

(Entscheid des Bundesrates vom 16. September 1992)

Unzulässigkeit eines Teilfahrverbots auf Gemeindestrassen, welches gelten soll, wenn die Ozonwerte der LRV überschritten sind.

- Mangels Grundlage im kantonalen Luftreinhalteplan stützt sich die umstrittene Massnahme nicht auf Art. 33 LRV, sondern auf Art. 3 Abs. 4 SVG.

- Die angefochtene Verkehrsordnung ist unverhältnismässig, weil nicht geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen: wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen nämlich, dass nur dauerhaft wirksame Massnahmen und nicht tageweise Sofortmassnahmen zur Bekämpfung des Sommersmogs taugen.

Inadmissibilité d'une interdiction partielle de circuler sur des routes communales appelée à s'appliquer dès que la valeur limite de l'ozone fixée dans l'OPair est dépassée.

- Faute de base dans le plan cantonal de protection de l'air, la mesure contestée ne se fonde pas sur l'art. 33 OPair, mais sur l'art. 3 al. 4 LCR.

- La mesure de la circulation attaquée est disproportionnée, car impropre à atteindre le but recherché: des constatations scientifiques démontrent que seules des mesures durables et non des mesures journalières immédiates permettent de combattre les immissions excessives d'ozone (smog estival).

Inammissibilità di un divieto parziale di circolazione su strade comunali che dovrebbe valere quando sono superati i valori limite dell'ozono di cui nell'OIAI.

- In mancanza di fondamento nel piano cantonale di protezione dell'aria, il provvedimento contestato non si basa sull'art. 33 OIAI, ma sull'art. 3 cpv. 4 LCStr.

- La regolamentazione impugnata del traffico è sproporzionata poiché non idonea a raggiungere lo scopo mirato: conoscenze scientifiche mostrano segnatamente che soltanto provvedimenti efficaci duraturi e non provvedimenti immediati giornalieri consentono di combattere lo smog estivo.

I

A. Der Gemeinderat A. ordnete am 5. September 1990 folgende Verkehrsordnung an:

«1. Wenn die Ozongrenzwerte der Luftreinhalteverordnung (LRV) bei der Mess-Station des Lufthygieneamtes beider Basel (LHA) in A. überschritten sind, gilt für Motorwagen bis 3,5 t, Motorräder und Motorfahräder, die ohne Katalysator ausgerüstet sind, entsprechend der Signalisation auf sämtlichen Gemeindestrassen in A. ein Fahrverbot zwischen 9 und 19 Uhr.

2. Ausnahmen

1 Von diesem Fahrverbot ausgenommen sind

a) alle Fahrzeuge, die für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und für Notfälle eingesetzt werden müssen (wie z. B. Sanität, Feuerwehr, Polizei, Post, Kehrrichtensorgung usw.),

b) Solar-, Elektro- sowie Dieselfahrzeuge, welche die US-Norm 83 erfüllen,

c) Geschäftsfahrzeuge von Industrie, Gewerbe, Handel, die Güter für den täglichen Bedarf oder für bauliche und betriebliche Arbeiten transportieren,

d) unaufschiebbare Fahrten mit landwirtschaftlichen Motorfahrzeugen.

2 Der Gemeinderat kann im Einzelfall Ausnahmen bewilligen, soweit sie im öffentlichen und privaten Interesse dringend geboten sind.

3. Dieses Verbot findet auf folgenden Strassen keine Anwendung. Kantonsstrassen:... Gemeindestrassen: ...»

Die Veröffentlichung der Verfügung erfolgte am 13. September 1990.

B. Gegen diese Anordnung beschwerten sich 24 Betroffene beim Regierungsrat des Kantons, der die Beschwerden mit Entscheid vom 28. Mai 1991 guthiess, soweit er darauf eintrat.

C. Diesen Entscheid ficht die Einwohnergemeinde A. beim Bundesrat an. Sie beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheides...

II

1. Nach Ansicht der Vorinstanz stützt sich die angefochtene Massnahme sowohl auf Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) als auch auf Art. 33 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV, SR 814.318.142.1).

Strassenverkehrsrecht und Umweltschutzrecht stehen in einer engen Wechselbeziehung. Das Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) und die LRV garantieren die Koordination der Umweltschutzmassnahmen anhand eines einheitlichen Konzepts und aufgrund einer ganzheitlichen Betrachtung; sie stecken den Rahmen für das zulässige Mass der schädlichen und lästigen Einwirkungen ab. Das Strassenverkehrsrecht bezeichnet die Massnahmen, die im Verkehrsbereich für

die Erreichung der Luftreinhalteziele getroffen werden können, und regelt das Verfahren.

Verursachen die Benützer von Verkehrsanlagen übermässige Immissionen, das heisst werden die gestützt auf das Umweltschutzrecht festgelegten Immissionsgrenzwerte dauernd oder langfristig überschritten, so ist laut Art. 19 LRV ein Verfahren nach den Art. 31 bis 34 LRV durchzuführen. In solchen Fällen hat die Behörde einen Plan der Massnahmen zu erstellen, die zur Verminderung oder Beseitigung der übermässigen Immissionen erforderlich sind, welche trotz der vorsorglichen Emissionsbegrenzungen von mehreren stationären Anlagen oder von Fahrzeugen und Verkehrsanlagen ausgehen.

Die Massnahmenplanung besteht nach Art. 31 LRV zunächst darin, dass die Schadstoff-Quellen, die für die Entstehung der übermässigen Immissionen verantwortlich sind, aufgelistet werden und ihre Bedeutung für die Gesamtbelastung angegeben wird (Art. 31 Abs. 2 Bst. a). Hierauf ist zu untersuchen, welche Massnahmen zur Verhinderung oder Beseitigung der übermässigen Immissionen geeignet sind und den Beitrag, welchen die einzelnen Massnahmen dazu leisten (Art. 31 Abs. 2 Bst. b). Die Massnahmen, die in den Plan aufgenommen werden, sind in der Regel innert fünf Jahren zu verwirklichen (Art. 31 Abs. 3).

Nach Art. 33 Abs. 1 LRV trifft die Behörde die erforderlichen baulichen, betrieblichen, verkehrslenkenden oder -beschränkenden Massnahmen, wenn die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen bei Fahrzeugen und Verkehrsanlagen nicht ausreichen, um übermässige Immissionen zu verhindern oder zu beseitigen. Unter den «betrieblichen, verkehrslenkenden oder -beschränkenden» Massnahmen sind alle jene Verkehrsanordnungen zu verstehen, die im Rahmen des Strassenverkehrsgesetzes, namentlich nach Art. 3 Abs. 4 SVG, zur Verfügung stehen (Art. 33 Abs. 2 LRV; Trüeb Hans Rudolf Rechtsschutz gegen Luftverunreinigung und Lärm, Zürich 1990, S. 127; Jaag Tobias, Umweltschutz und Strassenverkehr: Verkehrslenkende und verkehrsbeschränkende Massnahmen aus rechtlicher Sicht, Umweltrecht in der Praxis [URP] 1 [1987], S. 100). Art. 3 Abs. 4 SVG enthält selber eine Rechtsgrundlage, um Verkehrsmassnahmen aus Umweltschutzgründen zu erlassen; insofern erweisen sich Umweltschutz- und Strassenverkehrsrecht als deckungsgleich.

Im vorliegenden Fall sieht der kantonale Luftreinhalteplan keine zeitlich beschränkten Fahrverbote für Fahrzeuge ohne Katalysator auf einzelnen Gemeindestrassen vor. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz stützt sich die umstrittene Massnahme daher nicht auf Art. 33 Abs. 1 LRV ab.

Bei den funktionellen Verkehrsbeschränkungen nach Art. 3 Abs. 4 SVG handelt es sich - soweit sie keine Versuche darstellen - um längerfristige Massnahmen (vgl. Art. 107 Abs. 2 und 2bis der Strassensignalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV], SR 741.21). Da die umstrittene Verkehrsbeschränkung nur solange gilt, wie die Ozongrenzwerte überschritten sind, stellt sich die Frage, ob die Beschwerdeführerin überhaupt eine Anordnung nach Art. 3 Abs. 4 SVG oder nicht vielmehr eine Sofortmassnahme im Sinne von Abs. 6 des erwähnten Artikels, wonach die Polizei in besonderen Fällen die erforderlichen Massnahmen treffen kann, im Auge hat. Da indessen letztere Massnahme weder verfügt noch veröffentlicht werden muss, und zudem ohne ordentliches Verfahren nach Art. 107 Abs. 4 SSV nicht länger als acht Tage dauern darf, im vorliegenden Fall aber die angefochtene Verkehrsbeschränkung ordnungsgemäss und ohne eigentliche Beschränkung der Dauer erlassen wurde, rechtfertigt es sich, diese als eine Massnahme im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG zu betrachten.

Die Zuständigkeit des Bundesrates und die Beschwerdeberechtigung der Einwohnergemeinde A. ergeben sich aus Art. 3 Abs. 4 SVG. Die Beschwerdeschrift ist frist- und formgerecht eingegangen. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2. (Beschwerdegründe, vgl. VPB 55.25 E. 2.a, S. 260)

3. Nach Art. 3 Abs. 4 SVG können Beschränkungen und Anordnungen erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern. Dabei ist die Massnahme zu wählen, die den Zweck mit den geringsten Einschränkungen erreicht (Art. 107 Abs. 5 SSV).

Die angefochtene Massnahme bezweckt die Verminderung von Luftimmissionen, namentlich der Ozonbelastung. Diese Zielsetzung ist durch Art. 3 Abs. 4 SVG grundsätzlich gedeckt. Zu prüfen bleibt, ob der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt worden ist. Die Massnahme muss zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sein, und die erzielten Vorteile müssen in einem vernünftigen Verhältnis zu den damit verbundenen Nachteilen stehen (Häfelin Ulrich / Haller Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2. Aufl., Zürich 1988, N. 1142 ff.). Diese drei Teilaspekte müssen kumulativ erfüllt sein (vgl. Müller Jörg Paul in: Kommentar BV, Einleitung zu den Grundrechten, Rz. 146).

a. Die Eignung einer Massnahme bedeutet, dass diese tauglich sein muss, den angestrebten Erfolg überhaupt zu erzielen. Die Vorinstanz hat sich mit dieser Frage einlässlich auseinandergesetzt und ist zum Ergebnis gelangt, dass das angefochtene Fahrverbot keine Herabsetzung der Ozonbelastung bewirken könne. Die Ausführungen in dieser Hinsicht überzeugen, weshalb auf sie verwiesen werden kann. Ergänzend ist beizufügen, dass die wissenschaftlichen Grundlagen zur Bekämpfung des Sommersmogs ausführlich im Bericht der Eidg. Kommission für Lufthygiene (EKL) «Ozon in der Schweiz» vom Februar 1989 dargestellt sind. Danach ist eine grosse Emissionsverminderung notwendig, um die übermässigen Ozonimmissionen grossräumig auf das Niveau des Immissionsgrenzwertes der LRV, die im übrigen als eigentliche Ziel- und nicht Alarmwerte zu verstehen sind, zu senken. Dazu braucht es eine Vielzahl von dauerhaft wirksamen Massnahmen. Demgegenüber sind tageweise Sofortmassnahmen ein ungeeignetes Mittel zur Bekämpfung des Sommersmogs. Gestützt auf die wissenschaftlich begründeten Empfehlungen der EKL hat das EDI bereits im Frühjahr 1989 den Kantonen empfohlen, im Falle des Sommersmogs von räumlich und zeitlich begrenzten Warn- und

Interventionskonzepten abzusehen und die Herabsetzung der Ozonimmissionen durch mittelfristige, dauerhaft wirksame Massnahmen zu erreichen. Auch aus dem von der Vorinstanz erwähnten Bericht der Elektrowatt Ingenieurunternehmung AG (EWI) geht hervor, dass eine drastische Emissionsverminderung der Stickoxide innerhalb kurzer Zeit mit Verboten - wie generellen oder partiellen Fahrverboten, Stilllegung von Grossfeuerungen und NOx - intensiven Produktionsanlagen - theoretisch zu erreichen wäre. Bei den flüchtigen organischen Verbindungen, welche zusammen mit den Stickoxiden für die episodenhafte Ozonbildung hauptverantwortlich sind, ist hingegen eine kurzfristige, drastische Emissionsverminderung nicht einmal theoretisch sichergestellt: Die nötigen Massnahmen (Verwendungsstops für Farben und Lacke, Verbot von Reinigungsarbeiten im Dienstleistungssektor usw.) sind nicht vollziehbar, da die flüchtigen organischen Verbindungen sehr vielen diffusen Quellen entweichen, die nicht kontrollierbar sind. Tageweise Sofortmassnahmen sind somit untauglich, um übermässige Ozonimmissionen wirksam zu bekämpfen.

b. Aus dem Gesagten erhellt, dass die angefochtene Massnahme entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin keinen Beitrag zur Luftreinhaltung leistet. Im übrigen erscheint es unglaubwürdig, dass das tageweise Fahrverbot für Motorfahrzeuge ohne

Katalysator in A. einen derartigen Rückgang des Treibstoffverbrauchs zur Folge hat, dass dies im Ballungsgebiet der Region Basel eine massive Verminderung von flüchtigen organischen Verbindungen bewirkt. In dieser Hinsicht steht nicht einmal fest, ob das Fahrverbot überhaupt eine Verminderung der Fahrzeugkilometer bewirkt, da doch mit etwelchen Umwegfahrten und Parkplatzsuchverkehr zu rechnen ist. Es mag zutreffen, dass die Information und Sensibilisierung der Bevölkerung für den Umweltschutz wichtig sind. Wenn dies indessen durch eine untaugliche Massnahme wie der hier umstrittenen geschehen soll, so ist der Erfolg mehr als fraglich. Der Hinweis der Beschwerdeführerin auf den Tempoversuch 70/100 auf einem Teil des Nationalstrassennetzes ist unbehelflich, bestehen doch wesentliche Unterschiede zwischen den beiden Massnahmen. Zunächst handelt es sich hier um ein Fahrverbot für bestimmte Fahrzeugkategorien, während der Versuch Geschwindigkeitsbeschränkungen beinhaltete. Das Fahrverbot tritt lediglich während der Zeit in Kraft, in welcher die Immissionsgrenzwerte für Ozon überschritten sind; demgegenüber galt der Tempoversuch ohne Unterbruch für die Monate Juli und August 1991. Im Schlussbericht vom 29. Dezember 1991 weist die EWI lediglich eine geringe Verminderung der Ozonbelastung aufgrund des Versuchs aus. Der Bundesrat hat deshalb am 12. Februar 1992 beschlossen, im Sommer keine weiteren saisonalen Temporeduktionen mehr zu verordnen, weil die Weiterführung solcher Massnahmen unverhältnismässig wäre. Die Erhebungen der EWI zeigen andererseits bei Stickoxid-Emissionen deutlichere Auswirkungen der Verkehrsbeschränkungen als bei den Ozonwerten. Dauernde Geschwindigkeitsherabsetzungen in Problemgebieten mit hoher Stickoxid-Belastung, namentlich in städtischen Agglomerationen, können daher einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Verbesserung der Luftqualität leisten. Daraus erhellt, dass die beiden Arten von Massnahmen nicht miteinander verglichen werden können.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die angefochtene Verkehrsanordnung nicht geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen. Die Massnahme erweist sich schon aus diesem Grund als bundesrechtswidrig. Daher braucht nicht weiter geprüft zu werden, ob die weiteren Teilaspekte des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes gewahrt sind.

Dokumente des Bundesrates