

## Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

### betreffend Formulierte Gesetzesinitiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes»; Rechtsgültigkeit

2023/569

vom 25. Juni 2024

Das Wichtigste in Kürze	
<b>Inhalt der Vorlage</b>	Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die formulierte Gesetzesinitiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes» für ungültig zu erklären, weil sie «in mehrfacher Hinsicht gegen Bundesrecht verstösst und mehrere verfassungsrechtliche Einwände gegen die Initiative bestehen». Er beruft sich dabei auf die Ergebnisse eines externen Gutachtens. Die Initiative will, dass die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 auf Hauptstrassen bei behördlichem Ermessensspielraum nur verfügt werden darf, «sofern alle anderen möglichen Massnahmen bereits umgesetzt sind und die Zustimmung der Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinde vorliegt». Bereits verfügte Tempo-30-Anordnungen, so die Übergangsbestimmung, sollen bei einem ablehnenden Volksentscheid wieder aufgehoben werden müssen.
<b>Beratung Kommission</b>	Die Rechtsgültigkeit der Initiative hat in der Justiz- und Sicherheitskommission (JSK) zu kontroversen Diskussionen geführt. Einerseits wurde argumentiert, die Initiative widerspreche verschiedenen rechtlichen Vorgaben, etwa der Hoheit des Kantons über die Kantonsstrassen, und könne auch nicht rechtskonform ausgelegt werden. Andererseits wurde betont, dass die Initiative nur den innerkommunalen Prozess breiter abstützen wolle, der zu einem Antrag auf Einführung von Tempo 30 zu Händen der kantonalen Behörden führe – was rechtlich zulässig sei. Vor diesem Hintergrund sich stark widersprechender Haltungen hat die JSK entschieden, ein Obergutachten ausfertigen zu lassen. Dieses kommt zum Schluss, dass die Initiative für gültig erklärt werden sollte – wobei ein Passus der Übergangsbestimmung als problematisch angesehen wird. Die Kommission ist den Überlegungen des Obergutachtens gefolgt. Für Details wird auf das Kapitel <a href="#">Kommissionsberatung</a> verwiesen.
<b>Antrag an den Landrat</b>	Die Kommission hat mit 9:1 Stimmen bei 3 Enthaltungen beschlossen, dem Landrat die Teilgültigkeit der Initiative beantragen. Zum <a href="#">Landratsbeschluss</a> gemäss Kommission.

## 1. Ausgangslage

Gestützt auf ein externes Rechtsgutachten ist der Regierungsrat zum Schluss gelangt, dass die formulierte Gesetzesinitiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes» «in mehrfacher Hinsicht gegen Bundesrecht verstösst und mehrere verfassungsrechtliche Einwände gegen die Initiative bestehen».

Die Initiative verlangt erstens, dass eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 auf Hauptstrassen innerorts bei behördlichem Ermessensspielraum «nur verfügt werden darf, sofern alle anderen möglichen Massnahmen bereits umgesetzt sind und die Zustimmung der Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinde vorliegt» (§ 3, neuer Absatz 1<sup>bis</sup> Strassenverkehrsgesetz BL). Mit Annahme der Initiative müssten zudem bereits erfolgte Verkehrsanordnungen für Tempo 30 «innerhalb von zwei Jahren (...) den Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden zur Genehmigung vorgelegt» werden (Übergangsbestimmung, neuer § 19 Strassenverkehrsgesetz BL). Im Fall einer ausbleibenden Genehmigung sei die Temporeduktion wieder aufzuheben.

Die Initiative, so befindet der Regierungsrat, verstosse insbesondere gegen die in der Bundesverfassung festgelegte Hoheit des Kantons über die Kantonsstrassen – und damit auch gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung. «Den Stimmberechtigten der Gemeinde die Entscheidungsbefugnis über die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 auf den in ihrem Gebiet verlaufenden Hauptstrassenabschnitten einzuräumen, ist mit dieser Verfassungsbestimmung nicht vereinbar», heisst es dazu im Gutachten von Andreas Stöckli, Professor an der Universität Fribourg (Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht II).

Ausserdem sei der Initiativtext nicht mit dem Strassenverkehrs- und Umweltschutzrecht des Bundes vereinbar. Die Reduktion eines Tempolimits basiere auf «komplexen Interessenabwägungen» und setze ein verkehrstechnisches Gutachten voraus. Werde der Entscheidung den Stimmberechtigten überlassen, so heisst es im Gutachten, sei «weder faktisch gewährleistet noch rechtlich überprüfbar, dass die bundesrechtlichen Vorgaben eingehalten werden».

Die Forderung schliesslich, dass Tempo 30 auf Hauptstrassen nur als «ultima ratio», also nach der Umsetzung aller anderen möglichen Massnahmen angeordnet werden darf, verstosse ebenfalls gegen Bundesrecht, das etwa beim Lärmschutz bestimmte Priorisierungen vorsehe.

Das Rechtsgutachten erachtet auch Übergangsbestimmung als rechtswidrig, wonach die – formell rechtskräftigen – Anordnungen von Tempo 30 wieder aufzuheben sind, wenn sie von den Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden nicht nachträglich genehmigt werden (Verstoss gegen Treu und Glauben).

Aufgrund des «mehrfachen Verstosses» gegen übergeordnetes Recht erachtet der Regierungsrat die Initiative als «offensichtlich rechtswidrig» im Sinne von § 29 Absatz 1 Kantonsverfassung (SGS [100](#)) und § 78 Absatz 2 des Gesetzes über die politischen Rechte (SGS [120](#)), weshalb er sie in Anwendung dieser Bestimmungen für ungültig erklären will.

Das Gutachten äussert sich auch zur rechtlichen Zulässigkeit einer Motion mit gleicher Stossrichtung (s. Vorlage [2022/214](#)).

Ein Element, das massgeblich in die Diskussionen hineinspielte, ist last but not least der Regierungsratsbeschluss 2021-622: Er definiert die Grundsätze für das Vorgehen, wenn aus einer Gemeinde eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h auf Kantonsstrassen innerorts gewünscht wird. Eines der geforderten Elemente ist dabei das Vorliegen eines entsprechenden Antrags des Gemeinderats.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen. Die Geschäftsleitung des Landrats hat die Vorlage am 2. November 2023 an die Justiz- und Sicherheitskommission überwiesen.

## **2. Kommissionsberatung**

### **2.1. Organisatorisches**

Die Kommission hat die Vorlage an ihren Sitzungen vom 20. November und 18. Dezember 2023 sowie am 15. und 29. Januar 2024, am 26. Februar 2024 und abschliessend am Sitzungstermin vom 3. Juni 2024 beraten – dies in Anwesenheit von Sicherheitsdirektorin Kathrin Schweizer und Angela Weirich, Generalsekretärin der Sicherheitsdirektion. Raffael Kubalek, stv. Generalsekretär der Sicherheitsdirektion, hat die Vorlage am ersten Termin präsentiert. Die Kommission hat zudem Birgit Kron (stv. Geschäftsführerin TCS beider Basel) und Reto Tschudin (Landrat SVP) als Vertretung des Initiativkomitees angehört; sie konnte auch ein Gutachten einsehen, welches die Initiantinnen und Initianten bei Kurt Moll in Auftrag gegeben haben, bevor der Wortlaut der Initiative festgelegt wurde. Schliesslich wurde am 3. Juni 2024 auch Felix Uhlmann, Professor an der Universität Zürich (Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre), für eine Anhörung eingeladen. Die Diskussion zur Rechtsgültigkeit der Initiative erfolgte teils in einer Art verbundenen Beratung mit der bereits erwähnten Motion.

### **2.2. Eintreten**

Eintreten war unbestritten.

### **2.3. Detailberatung**

Die Kommission hat die Vorlage zur Rechtsgültigkeit der Initiative sehr umfassend und auch kontrovers diskutiert – dies sowohl in materieller wie auch verfahrenstechnischer Hinsicht.

Die Befürworterinnen und Befürworter der Rechtsgültigkeit wie auch die Vertretung des Initiativkomitees betonten, dass das Gutachten des Regierungsrats von falschen Voraussetzungen ausgehe. Die Initiative wolle nicht die Kompetenzordnung zwischen Kanton und Gemeinden in Frage stellen, sondern nur den Weg eines kommunalen Antrags für Tempo 30 beeinflussen – es solle also am Souverän sein, zu entscheiden, ob der Gemeinderat gemäss dem genannten Regierungsratsbeschluss einen Antrag zur Einführung von Tempo 30 stellen kann. Dieses Prozedere sei angebracht, so hiess es, weil es für einen Gemeinderat heute zu einfach sei, mit einem Gesuch an den Kanton zu gelangen. Im Fokus stünden auch nur jene Fälle, in denen der Regierungsrat als anordnende Behörde überhaupt einen Ermessensspielraum habe. Dabei bestünden – Stichwort Flüsterbelag – durchaus andere Massnahmen etwa zur Lärmreduktion. Die Rückwirkungsklausel schliesslich sei allenfalls angreifbar, so wurde attestiert – sie diene aber dazu, alle Gemeinden gleich behandeln zu können. Schliesslich zeigten die Uneinigkeit der Rechtsgutachter Stöckli und Moll wie auch die kontroverse Diskussion in der Kommission, dass das Erfordernis der *offensichtlichen* Rechtsgültigkeit nicht gegeben sei. In der Summe sei darum – in dubio pro populo – für die Rechtsgültigkeit der Initiative zu entscheiden, welche rund 10 000 Unterschriften auf sich vereinen konnte. Die Initiative bringe ein Mehr an demokratischer Mitbestimmung.

Die Kommissionsmitglieder, welche die Rechtsgültigkeit der Initiative kritisch einschätzten, betonten, dass man sich auf den Wortlaut der formulierten Initiative abstützen müsse, der nicht rechtskonform umgesetzt werden könnte – und nicht auf die Auslegungen der befürwortenden Kreise. Der Initiativtext spreche nicht vom Prozedere, den ein kommunaler Antrag durchlaufen solle. Es sei erkennbar, dass die Initiative sich gegen die gelebte Praxis respektive den massgeblichen Regierungsratsbeschluss richte; dieser sei aber nicht mit einer Initiative anfechtbar. Kommunale Abläufe sollten zudem intern und nicht auf Kantonsebene reguliert werden. Eine Umsetzung der Initiative wäre auch kaum praktikabel. Selbst wenn man einzelne Aspekte im Argumentarium des Gutachtens des Regierungsrats anzweifeln würde, so hiess es weiter, bleibe immer noch eine Reihe an Gründen, welche einer Gültigerklärung entgegen stehen. Die Initiative sei letztlich irreführend (oder unglücklich abgefasst) – allenfalls müssten die Initianten eben einen zweiten Anlauf mit einem rechtskonformen Text nehmen. Zudem sei der Umstand zu berücksichtigen, dass der Regierungsrat die Hoheit über die Kantonsstrassen habe und diese in gewissen Fällen wahrnehmen *muss* – allenfalls auch über einen Entscheid der kommunalen Behörden und Bevölkerung hinweg.

Den Stimmberechtigten würden Rechte vorgegaukelt, die sie nicht haben. Die hohe Zahl an Unterschriften schliesslich könne kein Argument in der Beurteilung der Rechtsgültigkeit sein.

Angesichts dieser stark divergierenden Beurteilungen hat die Kommission verschiedene Vorgehensmöglichkeiten besprochen. In diesem Sinne wurde etwa die Anregung eingebracht, den einschlägigen Regierungsratsbeschluss im Sinne der Initiative anzupassen, was zu deren Rückzug und allenfalls Neulancierung unter neuen Vorzeichen führen könnte; diese Möglichkeit fand aber bei der regierungsrätlichen Vertretung keinen Anklang, weil es keine gesetzliche Handhabe gebe, um den Gemeinden den Einbezug der Gemeindeversammlung vorzuschreiben.

Die Kommission hat ihre Beratung der Initiative mehrfach unterbrochen bzw. die Beschlussfassung aufgeschoben, um mögliche Lösungen auszuloten – beispielsweise, um zu sehen, ob die angesprochene Motion allenfalls Spielraum für einen Interessensausgleich mit dem Initiativkomitee bieten kann. Die Kommission verwarf in diesem Kontext die vom Regierungsrat beantragte Abschreibung und beantragt dem Landrat ihrerseits die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen, damit kommunale Anträge von der Gemeindeversammlung bzw. vom Einwohnerrat genehmigt werden müssen (Details siehe Kommissionsbericht zur Motion). Dieser «Zwischenschritt» betreffend die Motion wurde von Teilen der Kommission kritisiert – es sei nicht deren Aufgabe, eine nicht haltbare Initiative zu «retten». Die Kommission solle mit der Ungültigerklärung ein Signal setzen – danach könne man durchaus mit den Initianten reden. Es sei, so wurde dieser Argumentation entgegen gehalten, die Aufgabe der Kommissionen, Kompromisse auszuloten. Bei anderen Initiativen habe man ebenfalls Kulanz gezeigt und das Gespräch mit den zuständigen Personen gesucht.

Nachdem das Initiativkomitee der Kommission signalisiert hatte, dass ein Rückzug der Initiative nicht zur Debatte stehe bzw. aus seiner Sicht allenfalls eine Teilungültigkeit der Rückwirkungsklausel als Option erwogen werden könnte, hat die Kommission am 29. Januar 2024 mit 8:1 Stimmen bei 4 Enthaltungen beschlossen, zur abschliessenden Klärung ein Obergutachten in Auftrag zu geben. Ein solcher Schritt war zu einem früheren Zeitpunkt noch verworfen worden. Dieses Gutachten wurde der Kommission am 24. Mai 2024 zugestellt (siehe Beilage zum Kommissionsbericht).

– *Obergutachten und abschliessende Beratung*

Für Felix Uhlmann, den Autoren dieses Obergutachtens, liegt «eine Gültigerklärung näher als die Ungültigerklärung», wie er nach der Erörterung der ihm vorgelegten Fragen (siehe Randziffer 17) bilanziert. Uhlmann stellt im Kern die Frage, ob die Einführung von Tempo 30 von ihrer Rechtsnatur her lediglich ein rechtliches Konstrukt darstelle – oder ob dies auch einen politischen Charakter habe. Der Gutachter sieht «Anzeichen für ein weiteres (politisches) Ermessen» bzw. «gewichtige Argumente», einen Entscheid für die Tempo-30-Einführung «nicht als rein technische Frage zu sehen». In diesem Sinne wird argumentiert, dass es der Initiative «um eine politisch gewollte Erschwernis» für Tempo 30 gehe. Die Lesart, dass die Initiative nur der innerkommunalen Prozess im Blick habe, sei darum «plausibel». Die Initiative nehme «Einfluss auf das Ermessen der Behörden, soweit dies rechtlich zulässig ist». Ein solcher Entscheid der Stimmberechtigten sei «nicht als Substitut» des fachlich erforderlichen Verkehrsgutachtens, sondern «komplementär» dazu zu verstehen. Der kritische Punkt sei das Lärmschutzrecht des Bundes in Kombination mit dessen Strassenverkehrsgesetz. Letztlich seien die Kompetenzen des Kantons «nicht betroffen», denn «einzig die Form des Antrags der Gemeinde ändert sich». Ausserdem sei es gerade auch der einschlägige Regierungsratsbeschluss, der ein politisches Ermessen impliziere.

Auch die Überlegungen zum Erfordernis der Offensichtlichkeit der Rechtswidrigkeit sprechen gemäss Gutachter dafür, die Initiative dem Volk vorzulegen. Grundsätzlich wird im Obergutachten auch die Übergangsbestimmung – gelesen als «Antrag auf Abschaffung von Tempo 30» – gestützt, wobei der letzte Satz in seiner Absolutheit als «problematisch» angesehen wird («Im Falle einer ausbleibenden Genehmigung sind diese Verkehrsanordnungen aufzuheben.»).

Die Kommission führte in Kenntnis des Obergutachtens nochmals eine lebhafte Diskussion, teils mit Felix Uhlmann selbst, teils auch intern. Dabei wurden verschiedene der kritischen Punkte der Initiative nochmals angesprochen. Felix Uhlmann betonte aber, dass die «Unschärfen» des Initiativtextes keine Ungültigerklärung rechtfertigen würden – dies auch vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht in dieser Hinsicht eine hohe Toleranzschwelle kenne. So hat er beispielsweise den Titel des Volksbegehrens («Nur mit Zustimmung...») durchaus als unrichtig bezeichnet. Initiativen hätten aber teilweise die Tendenz, mehr zu versprechen, als sie halten könnten. Faktisch sei es so, dass die Stimmberechtigten einem kommunalen Antrag zustimmen oder ihn ablehnen könnten – das letzte Wort haben sie damit aber nicht, so Uhlmann. Die Relevanz dieses Beschlusses liege darin, dass die Behörden in ihrem Tun bzw. ihrem Ermessen gebremst oder unterstützt werden. Die Stimmberechtigten können also die Gesamtabwägung beeinflussen.

Zur Frage, wie stark der Wortlaut einer Initiative und deren Intention voneinander abweichen dürfen, anerkannte der Gutachter eine diesbezügliche Differenz. Die Behörden, so hiess es wiederum mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, müssten und könnten den Stimmberechtigten gleichwohl aufzeigen, was der Abstimmungsgegenstand beinhalte bzw. den Stimmberechtigten könne zugetraut werden, dass sie eine Initiative verstehen. Die in der Initiative geforderte Umsetzung aller anderen möglichen Massnahmen, die greifen muss, bevor Tempo 30 zum Thema werden kann, sei wiederum an die rechtmässige Ausübung des Ermessenspielraums der Behörden gebunden.

Die Frage schliesslich, ob eine Beschwerde der Initiantinnen und Initianten nach einer allfälligen Ungültigerklärung vor Bundesgericht Erfolgsaussichten habe, wurde zustimmend beantwortet. Zugleich aber hat der Gutachter auf eine entsprechende Frage erklärt, dass er den letzten Satz der Übergangsbestimmung wegen des dort statuierten Automatismus streichen würde.

Die Vermittlung der Sachlage im Abstimmungsbüchlein wie auch die Umsetzung der Initiative im Fall einer Annahme dürften aber in der Tat nicht ganz einfach sein, wie der Referent einräumte. Dass der Kanton unter Umständen anders handeln müsse, als die Stimmberechtigten einer Gemeinde dies wünschen, sei ebenfalls nicht auszuschliessen – zumal wenn die Umstände kein Ermessen zulassen.

In der Kommission wurden die Gewichtungen und Einschätzungen des Obergutachten nochmals kontrovers diskutiert – etwa zur Frage, ob das Gutachten sich genügend zum Fokus der Initiative auf den innerkommunalen Prozess äussere. Es wurde aber auch verschiedentlich betont, dass das Obergutachten als Richtschnur für den Kommissionsantrag gelten solle.

In einer Variantenabstimmung zeigte die Kommission zuerst ihre Präferenz für die in der Kommission beantragte Teilgültigkeit gegenüber einer vollumfänglichen Rechtsgültigkeit (13:0 Stimmen). In der abschliessenden Gegenüberstellung von Teilgültigkeit und Ungültigkeit – also dem Antrag des Regierungsrats – beschloss die Kommission mit 9:1 Stimmen bei 3 Enthaltungen, dem Landrat die Teilgültigkeit der Initiative zu beantragen. Damit entfällt der letzte Satz der Übergangsbestimmung – d. h. die erfolgten Tempo-30-Anordnungen können nochmals, aber nur als «Rückkommensantrag», an den Regierungsrat herangetragen werden.

Die Kommission hat in loser Form auch diskutiert, ob Initiative und Motion im weiteren politischen Prozess allenfalls wieder zusammen betrachtet werden könnten, um die Sachlage – also etwa die Frage, wann worüber abgestimmt werden kann – klarer definieren zu können. Diese Möglichkeit wurde mit einem gewissen Wohlwollen gesehen. Dazu wurden aber keine Beschlüsse gefasst.

### **3. Antrag an den Landrat**

://: Die Kommission beantragt dem Landrat mit 9:1 Stimmen bei 3 Enthaltungen, gemäss dem beiliegenden Landratsbeschluss zu beschliessen.

25.06.2024 / gs

**Justiz- und Sicherheitskommission**

Dominique Erhart, Präsident

**Beilagen**

- Landratsbeschluss (Entwurf, von der Kommission geändert)
- Obergutachten Prof. Dr. Uhlmann\_24.5.2024

## **Landratsbeschluss**

### **betreffend Formulierte Gesetzesinitiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes»; Rechtsgültigkeit**

vom Datum wird durch die LKA eingesetzt.

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

**::/:** Die formulierte Gesetzesinitiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes» wird mit Ausnahme des letzten Satzes der Übergangsbestimmung (neuer § 19 Strassenverkehrsgesetz BL gemäss Initiative) für rechtsgültig erklärt.

Liestal, Datum wird durch die LKA eingesetzt.

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: