

(Entscheid des Bundesrates vom 19. Juni 1995)

Strassenverkehr. Aufhebung von durch eine kantonale Behörde festgesetzten Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Nationalstrassen.

Art. 32 Abs. 3 und 4 SVG. Art. 108 Abs. 2 Bst. d und Abs. 4 SSV. Voraussetzungen zur Abweichung von der Höchstgeschwindigkeit. Vor einer Verfügung zur Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit ist zu prüfen:

- o ob ein Gutachten vorliegt;
- o ob eine übermässige Umweltbelastung vorliegt;
- o ob die Umweltbelastung durch die Massnahme erheblich vermindert werden kann;
- o ob die Massnahme verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen angezeigt sind.

Circulation routière. Annulation de limitations de vitesse fixées par une autorité cantonale sur des routes nationales.

Art. 32 al. 3 et 4 LCR. Art. 108 al. 2 let. d et al. 4 OSR. Conditions d'une dérogation aux limitations de vitesse. Avant de décider l'abaissement de la vitesse maximale, il y a lieu d'examiner:

- o si une expertise existe;
- o s'il existe une atteinte excessive à l'environnement;
- o si la mesure permet de réduire sensiblement l'atteinte à l'environnement;
- o si la mesure est proportionnée et qu'aucune autre mesure n'est adéquate.

Circolazione stradale. Abrogazione di limitazioni della velocità sulle autostrade, fissate da un'autorità cantonale.

Art. 32 cpv. 3 e 4 LCStr. Art. 108 cpv. 2 lett. d e cpv. 4 OSStr. Premesse per le eccezioni alla velocità massima. Prima della decisione sulla riduzione della velocità massima occorre esaminare:

- o se è data una perizia;
- o se è data un'eccessivo carico ambientale;
- o se grazie al provvedimento il carico ambientale può essere ridotto in misura rilevante;
- o se il provvedimento è proporzionato e non è indicato un altro provvedimento.

Zusammenfassung des Sachverhalts

Am 26. Mai 1992 verfügte der Regierungsrat des Kantons Luzern im Raume Luzern auf bestimmten Streckenabschnitten der N 2 und N 14 Geschwindigkeitsbeschränkungen von 60 km/h (für schwere Motorwagen mit und ohne Anhänger und für Sattelmotorfahrzeuge, ausgenommen Gesellschaftswagen) und 80 km/h (für die übrigen Motorwagen und Motorräder).

Diese Verfügung wurde vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) genehmigt und im Kantonsblatt veröffentlicht.

Gegen die Verfügung der kantonalen Behörde erhoben zahlreiche juristische und natürliche Personen innerhalb der 30tägigen Frist von Art. 50 VwVG beim Schweizerischen Bundesrat Beschwerde.

Am 4. Dezember 1992 erliess die kantonale Behörde eine neue Verfügung über Geschwindigkeitsbeschränkungen auf den Nationalstrassen. Darin wurde die Geschwindigkeitslimite für den Schwerverkehr von 60 km/h wieder auf die allgemeine Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h angehoben, während, abgesehen von kleineren Abweichungen, an der am 26. Mai 1992 verfügten Geschwindigkeitslimite von 80 km/h für die übrigen Fahrzeuge festgehalten wurde. Auch diese Verfügung wurde vom EJPD bewilligt und im Kantonsblatt veröffentlicht. Diese Verfügung wurde ebenfalls durch Beschwerde angefochten.

Erwägungen

1.a. Gemäss Art. 32 Abs. 3 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) kann die zuständige kantonale Behörde für bestimmte Strassenstrecken die vom Bundesrat festgesetzte Höchstgeschwindigkeit herab- oder hinaufsetzen. Eine solche Massnahme darf gemäss Abs. 4 nur aufgrund eines Gutachtens angeordnet werden; der Bundesrat erlässt die näheren Bestimmungen und kann Ausnahmen vorsehen. Art. 4a Abs. 1 Bst. d der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (VRV, SR 741.11) setzt die allgemeine Höchstgeschwindigkeit auf Autobahnen auf 120 km/h fest. Für schwere Motorwagen ohne Anhänger beträgt die allgemeine Höchstgeschwindigkeit 80 km/h (Art. 5 Abs. 1 Bst. a VRV).

b. In Art. 108 der Strassensignalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV, SR 741.21) hat der Bundesrat die Voraussetzungen für die Abweichungen von der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit näher umschrieben. Demnach kann die allgemeine Höchstgeschwindigkeit namentlich dann herabgesetzt werden, wenn eine übermässige, durch andere Massnahmen nicht vermeidbare Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) erheblich vermindert werden kann (Abs. 2 Bst. d). Vor der Festlegung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit ist mit einem Gutachten abzuklären, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen angezeigt sind (Abs. 4).

Dieser Artikel zeigt den zu beschreitenden Weg auf:

Vor der Festlegung einer abweichenden Geschwindigkeitsregelung muss abgeklärt werden, ob keine andere geeignete Massnahme ergriffen werden kann. Da zur Abklärung der möglichen Massnahmen gute Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten nötig sind, hat der Gesetzgeber bei der Revision von Art. 32 SVG die Kompetenz zur Festlegung der geeigneten Massnahmen unter Bewilligungsvorbehalt des EJPD an die Kantone delegiert.

c. Das EJPD hat die Voraussetzungen zur Festlegung abweichender Höchstgeschwindigkeiten in den Weisungen vom 13. März 1990 (hiernach: Weisungen) präzisiert. Gemäss Ziff. 4.3 der Weisungen sind bei einer geplanten Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit zur Verminderung der Umweltbelastung die entsprechenden Vorschriften der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) und der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV, SR 814.318.142.1) anwendbar. Dabei sind auch die Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit und den Verkehrsfluss zu prüfen. In einem Rundschreiben an die Kantonsregierungen vom 25. Februar 1992 hielt das EJPD ergänzend fest, eine erhebliche Verminderung der Umweltbelastung könne durch tiefere Tempolimiten in Problemgebieten erreicht werden. Als Problemgebiete seien solche Gebiete zu verstehen, in denen die Stickstoffdioxid-Grenzwerte erheblich überschritten seien und die Verkehrsemissionen einen wesentlichen Anteil zur Stickstoffdioxid-Belastung beitragen würden; dies betreffe insbesondere Agglomerationen.

2. Infolge der Beschwerden gegen die erste Verfügung vom 26. Mai 1992 liess der Kanton Luzern weitere Abklärungen treffen. Aufgrund der Ergebnisse der zu diesen Untersuchungen eingesetzten Arbeitsgruppe erliess der Regierungsrat am 4. Dezember 1992 eine neue Verfügung, mit der er die verfügte Geschwindigkeitslimite von 60 km/h für den Schwerverkehr wieder aufgehoben hat. Die Beschwerden gegen diesen Teil der Verfügung vom 26. Mai 1992 sind damit gegenstandslos geworden.

Anfechtungsgegenstand ist daher noch die vom Regierungsrat am 26. Mai 1992 verfügte und am 4. Dezember 1992 grundsätzlich bestätigte, von der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit abweichende Geschwindigkeitsbeschränkung für die übrigen Motorwagen und Motorräder.

3. 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 die kantonale Behörde vorliegend nicht als Beschwerdeinstanz verfügt hat, ist auch die Rüge der Unangemessenheit zulässig (Art. 49 Bst. c VwVG). Somit hat der Bundesrat in diesem Fall eine umfassende Kognitionsbefugnis und damit das Recht, die Angemessenheit der Verfügungen zu beurteilen. Er prüft in konstanter Praxis die Angemessenheit eines Entscheides mit Zurückhaltung, wenn die Verfügung der Vorinstanz auf ihrer besonderen Sachkenntnis und ihrer eigenen Anschauung oder auf einer behördlich angeordneten Expertise beruht (VPB 55.27, 54.44, 51.64, 39.31). Diese Praxis gilt auch im vorliegenden Fall, in welchem der Kanton Luzern seine Verfügung gestützt auf die örtlichen Gegebenheiten und Expertenberichte erlassen hat.

Zu prüfen ist somit,

- ob der Kanton Luzern formell in einem Gutachten abgeklärt hat, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen angezeigt sind;
- ob im Einflussbereich der von der Massnahme betroffenen N 2 und N 14 tatsächlich eine übermässige Umweltbelastung durch Lärm oder Luftschadstoffe vorliegt;
- ob diese Umweltbelastung durch die verfügte Massnahme tatsächlich erheblich vermindert werden kann;
- ob die Massnahme verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen angezeigt sind.

4. Das Gutachten nach Art. 32 Abs. 4 SVG bezweckt, den zuständigen Behörden die für die Verfügung notwendigen Grundlagen zu liefern. Es ist Mittel zur richtigen Sachverhaltsfeststellung und soll verhindern, dass nicht ohne hinreichende Begründung von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten abgewichen wird. Es spielt somit keine Rolle, ob das Gutachten verwaltungsintern oder durch Dritte erstellt worden ist. Inhalt und Umfang des Gutachtens bestimmen sich nach dem Zweck der Geschwindigkeitsbeschränkung und nach der örtlichen Situation und sind deshalb von Fall zu Fall verschieden (vgl. VPB 55.31 und auch Ziff. 7 der Weisungen).

Der Kanton Luzern begründet den Erlass der Geschwindigkeitslimiten mit den übermässigen Luftschadstoff- und Lärm-Immissionen in der Agglomeration Luzern. Vorgelegt wird zum einen ein zweiteiliger lufthygienischer Massnahmenplan des Regierungsrats aus den Jahren 1989 und 1992 sowie ein 1991 erstellter technischer Bericht dazu. Zum anderen liegen Ergebnisse der seither weiterlaufenden Schadstoffmessungen vor. Im Bereich der Lärmbelastungen beruft sich der Kanton Luzern einerseits auf einen Strassenlärmbelastungskataster und andererseits auf eine Lärmstudie der Ingenieure Grolimund und Petermann.

Alle diese Erhebungen zusammen bieten formell eine genügende Grundlage, um zu beurteilen, ob die verfügte Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist und ob nicht andere Massnahmen angezeigt wären. Der Vorwurf an den Kanton Luzern, kein Gutachten gemäss Art. 32 Abs. 4 SVG erstellt zu haben, ist daher nicht begründet. Auf die materielle Seite der vorgelegten Erhebungen wird weiter unten eingegangen.

5.a. Von einer übermässigen Umweltbelastung im Bereich der Luft muss nach Art. 2 Abs. 5 LRV gesprochen werden, wenn ein oder mehrere Immissionsgrenzwerte überschritten sind. Die Grenzwerte sind im Anhang 7 der LRV definiert. Demgemäss darf die Konzentration von Stickstoffdioxid in der Luft im Jahresmittel 30 Mikrogramm/m³ nicht übersteigen. Die LRV sieht vor, dass die Kantone innert dreier Jahre (seit 1986) Massnahmenpläne zu erstellen haben, gemäss welchen die Luftschadstoffbelastung innert weiterer fünf Jahre auf die Immissionsgrenzwerte zurückgeführt werden kann (Art. 31 Abs. 3 und 42 Abs. 3 LRV).

Im Bereich des Strassenverkehrslärms werden die Belastungsgrenzwerte durch Art. 40 ff. und Anhang 3 der LSV festgelegt. Die Immissionsgrenzwerte betragen für Nutzungszonen der Empfindlichkeitsstufe II (namentlich Wohnzonen und Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen) am Tag 60 und in der Nacht 50 dB (A) und für Nutzungszonen der Empfindlichkeitsstufe III (in denen mässig störende Betriebe erlaubt sind) 65 beziehungsweise 55 dB (A). Gemäss Art. 17 Abs. 3 LSV haben die Kantone bis zum Jahre 2002 die notwendigen Sanierungen durchzuführen.

b. Die Beschwerdeführer machen geltend, bei der Verfügung der Geschwindigkeitslimiten sei von veralteten Stickstoffdioxid-Werten ausgegangen worden. Im Massnahmenplan sei auf Zahlen aus dem Zeitraum Juli 1988 bis Juli 1989 und auf einige

aktualisierte Werte bis zum Oktober 1990 abgestellt worden. Die Luftsituation habe sich aber nach diesem Zeitpunkt bis zum Erlass der Verfügung weiter verbessert, und es sei nicht untersucht worden, ob überall in der Umgebung der von der Massnahme erfassten Abschnitte von erheblich überschrittenen Stickstoffdioxid-Immissionsgrenzwerten ausgegangen werden könne. Zur Frage der aktuellen Lärmbelastung führen die Beschwerdeführer an, die N 2 sei bereits mit Lärmschutzbauten versehen oder es seien zumindest solche projektiert. Es sei im übrigen nicht abgeklärt, inwieweit sich die getroffenen Sanierungsmassnahmen auf die Lärmbelastung auswirkten.

c. Der Kanton Luzern hat seine Erhebungen zur Schadstoffkonzentration in der Luft in einem Massnahmenplan zusammengefasst (Lufthygienischer Massnahmenplan des Regierungsrats des Kantons Luzern, Teil 1 [1989] und 2 [1992] sowie Technischer Bericht zum lufthygienischen Massnahmenplan [2. Teil]). Daneben liegen auch Ergebnisse der seither weiterlaufenden Messungen vor. Die Messungen des Kantons ergaben für die Jahre 1991, 1992 und 1993 folgende Jahresmittelwerte für Stickstoffdioxid (in Mikrogramm/m³; Grenzwert LRV: 30 Mikrogramm/m³):

Emmen Kapf (Abstand zur Autobahn: 800 m): 31/31/29

Sedel (Abstand zur Autobahn: 400 m): 36/35/34

Kriens Brunnmatt (Abstand zur Autobahn: 450 m): 36/36/33

Horw Technikum (Abstand zur Autobahn: 200 m): 46/42/39

Die vorgenannten Messungen werden von den Beschwerdeführern nicht bestritten. Hingegen behaupten sie mit Recht, dass sich der Kanton beim Erlass seiner Verfügungen nicht auf aktuelle Daten stützte. Hier zeigt sich nun, dass das Gutachten schon damals (1992) materiell nicht ganz befriedigend war, basierten doch die Zahlen, die als Berechnungsgrundlagen dienten, nicht auf dem neusten Stand der Erkenntnisse (Werte von 1989). Nähere Ausführungen dazu werden unter Ziff. 5.d dargestellt.

Was die Lärmbelastungen angeht, stützt sich der Kanton Luzern zum einen auf den Strassenlärmbelastungskataster Nr. A6 des Kantonalen Amtes für Umweltschutz vom 27. Juli 1990. Der Kataster betrifft die Gemeinden Emmen und Ebikon und umfasst namentlich Gebäude im Lärmbereich der N 2. Aus dem Bericht geht hervor, dass in den beiden Gemeinden bei rund 50 Gebäuden die Immissionsgrenzwerte überschritten sind. Eine Mehrzahl der Überschreitungen beträgt mehr als 2 dB (A), einige betragen um 6 dB (A). Zum anderen kann der Kanton Luzern sich auf eine Lärmstudie der Ingenieure Grolimund & Petermann stützen, welche für die Umweltverträglichkeitsprüfung des Ausführungsprojekts 1991 für Erweiterungsbauten der N 2 im Bereich Arsenal-Kantongrenze LU/NW erstellt wurde. Nach dieser Studie sind im dortigen Immissionsbereich der N 2 bei 96 Liegenschaften die Immissionsgrenzwerte überschritten, wobei an 18 davon zusätzlich die (noch höheren) Alarmwerte übertroffen werden. Die Überschreitungen sind noch höher als im Bereich Emmen/Ebikon und betragen bei diversen Gebäuden mehr als 10 dB (A). Die geplanten baulichen Lärmsanierungsmassnahmen in den betroffenen Gebieten erbringen nach Ansicht des Kantons Luzern durchaus eine Verbesserung der Lage. Die Sanierungsmassnahmen seien aber im südlichen Bereich der N 2 erst angelaufen, während im nördlichen Bereich noch nicht einmal Projekte vorlägen. Auch nach der langwierigen Sanierung würden im übrigen nicht an allen Punkten die Immissionsgrenzwerte eingehalten.

d. Ein Entscheid im heutigen Zeitpunkt kann sich, wie aus dem oben Gesagten hervorgeht, nicht mehr auf die vom Kanton verwendeten Werte stützen. Als Grundlage können nur die neusten Daten dienen. Nicht ganz ausser Acht gelassen werden dürfen auch klare Tendenzen, die mindestens seit dem Jahre 1989 auszumachen sind und die für die nahe Zukunft mit grosser Wahrscheinlichkeit Gültigkeit haben.

Ob an den betroffenen Stellen der Agglomeration der Stadt Luzern eine übermässige Umweltbelastung im Sinne der oben erwähnten Normen des Strassenverkehrsrechts vorliegt, muss aufgrund der vorhandenen Daten geprüft werden. Nach Ausführungen der Beschwerdeführer dienen als Grundlage für den Erlass der Verfügung veraltete Stickstoffdioxid- und nicht die neusten Messwerte. Wie die unbestrittenen Ergebnisse der vom Kanton erhobenen Messungen für Stickstoffdioxid zeigen, war der Grenzwert von 30 Mikrogramm/m³ bereits in den Jahren 1991 und 1992 an den meisten Orten nicht mehr wesentlich überschritten. Einzig der am Technikum Horw gemessene Wert von 1993 lag mit 39 Mikrogramm/m³ noch klar über dem Grenzwert. Gemeinsam ist allen Werten aber die kontinuierlich sinkende Tendenz, die eindeutig ersichtlich ist. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass heute alle Stickstoffdioxid-Werte wenn nicht in der Nähe, so doch nicht wesentlich über dem Grenzwert angesiedelt sind.

Betreffend Lärm weisen die Beschwerdeführer darauf hin, dass bereits gewisse Lärmschutzvorkehren getroffen wurden und weitere vorgesehen sind. Mithin wird nicht bestritten, dass die Immissionsgrenzwerte für Lärm an einigen Orten unwesentlich und an anderen wesentlich überschritten sind (vgl. auch Ziff. 6.c).

Eine übermässige Umweltbelastung im Sinne von Art. 108 Abs. 2 Bst. d SSV ist daher im Gebiet der von der angefochtenen Massnahme betroffenen Strassenabschnitte nur teilweise gegeben. Im Bereich der Stickstoffdioxid-Immissionen kann nicht von einer übermässigen Belastung gesprochen werden, wohingegen im Bereich des Lärms die Immissionen an einigen Stellen nachgewiesenermassen hoch sind.

6.a. Als nächstes ist abzuklären, ob die verfügbaren Geschwindigkeitslimiten zu einer erheblichen Verminderung dieser Belastung führen können.

Zur Belastung durch Stickstoffdioxid machen die Beschwerdeführer im wesentlichen geltend, die Verfügung vom 4. Dezember 1992 betreffe nur noch die leichten Motorwagen, weshalb die zu erwartende Reduktion gering sei. Die Reduktion der Emissionen sei auf der massgebenden Seite der Immissionen kaum messbar, zumal eine tiefere Tempolimite im Nahbereich einer Schnellstrasse ohnehin nicht zu einer messbaren Verringerung der Stickstoffdioxid-Immissionen führe. Im weiteren habe der Kanton Luzern die Auswirkungen der Geschwindigkeitslimite gemäss der modifizierten Verfügung nicht abgeklärt und auch den Trend des abnehmenden Ausstosses von Stickstoffdioxid unbeachtet gelassen.

Zu den Lärmbelastungen behaupten die Beschwerdeführer, diese seien durch die verfügbaren Geschwindigkeitslimiten nicht zu vermindern. Abzustellen sei nicht auf die theoretisch errechneten Pegelminderungen. Massgebend sei vielmehr die effektiv erzielbare Senkung des Pegels. Diese sei in Folge der mangelnden Akzeptanz der Automobilisten gegenüber den Geschwindigkeitslimiten deutlich tiefer und betrage gemäss dem Kurzgutachten des Ingenieurunternehmens Grolimund &

Petermann AG vom 18. November 1992 etwa 1-2 dB (A), was nicht mehr hörbar sei. Im weiteren sei südlich des Sonnenbergtunnels die Höchstgeschwindigkeit schon vor der angefochtenen Verfügung auf 100 km/h beschränkt gewesen und daher nur noch um 20 km/h gesenkt worden. Der Kanton Luzern stützt sich in seiner gegensätzlichen Argumentation ebenfalls auf das soeben genannte Gutachten, gemäss welchem bei einer Reduktion der Geschwindigkeitslimiten von 120/80 km/h auf 80/80 km/h nachts mit Pegelminderungen von etwa 3,5-4,5 dB (A) und tagsüber mit solchen von etwa 1,8-2,8 dB (A) gerechnet werden könne, sofern die Automobilisten die Geschwindigkeitslimiten einhalten. Solche Veränderungen seien tags knapp wahrnehmbar und nachts wahrnehmbar.

b. Da im vorliegenden Verfahren unter anderem die Frage der Wirksamkeit von Geschwindigkeitslimiten auf die Umweltbelastung durch Stickstoffdioxid zu Kontroversen führte und nicht auf neuere Gutachten zurückgegriffen werden konnte, hat das Eidgenössische Finanzdepartement das bereits oben erwähnte Obergutachten eingeholt, welches die Wirksamkeit der Geschwindigkeitslimiten nach dem neusten Stand der Wissenschaft beurteilen sollte. Die Gutachter kommen zusammengefasst zu folgenden Schlüssen:

- es ist in hohem Masse plausibel, dass die in diversen Versuchen entlang von Autobahnen festgestellten Unterschiede in den gemessenen Immissionen auf die Abnahme der Emissionen infolge der Geschwindigkeitsreduktionen zurückzuführen sind, wobei eine genaue Quantifizierung des Einflusses nicht möglich ist;
- infolge von Geschwindigkeitsreduktionen sind im Nahbereich von Autobahnen Verminderungen der NO₂-Immissionen zu erwarten;
- der Anteil des Verkehrs auf der Nationalstrasse an den gesamten Stickoxid-Emissionen in der Agglomeration Luzern betrug bezogen auf das Jahr 1991 mindestens 33%, im Maximum 38%;
- konkret betrug die Stickstoffdioxid-Gesamtbelastung 1991 im Raum Kriens/Horw in einem Abstand von 200 m zur Autobahn 45 Mikrogramm/m³, hiervon stammten 17 Mikrogramm/m³ von der Autobahn; diese Zusatzbelastung wird bis 1997 unabhängig von den Geschwindigkeitslimiten um ungefähr 7 Mikrogramm/m³ zurückgehen;
- die Geschwindigkeitslimiten gemäss Verfügung vom 4. Dezember 1992 führten im Bezugsjahr 1993 zu einer Reduktion der Emissionen von 685 auf 630 Tonnen Stickstoffdioxid, was einer Verminderung von 8% entspricht; mit diesen Geschwindigkeitslimiten ist im Jahresdurchschnitt in einer Distanz von 100 m zur Autobahn mit einer Reduktion der Stickstoffdioxid-Immissionen um 1-2 Mikrogramm/m³ zu rechnen; im weiteren wird mit zunehmender Distanz zur Autobahn der Einfluss rasch kleiner.

c. Nach dem Obergutachten können somit für die einzelnen zu prüfenden Punkte folgende Feststellungen gemacht werden:

Schadstoffausstoss (Emissionen)

Das Obergutachten zeigt auf, dass der Anteil des Verkehrs auf der Nationalstrasse an den gesamten Stickoxid (NO_x)-Emissionen in der Agglomeration Luzern bezogen auf das Jahr 1991 mindestens 33% und maximal 38% beträgt. Von diesen 33-38% stammen 39-45% von Lastwagen und 55-61%, also etwas mehr als die Hälfte, von Personenwagen. Im Zeitraum von 1989-1992 sind die vom Verkehr erzeugten NO_x-Emissionen zurückgegangen, wobei dies darauf zurückzuführen ist, dass der jährliche Rückgang der Emissionsfaktoren für Lastwagen und Personenwagen die Zunahme der Emissionen als Folge des Wachstums der Verkehrsleistung übertrifft. Die für 1989 massgebenden 850 t/a NO_x reduzierten sich bis 1991 auf 805 t/a. Der Rückgang der Emissionsfaktoren hielt auch in den Jahren 1992-1994 an, was unter anderem auf die Zunahme der mit Katalysator ausgerüsteten Personenwagen zurückzuführen ist (1992: 54%; 1994: 66%). Neben der Senkung der Emissionen bewirkt der Katalysator auch, dass die Ausstossmenge nicht mehr so stark von der gefahrenen Geschwindigkeit abhängig ist. Bereits in den Jahren vor der Verfügung der Geschwindigkeitsbegrenzung auf 80 km/h für Personenwagen im Jahre 1992 war eine sinkende Tendenz der Emissionen festzustellen. Diese Tendenz hat sich bis heute fortgesetzt, und es ist davon auszugehen, dass sie auch weiter anhalten wird. Daraus ergibt sich, dass auch ohne die angefochtenen Geschwindigkeitsbegrenzungen eine starke Senkung der Emissionen erreicht werden kann.

Erwiesenermassen ist die Belastung der Luft durch die Emissionen von Personenwagen in den letzten Jahren sukzessive zurückgegangen. Die angeordnete Massnahme ist folglich nicht geeignet, um bezüglich Emissionen die geforderte erhebliche Verbesserung zu erreichen.

Stickstoffdioxid (NO₂)-Immissionen

Die Immissionen in der Agglomeration Luzern zeigen über die Jahre eine abnehmende Tendenz. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Messpunkten sind zum Teil mit der unterschiedlichen Distanz zur Autobahn erklärbar. Wie das Obergutachten ausführt, wurde im Rahmen des Berichts zur Umweltverträglichkeit N2/6 für den Raum Kriens/Horw das verwendete Immissionsmodell anhand von Messungen geeicht, wobei von einer Hintergrundbelastung von 20 Mikrogramm NO₂/m³ ausgegangen wurde. An einem repräsentativen Standort in 200 m Entfernung betrug die Zusatzbelastung 25 Mikrogramm NO₂/m³, wovon 70% oder 17 Mikrogramm NO₂/m³ der N₂ zuzuschreiben sind. Nördlich von Luzern betrug im Jahr 1991 in 50 m Entfernung die Zusatzbelastung, die den Emissionen des Verkehrs auf der Nationalstrasse zuzurechnen ist, 15-20 Mikrogramm NO₂/m³. Mit der Geschwindigkeitslimite 80/80 wurden die Zusatzimmissionen um 3-4 Mikrogramm NO₂/m³ gesenkt. In 100 m Entfernung betrug die Senkung noch 1-2 Mikrogramm NO₂/m³. Mit zunehmender Distanz zur Autobahn wird der Einfluss rasch kleiner.

Damit wird klar, dass die NO₂-Immissionen durch die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit nicht erheblich gesenkt werden konnten. Eine Senkung von 1-2 Mikrogramm NO₂/m³ in 100 m Entfernung von der Autobahn und ein rasch kleiner werdender Einfluss mit zunehmender Distanz können nicht als erheblich bezeichnet werden. Daraus ergibt sich, dass die angeordnete Massnahme nicht als nötig im Sinne von Art. 108 Abs. 4 SSV bezeichnet werden kann.

Lärm

Im Gegensatz zur Luftverschmutzung handelt es sich beim Lärm um ein örtlich und zum Teil auch zeitlich begrenztes Problem. Eine Geschwindigkeitsreduktion, wie sie vom Kanton Luzern angeordnet wurde, führt, wenn sie von einer grossen Zahl der Verkehrsteilnehmer eingehalten wird, zu einer wahrnehmbaren Senkung des Lärmpegels. Wie bei den anderen Immissionen wirkt

sich allerdings auch hier die Aufhebung der Temporeduktion für Lastwagen negativ auf das erwartete Resultat aus.

Die Argumente der Beschwerdeführer, es fehle an der Akzeptanz durch die Automobilisten und es entstehe eine Ungleichbehandlung zwischen schweizerischen und ausländischen Verkehrsteilnehmern bei der Eintreibung von Verkehrsbussen, sind unbehelflich. Selbst wenn die Rügen den Tatsachen entsprechen sollten, erlangt doch eine Massnahme ihre Rechtmässigkeit nicht durch die Akzeptanz der Betroffenen, sondern aufgrund der Legitimation der erlassenden Behörde. Auch eine allfällige Ungleichbehandlung ergibt sich nicht direkt aus der verfügten Massnahme und hat auf diese somit keinen Einfluss.

Da die getroffene Massnahme zur Senkung des Lärmpegels beiträgt, ist weiter zu prüfen, ob sie auch verhältnismässig ist und ob andere geeignete Massnahmen ergriffen werden können (vgl. dazu Ziff. 7).

d. Die vom Kanton Luzern verfügte Geschwindigkeitsreduktion trägt durchaus zur Verminderung der Lärm-Immissionen bei, bewirkt aber gleichzeitig nur eine unwesentliche Verminderung der Luftschadstoff-Emissionen und -Immissionen und damit keine wesentliche Verbesserung hinsichtlich Sauberkeit der Luft. Wie es sich mit dem Problem der Lärm-Immissionen verhält, ist im folgenden darzulegen.

7.a. Zuletzt gilt es zu prüfen, ob die verfügte Tempobeschränkung verhältnismässig ist, und keine anderen Massnahmen angezeigt sind.

Wie oben ausgeführt wurde, wird durch die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 80 km/h für Personenwagen eine Verbesserung der Lärmsituation erreicht. Art. 108 Abs. 4 SSV legt hingegen deutlich fest, dass eine Geschwindigkeitsbeschränkung auch verhältnismässig sein muss, und dass vorerst zu prüfen ist, ob andere Massnahmen angezeigt sind. Das EJPD hält in seinen Weisungen fest, dass bei Verkehrsmassnahmen auf bestimmten Strassenstrecken diejenige Massnahme zu wählen ist, die den Zweck (Umweltschutz, Verkehrssicherheit) mit den geringsten Einschränkungen erreicht (Art. 107 Abs. 5 SSV).

Die übermässige Belastung durch Lärm an einigen Stellen der N 2 und die Wirksamkeit der getroffenen Massnahme in diesem Bereich wurden schon erwähnt. Es stellt sich nun die Frage, ob eine generelle Temporeduktion für Personenwagen auf 80 km/h die einzig mögliche Massnahme ist und ob nicht andere, flexiblere Lösungen der Sache mehr dienen. Da es sich beim Lärm um ein örtlich und teilweise auch zeitlich begrenztes Problem handelt, bieten sich gerade deshalb entsprechend begrenzte Massnahmen an. Es bestünde zum Beispiel die Möglichkeit, an neuralgischen Punkten örtlich begrenzte, auf die konkrete und aktuelle Situation zugeschnittene Massnahmen wie die Errichtung von verstärkten Schallschutzbauten oder leisen Strassenbelägen an stark belasteten Stellen oder streckenmässig und gegebenenfalls zeitlich klar begrenzte Geschwindigkeitsbeschränkungen (z. B. mit Wechselsignalen zur Vermeidung von Stausituationen) zu ergreifen und diese dort auch mittels entsprechender Kontrollen durchzusetzen, anstatt generelle Regelungen aufzustellen, deren Akzeptanz nicht befriedigt.

b. Zusammenfassend ist festzuhalten:

Art. 108 Abs. 2 Bst. d SSV verlangt, dass eine übermässige, durch andere Massnahmen nicht vermeidbare Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) erheblich vermindert werden kann. Dies bedeutet, dass vor einer Änderung der Höchstgeschwindigkeit andere geeignete Massnahmen überprüft werden müssen. Sind diese anderen Massnahmen undurchführbar oder unverhältnismässig, kommt eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit in Frage, sofern dadurch eine erhebliche Verminderung der Umweltbelastung erreicht werden kann.

Da in der SSV nicht festgelegt ist, was als erheblich zu gelten hat, kommt der anwendenden Behörde ein gewisses Ermessen zu. Missbrauch oder Überschreitungen des Ermessens prüft der Bundesrat auf Beschwerde im Einzelfall.

Da die vom Kanton Luzern angeordnete Tempobeschränkung im Bereich der Luft zu keiner erheblichen Verminderung der Umweltbelastung geführt hat und namentlich hinsichtlich Lärm noch andere geeignete Massnahmen zur Verfü-

gung stehen, erweisen sich die Verfügungen als unverhältnismässig. Deshalb sind die Beschwerden gutzuheissen.

c. Mit der Gutheissung der vorliegenden Beschwerden werden die den Kantonen gemäss Art. 32 SVG zustehenden Kompetenzen nicht aufgehoben. Ihnen bleiben weiterhin alle Möglichkeiten offen, das geeignete Vorgehen zur Lösung der jeweiligen mit den Verkehrsimmissionen zusammenhängenden Umweltprobleme auf ihrem Gebiet festzulegen. Der vorliegende Entscheid soll auch darauf hinweisen, dass es Aufgabe der Kantone ist, ihre einmal gefällten Entscheide erneut zu prüfen, wenn sich die Gegebenheiten verändert haben. Generelle und undifferenzierte Lösungen, wie grossräumige Geschwindigkeitsbeschränkungen, hätte auch der Bund treffen können; hierzu wäre keine Kompetenzdelegation an die Kantone nötig gewesen. Die im jeweiligen Fall erforderliche Flexibilität bei der Auswahl der geeigneten Massnahmen kann nur der konkret betroffene Kanton zeigen. In diesem Rahmen können auch geeignete Massnahmen, die sich andernorts in analogen Situationen bewährt haben, übernommen werden.

Dokumente des Bundesrates