

OBERGUTACHTEN

zuhanden der

**JUSTIZ- UND SICHERHEITSKOMMISSION DES LANDRATES DES
KANTONS BASEL-LANDSCHAFT**

betreffend

**GÜLTIGKEIT DER FORMULIERTEN GESETZESINITIATIVE
«TEMPO 30 AUF HAUPTSTRASSEN» – NUR MIT ZUSTIMMUNG DES
VOLKES**

erstellt von

**PROF. DR. FELIX UHLMANN, LL.M., ADVOKAT
PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH
KONSULENT IM ADVOKATURBÜRO WENGER PLATTNER**

24. Mai 2024

INHALTSVERZEICHNIS

I.	AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG	3
1.	Volksinitiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes»	3
2.	Gutachten Stöckli	3
3.	Gutachten Moll	5
4.	Position des Regierungsrates	6
5.	Gutachtensauftrag	7
II.	KRITISCHE PUNKTE DER INITIATIVE	8
1.	Rechtsnatur des Entscheides über Tempo 30 und die Bedeutung der Rechtsnatur für die Gültigkeit der Initiative	8
a)	Positionen gemäss Gutachten	8
b)	Art des Ermessens (technisches oder politisches Ermessen)	9
c)	Art des Entscheides (Verwaltungsakt oder politischer Entscheid)	12
d)	Abwägungsentscheid gegen Tempo 30	14
e)	Übergangsbestimmung	14
2.	Vereinbarkeit mit dem kantonalen Verfassungsrecht.....	15
III.	SYNTHESE UND BEURTEILUNG	18
1.	Massstab der Offensichtlichkeit.....	18
2.	Fazit.....	19

I. AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG

1. Volksinitiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes»

1 Am 17. April 2023 wurde die Volksinitiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes» (im Folgenden «Initiative») der Landeskantlei des Kantons Basel-Landschaft eingereicht. Gestützt auf § 73 Gesetz über die politischen Rechte vom 7. September 1981 (GpR, SGS 120) hat die Landeskantlei am 8. August 2023 festgestellt, dass die Initiative zustande gekommen ist (Verfügung der Landeskantlei vom 8. August 2023, Amtsblatt Nr. 63 vom 10. August 2023).

2 Die Initiative verlangt eine Ergänzung des Strassenverkehrsgesetzes Basel-Landschaft vom 3. Mai 2012 (SVG BL, SGS 481) und hat folgenden Wortlaut:

§ 3, neuer Absatz 1^{bis}, eingefügt nach Absatz 1:

1^{bis}

Besteht im Rahmen des Entscheides über eine abweichende Höchstgeschwindigkeit gemäss Absatz 1 Buchstaben a und b ein behördlicher Ermessensspielraum, darf eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 auf Hauptstrassen nur verfügt werden, sofern alle anderen möglichen Massnahmen bereits umgesetzt sind und die Zustimmung der Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinde vorliegt.

Ergänzt wird die Initiative mit einer Übergangsbestimmung, wonach bereits genehmigte Einführungen innerhalb von zwei Jahren von den Stimmberechtigten bestätigt werden müssen. Mit Vorlage Nr. 2023/569 vom 31. Oktober 2023 beantragt der Regierungsrat dem Landrat, die Initiative für ungültig zu erklären.

2. Gutachten Stöckli

3 Der Regierungsrat stützt sich bei seinem Antrag auf Ungültigerklärung massgeblich auf ein Gutachten von Prof. Dr. Andreas Stöckli betreffend Rechtsgültigkeit der kantonalen Volksinitiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes», Gutachten zuhanden der Sicherheitsdirektion Basel-Landschaft, vertreten durch die Generalsekretärin Angela Weirich, vom 11. August 2023 (im Folgenden «Gutachten Stöckli»). Der Gutachter sieht mehrfache Verstösse gegen Bundesrecht und gegen die Kantonsverfassung.

4 Gemäss § 118 Abs. 2 Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV, SGS 100) stünden die Kantonsstrassen unter der Hoheit des Kantons und es sei nicht zulässig, dass das kantonale Gesetz diesbezüglich eine Kompetenz der Stimmberechtigten einer Gemeinde vorsehe (vgl. Gutachten Stöckli, S. 21 ff.): «Das Erfordernis der Zustimmung der Stimmberechtigten der Gemeinde greift daher in die Hoheit

- des Kantons über die Kantonsstrassen ein und ist folglich mit § 118 Abs. 2 KV nicht vereinbar» (Gutachten Stöckli, S. 22).
- 5 Verletzt sei auch der Grundsatz der Gewaltenteilung. Vorliegend werde «auf Gesetzebene ein verfassungsrechtlich nicht vorgesehenes Referendum eingeführt [...]; dies erscheint nicht zulässig, vielmehr bedürfte es dafür einer Verfassungsänderung» (Gutachten Stöckli, S. 26). Weiter: Der Kreis der Entscheidträgerinnen und Entscheidträger sei einerseits zu eng, andererseits zu weit gezogen. «Da die Abweichung von der verfassungsmässigen Kompetenzordnung nicht gerechtfertigt erscheint, stellt die Durchführung einer Volksabstimmung an der Urne über die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen eine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung dar» (Gutachten Stöckli, S. 27).
- 6 Eine Verletzung wird auch hinsichtlich der Gewährung des rechtlichen Gehörs festgestellt (Gutachten Stöckli, S. 27 ff.). Die Einführung von Tempo 30 stelle eine Allgemeinverfügung dar, bei der an sich herabgesetzte Anforderungen an die Gewährung des rechtlichen Gehörs gelten. Der Verzicht auf die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit greife aber unmittelbar in die Rechtsstellung derjenigen Personen ein, die durch eine Überschreitung der Immissionsgrenzwerte betroffen sind; mindestens, wenn die Stimmberechtigten über solche Fragen an der Urne entscheiden würden, könne der aus dem rechtlichen Gehör folgenden Begründungspflicht nicht entsprochen werden (Gutachten Stöckli, S. 28).
- 7 Im Gutachten Stöckli wird auch die Vereinbarkeit der Initiative mit dem Strassenverkehrs- und Umweltschutzrecht des Bundes geprüft (Gutachten Stöckli, S. 29 ff.). Gemäss Art. 32 Abs. 3 Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) kann die vom Bundesrat festgesetzte Höchstgeschwindigkeit für bestimmte Strassenstrecken «von der zuständigen Behörde nur aufgrund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden.» Das Gutachten soll der zuständigen Behörde eine Entscheidung in Kenntnis aller relevanten Tatsachen ermöglichen (Art. 108 Abs. 2 Signalisationsverordnung vom 5. September 1979, SSV, SR 741.21). Im Gutachten Stöckli wird zwischen Initiative und diesen Bestimmungen ein Widerspruch insofern gesehen, als die Stimmberechtigten vom Fachgutachten ohne triftige Gründe abweichen und dass diese Abweichung nicht sachgerecht überprüft werden könne (Gutachten Stöckli, S. 30). Die Anfechtung eines materiell rechtswidrigen Abstimmungsergebnisses kompensiere dies nicht (Gutachten Stöckli, S. 31).
- 8 Auch die Begrenzung der Initiative auf Ermessensentscheide löse den Widerspruch nicht auf, da das Ermessen «immer pflichtgemäss, das heisst verfassungs- und gesetzeskonform auszuüben» ist (Gutachten Stöckli, S. 32). «Bei einem Entscheid der

Stimmberechtigten kann die pflichtgemässe Ausübung des Ermessens bzw. eine umfassende Interessenabwägung weder faktisch gewährleistet noch rechtlich überprüft werden» (Gutachten Stöckli, S. 33). Die Beschwerdemöglichkeit korrigiere dies nicht (Gutachten Stöckli, S. 33 f.).

9 Entscheide der Stimmberechtigten führten auch zu Widersprüchen zu Art. 13 f. Lärm-
schutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41), da damit eine Gesamt-
sicht auf Sanierungen und Schallschutzmassnahmen bei kommunalen Einzelentschei-
den der Stimmberechtigten nicht gewährleistet sei (Gutachten Stöckli, S. 33). Wider-
sprüche zum Bundesrecht werden im Gutachten auch insofern ausgemacht, als dass
die Anordnung von Tempo 30 nur als *ultima ratio* angeordnet werden soll (Gutachten
Stöckli, S. 34 ff.). Die Priorisierung anderer Massnahmen zur Bekämpfung übermässiger
Lärmimmissionen gegenüber der Anordnung von Tempo 30 erweise sich «gesamt-
haft betrachtet als bundesrechtswidrig» (Gutachten Stöckli, S. 39). Der Bundesgesetz-
geber nehme einerseits selbst eine gewisse Priorisierung unter den Massnahmen vor;
insbesondere seien «Massnahmen, die eine Lärmerzeugung verhindern oder verrin-
gern, gegenüber Massnahmen, die lediglich die Ausbreitung von Lärm verhindern oder
verringern, grundsätzlich zu bevorzugen» (Gutachten Stöckli, S. 39). Auch eine umfas-
sende Interessenabwägung sei mit dieser Priorisierung nicht möglich (Gutachten
Stöckli, S. 39).

10 Schliesslich wird auch die Übergangsbestimmung der Initiative als ungültig erachtet.
Die ursprünglichen Voraussetzungen für die Anordnung von Tempo 30 seien nicht feh-
lerhaft gewesen, so dass eine spätere Aufhebung in die Rechtsstellungen der von Im-
missionen betroffenen Personen bzw. der Eigentümer der lärmbelasteten Grundstücke
eingreife und eine Verletzung gegen den Grundsatz von Treu und Glauben gemäss
Art. 9 BV vorliege (Gutachten Stöckli, S. 39 f.).

11 In einem Fazit werden die vorgetragenen Schlüsse zusammengefasst (Gutachten
Stöckli, S. 40 f.): «Da die Initiative in mehrfacher Hinsicht gegen übergeordnetes Recht
verstösst, ist sie als offensichtlich rechtswidrig im Sinne von § 29 Abs. 1 KV und § 78
Abs. 2 GpR zu beurteilen. Sie ist daher in Anwendung dieser Bestimmungen für ungül-
tig zu erklären.» Zu einem ähnlichen Fazit kommt der Gutachter bei der Beurteilung
der Motion 2022/214 «Tempo 30 nur mit demokratischer Legitimation» (Gutachten
Stöckli, S. 42 ff.).

3. Gutachten Moll

12 Bereits vor der Beurteilung durch den Regierungsrat und durch das Gutachten Stöckli
hat sich Dr. Kurt Moll mit einem Schreiben vom 3. Juni 2022 betreffend Möglichkeiten
direkt-demokratischer Legitimation im Zusammenhang mit Einführungen von Tempo

30-Zonen im Kanton Basel-Landschaft an den Touring Club Schweiz (TCS), Sektion beider Basel, gewendet (im Folgenden «Gutachten Moll»). Das Gutachten Moll prüft zunächst die bundesrechtlichen Grundlagen und die höchstrichterliche Rechtsprechung zur Einführung von Tempo 30-Zonen. Unterschieden werde dabei «in Einführungen von Tempo-30 mit einem Grundsatzermessen und solche, in denen – betreffend Einführung von Tempo-30 – kein Grundsatzermessen besteht bzw. eine Einführung zwingend ist» (Gutachten Moll, S. 5). Dem Gutachten der Sachverständigen würde grundsätzlich gefolgt (Gutachten Moll, S. 5).

- 13 Betreffend Entscheidungen, bei denen kein Ermessen der Behörden besteht, «kann auch keine direktdemokratische Legitimation zur Diskussion stehen» (Gutachten Moll, S. 7). Zur Ermessensausübung hält das Gutachten Moll (S. 10) folgendes fest:

«Ein Ermessen im rechtlichen Sinne ist vorhanden, wenn einer zuständigen Behörde ein Entscheidungsspielraum zusteht. Im Zusammenhang mit Tempo-30-Einführungen geht es dabei einerseits um ein Grundsatzermessen; 'kann' oder 'muss' Tempo-30 in einem konkreten Strassenabschnitt eingeführt werden. Ist ein Grundsatzermessen (Kann-Vorschrift von Art. 108 Abs. 2 SSV) gegeben, d.h. ist Tempo 30 nicht zwingend einzuführen, stellt sich die Frage nach der Verhältnismässigkeit der Massnahme. Dabei ist zu prüfen, ob diese Massnahme geeignet und notwendig ist, die angestrebte Wirkung zu erzielen und ob sie nicht in einem Missverhältnis zu anderen zu beachtenden Interessen steht. Es zeigt sich mithin, dass eine umfassende Interessenabwägung durchgeführt werden muss und insbesondere auch alternative Massnahmen zu prüfen sind.»

- 14 Die Art und Weise, wie der Regierungsrat bzw. der Kanton in Fällen von Tempo 30 mit einem bestehenden Ermessensspielraum umgehen will, stehe «kantonal zu Disposition» (Gutachten Moll, S. 11). Hier könne eine Initiative regelnd eingreifen.
- 15 In der Folge wird im Gutachten Moll der Wortlaut einer Initiative skizziert, welche der Initiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes» entspricht, deren Gültigkeit vorliegend zu prüfen ist. Das Initiativkomitee ist im Wesentlichen dem Gutachten Moll gefolgt.

4. Position des Regierungsrates

- 16 Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hat sich bereits vor Einreichung der Initiative mit den Grundsätzen zur Einführung der Höchstgeschwindigkeit von Tempo 30 auf Kantonsstrassen beschäftigt (RRB Nr. 2021-622 vom 4. Mai 2021). Im Wesentlichen wurde beschlossen, die Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h generell auf Kantonsstrasse beizubehalten und Anträge zur Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h auf Antrag der Gemeinden zur Erhöhung des Sicherheitsniveaus und zur Verbesserung der Lärmsituation zu prüfen. Voraussetzung sei, dass auf den umliegenden Gemeindestrassen Tempo 30-Zonen umgesetzt sind und betreffend Lärmsanierung keine anderen Massnahmen an der Quelle zur Einhaltung der Lärmgrenzwerte zur Verfügung stehen. Das Gutachten nach Art. 108 SSV müsse ergeben, dass die

Einführung von Tempo 30 nötig, zweck- und verhältnismässig sei (RRB, a.a.O., S. 6 f.).

5. Gutachtensauftrag

- 17 Aufgrund der sich widersprechenden Gutachten hat die Justiz- und Sicherheitskommission des Landrates des Kantons Basel-Landschaft den Unterzeichnenden kontaktiert. Anhand eines Obergutachtens soll die Rechtsgültigkeit der Initiative geprüft werden, namentlich ihre Vereinbarkeit mit den Ansprüchen von Strassenanwohnerinnen und Strassenanwohnern, die sich aus der Lärmschutzverordnung des Bundes ergeben, die Vereinbarkeit der Initiative mit § 118 Abs. 2 KV, welcher dem Kanton die Hoheit über die Kantonsstrassen überträgt, weiter die Frage, ob eine reine Vollzugsaufgabe wie der Erlass einer verkehrspolizeilichen Anordnung dem Stimmvolk zugewiesen werden könne sowie schliesslich die Vereinbarkeit der Initiative mit Art. 108 SSV. Weiter wird die Prüfung gewünscht, ob der Wortlaut der Initiative derart ausgelegt werden kann, dass damit nur der innerkommunale Prozess zur Antragstellung an die kantonalen Behörden erfasst wird sowie die Bedeutung des Grundsatzes «in dubio pro populo» für die Gültigkeit der Initiative.
- 18 Das Gutachten wurde dem Landrat am 24. Mai 2024 zugestellt. Es wurde anlässlich einer Kommissionssitzung vom 3. Juni 2024 besprochen. Aufgrund der ausführlich zitierten Literatur und Rechtsprechung in den beiden anderen Gutachten beschränkt sich das Obergutachten auf die wesentlichen Quellen.

II. KRITISCHE PUNKTE DER INITIATIVE

1. Rechtsnatur des Entscheides über Tempo 30 und die Bedeutung der Rechtsnatur für die Gültigkeit der Initiative

a) Positionen gemäss Gutachten

19 Bereits aus dem Wortlaut der Initiative ergibt sich unmittelbar, dass ein Entscheid des kommunalen Stimmvolkes nur dort möglich ist, wo «behördlicher Ermessensspielraum» besteht. Beide Gutachter gehen übereinstimmend davon aus, dass es bei der Einführung von Tempo 30 Fälle gibt, in denen der zuständigen Behörde ein Ermessensspielraum zukommt. Die in den Gutachten zitierten Entscheide des Bundesgerichts bestätigen dies. Zum gleichen Ergebnis ist auch der Regierungsrat in seinem Entscheid RRB Nr. 2021-622 vom 4. Mai 2021 gekommen. Er legt in diesem Beschluss dar, wie er die vorhandenen Ermessensspielräume auszufüllen gedenkt. Der genaue Ermessensspielraum kann vorliegend offengelassen werden. Für die Gültigkeit der Initiative muss nur geprüft werden, ob es überhaupt Ermessen gibt, ansonsten die Initiative unmöglich wäre bzw. offensichtlich gegen übergeordnetes Recht verstossen würde.

20 Unterschiedlich sind die Gutachten hinsichtlich der Folgerungen, die sie aus dem Vorliegen eines Ermessensentscheides ziehen. Während das Gutachten Moll davon ausgeht, dass in einem Bereich, in dem Ermessen besteht, grundsätzlich auch die Stimmbewölkerung entscheiden kann und damit eine Art «*politisches*» *Verständnis des Ermessens* vertritt, wird im Gutachten Stöckli davon ausgegangen, dass Ermessen im Wesentlichen *ein rechtliches Konstrukt* ist; entscheiden darüber Stimmberechtigte, lässt sich der Ermessensentscheid gerade nicht angemessen begründen und überprüfen. Darin liegt der Kern der unterschiedlichen Folgerungen der beiden Gutachten.

21 Das Verständnis von Ermessen als ein rechtliches Konstrukt (Gutachten Stöckli) und die daraus abgeleiteten Verfahrensverletzungen (mangelnde Begründung, Nachprüfung) hängen zusammen mit dem *Verfahren*, in welchem über die Einführung von Tempo 30 entschieden wird. Es muss auch hier geprüft werden, ob die Einführung von Tempo 30 eher ein politischer Entscheid ist (oder mindestens einen hinreichenden politischen Beurteilungsspielraum lässt), welcher die Allgemeinheit betrifft, oder ob es sich um einen Einzelentscheid (Verwaltungsakt) handelt, welcher gegenüber den Betroffenen die Wirksamkeit der Verfahrensrechte nach Art. 29 BV, namentlich eine Begründungspflicht, auslöst. So hat das Bundesgericht etwa für Einbürgerungen festgehalten (BGE 129 I 232 ff., 238 E. 3.3):

«Diese Auffassung [wonach Einbürgerungsentscheide einen politischen Entscheid darstellen] kann heute nicht mehr aufrechterhalten werden: In Einbürgerungsverfahren wird über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden. Das Einbürgerungsverfahren wird auf Gesuch des Bewerbers eingeleitet. In diesem Verfahren wird insbesondere abgeklärt, ob der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist, d.h. es erfolgt eine einzelfallbezogene Prüfung. Das Verfahren endet mit der Erteilung des Bürgerrechts oder der Abweisung des Gesuchs, d.h. einer individuell-konkreten Anordnung, die alle Merkmale einer Verfügung erfüllt.»

Darauf beruft sich auch das Gutachten Stöckli (Gutachten Stöckli, S. 28).

22 Damit müssen für die Frage der Gültigkeit der Initiative im Wesentlichen zwei Fragen beantwortet werden, welche beide die Rechtsnatur der Einführung von Tempo 30 betreffen und die sich teilweise überschneiden: Hat erstens die Einführung von Tempo 30 (auch) politischen Charakter oder ist sie im Wesentlichen ein rechtliches Konstrukt, basierend auf technischem Ermessen und rechtlichen Überlegungen (vgl. unten Ziff. 23 ff.)? Wenn die Einführung von Tempo 30 mindestens auch politischen Charakter hat, ist zweitens zu fragen, ob der Entscheid darüber einen Verwaltungsakt darstellt, der nicht durch die Stimmberechtigten (Urnenabstimmung) entschieden werden darf (vgl. unten Ziff. 34 ff.).

b) Art des Ermessens (technisches oder politisches Ermessen)

23 Verwaltungsermessen räumt der entscheidenden Behörde einen Spielraum ein. Die Behörden sind in der Entscheidung nicht «frei», sondern sind an verfassungsmässige Prinzipien wie Rechtsgleichheit, Willkürverbot, Verhältnismässigkeitsprinzip und öffentliche Interessen gebunden (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, Rz. 409 ff.). Ermessen muss «pflichtgemäss» ausgeübt werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 409). «Pflichtgemässe Ausübung bedeutet aber nicht nur, dass der Entscheid rechtmässig, sondern auch dass er [innerhalb des Ermessens] angemessen (zweckmässig) sein muss» (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 409). «Das Ermessen ist insoweit einer 'Verrechtlichung' ausgesetzt» (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 409). Damit steht in engem Zusammenhang, dass die Behörde ihren Ermessensentscheid auch begründen muss (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 411): «Je weiter der Ermessensspielraum ist, desto besser muss der Entscheid begründet werden» (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 411).

24 Für die vorliegende Fragestellung ist bereits geklärt, dass es bei Tempo 30 nicht um eine Frage geht, die abschliessend durch die Gerichte determiniert wird (vgl. oben Ziff. 19). Nicht geklärt ist die *Art des Ermessens*, welches man in Einzelfallermessen, Anpassungsermessen, Sachverständigenermessen (technisches Ermessen), politi-

sches Ermessen und Management-Ermessen unterteilen kann (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 444 f.). Vorliegend geht es entweder um Sachverständigen-ermessen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 447) oder politisches Ermessen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 448).

25 Vorliegen und Art des Ermessens ist gemäss den anwendbaren gesetzlichen Grundlagen zu bestimmen. «Ob eine bestimmte Norm den Verwaltungsbehörden Ermessen einräumt, ist auf dem Weg der Auslegung zu ermitteln. Sie ist immer Rechtsfrage» (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 407 m.H.a. BVGE 2015/2 E. 4.3).

26 Von Bedeutung ist Art. 32 Abs. 3 SVG, worauf sich auch das Gutachten Stöckli beruft (Gutachten Stöckli, S. 30). Die Bestimmung lautet:

«Die vom Bundesrat festgesetzte Höchstgeschwindigkeit kann für bestimmte Strassenstrecken von der zuständigen Behörde nur auf Grund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden. Der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen.»

27 Gemäss dieser Bestimmung kann Tempo 30 nur aufgrund eines Expertengutachtens eingeführt werden. Art. 108 Abs. 4 SVV konkretisiert diese Vorgabe wie folgt:

«Vor 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. [...]»

28 Der Regierungsrat beschreibt den Prozess zur Einführung von Tempo 30 wie folgt (RRB Nr. 2021-622 vom 4. Mai 2021, S. 4):

«Die Prüfung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit 30 km/h auf Kantonsstrassen innerorts kann einerseits aufgrund eines Antrags der Gemeinde ausgelöst werden oder andererseits im Rahmen eines Lärmsanierungsprojekts des Kantons erfolgen.

Für die Prüfung bei einem Antrag durch die Gemeinde müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- *Auf den angrenzenden Gemeindestrassen besteht bereits eine Tempo-30-Zone oder ist eine solche verbindlich vorgesehen.*
- *Es besteht ein Gemeinderatsbeschluss mit Begründung für die abweichende Höchstgeschwindigkeit 30 km/h.*
- *Regionale Abstimmung (soweit möglich und nötig).*

*Bei der **Erarbeitung eines Gutachtens** ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob eine Massnahme auf dem betreffenden Abschnitt gemäss Art. 108 Abs. 2 lit. a. bis d. SSV nötig erscheint. Praxisgemäss ist bei der Prüfung der Lärmsituation eine mögliche Umsetzung eines lärmarmen Belags zu berücksichtigen. Diese Massnahme kommt in der Regel prioritär zur Vermeidung von Lärmgrenzwertüberschreitungen zur Anwendung.*

*Ist die Notwendigkeit der Prüfung zur Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit nachgewiesen, sind im Gutachten die **Zweck- und Verhältnismässigkeit** der Massnahme zu beurteilen. Das Gutachten basiert u. a. auf der 'Weisung zur Festlegung abweichender Höchstgeschwindigkeit' (EJPD, 13.03.1990) sowie der 'Beurteilungsmethode für Temporeduktionen als Lärmschutzmassnahme, Hilfe für Verhältnismässigkeitsprüfung' (BAFU, INFRAS, 26.06.2020). Dabei sind primär folgende Kriterien zu berücksichtigen:*

- Umwelt / Lärm
- Verkehrssicherheit
- Raumqualität
- Netzhierarchie
- Verkehrsfluss
- Reisezeitveränderung
- ÖV (Betriebsqualität)

Bei der Beurteilung der Kriterien im Rahmen des Gutachtens ist neben der Einzelbetrachtung des betroffenen Abschnitts immer auch eine kantonale bzw. regionale Betrachtung durchzuführen, deren Ergebnisse bei der Beurteilung der Zweck- und Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen sind.»

Auch diese Beschreibung stützt eher die Sichtweise, dass die Einführung von Tempo 30 im Wesentlichen eine technische Frage ist, gestützt auf ein «technisches» Gutachten und unter Einbezug weiterer «technischer» Gesichtspunkte.

- 29 Gleichzeitig ist nicht zu übersehen, dass auch innerhalb dieses «technischen» Rahmens Anzeichen für *weiteres (politisches) Ermessen* bestehen: So braucht es für einen Entscheid des Regierungsrates, abgesehen von den Lärmsanierungsprojekten, eines begründeten Gemeinderatsbeschlusses; was die Begründung des Gemeinderates beinhaltet, wird nicht weiter spezifiziert. Der Regierungsrat schreibt auch keine allgemeine Pflicht der Gemeinden für die Einführung von Tempo 30 oder die Prüfung dieser Frage nach rein technischen Kriterien vor. Dem entspricht die Struktur von Art. 32 Abs. 3 SVG, wonach die vom Bundesrat festgesetzte Höchstgeschwindigkeit für bestimmte Strassenstrecken herabgesetzt werden *kann* – aber ausserhalb der Fälle, in den eine Herabsetzung etwa aus Gründen des Lärmschutzes zwingend geboten ist, nicht herabgesetzt werden *muss*.
- 30 Auch der Regierungsrat legt im vorgenannten Beschluss eine Stossrichtung fest: «Die Höchstgeschwindigkeit 50 km/h generell auf Kantonsstrassen innerorts ist im Grundsatz beizubehalten» (RRB Nr. 2021-622 vom 4. Mai 2021, S. 6). Diese Entscheidung erwägt zwar alle vorgenannten technischen Kriterien, ist aber nicht bloss eine zwingende Folge dieser Kriterien. Der Einzelfall wird vorbehalten («... im Grundsatz ...»), aber eine gewisse Gewichtung wird vorgegeben, die auch aus einer politischen Gesamtsicht erfolgt. Es liegt eine Art *Entschliessungsermessen* vor (zum Begriff HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 398; Gutachten Moll, Rz. 40: «Grundsatzermessen»), ob überhaupt das Verfahren zur Einführung von Tempo 30 eingeleitet wird.
- 31 Damit sprechen aus meiner Sicht auch gewichtige Argumente dafür, den Entscheid über die Einführung von Tempo 30 nicht als rein technische Frage zu sehen. Richtigerweise wird auch im Gutachtauftrag die Frage formuliert, ob der Wortlaut der Initiative derart ausgelegt werden kann, dass damit *nur der innerkommunale Prozess zur*

Antragstellung an die kantonalen Behörden erfasst wird (vgl. oben Ziff. 17). Das erscheint mir in der Tat eine plausible Lesart der Initiative. Auch das Gutachten Stöckli geht davon aus, dass der Entscheid der Gemeinde nicht «endgültig» sein kann (Gutachten Stöckli, S. 29), was in der Tat bundesrechtswidrig sein dürfte. Die Initiative ist eine – politisch gewollte – Erschwernis der Einführung von Tempo 30, soweit den Behörden ein Ermessen zukommt. Dieses Ermessen ist, soweit der Antrag einmal ausgelöst wird, schwergewichtig nach technischen Kriterien auszuüben. Aber die Auslösung des Antrages selbst ist nicht ein bloss technischer Vorgang. Erst die Auslösung des Vorgangs führt auch zur Pflicht eines Gutachtens, anders gewendet: Die Auslösung bzw. Nicht-Auslösung selbst ist nicht an ein Gutachten gebunden, wie auch für die Einführung von Tempo 30 nicht eine allgemeine Pflicht besteht, im Gegenteil, laut Art. 32 Abs. 3 SVG ist es die «Ausnahme», deren Zweck- und Verhältnismässigkeit mittels eines Gutachtens untermauert werden muss (Art. 108 Abs. 4 SVV). Dabei ist nicht zu übersehen, dass in vielen Fällen aufgrund des Lärmschutzes die Gemeinden diese Frage prüfen müssen, aber eine flächendeckende Pflicht zur Einführung besteht nicht. In diesem Umfang sollte die Initiative zulässig sein.

32 Dabei kann aus meiner Sicht offen gelassen werden, ob ein Gutachten bereits vorliegt, wenn die Stimmberechtigten der Gemeinde über die Einführung von Tempo 30 abstimmen. Für die blosser Entschliessung braucht es ein Gutachten an sich nicht und auch wenn ein Gutachten vorliegt, kann nicht von einer Art Automatismus ausgegangen werden, dass damit der Antrag auf Tempo 30 nicht mehr zurückgezogen werden könnte. Stimmen die Stimmberechtigten für Tempo 30 und liegt auch ein positives Gutachten vor, ist die Einführung von Tempo 30 möglich (und mutmasslich geboten). Stimmen die Stimmberechtigten gegen Tempo 30, fehlt es an einer Voraussetzung für deren Einführung. Der Begriff «obligatorisches Verwaltungsreferendum» (Gutachten Stöckli, S. 30) ist an sich treffend, nur ist die Entscheidung der Stimmberechtigten nicht ein *Substitut* des Gutachtens zur Einführung von Tempo 30, sondern *komplementär* dazu, im Sinne einer notwendigen, aber nicht hinreichenden Bedingung zur Einführung von Tempo 30. Umgekehrt kann auch ein positiver Entscheid der Stimmberechtigten eine gutachterliche Einschätzung nicht ersetzen.

33 Aus diesen Überlegungen spricht Vieles für die Gültigkeit der Initiative unter diesem Gesichtspunkt. Für die Entschliessung zur Einführung von Tempo 30 besteht (zum Teil) ein politisches Ermessen, worüber die Stimmberechtigten abstimmen können.

c) *Art des Entscheides (Verwaltungsakt oder politischer Entscheid)*

34 Auch wenn bei der Einführung von Tempo 30 ein politisches Ermessen besteht, ist zu prüfen, ob darüber nicht abgestimmt werden darf, weil es sich – wie Einbürgerungen –

um einen Verwaltungsakt handelt, der bei einem Entscheid an der Urne nicht hinreichend begründet werden kann (vgl. oben Ziff. 21).

35 Im Gutachten Stöckli wird diesbezüglich ausgeführt, es handle sich beim Entscheid der Einführung von Tempo 30 um eine *Allgemeinverfügung* (Gutachten Stöckli, S. 28). Dies ist unbestritten und Verkehrsanordnungen sind ein typisches Beispiel dafür (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 933). Das Gutachten Stöckli geht davon aus, dass der negative Entscheid zur Einführung von Tempo 30 «unmittelbar in die Rechtsstellung derjenigen Personen eingreift, die von den Lärmimmissionen unmittelbar betroffen sind bzw. die als Gebäudeeigentümer gestützt auf Art. 15 Abs. 1 LSV Schallschutzmassnahmen ergreifen müssen» (Gutachten Stöckli, S. 28).

36 Die Einführung oder Nichteinführung von Tempo 30 kann ohne Zweifel Einfluss auf verschiedene Grundrechtspositionen haben. Das ist aber nicht ungewöhnlich und führt nicht dazu, dass Grundrechtsbetroffenheit allein ein individuelles Verfahren auslöst. Eine Vielzahl von Gesetzen, über die (politisch) abgestimmt wird, haben erhebliche Grundrechtsfolgen, ohne dass deswegen die Grundrechtseinschränkung individuell begründet werden müsste.

37 Nichts anderes macht der Kanton Basel-Landschaft, wenn er den Erlass des kantonalen Richtplanes dem Referendum unterstellt. Das Bundesgericht hält dies vielleicht nicht für optimal, aber auch nicht für unzulässig (BGer., Urteil 1C_415/2015 vom 27. April 2016 E. 2.3):

«In der Lehre wird mit Blick auf die Funktion des Richtplans als (blosses) Steuerungs- und Koordinationsinstrument bezweifelt, dass es sinnvoll ist, Richtpläne dem Referendum zu unterstellen. Die beschränkte Bindungskraft des Richtplans - insbesondere seine blossen Behördenverbindlichkeit - einerseits und mögliche Komplikationen mit den Anforderungen des Stimmrechts (Art. 34 Abs. 2 BV) - insbesondere mit dem Grundsatz der Einheit der Materie - andererseits legen es nahe, auf ein Referendumsrecht zu verzichten. Ein Referendum gegen den kantonalen Richtplan, obwohl bundesrechtlich grundsätzlich zulässig, kennen denn auch nur wenige Kantone, namentlich die Kantone Basel-Landschaft und Waadt [...]»

38 Die Richtpläne sind für die Behörden verbindlich, nicht dagegen für Private – was nichts daran ändert, dass von Richtplänen «unter Umständen erhebliche Vorwirkungen» ausgehen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 958). Der Richtplan «bindet die Behörden dort, wo das anwendbare Recht Ermessen einräumt oder unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet» und sein Inhalt muss als «verbindliches Ergebnis des räumlichen Abstimmungsprozesses» in die Beurteilung der Behörden einfliessen; die im Einzelfall notwendige Abwägung dieser Interessen mit den entgegenstehenden privaten und nicht-räumlichen öffentlichen Interessen bleibt vorbehalten (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 958 m.w.H.). Es besteht bei Erlass von Richtplänen kein Anspruch auf rechtliches Gehör (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 959).

39 Wie ein Richtplan nimmt die vorgeschlagene Initiative Einfluss auf das Ermessen der Behörden, soweit dies rechtlich zulässig ist. Über das verbindliche Ergebnis des räumlichen Abstimmungsprozesses wird in Basel-Landschaft allenfalls an der Urne entschieden, nichts anderes soll auf kommunaler Ebene für Tempo 30 gelten. In beiden Fällen kann nicht abschliessend begründet werden, weshalb die Stimmberechtigten für das eine oder das andere abgestimmt haben. In beiden Fällen können die Entscheide erhebliche Auswirkungen auf die Grundrechte Privater haben – ohne dass deren Rechtsstellung abschliessend geklärt wäre, denn in beiden Fällen bleiben Verfahren basierend auf individuellen Rechten möglich und werden sowohl beim Richtplan wie auch der Initiative vorbehalten. In beiden Fällen beinhaltet das Ermessen eine politische Komponente.

40 Aus diesen Überlegungen scheint es mir nicht zwingend, dass die Initiative die Verfahrensrechte der Betroffenen verletzt. Ansonsten wäre auch in den individuellen Verfahren, in denen der Richtplan relevant ist, zu beanstanden, dass dessen Inhalt (Ermessensausübung in räumlicher Hinsicht) eine politische Komponente enthält und damit nicht immer schlüssig erklärt werden kann.

d) *Abwägungsentscheid gegen Tempo 30*

41 Ähnliches gilt für den Teil der Initiative, worin Tempo 30 auf Hauptstrassen nur dann verfügt werden soll, sofern alle anderen möglichen Massnahmen bereits umgesetzt sind. Auch hier ist zu betonen, dass die Initiative nichts verlangen kann, was die Behörden zu einem rechtswidrigen Tun verpflichtet. Es muss auch hier berücksichtigt werden, dass die Initiative nur dort greift, wo überhaupt ein Ermessen der Behörden besteht. Indiziert das Bundesrecht die Einführung von Tempo 30 (vgl. mögliche Konstellationen im Gutachten Stöckli, S. 34 ff.), kann sich die Behörde nicht auf den Inhalt der Initiative abstützen. Die Behörde würde auch eine Ermessensunterschreitung und damit eine Rechtsverletzung (vgl. zur Ermessensunterschreitung HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 439 f) begehen, wenn sie die Einführung von Tempo 30 aufgrund der Initiative gar nicht mehr oder nur als «ultima ratio» (Gutachten Stöckli, S. 34) in Betracht ziehen würde. Sie bleibt auch unvermindert dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) verpflichtet. Damit wird die Initiative in der Handhabung zweifellos schwierige Abgrenzungsfragen aufwerfen, soweit es darum geht, den zulässigen Handlungsspielraum der Behörden auszuloten; praktische Schwierigkeiten bedeuten aber nicht ohne Weiteres Rechtswidrigkeit der Initiative.

e) *Übergangsbestimmung*

42 Ergänzt wird die Initiative mit einer Übergangsbestimmung, wonach bereits genehmigte Einführungen innerhalb von zwei Jahren von den Stimmberechtigten bestätigt

werden müssen. Im Gutachten Stöckli wird die Bestimmung als verfassungswidrig angesehen, weil bereits erfolgte Einführungen von Tempo 30 nicht als rechtswidrig anzusehen seien und ein Rückgängigmachen in die Rechtsstellung der Eigentümer lärmbelasteter Grundstücke eingreife (Gutachten Stöckli, S. 39 f.).

43 Auch diese Frage hängt von der Rechtsnatur des Entscheids zur Einführung von Tempo 30 ab. Wie bereits dargelegt erscheint nach der hier vertretenen Auffassung die Annahme eines individual-rechtlichen Verfahrens nicht zwingend, so dass über die Einführung von Tempo 30 grundsätzlich abgestimmt werden darf. Nichts Anderes gilt für die Abschaffung.

44 Allerdings fragt sich, ob die Nichteinführung und das Rückgängigmachen einfach gleichgesetzt werden können. Die Initiative verlangt bei einem negativen Entscheid der Stimmberechtigten die automatische Aufhebung von Tempo 30. Wenn bei der Einführung der Antrag der Gemeinde als Bedingung für das Verfahren angesehen werden kann, heisst das nicht, dass bei einer späteren, negativen Meinungsäusserung der Stimmberechtigten zu Tempo 30 diese Anordnung einfach wegfiel (so die Absicht der Initiantinnen und Initianten). Das Verfahren auf Einführung von Tempo 30 ist abgeschlossen.

45 Aus meiner Sicht kann die negative Äusserung der Stimmberechtigten nichts anderes als ein Antrag auf Abschaffung von Tempo 30 sein – dem der Regierungsrat entsprechen kann, aber nicht entsprechen muss. Etwas Anderes würde bedeuten, dass die Stimmberechtigten eben doch die Letztentscheidung übernehmen, was sie nach der hier vertretenen Auffassung nicht tun dürfen. Aus diesen Überlegungen erscheint der letzte Satz der Übergangsbestimmung (automatische Aufhebung von Tempo 30) problematisch, nicht hingegen die nachträgliche Durchführung von Abstimmungen.

2. Vereinbarkeit mit dem kantonalen Verfassungsrecht

46 Da die Initiative vorliegend auf Gesetzesstufe eingeführt wird, ist nur ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, d.h. neben dem Bundesrecht mit dem kantonalen Verfassungsrecht (und interkantonalem Recht) zu prüfen. Vorliegend geht es einerseits um § 118 Abs. 2 KV, wonach der Kanton die Hoheit über die Kantonsstrassen ausübt. Andererseits wird im Gutachten Stöckli vorgebracht, dass der Grundsatz der Gewaltenteilung insofern verletzt sei, als die Initiative neue direktdemokratische Instrumente einführe, welche eine Grundlage im Verfassungstext benötigten.

47 Im Gutachten Stöckli wird angenommen, ein Zustimmungserfordernis der Stimmberechtigten der Gemeinde greife in die Hoheit des Kantons ein und sei folglich nicht mit § 118 Abs. 2 KV vereinbar (Gutachten Stöckli, S. 22). Das erscheint aber nicht schlüssig, wenn man im Wesentlichen den Antrag der Gemeinde an die Zustimmung der

Stimmberechtigten bindet. Gemäss heutiger Praxis kann die «Prüfung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit 30 km/h auf Kantonsstrassen innerorts [...] einerseits aufgrund eines Antrags der Gemeinde ausgelöst werden oder andererseits im Rahmen eines Lärmsanierungsprojekts des Kantons erfolgen» (vgl. Ziff. 28 m.V.a. RRB Nr. 2021-622 vom 4. Mai 2021, S. 4). Insofern betrifft die Initiative bloss das Antragsrecht der Gemeinde und damit nur einen von zwei Wegen, der zu einer Prüfung einer herabgesetzten Höchstgeschwindigkeit auf Kantonsstrassen innerorts führen kann. Der Initiative ist hingegen nicht zu entnehmen, dass Lärmsanierungen durch den Kanton nicht mehr möglich sein sollten. Somit verliert der Kanton auch nicht die Hoheit über die Strasse. Einzig die Form des Antrages der Gemeinde ändert sich. Die Kompetenzen des Kantons sind von der Initiative nicht betroffen, weshalb darin auch keine Verletzung von § 118 Abs. 2 KV zu erblicken ist. Die Stellung des Kantons gegenüber den Gemeinden wird durch die Initiative eher stärker, da das Antragsrecht der Gemeinden erschwert wird, während die Durchführung im Rahmen eines Lärmsanierungsprojekts des Kantons davon unberührt bleibt.

48 Eine Verletzung der Gewaltenteilung soll nach dem Gutachten Stöckli vorliegen, weil auf Gesetzesebene ein nicht vorgesehenes Referendum eingeführt werde; es seien vom Entscheid auch nicht zwingend diejenigen betroffen, die am betreffenden Strassenabschnitt wohnten (Gutachten Stöckli, S. 24 ff., 26). Diese Annahme scheint mir nicht zwingend. Auf Verfassungsstufe wird hinsichtlich der Abstimmungen in den Gemeinden lediglich festgehalten, dass die Beschlüsse der Gemeindeversammlung und des Einwohnerrates «nach den Bestimmungen des Gesetzes und der Gemeindeordnung» der obligatorischen (§ 30 lit. e KV) bzw. der fakultativen Volksabstimmung (§ 31 Abs. 3 KV) unterliegen. Hinweise auf eine enge, abschliessende Regelung finden sich nicht. «Beschlüsse» ist wenig spezifisch und inhaltlich wird im Wesentlichen auf die kantonale Gesetzgebung und die Gemeindeordnungen verwiesen.

49 Im Gutachten Stöckli wird ein Urteil des Kantonsgerichts (Urteil 810 12 325 vom 22. Mai 2013) zitiert, welches funktionelle Verkehrsanordnungen für unvereinbar mit dem Gemeindegesetz ansieht (Gutachten Stöckli, S. 27). Das Kantonsgericht erachtete es als unzulässig, eine dem Gemeinderat gemäss § 72 Abs. 2 Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 28. Mai 1970 (Gemeindegesetz, GemG, SGS 180) zustehende Vollzugsaufgabe mittels Änderung der Gemeindeordnung an die Gemeindeversammlung zu übertragen. Eine Abweichung von der durch das *kantonale Recht vorgegebenen Rechtsordnung*, welche letztlich den Grundsatz der Gewaltenteilung auf Gemeindeebene gewährleistet, sei ausgeschlossen (KGer., Urteil 810 12 325 vom 22. Mai 2013 E. 4.3.4). Damit hat das Kantonsgericht aber nichts

gesagt zur Möglichkeit, diese durch das «kantonale Recht vorgegebene Rechtsordnung» mittels (kantonalen) Gesetzesinitiative abzuändern (so im Ergebnis auch Gutachten Stöckli, S. 27). Im zitierten Entscheid mit keinem Wort erwähnt wurde zudem die Kantonsverfassung, weshalb sich daraus nichts zur Verfassungskonformität der Initiative ableiten lässt.

50 Betrachtet man die breiten Befugnisse der Gemeindeversammlung beispielsweise über Grenzänderungen und Grenzbereinigungen von mehr als insgesamt 60 Aren, Genehmigung von Erschliessungsprojekten, Beschlussfassung über Erwerb und Veräusserung von Grundstücken, Beschlussfassung über die Beteiligung der Gemeinde an privaten, öffentlichen oder gemischten Unternehmungen, Beschlussfassung über die Änderung des Gemeindefamens etc. (§ 47 GemG) und daran anknüpfend die Befugnisse der Stimmberechtigten (vgl. § 48 f. GemG), so wäre schwer zu erklären, weswegen der kantonale Gesetzgeber nicht auch eine Abstimmung über Tempo 30 einführen dürfte. Die formelle Verankerung einer solchen Abstimmung muss dabei nicht zwingend im GemG erfolgen, sondern sie kann grundsätzlich auch in jedem anderen (gleichrangigen) kantonalen Gesetz (so das SVG BL) geschehen. Dass von solchen Abstimmungen gewisse Personen mehr und andere weniger betroffen sind, kann kaum als Besonderheit angesehen werden, die eine Abstimmung ausschliesst; solches gilt gleichermassen für generell-abstrakte Regelungen oder das bereits erwähnte Richtplanverfahren.

III. SYNTHESE UND BEURTEILUNG

1. Massstab der Offensichtlichkeit

51 Im Gegensatz zu anderen kantonalen Verfassungen sieht die Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft die Ungültigerklärung einer Volksinitiative durch den Landrat nur für den Fall vor, dass das Begehren unmöglich oder offensichtlich rechtswidrig ist (§ 29 Abs. 1 KV). Im Gutachten Stöckli wird die Offensichtlichkeit im Wesentlichen damit bejaht, dass die Initiative gleich gegen mehrere Vorgaben auf Stufe der Bundesgesetzgebung und der kantonalen Verfassung verstosse (Gutachten Stöckli, S. 41).

52 Es ist fraglich, ob die «Häufigkeit» der korrekte Massstab für die Beurteilung der Offensichtlichkeit ist. Der Begriff der Offensichtlichkeit wird im Staats- und Verwaltungsrecht etwa verwendet für die Beschreibung willkürlichen Handelns. Willkür liegt nach gefestigter Lehre und Rechtsprechung nicht bereits dann vor, wenn eine andere Auslegung ebenfalls vertretbar oder sogar zutreffend erscheint, sondern erst dann, wenn ein Entscheid offensichtlich unhaltbar ist; dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Entscheid «zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft» (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 605 mit Zitaten aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung). Offensichtlichkeit ist auch gefordert, wenn ein staatlicher Akt nicht nur rechtswidrig, sondern geradezu nichtig ist. Gefordert wird für die Nichtigkeit: «Der Mangel muss offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar sein. Massgebend ist das Erkenntnisvermögen eines Laien» (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1098, zweiter Spiegelstrich).

53 Wie genau das Kriterium der «offensichtlichen Rechtswidrigkeit» i.S.v. § 29 Abs. 1 KV zu verstehen ist, beschäftigte die kantonale Rechtsprechung bereits kurz nach Inkrafttreten der 1984 totalrevidierten Kantonsverfassung (vgl. bereits GIOVANNI BIAGGINI, Erste Erfahrungen mit der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft von 1984, in: Kurt Jenny/Alex Achermann/Stephan Mathis/Lukas Ott [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft, Liestal 1998, S. 9 ff., S. 39 ff.). In einem älteren Entscheid setzte das Kantonsgericht als Verfassungsgericht die offensichtliche Rechtswidrigkeit i.S.v. § 29 Abs. 1 KV mit der «augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit» gleich und wies darauf hin, dass «der Rechtsverstoss eines solchen Begehrens immer auch von einer gewissen Schwere sein wird, weil die Initiative oder Teile davon entweder mit dem Verfassungsrecht des Kantons oder des Bundes oder mit Bundesrecht schlechthin kollidieren» (Zum Ganzen: BLVGE 1989 11 ff., 16 f. E. 8). Gemäss späteren Entscheiden «erscheint es [vom verfassungsrechtlichen Spielraum her] – immer unter dem Vorbehalt

der Rechtsgleichheit – grundsätzlich zulässig, dass der Landrat eine Initiative, welche nicht auf den ersten Blick offensichtlich rechtswidrig ist, dem Volk zur Abstimmung vorlegt, selbst wenn gewisse Zweifel an der Rechtmässigkeit bestehen sollten. Nimmt der Landrat dagegen bestehende Zweifel zum Anlass, um die Gültigkeit einer Initiative einer vertieften Prüfung (z. B. durch aussenstehende Experten) zu unterziehen, so darf er das Resultat dieser Abklärungen nicht ignorieren. Eine Initiative, die nach dem Urteil eines Experten klar und unzweideutig gegen höherrangiges Recht verstösst, ist 'offensichtlich rechtswidrig' im Sinne von § 29 Abs. 1 KV, sofern die Schlussfolgerung des Experten auch von den Mitgliedern des Landrats nachvollzogen werden kann.» (BLVGE 1990 18 ff., 26 E. 4.a [Zitat]; vgl. auch BLVGE 1995 13 ff., 19 f. E. 8; BLVGE 1996 37 ff., 40 E. 5.c).

54 Rechtspolitisch kann die Beschränkung auf Offensichtlichkeit dadurch begründet werden, dass über eine Volksinitiative abgestimmt wird, auch wenn Zweifel über deren Gültigkeit bestehen; die Initiative soll primär politisch beurteilt werden. Dies zeigt eine gewisse Präferenz zugunsten des politischen Prozesses gegenüber einem Rechtsmittelverfahren. Der Verzicht auf die Ungültigerklärung durch den Landrat schliesst nicht aus, dass die Initiative, einmal angenommen, Gegenstand eines späteren (abstrakten) Normenkontrollverfahrens oder einer (konkreten) Überprüfung bei der Anwendung im Einzelfall wird. Auch ohne den Zusatz der «Offensichtlichkeit» geht das Bundesgericht im Zweifel von der Gültigkeit einer Volksinitiative aus, wenn allerdings die Praxis zum Grundsatz *in dubio pro populo* etwas uneinheitlich erscheint (BGer., Urteil 1C_136/2018 vom 26. November 2018, E. 5.2 [nicht publiziert in BGE 145 I 167 ff.]; BGE 143 I 129 ff., 132 E. 2.2; BGE 142 I 216 ff., 220 E. 3.2 und 3.3; vgl. BARBARA SCHAUB, Die Vereinbarkeit kantonaler Volksinitiativen mit dem übergeordneten Recht, Diss. Basel 2022, Zürich 2023, Rz. 231 ff.).

2. Fazit

55 Die Volksinitiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes» wirft Fragen der Gültigkeit auf. Sie steht in einem Spannungsverhältnis zu den bundesrechtlichen Vorgaben zur Einführung von Tempo 30, dessen Verfahren einen stark technischen Charakter aufweist (Expertengutachten). Aus Gründen des Lärmschutzes kann die Einführung von Tempo 30 zwingend sein.

56 Die Initiative erschwert im Wesentlichen den Antrag der Gemeinde auf Einführung von Tempo 30. Dieses Entschliessungsermessen hat auch eine politische Komponente, über welche die Stimmberechtigten befinden können. Die Verfahrensrechte Betroffener können gewahrt werden. Die Bindung des Ermessens der Behörden erinnert an das

kantonale Richtplanverfahren, welches auch einer Volksabstimmung zugeführt werden kann.

- 57 Das kantonale Verfassungsrecht steht dem nicht entgegen, da die kantonalen Kompetenzen über die Strassenhoheit nicht zwingend tangiert werden und der Gesetzgeber einen weiten Spielraum hat, was er einer kommunalen Volksabstimmung zuführt. Kritisch erscheint hingegen der letzte Satz der Übergangsbestimmung der Initiative, weil mit dem dort vorgesehenen Automatismus der Entscheid der Gemeindestimmberechtigten über die kantonalen Kompetenzen gestellt wird.
- 58 Die Ungültigerklärung einer Initiative setzt Unmöglichkeit oder «offensichtliche Rechtswidrigkeit» voraus. Daraus ergibt sich für den Landrat ein beträchtlicher Spielraum bei der Beurteilung der Initiative. Soweit es um neue, in Rechtsgutachten unterschiedlich beurteilte Fragen geht, bietet sich eine gewisse Zurückhaltung und damit ein milderer Massstab zur Prüfung an. Unter diesem Massstab liegt meines Erachtens eine Gültigerklärung der Initiative näher als die Ungültigerklärung, wobei der Ausgang eines gerichtlichen Verfahrens erfahrungsgemäss schwer vorauszusagen ist.

* * *



Prof. Dr. Felix Uhlmann