptverkehrsstrasse [HVS]», nicht aber den Begriff «Hauptverkehrsachse».⁵⁸ Im Übrigen wird er auch im Kantonalen Richtplan nicht verwendet.⁵⁹

47 Der Begriff «Hauptverkehrsachse» stammt, soweit ersichtlich, aus der Volksinitiative der SVP «Tempo 50 auf Hauptverkehrsachsen innerorts».⁶⁰ Er wird von den Initianten indes nicht genau(er) definiert. Aus der Bezeichnung der Volksinitiative geht zumindest hervor, dass nach dem Verständnis der Initianten Hauptverkehrsachsen

⁵³ BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.4.2; zu absolut heute LGVE 2010 II Nr. 7 E. 6a.

⁵⁴ Vgl. BGE 136 II 539 (Münsingen) E. 2.2.

⁵⁵ Verordnung zum Gesetz über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechtes vom 9. Dezember 1986 (SRL Nr. 777).

⁵⁶ Einzig in § 1a StrV findet man den Begriff Achse – jedoch bezugnehmend auf Achsen des öffentlichen Personenverkehrs.

⁵⁷ Vgl. vorne Rz. 35 ff.

⁵⁸ VVS-Normen 40 040b und 40 042.

⁵⁹ Vgl. Kantonaler Richtplan 2009, teilrevidiert 2015, angepasst 2019, Richtplan-Text; abrufbar unter: www.rawi.lu.ch > Downloads > Raumentwicklung.

⁶⁰ Dazu mehr unter Rz. 2.

auch innerorts vorkommen (können). Weiter lässt sich der in der Volksinitiative formulierten Anregung entnehmen, dass der Kantonsrat beauftragt wird, die gesetzliche Grundlage für Massnahmen zu erlassen, um die allgemeine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h in Ortschaften auf den verkehrsorientierten Strassen, die Hauptverkehrsachsen sind, beizubehalten und zu begünstigen.⁶¹ Demnach gehen die Initianten davon aus, dass nicht alle verkehrsorientierten Strassen auch Hauptverkehrsachsen sind, umgekehrt aber Hauptverkehrsachsen immer verkehrsorientierte Strassen darstellen. Damit sind Hauptverkehrsachsen im Verständnis der Initianten wohl qualifizierte verkehrsorientierte Strassen.

48 Weitere Hinweise, wie die Initianten den Begriff «Hauptverkehrsachsen» verstehen, lassen sich keine finden.⁶² Demnach lässt sich auch nicht sagen, wodurch sich Hauptverkehrsachsen von «normalen» verkehrsorientierten Strassen abheben, welches also das qualifizierende Element einer Hauptverkehrsachse sein soll. Vom Wortlaut her liegt der Begriff «Hauptverkehrsachse» relativ nahe am Begriff der «Hauptverkehrsstrasse (HVS)» im Sinne der VSS-Normen. Ob sich die Initianten aber darauf beziehen wollten, lässt sich nicht gesichert sagen.

2.2 Rechtliche Voraussetzungen für Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen

2.2.1 Vorbemerkung

49 Der Auftraggeber wünscht ein Gutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen von Tempo 30 auf Hauptverkehrsachsen, unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung (vgl. Gutachterfrage 2).⁶³ Da der Begriff der Hauptverkehrsachse in der Rechts- und Fachnormenordnung nicht vorkommt und demzufolge auch in der Rechtsprechung nicht verwendet wird, ist es der Gutachterin und den Gutachtern indes nicht möglich, sich spezifisch zu den Voraussetzungen von Geschwindigkeitsbegrenzungen auf «Hauptverkehrsachsen» zu äussern. **Aus diesem Grund äussert sich das Gutachten nachfolgend etwas umfassender zu den Voraussetzungen von Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen.** Analysiert werden demnach vorrangig Urteile zu solchen Strassen. Dabei wird jeweils auch geprüft, ob für bestimmte qualifizierte Formen von verkehrsorientierten Strassen – so insbesondere für Hauptstrassen bzw. Durchgangsstrassen – strengere Voraussetzungen gelten.

⁶¹ Publikation nach § 135 Absatz 4 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10), Nr. 8 vom 25. Februar 2023. Die Anregung wird oben in Rz. 2 zitiert.

⁶² <https://www.stopp-verkehrsschikane.ch/> (zuletzt besucht am: 21. Juni 2023); immerhin lässt sich der Homepage entnehmen, dass die Initiative v.a. eine Reaktion auf die am 1. Januar 2023 in Kraft getretene Änderung der SSV und der Verordnung des UVEK über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen ist.

⁶³ Siehe vorne Rz. 4.

2.2.2 Allgemeine Grundsätze

50 Auf verkehrsorientierten Strassen kann Tempo 30, wie oben bereits dargetan,⁶⁴ nach den Vorgaben von Art. 108 Abs. 1–4 SSV nur angeordnet werden, wenn die Verkehrsmassnahme zur Erreichung eines in Abs. 2 von Art. 108 SSV aufgeführten Grundes nötig ist (i). Alsdann muss die Verkehrsmassnahme zweck- und verhältnismässig sein (ii) und es muss erstellt sein, dass keine anderen Massnahmen vorzuziehen sind (iii); dabei ist insbesondere zu prüfen, ob die Massnahme auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann (iv). Auf verkehrsorientierten Strassen ausgeschlossen sind demgegenüber Tempo-30-Zonen nach den herabgesetzten Anforderungen von Art. 108 Abs. 4^{bis} SSV (unter Vorbehalt von Art. 2a Abs. 6 SSV).⁶⁵ In formeller Hinsicht ist zudem ein Gutachten nötig.

51 Im nachstehenden Kapitel 2.2.3 werden die rechtlichen Voraussetzungen für die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 bei verkehrsorientierten Strassen detailliert und unter Berücksichtigung der geltenden Rechtsprechung erläutert. Dazu ist vorbemerkt zu erwähnen, dass die Rechtsprechung zu den rechtlichen Voraussetzungen für die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 (relativ) umfassend ist, sowohl bezüglich verkehrsorientierter Strassen wie auch bezüglich der übrigen, siedlungsorientierten Strassen. Das Bundesgericht hat sich bereits diverse Male mit der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit befasst – von Sumvitg bis nach Basel. In den Urteilen werden regelmässig dieselben übereinstimmenden Grundsätze erwähnt. Diese nach unserem Dafürhalten zentralen, allgemeinen Erkenntnisse der Rechtsprechung werden hier vorweg wiedergegeben:

- Verkehrsbeschränkungen nach Art. 108 SSV sind regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Die zuständigen Behörden verfügen bei der Interessenabwägung über einen erheblichen Gestaltungsspielraum.⁶⁶
- Trotz des erheblichen Gestaltungsspielraums prüfen das Bundesgericht und auch das Luzerner Kantonsgericht mit freier Kognition, ob Tempo 30 zulässig ist. Dabei auferlegt sich das Bundesgericht eine gewisse Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die zuständigen Behörden besser kennen als das Bundesgericht.⁶⁷

⁶⁴ Vgl. dazu vorne Rz. 18 ff.

⁶⁵ Dazu vorne Rz. 24 ff.

⁶⁶ Statt vieler BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 5; 136 II 539 (Münsingen) E. 3.2; LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 1.4; CHRISTOPH ROHNER, a.a.O. (Fn. 17), S. 115 f.

⁶⁷ Statt vieler: BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 3.2; LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 1.4.

- Gemäss Art. 32 Abs. 3 SVG und Art. 108 Abs. 1 SSV dürfen Abweichungen von der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit nicht generell, sondern nur für «bestimmte Strassenstrecken» angeordnet werden. Die Herabsetzung der Geschwindigkeit ist bundesrechtskonform, wenn die in Art. 108 SSV umschriebenen Voraussetzungen vorliegen. Keine Rolle spielt dagegen die Gesamtzahl der Anordnungen oder deren Anteil am kommunalen oder kantonalen Strassennetz.⁶⁸

52 Weil sich die Voraussetzungen für den Einbezug einer verkehrsorientierten Strasse in eine angrenzende Tempo-30-Zone auch aus Art. 108 Abs. 1–4 SSV und nicht – wie für die Zone – aus Art. 3 Abs. 4 SVG ergeben (vgl. Art. 108 Abs. 4^{bis} und Art. 2a Abs. 6 SSV),⁶⁹ müssen im vorliegenden Gutachten nur die Herabsetzungsgründe nach Art. 108 Abs. 2 SSV untersucht werden. Die für die Einführung von Tempo-30-Zonen neuerdings massgebenden Herabsetzungsgründe gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG bleiben hier ausgeklammert, zumal dazu ohnehin noch keine Rechtsprechung greifbar ist.

2.2.3 Herabsetzungsgründe

a. Im Allgemeinen

53 «Die Gründe, die eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit bzw. eine Tempo-30-Zone erforderlich machen können, werden in Art. 108 Abs. 2 SSV abschliessend aufgezählt: Eine Gefahr ist nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben (Bst. a); bestimmte Strassenbenützer bedürfen eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes (Bst. b); auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung kann der Verkehrsablauf verbessert werden (Bst. c) oder eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) kann vermindert werden (Bst. d).»⁷⁰

54 Liegt keiner der genannten Herabsetzungsgründe vor, darf auf verkehrsorientierten Strassen Tempo 30 nicht eingeführt werden. Diesfalls kann die Behörde, welche die Strassenverkehrshoheit innehat, auch nicht geltend machen, dass die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit nach Art. 3 Abs. 4 SVG rechtmässig wäre.⁷¹

55 Die nachstehenden Erläuterungen der in der SSV erwähnten Herabsetzungsgründe nehmen Bezug auf die (höchstrichterliche) Rechtsprechung. Die zitierten Urteile beziehen sich teilweise auch auf Fälle, in denen es nicht um verkehrsorientierte Strassen, sondern um siedlungsorientierte – bzw. nicht verkehrsorientierte – Strassen ging. Diese Rechtsprechung gilt es nach unserem Dafürhalten bezüglich Herleitung

⁶⁸ Zum Ganzen: BGer 1C_117 vom 20.3.2018 (Stadt Zürich) E. 4.2.

⁶⁹ Vgl. dazu vorne Rz. 24 ff.

⁷⁰ Statt vieler BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 4.2.

⁷¹ BGer 2A.38/2006 vom 13. Juli 2006 (St. Gallen, Kesselhalde) E. 3.3.

und Auslegung der Herabsetzungsgründe weiterhin zu berücksichtigen, zumal mit der SSV-Revision 2022⁷² für die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen keine Rechtsänderung ergangen ist. Für die Prüfung der Verhältnismässigkeit sind solche Urteile allerdings wenig(er) aussagekräftig, weil sich die Interessenabwägung bei siedlungsorientierten Strassen von jener bei verkehrsorientierten Strassen unterscheidet.

b. Verkehrssicherheit (Bst. a)

56 Wie bereits ausgeführt,⁷³ kann die Höchstgeschwindigkeit unter anderem herabgesetzt werden, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (Bst. a). Eine Gefahr ist «nicht rechtzeitig erkennbar» im Sinne von Bst. a, wenn baulich bedingt ungenügende Sichtweiten zu falscher Beurteilung durch den Fahrzeugführer führen können (bspw. Kurven oder Kuppen) und/oder die Strassenanlage vom Fahrzeugführer eine erheblich erhöhte Aufmerksamkeit erfordert (bspw. komplexe Verzweigungen).⁷⁴ Letztlich liegt der Herabsetzungsgrund nach Art. 108 Abs. 2 Bst. a SSV immer dann vor, wenn die an sich geltende Höchstgeschwindigkeit an dieser Stelle nicht der angemessenen Geschwindigkeit entspricht, dieser Umstand den Verkehrsteilnehmenden aber nicht bewusst ist, weil sie die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig erkennen.⁷⁵ Nachgewiesene Unfälle können zwar als Begründung des Sicherheitsdefizits herangezogen werden.⁷⁶ Die Feststellung eines Sicherheitsdefizits ist aber nicht davon abhängig, dass sich bereits Verkehrsunfälle ereignet haben.⁷⁷

57 Der Herabsetzungsgrund nach Art. 108 Abs. 1 Bst. a SSV wurde etwa bei der Sevogelstrasse in Basel anerkannt. Dort ging es unter anderem darum, die unfallträchtige Kreuzung zwischen der Sevogelstrasse und der Engulgasse sicherer zu machen. Durch die Herabsetzung der Geschwindigkeit auf 30 km/h konnten die Sichtverhältnisse verbessert und der Bremsweg der Motorfahrzeuge erheblich verkürzt werden, womit das Kollisions- und Verletzungsrisiko sank.⁷⁸ Im Jahr 2001 schützte der (damals noch als Rechtsmittelbehörde zuständige) Bundesrat auch die Anordnung

⁷² Vgl. dazu vorne Rz. 26 ff.

⁷³ Vgl. vorne Rz. 15 f.

⁷⁴ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Weisungen zur Festlegung abweichender Höchstgeschwindigkeiten, 1990 (nachfolgend; EJPD, Weisungen), S. 3 ff.; René Schaffhauser, a.a.O. (Fn. 13), S. 55; Christoph Rohner, a.a.O. (Fn. 17), S. 131; BVR 2010 S. 78 E. 4.3.

⁷⁵ BVR 2010 S. 78 E. 4.3.

⁷⁶ BGer 1C_618/2018 vom 20.5.2019 (St. Gallen, St. Georgen-Strasse) E. 4.3; 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.4.1; 1C_121/2017 vom 18.7.2017 (Stadt Solothurn) E. 3.3.

⁷⁷ BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 5.6; BGer 1C_618/2018 vom 20.5.2019 (St. Gallen, St. Georgen-Strasse) E. 4.3; 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 5.3.

⁷⁸ BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.4.1.

von Tempo 80 (statt 120) auf der Nationalstrasse A2 in Emmen, welche aus Gründen der Topografie und Konstruktion der Strasse ein Sicherheitsdefizit aufwies.⁷⁹ Bei verkehrsorientierten Strassen scheint das Bundesgericht aber zu verlangen, dass effektiv ein eigentliches Sicherheitsmanko vorliegt; Massnahmen, die bloss der Steigerung des Wohlbefindens der schwächeren Verkehrsteilnehmenden dienen, dürften hier nicht genügen.⁸⁰

- 58 Das Bundesgericht hat entschieden, dass die Herabsetzung in Anwendung von Bst. a von Art. 108 Abs. 2 SSV bereits dann rechtmässig ist, wenn die Massnahme der Verkehrssicherheit zuträglich ist.⁸¹ Die Anforderungen an die Geeignetheit sind folglich relativ tief. Es braucht keine besonders geartete Verbesserung der Verkehrssicherheit. Nicht stichhaltig ist zudem bei Tempo-30-Zonen das Argument, mit der Einführung einer Tempo-30-Zone müssten die Fussgängerstreifen entfernt werden, so dass sich die Sicherheit vorab der Fussgänger verschlechtere. Denn gemäss Art. 4 Abs. 2 der Verordnung des UVEK über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen sind in Tempo-30-Zonen (im Gegensatz zu Begegnungszonen) Fussgängerstreifen in gewissen Fällen erlaubt, namentlich bei Schulen und Heimen.⁸² Ebenso wenig erfolgreich wird der Einwand sein, in einer Tempo-30-Zone müsse Rechtsvortritt gelten, was gefährlich sei: Auch diesbezüglich lässt die erwähnte Verordnung des UVEK in Art. 4 Abs. 1 vom Rechtsvortritt abweichende Vortrittsanordnungen zu.⁸³
- 59 Das Bundesgericht geht sogar so weit, den zuständigen Behörden beim Vorliegen einer Verkehrsgefahr ab einer gewissen Schwere (und im Übrigen auch beim Schutz bestimmter Strassenbenützer) kaum noch einen Gestaltungsspielraum zuzusprechen. Denn liegt eine schwerwiegende Gefahr bzw. ein besonders gewichtiges Schutzbedürfnis im Sinne von Art. 108 Abs. 2 Bst. a und b SSV vor, so schrumpft der Ermessensspielraum der zuständigen Behörde auf (fast) Null; diesfalls besteht also geradezu eine Pflicht zur Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit.⁸⁴

⁷⁹ VPB 65.114.

⁸⁰ BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 5 und 3.4.

⁸¹ BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.4.1.

⁸² BGer 1C_618/2018 vom 20.5.2019 (St. Gallen, St. Georgen-Strasse) E. 4.6; RENÉ SCHAFFHAUSER, a.a.O. (Fn. 13), S. 49 mit weiteren Hinweisen.

⁸³ Vgl. BGE 136 II 539 (Münsingen) E. 2.4.

⁸⁴ BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 5.

c. **Besonderer Schutz von einzelnen Strassenbenützern (Bst. b)**

60 Ferner kann – wie soeben schon angeschnitten – die Höchstgeschwindigkeit unter anderem herabgesetzt werden, wenn bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (Bst. b).⁸⁵ Ein solches Schutzbedürfnis haben im Innerortsbereich Fussgängerinnen und Fussgänger ganz allgemein,⁸⁶ spezifisch aber vor allem ältere Personen und Kinder,⁸⁷ zumal diese Personengruppen über vergleichsweise reduzierte kognitive Fähigkeiten verfügen und oft nicht rechtzeitig auf Gefahren des motorisierten Verkehrs reagieren (können).⁸⁸ Der Herabsetzungsgrund von Art. 108 Abs. 1 Bst. b SSV lässt sich dabei nicht immer klar von jenem nach Bst. a trennen.

61 Der Herabsetzungsgrund nach Art. 108 Abs. 2 Bst. b SSV ist etwa dann gegeben, wenn die Schulwegsicherheit trotz vorhandener Trottoirs ungenügend ist, bspw. weil die Kinder die Strasse in einem Bereich mit einer komplexen Situation (einmündende Seitenstrasse, öV-Haltestelle) queren müssen⁸⁹ oder wenn sich im Perimeter der Temporeduktion zahlreiche Schulen befinden und die betroffenen Strassen von rund zwei Dritteln der Primarschülerinnen und -schüler sowie der Kindergartenkinder (und Betagten) rege frequentiert werden.⁹⁰ Ebenfalls bejaht hat das Bundesgericht den Grund von Art. 108 Abs. 2 Bst. b SSV in einem Fall, wo eine Strasse, die zu einer öV-Haltestelle führt, lediglich einen markierten Gehweg (Längsstreifen) aufweist und jedenfalls für Personen mit eingeschränkter Mobilität auch keine Alternative zu diesem Gehweg besteht.⁹¹ Auch hier gilt aber, dass bei verkehrsorientierten Strassen ein eigentliches Sicherheitsmanko vorliegen muss; Massnahmen, die bloss der Steigerung des Wohlbefindens der schwächeren Verkehrsteilnehmenden dienen, dürften hier nicht genügen.⁹²

62 Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass dieser Reduktionsgrund in der Praxis relativ weit ausgelegt wird. In der Lehre wird sogar postuliert, dass er immer dort erfüllt sei, wo sich leicht verletzbare Verkehrsteilnehmer auf oder neben der Strasse aufhalten, d.h. vor allem Kinder und Seniorinnen und Senioren, wobei dies nicht nur rund um Schulhäuser und Altersheime der Fall sei, sondern generell in

⁸⁵ Vgl. dazu auch vorne Rz. 15 f.

⁸⁶ CHRISTOPH ROHNER, a.a.O. (Fn. 17), S. 135.

⁸⁷ EJPD, Weisungen, a.a.O. (Fn. 74), S. 4; CHRISTOPH ROHNER, a.a.O. (Fn. 17), S. 131; RENÉ SCHAFFHAUSER, a.a.O. (Fn. 13), S. 55.

⁸⁸ LEU/BILL/COMBAZ, a.a.O. (Fn. 25), S. 22.

⁸⁹ Vgl. etwa BGer 1C_618/2018 vom 20.5.2019 (St. Gallen, St. Georgen-Strasse) E. 4.1, 4.4 und 4.5; vgl. auch BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 5.3.

⁹⁰ BGer 1C_121/2017 vom 18.7.2017 (Stadt Solothurn) E. 2.3.4 und 3.4.4, der allerdings eine siedlungsorientierte Strasse betraf.

⁹¹ BGer 1C_618/2018 vom 20.5.2019 (St. Gallen, St. Georgen-Strasse) E. 4.4 f.

⁹² BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 5 und 3.4.

allen Wohnquartieren.⁹³ Diese Auslegung erscheint den Unterzeichnenden aber etwas (zu) weitgehend; die Rechtsprechung jedenfalls scheint doch darauf abzustellen, ob aufgrund der örtlichen Gegebenheiten effektiv ein relevantes Vorkommen von verletzlichen Personen und deren Schutzbedürfnis zumindest glaubhaft scheint.⁹⁴ Zudem gilt gerade bei verkehrsorientierten Strassen ein strengerer Massstab.

63 Im Entscheid Sumvitg – wie soeben zu Bst. a ausgeführt⁹⁵ –, hat das Bundesgericht zudem erwogen, dass in Fällen eines besonders gewichtigen Schutzbedürfnisses im Sinne von Art. 108 Abs. 1 Bst. b SSV eine Geschwindigkeitsreduktion geradezu zur Pflicht werden kann («*Ermessenschrumpfung auf Null*»): In der Ortsdurchfahrt des Bündner Dorfes besteht auf keiner Seite ein durchgängiges Trottoir, sondern sind einzig einzelne Trottoirabschnitte mit teilweise ungenügender Breite vorhanden; zudem ist die Fahrbahn schmal und sind nur kurze Sichtweiten gegeben, wobei die gefahrenen Geschwindigkeiten hoch sind. Viele Fussgänger, die sich entlang der Ortsdurchfahrt bewegen, seien deshalb ausserordentlich gefährdet, vor allem auch ältere Personen, Eltern mit Kinderwagen und Schülerinnen und Schüler, welche zur Haltestelle des Schulbusses am westlichen Dorfe gehen müssten. Unter diesen Voraussetzungen bejahte das oberste Gericht ein erhebliches Sicherheitsdefizit, das eine Geschwindigkeitsreduktion nicht nur erlaube, sondern gebiete.⁹⁶

64 Wie beim Herabsetzungsgrund von Bst. a genügt es auch bei Bst. b, dass die Reduktion der Geschwindigkeit die Verkehrssicherheit erhöht.⁹⁷ Das Gewicht der Verbesserung scheint demnach bei der Prüfung des Herabsetzungsgrundes noch keine Rolle zu spielen, muss aber bei der Verhältnismässigkeitsprüfung im Auge behalten werden.

d. Verbesserung des Verkehrsablaufs (Bst. c)

65 Sodann ist die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit rechtens, wenn dadurch auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann (Bst. c).⁹⁸ Aus der Weisung des EJPD⁹⁹ geht hervor, dass der Herabsetzungsgrund nach Bst. c vor allem für Autobahnabschnitte mit hoher Verkehrsbelastung vorgesehen wurde. Die Gerichte haben den Herabsetzungsgrund nach Bst. c entgegen der Weisung des EJPD jedoch auch auf anderen Strassenabschnitten zugelassen. Sie folgen hierbei aber nach wie vor dem expliziten Wortlaut von Bst. c und

⁹³ So CHRISTOPH ROHNER, a.a.O. (Fn. 17), S. 135.

⁹⁴ Dazu auch: BGer 1C_206/2008 vom 9.10.2008 (Wahlern) E. 2.5.

⁹⁵ Siehe Rz. 59.

⁹⁶ BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 5.

⁹⁷ BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 5.7.

⁹⁸ Vgl. dazu auch vorne Rz. 15 f.

⁹⁹ Vgl. Fn. 74.

prüfen, ob der Strassenabschnitt überhaupt eine hohe Verkehrsbelastung aufweist, was bspw. bei der Ortsdurchfahrt von Münsingen (Kantonsstrasse und Hauptstrasse nach Durchgangsstrassenverordnung) mit einem DTV von 17'300 Fahrzeugen bejaht wurde.¹⁰⁰ Auch der Breitenrainplatz in Bern wurde vom Bundesgericht als Strassenabschnitt mit einer hohen Verkehrsbelastung angesehen, vor allem wegen des hohen öV-Aufkommens.¹⁰¹

66 Bei einer Tempo-30-Zone kann sich die Verbesserung des Verkehrsablaufs aus der damit grundsätzlich einhergehenden Aufhebung der Zebrastreifen und dem Umstand ergeben, dass die zu Fuss gehenden Personen beim Queren der Strasse ohne Fussgängerstreifen die Zeitlücken zwischen den Fahrzeugen besser ausnutzen können («flächiges Queren»), womit das Stau verursachende «Stop-and-Go-Fahrverhalten» vermieden wird.¹⁰²

e. Verminderung übermässiger Umweltbelastung (Bst. d)

67 Die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit ist schliesslich ebenfalls rechtmässig,¹⁰³ wenn dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (durch Lärm oder Schadstoffe) vermindert werden kann. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren (Bst. d).

68 Bst. d von Art. 108 Abs. 2 SSV wurde 1998 geändert. Vor der Änderung im Jahr 1998 setzte der Herabsetzungsgrund nach Bst. d noch voraus, dass die übermässige Umweltbelastung *erheblich* vermindert werden kann.¹⁰⁴ Diese zusätzliche Voraussetzung gilt nun nicht mehr.

Dafür enthält Bst. d den expliziten Hinweis auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Aus der Optik der Rechtsetzungslehre handelt es sich hier um eine Redundanz, denn die Geltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit wird bereits in Art. 108 Abs. 4 SSV angeordnet¹⁰⁵ und wäre auch sonst zu bejahen (Art. 5 Abs. 2 BV). Diese Doppelspurigkeit ist dem Bundesgericht (mindestens implizit) auch schon aufgefallen; es hält in Anwendungsfällen von Bst. d aber einzig fest, dass die Massnahme nach Art. 108 Abs. 2 Bst. d *und* Abs. 4 SSV verhältnismässig sein müsse.¹⁰⁶ Immerhin scheint das Bundesgericht aus dieser doppelten Bezugnahme auf das Verhältnismässigkeitsprinzip nicht zu schliessen, dass betreffend die Verminderung übermässiger Umweltbelastung eine besonders strenge Verhältnismässigkeitsprüfung erforderlich wäre.

¹⁰⁰ BGE 136 II 539 (Münsingen) E. 3.3.

¹⁰¹ BGer 1C_558/2019 vom 8.7.2020 (Bern, Breitenrainplatz) E. 5.3.

¹⁰² BGE 136 II 539 (Münsingen) E. 3.4; BGer 1C_558/2019 vom 8.7.2020 (Bern, Breitenrainplatz) E. 5.3.

¹⁰³ Vgl. dazu vorne Rz. 15 f.

¹⁰⁴ aArt. 108 Abs. 2 Bst. d SSV: «eine übermässige, durch andere Massnahmen nicht vermeidbare Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) erheblich vermindert werden kann.»

¹⁰⁵ CHRISTOPH ROHNER, a.a.O. (Fn. 17), S. 131; RENÉ SCHAFFHAUSER, a.a.O. (Fn. 13), S. 54; dazu auch hinten Rz. 77 ff.

¹⁰⁶ Vgl. etwa BGer 1C_589/2014 vom 3. Februar 2016 (Zug, Grabenstrasse) E. 6.4.

- 69 In Bezug auf die Schadstoffbekämpfung, welche nach dem Wortlaut auch als Anwendungsfall von Bst. d erwähnt wird, gibt es verschiedene ältere Urteile im Zusammenhang mit übermässigen *Luftverunreinigungen* im Sinne der LRV¹⁰⁷. Diese betreffen überwiegend Abschnitte von Nationalstrassen, bei denen die Höchstgeschwindigkeit von 120 auf 100 oder 80 km/h reduziert wurde.¹⁰⁸ Im Zusammenhang mit Tempo 30 ist ein neueres Urteil des Appellationsgerichts Basel-Stadt aus dem Jahr 2022 betreffend die Feldbergstrasse erwähnenswert: Die dort eingeführte Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h dient auch der Reduktion der Stickstoffoxid-Emissionen, die in der Umgebung bei 46 µg/m³ lag (bei einem Grenzwert von 30 µg/m³), wobei entscheidend war, dass dieser Strassenabschnitt nicht mit konstanter Geschwindigkeit befahren werden kann, denn nur in einer derartigen Situation bewirkt die Temporeduktion überhaupt eine Reduktion der Stickoxid-Emissionen.¹⁰⁹
- 70 In Bezug auf den *Lärm* lassen sich den Urteilen folgende Aussagen entnehmen: Bestehende (altrechtliche) Anlagen, die den gesetzlichen Vorgaben nicht entsprechen, müssen gemäss Art. 16 USG¹¹⁰ saniert werden, und zwar so weit, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist; dabei müssen grundsätzlich – d.h. unter Vorbehalt von Erleichterungen nach Art. 17 USG – mindestens die Immissionsgrenzwerte (IGW) eingehalten werden (Art. 13 Abs. 2 LSV¹¹¹).¹¹² Eine übermässige Umweltbelastung im Sinne von Art. 108 Abs. 2 Bst. d SSV besteht jedenfalls dann, wenn die IGW für Strassenverkehrslärm gemäss Ziff. 2 von Anhang 3 LSV der für den zu untersuchenden Strassenabschnitt geltenden Lärmempfindlichkeitsstufe sowohl am Tag als auch in der Nacht (teilweise) überschritten werden.¹¹³
- 71 Bezüglich der Wirkung gilt weiter, dass die Voraussetzungen für eine Reduktion gemäss Art. 108 Abs. 1 Bst. d SSV **bereits dann erfüllt sind, wenn eine (gewisse) Reduktion des Beurteilungspegels Lr (d.h. des Mittelungspegels) bewirkt werden**

¹⁰⁷ Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (SR 814.318.142.1).

¹⁰⁸ VPB 65.87: Reduktion auf verschiedenen Autobahnabschnitten bei Bern wegen Überschreitung der Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid mehrheitlich zulässig; Entscheid des Bundesrates vom 27.11.2000 in URP 2000 805 ff.: Reduktion auf der A1, A1c und A20 wegen Überschreitung der Immissionsgrenzwerte nur teilweise zulässig; Urteil Verwaltungsgericht GL vom 20.6.2000 in URP 2000 709: Herabsetzung auf dem A3-Zubringer Näfels wegen Überschreitung von Grenzwerten der Luftreinhalte-Verordnung in der weiteren Umgebung der Strasse zulässig; VPB 59.63: Reduktion auf der A2 und der A14 bei Luzern unzulässig, da keine erhebliche Verbesserung.

¹⁰⁹ Urteil VD.2021.275 des Appellationsgerichts Basel-Stadt vom 9.8.2022 E. 3.3 und 6.1, insbesondere E. 6.1.3.

¹¹⁰ Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01).

¹¹¹ Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (SR 814.41).

¹¹² Statt vieler BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 2.1; LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 3.2.

¹¹³ BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.2; 1C_589/2014 vom 3.2.2016 (Zug, Grabenstrasse) E. 6.3; LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 5.5.1; CHRISTOPH ROHNER, a.a.O. (Fn. 17), S. 131; RENÉ SCHAFFHAUSER, a.a.O. (Fn. 13), S. 54.

kann.¹¹⁴ Eine erhebliche Senkung der Umweltbelastung wird – wie einleitend erwähnt – nicht mehr verlangt. Bspw. reicht es (klar) aus, wenn durch die Temporeduktion 12 Gebäude von einer Überschreitung der IGW befreit werden können.¹¹⁵ Dabei ist darauf zu achten, dass die zu erwartende Lärmreduktion methodisch richtig berechnet wird; insbesondere beim in der Praxis noch immer gängigen Berechnungsprogramm StL-86+ ist diesbezüglich Vorsicht angebracht, da es das Lärmminderungspotenzial offenbar unterschätzt.¹¹⁶ Im Übrigen ist gemäss dem Wortlaut von Art. 108 Abs. 2 Bst. d SSV die *Verminderung* der Lärmbelastung entscheidend, nicht aber die Frage, ob damit eine Einhaltung der IGW erreicht werden kann.¹¹⁷

72 Kann durch die Temporeduktion eine (gewisse) Reduktion des Mittelungspegels erreicht werden, so ist bei der Verhältnismässigkeitsprüfung auch zu berücksichtigen, ob zusätzlich Veränderungen der Maximalpegel (Lärmspitzen) oder der Flankensteilheit des Schallpegels erreicht werden können, die sich positiv auf das Wohlbefinden der Anwohnerinnen und Anwohner auswirken. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn mit einer Verbesserung der Schlafqualität oder -dauer gerechnet werden kann.¹¹⁸ Die Wirksamkeit einer Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit hängt also nicht allein von der Veränderung des Mittelungspegels ab. Vielmehr sind – mit den Worten des Luzerner Kantonsgerichts – alle Konsequenzen der Temporeduktion aus Lärmsicht bedeutungsvoll (bspw. akustische Wirkungen, Änderung der Störwirkung auf die Anwohnerinnen und Anwohner).¹¹⁹ Ob aber eine Temporeduktion nach Art. 108 Abs. 2 Bst. d SSV auch dann möglich ist, wenn sie *nur* zu einer Reduktion der Maximalpegel und/oder der Flankensteilheit des Schallpegels führt (und keine signifikante Reduktion des Mittelungspegels bewirkt), hat das Bundesgericht, soweit ersichtlich, noch nicht entschieden.

¹¹⁴ BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.3.1; 1C_589/2014 vom 3.2.2016 (Zug, Grabenstrasse) E. 6.3; LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 3.3.

¹¹⁵ LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 5.5.2.

¹¹⁶ BGer 1C_589/2014 vom 3.2.2016 (Zug, Grabenstrasse) E. 5, 1C_574/2020 vom 9.2.2023 (Kriens) E. 6.4.

¹¹⁷ Bisweilen wird die Auffassung vertreten, dass eine Temporeduktion nicht vorzunehmen sei, weil die IGW damit (ohnehin bzw. immer noch) nicht eingehalten werden könnten. Bei dieser Argumentation wird übersehen, dass es in erster Linie um die *Reduktion* bzw. *Verminderung* einer übermässigen Lärmbelastung geht, was im Wortlaut von Art. 108 Abs. 2 Bst. d SSV zum Ausdruck kommt und mit dem folgenden Beispiel logisch erklärt werden kann: Das öffentliche Interesse an der Reduktion einer sehr hohen Lärmbelastung bspw. in einer Empfindlichkeitsstufe III (IGW 65 dB[A]; Alarmwert 70 dB[A]) durch eine Temporeduktion von 71 dB(A) auf 68 dB(A) oder einer hohen Lärmbelastung von bspw. 69 dB(A) auf 66 dB(A) ist höher einzustufen als im identischen Fall (bzgl. Anzahl Lärmbetroffener, Verkehrszahlen etc.), wo mit einer Temporeduktion der Lärm von bspw. 67 dB(A) auf 64 dB(A) reduziert werden kann und damit die IGW eingehalten werden können. Die Temporeduktion müsste in den ersten beiden Fällen erst recht vorgenommen werden, auch wenn die IGW damit (immer noch) nicht eingehalten werden können.

¹¹⁸ BGer 1C_589/2014 vom 3.2.2016 (Zug, Grabenstrasse) E. 6.4.

¹¹⁹ LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 5.5.

- 73 **Wegen der geltenden Sanierungspflichten ist es in Konstellationen mit überschrittenen IGW und spürbarem Reduktionspotenzial nach unserer Auffassung denkbar, dass die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit wegen der in Art. 16 USG vorgesehenen Sanierungspflicht vorgenommen werden muss.** Wenn sich im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit also als die geeignetste und erforderliche Massnahme erweist, so kann sich das Ermessen der Behörden ebenfalls zu einer Pflicht zur Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit verdichten. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass das Bundesgericht gewährte Erleichterungen aufhebt, wenn eine Geschwindigkeitsreduktion nicht oder nicht genügend geprüft wurde.¹²⁰
- 74 Das Bundesgericht hat zudem in einem neueren Urteil aus dem Kanton Luzern entschieden, dass ein bundesrechtlicher Anspruch auf Wiedererwägung bereits gewährter lärmschutzrechtlicher Erleichterungen bestehen kann, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben, bspw. wenn ein lärmreduzierender Strassenbelag seine Lebensdauer überschritten hat. Das Bundesgericht hat im konkreten Fall eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse auch mit neuen Erkenntnissen in der Lärmforschung der vergangenen Jahre begründet sowie damit, dass die Rechtsprechung heute die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit ohne Weiteres als taugliches Instrument nicht nur zur Erhöhung der Verkehrssicherheit anerkennt, sondern auch zum Schutz der Anwohnerinnen und Anwohner vor übermässigem Lärm.¹²¹ Daraus folgt, dass der Tempo-Herabsetzungsgrund nach Art. 108 Abs. 2 Bst. d SSV auch bei Anlagen, für die schon einmal ein Lärmsanierungsverfahren durchgeführt worden ist, (noch einmal) Thema oder gar Pflicht werden kann.
- 75 Weiter hat das Bundesgericht nach neuerer Rechtsprechung auch anerkannt, dass bereits durch die blossе Signalisation der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von Tempo 30 eine Absenkung der effektiv gefahrenen Geschwindigkeit erreicht werde.¹²² Früher war das Bundesgericht demgegenüber noch (eher) der Meinung, durch eine blossе Signalisation und ohne parallel realisierte bauliche Massnahmen könne die Umweltbelastung nicht vermindert werden.¹²³ Mit dieser Änderung der Rechtsprechung ist somit dem Einwand die Grundlage entzogen, eine blossе Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 sei ohne flankierende bauliche Massnahmen wirkungslos und damit nicht geeignet. Diese Entwicklung der Rechtspre-

¹²⁰ So bspw. in BGer 1C_589/2014 vom 3.2.2016 (Zug, Grabenstrasse).

¹²¹ BGer 1C_574/2020 vom 9.2.2023 (Kriens) E. 6.4 und 6.6. Vgl. dazu auch ADRIAN GOSSWEILER, Strassenlärmsanierung bei Kantons- und Gemeindestrassen nach Ablauf der lärmschutzrechtlichen Sanierungsfrist, Abschluss der (Erst-)Sanierungen und Konstellationen möglicher «Nachsanierungen», in: URP 2018 600 ff., S. 610 ff. und insb. S. 620 ff.

¹²² BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.2.1.

¹²³ BGer 2A.38/2006 vom 13.7.2006 (St. Gallen, Kesselhalde) E. 3.4.1.

chung ist gerade für verkehrsorientierte Strassen bedeutsam, weil auf diesen umfangreiche bauliche Massnahmen oftmals nicht in Frage kommen. Zu Recht hat das Bundesgericht in diesem Zusammenhang auch erkannt, dass verschiedene wirksame, nicht bauliche flankierende Massnahmen existieren, wie z.B. visuelle Umgestaltungen («30 km/h-Markierungen» auf der Fahrbahn, Geschwindigkeitsanzeiger [«Speedy»] oder Radargeräte zur Geschwindigkeitskontrolle) oder versetzte Parkfelder, und dass diese nötigenfalls auch erst nachträglich getroffen werden können.¹²⁴ Selbst eine nachträgliche Anordnung baulicher Massnahmen erachtet das Bundesgericht als möglich.¹²⁵ Es steht also im Ermessen der Behörden, das angestrebte Ziel zunächst mit einem möglichst milden Mittel zu erreichen zu versuchen und erst in einer zweiten Phase einschneidendere Instrumente ins Auge zu fassen.¹²⁶

- 76 Temporeduktionen werden oftmals auch mit dem Argument bekämpft, mit lärmarmen Belägen wäre eine gleich grosse oder gar grössere Verbesserung der Situation möglich. Dieses Argument zielt auf eine mögliche, weniger einschneidende Alternative ab. Diesbezüglich gilt es zu berücksichtigen, dass lärmarme Beläge zwar am Anfang mit einer Lärminderung von 2–4 db(A) eine sehr hohe Wirkung aufweisen, diese aber bereits nach wenigen Jahren signifikant nachlässt.¹²⁷ Damit ist diese Lärmreduktion nach Ansicht des Luzerner Kantonsgerichts nicht gleich nachhaltig wie jene aus einer Temporeduktion.¹²⁸ Zudem erweist sich die Temporeduktion im Vergleich zu einem lärmarmen Belag oftmals auch als (deutlich) kostengünstiger – selbst wenn flankierende bauliche Massnahmen nötig sind.¹²⁹ Aus diesen Gründen hat das Bundesgericht erkannt: Wenn mit einer Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h die IGW überall eingehalten werden können und somit eine vollständige Lärmsanierung erreicht werden kann, dann wäre der Einbau eines lärmarmen Belags angesichts der hohen damit verbundenen Kosten von vornherein unverhältnismässig.¹³⁰ Das Luzerner Kantonsgericht hat einer Temporeduktion gegenüber einem lärmarmen Belag auch dort den Vorzug gegeben, wo noch gewisse IGW-Überschreitungen bestehen blieben,¹³¹ was überzeugend scheint. Nicht selten sind bei verkehrsorientierten Strassen auch beide Massnahmen umzusetzen und können selbst damit aufgrund der hohen Lärmbelastung die IGW noch immer nicht

¹²⁴ BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.2.2, 1C_589/2014 vom 3.2.2016 (Zug, Grabenstrasse) E. 5.3.4.

¹²⁵ BGer 1C_121/2017 vom 18.7.2017 (Stadt Solothurn) E. 3.5.1.

¹²⁶ BGer 1C_121/2017 vom 18.7.2017 (Stadt Solothurn) E. 3.5.1.

¹²⁷ BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.3.3; LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 5.5.3.2.

¹²⁸ LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 5.5.3.2.

¹²⁹ LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 5.5.3.2.

¹³⁰ BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.3.4 und 5.2.

¹³¹ LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 5.5.3.2.

(vollends) eingehalten werden, obwohl die jüngere Forschung der Kombination von Tempo 30 und lärmarmen Strassenbeläge ein grosses Potential zumisst.¹³²

2.2.4 Verhältnismässigkeit

a. Allgemeines zur Verhältnismässigkeit

77 Die Massnahme erfordert erstens einen Herabsetzungsgrund (Art. 108 Abs. 2 SSV), und zweitens muss sie auch zweck- und verhältnismässig sein (Art. 108 Abs. 4 SSV). Dabei muss zum einen geprüft werden, ob andere Massnahmen vorzuziehen sind, und zum anderen, ob die Massnahme auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann (Art. 108 Abs. 4 zweiter Teilsatz und Satz 2 SSV).

Auch Abs. 4 von Art. 108 SSV weist aus einer rechtlichen Perspektive betrachtet eine Besonderheit auf: Es wird nach dem Wortlaut verlangt, dass die Massnahme verhältnismässig sein muss, und zusätzlich muss nach dem Verordnungstext explizit geprüft werden, ob andere Massnahmen vorzuziehen sind und ob die Massnahme zeitlich beschränkt werden kann. Ähnlich wie bereits beim Herabsetzungsgrund nach Bst. d von Abs. 2 handelt es sich auch bei der gesetzgeberischen Ausgestaltung von Abs. 4 grundsätzlich um eine unnötige Wiederholung. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung (dazu sogleich) muss ohnehin die Erforderlichkeit – auch in zeitlicher Hinsicht – und die Eignung einer Massnahme geprüft werden; Letzteres umfasst die Prüfung, ob mildere Massnahmen gleichermaßen geeignet sind. Die Doppelspurigkeit im Verordnungstext betreffend die Verhältnismässigkeit hat aber keine Bedeutung für deren Prüfung.

78 Das Erfordernis der Verhältnismässigkeit lässt sich in drei Teilvoraussetzungen zerlegen: Die Massnahme muss geeignet, erforderlich und zumutbar (oder verhältnismässig im engeren Sinne) sein.¹³³ Auf diese Teilgehalte wird sogleich im Einzelnen zurückzukommen sein. Zuvor drängt sich aber eine generelle Anmerkung auf:

79 Geschwindigkeitsreduktionen beeinträchtigen meist das öffentliche Interesse an einer qualitativ und quantitativ möglichst beförderlichen Abwicklung des Strassenverkehrs (Verkehrsförderungsinteresse).¹³⁴ Dieses Interesse gewichtet nun allerdings nicht bei allen Strassen gleich. Das führt dazu, dass die Bedeutung einer Strasse bei der Verhältnismässigkeitsprüfung und deren Massstab von Bedeutung ist: Im Entscheid Sumvitg hat das Bundesgericht ausgeführt, dass beim Einbezug einer Hauptstrasse in eine Tempo-30-Zone bei der Prüfung, ob die Eignung, die Erforderlichkeit und die Zumutbarkeit (oder die Verhältnismässigkeit i.e.S.) gegeben sind, ein strenger Massstab anzulegen ist; bei der Verkehrssicherheit müsse es um ein eigentliches Sicherheitsmanko gehen und nicht bloss um die Erhöhung des

¹³² Vgl. dazu Grolimund+Partner AG, Wirkung kombinierter Lärmschutzmassnahmen: Tempo 30 und lärmarme Strassenbeläge, Forschungsprojekt, 10. Mai 2022, im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), abrufbar unter: www.gundp.ch.

¹³³ Statt vieler BGE 147 I 346 (Auenstein, Funkwasserzähler) E. 5.5; TSCHANNEN/ZIMMERLI/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, N. 452 f.

¹³⁴ Vgl. dazu CHRISTOPH ROHNER, a.a.O. (Fn. 17), S. 80 f. und 114.

Wohlbefindens der schwächeren Verkehrsteilnehmer.¹³⁵ Dieser Zusammenhang zwischen der verkehrsmässigen Bedeutung einer Strasse und der Strenge der Verhältnismässigkeitsprüfung wird auch in der Lehre anerkannt: Gemäss CHRISTOPH ROHNER darf der Verkehr auf Nationalstrassen und Durchgangsstrassen nach Durchgangsstrassenverordnung, aber auch auf anderen von der kantonalen Verkehrsplanung als bedeutungsvoll eingestuften Verkehrswegen, nur «unter Anwendung eines besonders strengen Verhältnismässigkeitsgrundsatzes» beschränkt werden, währenddem die Beurteilung von Beschränkungen auf verkehrssarmen Nebenstrassen deutlich grosszügiger ausfallen darf.¹³⁶ Daraus lässt sich folgender Schluss ziehen: **Je verkehrsorientierter eine Strasse ist und je höher sie in der Hierarchie der Strassen eingereicht ist, desto strenger hat die Verhältnismässigkeitsprüfung zu sein.** Bei verkehrsorientierten Strassen(-abschnitten) spricht das Bundesgericht bisweilen sogar davon, die Einführung von Tempo 30 habe Ausnahmecharakter.¹³⁷

b. Eignung

80 Geeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie das angestrebte, im öffentlichen Interesse liegende Ziel erreichen kann oder zur Zielerreichung zumindest einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag zu leisten vermag (sog. Zwecktauglichkeit oder Zielkonformität).¹³⁸

81 In Bezug auf die Eignung kann vorab und grundsätzlich auf die obenstehenden Ausführungen zu den Herabsetzungsgründen verwiesen werden: Es wird verlangt, dass die Massnahme (mindestens) einem der vier Herabsetzungsgründe (Bst. a bis Bst. d von Art. 108 Abs. 1 SSV) dient. Die Zwecktauglichkeit wird vom Bundesgericht in der Tendenz mit einer gewissen Grosszügigkeit bejaht: So wurde etwa eine Massnahme zur Verbesserung der Verkehrssicherheit bereits dann als tauglich anerkannt, wenn sie der Verkehrssicherheit zuträglich ist. Weiter ist die Massnahme zur Verminderung einer Umweltbelastung bereits dann zwecktauglich, wenn eine (gewisse) Reduktion des Beurteilungspegels Lr (d.h. des Mittelungspegels) bewirkt wird. Die Eignung wäre demnach (nur) dann zu verneinen, wenn eine Massnahme mit Blick auf das angestrebte Ziel entweder gar keine oder keine nennenswerte Wirkung zeigt.¹³⁹

82 Was die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit betrifft, hat das Bundesgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung insbesondere ausgeführt, dass allein die Anord-

¹³⁵ BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 5 und 3.4.

¹³⁶ CHRISTOPH ROHNER, a.a.O. (Fn. 17), S. 107 f.

¹³⁷ So BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.4.2; LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 5.5.4.3; Urteil VD.2021.275 des Appellationsgerichts Basel-Stadt vom 9.8.2022 E. 5.2.

¹³⁸ Statt vieler BGE 144 I 126 (Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr) E. 8.1; TSCHANNEN/ZIMMERLI/KERN, a.a.O. (Fn. 133), N. 456.

¹³⁹ So auch BGE 129 II 331 (Regionalflugplatz Samedan) E. 4.3; TSCHANNEN/ZIMMERLI/KERN, a.a.O. (Fn. 133), N. 456.

nung einer tieferen Geschwindigkeit auch zu einer Reduktion der effektiven Geschwindigkeit führt.¹⁴⁰ Selbst wenn heute ein Abschnitt mit einer relativ hohen Geschwindigkeit befahren wird (im konkreten Fall: v^{85} -Wert liegt bei 42 km/h), schliesst dies Tempo 30 auch auf verkehrsorientierten Strassen nicht aus.¹⁴¹

83 Nach Lehre und Rechtsprechung zum Verhältnismässigkeitsprinzip im allgemeinen Verwaltungsrecht wäre die Eignung dann zu verneinen, wenn die Wirkung einer Massnahme ungewiss ist.¹⁴² In Bezug auf Geschwindigkeitsreduktionen ist nun allerdings das Bundesgericht etwas weniger streng:

84 Zum einen hat es im Fall der Grabenstrasse in Zug anerkannt, dass sich bei Zweifeln an der Wirksamkeit bzw. der Zwecktauglichkeit einer Massnahme auch ein zeitlich begrenzter Versuch aufdrängen könne.¹⁴³ Damit ist zugleich gesagt, dass bei Zweifeln an der Wirksamkeit einer Massnahme jedenfalls im Sinne eines Versuchs beschränkte Temporeduktionen möglich sind, selbst auf verkehrsorientierten Strassen.

85 Zum anderen hat das höchste Gericht im Fall der Sevogelstrasse in Basel entschieden, dass auch ein gestuftes Vorgehen möglich ist: Es schützte die von der zuständigen Behörde gewählte Vorgehensweise, die darauf beruht, die Wirksamkeit – also die Eignung – der Massnahme erst nach Einführung der Temporeduktion zu evaluieren. Das Bundesgericht hielt fest: *«Es liegt in ihrem Ermessen, die angestrebten Ziele zunächst mit einem möglichst günstigen Mittel anzustreben und erst in einem zweiten Schritt weitergehende Vorkehrungen bis hin zum Einbau eines Flüsterbelags ins Auge zu fassen.»*¹⁴⁴ Auch dieses Urteil betraf eine verkehrsorientierte Strasse.

Mit diesen beiden Entscheiden hat das Bundesgericht die Eignung von Massnahmen somit bejaht, obwohl diese (eigentlich) noch nicht ausgewiesen war – und dies bei verkehrsorientierten Strassen, bei denen bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit an sich ein strenger Massstab anzulegen ist.¹⁴⁵ Aus rechtsdogmatischer Sicht vermögen diese Entscheide nicht vollends zu überzeugen: Eine mögliche, (noch) nicht erstellte, aber bereits die Verhältnismässigkeit stützende Eignung gibt es nicht. Und eine Eignung pro futuro steht im Widerspruch zur von Art. 108 Abs. 4 SSV verlangten Verhältnismässigkeit. Im Fall Grabenstrasse in Zug bestand zwar (berechtigter) Grund zur Annahme, dass die zuständige Behörde die Eignung der Massnahme sogar unterschätzte. Hier wäre es nach unserer Auffassung aber näher gelegen, die Eignung vertiefter abzuklären, als gewissermassen darauf zu vertrauen. Doch ist einzuräumen, dass sich die Eignung von Massnahmen im Strassenverkehr häufig

¹⁴⁰ Vgl. dazu vorne Rz. 75.

¹⁴¹ BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 5.9.

¹⁴² Statt vieler BGE 135 II 405 (Tierversuch) E. 4.3.4; TSCHANNEN/ZIMMERLI/KERN, a.a.O. (Fn. 133), N. 456.

¹⁴³ BGer 1C_589/2014 vom 3.2.2016 (Zug, Grabenstrasse) E. 5.5.

¹⁴⁴ BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.3.7; gleich auch BGer 1C_121/2017 vom 18.7.2017 (Stadt Solothurn) E. 3.5.1.

¹⁴⁵ Vgl. dazu hiervor Rz. 79.

im Voraus nicht eindeutig bejahen oder verneinen lässt. Das Bundesgericht dürfte mit seiner Rechtsprechung auch diesem Umstand Rechnung tragen wollen.

c. **Erforderlichkeit**

- 86 Die Erforderlichkeit verlangt, dass die zu prüfende Massnahme für das Erreichen des angestrebten, im öffentlichen Interesse liegenden Ziels das mildeste Mittel ist. Die Erforderlichkeit fehlt also, wenn eine aus Sicht des Individuums weniger einschneidende Anordnung das Ziel ebenso erreicht.¹⁴⁶ Dabei fällt eine mildere Massnahme jedoch ausser Betracht, wenn sie weniger zwecktauglich ist als die ursprünglich ins Auge gefasste Vorkehrung, oder wenn das Gemeinwesen einen grossen Mehraufwand in Kauf zu nehmen hätte.¹⁴⁷ Erst recht kommt sie nicht in Frage, wenn sie wirkungslos wäre¹⁴⁸ oder (teilweise) gar zu einem Rückschritt führen würde.¹⁴⁹ Auch ist den Behörden bei der Wahl der Mittel ein beträchtlicher Ermessensspielraum einzuräumen.¹⁵⁰
- 87 Die Erforderlichkeit muss in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und persönlicher Hinsicht erfüllt sein.¹⁵¹
- 88 In *zeitlicher Hinsicht* (in Bezug auf die Erforderlichkeit) verlangt Art. 108 Abs. 4 Satz 2 SSV, wie bereits einleitend dargetan, im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung insbesondere auch den Nachweis, dass die Massnahme nicht auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann. Diese zeitliche Beschränkung hat sich aber – soweit ersichtlich – jedenfalls bei Tempo 30 nicht grossflächig durchgesetzt.¹⁵² So hat das Bundesgericht denn auch bereits erkannt, dass die zeitliche Beschränkung von Geschwindigkeitsreduktionen gefährlich sein könne, denn eine Wechselsignalisation in kurzen Abständen und nur für geringe Zeitspannen wäre «dem bei Motorfahrzeugführern mit zunehmender Dauer und Bekanntheitsgrad

¹⁴⁶ Statt vieler BGE 136 II 457 (Kontrollzuschlag Graufahren) E. 6.3; TSCHANNEN/ZIMMERLI/KERN, a.a.O. (Fn. 133), N. 458.

¹⁴⁷ Statt vieler BGE 129 I 35 (Wil, Schulausschluss) E. 10.2; 101 Ia 336 (Verbot von Geldspielautomaten Basel-Landschaft) E. 6c; TSCHANNEN/ZIMMERLI/KERN, a.a.O. (Fn. 133), N. 459; anschaulich auch Urteil VD.2021.275 des Appellationsgerichts Basel-Stadt vom 9.8.2022 E. 6.2.2: Lärmarme Reifen haben zwar ein grosses Potential zur Lärmreduktion; da sie aber nicht verbindlich angeordnet werden können, stellen sie keine gleichermassen wirksame Alternative dar.

¹⁴⁸ BGer 1C_121/2017 vom 18.7.2017 (Stadt Solothurn) E. 3.5.2: Fahrradstreifen helfen den Kindergartenkindern, Schülerinnen und Schülern sowie Betagten nicht, wenn diese zu Fuss am Verkehr teilnehmen.

¹⁴⁹ BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.4.1: Die Wiedereinführung einer Stopppreglung an einer Kreuzung mit zahlreichen Unfällen wäre ein Rückschritt, wenn die Unfallzahlen seit der Einführung des Rechtsvortritts spürbar zurückgegangen sind.

¹⁵⁰ CHRISTOPH ROHNER, a.a.O. (Fn. 17), S. 131.

¹⁵¹ Zum Ganzen ausführlicher: TSCHANNEN/ZIMMERLI/KERN, a.a.O. (Fn. 133), N. 460 ff.

¹⁵² CHRISTOPH ROHNER, a.a.O. (Fn. 17), S. 133.

der Massnahme einsetzenden Gewöhnungseffekt an tiefere Geschwindigkeiten abträglich». ¹⁵³ In vielen Fällen würde eine zeitliche Beschränkung auf die Hauptverkehrszeiten zudem dazu führen, dass die Geschwindigkeitsreduktion nicht mehr gleich wirksam ist. Tritt übermässiger Lärm zum Beispiel auch oder gerade zur Nachtzeit auf, wäre eine Beschränkung der Temporeduktion auf die Hauptverkehrszeiten offenkundig kontraproduktiv. ¹⁵⁴ Auch Massnahmen zum Schutz bestimmter Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer nach Art. 108 Abs. 2 Bst. b SSV lassen sich oft nicht sinnvoll zeitlich beschränken: Ältere Personen, aber auch Kinder können gut und gerne auch ausserhalb bestimmter Zeiten (z.B. der Hauptverkehrszeiten oder Schulzeiten) unterwegs sein. ¹⁵⁵ Flankierende bauliche Massnahmen können überdies dazu führen, dass eine temporäre Erhöhung der Höchstgeschwindigkeit auf 50 km/h gar nicht mehr möglich ist. ¹⁵⁶ Schliesslich sind zeitlich beschränkte Signalisationen oft mit einem technischen und finanziellen Zusatzaufwand verbunden: Eine Wechselsignalisation ist teurer als eine feste, ¹⁵⁷ und das wirksame Markieren des Tempos auf der Fahrbahn selbst ist nicht mehr möglich. ¹⁵⁸

89 In *sachlicher Hinsicht* war in Bezug auf die Erforderlichkeit – und damit auch in Bezug auf die Frage, ob es ein milderes Mittel gibt – im Fall Sumvitg strittig, ob anstelle der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit zur Förderung der Verkehrssicherheit nicht die Erstellung von Trottoirs sachgerechter wäre. Das Bundesgericht kam zum Schluss, wenn die bestehende Fahrbahn(raum)grösse bereits heute kaum Kreuzungssituationen zulasse, so seien keine baulichen Massnahmen zur Verbesserung der Gehwegsituation möglich. ¹⁵⁹ Bauliche Massnahmen hat das Bundesgericht daher im Fall Sumvitg als untauglich erachtet. Auch im Vergleich zu anderen möglichen Signalisationsmassnahmen bei Sicherheitsdefiziten schneidet die Geschwindigkeitsreduktion häufig gut ab, weil die tieferen Geschwindigkeiten a) das Kollisionsrisiko senken und b) bei Unfällen Art und Stärke der Verletzungen reduzieren – weil sich der Bremsweg (erheblich) verkürzt und sich damit die Sichtverhältnisse verbessern. ¹⁶⁰ Zudem sind Temporeduktionen im Vergleich zu anderen möglichen

¹⁵³ BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.4.3; vgl. auch BGer 1C_618/2018 vom 20.5.2019 (St. Gallen, St. Georgen-Strasse) E. 5.2 f.; LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 5.5.3.2.

¹⁵⁴ BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.4.3.

¹⁵⁵ BGer 1C_618/2018 vom 20.5.2019 (St. Gallen, St. Georgen-Strasse) E. 5.2 f.; 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.4.3.

¹⁵⁶ LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 5.5.3.2.

¹⁵⁷ CHRISTOPH ROHNER, a.a.O. (Fn. 17), S. 113.

¹⁵⁸ BGer 1C_618/2018 vom 20.5.2019 (St. Gallen, St. Georgen-Strasse) E. 5.2 f.

¹⁵⁹ BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 5.7.

¹⁶⁰ BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.4.1; vgl. auch BGer 1C_558/2019 vom 8.7.2020 (Bern, Breitenrainplatz) E. 5.3.

Massnahmen (relativ) kostengünstig, was ebenfalls für diese spricht.¹⁶¹ So zog das Bundesgericht z.B. im Fall der Sevogelstrasse in Basel eine Temporeduktion auf 30 km/h gegenüber einer Stoppsignalisation im Bereich der Verzweigung Sevogelstrasse/Engelgasse vor.¹⁶²

90 Bei Massnahmen zum Schutz vor übermässigem Lärm wird sodann immer wieder das Argument vorgebracht, es gäbe bessere (Sanierungs-)Massnahmen, insbesondere lärmarme Beläge. Auf diesen Problemkreis wurde bereits oben eingegangen.¹⁶³ Im Verhältnis zu Massnahmen auf dem Weg der Lärmausbreitung (Lärmschutzwände und -dämme) schneidet die Temporeduktion besser ab, weil sie kostengünstiger ist und zudem den Lärm an der Quelle bekämpft, wie es Art. 11 Abs. 1 USG und Art. 13 Abs. 3 LSV verlangen.

d. Zumutbarkeit (Interessenabwägung)

91 Schliesslich muss die Massnahme zumutbar sein, damit sie verhältnismässig ist. Verlangt ist eine angemessene Zweck-Mittel-Relation, also ein vernünftiges Verhältnis zwischen konkretem Eingriffszweck und konkreter Eingriffswirkung¹⁶⁴ – hierbei spricht man auch von Verhältnismässigkeit i.e.S.

92 Für die Prüfung der Zumutbarkeit wird eine gesamthafte Interessenabwägung verlangt, unter Einbezug aller relevanten Umstände des Einzelfalls.¹⁶⁵ Das gilt auch bei Geschwindigkeitsbeschränkungen: Alle zu erwartenden positiven oder negativen Auswirkungen einer Geschwindigkeitsbegrenzung in allen Bereichen sind zu eruieren und in die umfassende Abwägung einzubeziehen.¹⁶⁶ Dabei spielt selbstredend auch eine Rolle, wie stark die für die Beschränkung ins Feld geführten Interessen im Einzelfall effektiv zu gewichten sind. Massnahmen zur Erreichung eines der in Art. 108 Abs. 2 SSV genannten Ziele können bloss nützlich, aber auch geradezu unabdingbar sein. Wo zwingender Handlungsbedarf besteht, sind keine allzu hohen Anforderungen an die Verhältnismässigkeitsprüfung i.e.S. zu stellen.¹⁶⁷ Zu berücksichtigen ist ferner auch, wenn die Massnahme befristet angeordnet wird; die Verhältnismässigkeit lässt sich in diesem Fall eher bejahen.¹⁶⁸

¹⁶¹ Vgl. etwa BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 5.7 (Temporeduktion auf einer Ortsdurchfahrt im Vergleich zu einer Umfahrungsstrasse oder Tunnellösung).

¹⁶² BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.4.1.

¹⁶³ Vgl. vorne Rz. 76.

¹⁶⁴ TSCHANNEN/ZIMMERLI/KERN, a.a.O. (Fn. 133), N. 468.

¹⁶⁵ Statt vieler TSCHANNEN/ZIMMERLI/KERN, a.a.O. (Fn. 133), N. 468.

¹⁶⁶ Vgl. BGer 1C_618/2018 vom 20.5.2019 (St. Gallen, St. Georgenstrasse) E. 5.5; 1C_589/2014 vom 3.2.2016 (Zug, Grabenstrasse) E. 2.2 und 6.4; LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 3.3 und 5.5.4.

¹⁶⁷ CHRISTOPH ROHNER, a.a.O. (Fn. 17), S. 114.

¹⁶⁸ Zum Ganzen: BGer 1C_618/2018 vom 20.5.2019 (St. Gallen, St. Georgenstrasse) E. 5.5.

Damit spielt die Zeit bei der Verhältnismässigkeitsprüfung eine Doppelrolle: Einerseits ist sie massgebend für die Prüfung der Erforderlichkeit in zeitlicher Hinsicht und andererseits ist sie massgebend für die Prüfung der Zumutbarkeit, die bei einer befristeten Massnahme eher gegeben sein kann.

- 93 Wie bereits eingangs des Kapitels erwähnt, ist die Bedeutung einer Strasse für den Verkehr bei der Interessenabwägung ebenfalls zu gewichten. Massnahmen, die bei nicht-verkehrsorientierten Strassen noch zumutbar wären, können unter Umständen bei verkehrsorientierten Strassen aufgrund ihrer Bedeutung für den Verkehr – und den Verkehrsfluss – nicht mehr zumutbar sein. Dies hängt damit zusammen, dass Temporeduktionen oftmals das öffentliche Interesse an einer qualitativ und quantitativ möglichst beförderlichen Abwicklung des Strassenverkehrs (Verkehrsförderungsinteresse) beeinträchtigen, dieses Interesse aber seinerseits nicht immer gleich gewichtig ist.¹⁶⁹
- 94 Gegen die Temporeduktion werden häufig die Zeitverluste der privaten Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer und des öffentlichen Verkehrs ins Feld geführt. Soweit ersichtlich stellt das Bundesgericht aber auch bei verkehrsorientierten Strassen nicht entscheidend darauf ab, zumal diese Zeitverluste häufig nur einige Sekunden betragen.¹⁷⁰ Bei verkehrsorientierten Strassen scheint die Rechtsprechung unserer Ansicht nach aber entscheidend darauf abzustellen, ob die Geschwindigkeitsreduktion die Funktion der Strasse spürbar beeinträchtigt und/oder die Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes merklich abnimmt (oder nicht).¹⁷¹ Im Fall der Sevogelstrasse in Basel hat das Bundesgericht dies verneint, weil der Zeitverlust nur gering und damit hinnehmbar war und kein Ausweichverkehr auf die angrenzenden Quartierstrassen¹⁷² zu befürchten war, da auf der Sevogelstrasse die «Durchfahrtsattraktivität trotz der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit bestehen bleibe» (u.a. gehörten die potentiellen Ausweichrouten Tempo-30-Zonen an und waren zudem mit schwierigen Einfahrtsmanövern in eine verkehrsreiche Strasse verbunden).¹⁷³ Im Fall der Grabenstrasse in Zug haben die Untersuchungen im Wesentlichen ergeben,

¹⁶⁹ Vgl. vorne Rz. 79.

¹⁷⁰ Vgl. etwa BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 5.8 («Zeitverlust von nur ca. 5 Sekunden»); BGer 1C_618/2018 vom 20.5.2019 (St. Gallen, St. Georgenstrasse) E. 5.4 («Reisezeiten des öffentlichen Verkehrs leicht ansteigen»); 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.2.2 («bloss ein geringer und damit hinnehmbarer Zeitverlust»); Urteil VD.2021.275 des Appellationsgerichts Basel-Stadt vom 9.8.2022 E. 7.2.2 («beträgt die Fahrzeitverlängerung für die Buslinie 30 bei einer Einführung von Tempo 30 je nach Fahrtrichtung 6 bis 7 Sekunden. Dies ist [...] als geringer und damit hinnehmbarer Zeitverlust zu qualifizieren»).

¹⁷¹ So etwa BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 5.8; BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.4.2; LGVE 2010 II Nr. 7 E. 6b/bb; Urteil VD.2021.275 des Appellationsgerichts Basel-Stadt vom 9.8.2022 E. 5.3; anklingend auch in BGer 1C_117/2017 vom 20.3.2018 (Stadt Zürich) E. 6.

¹⁷² Eine Verkehrsverlagerung auf Strassen, die zum *höherrangigen* Netz gehören, wäre demgegenüber positiv zu würdigen, vgl. BGer 1C_618/2018 vom 20.5.2019 (St. Gallen, St. Georgenstrasse) E. 5.5; LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 5.5.4.2.

¹⁷³ BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.4.2.

dass sich das Verkehrsgeschehen durch die Anordnung von Tempo 30 nicht verändert hat, sprich mit Tempo 30 sind offenbar ebenso viele Fahrzeuge durch die Strasse gefahren wie vorher und dies tendenziell erst noch in etwas flüssigerem Verkehr.¹⁷⁴ Führt die Anordnung von Tempo 30 zu einer (deutlichen) Verstetigung des Verkehrs, sind allfällige Zeitverluste kein plausibles Argument mehr gegen die Massnahme und werden auch die Funktion und die Leistungsfähigkeit der Strasse dadurch nicht beeinträchtigt, sondern gegebenenfalls gar verbessert. Im Umkehrschluss ist aber davon auszugehen, dass eine Temporeduktion auf verkehrsorientierten Strassen **dann ausscheidet oder jedenfalls nur in Ausnahmefällen angeordnet werden kann, wenn sie die Funktion der Strasse spürbar beeinträchtigt und/oder die Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes merklich abnimmt**. Insbesondere gilt es Verkehrsumlagerungen auf andere, nicht oder weniger verkehrsorientierte Strassen zu vermeiden.¹⁷⁵ Dabei ist stets die Funktion der Strasse im gesamten Verkehrsnetz zu berücksichtigen.¹⁷⁶

2.2.5 Gutachten

- 95 Voraussetzung für eine Geschwindigkeitsherabsetzung bei verkehrsorientierten Strassen ist immer ein Gutachten – daran hat auch die Revision 2022 der SSV nichts geändert.¹⁷⁷
- 96 Das Gutachten hat gemäss Art. 108 Abs. 4 SSV i.V.m. Art. 32 Abs. 2 SVG aufzuzeigen, dass die Massnahme nötig sowie zweck- und verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen vorzuziehen sind.¹⁷⁸ Das Gutachten ist also das eigentlich wesentliche Beweismittel, um nachzuweisen, dass ein Herabsetzungsgrund vorliegt und die gewählte Massnahme verhältnismässig ist. Es geht darum, dass «nicht allzu leichtfertig» bzw. «nicht ohne hinreichende Begründung» von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeitsvorschriften abgewichen wird.¹⁷⁹ Bei einer Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit aus Lärmschutzgründen ist (auch) erforderlich, dass die Konsequenzen aus Lärmsicht (akustische Wirkungen; Änderung der Störwirkung

¹⁷⁴ Vgl. BGer 1C_45/2010 vom 9.9.2010 (Grabenstrasse Zug) E. 2 ff.; 1C_589/2014 vom 3.2.2016 (Grabenstrasse Zug) E. 2 ff.; sowie dazu die Berichte von Basler & Hofmann AG, Stadt Zug, Kantonsstrasse 25 Lärmsanierung Grabenstrasse, Zug, Versuch Tempo 30, 29. März 2018 (Expertenbericht), und Basler & Hofmann AG, Grabenstrasse Zug, Versuch Tempo 30, Auswertung Lärmmessungen, im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt, 4. Juli 2018 (Schlussbericht), beide abrufbar auf der Homepage des BAFU: www.bafu.admin.ch > Themen > Lärm > Fachinformationen > Massnahmen > Strassenlärm > Geschwindigkeitsreduktion. Siehe dazu auch ADRIAN GOSSWEILER, a.a.O. (Fn. 121), S. 622.

¹⁷⁵ LGVE 2010 II Nr.7 6b/aa.

¹⁷⁶ BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 5.8.

¹⁷⁷ Vgl. dazu vorne Rz. 17 und Rz. 26 ff.

¹⁷⁸ Statt vieler BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 4.3; 136 II 539 (Münsingen) E. 3.2; BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 2.3; HANS GIGER, in: SVG Kommentar, 9. Aufl. 2022, Art. 32 N. 30.

¹⁷⁹ CHRISTOPH ROHNER, a.a.O. (Fn. 17), S. 132, mit Hinweisen auf die Praxis des Bundesrates; RENÉ SCHAFFHAUSER, a.a.O. (Fn. 13), S. 55 f.

auf die Anwohnerinnen und Anwohner etc.) beschrieben und alternative Massnahmen zur Lärmbekämpfung aufgezeigt werden.¹⁸⁰

- 97 Das Gutachten kann von einer unabhängigen, verwaltungsexternen Stelle oder aber von einer verwaltungsinternen Stelle stammen.¹⁸¹ Im Fall Zürich sah das Bundesgericht im Beizug eines verwaltungsinternen Sachverständigen keine Verletzung von Bundesrecht: Art. 32 Abs. 3 SVG und Art. 108 Abs. 4 SSV verlangten kein unabhängiges Sachverständigengutachten im Sinne von Art. 12 VwVG¹⁸²; entscheidend sei vielmehr, dass es von Fachleuten erstellt worden sei und den gesetzlichen Anforderungen genüge.¹⁸³
- 98 Inhalt und Umfang (und damit Tiefe) des Gutachtens hängen vom Zweck der Temporeduktion und den örtlichen Gegebenheiten ab.¹⁸⁴ **Somit ist bei einer Herabsetzung auf einer Haupt- oder Durchgangsstrasse ein strengerer Masstab anzulegen als bei Nebenstrassen.**¹⁸⁵ Auch die Vorgeschichte des Projektes kann eine Rolle spielen.¹⁸⁶
- 99 Das geforderte Gutachten ist nicht isoliert zu betrachten: *«Zur Ergänzung und Konkretisierung der im Gutachten enthaltenen Informationen kann auch auf andere Erhebungen zurückgegriffen werden. Entscheidend ist, dass die zuständige Behörde die erforderlichen Informationen besitzt um zu beurteilen, ob eine der Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 SSV erfüllt ist und ob die Massnahme im Hinblick auf das betreffende Ziel nötig, zweck- und verhältnismässig ist (Art. 108 Abs. 4 SSV). [...]».*¹⁸⁷ Als andere Erhebungen kommen bspw. Übersichtspläne oder Betriebskonzepte in Frage.¹⁸⁸ Im Ergebnis kann der Mangel eines unvollständigen Gutachtens somit geheilt werden.¹⁸⁹

180 BGer 1C_117/2017 vom 20.3.2018 (Stadt Zürich) E. 5.2; vgl. auch LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 5.6.

181 RENÉ SCHAFFHAUSER, a.a.O. (Fn. 13), S. 55 f.

182 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021).

183 BGer 1C_117/2017 vom 20.3.2018 (Stadt Zürich) E. 5.1; vgl. auch LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 5.5.2.3.

184 BGE 136 II 539 (Münsingen) E. 3.2; BGer 1C_117/2017 vom 20.3.2018 (Stadt Zürich) E. 5.2; LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 3.4; RENÉ SCHAFFHAUSER, a.a.O. (Fn. 13), S. 56.

185 BGer 1C_117/2017 vom 20.3.2018 (Stadt Zürich) E. 5.2; 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.4.2; vgl. auch BGE 136 II 539 (Münsingen) E. 3.2; LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 3.4.

186 BGer 1C_206/2008 vom 9.10.2008 (Wahlern) E. 2.2.

187 BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 4.3. Sie statt vieler auch BGE 136 II 539 (Münsingen) E. 3.2; BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 2.3.

188 BGer 1C_206/2008 vom 9.10.2008 (Wahlern) E. 2.2 oder BGE 136 II 539 (Münsingen) E. 3.3.

189 Vgl. etwa BGE 136 II 539 (Münsingen) E. 3.3: «Der von Art. 3 lit. b der Verordnung verlangte Übersichtsplan mit der Hierarchie der Strassen fehlt zwar. In Übereinstimmung mit der Argumentation im angefochtenen Urteil ist jedoch davon auszugehen, dass die BVE als Oberaufsichtsbehörde auf dem Gebiet der Strassen über die örtlichen Gegebenheiten und die Hierarchie der dortigen Strassen informiert ist».

- 100 In fast allen Fällen, mit denen sich das Bundesgericht in der neueren Zeit befasst hat, haben die Beschwerdeführenden bzw. diejenigen, die sich gegen die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit wehren wollten, die Rechtmässigkeit des Gutachtens nach Art. 108 Abs. 4 SSV i.V.m. Art. 32 Abs. 2 SVG bezweifelt resp. bestritten – von Münsingen¹⁹⁰, über Sumvitg¹⁹¹, nach Zürich¹⁹², via Zug¹⁹³ bis nach Basel.¹⁹⁴ Auch im Kanton Luzern ist die Rechtmässigkeit des Gutachtens bereits vor dem Kantonsgericht in Frage gestellt worden.¹⁹⁵
- 101 Das Gutachten unterliegt der freien richterlichen Beweismässigkeit.¹⁹⁶ Dabei gilt, dass in Fachfragen das Gericht nur aus triftigen Gründen von einer Expertise abweichen darf. Die Beweismässigkeit und die Beantwortung der Rechtsfragen ist jedoch Aufgabe des Gerichts.¹⁹⁷ Das Gericht hat demnach zu prüfen, ob sich aufgrund der übrigen Beweismittel und/oder der Vorbringen der Parteien ernsthafte Einwände gegen die Schlüssigkeit der Darlegungen im Gutachten aufdrängen. Erscheint dem Gericht die Schlüssigkeit eines Gutachtens in wesentlichen Punkten zweifelhaft, hat es nötigenfalls ergänzende Beweise zur Klärung dieser Zweifel zu erheben.¹⁹⁸ Eine Abweichung vom Gutachten oder das Verlangen weiterer Abklärungen kommt zudem dann in Frage, wenn das BAFU als sachkundige Umweltschutzfachbehörde des Bundes ein Gutachten mit überzeugenden Argumenten kritisiert.¹⁹⁹
- 102 Das Bundesgericht hat in verschiedenen Fällen zwar Lücken und Mängel im eigentlichen Gutachten erkannt, dann aber gestützt auf eine Gesamtwürdigung trotzdem festgestellt, dass die materiell-rechtliche Richtigkeit der Massnahme (Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit) feststellbar und damit gegeben sei.²⁰⁰ Das Bundesgericht scheint demnach gewillt, über formelle Mängel hinwegzusehen bzw. diese zu heilen, sofern und soweit die materiellen Voraussetzungen für die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit erfüllt sind.

¹⁹⁰ BGE 136 II 539 (Münsingen) E. 3.

¹⁹¹ BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 5.1 ff.

¹⁹² BGer 1C_117/2017 vom 20.3.2018 (Stadt Zürich) E. 5.

¹⁹³ BGer 1C_589/2014 vom 3.2.2016 (Zug, Grabenstrasse) E. 5.

¹⁹⁴ BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) insb. E. 5.

¹⁹⁵ LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 5.1.

¹⁹⁶ Statt vieler BGE 136 II 539 (Münsingen) E. 3.2.

¹⁹⁷ Statt vieler BGE 136 II 539 (Münsingen) E. 3.2; LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 3.4.

¹⁹⁸ Zum Ganzen: BGE 136 II 539 (Münsingen) E. 3.2.

¹⁹⁹ BGer 1C_11/2017 vom 2.3.2018 (Basel, Sevogelstrasse) E. 4.3.6; 1C_589/2014 vom 3.2.2016 (Zug, Grabenstrasse) E. 5.

²⁰⁰ Vgl. etwa BGer 1C_206/2008 vom 9.10.2008 (Wahlern) E. 2.4.6; 1C_121/2017 vom 18.7.2017 (Stadt Solothurn) E. 3.3.2.

2.3 Besondere Bestimmungen für die Blaulichtorganisationen

2.3.1 Verkehrsregelverletzung

- 103 Die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 bedeutet eine Anpassung der Verkehrsregeln, die von allen Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmern befolgt werden müssen – grundsätzlich auch von den Blaulichtorganisationen. Wer die Verkehrsregeln verletzt, macht sich gemäss Art. 90 SVG strafbar.
- 104 Art. 90 SVG kennt drei Stufen von strafbaren Verkehrsregelverletzungen: Die einfache nach Abs. 1, die grobe nach Abs. 2 und die qualifiziert grobe nach Abs. 3 und 4.²⁰¹ Diese drei Schweregrade von Verkehrsregelverletzungen sind per 1. Januar 2013 in das SVG aufgenommen worden mit der Einführung des Handlungsprogramms für mehr Sicherheit im Strassenverkehr (via sicura).²⁰² Auch Gegenstand des Handlungsprogramms via sicura war die Einführung der sog. «Raserdelikte»²⁰³ nach Art. 90 Abs. 4 SVG, wonach in jedem Fall eine qualifiziert grobe Verkehrsregelverletzung gemäss Art. 90 Abs. 3 SVG erfüllt, wer die zulässige Höchstgeschwindigkeit um mindestens 40 km/h bei der Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h, um mindestens 50 km/h bei der Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h, um mindestens 60 km/h bei der Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h und um mindestens 80 km/h bei einer Höchstgeschwindigkeit von mehr als 80 km/h überschreitet.

2.3.2 Allgemeines zur Strafbarkeit und Strafbefreiung

- 105 Für die Blaulichtorganisationen gilt im SVG eine Sonderregel für Dienstfahrzeugführer bei eigentlichen Notstandsfahrten, bei denen es darauf ankommt, rasch am Bestimmungsort einzutreffen.²⁰⁴ Sie lautet wie folgt:

²⁰¹ Dazu auch: YVONNE THOMET, Kein Freipass für Einsatzkräfte, in: Schweizer Feuerwehr-Zeitung, 3/2018, S. 60 ff.

²⁰² Vgl. AS 2012 6291 (Änderungserlass).

²⁰³ Vgl. Evaluation von Via sicura, Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 16.3267 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats vom 14. April 2016, Ziffer 3.3.6.

²⁰⁴ HANS GIGER, a.a.O. (Fn. 178), Art. 100 N. 22.

Art. 100 Strafbarkeit

1. ...

2. ...

3. ...

4. Missachtet der Führer eines Feuerwehr-, Sanitäts-, Polizei- oder Zollfahrzeugs auf dringlichen oder taktisch notwendigen Dienstfahrten Verkehrsregeln oder besondere Anordnungen für den Verkehr, so macht er sich nicht strafbar, wenn er alle Sorgfalt walten lässt, die nach den Umständen erforderlich ist. Auf dringlichen Dienstfahrten ist die Missachtung nur dann nicht strafbar, wenn der Führer zudem die erforderlichen Warnsignale abgibt; die Abgabe der Warnsignale ist ausnahmsweise nicht erforderlich, wenn sie der Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe entgegensteht. Hat der Führer nicht die Sorgfalt walten lassen, die nach den Umständen erforderlich war, oder hat er auf dringlichen Dienstfahrten nicht die erforderlichen Warnsignale abgegeben, so kann die Strafe gemildert werden.

- 106 Für die Strafbefreiung nach Art. 100 Ziff. 4 SVG müssen drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein: Erstens muss es sich um eine dringliche Dienstfahrt handeln (oder um eine Dienstfahrt, die zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben taktisch notwendig ist), zweitens müssen auf dringlichen Dienstfahrten die besonderen Warnvorrichtungen betätigt werden und drittens muss die nach den Umständen gebotene Sorgfalt beachtet werden.²⁰⁵ Die Sonderregel nach Art. 100 Ziff. 4 SVG für dringliche Fahrten insbesondere von Feuerwehr-, Sanitäts- und Polizeifahrzeugen stellt eine Konkretisierung der Grundsätze betreffend den rechtfertigenden Notstand (Art. 34 Abs. 2 StGB²⁰⁶ i.V.m. Art. 102 Abs. 1 SVG) dar. Sie beruht auf dem Grundgedanken, dass im Interesse von Leben und Gesundheit eines Menschen gewisse Verkehrsregelverletzungen hingenommen werden müssen.²⁰⁷
- 107 Eine Strafbefreiung ist hingegen nicht möglich, wenn der Fahrzeugführer oder die Fahrzeugführerin aus besonderen Gründen das nach den konkreten Umständen erforderliche Mass an Sorgfalt unterschreitet, auf dringlichen Dienstfahrten die erforderlichen Warnsignale nicht abgibt, sofern die Abgabe erforderlich gewesen wäre, oder die Missachtung der Verkehrsregeln oder besonderen Anordnungen für den Verkehr zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben nicht nötig war.²⁰⁸ In diesen Fällen hat die Strafbehörde aber die Möglichkeit, die Strafe zu mildern.

²⁰⁵ Vgl. HANS GIGER, a.a.O. (Fn. 178), Art. 100 N. 23. Weiter Botschaft zur Änderung des Zollgesetzes vom 6. März 2015, in: BBl 2015 2883 (nachfolgend: *Botschaft Änderung Zollgesetz*), S. 2925.

²⁰⁶ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0).

²⁰⁷ BGE 113 IV 126 (Apotheker Samedan) E. 2b.

²⁰⁸ Botschaft Änderung Zollgesetz, a.a.O. (Fn. 205), S. 2925.

Art. 100 Ziff. 4 SVG ist am 17. März 2023 dahingehend geändert worden, dass die Strafmilderung nach Ziff. 4 neu zur Pflicht wird.²⁰⁹ Folglich hat nach neuem Recht – dessen Inkrafttreten bestimmt der Bundesrat und ist von diesem noch nicht festgelegt worden²¹⁰ – die Strafbehörde nicht mehr nur die Möglichkeit, die Strafe zu mildern, sondern sie muss von Gesetzes wegen eine Strafmilderung vornehmen.²¹¹

Handelt es sich nicht um eine dringliche oder taktisch notwendige Dienstfahrt, sind die Voraussetzungen von Art. 100 Ziff. 4 SVG nicht erfüllt. Diesfalls steht der beschuldigten Person grundsätzlich die Berufung auf den Rechtfertigungsgrund nach Art. 14 StGB offen.²¹² Nach dieser Bestimmung verhält sich rechtmässig, wer handelt, wie es das Gesetz gebietet oder erlaubt, auch wenn die Tat nach diesem oder einem anderen Gesetz mit Strafe bedroht ist. Art. 14 StGB basiert auf dem Grundgedanken, dass das Recht ein und dasselbe Verhalten nicht einerseits gebieten oder doch ausdrücklich erlauben, andererseits aber gleichzeitig verbieten kann.²¹³ Ein Führer eines Feuerwehr-, Sanitäts-, Polizei- oder Zollfahrzeugs, der in Ausübung seiner Dienstpflicht gegen das Gesetz verstösst, kann sich aber nur dann auf Art. 14 StGB berufen, wenn er unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit gehandelt hat. Sein Verhalten muss zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet und erforderlich sein und es muss ein angemessenes Verhältnis zwischen dem verfolgten Ziel einerseits und dem betroffenen Rechtsgut und dem Ausmass seiner Beeinträchtigung andererseits bestehen.²¹⁴

- 108 Weiter können die Strafbehörden von einer Bestrafung absehen, wenn ein besonders leichter Fall einer Verkehrsverletzung vorliegt (Art. 100 Ziff. 1 zweiter Satz SVG) oder Schuld und Tatfolgen geringfügig sind (Art. 52 StGB).²¹⁵

2.3.3 Rechtsprechung zu Art. 100 Ziff. 4 SVG

- 109 Als dringlich gelten gemäss der Rechtsprechung Dienstfahrten im Ernstfall, sogenannte Notfallfahrten, bei denen es auf den möglichst raschen Einsatz der Feuerwehr, der Sanität oder der Polizei ankommt, um Menschenleben zu retten, eine Gefahr für die öffentliche Sittlichkeit oder Ordnung abzuwenden, um bedeutende Sachwerte zu erhalten oder um flüchtige Personen zu verfolgen. Der Begriff der Dringlichkeit ist eng auszulegen. Entscheidend ist, dass Rechtsgüter gefährdet sind,

²⁰⁹ Änderungserlass zum Strassenverkehrsgesetz (SVG) vom 17. März 2023, in: BBl 2023 791. Der letzte Satz von Ziff. 4 lautet neu wie folgt: «Hat der Führer nicht die Sorgfalt walten lassen, die nach den Umständen erforderlich war, oder hat er auf dringlichen Dienstfahrten nicht die erforderlichen Warnsignale abgegeben, so bleibt seine Strafbarkeit bestehen, die Strafe ist aber zu mildern.»

²¹⁰ Änderungserlass zum SVG (Fn. 209), Ziff. IV.

²¹¹ Botschaft zur Änderung des Strassenverkehrsgesetzes vom 17. November 2021, in: BBl 2021 3026, insb. S. 20 f., 48 und 77.

²¹² BGer 6B_1161/2018 vom 17.1.2019 (Genf) E. 1.1.3.

²¹³ Zum Ganzen: TRECHSEL/GETH, in: Schweizerisches Strafgesetzbuch Praxiskommentar, 4. Aufl. 2021, Art. 14 N. 1.

²¹⁴ BGer 6B_689/2012 vom 3.4.2013 (Lugano) E. 2.4; vgl. auch TRECHSEL/GETH, a.a.O. (Fn. 213), Art. 14 N. 1 und N. 7.

²¹⁵ Zum Ganzen auch Botschaft Änderung Zollgesetz, a.a.O. (Fn. 205), S. 2925, m.H.a BGer 6B_1006/2013 vom 25.9.2014.

- bei denen selbst kleine Zeitverluste eine erhebliche Vergrößerung der Schäden bewirken können.²¹⁶ Das Rechtsgut oder die Rechtsgüter müssen dabei tatsächlich gefährdet werden. Eine hypothetische Gefährdung genügt nicht: Das Bundesgericht hat den Entscheid des Berufungs- und Revisionsgerichts für Strafsachen des Kantons Tessin bestätigt, wonach die mögliche Anwesenheit von Tätern für die Bejahung der Dringlichkeit nicht genüge.²¹⁷
- 110 Erforderlich ist zudem – von der in Art. 100 Ziff. 4 SVG enthaltenen gesetzlichen Ausnahme abgesehen – die Abgabe der erforderlichen Warnsignale, d.h. die Benutzung von Blaulicht und Wechselklanghorn. Im Fall einer Geschwindigkeitsüberschreitung in einem Wohngebiet hat das Bundesgericht bestätigt, dass die Verkehrsteilnehmer nicht damit rechnen müssen, dass ein Autofahrer in einem städtischen Gebiet mit einer solchen Geschwindigkeit fahre. Um sie zu warnen, sei es gerade vorgesehen, nicht nur visuelle, sondern auch akustische Signale zu verwenden. Da der Beschwerdeführer nur das Blaulicht benutzte, hätte er seine Geschwindigkeit reduzieren müssen.²¹⁸
- 111 Für eine Strafbefreiung nach Art. 100 Ziff. 4 SVG ist schliesslich vorausgesetzt, dass der Fahrzeugführer alle Sorgfalt walten lässt, die nach den Umständen erforderlich ist. Das Mass der erforderlichen Sorgfalt hängt weitgehend vom Grad der Dringlichkeit der betreffenden Dienstfahrt ab. Dabei müssen die öffentlichen Interessen an der Verkehrssicherheit einerseits und an rascher Hilfe, raschem polizeilichem Einschreiten usw. andererseits unter Berücksichtigung der konkreten Umstände gegeneinander abgewogen werden.²¹⁹ Die Sorgfalt, die der Fahrer des vortrittsberechtigten Fahrzeugs an den Tag legen muss, muss zudem umso grösser sein, je wichtiger die verletzte Verkehrsregel für die Sicherheit ist.²²⁰
- 112 Das Bundesgericht hat sich bisher – soweit ersichtlich – nie zu Art. 100 Ziff. 4 SVG im Zusammenhang mit der Überschreitung einer Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h geäussert. Die Urteile betrafen allesamt Strecken mit einer signalisierten Höchstgeschwindigkeit von Tempo 50 und mehr. Im Zusammenhang mit der Überschreitung der Höchstgeschwindigkeit hat das Bundesgericht indessen allgemein

²¹⁶ BGer 6B_20/2009 vom 14.4.2009 (Aargau) E. 4.4.1; 6B_288/2009 vom 13.8.2009 (Aargau II) E. 3.5; so auch: BUNDESAMT FÜR STRASSEN (ASTRA), Merkblatt zur Verwendung von Blaulicht und Wechselklanghorn, 7. Januar 2021, Ziff. 1. Vgl. dazu auch PHILIPPE WEISSENBERGER, Kommentar Strassenverkehrsgesetz und Ordnungsbussengesetz, Mit Änderungen nach Via Sicura, 2. Aufl. 2015, Art. 100 N. 25; BGer 6B_1102/2016 vom 12.12.2017 (Genf, Quai Général-Guisan) E. 5.

²¹⁷ BGer 6B_689/2012 vom 3.4.2013 (Lugano) E. 2.3.

²¹⁸ BGer 6B_1161/2018 vom 17.1.2019 (Genf) E. 1.2.2.

²¹⁹ HANS GIGER, a.a.O. (Fn. 178), Art. 100 N. 24.

²²⁰ BGer 6S.162/2003 vom 4.8.2003 (Lausanne) E. 3.1.

festgehalten, die akustischen und optischen Warnsignale eines mit sehr hoher Geschwindigkeit fahrenden Polizeifahrzeugs seien nur bedingt geeignet, das Risiko eines Unfalls zu reduzieren, weil aufgrund der schnellen Annäherung des Fahrzeugs gefährdeten Dritten nur wenig Zeit bleibe, die Signale wahrzunehmen, darauf zu reagieren und das eigene Verhalten anzupassen. Eine sehr hohe Geschwindigkeitsüberschreitung sei daher (auch) bei einer dringlichen Dienstfahrt nach Art. 100 Ziff. 4 SVG nicht gerechtfertigt. Das Bundesgericht hat in diesem Zusammenhang in einem Entscheid von 2017 auf die Antwort des Bundesrats vom 13. August 2014 auf eine parlamentarische Anfrage²²¹ verwiesen, welche die dringlichen Fahrten gemäss Art. 100 Ziff. 4 SVG betraf und in welcher der Bundesrat ausführte: «Im Bereich des Rasertatbestandes nach Artikel 90 Absätze 3 und 4 SVG, also bspw. bei einer Fahrt mit 100 Stundenkilometern statt der erlaubten 50 Stundenkilometer innerorts, werden durch die krasse Geschwindigkeitsüberschreitung in den allermeisten Fällen Dritte konkret gefährdet. Die Verhältnismässigkeit solcher Fahrten dürfte kaum je gegeben sein. Die Beurteilung im konkreten Fall obliegt jeweils dem Gericht.» Das Bundesgericht hat gestützt darauf die Strafbefreiung nach Art. 100 Ziff. 4 SVG im konkreten Fall, in dem ein Polizist mit einer Geschwindigkeit von 132 km/h in einem Abschnitt mit Höchstgeschwindigkeit 50 km/h unterwegs gewesen war, abgelehnt.²²² Diese Rechtsprechung hat das Bundesgericht anschliessend in einem weiteren Fall bestätigt: Es hat festgehalten, dass eine dringliche Dienstfahrt mit einer Geschwindigkeit, welche die Schwellenwerte von Art. 90 Abs. 4 SVG überschreite, grundsätzlich immer als unverhältnismässig gilt, selbst wenn das gefährdete Gut ebenso wertvoll ist wie das Leben oder die körperliche Unversehrtheit eines anderen und der Fahrer von den akustischen und optischen Warnsignalen Gebrauch gemacht hat.²²³

2.3.4 Auswirkungen von Tempo 30 auf Blaulichtorganisationen

a. Bezüglich der möglichen Geschwindigkeiten bei dringlichen Fahrten

113 Wie vorne ausgeführt,²²⁴ begeht ein «Raserdelikt» nach Art. 90 Abs. 4 SVG, wer in einem Abschnitt mit signalisierter Höchstgeschwindigkeit Tempo 30 mindestens Tempo 70 fährt oder in einem Abschnitt mit Tempo 50 mit Tempo 100 oder mehr unterwegs ist. Werden diese Schwellenwerte gemäss Art. 90 Abs. 4 SVG überschritten, gilt nach der obenerwähnten Rechtsprechung auch eine dringliche Dienstfahrt im Sinn von Art. 100 Ziff. 4 SVG nicht mehr als verhältnismässig. **Rechtlich wirkt sich also die Anordnung von Tempo 30 soweit ersichtlich insofern auf Blaulichtorganisationen aus, als diese auf dringlichen oder taktisch notwendigen Dienstfahrten**

²²¹ Parlamentarische Anfrage Nr. 14.1027 von Nationalrat Freysinger.

²²² BGer 6B_1102/2016 vom 12.12.2017 (Genf, Quai Général-Guisan) E. 6.1.

²²³ BGer 6B_1161/2018 vom 17.1.2019 (Genf) E. 1.2.2.

²²⁴ Vgl. Rz. 104.

ihre Geschwindigkeit ebenfalls anpassen müssen, damit eine Strafbefreiung gemäss Art. 100 Ziff. 4 noch in Frage kommt. Im Sinne einer Faustregel kann also davon ausgegangen werden, dass sich das für Blaulichtorganisationen im Ernstfall noch mögliche Tempo innerorts von maximal gegen 100 km/h auf gegen 70 km/h reduzieren dürfte. Diese Faustregel ist allerdings mit einem (erheblichen) Vorbehalt entgegen zu nehmen, weil sich das Bundesgericht – soweit bekannt – noch nie mit einem Fall zu Art. 100 Ziff. 4 SVG in einer Tempo-30-Strecke befassen musste.

Die oben bereits erwähnte Änderung des SVG vom 17. März 2023²²⁵ hat – soweit ersichtlich – keine Auswirkungen auf diese Einschätzung und den hier im Sinne einer Faustregel präsentierten Grundsatz. Künftig dürfen die Strafbehörden bzw. die Strafgerichte bei der Sanktionierung nach Art. 100 Ziff. 4 nach dem neuen Art. 100 nZiff. 5 SVG auf dringlichen oder aus taktischen Gründen notwendigen Dienstfahrten nur noch die Differenz zu jener Geschwindigkeit berücksichtigen, die für den Einsatz angemessen gewesen wäre, und somit nicht die Differenz zu jener Geschwindigkeit, die für die übrigen Verkehrsteilnehmenden als zulässige Höchstgeschwindigkeit massgebend war. Da die neue Bestimmung in Ziff. 5 gemäss ihrem Wortlaut nur die Sanktionierung betrifft, wird man soweit ersichtlich für die Frage einer vollumfänglichen Strafbefreiung grundsätzlich immer noch auf die präsentierte Faustregel als Obergrenze abstellen können. Wird die danach zulässige Geschwindigkeit jedoch überschritten, ist dann für die Strafe nicht mehr die generell festgelegte Höchstgeschwindigkeit massgebend, sondern die im Einzelfall von der Strafbehörde als angemessen erachtete Geschwindigkeit. Damit dürfte in den allermeisten Fällen eine Bestrafung für ein sog. «Raserdelikt» bei ungerechtfertigten Geschwindigkeitsüberschreitungen mit Blaulicht ausgeschlossen sein. Wie die angemessene Geschwindigkeit im Strafverfahren bestimmt werden soll, ist allerdings unklar. Nach den Ausführungen von Bundesrätin Sommaruga vom 31. Mai 2022 im Ständerat (Ständerat) muss hierzu künftig wohl ein Gutachten erstellt werden.²²⁶

b. Bezüglich der Anordnung von Tempo 30 als Geschwindigkeitsbeschränkung

114 Wie soeben ausgeführt, haben somit auch Fahrzeugführer von Blaulichtorganisationen ihre Geschwindigkeit in Tempo-30-Abschnitten grundsätzlich zu reduzieren, um nicht eine Verurteilung wegen einer Verkehrsregelverletzung zu riskieren. Daraus kann sich im Einsatzfall ein Fahrzeitverlust ergeben, der aber im Zusammenhang mit Blaulichtfahrzeugen in der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Anordnung von Tempo 30 bisher kein Thema war.²²⁷ Bekannt ist uns einzig ein Urteil des Verwaltungsgerichts Graubünden betreffend die Anordnung von Tempo 30 auf einer Kantonsstrasse, in dem die Beschwerdeführenden geltend machten, aufgrund der langen Tempo-30-Strecke würden Feuerwehrleute, die zum Einsatz gerufen werden, bereits auf dem Weg zum Feuerwehrstützpunkt viel wertvolle Zeit verlie-

²²⁵ Siehe vorne Rz. 107 (petit).

²²⁶ Vgl. Votum Bundesrätin Sommaruga, im Ständerat, 31. Mai 2022, in: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 2022, Sommersession, Ständerat, 21.048, S. 289 f.

²²⁷ Zum Fahrzeitverlust bei privaten Verkehrsteilnehmern und dem öffentlichen Verkehr vgl. vorne Rz. 94.

ren. Das Gericht ging davon aus, dass infolge der reduzierten Höchstgeschwindigkeit von 50 auf 30 km/h mit einer realen Fahrzeitverlängerung von 2 Sekunden pro 100 m gerechnet werden müsse. Es kam zum Schluss, dass eine Zeiteinbusse von klar unter einer Minute auch für Feuerwehrleute, die zum Feuerwehrstützpunkt einrücken müssen, vertretbar sei. Sollte die Feuerwehr zu einem anderen Schluss kommen, läge es an ihr, mögliche organisatorische Massnahmen zu prüfen und umzusetzen.²²⁸

115 Hingegen hatte sich das Bundesgericht im Zusammenhang mit der Anordnung von Tempo 30 in der Stadt Zürich bereits mit der Frage zu befassen, ob mit Tempo 30 der Lärm durch den Einsatz des Wechselklanghorns zunehme: Die Beschwerdeführer machten geltend, die neuen Geschwindigkeitsreduktionen und Tempo-30-Zonen würden zu vermehrten Lärmspitzen durch Notfalldienste führen, weil diese beim Befahren der neuen Tempo-30-Strecken schon ab 45 km/h statt bisher ab 65 km/h das Wechselklanghorn einschalten müssten. Das Bundesgericht hielt aber fest, es gebe keine gesetzliche Grundlage für die Behauptung der Beschwerdeführer, dass Rettungs- und Polizeifahrzeuge das Wechselklanghorn erst ab einer Geschwindigkeit von 15 km/h über der zulässigen Höchstgeschwindigkeit einschalten müssten. Das Wechselklanghorn diene in erster Linie der Inanspruchnahme des besonderen Vortrittsrechts gemäss Art. 27 Abs. 2 SVG und Art. 16 Abs. 1 VRV und sei deshalb bei dringlichen Fahrten grundsätzlich einzuschalten, unabhängig von der Notwendigkeit einer Überschreitung der Höchstgeschwindigkeit. Das Bundesgericht teilte deshalb die Einschätzung der Vorinstanzen, wonach nicht mit einem massgeblich vermehrten Einsatz des Wechselklanghorns auf Tempo-30-Strecken zu rechnen sei.²²⁹

116 **Geltend gemachte Auswirkungen auf die Blaulichtorganisationen wurden demnach in der bisherigen Rechtsprechung nie als Argument gegen die Anordnung von Tempo 30 berücksichtigt und können daher aus unserer Sicht in diesem Kontext (eher) vernachlässigt werden.**

3 Zulässigkeit der Verfahrenssistierung

3.1 Rekapitulation der Ausgangslage

117 Wie einleitend bereits bemerkt,²³⁰ zieht der Kanton Luzern die Erarbeitung eines Planungsberichts in Betracht, in welchem die rechtlichen Grundlagen für Tempo 30 dargestellt, die künftige Praxis und Umsetzung zur Bewilligung von Tempo 30 im

²²⁸ Urteil U 22 24 des Verwaltungsgerichts Graubünden vom 23.2.23 E. 3.8.1 ff.

²²⁹ BGer 1C_117/2017 vom 20.3.2018 (Stadt Zürich) E. 7.

²³⁰ Dazu vorne Rz. 1 f.

Kanton Luzern festgelegt sowie die Auswirkungen von Tempo 30 aus fachlicher Sicht aufgezeigt werden. Der Kanton erwägt weiter, die Gesuche der Gemeinden je nach Verfahrensstadium in geeigneter Form zu sistieren, bis die Beratung eines allfälligen Planungsberichts im Kantonsrat abgeschlossen ist, und hat dazu der Gutachterin und den Gutachtern entsprechende Gutachterfragen unterbreitet (vgl. Gutachterfragen 4 und 5).²³¹

118 Dieses Kapitel des Gutachtens befasst sich mit der rechtlichen Zulässigkeit einer solchen Sistierung und mit den möglichen Folgen einer (unrechtmässigen) Aussetzung der Verfahren.

3.2 Rechtliche Grundlagen

3.2.1 Rechtsanspruch auf Durchführung eines Verfahrens und Abschluss desselben

119 Verkehrsbeschränkungsmassnahmen werden im Kanton Luzern sowohl für Kantonsstrassen wie auch für Gemeindestrassen 1. Klasse (sowie in deren Verknüpfungsbereich mit anderen Strassen) und damit für alle hier interessierenden Strassen vom Kanton verfügt, genauer von der Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (vif; vgl. § 17 Abs. 1 der [kantonalen] Strassenverkehrsverordnung). Dabei ergeht eine Allgemeinverfügung, welche als Entscheid im Sinne von § 4 Abs. 1 VRG²³² zu qualifizieren ist.²³³ **Das Verfahren auf Erlass einer Verkehrsbeschränkung stellt somit ein Verwaltungsverfahren dar**, womit gemäss § 7 Abs. 1 VRG das VRG in seiner Gesamtheit anwendbar ist.

120 Im Kanton Luzern haben die Standortgemeinden nach der kantonalen Praxis die Möglichkeit, beim Kanton ein Gesuch für die Signalisation von Tempo 30 auf einem Kantonsstrassenabschnitt oder auf einem Abschnitt einer Gemeindestrasse 1. Klasse zu stellen.²³⁴ Nach unserer Auffassung **haben die Standortgemeinden auch einen Rechtsanspruch, dass über ihr Gesuch entschieden wird**. Denn bei Tempo 30 handelt es sich bekanntlich um eine Massnahme nach Art. 3 Abs. 4 SVG (sog. funktionelle Verkehrsbeschränkung).²³⁵ Gemäss Satz 3 von Art. 3 Abs. 4 SVG sind die Gemeinden spezialgesetzlich zur Beschwerde berechtigt, wenn Verkehrsmassnahmen auf ihrem Gebiet angeordnet werden. Dieses Beschwerderecht greift nicht nur für Verkehrsbeschränkungen, welche die Gemeinden ursprünglich selbst

²³¹ Siehe vorne Rz. 4.

²³² Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (SRL Nr. 40).

²³³ MARTIN WIRTHLIN, Luzerner Verwaltungsrechtspflege, Grundlagen und Praxis, 2011, Rz. 5.3.

²³⁴ Vgl. vorne Rz. 1.

²³⁵ Vgl. vorne Rz. 12.

verfügt haben, sondern auch für solche, welche andere (übergeordnete) Gemeinwesen angeordnet haben.²³⁶ Als Folge von Art. 111 Abs. 1 BGG²³⁷ müssen sich die spezialgesetzlich legitimierten Standortgemeinden auch bereits am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen (unter Einschluss des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens) beteiligen können.²³⁸ Sie haben deshalb auch Anspruch darauf, dass ein Verfahren überhaupt eröffnet und durchgeführt wird, denn wer Partei ist, kann von der zuständigen Behörde den Erlass einer Verfügung verlangen.²³⁹

- 121 Ist ein Gesuch einer Standortgemeinde hängig, so kann das Verfahren deshalb nach hier vertretener Meinung nicht einfach «grundlos» aufgeschoben oder nicht an die Hand genommen werden. Vielmehr **muss es – wenn mit der Erledigung zugewartet werden soll – förmlich sistiert werden**. Über die Zulässigkeit eines solchen Vorgehens wird sogleich zu befinden sein.²⁴⁰
- 122 Keine Sistierung nach § 41 VRG ist demgegenüber unserer Ansicht nach möglich, wenn die Verkehrsbeschränkung bereits verfügt und nicht angefochten worden ist. In diesem Fall ist die Verfügung in Rechtskraft erwachsen und nunmehr auch umzusetzen. Eine Sistierung fällt hier schon deshalb ausser Betracht, weil es kein hängiges Verfahren mehr gibt. Bereits in Rechtskraft erwachsene Verfügungen dürfen im Hinblick auf eine allfällige künftige Praxisfestlegung nach unserer Auffassung auch nicht einfach nicht umgesetzt werden. Denkbar wäre höchstens, die Verfügungen über das Institut der Anpassung (bzw. Wiedererwägung/Widerruf) *nach vorgenommener Praxisfestlegung* wegen erheblicher nachträglicher rechtlicher Änderungen wieder in Frage zu stellen.²⁴¹ Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung erlauben Praxisänderungen eine Anpassung indes nur, wenn besonders wichtige öffentliche Interessen wie z.B. Polizeigüter auf dem Spiel stehen oder wenn es sonstwie unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit stossend wäre, die geänderte Praxis nur auf neu begründete Rechtsverhältnisse anzuwenden.²⁴² Für

²³⁶ RENÉ SCHAFFHAUSER, Instanzenzug und Beschwerdelegitimation bei Verkehrsanordnungen nach Art. 3 SVG, in René Schaffhauser (Hrsg.), Jahrbuch zum Strassenverkehrsrecht 2009, S. 493 ff., N. 134; EVA MARIA BELSER, a.a.O. (Fn. 3), Art. 3 N. 89; MICHAEL PFLÜGER, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Diss. Bern 2012, N. 1033; vgl. für einen Anwendungsfall etwa BGER 1C_416/2009 vom 14.9.2010 (Plasselb) E. 1.1 sowie VPB 57.22 A E. 2.

²³⁷ Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.110).

²³⁸ Statt vieler BERNHARD EHRENZELLER, in Niggli et al. (Hrsg.), Basler Kommentar BGG, 3. Aufl. 2018, Art. 111 N. 5; HANSJÖRG SEILER, in Seiler/von Werdt/Güngerich/Oberholzer (Hrsg.), Handkommentar BGG, 2. Aufl. 2015, Art. 111 N. 6.

²³⁹ Vgl. etwa BGE 142 II 451 (Elektrizitätstarife) E. 3.4.1; 133 V 188 (Concordia, Leistungsaufschub) E. 4.2; 130 II 521 (Cornèr Banca SA) E. 2.5; spezifisch für die Bundesbehörden ferner Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202 ff., S. 4350; BERNHARD EHRENZELLER, a.a.O. (Fn. 238), Art. 111 N. 15; HANSJÖRG SEILER, a.a.O. (Fn. 238), Art. 111 N. 11; MICHAEL PFLÜGER, a.a.O. (Fn. 236), N. 847.

²⁴⁰ Vgl. dazu hinten Kapitel 3.3.

²⁴¹ Vgl. zur Anpassung MARTIN WIRTHLIN, a.a.O. (Fn. 233), Rz. 12.6.

²⁴² Statt vieler BGE 135 V 201 (somatoforme Schmerzstörung) E. 6.1.1; 127 II 306 (Flugfeld Schänis) E. 7a.

eine Anpassung rechtsbeständiger Verfügungen *im Hinblick auf eine spätere, noch gar nicht vorgenommene (allfällige) Praxisfestlegung* sehen wir hingegen keinen Raum.

3.2.2 Kantonalrechtliche Grundlage: § 41 VRG

123 Gemäss § 41 VRG kann die verfügende Behörde ein Verfahren aus Gründen der Zweckmässigkeit aussetzen, namentlich wenn ein Entscheid von einem anderen abhängt oder wesentlich beeinflusst werden könnte. Das VRG enthält somit eine relativ offen formulierte Gesetzesgrundlage zur Sistierung von Verfahren. Dennoch ist die Behörde nicht einfach frei, ob sie ein Verfahren aussetzt oder nicht. Denn **eine Sistierung kann im Widerspruch zum Beschleunigungsgebot nach Art. 29 Abs. 1 BV stehen.**²⁴³ Die kantonalen Sistierungsregeln sind deshalb mit Blick auf das Beschleunigungsgebot verfassungskonform auszulegen.²⁴⁴

124 Das Beschleunigungsgebot (oder das Verbot der Rechtsverzögerung) verlangt, dass Gerichts- und Verwaltungsinstanzen über eine Sache innert angemessener Frist entscheiden müssen. Das Gebot kennt keine feste Frist, innert der ein Verfahren erledigt sein muss; die Angemessenheit der Verfahrensdauer ist vielmehr anhand der Natur und des Umfangs der Sache sowie der Gesamtheit der übrigen Umstände einzelfallbezogen festzulegen (d.h. Komplexität, Bedeutung, Verhalten der Parteien).²⁴⁵

Als (leichte, nicht schwerwiegende) Verletzung des Beschleunigungsgebots beurteilte das Bundesgericht etwa eine Verfahrensdauer von vier Monaten vor der verfügenden Behörde und eine von dreizehn Monaten vor der Rekursinstanz bei einem Führerausweisentzug zu Warnzwecken.²⁴⁶ Ebenfalls als Verletzung des Beschleunigungsgebots taxierte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eine Verfahrensdauer von dreieinhalb Jahren vor Bundesgericht in einem unkomplizierten Entschädigungsprozess aus materieller Enteignung.²⁴⁷

125 Jede Sistierung «bedarf daher einer Rechtfertigung».²⁴⁸ Das Beschleunigungsgebot ist verletzt, wenn die Sistierung zu einer ungerechtfertigten Verfahrensverzögerung führt, wenn also keine sachlichen Gründe für eine Sistierung gegeben sind.²⁴⁹ Typische Fälle, in denen eine Sistierung nach Lehre und Rechtsprechung in Frage kommt, sind das Abwarten eines präjudiziellen Entscheids einer anderen Instanz (in

²⁴³ LGVE 2013 VI Nr. 7 E. 3.3; 2012 III Nr. 2 E. 4.

²⁴⁴ Vgl. LORENZ MEYER, Das Rechtsverzögerungsverbot nach Art. 4 BV, Diss. Bern 1985, S. 76 f.

²⁴⁵ Statt vieler BGE 135 I 265 (Rheineck, Einbürgerung) E. 4.4; 130 I 312 (CERN, Schiedsgericht) E. 5.2; BERNHARD WALDMANN, in Waldmann et al. (Hrsg.), Basler Kommentar BV, 2015, Art. 29 N. 26 f.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, 3. Aufl. 2018, S. 506 f.; LORENZ MEYER, a.a.O. (Fn. 244), S. 34 ff.

²⁴⁶ BGE 135 II 334 (Rechtsverzögerung Führerausweisentzug) E. 2.3 und 3.

²⁴⁷ Urteil i.S. Zimmermann und Steiner/Schweiz vom 13.7.1983, A 66, Ziff. 27 ff.

²⁴⁸ LGVE 2013 VI Nr. 7 E. 3.3.

²⁴⁹ LORENZ MEYER, a.a.O. (Fn. 244), S. 73.

§ 41 VRG ausdrücklich erwähnt), aber auch das Abwarten einer bevorstehenden Rechtsänderung oder die Klärung der Rechtsnachfolge nach einem Todesfall oder einem Konkurs.²⁵⁰

126 Der publizierten Rechtsprechung zur Auslegung von § 41 VRG lassen sich einige Leitlinien entnehmen. Nach diesen bestehen gegen eine Sistierung dann keine Bedenken, wenn ihr sämtliche Parteien und die am Verfahren beteiligten Behörden zustimmen.²⁵¹ **Mit der Zustimmung aller Beteiligten ist die Sistierung somit grosszügig(er) zulässig.** Einschränkender ist die Rechtslage dann, wenn die Sistierung gegen den Willen einer Partei erfolgen soll. In diesem Fall ist die Sistierung **(nur) dann zulässig, wenn «sie aus wichtigen Gründen geboten erscheint und ihr keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen».**²⁵² Oder anders gewendet: «Das Interesse an einer vorübergehenden Verfahrenseinstellung muss im konkreten Fall höher wiegen als das Gebot der Verfahrensbeschleunigung».²⁵³ Bei Sistierungen **ist deshalb eine Interessenabwägung vorzunehmen.**

127 Als unzulässig erachtete das Kantonsgericht in LGVE 2021 IV Nr. 1 die Sistierung eines Baubewilligungsverfahrens für eine 5G-Mobilfunkanlage bis zum Vorliegen einer vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) in Aussicht gestellten Vollzugshilfe zur Ermittlung der Strahlenbelastung. Dieser Fall weist einige Parallelen zum hier zu untersuchenden Gegenstand auf. Ausschlaggebend für die Unzulässigkeit war für das Gericht, dass die Fachstelle in der Lage gewesen war, die Zulässigkeit der Strahlenbelastung nach Massgabe des geltenden Rechts auch ohne die noch ausstehende Vollzugsempfehlung des Bundes zu beurteilen; allein «der Hinweis darauf, dass mit Bezug auf das pendente Verfahren noch eine Vollzugshilfe der Bundesbehörden abgewartet werden könnte, vermag die Sistierung nicht zu begründen».²⁵⁴ Berücksichtigt wurde auch die Tatsache, dass sich das BAFU mit einem Informationsschreiben an die Bewilligungsbehörden gewandt und darin Empfehlungen abgegeben hatte für die Beurteilung von Gesuchen bis zum Erlass der Vollzugshilfe.²⁵⁵

3.3 Anwendung auf den konkreten Fall

3.3.1 Notwendigkeit einer Interessenabwägung

128 Der Kanton Luzern erwägt eine Sistierung, um einen Planungsbericht abzuwarten. Damit liegt kein typischer Sistierungsgrund vor. Ein Planungsbericht stellt einerseits keine Rechtsänderung dar, da mit ihm ja nicht verbindliche Rechtssätze abgeändert

²⁵⁰ Vgl. etwa LGVE 2012 III Nr. 2 E. 4; für den Kanton Bern MICHEL DAUM, in Herzog/Daum (Hrsg.), Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Aufl. 2020, Art. 38 N. 16 ff.

²⁵¹ LGVE 2012 III Nr. 2 E. 4; vgl. für den Kanton Bern auch MICHEL DAUM, a.a.O. (Fn. 250), Art. 38 N. 17.

²⁵² LGVE 2012 III Nr. 2 E. 4.

²⁵³ Entscheid KGer LU 7H 19 179 vom 23.9.2020 E. 3.4.

²⁵⁴ LGVE 2021 IV Nr. 1 E. 3.3.

²⁵⁵ LGVE 2021 IV Nr. 1 E. 3.2.3.

werden können und sollen, sondern «nur» eine einheitliche Praxis begründet werden soll. Andererseits kann ein Planungsbericht auch nicht ohne weiteres einem anderen Entscheid im Sinne von § 41 VRG gleichgestellt werden, definiert doch § 4 Abs. 1 VRG den Begriff «Entscheid» insofern einschränkend, als damit nur Rechtsakte gemeint sind, welche mit hoheitlicher Wirkung für den Einzelfall Rechte und Pflichten bestimmter Personen begründen, ändern oder aufheben oder aber Rechtsverhältnisse feststellen oder solche Begehren abweisen, nicht darauf eintreten oder sie als erledigt erklären – erfasst sind mithin nur Verfügungen, Rechtsmittelentscheide und verwaltungsgerichtliche Urteile.²⁵⁶

129 Das bedeutet aber nicht, dass eine Sistierung von vornherein unzulässig wäre. § 41 VRG ist wie erwähnt offen formuliert und zählt die zulässigen Sistierungsgründe nicht etwa (abschliessend) auf. Auch kann unseres Erachtens aus LGVE 2021 IV Nr. 1 zur Sistierung eines Baubewilligungsverfahrens für eine 5G-Mobilfunkanlage nicht geschlossen werden, dass eine Sistierung bis zum Erlass einer Vollzugshilfe oder einer Praxisfestlegung stets unzulässig wäre. Über die Zulässigkeit ist vielmehr immer anhand einer Interessenabwägung zu befinden.

130 Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass die Verfahrenserledigung ohne Sistierung die Regel, die Aussetzung des Verfahrens demgegenüber die Ausnahme darstellt.²⁵⁷ Im Zweifelsfall oder bei einem nicht eindeutigen Abwägungsergebnis ist deshalb nach unserer Ansicht auf eine Sistierung zu verzichten. Um die betroffenen Interessen richtig zu erfassen, ist es unabdingbar, dass den Parteien vor der Sistierung das rechtliche Gehör gewährt wird.²⁵⁸

3.3.2 Betroffene Interessen

131 Das Ziel, eine (politisch abgestützte) Praxisfestlegung abzuwarten, bevor hängige **Verwaltungsverfahren abgeschlossen werden, erscheint nach unserer Einschätzung durchaus als achtenswerter und damit grundsätzlich zulässiger Grund für eine Sistierung.** Denn es besteht ein öffentliches Interesse daran, dass sämtliche Gesuche der Luzerner Gemeinden nach gleichen Kriterien und Massstäben beurteilt werden – das gebietet bereits der Grundsatz der Rechtsgleichheit von Art. 8 Abs. 1 BV. Wo Rechtssätze durch das Verwenden unbestimmter Rechtsbegriffe oder das Einräumen von Ermessen einen Spielraum offenlassen, hat die rechtsanwendende Behörde davon in allen Fällen gleichen Gebrauch zu machen.²⁵⁹ Gerade dort, wo den rechtsanwendenden Behörden erhebliche Spielräume zukommen, wie es bei

²⁵⁶ Vgl. zur Anpassung MARTIN WIRTHLIN, a.a.O. (Fn. 233), Rz. 5.2 und 5.5.

²⁵⁷ Vgl. statt vieler BGE 135 III 127 (SAirLines, Kollokationsprozess) E. 3.4; 130 V 90 (Rechtsverzögerung IV-Stelle Waadt) E. 5; 119 II 386 (Internationale Schiedsgerichtsbarkeit) E. 1b; LGVE 2021 IV Nr. 1 E. 3.2.1; Entscheid KGer LU 7H 19 179 vom 23.9.2020 E. 3.4.

²⁵⁸ Vgl. LGVE 2017 I Nr. 8 E. 6.

²⁵⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N. 587.

Temporeduktionen der Fall ist,²⁶⁰ erscheint es durchaus sinnvoll, Praxisfestlegungen zu treffen. Auch darf unseres Erachtens aus dem Urteil LGVE 2021 IV Nr. 1 nicht der Schluss gezogen werden, es sei generell unzulässig, Verwaltungsverfahren im Hinblick auf den Erlass einer Vollzugshilfe oder einer Praxisfestlegung auszusetzen. Umgekehrt rechtfertigt aber das Interesse am richtigen und rechtsgleichen Vollzug allein auch nicht generell und ohne Weiteres eine Sistierung. Denn dieses Interesse ist abzuwägen gegen die gegenläufigen (öffentlichen und privaten) Interessen an einem zeitnahen Entscheid.²⁶¹

132 **Gegen eine Verfahrenssistierung fällt einmal das allgemeine Interesse an einer beförderlichen Behandlung von Gesuchen ins Gewicht**, welches sich aus dem Beschleunigungsgebot ergibt (Art. 29 BV). Dieses Interesse wiegt umso schwerer, a) je länger das Verfahren bereits rechtshängig ist²⁶² und b) je länger die Sistierung anzuauern droht.²⁶³ Gemäss Auskunft des Auftraggebers ist bis zur Beratung des ins Auge gefassten Planungsberichts im Kantonsrat mit einer Dauer von 2–3 Jahren zu rechnen.

133 Als gegenläufige Interessen sind aber **auch jene (öffentlichen) Anliegen zu berücksichtigen, aufgrund derer eine allfällige Temporeduktion anzuordnen wäre**. Das können – gemäss Art. 108 SSV – Anliegen der Verkehrssicherheit, der Umwelt (Lärm, Luftreinhaltung) oder der Verkehrsverflüssigung sein.²⁶⁴ Es liegt auf der Hand, dass diese Interessen sehr unterschiedlich gewichtet. Geht es um die Verkehrssicherheit, so ist das öffentliche Interesse an einem zeitnahen Entscheid gewiss höher zu gewichten als bei einer Verkehrsmassnahme, welche bspw. nur einer Verbesserung des Verkehrsflusses dient. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, dass nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in gewissen Fällen nicht nur die Möglichkeit besteht, eine Geschwindigkeitsreduktion zu verfügen, sondern dies geradezu zur Pflicht werden kann («Ermessensschrumpfung auf Null») – etwa in Fällen, in denen eine schwerwiegende Gefahr oder ein besonders gewichtiges Schutzbedürfnis im Sinne von Art. 108 Abs. 1 Bst. a und b SSV vorliegt.²⁶⁵ Wo der Erlass einer Verkehrsbeschränkung geradezu Pflicht ist, dürfte eine Sistierung der Verfahren auf Erlass der Allgemeinverfügung nur in besonderen Fällen angehen. Ebenfalls eine Rolle spielen dürfte die Frage, wie rasch die Massnahme nach einer Anordnung umgesetzt werden kann.

²⁶⁰ Vgl. vorne Rz. 51.

²⁶¹ Vgl. vorne Rz. 126.

²⁶² So LGVE 2008 III Nr. 1 E. 5.2.

²⁶³ Anklingend in LGVE 2021 IV Nr. 1 E. 3.3.

²⁶⁴ Vgl. dazu vorne Rz. 15 f. und dann eingehend unter Rz. 53 ff.

²⁶⁵ BGE 139 II 145 (Sumvitg) E. 5. Dazu vorne Rz. 59, Rz. 63 und auch Rz. 73.

3.3.3 Gewichtung der Interessen

- 134 Das Interesse an einer Sistierung im Hinblick auf einen richtigen und rechtsgleichen Vollzug ist an sich ein gewichtiges Anliegen der Öffentlichkeit. In der zu untersuchenden Konstellation ist dieses Interesse jedoch aus unserer Sicht zugleich deutlich zu relativieren, und dies aus mehreren Gründen:
- 135 Geschwindigkeitsreduktionen auf den hier interessierenden Strassenabschnitten werden erstens durch ein und dieselbe Dienststelle des Kantons behandelt. Damit scheint eine einheitliche Rechtsanwendung von vornherein viel einfacher zu erreichen als in Bereichen, in denen eine Vielzahl von Behörden unterschiedlicher Gemeinwesen mit der Rechtsanwendung betraut sind.²⁶⁶
- 136 Zweitens ist für eine richtige (und einheitliche) Rechtsanwendung nicht unbedingt der lange Weg über einen Planungsbericht mit Einbezug des Kantonsrats notwendig. Der Exekutive stünde es frei, jedenfalls vorläufig eine Praxishilfe oder ähnliche Hilfestellungen auch als (weitgehend formlose) Verwaltungsverordnung zu erlassen, was deutlich weniger lange dauern dürfte.
- 137 Drittens lässt sich nach unserer Auffassung auch nicht sagen, dass der Vollzug der Vorschriften von Art. 108 SSV ohne das Abwarten des Planungsberichts geradezu unmöglich wäre. Ähnlich wie im Fall LGVE 2021 IV Nr. 1 dürfte es auch bei den Temporeduktionen grundsätzlich möglich sein, die Gesuche der Gemeinden aus technischer bzw. fachlicher Sicht ohne Vorliegen des Planungsberichts zu beurteilen und zu behandeln.
- 138 Unter Berücksichtigung all dieser Faktoren ist das Interesse am Abwarten des Planungsberichts nach unserer Meinung deutlich zu relativieren und nur als gering bis höchstens mittel zu gewichten.
- 139 Bei einer geplanten Sistierung von 2–3 Jahren ohne genaues Enddatum gewichtet demgegenüber das Interesse an einer beförderlichen Behandlung von vornherein schwer. Eine solche Sistierungsdauer wäre als (sehr) lange zu werten.²⁶⁷ Hinzu kommt, dass ein klares Ende der Sistierung nicht abzusehen ist, da es im politischen Prozess zu Verzögerungen kommen kann. Je nachdem, in welchem Stadium sich das Verfahren bereits befindet, gewichtet das Interesse nochmals stärker. Steht das Verfahren bereits vor dem Abschluss, so dürfte es erst recht schwer wiegen, wenn das Verfahren nun durch eine Sistierung noch erheblich verlängert wird. Zu Beginn

²⁶⁶ Vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat – Rechtsfragen der «vollzugsföderalistischen» Gesetzesverwirklichung am Beispiel des schweizerischen Bundesstaates (...), 1996, S. 185; MICHAEL PFLÜGER, a.a.O. (Fn. 236), N. 771 ff.

²⁶⁷ Vgl. LGVE 2021 IV Nr. 1 E. 3.3 (zu einer Sistierung auf unbestimmte Zeit, so dass sich «die Wartezeit auf Jahre hinziehen könnte»), 2012 III Nr. 2 E. 3 (zu einer Sistierung von ebenfalls drei Jahren im Zusammenhang mit einem Einbürgerungsverfahren).

des Verfahrens wiederum könnte die Sistierung etwas weniger schwer ins Gewicht fallen, wenn man argumentiert, dass die im Planungsbericht festzulegende Praxis danach die Arbeit erleichtert.

- 140 Die der Sistierung entgegenstehenden Interessen an der Verkehrsbeschränkung *an sich* sind – wie bereits vorne in Rz. 133 dargelegt – vielfältig und unterschiedlich; sie lassen sich dementsprechend auch nicht allgemeingültig gewichten.²⁶⁸ Die Interessen an der Verkehrssicherheit und an der Verhinderung übermässiger Immissionen jedenfalls sind als letztlich der Gesundheit dienende öffentliche Interessen nach unserer Ansicht generell hoch zu gewichten. Jedenfalls bei einer schwerwiegenden Gefahr bzw. einem besonders gewichtigen Schutzbedürfnis im Sinne von Art. 108 Abs. 1 Bst. a und b SSV, wo die Anordnung einer Verkehrsbeschränkung geradezu zur Pflicht geronnen ist, dürfte das Interesse sogar sehr hoch zu gewichten sein. Andererseits dürften Massnahmen, welche «nur» der Verkehrsverstetigung dienen oder sonst «nice to have» sind, deutlich weniger ins Gewicht fallen.

3.3.4 Abwägung der Interessen und Fazit

- 141 **Die konkrete Abwägung der Interessen kann im Rahmen eines Gutachtens nicht proaktiv für alle möglichen Konstellationen vorgenommen werden.** Eine Interessenabwägung erfordert stets eine Betrachtung des Einzelfalls. In jedem konkreten Einzelfall sind die betroffenen Interessen etwas anders und allenfalls anders zu gewichten. Die Begutachtenden können deshalb die Frage, ob bzw. unter welchen Umständen eine Sistierung zulässig ist, nicht abschliessend beantworten.
- 142 Dennoch lässt sich sagen, dass bei einer Sistierungsdauer von 2–3 Jahren und einem unbekanntem «Enddatum» das Interesse an einer beförderlichen Behandlung wie erwähnt hoch zu gewichten ist. Das Interesse am Abwarten des Planungsberichts und damit an einer politisch abgestützten Praxisfestlegung ist demgegenüber nur als gering bis höchstens mittel zu gewichten. Bereits aus diesem Vergleich ergibt sich, dass **nach unserer Einschätzung eine Sistierung bis zum Vorliegen des Planungsberichts bereits im jetzigen Zeitpunkt gegen den Willen der Parteien und der involvierten Behörden in den allermeisten Fällen wohl nicht zulässig sein dürfte – unabhängig von den konkreten Interessen für die ins Auge gefassten Verkehrsbeschränkungen.**
- 143 Denkbar wäre allenfalls ein Aussetzen der Verfahren zu einem späteren Zeitpunkt, wenn mit der baldigen Beratung des Planungsberichts im Kantonsrat gerechnet werden kann und dementsprechend auch die Sistierungszeit (deutlich) kürzer wäre.

²⁶⁸ In diese Richtung auch LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 3.4.

Auch zu diesem Zeitpunkt müssten aber wohl Verfahren von der Sistierung ausgenommen werden, bei denen die Interessen am Erlass einer Geschwindigkeitsbegrenzung (mutmasslich) stark gewichten.

- 144 **Stimmen alle Behörden und Parteien einer Sistierung zu, so ergeben sich gegen die Sistierung an sich keine Bedenken.** Im Auge zu behalten ist jedoch, dass der Kanton dadurch nicht von der Pflicht entbunden ist, in jenen Fällen selbst aktiv zu werden, in denen Anordnungen geradezu geboten sind. Bspw. kann der Kanton etwa bei sicherheitsrelevanten Verkehrsbeschränkungen nicht einfach zuwarten, sondern muss von sich aus tätig werden. In solchen Fällen käme demnach selbst eine einvernehmliche Sistierung nach unserer Auffassung nicht in Betracht.

3.4 Folgen und Risiken bei einer unrechtmässigen Verfahrenssistierung

3.4.1 Möglichkeit eines Rechtsmittels

- 145 Sistiert der Kanton Verfahren, so **haben die von der Sistierung betroffenen Gemeinden und allfällige weitere Parteien die Möglichkeit, dagegen Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Kantonsgericht zu erheben.**²⁶⁹ Das Aussetzen eines Verfahrens erfolgt mittels eines (anderen) Zwischenentscheids, der in § 128 Abs. 2 Bst. d VRG ausdrücklich als selbständig anfechtbar bezeichnet wird. Praxisgemäss ist aber auch für solche Zwischenentscheide der Nachweis eines nicht wiedergutzumachenden Nachteils verlangt.²⁷⁰ Es lassen sich verschiedene publizierte Entscheide finden, in denen Luzerner Verwaltungsjustizbehörden auf Beschwerden gegen die Aussetzung von Verfahren eingetreten sind, wenn die an einem raschen Verfahrensausgang interessierte Person das Rechtsmittel ergriffen hat.²⁷¹ Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Luzerner Kantonsgerichts ist die Sistierung jedenfalls dann der Beschwerde zugänglich und auf das Rechtsmittel einzutreten, wenn das Beschleunigungsgebot verletzt zu werden droht oder wenn dies geltend gemacht wird, insbesondere bei Sistierungen auf unbestimmte Zeit oder bis zum Eintritt eines ungewissen Ereignisses, auf welches die betroffene Person keinen Einfluss hat.²⁷² Es ist deshalb davon auszugehen, dass Beschwerden gegen eine Sistierung bis zur (zeitlich noch unbestimmten) Beratung eines Planungsberichts im Kantonsrat zulässig wären. Im Falle einer ungerechtfertigten Sistierung müsste der Kanton nicht nur mit einem Eintreten auf die Beschwerde, sondern auch mit deren Gutheissung rechnen.

²⁶⁹ § 148 Abs. 1 lit. a VRG; vgl. auch LGVE 2019 IV Nr. 5 E. 1.2.

²⁷⁰ LGVE 2021 IV Nr. 1 E. 1.3.1; 2013 VI Nr. 7 E. 2.1.

²⁷¹ So LGVE 2013 VI Nr. 7 E. 2.2 f.; LGVE 2012 III Nr. 21 E. 1 (ohne weitere Begründung).

²⁷² BGE 134 IV 43 (Rechtsverzögerung Strafverfahren) E. 2.3; LGVE 2021 IV Nr. 1 E. 1.3.3.

3.4.2 Folgen unrechtmässiger Sistierungen

- 146 **Im Falle einer Gutheissung könnte die Rechtsmittelinstanz den Kanton anweisen, innert einer bestimmten Frist oder unverzüglich zu entscheiden.**²⁷³ Wird durch die Sistierung das Beschleunigungsgebot verletzt, so kann **überdies die Verletzung förmlich festgestellt werden.**²⁷⁴ Demgegenüber führt eine Verletzung des Beschleunigungsgebots nicht dazu, dass in der Sache automatisch zu Gunsten der betroffenen Partei entschieden würde. So führt eine Rechtsverzögerung nicht zur Erteilung einer Bewilligung²⁷⁵ oder zur Zusprechung umstrittener staatlicher Leistungen.²⁷⁶
- 147 **Möglich sind aber bei der Verletzung des Beschleunigungsgebots nach Art. 29 Abs. 1 BV auch Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche gegenüber dem Gemeinwesen gestützt auf das Staatshaftungsrecht,**²⁷⁷ wenn die Haftungsvoraussetzungen gemäss HG²⁷⁸ gegeben sind (Vorliegen eines Schadens, Widerrechtlichkeit, Kausalzusammenhang zwischen Widerrechtlichkeit und Schaden). Wie gross das Haftungsrisiko ist, lässt sich im Voraus kaum verlässlich abschätzen, da die Haftung von einer Vielzahl von Umständen abhängt, die nicht vorhersehbar sind und die hier nicht beurteilt werden können.

Bei den gesuchstellenden Gemeinden würde sich vorweg die Frage nach einem erstattungsfähigen Schaden stellen; ein solcher dürfte bei Gemeinwesen jedenfalls nicht auf der Hand liegen. Bei einer Verletzung des Beschleunigungsgebots ist sodann für die Widerrechtlichkeit kein qualifizierter Normverstoss im Sinne einer Verletzung wesentlicher Amtspflichten verlangt (wie es bei Schäden aus einem Rechtsakt der Fall ist).²⁷⁹ Vielmehr genügt normale Widerrechtlichkeit, welche durch die Verletzung des Beschleunigungsgebots (Art. 29 Abs. 1 BV) selbst gegeben ist.²⁸⁰ Zudem kann in diesem Fall nicht argumentiert werden, die Staatshaftung entfalle, weil ein rechtskräftiger Entscheid vorliege, dessen Rechtmässigkeit nicht mehr in Frage gestellt werden dürfe (Überprüfungsverbot gemäss § 4 Abs. 2 Satz 2 HG²⁸¹).²⁸² Der Kanton könnte und müsste aber mit einem Teil der Lehre wie

²⁷³ LORENZ MEYER, a.a.O. (Fn. 244), S. 134 f und 141 f.

²⁷⁴ Statt vieler BGE 138 II 513 (Auslieferung Mazedonien) E. 6.5; 130 I 312 (CERN, Schiedsgericht) E. 5.3.

²⁷⁵ BGE 138 II 513 (Auslieferung Mazedonien) E. 6.5; BERNHARD WALDMANN, a.a.O. (Fn. 245), Art. 29 N. 29.

²⁷⁶ BGE 129 V 411 (Rechtsverzögerung IV-Stelle für Versicherte im Ausland) E. 3.4.

²⁷⁷ BGE 130 I 312 (CERN, Schiedsgericht) E. 5.3.

²⁷⁸ Haftungsgesetz vom 13. September 1988 (SRL Nr. 23).

²⁷⁹ Ein qualifizierter Normverstoss im Sinne einer Verletzung wesentlicher Amtspflichten wird verlangt, wenn eine Entschädigung für einen Schaden aus einem Rechtsakt geltend gemacht wird, der sich später als unrichtig herausstellt, so § 4 Abs. 2 Satz 1 HG. Vgl. dazu etwa BGE 148 II 73 (Staatshaftung ETHL) E. 4.2; TSCHANEN/MÜLLER/KERN, a.a.O. (Fn. 133), N. 1751 f.; ETIENNE POLTIER, La responsabilité de l'Etat pour acte illicite: l'exigence de l'illicéité, in Favre/Martenet/Poltier (Hrsg.), La responsabilité de l'Etat, 2012, S. 45 ff., 72.

²⁸⁰ BGE 144 I 318 (Staatshaftung Rolle) E. 7.3 und 7.4, mit zahlreichen weiteren Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung, 107 Ib 160 (Rechtsverzögerung Ehescheidung) E. 3d.

²⁸¹ § 4 Abs. 2 Satz 2 HG entspricht inhaltlich Art. 12 des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten vom 14. März 1958 (VG; BSG 170.32), vgl. BGE 126 I 144 (Staatshaftung Vergaberecht) E. 2a.

²⁸² RETO FELLER, Das Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes im Staatshaftungsrecht, Diss. 2007, S. 205.

folgt argumentieren: Wenn die Rechtsverzögerung durch eine förmliche Sistierungsverfügung Ausdruck gefunden hat – was ja angedacht ist –, dann müssten die (potentiell) Geschädigten die Sistierungsverfügung anfechten; wenn sie dies unterliessen, dann greife wiederum das Überprüfungsverbot nach § 4 Abs. 2 Satz 2 HG²⁸³ und sei das Handeln des Kantons nicht widerrechtlich. Dringt man mit dieser Argumentation durch – was gut denkbar, aber nicht sicher ist –, dann könnten jedenfalls bei nicht angefochtenen Sistierungsverfügungen Haftungsfolgen wohl abgewendet werden. Ein Risiko bleibt bei jenen Fällen, in denen die Sistierungsverfügung erfolgreich angefochten wird. Bei diesen dürfte im Normalfall aber auch relativ rasch ein Entscheid ergehen.

Haftungsfolgen könnten sich auch gegenüber Dritten ergeben, zum Beispiel wenn der Kanton bei einem gegebenen Sicherheitsdefizit nicht handelt, sondern die Verfahren sistiert. Diese Dritten waren im Sistierungsverfahren nicht Partei und ihnen könnten deshalb die Sistierungsverfügungen nicht entgegengehalten werden.²⁸⁴ Um dieses Risiko zu minimieren, ist nochmals daran zu erinnern, dass eine Sistierung jedenfalls in sicherheitsrelevanten Fällen nicht ratsam ist, selbst wenn die Gemeinden dieser zustimmen.²⁸⁵

- 148 Das Risiko einer Staatshaftung bei einer unrechtmässigen Sistierung lässt sich demnach zusammenfassend nicht gänzlich ausschliessen. Auch kann es nicht verlässlich quantifiziert werden.

4 Rechtsfolgen eines bundesrechtswidrigen kantonalen Erlasses

4.1 Rekapitulation der Ausgangslage

- 149 Die Gutachterin und die Gutachter wurden schliesslich im Rahmen des erteilten Auftrages ebenfalls gebeten, die Rechtsfrage zu beantworten, welches die Rechtsfolgen eines Widerspruchs von kantonalem Recht zu Bundesrecht bzw. zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung wären (vgl. Gutachterfrage 6).²⁸⁶ Es bleibt demnach zu klären, was passieren würde, wenn der Kanton einen generell-abstrakten Erlass verabschieden würde, welcher dem Bundesrecht widerspricht.

4.2 Einordnung der Fragestellung

- 150 Die zu beantwortende Frage ist genereller Natur und gehört zum Bereich des Staatsrechts. Sie lässt sich weder den Rechtsfragen zu Tempo 30 bzw. Tempo-30-Zonen zuordnen noch steht sie im Zusammenhang mit den verfahrensrechtlichen Fragen bezüglich Sistierung. Aufgrund dessen wird die Frage der Rechtsfolgen, die

²⁸³ RETO FELLER, a.a.O. (Fn. 282), S. 205; LORENZ MEYER, a.a.O. (Fn. 244), S. 170.

²⁸⁴ Vgl. ETIENNE POLTIER, a.a.O. (Fn. 279), S. 64 f.

²⁸⁵ Vgl. dazu vorne Rz. 144. Siehe auch Rz. 133 und Rz. 140 m.H.

²⁸⁶ Siehe vorne Rz. 4.

ein bundesrechtswidriger Kantonserlass zeitigt, hier in einem separaten Kapitel behandelt.

Die Gutachterin und die Gutachter gehen davon aus, dass die hier aufgeworfene Frage vor dem Hintergrund der hängigen kantonalen Initiative «Tempo 50 auf Hauptverkehrsachsen innerorts» gestellt wird. Der Kanton möchte wissen, was passieren würde, wenn er aufgrund dieser Gesetzesinitiative nach § 21 KV²⁸⁷ ein allenfalls bundesrechtswidriges Kantonsgesetz erlassen müsste.

Nicht beantwortet wird in diesem Kapitel, weshalb bzw. inwiefern das zu erlassene Gesetz bundesrechtswidrig sein könnte. Diese Frage kann zum einen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden, da der Inhalt des Gesetzes noch gar nicht bekannt ist; zum anderen kann für die Vorgaben des höherrangigen Bundesrechts auf das Kapitel 2 hiervoor verwiesen werden. Nicht Gegenstand des Gutachtens sind auch Fragen nach der Zulässigkeit der hängigen Initiative an sich sowie ob und wie diese allenfalls bundes- und verfassungskonform umgesetzt werden könnte.²⁸⁸

- 151 Im nächsten Unterkapitel wird zuerst dargelegt, was die materiell-rechtlichen Folgen eines Widerspruchs zwischen kantonalem und eidgenössischem Recht sind. Im nachfolgenden Unterkapitel 4.4 wird anschliessend erörtert, in welchen Verfahren ein Widerspruch geltend gemacht und behoben werden könnte.

4.3 Materielles Recht

- 152 Gemäss Art. 49 BV geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vor. Im Konfliktfall gilt demnach gemäss dem sog. Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts, dass Letzteres kantonales Recht bricht.²⁸⁹ Bundesrechtswidrige kantonale Erlasse dürfen im Ergebnis nicht angewendet werden, selbst wenn sie unangefochten geblieben sind.²⁹⁰
- 153 Vorrang haben dabei bundesrechtliche Erlasse aller Stufen, also insbesondere auch bundesrätliche Verordnungen.²⁹¹ Im äussersten Fall gehen wegen der Vorschrift von Art. 190 BV sogar kompetenz- bzw. allgemein verfassungswidrig erlassene Bundesgesetze dem kantonalen Recht vor – also unter anderem auch Bundesgesetze, bei denen der Bund eigentlich keine Regelungshoheit hat.²⁹²

²⁸⁷ Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. 1).

²⁸⁸ Vgl. dazu vorne Rz. 8.

²⁸⁹ Statt vieler etwa PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl. 2021, Rz. 831; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl. 2022, Rz. 1171.

²⁹⁰ Statt vieler PIERRE TSCHANNEN, a.a.O. (Fn. 289), Rz. 846; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O. (Fn. 289), Rz. 1191.

²⁹¹ Statt vieler PIERRE TSCHANNEN, a.a.O. (Fn. 289), Rz. 834; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O. (Fn. 289), Rz. 1176.

²⁹² PIERRE TSCHANNEN, a.a.O. (Fn. 289), Rz. 836; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O. (Fn. 289), Rz. 1180 f.

154 Bei der Rechtsprechung des Bundesgerichts handelt es sich um Akte der Rechtsanwendung im Einzelfall; diese sind vom Vorrang des Bundesrechts gemäss Art. 49 BV nicht erfasst.²⁹³ Die Rechtsprechung kann aber relevant sein für die Frage, wie bundesrechtliche Normen ausgelegt werden; von diesem Normenverständnis wiederum kann unter Umständen abhängen, ob ein kantonaler Erlass als bundesrechtswidrig zu betrachten ist oder nicht.

4.4 Formelles Recht

155 Verletzt ein kantonaler Erlass Bundesrecht, kann dieser verfahrensrechtlich grundsätzlich direkt angefochten werden (sog. *abstrakte Normenkontrolle*). Die §§ 188 ff. VRG sehen im Kanton Luzern zwar an sich eine Prüfung von Erlassen der Gemeinwesen (im Sinne von § 1) durch das Verwaltungsgericht vor, worunter auch Erlasse des Kantons fallen (vgl. § 1 Abs. 1 Bst. a VRG). Indes schliesst § 188 Abs. 2 Bst. a VRG dieses Normenkontrollverfahren bei der Kantonsverfassung, den kantonalen Gesetzen und den kantonalen Dekreten wiederum ausdrücklich aus. Gegen diese Erlasse ist somit direkt die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 Bst. b und Art. 87 Abs. 1 BGG ans Bundesgericht möglich.²⁹⁴ Gegen kantonale Verordnungen wäre demgegenüber vorweg das Verfahren nach § 188 ff. VRG anzustrengen, bevor das Bundesgericht angerufen werden könnte.

156 Im Verfahren der abstrakten Normkontrolle steht der kantonale Erlass als solcher zur Debatte; sofern er sich als bundesrechtswidrig erweist, hebt ihn die Rechtsmittelbehörde indirekt auf.²⁹⁵

157 Möglich ist aber auch, die Bundesrechtswidrigkeit eines kantonalen Erlasses erst dann geltend zu machen, wenn der kantonale Erlass (im Einzelfall) angewendet wird. Diesfalls spricht man von einer *konkreten Normenkontrolle*, für welche die jeweils zuständige Rechtsmittelbehörde zu sorgen hat, die über den Anwendungsakt zu befinden hat. Zumindest die kantonalen Gerichte sind verpflichtet, das anzuwendende kantonale Recht vorfrageweise auf seine Bundesrechtskonformität hin zu überprüfen, und zwar von Amtes wegen.²⁹⁶

158 Im Falle eines Widerspruchs kann und muss die Rechtsmittelbehörde den Anwendungsakt aufheben, wenn er gegen Bundesrecht verstösst. Den Erlass als solchen kann die Verwaltungsjustizbehörde zwar nicht mehr aufheben. Faktisch kommt ein

²⁹³ BERNHARD WALDMANN, a.a.O. (Fn. 245), Art. 49 N. 8.

²⁹⁴ Vgl. etwa BGE 143 I 147 (1C_502/2015 vom 18.1.2017, Kostenaufgabe bei Kundgebungen) nicht publ. E. 1.1.

²⁹⁵ Statt vieler BGE 145 I 26 (Prämienverbilligungsverordnung Luzern) E. 8.4; PIERRE TSCHANNEN, a.a.O. (Fn. 289), Rz. 847.

²⁹⁶ PIERRE TSCHANNEN, a.a.O. (Fn. 289), Rz. 506 und 877; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O. (Fn. 289), Rz. 1195 ff.

entsprechendes Urteil aber einer Aufhebung zumindest nahe, denn der bundesrechtswidrige Erlass darf auch weiterhin (in anderen gleichgelagerten Fällen) nicht mehr angewendet werden.²⁹⁷

- 159 Bleiben Anwendungsakte unangefochten, die gestützt auf bundesrechtswidriges kantonales Recht ergangen sind, so erwachsen diese dennoch in formelle Rechtskraft. In diesem Fall kann höchstens ein Widerruf des Anwendungsaktes in Betracht kommen, wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt sind.²⁹⁸ Nichtig sind solche Anwendungsakte nur in Extremfällen, wenn sie einen besonders schweren Mangel aufweisen, dieser Mangel offensichtlich ist oder zumindest leicht erkennbar war und durch die Annahme der Nichtigkeit die Rechtssicherheit nicht ernsthaft gefährdet wird.²⁹⁹

5 Zusammenfassende Beantwortung der Gutachterfragen

- 160 **Frage 1:** Was sind verkehrsorientierte Strassen und was Hauptverkehrsachsen?

161 Nach der neuen Legaldefinition in Art. 1 Abs. 9 SSV stellen alle Strassen verkehrsorientierte Strassen dar, die primär auf die Anforderungen des Motorfahrzeugverkehrs ausgerichtet und für sichere, leistungsfähige und wirtschaftliche Transporte bestimmt sind. Art. 1 Abs. 9 SSV orientiert sich an den Begriffen, die in den VSS-Normen verwendet werden: Zu den verkehrsorientierten Strassen gehören die Hochleistungsstrassen (HLS), Hauptverkehrsstrassen (HVS), Verbindungsstrassen (VS) sowie Hauptsammelstrassen als Unterkategorie der Sammelstrassen (SS). Nicht verkehrsorientierte, und damit siedlungsorientierte Strassen sind demgegenüber Quartiersammelstrassen sowie Erschliessungsstrassen (ES) gemäss den einschlägigen VSS-Normen vom 31. März 2019.³⁰⁰

162 Im Gegensatz zum Begriff der verkehrsorientierten Strasse stellt der Begriff der Hauptverkehrsachse keinen Rechtsbegriff dar. Er wird weder im SVG noch in der SSV oder der VRV definiert und/oder verwendet und stammt auch nicht aus dem Normenwerk des VSS. Der Begriff der Hauptverkehrsachse stammt soweit ersichtlich aus der Volksinitiative der SVP «Tempo 50 auf Hauptverkehrsachsen inner-

²⁹⁷ Statt vieler BGE 143 I 352 (Disziplarmassnahme gegen Mediziner) E. 5; PIERRE TSCHANNEN, a.a.O. (Fn. 289), Rz. 847.

²⁹⁸ Statt vieler BGE 137 I 69 (Klavierexamen) E. 2.3; PIERRE TSCHANNEN, a.a.O. (Fn. 289), Rz. 847.

²⁹⁹ Statt vieler BGE 130 III 430 (Immunität UNO-Mission) E. 3.3; PIERRE TSCHANNEN, a.a.O. (Fn. 289), Rz. 847; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O. (Fn. 289), Rz. 1194.

³⁰⁰ Vgl. zum Ganzen die Übersicht vorne in Rz. 37 sowie allgemein Rz. 34 ff.

orts», wird dort aber ebenfalls nicht näher definiert. Aus dem Wortlaut der Initiative lässt sich einzig schliessen, dass Hauptverkehrsachsen im Verständnis der Initianten eine Art qualifizierte verkehrorientierte Strassen darstellen.³⁰¹

163 **Frage 2:** Was sind die rechtlichen Rahmenbedingungen von Tempo 30 auf Hauptverkehrsachsen, unter Berücksichtigung der Rechtsprechung?

164 Da der Begriff der *Hauptverkehrsachse* in der Rechts- und Fachnormenordnung nicht vorkommt und demzufolge auch in der Rechtsprechung nicht verwendet wird, ist es nicht möglich, sich hier spezifisch zu den Voraussetzungen von Geschwindigkeitsbegrenzungen auf «Hauptverkehrsachsen» zu äussern. Aus diesem Grund wird die Frage nach den rechtlichen Rahmenbedingungen von Tempo 30 auf *verkehrorientierten Strassen* beantwortet und dabei berücksichtigt, ob für bestimmte qualifizierte Formen von verkehrorientierten Strassen – so insbesondere für Hauptstrassen bzw. Durchgangsstrassen – strengere Voraussetzungen gelten.

165 Die Anordnung von Tempo 30 auf verkehrorientierten Strassen stellt eine Geschwindigkeitsbeschränkung gemäss Art. 108 SSV dar. Sie ist aus den folgenden vier Gründen zulässig, die in Art. 108 Abs. 2 SSV abschliessend aufgezählt werden:³⁰²

- wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (Bst. a);
- wenn bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (Bst. b);
- wenn sie auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung den Verkehrsablauf verbessern kann (Bst. c);
- oder wenn sie eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindern kann (Bst. d).

166 Das Bundesgericht hat entschieden, dass die Herabsetzung in Anwendung von Bst. a von Art. 108 Abs. 2 SSV bereits dann rechtens ist, wenn die Massnahme der Verkehrssicherheit zuträglich ist. Die Anforderungen an die Geeignetheit sind folglich relativ tief. Bei verkehrorientierten Strassen scheint das Bundesgericht aber doch zu verlangen, dass effektiv ein Sicherheitsdefizit besteht. Das Bundesgericht geht indessen so weit, den zuständigen Behörden beim Vorliegen einer Verkehrsgefahr ab einer gewissen Schwere (und im Übrigen auch beim Schutz bestimmter Strassenbenützer) kaum noch einen Gestaltungsspielraum zuzusprechen. Diesfalls besteht also geradezu eine Pflicht zur Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit.³⁰³

³⁰¹ Vgl. vorne Rz. 46 ff.

³⁰² Vgl. dazu vorne Rz. 15 und Rz. 53.

³⁰³ Vgl. vorne Rz. 56 ff.

- 167 Auch der Herabsetzungsgrund von Art. 108 Abs. 2 Bst. b SSV wird in der Praxis relativ weit ausgelegt. Er wird in der Regel dort erfüllt sein, wo leicht verletzbare Verkehrsteilnehmer die Strasse benützen müssen, wobei aber bei verkehrsorientierten Strassen doch ein eigentliches Sicherheitsmanko vorliegen muss. Auch bei diesem Herabsetzungsgrund hat das Bundesgericht erwogen, dass in Fällen eines besonders gewichtigen Schutzbedürfnisses eine Geschwindigkeitsreduktion geradezu zur Pflicht werden kann.³⁰⁴
- 168 Die Verbesserung des Verkehrsablaufs (Art. 108 Abs. 2 Bst. c SSV) kommt als Herabsetzungsgrund dann in Frage, wenn es sich um eine Strecke mit hoher Verkehrsbelastung handelt.³⁰⁵
- 169 Beim Herabsetzungsgrund der Verminderung übermässiger Umweltbelastung (Art. 108 Abs. 2 Bst. d SSV) steht die Lärmreduktion im Vordergrund. Dabei sind nach der Rechtsprechung die Voraussetzungen für eine Temporeduktion bereits dann erfüllt, wenn eine (gewisse) Reduktion des Beurteilungspegels Lr (d.h. des Mittelungspegels) bewirkt werden kann. Aufgrund der geltenden Sanierungspflichten ist es in Konstellationen mit überschrittenen IGW und spürbarem Reduktionspotenzial nach unserer Auffassung denkbar, dass die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit wegen der in Art. 16 USG vorgesehenen Sanierungspflicht vorgenommen werden muss und damit auch in diesen Konstellationen zur Pflicht werden kann.³⁰⁶
- 170 Auf verkehrsorientierten Strassen kann Tempo 30 angeordnet werden, wenn die Verkehrsmassnahme zur Erreichung eines der oben genannten, in Abs. 2 von Art. 108 SSV aufgeführten Gründe nötig ist. Alsdann muss die Verkehrsmassnahme zweck- und verhältnismässig sein und es muss erstellt sein, dass keine anderen Massnahmen vorzuziehen sind; dabei ist insbesondere zu prüfen, ob die Massnahme auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann.³⁰⁷
- 171 Für die Verhältnismässigkeitsprüfung gilt: Je verkehrsorientierter eine Strasse ist und je höher sie in der Hierarchie der Strassen eingereiht ist, desto strenger hat die Verhältnismässigkeitsprüfung zu sein. Eine Temporeduktion auf verkehrsorientierten Strassen scheidet dann aus oder kann jedenfalls nur in Ausnahmefällen angeordnet werden, wenn sie die Funktion der Strasse spürbar beeinträchtigt und/oder die Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes merklich abnimmt.

³⁰⁴ Vgl. vorne Rz. 60 ff.

³⁰⁵ Vgl. vorne Rz. 65 ff.

³⁰⁶ Vgl. vorne Rz. 67 ff.

³⁰⁷ Vgl. vorne Rz. 77 ff.

- 172 Voraussetzung für eine Geschwindigkeitsherabsetzung bei verkehrsorientierten Strassen ist immer ein Gutachten. Daran hat die Revision 2022 der SSV nichts geändert. Inhalt und Tiefe des Gutachtens hängen vom Zweck der Temporeduktion und den örtlichen Gegebenheiten ab. Somit ist bei einer Herabsetzung auf einer Haupt- oder Durchgangsstrasse auch an das Gutachten ein strengerer Massstab anzulegen als bei Nebenstrassen.³⁰⁸
- 173 Verkehrsorientierte Strassen (und eben nicht nur Hauptstrassen) können seit dem 1. Januar 2023 ohne besondere Voraussetzungen und damit deutlich einfacher in eine angrenzende Tempo-30-Zone miteinbezogen werden. Auch in diesen Fällen müssen aber die oben erwähnten Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 und 4 SSV eingehalten werden; insbesondere ist auch in diesen Fällen (nach wie vor) ein Gutachten erforderlich.³⁰⁹
- 174 **Frage 3:** *Wie sieht die Rechtslage und Rechtsprechung in Bezug auf Blaulichtorganisationen und Tempo 30 aus?*
- 175 Grundsätzlich haben sich auch Fahrzeugführer von Blaulichtorganisationen an die allgemeinen Verkehrsregeln zu halten. Verkehrsregelverletzungen sind nach Art. 90 SVG strafbar. Für die Führer eines Feuerwehr-, Sanitäts-, Polizei- oder Zollfahrzeugs auf dringlichen oder taktisch notwendigen Dienstfahrten gilt aber die Sonderregel von Art. 100 Ziff. 4 SVG: Wenn der Fahrzeugführer auf solchen Dienstfahrten Verkehrsregeln oder besondere Anordnungen für den Verkehr missachtet, macht er sich nicht strafbar, wenn er alle Sorgfalt walten lässt, die nach den Umständen erforderlich ist, und wenn er auf dringlichen Dienstfahrten die erforderlichen Warnsignale abgibt. Ist eine dieser Voraussetzungen nicht erfüllt, kann die Strafe gemildert werden.³¹⁰ Für Fahrzeugführer von Blaulichtorganisationen kommt zudem bei Verkehrsregelverletzungen der allgemeine Rechtfertigungsgrund von Art. 14 StGB in Frage: Demnach verhält sich rechtmässig, wer handelt, wie es das Gesetz gebietet oder erlaubt, auch wenn die Tat nach diesem oder einem anderen Gesetz mit Strafe bedroht ist. Das Handeln muss allerdings in jedem Fall verhältnismässig sein.
- 176 Werden die Schwellenwerte gemäss Art. 90 Abs. 4 SVG für sog. «Raserdelikte» überschritten, gilt dies nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch auf einer dringlichen Dienstfahrt im Sinn von Art. 100 Ziff. 4 SVG nicht mehr als verhältnismässig. Faktisch wirkt sich also die Anordnung von Tempo 30 insofern auf Blaulichtorganisationen aus, als diese auf dringlichen oder taktisch notwendigen Dienstfahrten ihre Geschwindigkeit ebenfalls anpassen müssen (und zwar im Sinne einer

³⁰⁸ Vgl. vorne Rz. 95 ff.

³⁰⁹ Vgl. vorne Rz. 21 ff. und Rz. 29.

³¹⁰ Art. 100 Ziff. 4 SVG ist geändert worden: Nach neuem Recht, das noch nicht in Kraft ist, wird die Strafmilderung zur Pflicht. Vgl. vorne Rz. 107 (petit).

- Faustregel auf allerhöchstens wohl ca. 70 km/h statt vorher 100 km/h bei Tempo 50 als maximale Obergrenze), damit eine Strafbefreiung gemäss Art. 100 Ziff. 4 SVG noch in Frage kommt.³¹¹ Das Bundesgericht hat sich allerdings – soweit ersichtlich – noch nie mit Art. 100 Ziff. 4 SVG in Tempo-30-Strecken beschäftigt, weshalb die dazu gemachten Aussagen unter einem entsprechenden Vorbehalt stehen.³¹²
- 177 Muss die Geschwindigkeit angepasst werden, führt dies zu einem Fahrzeitverlust der Blaulichtorganisationen im Ereignisfall; dieser wurde aber in der Rechtsprechung bisher kaum diskutiert und nie als Grund dafür betrachtet, Tempo 30 nicht anzuordnen. Das Bundesgericht geht zudem nicht davon aus, dass mit Tempo 30 der Lärm durch vermehrten Einsatz des Wechselklanghorns zunimmt.³¹³
- 178 **Frage 4:** Können aus rechtlicher Sicht die Verfahren im Kanton Luzern – mit Blick auf die unterschiedlichen Stadien, in welchem sich die Verfahren befinden und die Unterschiedlichen Thematiken (Lärm, Verkehrssicherheit, etc.) – sistiert werden?
- 179 Verfahren auf Erlass einer Verkehrsbeschränkung stellen Verwaltungsverfahren auf Erlass einer Allgemeinverfügung dar, die als Entscheid im Sinn von § 4 Abs. 1 VRG gelten; die Verfahren richten sich deshalb gemäss § 7 VRG nach diesem Gesetz. Im Kanton Luzern haben die Standortgemeinden nach der kantonalen Praxis die Möglichkeit, beim Kanton ein Gesuch für die Signalisation von Tempo 30 auf einem Kantonsstrassenabschnitt oder auf einem Abschnitt einer Gemeindestrasse 1. Klasse zu stellen. Gemäss Art. 3 Abs. 4 Satz 3 SVG sind die Gemeinden spezialgesetzlich zur Beschwerde berechtigt, wenn Verkehrsmassnahmen auf ihrem Gebiet angeordnet werden. Aufgrund dieses Beschwerderechts haben die Gemeinden nach unserer Auffassung einen Rechtsanspruch darauf, dass über ihr Gesuch entschieden wird.³¹⁴
- 180 Soll mit dem Entscheid zugewartet werden, muss das Verfahren deshalb förmlich sistiert werden. Eine solche Sistierung kann im Widerspruch zum Beschleunigungsgebot nach Art. 29 Abs. 1 BV stehen. Stimmen alle Behörden und Verfahrensparteien einer Sistierung zu, so ergeben sich gegen die Sistierung an sich keine Bedenken. Ausgenommen dürften Fälle sein, in denen (sicherheitsrelevante) Verkehrsbeschränkungen geradezu geboten sind.³¹⁵

³¹¹ Art. 100 SVG ist mit einer nZiff. 5 ergänzt worden: Nach neuem Recht, das noch nicht in Kraft steht, ist bei Geschwindigkeitsüberschreitungen auf dringlichen oder taktisch notwendigen Dienstfahrten nur noch die Differenz zu jener Geschwindigkeit zu berücksichtigen, die für den Einsatz angemessen gewesen wäre, und somit nicht die Differenz zu jener Geschwindigkeit, die für die übrigen Verkehrsteilnehmenden als zulässige Höchstgeschwindigkeit massgebend war. Vgl. vorne Rz. 113 (petit).

³¹² Vgl. vorne Rz. 113

³¹³ Vgl. vorne Rz. 114 ff.

³¹⁴ Vgl. vorne Rz. 119

³¹⁵ Vgl. vorne Rz. 126, 133, 140, 144.

- 181 Gegen den Willen einer Verfahrenspartei ist die Sistierung hingegen (nur) dann zulässig, wenn sie aus wichtigen Gründen geboten erscheint und ihr keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Bei Sistierungen ist deshalb jeweils eine Interessenabwägung vorzunehmen.
- 182 Das Ziel, eine (politisch abgestützte) Praxisfestlegung abzuwarten, bevor hängige Verwaltungsverfahren abgeschlossen werden, erscheint nach unserer Einschätzung durchaus als achtenswerter und damit grundsätzlich zulässiger Grund für eine Sistierung. Gegen eine Verfahrenssistierung ins Gewicht fällt hingegen zum einen das allgemeine Interesse an einer beförderlichen Behandlung von Gesuchen. Als gegenläufige Interessen sind aber zum anderen auch jene (öffentlichen) Anliegen zu berücksichtigen, aufgrund derer eine allfällige Temporeduktion anzuordnen wäre.
- 183 Die konkrete Abwägung der Interessen kann im Rahmen eines Gutachtens nicht proaktiv für alle möglichen Konstellationen vorgenommen werden, da in jedem konkreten Einzelfall die betroffenen Interessen etwas anders und allenfalls anders zu gewichten sind. Da aber eine Sistierungsdauer von 2-3 Jahren mit noch unbekanntem Enddatum in Frage steht, ist das Interesse an einer beförderlichen Behandlung hoch zu gewichten. Nach unserer Einschätzung dürfte deshalb eine Sistierung bis zum Vorliegen des Planungsberichts bereits im jetzigen Zeitpunkt gegen den Willen der Verfahrensparteien und der involvierten Behörden in den allermeisten Fällen nicht zulässig sein – unabhängig von den konkreten Interessen für die ins Auge gefassten Verkehrsbeschränkungen.³¹⁶
- 184 **Frage 5: Was sind die Risiken einer Sistierung der Verfahren?**
- 185 Sistiert der Kanton Verfahren, so haben die von der Sistierung betroffenen Gemeinden und allfällige weitere Verfahrensparteien die Möglichkeit, dagegen Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Kantonsgericht zu erheben. Im Falle einer Gutheissung könnte die Rechtsmittelinstanz den Kanton anweisen, innert einer bestimmten Frist oder unverzüglich zu entscheiden. Wird durch die Sistierung das Beschleunigungsgebot verletzt, so kann überdies die Verletzung förmlich festgestellt werden.³¹⁷
- 186 Denkbar wären bei der Verletzung des Beschleunigungsgebots nach Art. 29 Abs. 1 BV auch Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche gegenüber dem Gemeinwe-

³¹⁶ Vgl. vorne Rz. 128 ff., Rz. 141 ff.

³¹⁷ Vgl. vorne Rz. 145.

sen gestützt auf das Staatshaftungsrecht. Dies könnte allenfalls relevant sein im Zusammenhang mit sistierten Verfahren, in denen aufgrund eines Sicherheitsdefizits Verkehrsbeschränkungen geboten sind und damit Handlungsbedarf besteht.³¹⁸

187 **Frage 6:** Was sind die Rechtsfolgen eines Widerspruchs von kantonalem Recht zu Bundesrecht bzw. bundesgerichtlicher Rechtsprechung?

188 Gemäss Art. 49 BV geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vor. Als Bundesrecht gelten bundesrechtliche Erlasse aller Stufen, also insbesondere auch Verordnungen des Bundesrats. Bundesrechtswidrige kantonale Erlasse dürfen im Ergebnis nicht angewendet werden, selbst wenn sie unangefochten geblieben sind. Verfahrensrechtlich ist der Vorrang des Bundesrechts auf zwei Arten durchsetzbar:

189 *Abstrakte Normenkontrolle:* Verletzt ein kantonaler Erlass Bundesrecht, kann er direkt angefochten werden. Sofern sich der kantonale Erlass als bundesrechtswidrig erweist, hebt die Rechtsmittelbehörde ihn auf.

190 *Konkrete Normenkontrolle:* Möglich ist auch, die Bundesrechtswidrigkeit eines kantonalen Erlasses erst dann geltend zu machen, wenn dieser konkret angewendet wird. Im Fall eines Widerspruchs von kantonalem Recht und Bundesrecht kann die Rechtsmittelbehörde zwar den kantonalen Erlass als solchen nicht mehr aufheben. Sie muss aber den konkreten Anwendungsakt aufheben, wenn er gegen Bundesrecht verstösst. Faktisch kommt ein solches Urteil aber einer Aufhebung des kantonalen Erlasses zumindest nahe, denn dieser darf auch in zukünftigen, gleichgelagerten Fällen nicht mehr angewendet werden.

191 Bleibt hingegen ein Anwendungsakt unangefochten, der gestützt auf bundesrechtswidriges kantonales Recht ergangen ist, so wird er formell rechtskräftig und ist grundsätzlich gültig.

192 Die Rechtsprechung des Bundesgerichts kann im Zusammenhang mit dem Vorrang des Bundesrechts insofern von Bedeutung sein, als es von der Auslegung der bundesrechtlichen Normen in der Rechtsprechung abhängt, ob ein kantonaler Erlass als bundesrechtswidrig zu betrachten ist oder nicht.

³¹⁸ Vgl. vorne Rz. 146.



Adrian Gossweiler



Michael Pflüger



Eveline Barben



Niklaus Fahrländer