

(Entscheid des Bundesrates vom 23. Mai 2001)

Art. 32 Abs. 3 und 4 SVG. Art. 108 Abs. 1, Abs. 2 Bst. a und Abs. 4 SSV. Kantonal verfügte tiefere Geschwindigkeitslimiten auf Autobahnen. Beschwerdelegitimation. Populärbeschwerde. Voraussetzungen für die Anordnung von Massnahmen aus Gründen der Verkehrssicherheit.

- Aus Art. 32 Abs. 4 SVG ergibt sich klar, dass nicht die Tempo-bewilligung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD), sondern allein die darauf gestützte Anordnung des Kantons angefochten werden kann. Unter den gegebenen Umständen würde es allerdings überspitzten Formalismus darstellen, wenn auf die den zustimmenden Entscheid des EJPD anfechtende Beschwerde nicht eingetreten würde (E. II/3).

- Da die Verfügung des EJPD in Rechtskraft erwachsen ist, handelt es sich bei den durch den Regierungsrat angeordneten Massnahmen lediglich um eine Ausführung dieser Verfügung. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens können daher nur die vom EJPD genehmigten Verkehrsbeschränkungen, nicht jedoch weitergehende, nicht bewilligte Massnahmen bilden (E. II/4b, 4c).

- Zusammenfassung der Rechtsprechung zur Beschwerdebefugnis im Strassenverkehrsrecht (E. II/5a).

- Die Legitimation des Automobil Clubs der Schweiz (ACS) Luzern ist gegeben, da dieser gemäss seinen Statuten in allen den Verkehr betreffenden Fragen, insbesondere bei Anordnungen von Verkehrsbeschränkungen, sämtliche geeigneten Rechtsmittel ergreifen kann (E. II/5c).

- Die Freipartei der Schweiz (FPS) Luzern hingegen ist als politische Partei nicht zur Beschwerde legitimiert; ihre Interessen an einer Beschwerdeführung im Bereich des Strassenverkehrs liegen ausserhalb des einer politischen Partei zukommenden Rahmens und sind somit nicht schutzwürdig im Sinne von Art. 48 Bst. a VwVG (E. II/5d).

- Im vorliegenden Fall ist mit dem Gutachten schlüssig nachgewiesen, dass im Sinne von Art. 108 Abs. 2 Bst. a SSV auf der fraglichen Autobahnstrecke Verhältnisse herrschen, bei denen Gefahren nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar sind und nicht anders als mit einer tieferen Geschwindigkeitslimite behoben oder zumindest vermindert werden. Zudem ist die Massnahme verhältnismässig (E. IV/5d und 5e).

Art. 32 al. 3 et 4 LCR. Art. 108 al. 1, al. 2 let. a et al. 4 OSR. Limitations de vitesse plus basses imposées sur l'autoroute par un canton. Qualité pour recourir. Action populaire. Conditions pour l'adoption de mesures pour des raisons de sécurité routière.

- Il ressort clairement de l'art. 32 al. 4 LCR que ce n'est pas l'autorisation de la limitation de vitesse par le Département fédéral de justice et police (DFJP) qui peut être attaquée, mais uniquement l'ordonnance cantonale basée sur celle-là. Dans les circonstances de l'espèce, toutefois, ce serait faire preuve de formalisme excessif que de déclarer irrecevable le recours contre la décision d'approbation du DFJP (consid. E II/3).

- La décision du DFJP étant déjà entrée en force, les mesures ordonnées par le Conseil d'Etat ne constituent que des mesures d'exécution de cette décision. La procédure de recours ne peut donc porter que sur les limitations autorisées par le DFJP, et non sur des mesures plus rigoureuses non autorisées (consid. II/4b, 4c).

- Résumé de la jurisprudence sur la qualité pour recourir en matière de circulation routière (consid. II/5a).

- L'Automobile Club de Suisse (ACS) Lucerne a qualité pour recourir, car ses statuts prévoient qu'il peut saisir toutes les voies de droit appropriées dans toute question concernant la circulation, en particulier en cas de mesures de restrictions de la circulation (consid. II/5c).

- En revanche, en tant que parti politique, le Parti Suisse de la Liberté (PSL) de Lucerne n'a pas qualité pour recourir; son intérêt à recourir en matière de circulation routière sort du cadre propre à un parti politique et n'est donc pas digne de protection au sens de l'art. 48 let. a PA (consid. II/5d).

- Dans le présent cas, l'expertise a prouvé de manière concluante que, conformément à l'art. 108 al. 2 let. a OSR, la configuration du tronçon en question est telle que les dangers ne sont perceptibles que difficilement ou ne sont pas perceptibles à temps, et que seule une limite de vitesse plus basse peut les écarter ou du moins les diminuer. En outre, cette mesure est proportionnée (consid. IV/5d et 5e).

Art. 32 cpv. 3 e 4 LCStr. Art. 108 cpv. 1, cpv. 2 lett. a e cpv. 4 OSStr. Limiti di velocità inferiori fissati da un cantone per l'autostrada. Legittimazione ricorsuale. Ricorso popolare. Condizioni per l'adozione di misure per ragioni di sicurezza della circolazione.

- Dall'art. 32 cpv. 4 LCStr emerge chiaramente che non può essere impugnata l'autorizzazione dei limiti di velocità rilasciata dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), ma solamente l'ordinanza cantonale che si basa su tale autorizzazione. Tuttavia, tenuto conto delle circostanze della fattispecie, dichiarare irricevibile il ricorso interposto contro la decisione di approvazione del DFGP costituirebbe un formalismo eccessivo (consid. II/3).

- Poiché la decisione del DFGP è cresciuta in giudicato, le misure ordinate dal Consiglio di Stato sono una semplice esecuzione di tale decisione. Oggetto della procedura ricorsuale possono quindi essere solo le limitazioni del traffico autorizzate dal DFGP e non altre misure più rigorose che non sono state autorizzate (consid. II/4b, 4c).

- Riassunto della giurisprudenza sulla qualità per ricorrere nel diritto della circolazione stradale (consid. II/5a).

- La legittimazione dell'Automobile Club Svizzero (ACS) di Lucerna è data, poiché detta organizzazione, secondo i suoi statuti, può utilizzare tutti i rimedi giuridici idonei in tutte le questioni concernenti la circolazione stradale, in particolare per quanto concerne misure di limitazione (consid. II/5c).

- Il Partito Svizzero della Libertà (PSL) di Lucerna, in quanto partito politico, non è invece legittimato al ricorso; il suo interesse a

ricorrere in materia di circolazione stradale non rientra nell'ambito d'azione proprio a un partito politico e non è quindi degno di protezione ai sensi dell'art. 48 lett. a PA (consid. II/5d).

- Nella fattispecie la perizia dimostra in modo chiaro che, conformemente all'art. 108 cpv. 2 lett. a OSStr., la configurazione della tratta autostradale in questione è tale che i pericoli non sono facilmente o tempestivamente riconoscibili e non possono essere eliminati o almeno ridotti con altre misure se non con un limite di velocità inferiore. Inoltre, la misura è proporzionale (consid. IV/5d e 5e).

I

1. In Ziff. 1 seiner am 15. Juni 1996 im Luzerner Kantonsblatt publizierten Verfügung vom 23. April 1996 ordnete der Regierungsrat des Kantons Luzern an: «Auf der Nationalstrasse N2 [nunmehr A2] wird in beiden Fahrtrichtungen zwischen km 88.000 und km 91.150, Riffig bis Übergang Seetalstrasse Gemeinde Emmen, die Höchstgeschwindigkeit auf 100 km/h beschränkt.» Im Weiteren hob der Regierungsrat alle bisher verfügten Geschwindigkeitsbeschränkungen auf dem genannten Streckenabschnitt auf, setzte die Verfügung mit dem Aufstellen der Signale in Kraft und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung. Schliesslich wurde darauf hingewiesen, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Verfügung am 11. Juni 1996 genehmigt habe.

2. Am 3. Juli 1996 erhob der Automobilclub der Schweiz (ACS) Luzern Beschwerde an den Bundesrat mit den Anträgen, die Verfügung des Luzerner Regierungsrates sei kostenfällig aufzuheben und es sei ein neutrales Gutachten zum Unfallgeschehen auf dem betroffenen Autobahnabschnitt zu erstellen.

Die Freiheits-Partei (FPS) Luzern und ihre Mitbeteiligten richteten ihre «Beschwerde gegen Tempo-Entscheid N2 (100/80)» vom 2. Juli 1996 an den damaligen Vorsteher des EJPD; sie erklärten, «gegen die auf dem Autobahnabschnitt Nationalstrasse A2, Gemeinde Emmen, km 88.00 bis km 91.15, eingeführte Tempobeschränkung (100 km/h für PW), Beschluss EJPD vom 11. Juni 1996, Beschwerde» einzureichen.

Mit Verwaltungsbeschwerde vom 15. Juli 1996 gegen die verfügten Geschwindigkeitsbeschränkungen beantragte der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) Luzern dem Bundesrat, die «verfügte Höchstgeschwindigkeit sei generell auf 80 km/h zu beschränken.»

3. In seiner Vernehmlassung stellt das Militär-, Polizei- und Umweltschutzdepartement des Kantons Luzern den Antrag, die Beschwerden seien unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) schliesst in seiner Vernehmlassung als beteiligtes Amt im Sinne von Art. 57 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) sinngemäss ebenfalls auf Abweisung der Beschwerden. Das in gleicher Funktion sich äussernde Bundesamt für Polizeiwesen (BAP, Funktion heute wahrgenommen vom Bundesamt für Strassen [ASTRA]) schliesst auf Abweisung der Beschwerden soweit darauf eingetreten werden könne. Da sich das Verfahren des VCS Luzern wegen Abklärungen zum Kostenvorschuss verzögert hatte, wurden zu dessen Eingabe gesonderte Vernehmlassungen eingeholt; in diesen wurden dieselben Anträge gestellt wie gegenüber den übrigen Beschwerden.

(...)

II

1. Die Beschwerden wurden innert dreissig Tagen nach der Publikation der angefochtenen Verfügung und damit rechtzeitig eingereicht (Art. 50 VwVG).

2. Die Verfügung des Regierungsrats stützt sich auf Art. 32 Abs. 3 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01), wonach die vom Bundesrat festgesetzte Höchstgeschwindigkeit für bestimmte Strassenstrecken von der zuständigen kantonalen Behörde hinab- oder hinaufgesetzt werden kann. Auf Nationalstrassen braucht es dazu die Bewilligung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK, damals des EJPD). Diese wurde am 11. Juni 1996 für die vorliegend angefochtene Massnahme erteilt, nicht aber für die ebenfalls beantragte Geschwindigkeitslimite von 80 km/h von 22.00 bis 06.00 Uhr auf der gleichen Strecke. Letztinstanzliche Verfügungen eines Kantons nach Art. 32 SVG unterliegen der Beschwerde an den Bundesrat (Art. 32 Abs. 4 SVG). Der Regierungsrat hat als einzige und letzte Instanz des Kantons Luzern entschieden, womit das von den Beschwerdeführern ergriffene Rechtsmittel zulässig ist.

3. Die Beschwerde der FPS Luzern und deren Mitbeteiligten ist an den damaligen Vorsteher des EJPD adressiert und scheint sich nach ihrem Wortlaut gegen die Bewilligung der Tempobeschränkung durch das EJPD zu richten. Aus Art. 32 Abs. 4 SVG ergibt sich indessen klar, dass nicht der zustimmende Entscheid des EJPD vom Strassenbenützer angefochten werden kann, sondern allein die darauf gestützte Anordnung durch den Kanton (so auch die Botschaft des Bundesrats zu dieser Bestimmung, BBl 1988 II 1400). Es würde allerdings überspitzten Formalismus darstellen, deswegen nicht auf die Beschwerde einzutreten, da diese zweifelsohne und in erster Linie die Aufhebung der angeordneten Geschwindigkeitslimite verlangt und sich damit zumindest sinngemäss gegen die Verfügung des Kantons Luzern richtet. Auf die Beschwerde der FPS Luzern und deren Mitbeteiligten ist damit unter Vorbehalt der nachfolgenden Überprüfung der Legitimation einzutreten.

4.a. Die Höchstgeschwindigkeit auf dem betroffenen Autobahnabschnitt betrug vor dem Erlass der angefochtenen Massnahme 120 km/h. Der VCS Luzern verlangt, die verfügte Höchstgeschwindigkeit sei nicht - wie vom Regierungsrat verfügt - auf 100 km/h, sondern auf 80 km/h zu beschränken. Damit verlangt der VCS Luzern im Gegensatz zu den übrigen Beschwerdeführern nicht nur die blosse Aufhebung des regierungsrätlichen Entscheids, sondern eine darüber hinausgehende Verkehrsbeschränkung. Es stellt sich die Frage, ob im vorliegenden Verfahren auf ein solches Begehren eingetreten werden kann.

b. Die Begrenzung der Höchstgeschwindigkeit auf 80 km/h wurde vom Kanton vorerst erwogen, vom EJPD dann aber nicht bewilligt. Der VCS hat diese Verfügung, die der Beschwerde an den Bundesrat unterliegt (Art. 108 Abs. 1 SSV), nicht angefochten. Zwar hat das EJPD die Verfügung nur dem Regierungsrat des Kantons Luzern eröffnet, nicht jedoch beschwerdeberechtigten Dritten. Sie wurde auch nicht publiziert. Trotz dieser mangelhaften Eröffnung, was vom VCS übrigens nicht gerügt wird, war in der Öffentlichkeit bekannt, dass der Regierungsrat eine Begrenzung der Höchstgeschwindigkeit auf 80 km/h in der Zeit von 22.00 bis 6.00 Uhr vorgesehen hatte (vgl. Meldung in der Neuen Zürcher Zeitung [NZZ] vom 23. April 1996), diese vom EJPD aber nicht bewilligt wurde (vgl. Pressemitteilung des Regierungsrates vom 11. Juni 1996). Zudem wurde in der am 15. Juni 1996 im

Kantonsblatt publizierten Verfügung des Regierungsrates auf den Genehmigungsentscheid des EJPD vom 11. Juni 1996 hingewiesen. Es wäre dem VCS daher möglich gewesen, sich vom Inhalt der Verfügung des EJPD Kenntnis zu verschaffen und sie fristgerecht anzufechten.

c. Da die Verfügung des EJPD in Rechtskraft erwachsen ist, handelt es sich bei der Festlegung der Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h durch den Regierungsrat lediglich um die Ausführung dieser Verfügung. Nur diese vom EJPD genehmigte Massnahme kann daher Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sein, nicht jedoch weitergehende, vom EJPD abgelehnte Massnahmen. Auf die Beschwerde des VCS Luzern ist daher nicht einzutreten.

5.a. Für die im Verfahren verbleibenden Beschwerdeführer ist im Weiteren die Legitimation zu prüfen. Gemäss Art. 48 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Abänderung hat (Bst. a) oder jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Bundesrecht zur Beschwerde ermächtigt (Bst. b).

b. Das Strassenverkehrsrecht sieht kein spezielles Beschwerderecht für bestimmte Personen vor. Die Beschwerdebefugnis beurteilt sich demnach nach Art. 48 Bst. a VwVG. Das darin vorausgesetzte schutzwürdige Interesse an der Aufhebung oder Änderung einer Massnahme kann rechtlicher oder auch bloss tatsächlicher Natur sein. Immerhin wird verlangt, dass der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen ist und in einer besonderen beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (VPB 61.22). Von Verkehrsanordnungen gelten nach der gefestigten Praxis des Bundesrates diejenigen Verkehrsteilnehmer als berührt, welche die von der Anordnung betroffene Strasse mehr oder weniger regelmässig befahren. Diese Regelmässigkeit ist gegeben, wenn die Fahrten über eine längere Zeitspanne und in gleichmässigen, eher kurzen zeitlichen Abständen durchgeführt werden. Ein schutzwürdiges Interesse des Beschwerdeführers ist in der Regel zu bejahen, wenn dieser die von der Massnahme betroffene Strasse als Anwohner oder Pendler befährt.

Hingegen ist ein solches Interesse zu verneinen, wenn er die Strecke nur selten befährt, sei es, um im Winter einige Male zu einem Winterkurort zu gelangen oder an einem fremden Ort die Ferien zu verbringen. In einem solchen Fall wäre die geforderte Beziehungsnähe zum Streitgegenstand nicht mehr gegeben; das Verfahren würde auf eine Popularbeschwerde hinauslaufen, welche nach Sinn und Zweck von Art. 48 VwVG im Verwaltungsbeschwerdeverfahren nicht vorgesehen ist. Die besondere Beziehungsnähe ist vom Beschwerdeführer selbst darzulegen, da sich seine Begründungspflicht auch auf die Frage der Beschwerdebefugnis erstreckt. Dabei genügt die Behauptung, jemand sei von einer Verkehrsanordnung berührt, allein nicht, um die Beschwerdeberechtigung anzuerkennen. Die Betroffenheit und somit ein schutzwürdiges Interesse muss aufgrund des konkreten Sachverhaltes glaubhaft erscheinen, ansonsten stünde jedermann, der eine unzutreffende Behauptung aufstellt, die Beschwerdebefugnis zu (VPB 61.22, 55.32, 53.26, 50.49, 46.55, 44.65).

c. Der ACS Luzern, Sektion Luzern, Ob- und Nidwalden, ist eine juristische Person in Form eines Vereins gemäss den Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210). Nach der Rechtsprechung sind Vereinigungen unter folgenden Voraussetzungen befugt, zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder Verwaltungsbeschwerde zu erheben (vgl. VPB 59.99 mit Verweisungen sowie Alfred Kölz / Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 202 f.):

- die Vereinigung ist eine juristische Person;
- die Mitglieder müssen selber zur Beschwerde berechtigt sein;
- die Mehrheit oder doch eine grosse Anzahl der Mitglieder ist von der Verfügung berührt;
- die Vereinigung ist statutarisch zur Wahrung der in Frage stehenden Interessen berufen.

Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein; sie sollen die Popularbeschwerde ausschliessen. Wer keine eigenen, sondern nur allgemeine oder öffentliche Interessen geltend machen kann, ist nicht befugt, Beschwerde zu führen. Die Wahrung öffentlicher Interessen ist Sache der eigens dazu bestellten, sachkundigen Behörden, deren Tätigkeit allenfalls im Rahmen einer Aufsichtsbeschwerde zu überprüfen wäre. Das Recht, Verwaltungsbeschwerde zu führen, steht daher auch nicht jedem Verein zu, der sich in allgemeiner Weise mit dem fraglichen Sachgebiet befasst. Vielmehr muss ein enger, unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem statutarischen Vereinszweck und dem Gebiet bestehen, in welchem die fragliche Verfügung erlassen worden ist (VPB 46.22).

Gemäss Art. 2 Abs. 1 seiner Statuten fördert der ACS Luzern in seinem Sektionsgebiet den kameradschaftlichen Zusammenschluss der Automobilisten zur Wahrung der verkehrspolitischen, wirtschaftlichen, sportlichen und allen weiteren mit dem Automobilismus zusammenhängenden Interessen. Nach Abs. 2 der Bestimmung kann der ACS Luzern in allen den Verkehr betreffenden Fragen, insbesondere bei Anordnungen von Verkehrsbeschränkungen, sämtliche geeigneten Rechtsmittel ergreifen. Das Einlegen der vorliegenden Beschwerde ist daher durch die Statuten abgedeckt. Im Weiteren kann davon ausgegangen werden, dass ein überwiegender Anteil der Mitglieder eines Automobilclubs in einem regional beschränkten Sektionsgebiet die Autobahn regelmässig benutzt, welche dieses Gebiet durchquert. Die Mehrheit der Mitglieder ist damit von einer diese Autobahn betreffenden Verkehrseinschränkung berührt. Die Legitimation des ACS Luzern ist damit gegeben.

d. Was die Legitimation der FPS Luzern angeht, so besteht nach der Praxis des Bundesrats zur Beschwerdebefugnis im Sinne von Art. 48 VwVG die Aufgabe einer politischen Partei unbeschrieben ihrer Statuten darin, ihre Anliegen auf politischem Boden zu vertreten, nämlich - je nach den konkreten Situationen und Problemen - in der Presse, in Versammlungen, mit Flugblättern und Plakaten, durch Vorstösse und Voten ihrer Parlamentarier usw. Hier liegt ihr eigentliches Wirkungsfeld. Demgegenüber kann es nicht zu ihren Aufgaben gehören, sich in rechtlichen Auseinandersetzungen mit Fragen des Strassenverkehrs zu befassen. Dies hat sie den interessierten Privaten und den Strassenverkehrsverbänden zu überlassen. Ihre Interessen an einer Beschwerdeführung liegen in diesem Bereich ausserhalb des einer politischen Partei zukommenden Rahmens und sind damit im Sinne von Art. 48 Bst. a VwVG nicht schutzwürdig (vgl. zu alldem VPB 59.63, 56.10 und 46.22). Auf die Beschwerde der FPS Luzern ist daher nicht einzutreten.

e. Die Mitbeteiligten, die sich der Beschwerde der FPS Luzern angeschlossen haben, (...) wohnen ausnahmslos im Raum Luzern und damit im Einzugsbereich des von der angefochtenen Massnahme betroffenen Autobahnteilstücks. Einige von ihnen dürften dieses häufig benutzen, was sich aus ihrem Beruf als Taxihalter oder Aussendienstmitarbeiter ergibt. Wenn sich im Weiteren

mangels konkreter Angaben nicht zwingend ergibt, dass auch die anderen Personen von der Massnahme tatsächlich berührt sind, können diese ebenfalls als beschwerdelegitimiert betrachtet werden, umso mehr als infolge der erstellten Legitimation anderer Beschwerdeführer ohnehin ein materieller Entscheid zu fällen ist.

f. Im Ergebnis ist damit auf die Beschwerden einzutreten, soweit sie vom ACS Luzern und von den die Beschwerde 2 unterzeichnenden Mitbeteiligten eingereicht werden.

III

1.-4. (Argumente der Parteien)

IV.

1. Im Beschwerdeverfahren kann der Bundesrat gemäss Art. 49 VwVG überprüfen, ob die angefochtene Verfügung Bundesrecht verletzt oder eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts enthält. Da der Regierungsrat des Kantons Luzern vorliegend nicht als Beschwerdeinstanz verfügt hat, ist auch die Rüge der Unangemessenheit zulässig (Art. 49 Bst. c VwVG).

2. Der Regierungsrat begründet die angeordneten Geschwindigkeitslimiten im Wesentlichen mit der Verkehrssicherheit; aber auch die Verminderung einer übermässigen Lärmbelastung entlang des Autobahnabschnitts wird ins Feld geführt.

3.a.-c. (Grundsätze zu Art. 32 Abs. 3 SVG und Art. 108 SSV, vgl. VPB 65.87 E. 4a)

4. Zu prüfen ist somit,

- ob die vom Kanton Luzern vorgelegten Unterlagen die Anforderungen an ein Gutachten gemäss Art. 32 Abs. 4 SVG und Art. 108 Abs. 4 SSV erfüllen und damit formell genügend abgeklärt ist, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist, ob sie allenfalls nicht auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden könnte und ob andere Massnahmen vorzuziehen sind;

- soweit sich die Massnahme auf Verkehrssicherheitsargumente stützt, ob auf den fraglichen Autobahnstrecken Gefahren nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und nicht anders zu beheben sind;

- soweit die Massnahme mit der Lärmbelastung begründet wird:

- ob im Einflussbereich der betroffenen Autobahnstrecken eine übermässige Umweltbelastung im Sinne der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV, SR 814.318.142.1) durch Lärm vorliegt;

- ob diese Umweltbelastung durch die verfügte Massnahme vermindert werden kann;

- ob die Massnahme verhältnismässig ist.

Im Nachfolgenden soll der Entscheid des Regierungsrates zuerst insoweit überprüft werden, als er sich auf die Verkehrssicherheit stützt (Ziff. 5 hiernach). Anschliessend wird auf die Frage der Umweltbelastung eingegangen (Ziff. 6 hiernach).

5.a. Der Kanton legt zur Frage der Verkehrssicherheit ein Gutachten des Verkehrssachverständigen Dr. P. vor. Das Gutachten setzt sich ausführlich mit dem Unfallgeschehen unter verschiedenen Temporegimes auf der fraglichen Strecke auseinander, vergleicht die Zahlen mit denjenigen benachbarter Strecken und liefert die wesentlichen Grundlagen für den vorliegend gemäss Art. 108 SSV nachzuweisenden Zusammenhang zwischen der verfügten Massnahme und der Verkehrssicherheit. Nach der seit dem 1. Juni 1998 geltenden Fassung von Art. 108 Abs. 4 SSV muss vor Erlass einer Massnahme auch geprüft werden, ob diese auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann. Bei Verfügung der vorliegend zu beurteilenden Geschwindigkeitsbeschränkung galt diese Bestimmung noch nicht, weshalb der Kanton diese Prüfung nicht vorzunehmen hatte. Man kann sich fragen, ob er sie nachträglich noch an die Hand nehmen müsste. Dies erscheint vorliegend nicht angebracht, nachdem der Bundesrat - wie sich zeigen wird - über genügend Angaben verfügt, um zu beurteilen, ob eine entsprechende Beschränkung sinnvoll ist. Damit entspricht das Gutachten offensichtlich den Anforderungen nach Art. 32 Abs. 4 SVG.

b. Das Gutachten führt im Wesentlichen aus, auf der von der Massnahme erfassten Strecke:

- hätten die Unfälle seit dem Wechsel vom 23. Juni 1995 von Tempo 80/80 auf Tempo 80/120 nicht statistisch signifikant zugenommen;

- bestehe von 1989 bis 1995 in fünf Perioden mit verschiedenen Tempolimiten ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen den mittleren Geschwindigkeiten und den Verunfalltenraten; der Umstand, dass die Unfälle seit dem Wechsel vom 23. Juni 1995 von Tempo 80/80 auf Tempo 80/120 nicht statistisch signifikant zugenommen hätten, ergebe sich vor allem aus der zu kurzen fünfmonatigen Beobachtungsperiode mit Tempo 80/120;

- seien bei Tempo 80/120 mehr als doppelt so hohe Verunfalltenraten festzustellen als auf den beiden benachbarten Strecken A2, Neuenkirch-Rothenburg (km 82,10 bis km 87,60) und A14, Rotsee-Buchrain (km 0,50 bis km 4,60);

- sanken die jährlichen Kosten für den Verkehr bei Tempo 80/100 gegenüber Tempo 80/120 von insgesamt ungefähr 27,0 Mio. auf ungefähr 26,3 Mio. Franken;

- sei die Verfügung von Tempo 80/100 aus Gründen der Verkehrssicherheit daher gerechtfertigt.

c. Die hiergegen erhobenen Einwände der Beschwerdeführer vermögen nicht zu überzeugen.

Was die Beschwerdeführer an Kritik an der fünfmonatigen Beobachtungszeit von Tempo 80/120 vorbringen, stösst von vornherein ins Leere. Dies, weil der Gutachter selber diesen Beobachtungszeitraum für eine statistische Aussage als zu kurz bezeichnet und folgerichtig in seinen Überlegungen nicht auf diesen abstellt, sondern auf die in den vorangegangenen sechs

Jahren geltenden verschiedenen Temporegimes. Im Weiteren stützt sich der Gutachter - entgegen der Behauptung der Beschwerdeführer - nur auf diejenigen Unfälle auf der fraglichen Strecke, die mit der gefahrenen Geschwindigkeit in Zusammenhang standen; Unfälle, die sich ausschliesslich aufgrund des Zustands von Lenker, Fahrzeug oder Strasse ereigneten, hat er nicht berücksichtigt. Aus seinen Berechnungen ergibt sich sodann zweifelsfrei ein direkter Zusammenhang zwischen den zulässigen Höchstgeschwindigkeiten und den Unfallzahlen. Je höher die Geschwindigkeitslimiten waren, desto mehr Unfälle wurden verursacht. Dies entspricht einer für die meisten Strassen zutreffenden Feststellung und wäre noch kein Grund zur Einführung einer tieferen Geschwindigkeitslimite. Ansonsten könnte eine solche flächendeckend eingeführt werden, was dem Sinn und Zweck der Ausnahmebestimmung von

Art. 108 SSV widerspräche. Eine tiefere Geschwindigkeitslimite ist nur zulässig, wenn auf der fraglichen Autobahnstrecke verhältnismässig mehr Unfälle zu verzeichnen sind, als auf Vergleichsstrecken. Auch diese Bedingung ist nach den Ausführungen im Gutachten erfüllt. Die von der regierungsrätlichen Massnahme belegte Strecke ist doppelt bzw. viermal unfallträchtiger als die beiden zum Vergleich herangezogenen benachbarten Strecken. Die Beschwerdeführer bringen vor, auf den Vergleichsstrecken herrschten bessere Verkehrs- und Strassenverhältnisse, weshalb ein Vergleich mit diesen Strecken nicht zulässig sei. Die Beschwerdeführer übersehen, dass es gerade die unterschiedlichen Verhältnisse sind, die zu ungleichen Unfallzahlen führen und dass aus eben diesem Grund auf einer unfallträchtigeren Strecke eine tiefere Höchstgeschwindigkeit signalisiert werden darf. Schliesslich kann auch die Frage der Beschwerdeführer verneint werden, ob eine Senkung der Unfallzahlen nicht mit anderen verkehrstechnischen Massnahmen (andere Konzeption der Spuren) zu erzielen wäre. Wie die Beschwerdeführer selber ausführen, verfügen die weniger unfallträchtigen Nachbarstrecken zum Teil über zwei Spuren mit Pannestreifen in jeder Richtung, seien

übersichtlicher, hätten weniger Gefälle und einen homogenen Verkehrsfluss. Der Nachteil der von der Tempolimiten erfassten Strecke liegt damit - wie auch das ASTRA feststellt - in topografisch und konstruktiv bedingten anderen Strassenverhältnissen, und es ist naheliegend, dass er nicht mit einfachen Massnahmen wie z. B. einer anderen Konzeption der Spuren bei den Ein- und Ausfahrten kompensiert werden kann.

d. Mit dem Gutachten des Kantons Luzern ist damit schlüssig nachgewiesen, dass im Sinne von Art. 108 Abs. 2 Bst. a SSV auf der fraglichen Autobahnstrecke Verhältnisse herrschen, bei denen Gefahren nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar sind und nicht anders als mit einer tieferen Geschwindigkeitslimite behoben oder zumindest vermindert werden können. Von einem Gefälligkeitsgutachten kann daher keine Rede sein, und es besteht auch keinerlei Anlass, im vorliegenden Verfahren ein weiteres Gutachten einzuholen. Ein solches ist auch nicht notwendig um zu prüfen, ob die Massnahme auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann. Eine solche Beschränkung ist offensichtlich schon deshalb nicht sinnvoll, weil es - wie erwähnt - nicht ein hohes Verkehrsaufkommen zu den Hauptverkehrszeiten ist, welches die mit der Massnahme zu beseitigenden Gefahren schafft, sondern die Strassenanlage selber.

e. Zu prüfen ist damit noch, ob die verfügte Geschwindigkeitslimite als verhältnismässig betrachtet werden kann. Nach allgemeiner Lehre und Rechtsprechung erfordert der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung eines im öffentlichen Interessen liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Freiheitsbeschränkungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (vgl. Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, Rz. 486 ff.). Es wurde bereits dargelegt, dass die vorliegend angefochtene Geschwindigkeitslimite zur Senkung der Unfallzahlen

geeignet und notwendig ist. Eine Abnahme der Unfälle liegt im öffentlichen Interesse. Damit ist einzig noch zu prüfen, ob die zu erwartenden tieferen Unfallzahlen in einem vernünftigen Verhältnis zu der den Verkehrsteilnehmern auferlegten Einschränkung steht. Im Gutachten des Kantons wird diese Frage geprüft, indem die durch die Massnahme verursachten höheren Zeitbedarfskosten den tieferen Unfall- und Treibstoffverbrauchskosten gegenübergestellt werden. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass die Geschwindigkeitslimite zu insgesamt tieferen Kosten von rund 0,73 Mio. Franken führt. In diesem Lichte erweist sich die verfügte Massnahme als verhältnismässig. Zum gleichen Ergebnis gelangt man auch, wenn man sich vergegenwärtigt, dass ein Pendler für eine Senkung der Verunfalltenraten um rund 18% einen täglichen Zeitverlust von maximal 36 Sekunden hinzunehmen hat.

6. Ist die angefochtene Massnahme bereits aus Gründen der Verkehrssicherheit gerechtfertigt, braucht nicht mehr geprüft zu werden, ob sie es auch aus Gründen des Lärmschutzes wäre. Immerhin kann hier darauf hingewiesen werden, dass der Kanton Luzern auch in diesem Punkt ein Gutachten (des Amtes für Umweltschutz) vorlegt. Gemäss diesem Gutachten könnten mit der zu erzielenden Senkung des Lärmpegels in der Nacht bei 15 Gebäuden die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden, während diese bei 56 Gebäuden weiterhin überschritten wären. Damit erwiese sich die Massnahme auch aus Sicht der Lärmbelastung jedenfalls nicht von vornherein als unbegründet.

7. Aus all diesen Gründen sind die Beschwerden abzuweisen.

Dokumente des Bundesrates