



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

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

11. August 2023

von Prof. Dr. Andreas Stöckli, RA

unter Mitarbeit von Elisabeth Joller, MLaw, Rechtsanwältin

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

www.federalism.ch



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	1
Einleitung: Ausgangslage, Auftrag und Vorgehen	4
A. Ausgangslage	4
B. Auftrag	5
C. Vorgehen	5
§ 1: Die Prüfung der Rechtsgültigkeit von kantonalen Volksinitiativen	6
A. Formelle Voraussetzungen	6
B. Materielle Voraussetzungen.....	6
1. Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht	6
2. Durchführbarkeit	7
C. Die Auslegung von Initiativtexten.....	7
D. Teilungültigkeit von Volksinitiativen.....	8
§ 2: Die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen <i>de lege lata</i>	8
A. Der Begriff der Hauptstrasse	8
1. Der verkehrsrechtliche Begriff der Hauptstrasse	8
a. Definition und verkehrsrechtliche Abgrenzungen	8
b. Bezeichnung durch den Bundesrat	9
c. Keine Deckungsgleichheit mit verkehrsorientierten Strassen	10
2. Der Begriff der Hauptstrasse gemäss Art. 12 MinVG	10
3. Die Hauptstrassen im National- und Kantonsstrassennetz	11
B. Die Regelung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Hauptstrassen	12
C. Die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen	12
1. Die Kompetenz der Kantone zur Anordnung von Tempo 30	12
a. Verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen	12
b. Die Kompetenz der Kantone zum Erlass örtlicher Verkehrsanordnungen gemäss Art. 3 SVG	13

2. Verkehrsrechtliche Voraussetzungen für die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen.....	13
a. Formelle Voraussetzung: Einholung eines Gutachtens.....	13
b. Materielle Voraussetzungen	14
3. Umweltschutzrechtliche Bestimmungen	14
D. Rechtsnatur des Entscheids über die Anordnung von Tempo 30	16
E. Kantonale Zuständigkeitsregelung	17
§ 3: Beurteilung der Rechtmässigkeit der Initiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes»	17
A. Formelle Voraussetzungen	17
B. Vorbemerkungen zur Auslegung des Initiativtextes.....	17
1. Auslegung des Begriffs der Hauptstrasse	17
2. Zustimmung der Stimmberechtigten	19
3. Betroffene Gemeinde	21
C. Verfassungskonformität der Initiative	21
1. Die Hoheit des Kantons über Kantonsstrassen gemäss § 118 Abs. 2 KV.....	21
2. Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss § 47a Abs. 1 KV.....	23
3. Der Grundsatz der Gewaltenteilung.....	24
4. Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV und § 9 Abs. 3 KV	27
D. Vereinbarkeit mit dem Strassenverkehrs- und Umweltschutzrecht des Bundes.....	29
1. Erforderlichkeit der Zustimmung der Stimmberechtigten	29
a. Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde (Art. 3 Abs. 2 SVG).....	29
b. Die Pflicht zur Einholung eines Gutachtens.....	30
c. Die Beschränkung auf Ermessensentscheide	31
d. Vereitelung einer sinnvollen Priorisierung von Sanierungsmassnahmen.....	33
e. Vereinbarkeit mit Bundesrecht dank Beschwerdemöglichkeit?	33
2. Anordnung von Tempo 30 als <i>ultima ratio</i>	34
a. Alternativen zu Tempo 30	34
b. Unvereinbarkeit der Priorisierung von Schallschutzfenstern mit Bundesrecht.....	34
c. Unvereinbarkeit der Priorisierung von Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg mit Bundesrecht	35
d. Elektrifizierung der Fahrzeuge und andere technische Entwicklungen	35

e. Einbau lärmarmer Beläge	36
f. Verkehrsberuhigende Massnahmen ohne Tempobeschränkungen	38
g. Zusammenfassung.....	39
E. Die Übergangsbestimmung	39
F. Fazit.....	40
§ 4: Beurteilung der Motion 2022/214 «Tempo 30 nur mit demokratischer Legitimation»	42
A. Vorbemerkungen zum Verständnis der Motion	42
B. Rechtmässigkeit der Motion bei wortgetreuer Umsetzung	43
1. Inhaltliche Differenzen zur Volksinitiative.....	43
2. Eingriff in die kantonale Strassenhoheit.....	43
3. Verstoss gegen den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz.....	44
4. Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör.....	44
5. Verstoss gegen das Strassenverkehrs- und Umweltrecht des Bundes.....	45
6. Rechtswidrigkeit der nachträglichen Aufhebung bereits erfolgter Anordnungen	45
C. Rechtmässigkeit eines Entscheids der kommunalen Stimmbevölkerung über Antrag und Stellungnahme zur Anordnung von Tempo 30 durch die kantonalen Behörden.....	45
D. Fazit.....	46
Literaturverzeichnis	47
Materialienverzeichnis.....	48
Abkürzungsverzeichnis.....	49

Executive Summary

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

Am 7. Juni 2022 reichte das Komitee «Tempo 30 vors Volk» der Landeskantlei des Kantons Basel-Landschaft den Text der formulierten Gesetzesinitiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes» zur Vorprüfung gemäss § 68 Abs. 1 GpR ein. Der Initiativtext wurde am 23. Juni 2022 im Amtsblatt publiziert. Die Unterschriftenlisten wurden der Landeskantlei am 17. April 2023 eingereicht.

Die Initiative verlangt, dass eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 auf Hauptstrassen nur noch mit Zustimmung der Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinde erfolgen darf. Zudem soll Tempo 30 auf Hauptstrassen nur noch als ultima ratio angeordnet werden dürfen, wenn alle anderen möglichen Massnahmen bereits umgesetzt sind. Bereits rechtskräftig verfügte Verkehrsanordnungen zur Einführung von Tempo 30 auf Hauptstrassen müssen innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der neuen Regelung den Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden zur Genehmigung vorgelegt werden; im Falle einer ausbleibenden Genehmigung sind diese Verkehrsanordnungen aufzuheben.

Die Initiative verstösst in mehrerer Hinsicht gegen Bundesrecht. Zunächst bestehen mehrere verfassungsrechtliche Einwände gegen den Inhalt der Initiative. Gemäss § 118 Abs. 2 KV übt der Kanton die Hoheit über die Kantonsstrassen aus. 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, zumal soweit ersichtlich alle, jedenfalls aber die überwiegende Mehrheit der Hauptstrassen auf dem Gebiet des Kantons Basel-Landschaft Kantonsstrassen sind (soweit sie nicht dem Nationalstrassennetz angehören). Sofern die Zustimmung der Stimmberechtigten per Volksentscheid an der Urne einzuholen ist – was jedenfalls in den Gemeinden mit der ausserordentlichen Organisation der Fall wäre – verstösst die Initiative ausserdem gegen die von der Kantonsverfassung festgelegten Zuständigkeiten und damit gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung. Da Urnenentscheide keiner Begründung zugänglich sind und jedenfalls dann von einem begründungspflichtigen Entscheid auszugehen ist, wenn die Stimmberechtigten die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit trotz einer Überschreitung der Immissionsgrenzwerte im Sinne der Lärmschutzverordnung ablehnen und keine anderen Sanierungsmassnahmen ergriffen werden bzw. diese bereits ausgeschöpft sind, verstösst die Initiative ausserdem gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV.

Sodann ist der Initiativtext nicht mit dem Strassenverkehrs- und Umweltschutzrecht des Bundes vereinbar. Die Beurteilung der Frage, ob die Voraussetzungen für die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit gemäss Art. 108 Abs. 2 SSV gegeben sind, erfordert eine komplexe Interessenabwägung. Für die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf verkehrsorientierten Hauptstrassen ist gemäss Art. 32 Abs. 3 SVG und Art. 108 Abs. 4 SSV ausserdem ein Fachgutachten einzuholen, von dem in Fachfragen nur aus triftigen Gründen abgewichen werden darf. Da dem Bund gemäss Art. 74 Abs. 1 82 Abs. 1 und BV sowohl im Bereich des Umweltschutzes wie auch im Bereich des Strassenverkehrsrechts eine nachträglich derogatorische Gesetzgebungskompetenz zukommt, darf das kantonale Recht von diesen Vorgaben nicht abweichen.

Das Bundesrecht räumt den Behörden beim Entscheid über die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit zwar einen erheblichen Beurteilungsspielraum ein, doch steht der Entscheid nicht im Belieben der zuständigen Behörde. Vielmehr müssen mithilfe eines Gutachtens alle erforderlichen Ab-

klärungen getroffen und alle fallbedeutsamen Gesichtspunkte geprüft werden, und es muss eine umfassende Interessenabwägung erfolgen, bei der alle Interessen, die im konkreten Fall von Bedeutung sind, ermittelt, gewichtet und der Gewichtung folgend optimiert werden. Wird der Entscheid über die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit den Stimmberechtigten überlassen, ist weder faktisch gewährleistet noch rechtlich überprüfbar, dass die bundesrechtlichen Vorgaben eingehalten werden.

Soweit der Initiativtext verlangt, dass die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen nur als ultima ratio nach Umsetzung aller anderen möglichen Massnahmen angeordnet werden darf, verstösst dies ebenfalls gegen Bundesrecht. Einerseits nimmt das Bundesrecht selbst Priorisierungen vor, indem es vorschreibt, dass Massnahmen, die die Entstehung von Lärm verhindern, gegenüber Massnahmen, die bloss dessen Ausbreitung verhindern, zu bevorzugen sind, und indem Schallschutzmassnahmen an Gebäuden nur dann angeordnet werden dürfen, wenn sich Emissionsbegrenzungen als unverhältnismässig erweisen, was nur in Ausnahmefällen angenommen werden darf. Andererseits ist es unzulässig, bauliche Massnahmen gegenüber der Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit in generell-abstrakter Weise zu priorisieren, da der Einbau eines lärmarmen Belags je nach den Umständen des Einzelfalls nicht die optimalste Lösung darstellt oder sich aufgrund der damit verbundenen Kosten und der relativ kurzen Lebensdauer gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sogar als unverhältnismässig erweisen kann. Ausserdem kann eine Kombination von baulichen Massnahmen und einer Herabsetzung der Geschwindigkeit erforderlich sein, damit der Immissionsgrenzwert nicht mehr überschritten wird.

Schliesslich ist auch die im Initiativtext vorgesehene Übergangsbestimmung, wonach formell rechtskräftige Anordnungen von Tempo 30 wieder aufzuheben sind, wenn sie nicht innert zwei Jahren nach Inkrafttreten der vorgesehenen Regelung von den Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden genehmigt werden, rechtswidrig. Die Initiative verlangt die Aufhebung von formell rechtskräftigen Verfügungen trotz unveränderter materieller Rechtslage, sodass die Voraussetzungen für einen Widerruf nicht gegeben sind. Da die Aufhebung von Tempo 30 eine Verschlechterung der Rechtsstellung der von übermässigen Lärmimmissionen betroffenen Personen bzw. der Eigentümer der lärmbelasteten Grundstücke bewirken kann, verstösst dies gegen den Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 9 BV.

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 ungültig zu erklären.

Die Motion 2022/214 «Tempo 30 nur mit demokratischer Legitimation»

Am 7. April 2022 reichte Andreas Dürr im Landrat die Motion 2022/214 «Tempo 30 nur mit demokratischer Legitimation» ein. Diese verlangt, dass die gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen werden, dass

- a) die Einführung von Streckenabschnitten auf Kantonsstrassen in Ortschaften, auf denen von der bundesrechtlich vorgeschriebenen Höchstgeschwindigkeit abgewichen wird (namentlich die Einführung von Tempo 30) in jedem Fall einen zustimmenden Beschluss der Bevölkerung der betroffenen Gemeinde voraussetzt, das heisst, dass es je nach Organisationsform der Gemeinde eines Beschlusses der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats bzw. im Falle eines Referendums einer Urnenabstimmung bedarf;*
- b) bei bereits beschlossenen oder eingeführten Tempo 30-Massnahmen auf Kantonsstrassen ein Volksentscheid gemäss vorstehender lit. a nachträglich einzuholen ist, ansonsten die Massnahmen wieder aufzuheben sind.*

Mit Stellungnahme vom 22. November 2022 beantragte der Regierungsrat die Ablehnung der Motion. Der Landrat beschloss am 12. Januar 2023 mit 46 zu 34 Stimmen bei zwei Enthaltungen die Überweisung der Motion.

Die Gründe für die Rechtswidrigkeit der Initiative gelten dann, wenn die Motion wortgetreu umgesetzt werden soll, weitgehend auch für die Motion. Soweit eine Unvereinbarkeit mit den Bestimmungen der Kantonsverfassung, insbesondere mit der Hoheit des Kantons über die Kantonsstrassen gemäss § 118 Abs. 2 KV, besteht, könnte der Regierungsrat zwar eine Vorlage für eine Änderung der Kantonsverfassung ausarbeiten. Dies ändert aber nichts an der Unvereinbarkeit mit Bundesrecht. Zulässig wäre es hingegen, den Entscheid über einen Antrag der Gemeinde auf Anordnung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit bzw. über die Stellungnahme zu entsprechenden Massnahmen des Kantons im Sinne von § 3 Abs. 1 lit. a SVG BL in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung resp. des Einwohnerrats zu legen.

Einleitung: Ausgangslage, Auftrag und Vorgehen

A. Ausgangslage

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft legte mit Beschluss Nr. 2021-1291 vom 14. September 2021 die Grundsätze für das Vorgehen bei der Anordnung der abweichenden Höchstgeschwindigkeit 30 km/h auf Kantonsstrassen innerorts fest. Er entschied unter anderem, dass Anträge auf Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h durch den Gemeinderat bei den zuständigen kantonalen Behörden eingereicht werden müssen; Anträge von Privaten, Verbänden etc. seien an den jeweiligen Gemeinderat zu richten.

Am 7. Juni 2022 reichte das Komitee «Tempo 30 vors Volk» (Initiativkomitee) der Landeskantlei des Kantons Basel-Landschaft die formulierte Gesetzesinitiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes» zur Vorprüfung gemäss § 68 Abs. 1 GpR ein. Die formulierte Gesetzesinitiative hat folgenden Wortlaut:

«Die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 28 Absätze 1 und 2 der Kantonsverfassung Basel-Landschaft, das folgende formulierte Begehren:

Ergänzung des Strassenverkehrsgesetzes BL:

§ 3 Absatz 1, neuer Absatz 1bis, eingefügt nach Absatz 1:

1bis

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.

Neuer § 19, in neuem Abschnitt 5 Übergangsbestimmung, eingefügt nach § 18:

5 Übergangsbestimmung

§ 19 Genehmigung Verkehrsanordnungen

Verkehrsanordnungen zur Einführung von Tempo 30 auf Hauptstrassen, die gestützt auf § 3 Abs. 1 Bst. a und b eingeführt wurden, sind innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten von § 3 Abs. 1bis den Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden zur Genehmigung vorzulegen. Im Falle einer ausbleibenden Genehmigung sind diese Verkehrsanordnungen aufzuheben.»

Nach erfolgreicher Vorprüfung wurde die Initiative am 23. Juni 2022 im Amtsblatt publiziert. Die Unterschriftenlisten wurden der Landeskantlei am 17. April 2023 eingereicht.

Zudem reichte Andreas Dürr am 7. April 2022 im Landrat die Motion 2022/214 «Tempo 30 nur mit demokratischer Legitimation» ein. Diese verlangt, dass die gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen werden, dass

- c) die Einführung von Streckenabschnitten auf Kantonsstrassen in Ortschaften, auf denen von der bundesrechtlich vorgeschriebenen Höchstgeschwindigkeit abgewichen wird (namentlich die Einführung von Tempo 30) in jedem Fall einen zustimmenden Beschluss der Bevölkerung der betroffenen Gemeinde voraussetzt, das heisst, dass es je nach Organisationsform der Gemeinde eines Beschlusses der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats bzw. im Falle eines Referendums einer Urnenabstimmung bedarf;

- d) bei bereits beschlossenen oder eingeführten Tempo 30-Massnahmen auf Kantonsstrassen ein Volksentscheid gemäss vorstehender lit. a nachträglich einzuholen ist, ansonsten die Massnahmen wieder aufzuheben sind.

Der Regierungsrat beantragte mit Stellungnahme vom 22. November 2022 die Ablehnung der Motion. Der Landrat beschloss am 12. Januar 2023 mit 46 zu 34 Stimmen bei zwei Enthaltungen die Überweisung der Motion.

B. Auftrag

Das vorliegende Gutachten soll gemäss Vereinbarung vom 12. resp. 16. Juni 2023 die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes» prüfen, insbesondere:

- Vereinbarkeit der Initiative mit den Ansprüchen von Strassenanwohnerinnen und -anwohnern, die sich aus der Lärmschutzverordnung des Bundes ergeben;
- Vereinbarkeit der Initiative mit der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV), insbesondere § 118 Abs. 2 KV, welcher dem Kanton die Hoheit über die Kantonsstrassen überträgt;
- Prüfung der Frage, ob eine reine Vollzugsaufgabe wie der Erlass einer verkehrspolizeilichen Anordnung den Stimmvolk zugewiesen werden kann;
- Vereinbarkeit mit Art. 108 der Signalisationsverordnung des Bundes resp. Klärung der Frage, ob diese Bundesbestimmung Raum lässt für kantonale Abweichungen.

Mit Ergänzung des Auftrags vom 20. Juli 2023 wurde vereinbart, dass sich das Gutachten zusätzlich auch zur Vereinbarkeit der Motion 2022/214 «Tempo 30 nur mit demokratischer Legitimation» mit den bestehenden kantonalen und bundesrechtlichen Rechtsgrundlagen äussern soll.

C. Vorgehen

Im vorliegenden Gutachten werden zunächst die bundes- und kantonalrechtlichen Anforderungen an Volksinitiativen dargestellt (§ 1). Es folgt ein Überblick über die Regelung der Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Hauptstrassen *de lege lata* (§ 2). In § 3 erfolgt die Beurteilung der Rechtmässigkeit der Volksinitiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes». Dabei wird kurz auf die formellen Voraussetzungen eingegangen, bevor die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht geprüft wird. Dabei wird in einem ersten Schritt die Vereinbarkeit des Initiativbegehrens mit der Bundes- und der Kantonsverfassung beurteilt. Es folgt die Prüfung der Konformität mit den Vorgaben des Strassenverkehrs- und Umweltschutzrecht des Bundes. § 3 schliesst mit einem Fazit über die Rechtmässigkeit der Initiative, in das die einzelnen, in der Fragestellung besonders hervorgehobenen Punkte integriert sind. In § 4 wird schliesslich noch auf die Vereinbarkeit der Motion 2022/214 «Tempo 30 nur mit demokratischer Legitimation» mit den bestehenden kantonalen und bundesrechtlichen Rechtsgrundlagen eingegangen.

§ 1: Die Prüfung der Rechtsgültigkeit von kantonalen Volksinitiativen

A. Formelle Voraussetzungen

Aus den politischen Rechten gemäss Art. 34 BV leiten Rechtsprechung und Lehre verschiedene formelle Voraussetzungen an Volksinitiativen ab, die sicherstellen sollen, dass die Stimmberechtigten ihren Willen frei bilden und ihre Stimme unverfälscht abgeben können¹. Der Grundsatz der *normativen Einheit* (Einheit des Ranges) bedeutet, dass eine Volksinitiative nicht zugleich auf die Annahme von Normen verschiedenen Ranges abzielen darf. Die Stimmbürger*innen müssen wissen, ob sie sich über eine Verfassungs- oder eine Gesetzesbestimmung aussprechen, und sie müssen das Recht haben, sich gegebenenfalls getrennt zu den zwei Fragen zu äussern². Im Kanton Basel-Landschaft ist die normative Einheit durch die Verfassung ausdrücklich gewährleistet, indem § 28 Abs. 2 KV vorschreibt, dass ausformulierte Begehren als Verfassungs- oder Gesetzesinitiative einzureichen sind.

Nach dem Grundsatz der *Einheit der Form* muss eine Initiative entweder als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst sein. Werden die beiden Formen vermischt, so bleibt für die Stimmbürger*innen ungewiss, was nach Annahme des formulierten Teils mit dem andern Teil geschieht und was somit aus dem Ganzen wird³. Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft schreibt die Einheit der Form in § 28 KV vor. Demnach kann entweder ein formuliertes oder ein nichtformuliertes Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen gestellt werden (§ 28 Abs. 1 KV). Das formulierte Begehren enthält einen ausgearbeiteten Vorschlag (§ 28 Abs. 2 KV); mit dem nichtformulierten Begehren wird hingegen dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 28 Abs. 3 KV).

Der Grundsatz der *Einheit der Materie* verlangt, dass zwischen verschiedenen Teilen einer Initiative ein ausreichender Sachzusammenhang besteht, und verbietet es, den Stimmbürger*innen mit einem einzigen Abstimmungsgegenstand Vorlagen unterschiedlicher Natur und Zielsetzung zu unterbreiten⁴. Die Regel gründet auf den begrenzten Äusserungsmöglichkeiten der Stimmbürger*innen: Sie müssen sich insgesamt für Ja, Nein, oder Enthaltung entscheiden⁵. Das basel-landschaftliche Recht gewährleistet die Einheit der Form in § 67 GpR, wonach sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken haben.

B. Materielle Voraussetzungen

1. Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

Kantonale Volksinitiativen sind rechtswidrig, wenn sie gegen das übergeordnete Recht verstossen⁶. Zum übergeordneten Recht zählen das Völkerrecht, das Bundesrecht, das interkantonale Recht sowie im Falle einer Gesetzesinitiative die Kantonsverfassung⁷. Rechtswidrige Volksinitiativen dürfen grundsätzlich von den zuständigen Behörden auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage im kantonalen

¹ TSCHANNEN, BSK BV, Art. 34 N 24; WALDMANN/ MASSÜGGER SÁNCHEZ SANDOVAL, Rz. 17 ff.

² BGE 130 I 185 E. 2.1.

³ BGE 114 Ia 413 E. 3c; TSCHANNEN, BSK BV, Art. 34 N 24; WALDMANN/ MASSÜGGER SÁNCHEZ SANDOVAL, Rz. 20.

⁴ BGE 137 I 200 E. 2.2; WALDMANN/ MASSÜGGER SÁNCHEZ SANDOVAL, Rz. 22.

⁵ TSCHANNEN, BSK BV, Art. 34 N 41.

⁶ BGE 131 I 282 E. 3.1.

⁷ BGE 143 I 361 E. 3.2; KGer, Urteil 810 21 110 vom 6. April 2022, E. 5.

Recht für ungültig erklärt werden⁸; eine Verpflichtung dazu besteht freilich nur, wenn eine Rechtskontrolle vorgeschrieben ist⁹.

Gemäss § 29 Abs. 1 KV und § 78 Abs. 2 GpR erklärt der Landrat offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig. Offensichtlich ist der Widerspruch zum übergeordneten Recht nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts, wenn kein begründeter Zweifel an der Widerrechtlichkeit besteht bzw. wenn der Widerspruch ins Auge springt und vernünftigerweise nicht verneint werden kann¹⁰. Hingegen darf eine Volksinitiative im Kanton Basel-Landschaft nicht für ungültig erklärt werden, wenn bloss zweifelhaft erscheint, ob sie mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist¹¹. Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach nur offensichtlich rechtswidrige Initiativen für ungültig erklärt werden, hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht der Stimmbürger, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als das politische Entscheidungsverfahren mit Sicherheit dazu dienen wird, ein verfassungs- oder bundesrechtswidriges Gesetz entstehen zu lassen¹².

2. Durchführbarkeit

Es versteht sich von selbst, dass eine Volksinitiative nicht offensichtlich undurchführbar sein darf, zumal «naturgesetzlich Unmögliches und zeitlich Gegenstandsloses [...] ausserhalb normativer Steuerungskraft [liegen]»¹³. Unmögliche Volksbegehren müssen für ungültig erklärt werden, denn es rechtfertigt sich nicht, dem Volk eine Abstimmungsvorlage zu unterbreiten, die nicht umgesetzt werden kann¹⁴. Als Undurchführbar ist ein Volksbegehren freilich nur dann zu qualifizieren, wenn die Unmöglichkeit tatsächlicher Natur und völlig zweifelsfrei erwiesen ist; rechtliche Schwierigkeiten und praktische Umsetzungsprobleme stellen hingegen keine Ungültigkeitsgründe dar¹⁵. Gemäss § 29 Abs. 1 KV und § 78 Abs. 2 GpR hat der Landrat unmögliche Volksinitiativen für ungültig zu erklären.

C. Die Auslegung von Initiativtexten

Nach der Praxis des Bundesgerichts ist für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Volksinitiative deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiant*innen abzustellen; eine allfällige Begründung des Volksbegehrens darf jedoch mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Massgeblich ist bei der Auslegung des Initiativtextes, wie er von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz «*in dubio pro*

⁸ WALDMANN/ MASSÜGGER SÁNCHEZ SANDOVAL, Rz. 27.

⁹ WALDMANN/ MASSÜGGER SÁNCHEZ SANDOVAL, Rz. 27.

¹⁰ BGE 143 I 361 E. 3.2.

¹¹ Vgl. BGE 143 I 361 E. 3.2 (bezogen auf den Kanton Graubünden).

¹² KGer, Urteil 810 21 110 vom 6. April 2022, E. 8.2.

¹³ TSCHANNEN, BSK BV, Art. 34 N 24.

¹⁴ BGE 128 I 190 E. 5; BGE 101 Ia 354 E. 9.

¹⁵ TSCHANNEN, BSK BV, Art. 34 N 24; BGE 128 I 190 E. 5.

populo» als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen¹⁶. Andererseits kann insbesondere bei einer ausformulierten kantonalen Gesetzesinitiative der eindeutige Wortsinn nicht durch eine mit dem übergeordneten Recht konforme Interpretation beiseitegeschoben werden¹⁷.

D. Teilungültigkeit von Volksinitiativen

Verstösst nur ein Teil der Volksinitiative gegen übergeordnetes Recht, kann es der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebieten, die Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären. Voraussetzung für die Teilungültigerklärung von Initiativen ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner*innen der Volksinitiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von so untergeordneter Bedeutung ist, dass die Initiative durch die Teilungültigkeit ihres wesentlichen Gehaltes beraubt wird, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt¹⁸.

§ 2: Die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen *de lege lata*

A. Der Begriff der Hauptstrasse

1. Der verkehrsrechtliche Begriff der Hauptstrasse

a. Definition und verkehrsrechtliche Abgrenzungen

Beim Begriff der Hauptstrasse handelt es sich um einen bundesrechtlich definierten Rechtsbegriff. Hauptstrassen sind als solche signalisiert und zeichnen sich gegenüber Nebenstrassen dadurch aus, dass Fahrzeuge auf der Hauptstrasse in Abweichung von der allgemeinen Regel des Rechtsvortritts vortrittsberechtigt sind, auch wenn sie von links kommen (Art. 36 Abs. 2 und Art. 57 Abs. 2 SVG). Dementsprechend definiert Art. 1 Abs. 7 SSV Hauptstrassen als die mit dem Signal «Hauptstrasse» gekennzeichneten Strassen, auf denen die Führer, abweichend vom gesetzlichen Rechtsvortritt, bei Verzweigungen vortrittsberechtigt sind. Nebenstrassen sind demgegenüber alle Strassen, deren Beginn nicht besonders gekennzeichnet ist und auf denen grundsätzlich die allgemeinen Verkehrsregeln wie insbesondere der Rechtsvortritt gelten (Art. 1 Abs. 8 SSV). Freilich können auch auf Nebenstrassen vom Rechtsvortritt abweichende Vortrittsregelungen signalisiert werden (Art. 36 Abs. 2 Satz 3 SVG, Art. 35 ff. SSV). Der Umstand allein, dass auf einer Strasse gegenüber von rechts einbiegenden Fahrzeugen Vortritt besteht, macht diese Strasse nicht zur Hauptstrasse.

Hauptstrassen sind ausserdem von Autobahnen und Autostrassen abzugrenzen, die als solche signalisiert (Art. 1 Abs. 3 VRV, Art. 1 Abs. 6 SSV) und den Motorfahrzeugen vorbehalten sind (Art. 43 Abs. 3 und Art. 57a SVG, Art. 1 Abs. 3 VRV). Auf Autobahnen und Autostrassen gelten besondere Verkehrsregeln (Art. 35 f. VRV, Art. 45 Abs. 1 SSV). Auf Autobahnen und Autostrassen darf die allgemeine Höchstgeschwindigkeit grundsätzlich nicht unter 60 km/h reduziert werden; ausgenommen sind die Bereiche von Anschlüssen und Verzweigungen (Art. 108 Abs. 5 lit. a und b SSV).

¹⁶ Zum Ganzen: BGer, Urteil 1C_392/2022 vom 3. Mai 2023, E. 3.3 (zur Publikation vorgesehen); BGE 143 I 361 E. 3.2; BGE 139 I 292 E. 5.7, E. 7.2.1; KGer, Urteil 810 21 110 vom 6. April 2022, E. 8.1.

¹⁷ BGE 144 I 193 E. 7.3.1.

¹⁸ BGE 139 I 292 E. 7.2.3.

b. Bezeichnung durch den Bundesrat

Gemäss Art. 57 Abs. 2 SVG bezeichnet der Bundesrat nach Anhören der Kantone die Hauptstrassen mit Vortrittsrecht. Art. 109 Abs. 1 SSV besagt, dass die Hauptstrassen in einer besonderen Verordnung bezeichnet werden. Gestützt auf die Kompetenznorm von Art. 57 Abs. 2 SVG hat der Bundesrat die Durchgangsstrassenverordnung¹⁹ erlassen. Die Hauptstrassen sind in die in Anhang 2 Buchstaben A–C aufgeführten Strassen (Art. 3 Abs. 1 Durchgangsstrassenverordnung). Die Führung der Hauptstrasse durch die Ortschaften, die am Hauptstrassennetz liegen, wird gemäss Art. 109 Abs. 1 SSV von der zuständigen (kantonalen) Behörde bezeichnet; diese kann mit Zustimmung des ASTRA in grösseren Ortschaften zusätzliche Hauptstrassen bestimmen oder aufheben. Als Hauptstrassen gelten zudem die Verbindungsstrecken zu Autobahnen und Autostrassen, sofern sie als solche signalisiert sind (Art. 3 Abs. 2 Durchgangsstrassenverordnung).

Im Kanton Basel-Landschaft verlaufen gemäss Durchgangsstrassenverordnung die folgenden Hauptstrassen:

Nummer	Strecke
N18	Delémont (JU) – Laufen – Zwingen – Duggingen – Aesch ²⁰
H2	Basel – Muttenz – Liestal – Sissach – Olten (SO)
H3/H7	Abschnitt Basel – Birsfelden – Muttenz – Augst
H12	Balsthal (SO) – Langenbruck – Liestal – Muttenz – Basel
H18	Delémont (JU) – Laufen – Aesch – Basel
250.1	Neumühle – Movelier (Abschnitt Kantonsgrenze BL/JU)
253	Zwingen – Brislach – Breitenbach (SO)
267	Kleinlützel – Laufen – Breitenbach (SO)
272	Breitenbach (SO) – Reigoldswil – Bad Bubendorf
273	Flüh (SO) – Bättwil (SO) – Aesch – Dornachbrugg – Münchenstein (Schwertrain) – Basel
274	Röschenz – Challhöhe – Metzleren (SO) – Mariastein (SO) – Flüh (SO) – Bättwil (SO) – Biel-Benken – Oberwil – Binningen
305	Bottmingen – Münchenstein – Muttenz – Birsfelden
306	Pratteln – Schweizerhalle

¹⁹ Durchgangsstrassenverordnung vom 18. Dezember 1991 (SR 741.272).

²⁰ Die Streckenabschnitte Eggfluetunnel (Umfahrung Grellingen – Duggingen) und Aesch – Basel der N18 sind als Nationalstrassen zweiter Klasse (Art. 3 NSG) kategorisiert und als Autostrasse resp. Autobahn (ab Reinach Süd) signalisiert. Diese Streckenabschnitte sind demnach keine Hauptstrassen im strassenverkehrsrechtlichen Sinn.

307	Sissach – Zunzgen – Diegten – Eptingen
308	Pratteln (Hülften) – Augst
308.1	Liestal – Arisdorf
309	Sissach – Gelterkinden – Ormalingen – Rothenfluh – Anwil – Kienberg (SO)
310	Biel-Benken – Reinach – Dornach (SO)
311	Therwil – Binningen – Basel
312	(F) – Therwil – Basel
313	Ettingen – Therwil – Oberwil
314	Reinach – Arlesheim
514	Magden (AG) – Buus – Gelterkinden

c. Keine Deckungsgleichheit mit verkehrsorientierten Strassen

Neben den bisher genannten Begriffen der Haupt-, Neben- und Autostrassen sowie der Autobahnen verwendet das Strassenverkehrsrecht seit 1. Januar 2023 neu den Begriff der *verkehrsorientierten Strasse*. Darunter werden gemäss Art. 1 Abs. 9 SSV alle Strassen innerorts verstanden, die primär auf die Anforderungen des Motorfahrzeugverkehrs ausgerichtet und für sichere, leistungsfähige und wirtschaftliche Transporte bestimmt sind. Sie bilden das übergeordnete Netz²¹. Haupt- und verkehrsorientierte Strassen sind nicht deckungsgleich: Einerseits können auch Nebenstrassen gegebenenfalls unter den Begriff der verkehrsorientierten Strasse fallen²²; in diesem Sinne ist der Begriff der verkehrsorientierten Strasse weiter als der Begriff der Hauptstrasse. Andererseits bezieht sich der Begriff der verkehrsorientierten Strasse gemäss der Legaldefinition in Art. 1 Abs. 9 SSV ausschliesslich auf Strassen innerorts. Hauptstrassen verlaufen demgegenüber sowohl innerorts wie auch ausserorts. In diesem Sinne ist der Begriff der Hauptstrasse weiter als der Begriff der verkehrsorientierten Strasse.

2. Der Begriff der Hauptstrasse gemäss Art. 12 MinVG

Der Begriff der Hauptstrasse ist wie gezeigt im Strassenverkehrsrecht des Bundes definiert. Daneben verwendet das Bundesrecht den Begriff der Hauptstrasse im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel vom 22. März 1985 (MinVG). Der Begriff der Hauptstrasse im Sinne des MinVG ist nicht von verkehrs-, sondern von finanzrechtlicher Bedeutung: Gemäss Art. 12 Abs. 1 MinVG gewährt der Bund Beiträge an die Kosten der vom Bundesrat bezeichneten Hauptstrassen. Das Hauptstrassennetz, für das der Bund Beiträge gewährt, umfasst Strassen von allgemein schweizerischer oder internationaler Bedeutung, die nicht dem Nationalstrassennetz angehören (Art. 12 Abs. 2 MinVG). Die Hauptstrassen, für

²¹ Erläuterungen SSV, S. 1.

²² Siehe etwa BGer, Urteil 1C_11/2017 vom 2. März 2018, E. 4.4.2 (betreffend eine verkehrsorientierte Nebenstrasse in der Stadt Basel).

die der Bund Globalbeiträge gewährt (Art. 13 MinVG), sind gemäss Art. 16 MinVV in Anhang 2 der MinVV aufgeführt. Alle Strassen, die in Anhang 2 der MinVV aufgeführt sind, sind entweder Hauptstrassen (Anhang 2 der Durchgangsstrassenverordnung) oder kantonale Autostrassen (Anhang 1 lit. C der Durchgangsstrassenverordnung).

Im Kanton Basel-Landschaft befindet sich nur eine Hauptstrasse im Sinne von Art. 12 MinVG, nämlich die Umfahrung Sissach (Chienbergtunnel) bis zum Anschluss an die N2. Dabei handelt es sich um eine kantonale Autostrasse (Anhang C der Durchgangsstrassenverordnung) und damit nicht um eine Hauptstrasse im strassenverkehrsrechtlichen Sinn.

3. Die Hauptstrassen im National- und Kantonsstrassennetz

Neben der strassenverkehrsrechtlichen Einteilung von Strassen in Autobahnen, Autostrassen, Haupt- und Nebenstrassen, die in erster Linie hinsichtlich der geltenden Verkehrsregeln von Bedeutung ist, werden die Strassen rechtlich in National-, Kantons- und Gemeindestrassen eingeteilt. Die Einteilung in National-, Kantons- und Gemeindestrassen beschlägt die Frage der Strassenhoheit und damit namentlich die Verantwortung für Planung, Bau und Unterhalt der Strassen²³.

Die Nationalstrassen stehen unter der Hoheit des Bundes (Art. 83 Abs. 2 BV). Sie sind im Nationalstrassengesetz (NSG) und den dazugehörigen Verordnungen geregelt. Die Nationalstrassen sind im Anhang des Netzbeschlusses der Bundesversammlung vom 14. September 2016²⁴ aufgeführt. Sie werden eingeteilt in Nationalstrassen erster, zweiter und dritter Klasse (Art. 2–4 NSG). Nationalstrassen erster und zweiter Klasse sind dem Verkehr der Motorfahrzeuge vorbehalten (Art. 2 und 3 NSG) und stellen somit Autobahnen oder -strassen im Sinne von Art. 1 Abs. 6 SSV dar. Nationalstrassen dritter Klasse stehen gemäss Art. 4 NSG auch anderen Strassenbenützern offen. Sie sind Hauptstrassen im Sinne von Art. 1 Abs. 7 SSV und in Anhang 2 der Durchgangsstrassenverordnung als solche aufgeführt. Im Kanton Basel-Landschaft betrifft dies die Strasse Delémont – Laufen – Basel (N18), die in weiten Teilen als Hauptstrasse verläuft²⁵.

Das kantonale Recht unterscheidet zwischen Kantons- und Gemeindestrassen (§ 118 Abs. 2 KV, § 5 und 6 Strassengesetz²⁶). Die Kantonsstrassen stehen unter der Hoheit des Kantons (§ 118 Abs. 2 KV). Sie werden gemäss § 5 Abs. 1 Strassengesetz in Hochleistungsstrassen, Hauptverkehrsstrassen und übrige Kantonsstrassen unterteilt. Die Hochleistungsstrassen dienen vorwiegend dem überregionalen Durchgangsverkehr und stellen die Verbindung mit Nationalstrassen oder wichtigen Strassen des benachbarten Auslandes und der angrenzenden Kantone her (§ 5 Abs. 1 lit. a Strassengesetz). Die Hauptverkehrsstrassen nehmen vorwiegend den regionalen Verkehr auf; sie stellen in der Regel die Verbindung zu Nationalstrassen oder zu kantonalen Hochleistungsstrassen her (§ 5 Abs. 1 lit. b Strassengesetz). Die übrigen Kantonsstrassen verbinden einzelne Ortschaften untereinander; sie stellen in der Regel die Verbindung zu den kantonalen Hauptverkehrsstrassen her (§ 5 Abs. 1 lit. c Strassengesetz). Gemeindestrassen sind gemäss § 6 Abs. 1 Strassengesetz alle öffentlichen Strassen, die weder Nationalstrassen noch Kantonsstrassen sind. Sie stehen in den Schranken des kantonalen Rechts unter der Hoheit der Gemeinden (§ 118 Abs. 2 KV *e contrario*). Sie dienen vorwiegend dem Verkehr innerhalb einer Gemeinde, erschliessen die Baugebiete und stellen die Verbindung zu den Kantonsstrassen her (§ 6 Abs. 1 Strassengesetz).

²³ Siehe unten, § 3 Abschnitt C.1.

²⁴ BBl 2017 7808 ff.

²⁵ Siehe aber Fn. 20 oben.

²⁶ Strassengesetz des Kantons Basel-Landschaft vom 24. März 1986 (SGS 430).

Die meisten Hauptstrassen im strassenverkehrsrechtlichen Sinn, die durch den Kanton Basel-Landschaft verlaufen, gehören den Hauptverkehrsstrassen gemäss § 5 Abs. 1 lit. b Strassengesetz²⁷; teilweise gehören sie auch zu den übrigen Kantonsstrassen im Sinne von § 5 Abs. 1 lit. c Strassengesetz²⁸. Soweit ersichtlich bestehen keine Hauptstrassen, die nicht dem Kantonsstrassennetz angehören, sondern Gemeindestrassen sind.

B. Die Regelung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Hauptstrassen

Art. 32 Abs. 2 SVG ermächtigt den Bundesrat, die Geschwindigkeit auf allen Strassen zu beschränken. Die allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten im Sinne von Art. 32 Abs. 2 SVG sind in Art. 4a VRV geregelt. Demnach beträgt die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge unter günstigen Strassen-, Verkehrs- und Sichtverhältnissen in Ortschaften 50 km/h, ausserhalb von Ortschaften 80 km/h, auf Autostrassen 100 km/h und auf Autobahnen 120 km/h. Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit richtet sich demnach sowohl bei Haupt- wie auch bei Nebenstrassen danach, ob sich der Standort ausserhalb oder innerhalb von Ortschaften befindet.

C. Die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen

1. Die Kompetenz der Kantone zur Anordnung von Tempo 30

a. Verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen

Art. 82 Abs. 1 BV weist die Strassenverkehrshoheit dem Bund zu. Die Strassenhoheit verbleibt als originäre Kompetenz jedoch bei den Kantonen²⁹. Dementsprechend hält Art. 3 Abs. 1 SVG fest, dass die kantonale Strassenhoheit im Rahmen des Bundesrechts gewahrt bleibt. Die Strassenhoheit beinhaltet namentlich die Befugnis, Strassen zu planen, zu bauen, zu unterhalten, zu sanieren, zu beruhigen und über diese zu verfügen; des Weiteren umfasst sie die Befugnis, Gesetzgebung über den Bau und den Unterhalt von Strassen zu erlassen³⁰. Die kantonale Strassenhoheit wird jedoch durch verschiedene Bundeskompetenzen weitreichend eingeschränkt³¹. Art. 82 Abs. 1 BV ermächtigt den Bund, Vorschriften über den Strassenverkehr zu erlassen. Dabei handelt es sich um eine konkurrierende Zuständigkeit mit nachträglich derogatorischer Wirkung³². Mit der Schaffung des SVG und seinen Ausführungsverordnungen hat der Bund seine Kompetenzen zur Regelung des Strassenverkehrs wahrgenommen. Den Kantonen verbleibt die Kompetenz, das Strassenverkehrsrecht des Bundes zu vollziehen, ergänzende Regelungen zu erlassen und im Rahmen von Art. 3 SVG von den allgemeinen Regeln des SVG örtlich begrenzte Abweichungen festzulegen³³.

Die Strassenhoheit der Kantone wird zudem namentlich durch die Oberaufsicht des Bundes über die Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung (Art. 82 Abs. 2 Satz 1 BV), die Befugnis des Bundes, Durchgangsstrassen zu bezeichnen, die für den Verkehr offen bleiben müssen (Art. 82 Abs. 2 Satz 2 BV, Art. 2 Abs. 1 lit. a SVG) sowie die Kompetenz des Bundes zum Bau, zum Betrieb und zum Unterhalt von

²⁷ Vgl. Bau- und Umweltschutzdirektion des Kantons Basel-Landschaft (Hrsg.), Verkehrsfluss 2021, S. 8.

²⁸ Dies betrifft etwa die Strecken Ziefen – Reigoldswil – Bretzwil oder Challpass – Röschenz; vgl. Bau- und Umweltschutzdirektion des Kantons Basel-Landschaft (Hrsg.), Verkehrsfluss 2021, S. 8

²⁹ BELSER, BSK SVG, Art. 2 N 2.

³⁰ BELSER, BSK SVG, Art. 3 N 4.

³¹ BELSER, BSK SVG, Art. 3 N 5.

³² BELSER, BSK SVG, Art. 3 N 5.

³³ BELSER, BSK SVG, Art. 3 N 5.

Nationalstrassen (Art. 83 Abs. 2 BV) eingeschränkt³⁴. Im vorliegenden Kontext relevant ist weiter die Kompetenz des Bundes zum Erlass von Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen und oder lästigen Einwirkungen (Art. 74 Abs. 1 BV). Dem Gesetzgebungsauftrag von Art. 74 Abs. 1 BV ist der Bund mit dem Erlass des USG und der darauf gestützten Verordnungen nachgekommen³⁵.

b. Die Kompetenz der Kantone zum Erlass örtlicher Verkehrsanordnungen gemäss Art. 3 SVG

Gemäss Art. 3 Abs. 2 SVG sind die Kantone befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Dabei unterscheidet das SVG zwischen zwei Kategorien von örtlichen Verkehrsanordnungen: Einerseits kann der Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr auf Strassen, die nicht für den allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet bleiben müssen, vollständig untersagt oder zeitlich beschränkt werden (Art. 3 Abs. 3 SVG). Andererseits sind die Kantone befugt, andere Beschränkungen oder Anordnungen zu erlassen, soweit der Schutz der Bewohner*innen oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern (Art. 3 Abs. 4 SVG). Anordnungen der letztgenannten Kategorie werden als funktionelle Verkehrsbeschränkungen bezeichnet³⁶. Dazu gehören typischerweise Geschwindigkeitsbeschränkungen.

Gemäss Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SVG können die Kantone die Befugnis zum Erlass von örtlichen Verkehrsbeschränkungen unter dem Vorbehalt, dass die Möglichkeit der Beschwerde an eine kantonale Behörde gewährleistet ist, an die Gemeinden übertragen. In der Lehre wird freilich darauf hingewiesen, dass von dieser Kompetenzdelegation nur zugunsten solcher Gemeinwesen Gebrauch gemacht werden sollte, die über eigene, verkehrstechnisch geschulte Organisationen verfügen, damit gewährleistet bleibt, dass die zuständige Behörde über das notwendige Fachwissen verfügt, um die tatsächlichen und rechtlichen Auswirkungen aller möglichen Massnahmen abwägen zu können³⁷.

2. Verkehrsrechtliche Voraussetzungen für die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen

a. Formelle Voraussetzung: Einholung eines Gutachtens

Die vom Bundesrat festgesetzte Höchstgeschwindigkeit kann gemäss Art. 32 Abs. 3 SVG für bestimmte Strassenstrecken nur aufgrund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden. Dieses hat gemäss Art. 108 Abs. 4 SSV aufzuzeigen, dass die Massnahme mit Blick auf die Ziele gemäss Art. 108 Abs. 2 SSV nötig, zweck- und verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen vorzuziehen sind. Entscheidend ist, dass die zuständige Behörde aufgrund des Gutachtens die erforderlichen Informationen besitzt, um zu beurteilen, ob eine der Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 SSV erfüllt ist und ob die Massnahme

³⁴ Siehe zu weiteren Bundeskompetenzen, die sich auf die kantonale Strassenhoheit auswirken, BELSER, BSK SVG, Art. 3 N 6.

³⁵ GRIFFEL, BSK BV, Art. 74 N 16.

³⁶ Vgl. GIGER, OFK-SVG, Art. 3 N 10 ff.

³⁷ GIGER, OFK-SVG, Art. 3 N 5.

zweck- und verhältnismässig ist³⁸. Bei einer Temporeduktion auf einer Hauptstrasse ist dabei nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein strengerer Massstab anzulegen als bei Nebenstrassen³⁹. Nicht erforderlich ist, dass das Gutachten von einer externen, verwaltungsunabhängigen Stelle stammt; entscheidend ist vielmehr, dass es von Fachpersonen erstellt wird und den gesetzlichen Anforderungen hinsichtlich des Inhalts genügt⁴⁰. Von Sachverständigengutachten darf in Fachfragen nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht ohne triftige Gründe abgewichen werden⁴¹.

Der Bundesrat kann Ausnahmen von der Gutachtenspflicht vorsehen. Von dieser Kompetenz hat er mit Beschluss vom 24. August 2022 in Bezug auf Tempo-30-Zonen (Art. 22a SSV) und Begegnungszonen (Art. 22b SSV) Gebrauch gemacht: Gemäss Art. 108 Abs. 4^{bis} SSV ist für die Anordnung von Tempo-30- und Begegnungszonen kein Gutachten mehr erforderlich⁴². Die hier zu beurteilende Volksinitiative betrifft allerdings nicht Tempo-30-Zonen im Sinne von Art. 22 SSV. Solche sind grundsätzlich nur auf nicht verkehrsorientierten Nebenstrassen zulässig (Art. 2a Abs. 5 SSV). Die Volksinitiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes» verlangt demgegenüber höhere Hürden für die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen. Wird auf verkehrsorientierten Strassen die Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h begrenzt, kann dieser Abschnitt gemäss Art. 2a Abs. 6 SSV zwar in eine Tempo-30-Zone einbezogen werden. Die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf der verkehrsorientierten Strasse hat sich dabei aber nach den Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 1, 2 und 4 SSV zu richten. Auch wenn der Strassenabschnitt in eine Tempo 30-Zone einbezogen werden soll, ist folglich ein Gutachten einzuholen; erst danach erfolgt der Einbezug in die Tempo-30-Zone⁴³.

b. Materielle Voraussetzungen

Die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit ist gemäss Art. 108 Abs. 2 SSV zulässig, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (lit. a), wenn bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (lit. b), wenn auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann (lit. c), oder wenn dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann; dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren (lit. d). Die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit ist regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Die zuständigen Behörden verfügen dabei über einen erheblichen Gestaltungsspielraum⁴⁴.

3. Umweltschutzrechtliche Bestimmungen

In umweltschutzrechtlicher Hinsicht sind die Bestimmungen über die Pflicht zur Sanierung bestehender ortsfester Anlagen zu beachten. Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen sind unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge soweit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 1 und 2 USG). Anlagen, die den gesetzlichen Vorgaben nicht genügen, müssen saniert werden (Art. 16 Abs. 1 USG).

³⁸ BGer, Urteil 1C_11/2017 vom 2. März 2018, E. 2.3.

³⁹ BGer, Urteil 1C_117/2017 vom 20. März 2018, E. 5.2.

⁴⁰ BGer, Urteil 1C_117/2017 vom 20. März 2018, E. 5.1.

⁴¹ BGE 145 II 70 E. 5.5, mit weiteren Hinweisen.

⁴² Dementsprechend wurde auch Art. 3 Verordnung des UVEK über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen vom 28. September 2002 (SR 741.213.3), der das Gutachten für die Anordnung einer Tempo-30- oder Begegnungszone näher regelte, aufgehoben.

⁴³ Siehe dazu Erläuterungen SSV, S. 1.

⁴⁴ BGE 136 II 539 E. 3.2.

Konkretisiert wird dieser Auftrag unter anderem in Art. 13 Abs. 1 LSV, wonach die zuständige Behörde bei ortsfesten Anlagen, die wesentlich zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte für Lärm beitragen, die notwendigen Sanierungen anordnet. Die Anlagen müssen gemäss Art. 13 Abs. 2 LSV so weit saniert werden, dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Aufgrund dieser bundesrechtlichen Bestimmungen besteht für den Strasseneigentümer oder die Strasseneigentümerin die Pflicht, zu prüfen, mit welchen Massnahmen die Lärmbelastung reduziert werden kann.

Lärmsanierungen müssen gemäss Art. 11 Abs. 1 USG sowie Art. 2 Abs. 3 und 4 LSV an der Quelle ansetzen (Emissionsbegrenzungen). Bei der Lärmsanierung von Verkehrswegen kann zwischen Massnahmen, die die Lärmerzeugung verhindern oder verringern, und Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg unterschieden werden (Art. 13 Abs. 3 LSV). Massnahmen, die die Lärmerzeugung verhindern oder verringern, beinhalten lärmarme Beläge, Geschwindigkeitsreduktionen und andere verkehrsplanerische Massnahmen, die Lärm reduzieren⁴⁵. Lärmschutzwände und -dämme schränken den Lärm auf dem Ausbreitungsweg ein. Ihre Wirksamkeit wird allerdings durch ihre Dimensionierung beschränkt, insbesondere was den Schutz oberer Gebäudegeschosse anbelangt. Vor allem in städtischen Gebieten und in Ortskernen kommen zudem Lärmschutzwände und -dämme oftmals nicht in Frage, da Interessenskonflikte zum Beispiel in Bezug auf die Raumqualität und die Sicherheit bestehen. Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg verursachen überdies in der Regel höhere Kosten als Massnahmen an der Quelle⁴⁶. Stehen keine überwiegenden Interessen entgegen, so gibt die Vollzugsbehörde gemäss Art. 13 Abs. 3 LSV Massnahmen, die die Lärmerzeugung verhindern oder verringern, den Vorzug gegenüber Massnahmen, die lediglich die Lärmausbreitung verhindern oder verringern.

Würde die Sanierung unverhältnismässige Betriebseinschränkungen oder Kosten verursachen oder stehen ihr überwiegende Interessen entgegen, können Erleichterungen gewährt werden (Art. 17 USG und Art. 14 Abs. 1 LSV). Dies setzt eine gesamthafte Interessenabwägung voraus⁴⁷. Überwiegende Interessen im Sinne von Art. 14 Abs. 1 LSV dürfen nicht bejaht werden, ohne die lärmässigen Auswirkungen einer Geschwindigkeitsreduktion geprüft zu haben. Dies gilt auch bei Hauptstrassen⁴⁸. Die Gewährung von Erleichterungen zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte in einer bestimmten Situation ist eine Ausnahmegewilligung, deren Erteilung gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur in Sonderfällen erfolgen darf und restriktiv gehandhabt werden muss⁴⁹.

Können wegen gewährter Erleichterungen die Alarmwerte nicht eingehalten werden, so werden die Eigentümer der lärmbelasteten bestehenden Gebäude grundsätzlich verpflichtet, die Fenster lärmempfindlicher Räume gegen Schall zu dämmen oder mit Zustimmung der zuständigen Behörde andere Schallschutzmassnahmen zu treffen (Art. 15 Abs. 1 und 2 LSV). Die Kosten der Schallschutzmassnahmen sind von der Strasseneigentümerin zu tragen (Art. 16 Abs. 2 LSV). Schallschutzmassnahmen sind keine eigentlichen Sanierungsmassnahmen; sie bilden vielmehr Ersatzmassnahmen, wenn wegen gewährter Erleichterungen bei der Sanierung keine ausreichende Lärmbegrenzung an der Quelle erfolgt.

Art. 17 LSV legt die Fristen für die Sanierungen und Schallschutzmassnahmen fest. Demnach hätten die Sanierungen und Schallschutzmassnahmen grundsätzlich spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der LSV, also per 31. März 2002, durchgeführt werden müssen. Zu diesem Zeitpunkt war allerdings erst ein

⁴⁵ Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.), Sanierung Strassenlärm, S. 15.

⁴⁶ Ebd.

⁴⁷ BGer, Urteil 1C_11/2017 vom 2. März 2018, E. 2.1.

⁴⁸ BGer, Urteil 1C_45/2010 vom 9. September 2010, E. 2.5.

⁴⁹ BGer, Urteil 1C_11/2017 vom 2. März 2018, E. 2.1.

knappes Drittel der sanierungsbedürftigen Strecken saniert oder mit Schallschutzmassnahmen versehen⁵⁰. Durch eine Änderung der LSV vom 1. September 2004 wurde die Frist für Sanierung von Nationalstrassen deswegen bis zum 31. März 2015, diejenige für die Sanierung der übrigen Strassen bis zum 31. März 2018 verlängert (Art. 17 Abs. 4 LSV). Allerdings konnte auch diese Frist von Kantonen und Gemeinden nicht eingehalten werden. Gemäss Erhebungen des BAFU waren Stand 2018 nach wie vor über 1 Million Menschen in der Schweiz an ihrem Wohnort einer Lärmbelastung über den Grenzwerten der LSV ausgesetzt⁵¹. Der Ablauf der Sanierungsfrist gemäss Art. 17 Abs. 4 LSV hat nicht zur Folge, dass Sanierungen nicht mehr zulässig wären, sondern bedeutet, dass Sanierungen umso dringender geboten sind⁵².

D. Rechtsnatur des Entscheids über die Anordnung von Tempo 30

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts stellen örtliche Verkehrsanordnungen Verwaltungsakte in der Form von Allgemeinverfügungen dar⁵³. Die Allgemeinverfügung ist eine Verwaltungsmassnahme, die eine konkrete Situation regelt, sich aber an einen grösseren, nicht individuell bestimmten Personenkreis richtet⁵⁴. Sie steht insofern zwischen Rechtssatz und Verfügung, als sie zwar – wie die Verfügung – einen konkreten Fall, also beispielsweise eine bestimmte örtliche Situation, ordnet, sie sich aber – wie der Rechtssatz – an einen nicht individuell bestimmten Adressatenkreis richtet⁵⁵. Rechtlich werden Allgemeinverfügungen grundsätzlich den Verfügungen zugerechnet⁵⁶. Mangels Rechtssatzstruktur stellt die Allgemeinverfügung keine gesetzliche Grundlage des Verwaltungshandelns dar, sondern bedarf selbst einer gesetzlichen Grundlage⁵⁷. Verfahrensrechtlich bestehen aber verschiedene Besonderheiten. Insbesondere kann unter Umständen auf eine vorgängige Anhörung und eine individuelle Eröffnung verzichtet und die Verfügung stattdessen publiziert werden⁵⁸.

Laut Art. 107 Abs. 1 lit. a SSV sind örtliche Verkehrsanordnungen, die durch Vorschriftssignale angezeigt werden, von der zuständigen kantonalen Behörde oder dem ASTRA zu verfügen und mit Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen. Die Publikationspflicht umfasst aber nicht die Pflicht zur Begründung der Verkehrsanordnung.

Anders dürfte es sich dann verhalten, wenn nach der Prüfung auf die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit aus betrieblichen Gründen trotz einer Überschreitung der Immissionsgrenzwerte *verzichtet* wird und auch keine anderen Sanierungsmassnahmen im Sinne von Art. 2 Abs. 3 und 4 LSV ergriffen werden bzw. ergriffen werden können. Diesfalls hat der Verzicht auf die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit zur Folge, dass Erleichterungen im Sinne von Art. 17 USG und Art. 14 LSV gewährt werden. Dabei handelt es sich um einen Entscheid, der unmittelbar in die Rechtsstellung derjenigen Personen eingreift, die von den übermässigen Lärmimmissionen betroffen sind

⁵⁰ GRIFFEL/ RAUSCH, Kommentar USG, Vorbemerkungen zu Art. 16–18 N 6.

⁵¹ Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.), Sanierung Strassenlärm, S. 24.

⁵² BGer, Urteil 1C_50/2021 vom 17. Januar 2022, E. 2.2; GRIFFEL/ RAUSCH, Kommentar USG, Art. 16 N 21.

⁵³ BGE 101 Ia 73 E. 3b; HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, Rz. 933; THURNHERR, S. 171.

⁵⁴ HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, Rz. 933; vgl. auch THURNHERR, S. 167.

⁵⁵ HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, Rz. 935. Siehe zur Abgrenzung zwischen Erlass und Allgemeinverfügung auch THURNHERR, S. 173 ff.

⁵⁶ HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, Rz. 944; TSCHANNEN/ KERN/ MÜLLER, Rz. 811.

⁵⁷ THURNHERR, S. 178; TSCHANNEN/ KERN/ MÜLLER, Rz. 812.

⁵⁸ TSCHANNEN/ KERN/ MÜLLER, Rz. 813 ff.; HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, Rz. 944 ff. Zur Frage der akzessorischen Überprüfbarkeit von Allgemeinverfügungen siehe TSCHANNEN/ KERN/ MÜLLER, Rz. 819; HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, Rz. 946.

bzw. die als Gebäudeeigentümer gestützt auf Art. 15 Abs. 1 LSV Schallschutzmassnahmen ergreifen müssen, und der den Betroffenen insofern grundsätzlich individuell zu eröffnen und zu begründen ist.

E. Kantonale Zuständigkeitsregelung

Über örtliche Verkehrsanordnungen im Sinn von Art. 3 Abs. 2 SVG auf *Kantonsstrassen* entscheidet gemäss § 3 Abs. 1 lit. a SVG BL die Sicherheitsdirektion (SID) in Verbindung mit der Bau- und Umweltdirektion (BUD). Betrifft die Massnahme einen Strassenabschnitt innerhalb einer Ortschaft, ist die betroffene Gemeinde vor dem Entscheid anzuhören. Gemäss § 3 Abs. 1 lit. b SVG BL sind SID und BUD ausserdem zuständig für die Anordnung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten auf *Gemeindestrassen*; auch hier ist die Gemeinde vor dem Entscheid anzuhören. Für die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 sind folglich stets die kantonalen Behörden zuständig, unabhängig davon, ob es sich um eine Kantons- oder Gemeindestrasse handelt. Den Gemeinden kommt dabei *de lege lata* das Recht auf Anhörung, aber keine Entscheidbefugnis zu.

§ 3: Beurteilung der Rechtmässigkeit der Initiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes»

A. Formelle Voraussetzungen

Die formellen Gültigkeitsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Bei der Volksinitiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes» handelt es sich um eine ausformulierte Gesetzesinitiative, die das Strassenverkehrsgesetz des Kantons Basel-Landschaft um einen neuen § 3 Abs. 1^{bis} sowie um eine neue Übergangsbestimmung ergänzen will. Die normative Einheit sowie die Einheit der Form sind somit gewahrt. Hinsichtlich der Einheit der Materie kann angemerkt werden, dass die Initiative zwar insofern unterschiedliche Teilgehalte aufweist, als sie für die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 auf Hauptstrassen sowohl materielle (Tempo 30 nur als *ultima ratio*) wie auch verfahrensmässige (Erfordernis der Zustimmung der Stimmberechtigten der Gemeinde) Voraussetzungen aufstellt. Insgesamt zielt die Initiative darauf ab, die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen erhöhten Anforderungen zu unterstellen. Der notwendige Sachzusammenhang zwischen den verschiedenen Teilgehalten ist somit gegeben.

B. Vorbemerkungen zur Auslegung des Initiativtextes

1. Auslegung des Begriffs der Hauptstrasse

Der Initiativtext formuliert Voraussetzungen für die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 auf *Hauptstrassen*. Beim Begriff der Hauptstrasse handelt es sich wie gezeigt um einen bundesrechtlich definierten Rechtsbegriff. Hauptstrassen sind demnach diejenigen Strassen, die als solche signalisiert sind, auf denen in Abweichung vom allgemeinen Grundsatz des Rechtsvortritts gegenüber rechts einbiegenden Nebenstrassen grundsätzlich Vortritt besteht und die in der Durchgangsstrassenverordnung aufgeführt sind⁵⁹. Im allgemeinen Sprachgebrauch bezeichnet der Begriff Hauptstrasse hingegen eher die zentrale Strasse eines Ortes oder eine verkehrsreiche Durchgangsstrasse⁶⁰. Bei der

⁵⁹ Siehe oben, § 2 Abschnitt A.1.a.

⁶⁰ Siehe Duden Online, Stichwort «Hauptstraße», <<https://www.duden.de/rechtschreibung/Hauptstrasse>> (zuletzt besucht am 21. Juli 2023).

Auslegung des Initiativtextes ist deshalb zunächst die Frage zu beantworten, ob der Begriff der Hauptstrasse im Initiativtext dem bundesrechtlichen Begriff der Hauptstrasse entspricht oder ob ihm eine andere Bedeutung beizumessen ist.

Im Vordergrund steht dabei der Begriff der *verkehrsorientierten Strasse*. Der Begriff der verkehrsorientierten Strassen wurde per 1. Januar 2023 neu in die Signalisationsverordnung aufgenommen und war somit zum Zeitpunkt der Lancierung der hier zu beurteilenden Volksinitiative noch nicht im Gesetzes- und Verordnungsrecht des Bundes enthalten. Verschiedene Gründe sprechen dafür, dass eine Auslegung, wonach die im Initiativtext vorgesehenen Voraussetzungen für die Anordnung von Tempo 30 auf verkehrsorientierte Strassen zur Anwendung gelangen, dem Willen der Initiant*innen eher entspricht als eine Begrenzung auf Hauptstrassen im Sinne des Bundesrechts. Zunächst werden die Begriffe der Haupt- und Nebenstrassen einerseits und der verkehrs- und siedlungsorientierten Strassen andererseits im Argumentarium des Initiativkomitees soweit ersichtlich synonym verwendet⁶¹. Das Initiativkomitee argumentiert unter anderem mit der Einhaltung der Strassennetzhierarchie; demnach soll auf verkehrsorientierten Strassen ein anderes Temporegime gelten als auf siedlungsorientierten Strassen⁶². Auch geht es dem Initiativkomitee, wenn man das Argumentarium betrachtet, um das Temporegime innerorts; während sich nun aber der Begriff der verkehrsorientierten Strasse gemäss der Legaldefinition in Art. 1 Abs. 9 SSV ausschliesslich auf Strassen innerorts bezieht, verlaufen Hauptstrassen sowohl innerorts wie auch ausserorts. Schliesslich ist zu beachten, dass sich zahlreiche Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft nicht am Hauptstrassennetz im Sinne der Durchgangsstrassenverordnung befinden⁶³. Wird der Begriff der Hauptstrasse im bundesrechtlichen Sinne des Wortes ausgelegt, kommt die Regelung in kleineren Gemeinden, durch die keine signalisierten Hauptstrassen verlaufen, von Vorneherein nicht zur Anwendung. Ob der Ausschluss dieser Gemeinden von der Regelung gemäss Initiativtext der Absicht der Initiant*innen entspricht, erscheint fraglich. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass sich der Initiativtext auf Entscheide über eine abweichende Höchstgeschwindigkeit gemäss § 3 Abs. 1 lit. a und b SVG BL bezieht. § 3 Abs. 1 lit. b SVG BL regelt die Anordnung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit auf Gemeindestrassen. Da Hauptstrassen im bundesrechtlichen Sinn soweit ersichtlich allesamt Kantonsstrassen sind, soweit sie nicht dem Nationalstrassennetz angehören, geht der Verweis auf § 3 Abs. 1 lit. b SVG BL ins Leere. Sinn und Zweck der Initiative würde es aus diesen Gründen am ehesten entsprechen, den Begriff der Hauptstrasse im Initiativtext im Sinne von verkehrsorientierten Strassen auszulegen.

Allerdings ist zu beachten, dass es sich bei der hier zu beurteilenden Initiative um eine ausformulierte Gesetzesinitiative handelt. Dem genauen Wortlaut kommt daher bei der Auslegung grösseres Gewicht zu als bei einer nichtformulierten Initiative. Hätten die Initiant*innen den Weg einer nichtformulierten Initiative gewählt, hätte der Landrat den Begriff der Hauptstrasse in der auszuarbeitenden Vorlage ohne weiteres durch einen präzisen Begriff ersetzen können, der dem Willen der Initiant*innen besser entspricht als der Begriff der Hauptstrasse im bundesrechtlichen Sinne. Dies ist indessen nicht der Fall. Die Initiant*innen haben mit dem Terminus der Hauptstrasse ein Rechtsbegriff gewählt, der wie gezeigt bundesrechtlich klar definiert ist. In systematischer Hinsicht ist dabei zu beachten, dass die Regelung als Abs. 1^{bis} zu § 3 SVG BL hinzugefügt werden soll. Dabei handelt es sich um eine Bestimmung, die

⁶¹ Siehe die Rubrik «Argumente» unter <<https://www.tempo30-nein.ch/bl>> (zuletzt besucht am 21. Juli 2023).

⁶² Ebd.

⁶³ Dies betrifft etwa die Gemeinden Arboldswil, Bennwil, Blauen, Hemmiken, Hersberg, Känerkinden, Kilchberg, Lampenberg, Liedertswil, Lupsingen, Nenzlingen, Nushof, Oltingen, Pfeffingen, Ramlinsburg, Rünenberg, Schönenbuch, Seltisberg, Tecknau, Titterten, Wenslingen, Wintersingen, Wittinsburg, Zeglingen. In anderen Gemeinden verläuft zwar eine Hauptstrasse auf dem Gemeindegebiet, dies jedoch im Wesentlichen ausserhalb der Ortschaft; dies ist etwa in Duggingen oder in Liesberg der Fall.

die innerkantonale Zuständigkeit für Anordnungen gemäss Art. 3 SVG festlegt. Aufgrund dieses systematischen Zusammenhangs zum Verkehrsrecht des Bundes erscheint es angezeigt, den Begriff der Hauptstrasse im Initiativtext in Übereinstimmung mit dem Verkehrsrecht des Bundes auszulegen. Die Initiative entgegen dem klaren Wortlaut so auszulegen, dass sich ihr Anwendungsbereich auch auf verkehrsorientierte Nebenstrassen erstreckt, würde zu begrifflichen Diskrepanzen zum Bundesrecht führen und damit für erhebliche Unklarheiten sorgen. Auch erscheint erwähnenswert, dass der ursprünglich aus dem Bau- und Planungsrecht stammende⁶⁴ Begriff der verkehrsorientierten Strasse seit längerem auch im verkehrsrechtlichen Kontext verwendet wird⁶⁵, auch wenn er erst auf Anfang dieses Jahres Eingang in die SSV gefunden hat. Es wäre ohne weiteres möglich gewesen, im Initiativtext den Begriff der verkehrsorientierten Strasse zu verwenden, wenn die vorgesehene Regelung bei der Anordnung von Tempo 30 auch auf verkehrsorientierte Nebenstrassen Anwendung finden soll. Es erscheint daher nicht angezeigt, bei der Auslegung des Initiativtextes vom klaren Wortlaut abzuweichen.

Eine weitere Möglichkeit wäre es, den Begriff der Hauptstrasse im Initiativtext im Sinne von *Hauptverkehrsstrassen* gemäss § 5 Abs. 1 lit. b des kantonalen Strassengesetzes auszulegen. Dieser Begriff ist indessen enger als der bundesrechtliche Begriff der Hauptstrasse, zumal die durch den Kanton Basel-Landschaft verlaufenden Hauptstrassen im bundesrechtlichen Sinne teilweise auch zu den «übrigen Kantonsstrassen» im Sinne von § 5 Abs. 1 lit. c Strassengesetz gehören⁶⁶. Eine Auslegung in diesem Sinne dürfte daher nicht dem Willen der Initiant*innen entsprechen. Im Übrigen sprechen auch die bereits oben genannten Gründe gegen eine Auslegung im Sinne des kantonalrechtlichen Begriffs der Hauptverkehrsstrasse.

Hingegen kann der Initiativtext mit Blick auf seine systematische Einbettung so ausgelegt werden, dass die Regelung einzig auf diejenigen Hauptstrassen Anwendung findet, die dem Kantonsstrassennetz und – falls vorhanden – den Gemeindestrassen angehören, und nicht auch auf diejenigen, die zum Nationalstrassennetz gehören. Die Initiative verlangt eine Ergänzung von § 3 SVG BL um einen neuen § 3 Abs. 1^{bis} und bezieht sich auf § 3 Abs. 1 lit. a und b SVG BL. § 3 Abs. 1 lit. a und b SVG BL regelt die kantonalen Zuständigkeiten bei örtlichen Verkehrsanordnungen im Sinne von Art. 3 Abs. 2–5 SVG auf Kantons- und Gemeindestrassen. Der Erlass von örtlichen Verkehrsanordnungen auf Nationalstrassen wird von § 3 Abs. 1 lit. a und b SVG BL nicht erfasst. Der Ausschluss von Hauptstrassen, die dem Nationalstrassennetz angehören, vom Anwendungsbereich der Regelung ist auch im Hinblick auf eine bundesrechtskonforme Auslegung des Initiativtextes geboten, zumal für den Erlass von örtlichen Verkehrsanordnungen auf Nationalstrassen gemäss Art. 2 Abs. 3^{bis} SVG das ASTRA zuständig ist. Die Gemeinden verfügen gemäss dieser Bestimmung über ein Beschwerde- nicht aber über ein Entscheidungsrecht. Den Erlass von örtlichen Verkehrsanordnungen auf Nationalstrassen von der Zustimmung der Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinde abhängig zu machen, wäre deshalb von vornherein unzulässig.

2. Zustimmung der Stimmberechtigten

Die Initiative verlangt, dass die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 auf Hauptstrassen nur mit Zustimmung der Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden angeordnet werden darf. Die Gesamtheit der Stimmberechtigten ist gemäss § 4 Abs. 1 GemG das oberste Organ der Gemeinde. Das Gesetz sieht zwei Modi der Willensäusserung der Stimmberechtigten vor: Gemäss

⁶⁴ Vgl. Erläuterungen SSV, S. 1.

⁶⁵ Vgl. etwa BGer, Urteil 1C_11/2017 vom 2. März 2018, E. 4.4.2.

⁶⁶ Siehe oben, § 2 Abschnitt A.3.

§ 4 Abs. 2 GemG entscheiden die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder durch Abstimmung an der Urne. Ob die Stimmberechtigten über die Anordnung von Tempo 30 an der Urne oder an der Gemeindeversammlung entscheiden sollen, legt der Initiativtext nicht fest.

Das kantonale Recht sieht für die Gemeinden zwei Organisationstypen vor. Gemäss § 5 Abs. 1 GemG haben die Gemeinden entweder die ordentliche oder die ausserordentliche Gemeindeorganisation. Bei der ordentlichen Gemeindeorganisation werden die Gemeindebeschlüsse in der Regel an der Gemeindeversammlung gefasst. Eine Urnenabstimmung findet nur in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen statt (§ 5 Abs. 2 GemG). Bei der ausserordentlichen Gemeindeorganisation wählen die Stimmberechtigten eine Vertretung (Einwohnerrat), die in den im Gesetz vorgesehenen Fällen für sie handelt. Soweit sie selbst zuständig sind, äussern sie ihren Willen durch Abstimmung an der Urne (§ 5 Abs. 3 GemG).

Wird für die Auslegung des Begriffs der Stimmberechtigten im Initiativtext auf § 5 GemG abgestellt, so folgt daraus, dass die im Initiativtext vorgeschriebene Zustimmung der Stimmberechtigten zur Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen in Gemeinden mit der ordentlichen Gemeindeorganisation von der Gemeindeversammlung zu beschliessen ist, zumal die Bestimmungen über das obligatorische Referendum in § 48 Abs. 1 GemG nicht anwendbar sind. In den Gemeinden mit der ausserordentlichen Gemeindeorganisation muss gestützt auf § 5 Abs. 3 GemG hingegen eine Abstimmung an der Urne erfolgen. Dies betrifft die Gemeinden Liestal, Allschwil, Binningen, Pratteln und Reinach.

Freilich wird im Titel der Initiative nicht der Begriff der Stimmberechtigten, sondern derjenige des Volkes verwendet. Die Initiative wird mit dem Motto «Tempo 30 gehört vors Volk» beworben⁶⁷. Die meisten Personen, die die Initiative unterzeichnet haben, dürften dies so verstanden haben, dass die Initiative für die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen einen Volksentscheid an der Urne verlangt. Auch im Landrat wird die Initiative offenbar verschiedentlich so verstanden, nicht zuletzt von Mitgliedern des Initiativkomitees⁶⁸.

Die Frage, ob die Zustimmung der Stimmberechtigten an der Urne oder an der Gemeindeversammlung zu erfolgen hat, ist insofern nicht ganz ohne Belang, als nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts mit Blick auf die Wahrung des Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV ein Urnenentscheid über Hoheitsakte, die unmittelbar in die Rechtstellung einzelner Personen eingreifen, unzulässig ist, ein Entscheid der Gemeindeversammlung aber verfassungskonform ausgestaltet werden kann⁶⁹. Allerdings ist zu beachten, dass auch dann, wenn der Begriff der Stimmberechtigten im Initiativtext unter Rückgriff auf § 5 GemG ausgelegt wird, jedenfalls in den Gemeinden mit der ausserordentlichen Organisation ein Urnenentscheid erforderlich ist. Zudem unterstehen Entscheide der Gemeindeversammlung gemäss § 49 Abs. 1 GemG dem Referendum; eine Ausnahme ist im Initiativtext nicht vorgesehen. Selbst wenn also in den Gemeinden mit der ordentlichen Organisation der Entscheid über die Anordnung von Tempo 30 zunächst an der Gemeindeversammlung zu fällen wäre, könnte es zu einem Volksentscheid an der Urne kommen. Ob der Begriff der Stimmberechtigten unter Rückgriff auf § 5 GemG auszulegen ist oder ob die Initiative unabhängig von der Organisation der Gemeinde einen Urnenentscheid verlangt, kann daher offengelassen werden.

Ausgeschlossen erscheint hingegen eine Auslegung, wonach der Begriff der Stimmberechtigten in Gemeinden mit der ausserordentlichen Organisation den Einwohnerrat meint. Zwar besagt § 47 Abs. 2 KV, dass die Volksrechte in der ausserordentlichen Gemeindeorganisation an der Urne und durch den

⁶⁷ Siehe <<https://www.tempo30-nein.ch/bl>> (zuletzt besucht am 21. Juli 2023).

⁶⁸ Landratsbeschluss Motion Tempo 30, Voten Simon Oberbeck, Martin Dätwyler, Reto Tschudin.

⁶⁹ BGE 130 I 140 E. 5.3.6; BGE 129 I 232 E. 3.5. Siehe dazu unten, § 3 Abschnitt C.4.

Einwohnerrat ausgeübt werden. Der Einwohnerrat ist indessen nicht mit den Stimmberechtigten gleichzusetzen, sondern er repräsentiert diese. Sofern eine gesetzliche Bestimmung die Stimmberechtigten selbst für zuständig erklärt, hat deshalb eine Abstimmung an der Urne zu erfolgen (§ 5 Abs. 3 GemG).

3. Betroffene Gemeinde

Der Anordnung zustimmen müssen gemäss dem Initiativtext die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinde. Die Kantonsverfassung sieht in § 44 Abs. 2 und 3 KV zwei Arten von Gemeinden vor, nämlich die Einwohnergemeinden und die Bürgergemeinden. Der Erlass von örtlichen Verkehrsanordnungen fällt gestützt auf § 44 Abs. 2 KV und § 40 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 sowie § 41 Abs. 1 Ziff. 3 GemG in die Zuständigkeit der Einwohnergemeinden, soweit gemäss § 3 und 4 SVG BL die Gemeinden zuständig sind. Als Gemeinde im Sinne des Initiativtextes ist somit die Einwohnergemeinde zu verstehen.

Gemäss dem Argumentarium des Initiativkomitees soll die Bevölkerung der Gemeinde darüber entscheiden, ob auf «ihren» Hauptstrassen Tempo 30 eingeführt werden soll. Da die Hauptstrassen soweit ersichtlich allesamt dem Kantonsstrassennetz zuzuordnen sind⁷⁰ und somit im Eigentum und unter der Hoheit des Kantons stehen⁷¹, ist dies so zu verstehen, dass die Zustimmung der Stimmberechtigten derjenigen Gemeinde einzuholen ist, auf deren Gebiet bzw. durch deren Ortschaft der von der Anordnung betroffene Strassenabschnitt verläuft. Das Zustimmungserfordernis erstreckt sich nicht auf die Stimmberechtigten der umliegenden Gemeinden, deren Einwohner*innen die Strecke regelmässig befahren. Dieses Auslegungsergebnis drängt sich auch deshalb auf, weil der Initiativtext im neu einzufügenden § 3 Abs. 1^{bis} SVG BL von der betroffenen Gemeinde im Singular und nicht von den betroffenen Gemeinden im Plural spricht. Da die verkehrsmässigen Auswirkungen einer Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit regelmässig nicht nur die Einwohner*innen derjenigen Gemeinde betreffen, auf deren Gebiet der Strassenabschnitt verläuft, sondern in ähnlichem Ausmass auch die Einwohner*innen der umliegenden Gemeinden, wäre es naheliegend gewesen, im Initiativtext den Plural zu wählen, wenn für die Betroffenheit einer Gemeinde die regelmässige Benützung der Strasse durch ihre Einwohner*innen entscheidend sein sollte.

C. Verfassungskonformität der Initiative

1. Die Hoheit des Kantons über Kantonsstrassen gemäss § 118 Abs. 2 KV

Gemäss § 118 Abs. 2 KV stehen die Kantonsstrassen unter der Hoheit des Kantons. Kantonsstrassen werden gemäss § 5 Abs. 1 Strassengesetz in Hochleistungsstrassen, Hauptverkehrsstrassen und übrige Kantonsstrassen unterteilt. Sie sind einerseits von den Nationalstrassen abzugrenzen, die unter der Hoheit des Bundes stehen (Art. 83 Abs. 2 BV) und bundesrechtlich geregelt sind. Andererseits unterscheidet das kantonale Recht zwischen Kantonsstrassen und Gemeindestrassen. Letztere stehen nach Massgabe des kantonalen Rechts unter der Hoheit der Gemeinden (§ 118 Abs. 2 *e contrario* und § 45 Abs. 1 KV). Die durch den Kanton Basel-Landschaft verlaufenden Hauptstrassen im bundesrechtlichen Sinne⁷² sind Kantonsstrassen, soweit sie nicht dem Nationalstrassennetz angehören⁷³.

⁷⁰ Siehe oben, § 2 Abschnitt A.3.

⁷¹ § 118 Abs. 2 KV, § 8 Abs. 1 Strassengesetz.

⁷² Siehe oben, § 2 Abschnitt A.1.

⁷³ Siehe dazu eingehend oben, § 2 Abschnitt A.1.b und A.3.

Die Strassenhoheit umfasst namentlich die Planung, die Projektierung, den Bau, den Unterhalt und die Finanzierung der Strassen⁷⁴. Sie beinhaltet grundsätzlich auch die Befugnis, Regeln über die Benützung der Strassen zu erlassen⁷⁵, wobei die kantonale Strassenhoheit in diesem Bereich durch die Strassenverkehrshoheit des Bundes stark eingeschränkt wird⁷⁶. Die Kantone bleiben namentlich befugt, im Rahmen des Bundesrechts örtliche Verkehrsordnungen für den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr zu erlassen (Art. 3 Abs. 2–4 SVG). Örtliche Verkehrsordnungen auf Nationalstrassen werden gemäss Art. 2 Abs. 3^{bis} SVG vom ASTRA verfügt.

Der verfassungsrechtlichen Zuteilung der Strassenhoheit über die Kantonsstrassen folgend, sieht § 3 Abs. 1 lit. a SVG BL vor, dass Verkehrsordnungen und Verkehrsbeschränkungen auf Kantonsstrassen in die Zuständigkeit der kantonalen Behörden fallen. Sie haben vor dem Entscheid über Massnahmen innerhalb von Ortschaften die Gemeinde anzuhören. Die im Initiativtext vorgesehene Zustimmungserfordernis der Stimmberechtigten verkehrt das gesetzlich vorgesehene Konsultationsrecht der Gemeinden in ein Entscheidungsrecht um. Zwar kann gegen den Beschluss der Stimmberechtigten vor einer kantonalen Instanz Beschwerde geführt werden (§§ 172 ff. GemG). Ob Beschwerde geführt wird, liegt indessen nicht in der Einflussosphäre des Kantons. 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.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die kantonalen Behörden gemäss § 3 Abs. 1 lit. b SVG BL auch für die Anordnung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten auf *Gemeindestrassen* zuständig sind. Es könnte argumentiert werden, dass diese Regelung gemäss dem oben Ausgeführten ebenfalls für verfassungswidrig erklärt werden müsste, da der Kanton damit in die Hoheit der Gemeinden über die Gemeindestrassen eingreift. Dies trifft indessen nicht zu. Zunächst ist zu beachten, dass die Kantonsverfassung nur die Hoheit des Kantons über die Kantonsstrassen ausdrücklich festschreibt. Dass die Hoheit über die Gemeindestrassen grundsätzlich von den Gemeinden ausgeübt wird, liegt in der Natur der Sache und ergibt sich im Umkehrschluss aus § 118 Abs. 2 KV. Wie weit die Hoheit der Gemeinden über Gemeindestrassen geht, ist verfassungsrechtlich aber nicht vorgegeben. Die Gemeindeautonomie gilt gemäss § 45 Abs. 1 KV im Rahmen von Verfassung und Gesetz, das heisst, der kantonale Gesetzgeber kann auch dort, wo er eine Aufgabe grundsätzlich den Gemeinden zur selbständigen Erfüllung zuweist, Vorschriften aufstellen oder eine kantonale Behörde für einen Teilbereich dieser Aufgabe zuständig erklären, wenn dies etwa aufgrund des Fachwissens der kantonalen Verwaltung geboten erscheint. Sofern die Zuständigkeit der kantonalen Behörde aufgrund der für die Aufgabenerfüllung erforderlichen fachlichen Fähigkeiten begründet ist, ist auch das in der kantonalen Verfassung verankerte Subsidiaritätsprinzip (§ 47a Abs. 1 KV) gewahrt⁷⁷. Dies trifft auf die Anordnung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten zu⁷⁸. Im Gegensatz zu einer Regelung, die den Gemeinden ein Entscheidungsrecht über örtliche Verkehrsordnungen auf Kantonsstrassen einräumt, verstösst der in § 3 Abs. 1 SVG BL vorgesehene umgekehrte Fall daher nicht gegen die Kantonsverfassung. Zu beachten ist ferner, dass das Bundesrecht die Kompetenz zum Erlass von örtlichen Verkehrsordnungen in Art. 3 Abs. 2 SVG grundsätzlich den *kantonalen* Behörden zuweist. Das Bundesrecht ermächtigt die Kantone, diese Befugnis unter Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde den Gemeinden

⁷⁴ § 12 ff. Strassengesetz; vgl. auch BELSER, BSK SVG, Art. 3 N 4; RÜSSLI, Kommentar KV, Art. 104, N 8.

⁷⁵ Art. 3 Abs. 1 SVG; vgl. BELSER, BSK SVG, Art. 3 N 4; KERN, BSK BV, Art. 83 N 6 (bezüglich der Hoheit des Bundes über die Nationalstrassen).

⁷⁶ Vgl. BELSER, BSK SVG, Art. 3 N 5.

⁷⁷ Vgl. dazu die Vorlage Aufgabenzuteilung und Zusammenarbeit, Geschäft Nr. 2016-028, S. 15.

⁷⁸ Vgl. GIGER, OFK-SVG, Art. 3 N 5.

übertragen, es verpflichtet sie aber nicht dazu. Daraus, dass § 3 Abs. 1 lit. b SVG die Zuständigkeit zur Anordnung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten auf Gemeindestrassen den kantonalen Behörden zuweist, kann daher nicht gefolgert werden, dass die Gemeinde ihrerseits zur Entscheidung über eine Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf Kantonsstrassen für zuständig erklärt werden darf.

Mit Blick auf § 118 Abs. 2 KV unbedenklich ist das Zustimmungserfordernis der Stimmberechtigten der Gemeinde, sofern es um die Anordnung von Tempo 30 auf Gemeindestrassen geht. Allerdings ist der Anwendungsbereich der im Initiativtext vorgesehenen Regelung auf die Anordnung von Tempo 30 auf *Hauptstrassen* beschränkt. Soweit ersichtlich sind sämtliche Hauptstrassen, die im Gebiet des Kantons Basel-Landschaft verlaufen, Kantonsstrassen bzw. im Fall der N18 eine Nationalstrasse⁷⁹. Es würde denn auch der Zweckumschreibung von Gemeindestrassen in § 6 Abs. 1 Strassengesetz widersprechen, eine Hauptstrasse zur Gemeindestrasse zu erklären. Sofern der Initiativtext auch auf Entscheide gemäss § 3 Abs. 1 lit. b SVG BL und damit auf die Anordnung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten auf Gemeindestrassen verweist, geht er deshalb ins Leere.

2. Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss § 47a Abs. 1 KV

Gemäss § 47a ist bei der Aufgabenzuordnung an Kanton und Gemeinden nach Möglichkeit dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz Rechnung zu tragen. Demnach sollen die Zuständigkeit für eine Aufgabe und die dafür notwendigen finanziellen Ressourcen grundsätzlich beim gleichen Gemeinwesen liegen. Vereinfacht gesagt bedeutet der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz, dass «derjenige der zahlt, auch regelt, und derjenige der regelt, auch zahlt»⁸⁰.

Dient die beabsichtigte Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit der Lärmsanierung, so muss der Schutz vor übermässigen Lärmimmissionen im Falle der Ablehnung durch die Stimmberechtigten mit anderen Mitteln erfolgen. Als alternative Massnahme steht dabei der Einbau von lärmarmen Belägen im Fokus⁸¹. Dies ist indessen eine Massnahme, die wesentlich teurer ist als die Signalisation einer tieferen Höchstgeschwindigkeit und allfällige Begleitmassnahmen wie das Aufstellen einer mobilen Geschwindigkeitsanzeige oder die visuelle Umgestaltung des Strassenraums⁸². Das Initiativkomitee will gemäss seinem Argumentarium denn auch namentlich die Anordnung von Tempo 30 aus Kostengründen bekämpfen⁸³. Für die Kosten des Einbaus eines lärmarmen Belags auf Kantonsstrassen hat gemäss Art. 2 USG und Art. 16 Abs. 1 LSV sowie § 32 Abs. 1 resp. § 36 Abs. 1 Strassengesetz der Kanton aufzukommen. Den Stimmberechtigten der Gemeinde das Entscheidungsrecht über die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen einzuräumen, obgleich die Kosten alternativer, teurerer Massnahmen vom Kanton zu tragen sind, widerspricht deshalb dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz.

Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gilt freilich nicht absolut⁸⁴. Im vorliegenden Fall könnte argumentiert werden, dass sich die Abweichung vom Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz rechtfertigt, weil die Einwohner*innen der Gemeinde, durch die der Streckenabschnitt verläuft, in besonderem Mass von der Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 betroffen sind. Dies trifft in dieser Absolutheit indessen nicht zu. Die Initiative richtet sich gegen die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen. Dabei handelt es sich um Strassen, die eine Sammlungsfunktion aufweisen, für

⁷⁹ Siehe oben, § 2 Abschnitt A.1.b und A.3.

⁸⁰ Vorlage Aufgabenzuteilung und Zusammenarbeit, Geschäft Nr. 2016-028, S. 15.

⁸¹ Siehe dazu eingehend unten, § 4 Abschnitt D.2.

⁸² Vgl. BGer, Urteil 1C_11/2017 vom 2. März 2018, E. 4.3.4.

⁸³ Siehe die Rubrik «Argumente» unter <<https://www.tempo30-nein.ch/bl>> (zuletzt besucht am 21. Juli 2023).

⁸⁴ Vgl. Vorlage Aufgabenzuteilung und Zusammenarbeit, Geschäft Nr. 2016-028, S. 15.

den Durchgangsverkehr bestimmt sind und nicht nur von lokaler, sondern von regionaler Bedeutung sind⁸⁵. Von den Auswirkungen der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf den Verkehr sind dementsprechend nicht nur die Einwohner*innen der Gemeinde, auf deren Gebiet der fragliche Strassenabschnitt verläuft, betroffen, sondern gleichermassen auch all diejenigen Personen, die in den umliegenden Gemeinden wohnen oder arbeiten und den Streckenabschnitt regelmässig befahren. Dementsprechend bejaht die Rechtsprechung die Beschwerdelegitimation gegen funktionelle Verkehrsbeschränkungen nicht nur bei Anwohner*innen, sondern auch etwa bei Pendler*innen, die die Strecke regelmässig benutzen⁸⁶. Von einer speziellen Betroffenheit kann nur im Falle derjenigen Personen gesprochen werden, die direkt am betreffenden Strassenabschnitt wohnen oder arbeiten und daher gegebenenfalls von den übermässigen Lärmimmissionen betroffen sind. Gerade deren Interessen drohen aber bei einer Entscheidung der Stimmberechtigten zu wenig Berücksichtigung zu finden, da sie regelmässig nur einen kleinen Anteil der Wohnbevölkerung ausmachen (und an besonders lärmbelasteten Standorten zudem oft einkommensschwache Personen leben, die überproportional häufig keine Schweizer Staatsbürgerschaft besitzen und dementsprechend nicht stimmberechtigt sind). Mit dem Argument der besonderen Betroffenheit lässt sich daher vorliegend keine Abweichung vom Prinzip der fiskalischen Äquivalenz rechtfertigen.

Allerdings sieht der Initiativtext nicht nur vor, dass für die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen die Zustimmung der betroffenen Gemeinde erforderlich ist; die Initiative verlangt auch, dass Tempo 30 *ultima ratio* sein muss und nur angeordnet werden darf, wenn alle anderen möglichen Massnahmen bereits umgesetzt sind. Dies gilt unabhängig vom Erfordernis der Zustimmung der Stimmberechtigten, formuliert doch die Initiative das Ausschöpfen aller anderen möglichen Massnahmen nicht als alternative, sondern als kumulative Voraussetzung für die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30. Der Entscheid, welche Massnahme zu treffen ist, wenn grundsätzlich sowohl der Einbau eines lärmarmen Belags wie auch die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit in Betracht kommen, wird somit in generell-abstrakter Weise zu Gunsten des lärmarmen Belags entschieden. Das Erfordernis der Zustimmung der Stimmberechtigten kommt erst dann zum Zug, wenn diese Massnahme bereits umgesetzt ist und sich dennoch die Frage einer Reduktion der Höchstgeschwindigkeit stellt. Da somit nicht die Stimmberechtigten der Gemeinde darüber entscheiden, ob die Lärmsanierung durch eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit oder durch (teurere) bauliche Massnahmen erfolgt, sondern der kantonale Gesetzgeber (mit Annahme der Initiative) einen Grundsatzentscheid fällt, ist das Prinzip der finanziellen Äquivalenz nicht verletzt.

3. Der Grundsatz der Gewaltenteilung

Die Gewaltenteilung dient dazu, Machtmissbrauch durch Machtbegrenzung und Machtkontrolle zu verhindern⁸⁷. Der Grundsatz der Gewaltenteilung beruht auf der Prämisse, dass sich jede Staatstätigkeit einer der drei Staatsfunktionen Rechtsetzung, Regierung/Verwaltung oder Rechtsprechung zuordnen lässt (*funktionelle* Gewaltenteilung)⁸⁸. Er verlangt in *organisatorischer* Hinsicht, dass die drei Staatsfunktionen verschiedenen Staatsorganen zugeordnet werden und so die funktionelle Gewaltenteilung auf institutioneller Ebene umgesetzt wird⁸⁹. Die *personelle* Gewaltenteilung bedeutet, dass

⁸⁵ Vgl. § 5 Abs. 1 lit. b Strassengesetz betreffend die kantonalen Hauptverkehrsstrassen, denen die Hauptstrassen überwiegend zuzuordnen sind.

⁸⁶ BGer, Urteil 1C_11/2017 vom 2. März 2018, E. 1.1.

⁸⁷ TSCHANNEN, Rz. 1003.

⁸⁸ TSCHANNEN, Rz. 1007.

⁸⁹ MARTENET, Rz. 7.

ein und dieselbe Person nicht gleichzeitig verschiedenen Staatsorganen, denen die verschiedenen Staatsfunktionen zugeordnet sind, angehört⁹⁰. Jeder dieser Aspekte begegnet in der Rechtswirklichkeit indessen erheblichen Relativierungen⁹¹.

Im Kanton Basel-Landschaft wird die Gewaltenteilung durch verschiedene Verfassungsbestimmungen gewährleistet, ohne dass der Grundsatz der Gewaltenteilung in der Verfassung ausdrücklich genannt würde. Die Kantonsverfassung richtet auf kantonaler Ebene drei oberste Organe ein und weist jedem dieser Organe eine der drei wesentlichen Staatsfunktionen im Sinne einer «Stammfunktion» zu⁹² (§§ 61 ff., 71 ff. und 82 ff. KV). Die Befugnis zum Erlass grundlegender und wichtiger Bestimmungen darf vom Gesetzgeber nicht auf andere Organe übertragen werden (§ 36 Abs. 1 KV); die Gesetzesdelegation von der Legislative an die Exekutive⁹³ wird durch die Verfassung also ausdrücklich ausgeschlossen.

Auf kommunaler Ebene unterscheidet die Kantonsverfassung zwischen den Funktionen der Rechtsetzung einerseits und der Regierung und Verwaltung andererseits. Die legislative Funktion wird durch das Volk an der Urne und in der Gemeindeversammlung (ordentliche Gemeindeorganisation) oder durch das Volk an der Urne und den Einwohnerrat (ausserordentliche Gemeindeorganisation) ausgeübt (§ 47 Abs. 2 KV). Die vollziehende Gewalt und die Leitung der Verwaltung liegen beim Gemeinderat (§ 47 Abs. 3 KV).

Das Bundesgericht anerkennt die Gewaltenteilung als verfassungsmässiges Individualrecht⁹⁴. Es gewährleistet die Beachtung der von der Kantonsverfassung festgelegten Zuständigkeiten⁹⁵. Als Individualrecht kommt die Gewaltenteilung insbesondere zum Zuge bei Streitigkeiten über die Zulässigkeit von Rechtsetzungsdelegationen⁹⁶, wenn also die Rechtsetzungskompetenz in einem bestimmten Sachgebiet an die Exekutive delegiert wird. Hier ist freilich der umgekehrte Fall zu beurteilen, dass nämlich ein Entscheid, der nicht rechtsetzenden, sondern rechtsanwendenden Charakter hat, den Stimmberechtigten zugewiesen wird. Die Vereinbarkeit einer solchen Regelung mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung ist insofern schwieriger zu beurteilen, als die Rechtsprechung dazu – anders als zu der Rechtmässigkeit von Gesetzesdelegationen⁹⁷ – keine allgemeinen Grundsätze entwickelt hat, und als sich zudem die Frage einer Rechtfertigung der Abweichung von der verfassungsmässigen Kompetenzordnung durch das Demokratieprinzip stellen kann⁹⁸. Verneint hat das Bundesgericht die Zulässigkeit von Einbürgerungsentscheiden als individuell-konkrete Hoheitsakte an der Urne⁹⁹, wobei es dies nicht mit

⁹⁰ MARTENET, Rz. 8; TSCHANNEN, Rz. 1016.

⁹¹ MARTENET, Rz. 10 ff.; TSCHANNEN, Rz. 1009 ff., 1015, 1018.

⁹² Vgl. dazu TSCHANNEN, Rz. 1014.

⁹³ Siehe zu den unterschiedlichen Erscheinungsformen der Gesetzesdelegation TSCHANNEN, Rz. 1022.

⁹⁴ TSCHANNEN, Rz. 1037; BGE 142 I 26 (=pra 105 [2016] Nr. 87) E. 3.3; BGE 133 I 178 E. 2.2.

⁹⁵ BGE 142 I 26 (=pra 105 [2016] Nr. 87) E. 3.3.

⁹⁶ BGE 133 I 178 E. 2.2.

⁹⁷ Siehe dazu statt vieler BGE 142 I 26 (=pra 105 [2016] Nr. 87) E. 3.3; TSCHANNEN, Rz. 1028 ff.

⁹⁸ Vgl. dazu BGE 129 I 232 E. 5.

⁹⁹ BGE 129 I 232 E. 3.

dem Grundsatz der Gewaltenteilung, sondern mit der Begründungspflicht von Verfügungen als Ausfluss des Anspruchs auf rechtliches Gehör¹⁰⁰, dem Diskriminierungsverbot¹⁰¹ und dem Schutz der Privatsphäre der Antragstellenden¹⁰² begründete. Bei der hier zu beurteilenden Frage, ob der Entscheid über die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit im Sinne von Art. 32 Abs. 3 SVG und Art. 108 SSV den Stimmberechtigten zugewiesen werden darf, ist zudem zu beachten, dass die Anordnung von Tempo 30 keinen individuell-konkreten Hoheitsakt darstellt, sondern als Allgemeinverfügung zu qualifizieren ist, die insofern, als es sich um eine generelle Anordnung handelt, Merkmale eines Rechtssatzes aufweist¹⁰³.

Soweit über die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 auf Hauptstrassen eine kommunale Volksabstimmung an der Urne durchzuführen ist – was jedenfalls in den Gemeinden mit der ausserordentlichen Organisation der Fall ist – verlangt die Initiative im Ergebnis die Einführung eines obligatorischen Verwaltungsreferendums. Entscheiden würden nicht mehr die kantonalen Verwaltungsbehörden, sondern die Stimmberechtigten der Gemeinde an der Urne auf Antrag der kantonalen Verwaltung¹⁰⁴. Die Kantonsverfassung legt indessen in §§ 30 und 31 KV fest, welche Beschlüsse der Staatsorgane der obligatorischen oder fakultativen Volksabstimmung unterliegen. Dem kommunalen Referendum unterstehen gemäss § 30 Abs. 1 lit. e und § 31 Abs. 3 KV die Beschlüsse der Gemeindeversammlung und des Gemeinderats nach den Bestimmungen des Gesetzes und der Gemeindeordnung. Die Einführung eines obligatorischen Referendums auf Gemeindeebene gegen einen Entscheid der kantonalen Verwaltung läuft der verfassungsrechtlichen Regelung in zweifacher Weise zuwider. Zum einen sieht die kantonale Verfassung keine Möglichkeit der Volksabstimmung über Entscheide von Verwaltungsbehörden vor; die Verfassung unterstellt sowohl auf kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene einzig Entscheide der Legislative (Landrat bzw. Gemeindeversammlung oder Einwohnerrat) dem Referendum. Zum anderen sieht die Verfassung kein kommunales Referendum gegen Entscheide von kantonalen Behörden vor. Die Durchführung einer Volksabstimmung an der Urne über den Entscheid der zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörden, auf einem bestimmten Abschnitt einer Hauptstrasse die allgemeine Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 zu reduzieren, verletzt daher die verfassungsmässige Kompetenzordnung.

Die Abweichung von der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung lässt sich nicht unter Berufung auf das der Verfassung zugrundeliegende demokratische Prinzip (§ 2 KV, Art. 51 Abs. 1 BV) rechtfertigen. Auch der direkten Demokratie sind im Rechtsstaat verfassungsrechtliche Grenzen gesteckt¹⁰⁵. Vorliegend soll auf Gesetzesebene ein verfassungsrechtlich nicht vorgesehenes Referendum eingeführt werden; dies erscheint nicht zulässig, vielmehr bedürfte es dafür einer Verfassungsänderung. Zudem ist zu beachten, dass im Falle einer kommunalen Abstimmung über die Anordnung von Tempo 30 auf einer Hauptstrasse auf Gemeindegebiet gerade nicht diejenigen entscheiden, die vom Entscheid wesentlich betroffen sind: Zum einen sind von den verkehrsmässigen Auswirkungen die Einwohner*innen der umliegenden Gemeinden unter Umständen ebenso stark betroffen wie die Einwohner*innen der Gemeinde, durch deren Gebiet der Streckenabschnitt verläuft; insofern ist der Kreis der Entscheidungsträger*innen zu eng gezogen. Zum anderen drohen die Interessen derjenigen, die unmittelbar

¹⁰⁰ BGE 129 I 232 E. 3.

¹⁰¹ BGE 129 I 232 E. 3.4.

¹⁰² BGE 129 I 232 E. 4.

¹⁰³ Vgl. Zur Rechtsnatur des Entscheids über die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit oben, § 2 Abschnitt D.

¹⁰⁴ Siehe unten, § 4 Abschnitt D.1.b.

¹⁰⁵ Vgl. BGE 129 I 232 E. 5.

am entsprechenden Streckenabschnitt wohnen und die von den negativen Auswirkungen des Verkehrs insbesondere im Hinblick auf die Lärmbelastung unmittelbar betroffen sind, bei einem Entscheid der Gesamtheit der Stimmberechtigten der Gemeinde unterzugehen. Insofern ist der Kreis der Entscheidungsträger*innen zu weit gezogen¹⁰⁶. 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.

Wenn, wie dies in der überwiegenden Anzahl der Baselbieter Gemeinden der Fall ist, der Entscheid der Stimmberechtigten nicht an der Urne, sondern an der Gemeindeversammlung zu fällen ist, ist die Rechtslage weniger klar. Auf kantonaler Ebene weist die Kantonsverfassung dem Landrat als gesetzgebendem Staatsorgan nicht nur die Aufgabe der Rechtsetzung zu, sondern – nebst weiteren Aufgaben des Parlaments wie die Oberaufsicht über die Verwaltung (§ 61 Abs. 1 Satz 2 KV), die Budgethoheit (§ 66 KV) und die Genehmigung bzw. den Erlass von grundlegenden Plänen (§ 65 KV) – vereinzelt auch die Zuständigkeit zum Entscheid über individuell-konkrete bzw. generell-konkrete Rechtsakte¹⁰⁷. In § 67 Abs. 2 sieht die Kantonsverfassung überdies vor, dass dem Landrat weitere Zuständigkeiten durch Gesetz eingeräumt werden können. Die Organisation der Gemeinden ist in der Verfassung nur in den Grundzügen (§ 47 Abs. 2 KV), im Wesentlichen aber auf gesetzlicher Ebene geregelt. Es erscheint dabei – analog den Verfassungsbestimmungen über die Zuständigkeiten des Landrats – nicht von vornherein unzulässig, dass der Gemeindeversammlung durch ein kantonales Gesetz die Zuständigkeit zum Entscheid über eine Vorlage mit rechtsanwendendem Charakter zugewiesen wird. Bei einem Entscheid durch die Gemeindeversammlung liegt demnach kein offensichtlicher Verstoss gegen die von der Kantonsverfassung festgelegten Zuständigkeiten vor.

Erwähnenswert erscheint, dass das Kantonsgericht die Übertragung der Zuständigkeit zum Erlass funktioneller Verkehrsanordnungen an die Gemeindeversammlung in der Gemeindeordnung für unzulässig erklärt hat, da dies gegen die Zuständigkeitsordnung gemäss Gemeindegesetz verstosse¹⁰⁸. Davon unterscheidet sich die hier zu beurteilende Initiative indessen dadurch, dass die vorgesehene Zuständigkeitsregelung nicht in der Gemeindeordnung, sondern im kantonalen Strassenverkehrsgesetz und damit in einem kantonalen Gesetz auf gleicher Erlassstufe wie das Gemeindegesetz enthalten ist. Die Erwägungen des Kantonsgerichts können daher nicht auf die hier zu beurteilende Volksinitiative übertragen werden.

4. Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV und § 9 Abs. 3 KV

Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV und § 9 Abs. 3 KV haben die Parteien eines Verfahrens Anspruch auf rechtliches Gehör. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör folgt namentlich die Pflicht der Behörden, ihre Entscheide zu begründen¹⁰⁹. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind umso strengere Anforderungen an die Begründung zu stellen, je grösser der der Behörde eingeräumte Ermessensspielraum ist und je vielfältiger die tatsächlichen Voraussetzungen sind, die bei der Betätigung des Ermessens zu berücksichtigen sind¹¹⁰.

¹⁰⁶ Siehe auch schon oben, § 4 Abschnitt C.2.

¹⁰⁷ Siehe § 67 lit. d, f und g KV.

¹⁰⁸ KGer, Urteil 810 12 325 vom 22. Mai 2013, E. 4.3.1 ff.

¹⁰⁹ BGE 129 I 232 E. 3.2; WALDMANN, BSK BV, Art. 29 N 57.

¹¹⁰ BGE 129 I 232 E. 3.3.

Vorliegend ist zu beachten, dass es sich bei der Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 auf einem bestimmten Streckenabschnitt von Hauptstrassen nicht um einen individuell-konkreten Hoheitsakt handelt, sondern um eine Allgemeinverfügung mit generell-konkretem Charakter. Es gelten daher herabgesetzte Anforderungen an das rechtliche Gehör. Namentlich werden örtliche Verkehrsanordnungen nicht individuell eröffnet, sondern in einem offiziellen Publikationsorgan veröffentlicht, und die Veröffentlichung von örtlichen Verkehrsanordnungen enthält in der Regel keine Begründung¹¹¹. Vor allem Letzteres kann mit Blick auf den Anspruch auf rechtliches Gehör durchaus kritisch gesehen werden. Auch stellt sich die Frage, ob aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nicht zumindest folgt, dass die Behörde den Entscheid über die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit spätestens in einem allfälligen Beschwerdeverfahren im Rahmen der Vernehmlassung (§ 36 VwVG BL) begründen muss, damit sich die Beschwerdeführenden in einer Replik mit den Gründen für die Anordnung auseinandersetzen können. Es erschiene nicht sachgerecht, hinsichtlich der Begründungspflicht auf den Entscheid des Regierungsrats als Beschwerdeinstanz verweisen zu wollen, da dann nur noch der Weg der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde ans Kantonsgericht offensteht und die Rüge der Unangemessenheit dann nicht mehr zur Verfügung steht (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO).

Vor allem aber ist zu beachten, dass dann, wenn der Verzicht auf die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit eine Überschreitung der Immissionsgrenzwerte im Sinne von Art. 15 USG und Art. 13 Abs. 1 LSV zur Folge hat, ein negativer Entscheid der Stimmberechtigten einem Beschluss über die Gewährung von Erleichterungen im Sinne von Art. 17 USG und Art. 14 LSV gleichkommt. Dabei handelt es sich um einen Entscheid, der unmittelbar in die Rechtstellung derjenigen Personen eingreift, die von den Lärmimmissionen unmittelbar betroffen sind bzw. die als Gebäudeeigentümer gestützt auf Art. 15 Abs. 1 LSV Schallschutzmassnahmen ergreifen müssen, und der insofern grundsätzlich individuell zu eröffnen und zu begründen ist. Dieser Begründungspflicht kann bei einem Entscheid der Stimmberechtigten jedenfalls dann nicht nachgekommen werden, wenn diese an der Urne entscheiden¹¹².

Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Einbürgerungsentscheiden ist eine verfassungskonforme Ausgestaltung der Entscheidung hingegen dann nicht ausgeschlossen, wenn die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung entscheiden¹¹³. Freilich ist fraglich, ob sich diese Rechtsprechung ohne Weiteres auf andere Rechtsgebiete übertragen lässt, zumal im Falle von Einbürgerungsentscheiden zum einen historische Besonderheiten bestehen¹¹⁴ und zum anderen bei der Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit – viel ausgeprägter als bei Einbürgerungsentscheiden – regelmässig «multipolare Interessenlagen-Konstellationen»¹¹⁵ bestehen, die eine umfassende Interessenabwägung erforderlich machen¹¹⁶. In solchen Konstellationen kommt zum einen der Begründungspflicht besonderes Gewicht zu¹¹⁷; zum anderen erscheint sie bei einem Entscheid der Gemeindeversammlung besonders schwierig zu gewährleisten, da sich jedenfalls bei einer Vielzahl von Voten und

¹¹¹ Siehe oben, § 2 Abschnitt D.

¹¹² BGE 129 I 232 E. 3.5.

¹¹³ BGE 130 I 140 E. 5.3.6.

¹¹⁴ Einbürgerungen wurden in der Vergangenheit überwiegend als politische Entscheide verstanden, nicht als Verwaltungsakte (vgl. BGE 129 I 232 E. 3.3). Dementsprechend ist noch heute in vielen Kantonen und Gemeinden die Legislative zuständig und erklärt Art. 15 Abs. 2 BÜG einen Entscheid der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung ausdrücklich für zulässig.

¹¹⁵ Die Formulierung ist entlehnt von TSCHANNEN/ KERN/ MÜLLER, Rz. 612.

¹¹⁶ Siehe unten, § 3 Abschnitt D.1.c.

¹¹⁷ Vgl. TSCHANNEN/ KERN/ MÜLLER, Rz. 614.

einer hohen Teilnehmerzahl kaum ermitteln lässt, was den Ausschlag für den Ausgang der Abstimmung gegeben hat und ob sämtliche Interessen berücksichtigt und angemessen gewichtet wurden.

Zu beachten ist ausserdem, dass Beschlüsse der Gemeindeversammlung gemäss § 49 Abs. 1 GemG dem fakultativen Referendum unterstehen; eine Ausnahme von der Unterstellung unter das Referendum ist im Initiativtext nicht vorgesehen¹¹⁸, was insofern folgerichtig ist, als die Volksinitiative auf einen möglichst breit abgestützten demokratischen Entscheid über Tempo 30 auf Hauptstrassen in den betroffenen Gemeinden abzielt. Da Beschlüsse der Gemeindeversammlung dem fakultativen Referendum unterstehen, kann es auch dann zu einem Urnenentscheid über die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 auf Hauptstrassen kommen, wenn in den Gemeinden mit der ordentlichen Organisation zunächst die Gemeindeversammlung entscheidet. Die Wahrung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist daher nicht gewährleistet.

D. Vereinbarkeit mit dem Strassenverkehrs- und Umweltschutzrecht des Bundes

Die Initiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes» verlangt hinsichtlich der Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen zweierlei: Einerseits soll Tempo 30 auf Hauptstrassen nur noch als *ultima ratio* nach Umsetzung aller anderen möglichen Massnahmen angeordnet werden dürfen. Andererseits soll dafür die Zustimmung der Stimmberechtigten erforderlich sein. Im Folgenden werden diese zwei Forderungen separat auf ihre Vereinbarkeit mit den verkehrs- und umweltschutzrechtlichen Vorschriften des Bundes geprüft.

1. Erforderlichkeit der Zustimmung der Stimmberechtigten

a. Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde (Art. 3 Abs. 2 SVG)

Gemäss Art. 3 Abs. 2 SVG sind die Kantone befugt, die Zuständigkeit für örtliche Verkehrsanordnungen an die Gemeinden zu übertragen, sofern die Beschwerde an eine kantonale Behörde gewährleistet ist. Das kantonale Recht darf örtliche Verkehrsanordnungen den Gemeinden folglich nicht zum endgültigen Entscheid überlassen. Der Passus im Initiativtext, wonach die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 auf Hauptstrassen «nur mit Zustimmung der Stimmberechtigten» erfolgen darf, ist daher im Sinne einer bundesrechtskonformen Auslegung so zu interpretieren, dass sich das Zustimmungserfordernis nur auf das erstinstanzliche Verfahren bezieht, und dass die Beschwerdeinstanz trotz eines negativen Entscheids der Stimmberechtigten Tempo 30 anordnen darf. Ein endgültiger Entscheid der Stimmberechtigten der Gemeinde wäre aufgrund des Beschwerdevorbehalts in Art. 3 Abs. 2 SVG mit Bundesrecht von vornherein unvereinbar.

Gemäss § 172 Abs. 1 GemG können sämtliche Erlasse, Verfügungen und Entscheide der Stimmberechtigten der Gemeinden mit Beschwerde angefochten werden. Beschwerdeinstanz ist gemäss § 174 Abs. 1 Ziff. 1 GemG der Regierungsrat. Der Regierungsrat entscheidet mit voller Kognition (§ 32 Abs. 1 VwVG BL); die Ausnahmebestimmung von § 32 Abs. 3 VwVG BL, wonach die Rüge der Unangemessenheit unzulässig ist, wenn die Angelegenheit in den autonomen Bereich einer Gemeinde fällt, ist nicht anwendbar, da die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Hauptstrassen gerade nicht in den vom kantonalen Recht gewährleisteten Autonomiebereich der Gemeinden fällt, sondern bundesrechtlich geregelt ist. Dem Erfordernis von Art. 3 Abs. 2 SVG ist damit Genüge getan.

¹¹⁸ Bezüglich Einbürgerungsentscheide siehe § 141 Abs. 3 GemG.

b. Die Pflicht zur Einholung eines Gutachtens

Das Bundesrecht schreibt vor, dass die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für bestimmte Strassenstrecken (vorbehältlich hier nicht zur Anwendung gelangender Ausnahmen) nur aufgrund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden kann (Art. 32 Abs. 3 SVG)¹¹⁹. Von Vornherein unzulässig wäre es deshalb, Tempo 30 auf Hauptstrassen allein gestützt auf einen Beschluss der Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinde anzuordnen. Darauf ist die Initiative aber nicht gerichtet: Vielmehr verlangt sie, dass Tempo 30 auf Hauptstrassen nur mit Zustimmung der Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinde verfügt werden darf, dass also zusätzlich zu den bundes- und kantonrechtlich vorgesehenen Verfahrensschritten vor der Anordnung von Tempo 30 die Zustimmung der Stimmberechtigten einzuholen ist. Vor der Einholung der Zustimmung der Stimmberechtigten haben sich die zuständigen Verwaltungsbehörden selber über die Anordnung von Tempo 30 zu determinieren, denn nur dort, wo die zuständigen kantonalen Behörden zum Schluss gelangen, dass die Anordnung von Tempo 30 angezeigt ist, macht die Einholung der Zustimmung der Stimmberechtigten Sinn. Im Ergebnis zielt die Initiative also auf eine Art obligatorisches Verwaltungsreferendum auf kommunaler Ebene ab.

Auch wenn vorgängig zur Abstimmung ein Gutachten eingeholt wird, bei der Meinungsbildung der Verwaltung, die zum Antrag an die Gemeinde führt, also die diesbezügliche bundesrechtliche Vorgabe eingehalten ist, bleibt es allerdings u.E. bei der Unvereinbarkeit mit Bundesrecht. Das Gutachten soll die zuständige Behörde in die Lage versetzen, in Kenntnis aller relevanten Informationen zu beurteilen, ob eine der Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 SSV erfüllt ist und ob die Massnahme zweck- und verhältnismässig ist¹²⁰. Vom Sachverständigengutachten darf in Fachfragen nur aus triftigen Gründen abgewichen werden¹²¹. Bei einem Beschluss der Stimmberechtigten ist nicht gewährleistet, dass diese Vorgaben eingehalten werden: Die Stimmberechtigten sind in ihrer Meinungsbildung frei (Art. 34 Abs. 2 BV) und können grundsätzlich so entscheiden, wie es ihrer individuellen Meinung entspricht. Zwar besteht auch für die Stimmberechtigten insofern eine Bindung an Gesetz und Verfassung, als materiell rechtswidrige Volksinitiativen für ungültig erklärt werden können und ein materiell rechtswidriges Abstimmungsergebnis gerichtlich korrigiert werden kann¹²². Die Stimmberechtigten sind für ihr Abstimmungsverhalten aber niemandem Rechenschaft schuldig; ihre Position unterscheidet sich in dieser Hinsicht grundlegend von jener der öffentlichen Bediensteten, die im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit Entscheide zu treffen und Verfügungen zu erlassen haben¹²³. Zudem können zumindest Urnenentscheide der Stimmberechtigten nicht begründet werden, und es kann folglich nicht überprüft werden, welche Überlegungen gegebenenfalls zu einer Abweichung von den gutachterlichen Schlüssen geführt haben. In diesem Sinne können die Stimmberechtigten nicht an ein Sachverständigengutachten gebunden werden; es steht jeder stimmberechtigten Person frei, die Feststellungen im Gutachten zu missachten und sich bei ihrem Entscheid ausschliesslich an ihrer eigenen Meinung und ihren Eigeninteressen zu orientieren. Bei Urnenabstimmungen kann nicht einmal gewährleistet werden, dass sich die Stimmberechtigten mit dem Gutachten überhaupt auseinandersetzen, auch wenn dieses den Stimmberechtigten als Abstimmungsbeilage zur Verfügung gestellt wird. Es widerspricht daher Bundesrecht, den Entscheid über die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen von der Zustimmung

¹¹⁹ Siehe dazu oben, § 2 Abschnitt C.2.a.

¹²⁰ BGer, Urteil 1C_11/2017 vom 2. März 2018, E. 2.3.

¹²¹ BGE 145 II 70 E. 5.5, mit weiteren Hinweisen.

¹²² In diesem Sinne ist die Erwägung des Bundesgerichts in BGE 129 I 217 E. 2.2.2 zu verstehen, wo das Bundesgericht ausführt, das Stimm- und Wahlrecht gewährleiste keinen Anspruch auf Anerkennung eines Abstimmungsergebnisses, das materiell rechtswidrig sei.

¹²³ Vgl. zur Rechtsbindung der Verwaltung im Allgemeinen TSCHANNEN, Rz. 274 ff.

der Stimmberechtigten abhängig zu machen. Daran ändert auch nichts, dass ein materiell rechtswidriges Abstimmungsergebnis mit Beschwerde angefochten werden kann¹²⁴.

c. Die Beschränkung auf Ermessensentscheide

Nach dem Wortlaut der Initiative ist die Zustimmung der Stimmberechtigten nur dort einzuholen, wo ein behördlicher Ermessensspielraum besteht. Dabei handelt es sich indessen nur scheinbar um eine Einschränkung, da sowohl die strassenverkehrsrechtlichen wie auch die umweltschutzrechtlichen Bestimmungen zur Anordnung von Tempo 30 den Behörden einen erheblichen Beurteilungsspielraum einräumen: Die verkehrsrechtlichen Gründe für eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit in Art. 108 Abs. 2 lit. a–c SSV sind offen formuliert, das heisst, die Behörden verfügen über einen Spielraum bei der Frage, ob die Voraussetzungen für die Massnahme gegeben sind oder nicht (Tatbestandsermessen¹²⁵). Zudem ist Art. 108 Abs. 2 SSV als Kann-Bestimmung formuliert; auch wenn ein Grund gegeben ist, muss unter Umständen nicht zwingend eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit verfügt werden¹²⁶ (Entschliessungsermessen¹²⁷). Auch die umweltschutzrechtlichen Bestimmungen über die Sanierung von Verkehrswegen räumen den Behörden einen erheblichen Handlungsspielraum ein: Werden die Immissionsgrenzwerte überschritten, sind grundsätzlich verschiedene Massnahmen denkbar, um die Emissionen an der Quelle zu begrenzen (Auswahlermessen¹²⁸). Ob überhaupt saniert werden muss, beurteilt sich danach, inwieweit die Sanierung technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 13 Abs. 2 lit. a LSV) bzw. ob die Sanierung unverhältnismässige Betriebseinschränkungen oder Kosten verursachen würde und ob ihr überwiegende Interessen entgegenstehen (Art. 14 Abs. 1 LSV). Es muss also bei der Prüfung der Sanierung zwischen unterschiedlichen Rechtsfolgen eine Entscheidung getroffen und zu diesem Zweck eine Abwägung zwischen unterschiedlich gerichteten öffentlichen und privaten Interessen vorgenommen werden¹²⁹. Beim Entscheid über die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen besteht folglich so gut wie immer ein behördlicher Handlungsspielraum; dass die Sachlage von vornherein so klar und eindeutig ist, dass nicht mehr von einem Ermessensspielraum gesprochen werden kann, dürfte höchstens in seltenen Ausnahmen der Fall sein.

Richtig ist, dass Verwaltungsreferenden nur dort zulässig sind, wo ein behördlicher Ermessensspielraum besteht; fehlt es daran, ist die Einführung eines Verwaltungsreferendums mit Blick auf das Legalitätsprinzip von vornherein unzulässig¹³⁰. Dies bedeutet aber nicht, dass umgekehrt jeder behördliche

¹²⁴ Siehe dazu unten, § 3 Abschnitt D.1.e.

¹²⁵ Siehe dazu HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, Rz. 403; zur Unterscheidung zwischen Ermessen und unbestimmtem Rechtsbegriff siehe dieselben, Rz. 404 ff, 413 ff.; TSCHANNEN/ KERN/ MÜLLER, Rz. 606, 609 ff., je mit weiteren Hinweisen. Hier wird, der Auffassung von HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN folgend, auf die Unterscheidung zwischen Ermessen und unbestimmtem Rechtsbegriff verzichtet; entscheidend ist im vorliegenden Kontext, ob das Gesetz den Behörden einen Beurteilungsspielraum überlässt. Ermessen, unbestimmter Rechtsbegriff und Interessenabwägung lassen sich hier kaum mit hinreichender Klarheit voneinander abgrenzen.

¹²⁶ Dies gilt zumindest für die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit zur Verbesserung des Verkehrsflusses (Art. 108 Abs. 2 lit. c SSV). Ist hingegen die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit aus Gründen der Gefahrenabwehr bzw. des Schutzes von Strassenbenutzer*innen geboten (Art. 108 Abs. 2 lit. a und b SSV), dürfte der Ermessensspielraum durch die haftpflichtrechtliche Verantwortlichkeit der Strasseneigentümerin erheblich reduziert sein.

¹²⁷ Siehe dazu HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, Rz. 398.

¹²⁸ Siehe dazu HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, Rz. 401.

¹²⁹ Vgl. TSCHANNEN/ KERN/ MÜLLER, Rz. 612.

¹³⁰ GLASER, S. 527 f.

Entscheid, bei dem ein Ermessensspielraum besteht, durch das kantonale Recht der Entscheidung durch die Stimmberechtigten unterstellt werden darf.

Ermessen ist die Entscheidungsbefugnis der Verwaltungsbehörden, die ihr der Gesetzgeber durch offen formulierte Rechtsnormen überträgt¹³¹. Die Einräumung von Ermessen liegt darin begründet, dass der Gesetzgeber nicht für jede konkrete Sachlage und jedes konkrete Problem eine sinnvolle und angemessene Regelung treffen kann. Offen formulierte Normen ermöglichen es den Verwaltungsbehörden, die konkreten Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, flexibel auf veränderte Verhältnisse zu reagieren, technische Fragestellungen mit dem notwendigen Sachverstand zu lösen und politischen sowie betrieblichen Aspekten angemessen Rechnung zu tragen¹³². Die Einräumung von Ermessen bedeutet indessen nicht, dass die Verwaltungsbehörden in ihrer Entscheidung völlig frei sind¹³³. Ermessen ist eine Obliegenheit der Verwaltung, nicht Freiheit und erst recht nicht Freiheitsrecht¹³⁴. Ermessen ist immer pflichtgemäss, das heisst verfassungs- und gesetzeskonform auszuüben¹³⁵. Zu beachten sind insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot, das Willkürverbot, der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und die Pflicht zur Wahrung öffentlicher Interessen; Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung sind auch bei Ermessensentscheiden zu berücksichtigen¹³⁶. Die Verwaltungsbehörde muss alle fallbedeutsamen Gesichtspunkte prüfen und alle erforderlichen Abklärungen *lege artis* vornehmen¹³⁷. Die pflichtgemässe Ausübung des Ermessens beinhaltet schliesslich nicht nur, dass der Entscheid rechtmässig, sondern auch, dass er angemessen ist¹³⁸. Unangemessenheit liegt vor, wenn eine Behörde zwar innerhalb des eingeräumten Ermessensspielraums bleibt, sie ihr Ermessen aber in einer Weise ausübt, die den Umständen des Einzelfalls nicht optimal entspricht und deshalb unzweckmässig ist¹³⁹.

Das Umweltrecht gehört zu denjenigen Bereichen des Verwaltungsrechts, das den Behörden systematisch besonders weite Handlungsspielräume vermittelt, zumal im Bereich des Umweltrechts regelmässig unterschiedlich gerichtete öffentliche und private Interessen aufeinandertreffen¹⁴⁰. Auch verkehrrechtlich kann bei örtlichen Verkehrsanordnungen von einem solchen Bereich gesprochen werden. Die Behörden haben deshalb eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen, das heisst, sie müssen alle Interessen, die im konkreten Fall von Bedeutung sind, ermitteln, die ermittelten Interessen mithilfe rechtlich ausgewiesener Massstäbe und mit Blick auf die möglichen Auswirkungen gewichten und sie mit Blick auf die erfolgte Gewichtung so optimieren, dass sie im Entscheid möglichst umfassend zur Geltung kommen¹⁴¹.

¹³¹ HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, Rz. 396.

¹³² HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, Rz. 391.

¹³³ HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, Rz. 409.

¹³⁴ TSCHANNEN/ KERN/ MÜLLER, Rz. 591.

¹³⁵ TSCHANNEN/ KERN/ MÜLLER, Rz. 591.

¹³⁶ HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, Rz. 409; TSCHANNEN/ KERN/ MÜLLER, Rz. 591.

¹³⁷ TSCHANNEN/ KERN/ MÜLLER, Rz. 607.

¹³⁸ HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, Rz. 409.

¹³⁹ TSCHANNEN/ KERN/ MÜLLER, Rz. 593.

¹⁴⁰ TSCHANNEN/ KERN/ MÜLLER, Rz. 593.

¹⁴¹ TSCHANNEN/ KERN/ MÜLLER, Rz. 613, 615.

Bei einem Entscheid der Stimmberechtigten kann die pflichtgemässe Ausübung des Ermessens bzw. eine umfassende Interessensabwägung weder faktisch gewährleistet noch rechtlich überprüft werden¹⁴². Die Stimmberechtigten können frei entscheiden und sich namentlich auch allein von ihren Eigeninteressen leiten lassen, ohne dafür Rechenschaft schuldig zu sein. Gerade darauf zielt die Initiative denn auch ab: Die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 auf Hauptstrassen soll kein behördlicher Ermessensentscheid mehr sein, sondern nur dort erfolgen, wo dies dem frei gebildeten Willen der Stimmberechtigten entspricht. Nun können zwar wie erwähnt bestimmte Einzelakte in Verwaltungsangelegenheiten, bei denen ein behördlicher Ermessensspielraum besteht, vom Verfassungs- bzw. Gesetzgeber dem Verwaltungsreferendum unterstellt und insofern zu politischen Geschäften erklärt werden. Auch wenn vom Verwaltungsreferendum grundsätzlich Einzelakte des Parlaments erfasst werden¹⁴³, soll hier nicht ausgeschlossen werden, dass im Ausnahmefall ein Verwaltungsreferendum über Rechtsanwendungsakte der Verwaltungsbehörden zulässig sein kann. Freilich hat darüber dasjenige Gemeinwesen zu entscheiden, dem die Regelungskompetenz in einem bestimmten Bereich zukommt. Vorliegend soll ein Entscheid in einer bundesrechtlich geregelten Materie durch den kantonalen Gesetzgeber den Stimmberechtigten der Gemeinde überlassen und damit zu einem politischen Geschäft erklärt werden, bei dem die pflichtgemässe Ausübung des Ermessens bzw. eine umfassende Interessenabwägung nicht gewährleistet werden kann. Dies verstösst gegen Bundesrecht und ist daher nicht zulässig.

d. Vereitelung einer sinnvollen Priorisierung von Sanierungsmassnahmen

Hinzu kommt, dass beim Entscheid über die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen nicht nur lokale, sondern auch gemeindeübergreifende Auswirkungen zu berücksichtigen sind. So führt der Regierungsrat aus, dass sich negative Auswirkungen auf den öffentlichen Verkehr, auf die Funktionalität des übergeordneten Kantonsstrassennetzes bzw. der Netzhierarchie sowie Reisezeitverlängerungen für den motorisierten Individualverkehr, die im Einzelfall noch gering seien, bei der Anordnung von Tempo 30 über mehrere Streckenabschnitte kumulieren und zu regionalen Belastungen führen könnten. Um diese unerwünschten Effekte zu vermeiden, will der Regierungsrat unter den grundsätzlich sanierungsbedürftigen Strassenabschnitten in einem ersten Schritt eine Auswahl treffen und diejenigen Abschnitte prioritär untersuchen, bei welchen in der Summe die positivste Gesamtwirkung erreicht werden kann. Diese Überlegungen dienen dazu, den Schutz der Anwohnenden vor übermässigem Lärm und die Steigerung der Raumqualität auf der einen und die Vermeidung von unverhältnismässigen Betriebseinschränkungen auf der anderen Seite in ein angemessenes Gleichgewicht zu bringen und eine sinnvolle und kohärente Gesamtstrategie bei der Anordnung von Tempo 30 auf Kantonsstrassen zu verfolgen, was grundsätzlich Bundesrecht entspricht (Art. 13 f. LSV, Art. 17 Abs. 1 und 2 LSV). Die Stimmberechtigten können aber weder verpflichtet werden, auf solche Erwägungen Rücksicht zu nehmen, noch ist zu erwarten, dass sie dies tun; die Stimmberechtigten jeder Gemeinde werden vielmehr in der Tendenz so entscheiden, wie es den lokalen Interessen ihrer Meinung nach am besten entspricht. Auch aus dem Aspekt der – bundesrechtlich von Art. 17 Abs. 1 LSV geforderten – sinnvollen Priorisierung von Sanierungsmassnahmen ist es mit Bundesrecht nicht vereinbar, die örtliche Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen von der Zustimmung der Stimmberechtigten der Gemeinde, auf deren Gebiet sich der Streckenabschnitt befindet, abhängig zu machen.

e. Vereinbarkeit mit Bundesrecht dank Beschwerdemöglichkeit?

Wie in den vorangehenden Abschnitten aufgezeigt wurde, ist es mit den verkehrs- und umweltschutzrechtlichen Bestimmungen des Bundesrechts nicht vereinbar, den Entscheid über die Herabsetzung

¹⁴² Siehe zur Wahrung des rechtlichen Gehörs oben, § 3 Abschnitt C.4.

¹⁴³ Siehe zu den Erscheinungsformen des Verwaltungsreferendums GLASER, S. 514 ff.

der Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 von der Zustimmung der Stimmberechtigten abhängig zu machen. Es kann noch die Frage aufgeworfen werden, ob ein Entscheid der Stimmberechtigten dann zulässig ist, wenn dagegen Beschwerde an eine Rechtsmittelinstanz mit voller Kognition geführt werden kann. Die Möglichkeit des Weiterzugs an eine kantonale Beschwerdeinstanz ist wie gezeigt schon aufgrund von Art. 3 Abs. 2 SVG zu gewährleisten und ist gemäss den Bestimmungen in §§ 172 ff. GemG und §§ 27 ff. VwVG gegeben¹⁴⁴. Freilich bedeutet die Bestimmung in Art. 3 Abs. 2 SVG, wonach die Befugnis zum Erlass von örtlichen Verkehrsordnungen unter Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde den Gemeinden übertragen werden kann, nicht, dass im erstinstanzlichen Verfahren der Gemeinden von den bundesrechtlichen Vorgaben für die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit nach Belieben abgewichen werden dürfte. Die Regelung in Art. 3 Abs. 2 SVG trägt dem Umstand Rechnung, dass bei den Fachbehörden auf kantonaler Ebene in aller Regel mehr Fachwissen und Erfahrung versammelt ist als bei den kommunalen Behörden. Mit dem Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde wollte der Bundesgesetzgeber sicherstellen, dass die Möglichkeit der Beurteilung durch eine fachlich kompetente Behörde gegeben ist. Die Regelung in Art. 3 Abs. 2 SVG ist somit nicht als Freipass an die Gemeinden zu verstehen, nach Belieben über örtliche Verkehrsordnungen zu entscheiden, sondern betont vielmehr die Bedeutung eines Entscheids durch eine Behörde, die über das erforderliche Fachwissen verfügt. Es steht dem kantonalen Gesetzgeber nicht zu, eine Regelung zu erlassen, die zur Folge hat, dass die gesetzlichen Vorgaben in einem durch das Bundesrecht geregelten Bereich nur dann eingehalten werden, wenn gegen eine Anordnung bzw. den Verzicht auf eine solche Beschwerde geführt wird. Die Möglichkeit der Beschwerde an eine kantonale Beschwerdeinstanz mit voller Kognition ändert daher nichts an der Unvereinbarkeit mit Bundesrecht.

2. Anordnung von Tempo 30 als *ultima ratio*

a. Alternativen zu Tempo 30

Die Initiative fordert des Weiteren, dass Tempo 30 nur als *ultima ratio* angeordnet werden darf, wenn alle anderen möglichen Massnahmen bereits umgesetzt sind. Im Argumentarium des Initiativkomitees werden lärmarme Beläge, Schallschutzfenster sowie die Elektrifizierung der Fahrzeuge und leisere Reifen als alternative Lösungen aufgeführt. Es handelt sich dabei um Massnahmen, die der Reduktion der Lärmbelastung und damit umweltschutzrechtlichen Zielen dienen. Neben den im Argumentarium genannten Lösungsansätzen kommen dafür als bauliche Massnahmen Lärmschutzwände und -dämme in Betracht¹⁴⁵; zudem kann zur Lärmsanierung von Verkehrswegen grundsätzlich auch eine Verkehrsberuhigung ohne Temporeduktion geprüft werden. Im Folgenden ist zu prüfen, ob der kantonale Gesetzgeber diese Massnahmen gegenüber der Anordnung von Tempo 30 in generell-abstrakter Weise gegenüber Geschwindigkeitsbegrenzungen als Massnahme zur Lärmsanierung priorisieren darf. Freilich ist zu bemerken, dass Geschwindigkeitsbeschränkungen auch aus anderen Gründen, namentlich aus Gründen der Verkehrssicherheit, angeordnet werden können (Art. 108 Abs. 2 SSV). Bauliche Lärmsanierungsmassnahmen wie lärmarme Beläge und Lärmschutzwände sind zur Erreichung dieser Ziele nicht geeignet und fallen somit, wenn es nicht um eine Lärmsanierung geht, als mögliche Alternativen zur Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit von vornherein ausser Betracht.

b. Unvereinbarkeit der Priorisierung von Schallschutzfenstern mit Bundesrecht

Von vornherein unzulässig ist die grundsätzliche Priorisierung von Schallschutzfenstern gegenüber Geschwindigkeitsreduktionen. Gemäss Art. 11 Abs. 1 USG ist Lärm grundsätzlich an der Quelle zu begren-

¹⁴⁴ Siehe oben, § 3 Abschnitt D.1.a.

¹⁴⁵ Siehe oben, § 2 Abschnitt C.3.

zen. Während Geschwindigkeitsbegrenzungen Massnahmen an der Quelle und damit Sanierungsmassnahmen im Sinne von Art. 16 Abs. 1 USG und Art. 13 LSV darstellen, sind Schallschutzfenster keine Sanierungsmassnahmen, sondern lediglich Ersatzmassnahmen, die gemäss Art. 15 LSV bei einer Überschreitung der Alarmwerte zu ergreifen sind, wenn wegen gewährter Erleichterungen im Sinne von Art. 17 USG und Art. 14 LSV keine oder nur unzureichende Massnahmen zur Emissionsbegrenzung getroffen werden. Die Gewährung von Erleichterungen ist eine Ausnahmegewilligung, deren Erteilung gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur in Sonderfällen erfolgen darf und restriktiv gehandhabt werden muss¹⁴⁶. Eine kantonrechtliche Regelung, die vorschreibt, dass die umliegenden Gebäude mit Schallschutzfenstern auszustatten sind, bevor eine Geschwindigkeitsbegrenzung angeordnet werden darf, verletzt daher Bundesrecht.

c. Unvereinbarkeit der Priorisierung von Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg mit Bundesrecht

Lärmschutzwände und -dämme stellen Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg dar, da sie nicht die Entstehung, sondern lediglich die Ausbreitung von Lärm verhindern. Demgegenüber verhindert bzw. verringert die Reduktion der Geschwindigkeit bereits die Erzeugung von Lärm. Art. 13 Abs. 3 LSV schreibt vor, dass Massnahmen, welche die Lärmerzeugung verhindern oder verringern, gegenüber Massnahmen, die lediglich die Lärmausbreitung verhindern oder verringern, der Vorzug zu geben ist, sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. In generell-abstrakter Weise vorzuschreiben, dass zunächst Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg umgesetzt werden müssen, bevor eine Geschwindigkeitsreduktion angeordnet werden darf, verletzt daher Bundesrecht.

Hinzu kommt, dass Lärmschutzwände und -dämme gerade in Ortskernen aus Gründen der Verkehrssicherheit, der Raumqualität und des Ortsbildschutzes regelmässig nicht in Betracht fallen. Auch ist zu beachten, dass der Kanton Basel-Landschaft in der Vergangenheit bei der Lärmsanierung von Verkehrswegen im Vergleich mit anderen Kantonen relativ stark auf Lärmschutzwände und -dämme gesetzt hat¹⁴⁷; es kann deshalb angenommen werden, dass dort, wo Lärmschutzwände und -dämme als Massnahmen zur Lärmsanierung sinnvoll sind, weitgehend bereits solche realisiert wurden.

d. Elektrifizierung der Fahrzeuge und andere technische Entwicklungen

Die Elektrifizierung der Fahrzeuge und die Verwendung leiserer Reifen ist keine behördliche Massnahme, sondern eine technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. Es ist zwar denkbar, dass der Kanton diese Entwicklung durch Massnahmen unterstützt, doch kann er nicht autoritativ darüber entscheiden, welche Fahrzeugtypen auf seinem Gebiet zum Verkehr zugelassen werden; dies ist vielmehr bundesrechtlich geregelt (Art. 7 ff., insb. Art. 12 SVG). Die Möglichkeit eines örtlich beschränkten Fahrverbots für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor ist ebenfalls nicht vorgesehen (Art. 5 Abs. 1 und 3 SVG, Art. 19 SSV); auf Hauptstrassen dürfte eine solche Massnahme unter den heutigen Gegebenheiten denn auch insofern als unzulässig zu qualifizieren, als sie faktisch einem (weitestgehenden) Fahrverbot für Personen- und Lastwagen gleichkommt, was mit Art. 2 Abs. 2 lit. a SVG und Art. 1 der Durchgangsstrassenverordnung nicht vereinbar ist. Sie würde dem von den Initiant*innen verfolgten Anliegen eines möglichst zügigen und ungehinderten Fortkommens des motorisierten Individualverkehrs auf Hauptstrassen noch viel stärker zuwiderlaufen als Geschwindigkeitsbeschränkungen.

Die Elektrifizierung von Fahrzeugen ist somit keine Massnahme, die der Kanton prioritär umsetzen kann; die Entwicklung hin zu einer immer stärkeren Verbreitung von elektrischen Antrieben ist vielmehr ein Umstand, den die Behörden bei der Prüfung der Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit

¹⁴⁶ BGer, Urteil 1C_11/2017 vom 2. März 2018, E. 2.1; siehe zum Ganzen auch oben, § 2 Abschnitt C.3.

¹⁴⁷ Siehe Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.), Sanierung Strassenlärm, S. 18.

von Geschwindigkeitsbeschränkungen zu berücksichtigen haben. Es erscheint allerdings plausibel, wenn der Regierungsrat ausführt, dass diese Entwicklung kurz- und mittelfristig zu keinen so grossen und verbreiteten Verbesserungen führen wird, dass zusätzliche Lärmschutzmassnahmen überflüssig würden¹⁴⁸, zumal Fahrzeuge mit reinem Elektroantrieb im Jahr 2022 erst 2.3% aller in der Schweiz zum Verkehr zugelassenen Personenwagen ausmachten¹⁴⁹ und auch bei den neu in Verkehr gesetzten Fahrzeugen nach wie vor Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor weit überwiegen¹⁵⁰. Sollten in Zukunft die Immissionsgrenzwerte dank der zunehmenden Elektrifizierung von Fahrzeugen ohne Geschwindigkeitsbeschränkungen eingehalten werden können, wären die aus Gründen der Lärmsanierung angeordneten Geschwindigkeitsbegrenzungen zu überprüfen und gegebenenfalls wieder aufzuheben (Art. 107 Abs. 5 SSV).

e. Einbau lärmarmen Beläge

Als Massnahme, die im Sinne der Initiant*innen prioritär umgesetzt werden kann, bleibt somit im Wesentlichen der Einbau lärmarmen Beläge. Dabei handelt es sich um eine Massnahme an der Quelle, die eine geeignete Lärmsanierungsmassnahme im Sinne von Art. 16 USG darstellt. Eine grundsätzliche Priorisierung des Einbaus von lärmarmen Belägen in dem Sinne, dass zuerst ein lärmarmen Belag eingebaut werden muss, bevor eine Geschwindigkeitsreduktion angeordnet werden darf, erscheint dennoch als mit Bundesrecht unvereinbar. Mit einer solchen Prioritätenordnung erlässt der Kanton materielles Umweltschutzrecht in einem Bereich, der bundesrechtlich bereits umfassend geregelt ist¹⁵¹. Kantonales Recht bleibt in diesen Bereichen nur dann zulässig, wenn es nachweislich andere Ziele als die bundesrechtliche Regelung verfolgt und die Regelungsziele des Bundes durch die kantonale Regelung nicht vereitelt oder unterlaufen werden¹⁵². Diese Voraussetzungen sind hier nicht gegeben. Mit der Priorisierung des Einbaus von lärmarmen Belägen gegenüber der Anordnung von Tempo 30 wollen die Initiant*innen ein möglichst zügiges und ungehindertes Fortkommen des Motorfahrzeugverkehrs auf Hauptstrassen sicherstellen und übermässige betriebliche Einschränkungen verhindern. Diese Zielsetzung ist in der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes bereits berücksichtigt: Betriebliche Aspekte müssen bei der Sanierung von Verkehrswegen beachtet werden (Art. 11 Abs. 2 USG). Dies beschlägt einerseits die Frage, *ob* Sanierungsmassnahmen ergriffen werden: Würde die Sanierung unverhältnismässige Betriebseinschränkungen verursachen, sind Erleichterungen zu gewähren und gegebenenfalls Ersatzmassnahmen anzuordnen (Art. 14 Abs. 1 lit. a und Art. 15 Abs. 1 LSV). Andererseits müssen betriebliche Aspekte auch bei der Beantwortung der Frage, *welche* Sanierungsmassnahmen ergriffen werden, Berücksichtigung finden. Dies ist bundesrechtlich auch durch die Strassenverkehrsgesetzgebung vorgeschrieben, wonach bei der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit zur Verminderung einer übermässigen Lärmbelastung der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren ist (Art. 108 Abs. 3 lit. d SSV) und vor der Anordnung mittels eines Gutachtens abzuklären ist, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist (Art. 32 Abs. 3 SVG und Art. 108 Abs. 4 SSV). Bundesrechtswidrig ist es aber, wenn das kantonale Recht betrieblichen Aspekten in generell-abstrakter Weise Vorrang vor anderen Interessen einräumt, indem es vorschreibt, dass Massnahmen, die – vorbehältlich der zu ihrer Umsetzung erforderlichen Baustellen – keine betrieblichen Einschränkungen zur Folge haben, unter

¹⁴⁸ RRB Nr. 2021-1291, Vorgehen Tempo 30, S. 3.

¹⁴⁹ Vgl. <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/verkehrsinfrastruktur-fahrzeuge/fahrzeuge/strassenfahrzeuge-bestand-motorisierungsgrad.html>>, zuletzt besucht am 21. Juli 2023.

¹⁵⁰ Vgl. <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/verkehrsinfrastruktur-fahrzeuge/fahrzeuge/strassen-neu-inverkehrsetzungen.html>>, zuletzt besucht am 21. Juli 2023.

¹⁵¹ Vgl. GRIFFEL/ RAUSCH, Kommentar USG N 12.

¹⁵² WALDMANN, BSK BV, Art. 49 N 19.

allen Umständen prioritär zu ergreifen sind und Geschwindigkeitsbegrenzungen erst angeordnet werden dürfen, wenn andere Massnahmen bereits umgesetzt sind. Von Bundesrechts wegen ist vielmehr eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen, in die neben dem Schutz vor übermässigen Lärmimmissionen auf der einen und einem möglichst ungehinderten betrieblichen Ablauf auf der anderen Seite namentlich auch die Kosten einfließen¹⁵³ und bei der die konkreten örtlichen Verhältnisse berücksichtigt werden.

Zwar ist es nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zulässig – und erscheint aus Gründen der Verhältnismässigkeit unter Umständen auch geboten – gestaffelt vorzugehen und zuerst die Wirksamkeit einer Massnahme zu evaluieren, bevor gegebenenfalls weitere Massnahmen ergriffen werden¹⁵⁴. Dies bedeutet aber nicht, dass es dem kantonalen Gesetzgeber freistünde, die prioritär umzusetzenden Massnahmen in generell-abstrakter Weise bindend festzulegen. Welche Massnahme prioritär umgesetzt wird, ist vielmehr unter Berücksichtigung der konkret auf dem Spiel stehenden Interessen und der örtlichen Verhältnisse zu entscheiden.

Wie gezeigt kennt das Bundesrecht gewisse Prioritätenregelungen bei der Bekämpfung von übermässigen Lärmimmissionen¹⁵⁵. Daraus kann aber nicht gefolgert werden, dass auch der kantonale Gesetzgeber zum Erlass generell-abstrakter Prioritätenregeln befugt wäre, zumal die Umweltschutz- und Strassenverkehrsgesetzgebung grundsätzlich in der Kompetenz des Bundes liegt. Zudem lassen die bundesrechtlichen Regelungen aufgrund ihrer Formulierung eine Verhältnismässigkeitsprüfung zu bzw. verlangen eine solche¹⁵⁶; der Initiativtext sieht hingegen keine solche Einschränkungen vor, sondern schreibt in absoluter Weise vor, dass Tempo 30 auf Hauptstrassen nur nach Umsetzung aller anderen möglichen Massnahmen verfügt werden darf.

Nach dem Willen der Initiant*innen sollen insbesondere die Kosten keine Rolle mehr spielen; die Anordnung von Tempo 30 soll ungeachtet der Kosten alternativer Massnahmen die *ultima ratio* sein¹⁵⁷. Dies widerspricht indessen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit: Wo eine umfassende Lärmsanierung mit der Anordnung von Tempo 30 erreicht werden kann und keine überwiegenden betrieblichen Interessen entgegenstehen, kann sich der Einbau eines lärmarmen Belags nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung aufgrund der damit verbundenen Kosten als unverhältnismässig erweisen¹⁵⁸. Zwar betrifft diese Rechtsprechung nicht eine Haupt-, sondern eine verkehrorientierte Nebenstrasse; es erscheint aber durchaus denkbar, dass Konstellationen, in denen Tempo 30 unter Berücksichtigung aller Umstände des konkreten Einzelfalls die sinnvollere Massnahme darstellt, auch bei Hauptstrassenabschnitten bestehen können.

Erwähnenswert erscheint ferner, dass Geschwindigkeitsreduktionen gemäss der Strategie des Regierungsrats derzeit vor allem dort im Fokus stehen, wo *unter Berücksichtigung des Einbaus lärmarmen Beläge Lärmgrenzwertüberschreitungen verbleiben*¹⁵⁹. Aus technischer Sicht kann dabei angemerkt werden, dass die Lärminderung einer Temporeduktion bei lärmarmen Belägen im Vergleich zu konventionellen Belägen kleiner ist, da die Temporeduktion zu einer Minderung des Rollgeräuschs führt

¹⁵³ Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 13 Abs. 2 lit. a und Art. 14 Abs. 1 lit. a LSV; vgl. BGer, Urteil 1C_11/2017 vom 2. März 2018, E. 4.3.4.

¹⁵⁴ BGer, Urteil 1C_11/2017 vom 2. März 2018, E. 4.3.7; BGer, Urteil 1C_121/2017 vom 18. Juli 2017, E. 3.5.1.

¹⁵⁵ Siehe § 3 Abschnitt D.2.b und c.

¹⁵⁶ Vgl. Art. 13 Abs. 3, Art. 14 Abs. 1 lit. a und b, Art. 15 Abs. 3 LSV.

¹⁵⁷ Siehe die Rubrik «Argumente» unter <<https://www.tempo30-nein.ch/bl>> (zuletzt besucht am 21. Juli 2023).

¹⁵⁸ BGer, Urteil 1C_11/2017 vom 2. März 2018, E. 4.3.4.

¹⁵⁹ RRB Nr. 2021-1291, Vorgehen Tempo 30, S. 3.

und bei konventionellen Belägen der Rollgeräuschanteil höher ist als bei lärmarmen Belägen¹⁶⁰; die zusätzliche Wirkung einer Temporeduktion von 50 auf 30 km/h auf lärmarmen Belägen ist aber dennoch nicht unbedeutend und liegt gemäss neueren Erkenntnissen gestützt auf empirische Berechnungen je nach Schwerverkehrsanteil bei -2.5 dB bis -1.9 dB¹⁶¹. Ferner gilt es zu bedenken, dass ein lärmarmere Belag zwar in einer ersten Phase zu einer sehr starken Reduktion der Lärmemissionen führen kann, sich die Wirkung aber bereits nach relativ kurzer Zeit erheblich reduziert¹⁶². Es erscheint sowohl aus Kosten- und Nachhaltigkeitsgründen wie auch mit Blick auf die mit Baustellen einhergehenden Verkehrsbehinderungen nicht realistisch, den Belag jedes Mal auszuwechseln, wenn sich dessen lärmvermindernde Eigenschaften zu verlieren beginnen, sodass nicht allein auf die Wirkung im Neuzustand abgestellt werden darf. Wo aber im Vorhinein feststeht, dass ein lärmarmere Belag nicht ausreicht, um die Immissionsgrenzwerte einzuhalten, und keine überwiegenden betrieblichen Interessen einer Geschwindigkeitsreduktion entgegenstehen, erscheint es als bundesrechtlich unzulässig, mit der Anordnung von Tempo 30 zuzuwarten, bis der Einbau eines lärmarmen Belags umgesetzt ist.

Schliesslich ist zu beachten, dass der Schutz vor übermässigen Lärmimmissionen nicht der einzige Grund für die Anordnung von Geschwindigkeitsbegrenzungen ist, sondern dass namentlich auch Gründe der Verkehrssicherheit eine Rolle spielen oder sogar im Vordergrund stehen können (Art. 108 Abs. 2 lit. a und b SSV)¹⁶³. Auf die Verkehrssicherheit hat der Einbau von lärmarmen Belägen aber keine positive Auswirkung, sondern kann sogar kontraproduktiv sein, weil herannahende Fahrzeuge eher überhört werden.

Insgesamt erweist sich die generell-abstrakte Priorisierung des Einbaus von lärmarmen Belägen gegenüber der Anordnung von Tempo 30 durch den kantonalen Gesetzgeber somit als bundesrechtswidrig.

f. Verkehrsberuhigende Massnahmen ohne Tempobeschränkungen

Der Vollständigkeit halber sei hier noch angemerkt, dass bei der Lärmsanierung von Verkehrswegen grundsätzlich auch verkehrsberuhigende Massnahmen *ohne* Geschwindigkeitsbegrenzungen geprüft werden können. Dazu zählen insbesondere zeitlich beschränkte Fahrverbote, Fahrverbote für bestimmte Fahrzeugkategorien oder Fahrverbote für den Durchgangsverkehr¹⁶⁴. Fahrverbote für den Durchgangsverkehr kommen auf Hauptstrassen indessen nicht in Betracht, da diese gestützt auf Art. 2 Abs. 2 lit. a SVG und Art. 1 der Durchgangsstrassenverordnung vorbehaltlich von signalisierten Verkehrsanordnungen wie Mass- und Gewichtsbeschränkungen für den allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet bleiben müssen. Beschränkte Fahrverbote beispielsweise für den Schwerverkehr laufen zudem der Kanalisierungsfunktion von Hauptstrassen zuwider und kommen vorbehaltlich besonderer örtlicher Gegebenheiten auf Hauptstrassen deshalb in aller Regel ebenfalls nicht in Betracht.

¹⁶⁰ BAFU, Lärmarme Strassenbeläge, <<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/laerm/fachinformationen/massnahmen-gegen-laerm/massnahmen-gegen-strassenlaerm/laermarme-strassenbelaege.html>> (besucht am 30. Juni 2023); GROLIMUND + PARTNER AG, S. 27.

¹⁶¹ GROLIMUND + PARTNER AG, S. 3, S. 31.

¹⁶² Vgl. BGer, Urteil 1C_11/2017 vom 2. März 2018, E. 4.3.3; BAFU, Lärmarme Strassenbeläge, <<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/laerm/fachinformationen/massnahmen-gegen-laerm/massnahmen-gegen-strassenlaerm/laermarme-strassenbelaege.html>> (zuletzt besucht am 21. Juli 2023).

¹⁶³ Vgl. BGer, Urteil 1C_11/2017 vom 2. März 2018, E. 4.3.4; BGer, Urteil 1C_121/2017 vom 18. Juli 2017, E. 3.4.1 ff.

¹⁶⁴ Vgl. Bundesamt für Strassen (ASTRA) (Hrsg.), Verkehrsberuhigung innerorts, S. 28.

g. Zusammenfassung

Die im Initiativtext vorgesehene Regelung, die andere Massnahmen zur Bekämpfung übermässiger Lärmimmissionen gegenüber der Anordnung von Tempo 30 in generell-abstrakter Weise priorisiert, erweist sich gesamthaft betrachtet als bundesrechtswidrig. Zum einen nimmt das Bundesrecht selbst gewisse Priorisierungen unter verschiedenen in Betracht kommenden Massnahmen vor: So ist der Einbau von Schallschutzfenstern nur als Ersatzmassnahme vorgesehen, wenn sich Sanierungsmassnahmen – also Massnahmen an der Quelle – als unverhältnismässig erweisen; der Verzicht auf eine Lärmsanierung setzt eine Ausnahmegewilligung voraus, die restriktiv zu gewähren ist. Auch sieht das Bundesrecht vor, dass Massnahmen, die eine Lärmerzeugung verhindern oder verringern, gegenüber Massnahmen, die lediglich die Ausbreitung von Lärm verhindern oder verringern, grundsätzlich zu bevorzugen sind, sofern nicht überwiegende Interessen entgegenstehen. Der kantonale Gesetzgeber ist nicht befugt, von dieser Prioritätenordnung abzuweichen, indem er die Anordnung von Tempo 30 nur noch als *ultima ratio* zulässt.

Zum anderen schreibt das Bundesrecht eine umfassende Interessenabwägung vor, in die nebst betrieblichen Erwägungen namentlich auch die Kosten einer Massnahme einzufließen haben. Je nach den Umständen des konkreten Einzelfalls kann sich die Anordnung von kostenintensiven baulichen Massnahmen als unverhältnismässig erweisen, wenn sich eine umfassende Lärmsanierung auch durch die Anordnung von Tempo 30 realisieren lässt. Auch kann je nach den örtlichen Begebenheiten eine Reduktion der Höchstgeschwindigkeit nicht nur als Lärmsanierungsmassnahme, sondern auch aus Gründen der Verkehrssicherheit geboten sein. Die generell-abstrakte Priorisierung von lärmarmen Belägen ungeachtet der konkreten Umstände des Einzelfalls verstösst daher gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Schliesslich ist zu beachten, dass eine umfassende Lärmsanierung unter Umständen nur durch eine Kombination unterschiedlicher Massnahmen, insbesondere durch eine Kombination von lärmarmen Belägen und einer Geschwindigkeitsbegrenzung, erreicht werden kann. Steht zum Vornherein fest, dass der Einbau eines lärmarmen Belags nicht ausreicht, um die Lärmgrenzwerte einzuhalten, und stehen der Anordnung von Tempo 30 keine überwiegenden betrieblichen Interessen entgegen, ist es mit der umweltschutzrechtlich vorgeschriebenen Sanierungspflicht nicht zu vereinbaren, dass mit der Anordnung von Tempo 30 zugewartet werden muss, bis ein lärmarmes Belag eingebaut ist.

E. Die Übergangsbestimmung

Der Initiativtext beinhaltet nicht nur zusätzliche materielle und formelle Voraussetzungen für die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 auf Hauptstrassen, sondern sieht auch eine neue Übergangsbestimmung vor. Demnach sind Verkehrsanordnungen zur Einführung von Tempo 30 auf Hauptstrassen, die gestützt auf § 3 Abs. 1 Bst. A und b SVG BL eingeführt wurden, innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des neuen § 3 Abs. 1^{bis} SVG BL den Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden zur Genehmigung vorzulegen. Im Falle einer ausbleibenden Genehmigung sind diese Verkehrsanordnungen aufzuheben.

Die Übergangsbestimmung hat zur Folge, dass formell rechtskräftige Verfügungen über die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 auf Hauptstrassen aufgehoben werden müssen, wenn entweder die Stimmberechtigten diese Anordnung nachträglich ablehnen oder die Frage den Stimmberechtigten nicht rechtzeitig innerhalb der Frist von zwei Jahren zur Abstimmung vorgelegt wird. Ohne Belang ist dabei, ob andere Massnahmen wie der Einbau von lärmarmen Belägen bereits ausgeschöpft wurden, wie dies die Initiative verlangt, oder nicht; so oder so muss die Anordnung von Tempo 30 gemäss dem Initiativtext widerrufen werden, wenn sie nicht innert zwei Jahren nach Inkrafttreten der Regelung von den Stimmberechtigten genehmigt wird. Dies verstösst gegen

übergeordnetes Recht. Zwar handelt es sich bei örtlichen Verkehrsanordnungen um Dauerverfügungen, die nicht in materielle Rechtskraft erwachsen, sondern an nachträgliche Änderungen der Sachverhalts- oder Rechtslage angepasst werden können¹⁶⁵. Die Initiative verlangt indessen die Aufhebung von formell rechtskräftigen, in Anwendung von Bundesrecht ergangenen Verfügungen, ohne dass die Bedingungen für einen Widerruf gegeben wären¹⁶⁶. Die Voraussetzungen für die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 sind bundesrechtlich geregelt. Die Initiative will insofern eine Veränderung der Rechtslage bewirken, als die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 auf Hauptstrassen nur mit Zustimmung der Stimmberechtigten zulässig ist. Dies beschlägt indessen nur das kantonale Verfahren, nicht die bundesrechtlich geregelten, materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen. Es kann daher nicht von einer nachträglich fehlerhaften Verfügung gesprochen werden; der Inhalt der Verfügung entspricht nach wie vor materiellem Recht. Zu beachten ist auch, dass die Aufhebung von Tempo 30 aufgrund eines negativen Entscheids der Stimmberechtigten dort, wo die Temporeduktion eine Lärmsanierungsmassnahme darstellt und die die Aufhebung der Massnahme zu einer Überschreitung der Immissionsgrenzwerte führt, im Ergebnis einem Beschluss über die Gewährung von Erleichterungen im Sinne von Art. 17 USG und Art. 14 LSV gleichkommt. Dies greift unmittelbar in die Rechtsstellung der von den Immissionen betroffenen Personen bzw. der Eigentümer der lärmbelasteten Grundstücke ein, und zwar zu ihren Ungunsten. Es besteht daher ein erhebliches Interesse an der Rechtssicherheit bzw. am Vertrauensschutz. Die Aufhebung einer formell rechtskräftigen Verfügung über die Anordnung von Tempo 30 aufgrund der ausbleibenden Zustimmung der Stimmberechtigten, ohne dass die Verfügung als nachträglich fehlerhaft zu qualifizieren wäre, verstösst gegen den Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 9 BV.

F. Fazit

Die Volksinitiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes» verstösst in mehrfacher Hinsicht gegen Bundesrecht. Zunächst bestehen mehrere verfassungsrechtliche Einwände gegen den Inhalt der Initiative. Gemäss § 118 Abs. 2 KV übt der Kanton die Hoheit über die Kantonsstrassen aus. 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, zumal soweit ersichtlich alle, jedenfalls aber die überwiegende Mehrheit der Hauptstrassen auf dem Gebiet des Kantons Basel-Landschaft Kantonsstrassen sind (soweit sie nicht dem Nationalstrassennetz angehören). Sofern die Zustimmung der Stimmberechtigten per Volksentscheid an der Urne einzuholen ist – was jedenfalls in den Gemeinden mit der ausserordentlichen Organisation der Fall wäre – verstösst die Initiative ausserdem gegen die von der Kantonsverfassung festgelegten Zuständigkeiten und damit gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung. Da Urnenentscheide keiner Begründung zugänglich sind und jedenfalls dann von einem begründungspflichtigen Entscheid auszugehen ist, wenn die Stimmberechtigten die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit trotz einer Überschreitung der Immissionsgrenzwerte im Sinne der Lärmschutzverordnung ablehnen und keine anderen Sanierungsmassnahmen ergriffen werden bzw. diese bereits ausgeschöpft sind, verstösst die Initiative ausserdem gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV.

Sodann ist der Initiativtext nicht mit dem Strassenverkehrs- und Umweltschutzrecht des Bundes vereinbar. Die Beurteilung der Frage, ob die Voraussetzungen für die Herabsetzung der allgemeinen

¹⁶⁵ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1230.

¹⁶⁶ Siehe zu den Kriterien für den Widerruf von Verfügungen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1226 ff.

Höchstgeschwindigkeit gemäss Art. 108 Abs. 2 SSV gegeben sind, erfordert eine komplexe Interessenabwägung. Für die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf verkehrsorientierten Hauptstrassen ist gemäss Art. 32 Abs. 3 SVG und Art. 108 Abs. 4 SSV ausserdem ein Fachgutachten einzuholen, von dem in Fachfragen nur aus triftigen Gründen abgewichen werden darf. Da dem Bund gemäss Art. 74 Abs. 1 82 Abs. 1 und BV sowohl im Bereich des Umweltschutzes wie auch im Bereich des Strassenverkehrsrechts eine nachträglich derogatorische Gesetzgebungskompetenz zukommt, darf das kantonale Recht von diesen Vorgaben nicht abweichen.

Das Bundesrecht räumt den Behörden beim Entscheid über die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit zwar einen erheblichen Beurteilungsspielraum ein, doch steht der Entscheid nicht im Belieben der zuständigen Behörde. Vielmehr müssen mithilfe eines Gutachtens alle erforderlichen Abklärungen getroffen und alle fallbedeutsamen Gesichtspunkte geprüft werden, und es muss eine umfassende Interessenabwägung erfolgen, bei der alle Interessen, die im konkreten Fall von Bedeutung sind, ermittelt, gewichtet und der Gewichtung folgend optimiert werden. Wird der Entscheid über die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit den Stimmberechtigten überlassen, ist weder faktisch gewährleistet noch rechtlich überprüfbar, dass die bundesrechtlichen Vorgaben eingehalten werden.

Soweit der Initiativtext verlangt, dass die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen nur als *ultima ratio* nach Umsetzung aller anderen möglichen Massnahmen angeordnet werden darf, verstösst dies ebenfalls gegen Bundesrecht. Einerseits nimmt das Bundesrecht selbst Priorisierungen vor, indem es vorschreibt, dass Massnahmen, die die Entstehung von Lärm verhindern, gegenüber Massnahmen, die bloss dessen Ausbreitung verhindern, zu bevorzugen sind, und indem Schallschutzmassnahmen an Gebäuden nur dann angeordnet werden dürfen, wenn sich Emissionsbegrenzungen als unverhältnismässig erweisen, was nur in Ausnahmefällen angenommen werden darf. Andererseits ist es unzulässig, bauliche Massnahmen gegenüber der Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit in generell-abstrakter Weise zu priorisieren, da der Einbau eines lärmarmen Belags je nach den Umständen des Einzelfalls nicht die optimalste Lösung darstellt oder sich aufgrund der damit verbundenen Kosten und der relativ kurzen Lebensdauer gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sogar als unverhältnismässig erweisen kann. Ausserdem kann eine Kombination von baulichen Massnahmen und einer Herabsetzung der Geschwindigkeit erforderlich sein, damit der Immissionsgrenzwert nicht mehr überschritten wird.

Schliesslich ist auch die im Initiativtext vorgesehene Übergangsbestimmung, wonach formell rechtskräftige Anordnungen von Tempo 30 wieder aufzuheben sind, wenn sie nicht innert zwei Jahren nach Inkrafttreten der vorgesehenen Regelung von den Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden genehmigt werden, rechtswidrig. Die Initiative verlangt die Aufhebung von formell rechtskräftigen Verfügungen trotz unveränderter materieller Rechtslage, sodass die Voraussetzungen für einen Widerruf nicht gegeben sind. Da die Aufhebung von Tempo 30 eine Verschlechterung der Rechtsstellung der von übermässigen Lärmimmissionen betroffenen Personen bzw. der Eigentümer der lärmbelasteten Grundstücke bewirken kann, verstösst dies gegen den Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 9 BV.

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 ungültig zu erklären.

§ 4: Beurteilung der Motion 2022/214 «Tempo 30 nur mit demokratischer Legitimation»

A. Vorbemerkungen zum Verständnis der Motion

Die Motion 2022/214 «Tempo 30 nur mit demokratischer Legitimation» verlangt die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage dafür, dass für die Abweichung von den bundesrechtlich vorgeschriebenen Höchstgeschwindigkeiten auf Kantonsstrassen innerhalb von Ortschaften in jedem Fall ein zustimmender Beschluss der Bevölkerung der betroffenen Gemeinde erforderlich ist. Der Wortlaut der Motion kann aufgrund der Formulierung «in jedem Fall» nur so verstanden werden, dass die Anordnung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit ohne die Zustimmung der Bevölkerung der betroffenen Gemeinde unzulässig ist, dass also mit anderen Worten die Bevölkerung der Gemeinde darüber *entscheidet*, ob innerhalb der Ortschaft auf Kantonsstrassen von der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit abgewichen wird. In der Landratsdebatte wurde die Stossrichtung der Motion hingegen verschiedentlich – insbesondere vom Motionär selbst – so dargestellt, dass die Zustimmung der Bevölkerung lediglich für einen entsprechenden *Antrag* der Gemeinde an den Regierungsrat erforderlich sein soll¹⁶⁷.

Dem Sinn, wie er der Motion in der Landratsdebatte beigemessen wurde, scheint ein grundlegendes Missverständnis des Regierungsratsbeschlusses vom 14. September 2021 betreffend die Grundsätze für das Vorgehen bei der Anordnung der abweichenden Höchstgeschwindigkeit 30 km/h auf Kantonsstrassen innerorts bzw. der geltenden Rechtslage zugrunde zu liegen. Der Regierungsratsbeschluss scheint so ausgelegt zu werden, dass für die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 auf Kantonsstrassen innerorts zwingend ein Antrag der Gemeinde erforderlich ist, dass also die Zustimmung der Stimmbevölkerung zum Antrag der Gemeinde zugleich Voraussetzung für die Anordnung von Tempo 30 ist. Dem ist indessen nicht so. Der Kanton ist aufgrund von Art. 11 Abs. 2 USG verpflichtet, die Lärmemissionen von Kantonsstrassen soweit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Werden die Immissionsgrenzwerte überschritten, muss gemäss Art. 16 Abs. 1 USG und Art. 13 LSV vorbehaltlich von Erleichterungen im Sinne von Art. 17 USG eine Lärmsanierung vorgenommen werden. In diesem Rahmen sind auch Tempobeschränkungen zu prüfen¹⁶⁸, und dies unabhängig von einem Antrag der Gemeinden. Dem hat der Regierungsrat in seinem Beschluss vom 14. September 2021 denn auch verschiedentlich Ausdruck verliehen¹⁶⁹. Sinngemässes gilt im Übrigen für Tempobeschränkungen aus Gründen der Verkehrssicherheit: Zwar haben die Gemeinden in der Regel bessere Kenntnisse von gefährlichen Streckenabschnitten, doch ist der Kanton verpflichtet, von sich aus die erforderlichen Massnahmen zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit auf Kantonsstrassen zu treffen, ansonsten ihn als Strasseneigentümer unter Umständen eine Haftung für Verkehrsunfälle trifft. Dies hindert die Gemeinden aber natürlich nicht daran, den zuständigen kantonalen Behörden eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit zu beantragen, wo dies aus ihrer Sicht sinnvoll oder erforderlich ist.

Da also für die Prüfung bzw. Anordnung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit durch den Kanton kein Antrag der Gemeinde erforderlich ist, sondern der Kanton bei gegebenen Voraussetzungen von Amtes wegen tätig werden muss, besteht ein Widerspruch zwischen der Darstellung, wonach die Mo-

¹⁶⁷ Landratsbeschluss Motion Tempo 30, Voten Peter Riebli, Florian Spiegel, Thomas Eugster, Reto Tschudin, Andreas Dürr, Hanspeter Weibel.

¹⁶⁸ Vgl. BGer, Urteil 1C_45/2010 vom 9. September 2010, E. 2.5.

¹⁶⁹ RRB Nr. 2021-1291, Vorgehen Tempo 30, S. 2 (Ziff. 2 letzter Absatz), S. 4 (Ziff. 4 erster Absatz).

tion die Zustimmung der Bevölkerung zum Antrag der Gemeinde auf Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit verlangt, und dem Wortlaut der Motion, wonach für die Anordnung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit auf jeden Fall einen Beschluss der Bevölkerung der Gemeinde erforderlich ist. Da aber die Rechtmässigkeit der Motion anders zu beurteilen ist, wenn sie im Sinne der Darstellung in der Landratsdebatte umgesetzt wird, erfolgt die Prüfung der Rechtmässigkeit im Folgenden in zwei Varianten.

B. Rechtmässigkeit der Motion bei wortgetreuer Umsetzung

1. Inhaltliche Differenzen zur Volksinitiative

Die Motion 2022/214 «Tempo 30 nur mit demokratischer Legitimation» unterscheidet sich inhaltlich von der Volksinitiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes» in mehrerer Hinsicht. Der bedeutendste Unterschied liegt darin, dass die Motion nur das *Verfahren* der Anordnung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit betrifft, während die Initiative auch *materielle* Vorgaben stellt, indem Tempo 30 nur als *ultima ratio* angeordnet werden darf.

Sodann unterscheidet sich der sachliche Anwendungsbereich von Initiative und Motion: Die im Initiativtext vorgesehene Regelung ist auf die Anordnung von Tempo 30 auf *Hauptstrassen* anwendbar, die gemäss Motion zu schaffende Regelung hingegen auf *Kantonsstrassen* innerhalb von Ortschaften. Die Initiative verwendet somit wie gezeigt einen Begriff des Strassenverkehrsrechts des Bundes, die Motion hingegen einen Begriff aus der kantonalen Gesetzgebung über die Verkehrswege. Die von der Motion verlangte Regelung hat dabei insofern einen weiteren Anwendungsbereich, als nicht alle Kantonsstrassen als Hauptstrassen im strassenverkehrsrechtlichen Sinn zu qualifizieren sind¹⁷⁰. Hingegen bezieht sich die Motion ausdrücklich nur auf Streckenabschnitte innerhalb von Ortschaften; im Initiativtext ist keine solche Einschränkung vorgesehen.

Des Weiteren ist die Initiative ausdrücklich auf die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 beschränkt, wohingegen sich die Motion auf sämtliche Abweichungen von der bundesrechtlich vorgegebenen allgemeinen Höchstgeschwindigkeit bezieht.

Schliesslich verlangt die Initiative die Zustimmung der Stimmberechtigten, ohne dies weiter zu konkretisieren. Welche Art von Beschlussfassung – ob an der Gemeindeversammlung oder an der Urne – gemeint ist, muss deshalb durch Auslegung ermittelt werden. Demgegenüber präzisiert der Motionstext, dass es je nach Organisationsform der Gemeinde eines Beschlusses der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats bzw. im Falle eines Referendums einer Urnenabstimmung bedarf.

Trotz all dieser Unterschiede kann hinsichtlich der Rechtmässigkeit der Motion im Wesentlichen auf die Ausführungen zur Initiative verwiesen werden, soweit sie sich auf das Erfordernis der Zustimmung der Stimmberechtigten beziehen. Die wesentlichen Gründe für die Unvereinbarkeit mit übergeordnetem Recht sollen hier nochmals kurz auf die Motion bezogen erläutert werden.

2. Eingriff in die kantonale Strassenhoheit

Die Motion verlangt, dass eine Abweichung von der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Kantonsstrassen innerhalb von Ortschaften nur mit Zustimmung der Bevölkerung angeordnet werden darf. Obgleich von den Befürwortern der Motion im Landrat ohne weitere Begründung verschiedentlich das Gegenteil behauptet wurde¹⁷¹, greift die Motion damit in die kantonale Hoheit über die Kantonsstrassen gemäss § 118 Abs. 2 KV ein. Die gegenteiligen Aussagen in der Landratsdebatte scheinen auf der

¹⁷⁰ Siehe oben, § 2 Abschnitt A.1.b und A.3.

¹⁷¹ Landratsbeschluss Motion Tempo 30, Voten Andreas Dürr, Marc Schinzel.

Annahme zu gründen, dass die kantonale Strassenhoheit im Wesentlichen das Eigentum und damit verbunden die Kompetenz für Planung und Bau der Kantonsstrassen umfasst. Die kantonale Strassenhoheit beinhaltet indessen grundsätzlich auch die Befugnis, Regeln über die Benützung der Strassen zu erlassen¹⁷², wobei sie in diesem Bereich durch die Strassenverkehrshoheit des Bundes stark eingeschränkt wird¹⁷³. Dementsprechend sieht Art. 3 Abs. 1 SVG vor, dass die kantonale Strassenhoheit im Rahmen des Bundesrechts gewahrt bleibt, und sind die Kantone gemäss Art. 3 Abs. 2 SVG befugt, örtliche Verkehrsanordnungen zu erlassen. Davon ausgenommen sind Nationalstrassen, auf denen – wiederum der Hoheit des Bundes über die Nationalstrassen (Art. 83 Abs. 2 BV) folgend – das ASTRA für die Anordnung von örtlichen Verkehrsregelungen zuständig ist (Art. 2 Abs. 3^{bis} SVG). Es ist nicht davon auszugehen, dass die Hoheit des Kantons über die Kantonsstrassen im Sinne von § 118 Abs. 2 KV einschränkender auszulegen ist als die kantonale Strassenhoheit im Sinne von Art. 3 Abs. 1 SVG. Eine gesetzliche Bestimmung, die vorsieht, dass über örtliche Verkehrsanordnungen auf Kantonsstrassen die Stimmbevölkerung der Gemeinde entscheidet, verstösst folglich gegen § 118 Abs. 2 KV. Es wäre dafür eine Verfassungsänderung erforderlich. Der Regierungsrat müsste zur Umsetzung der Motion also gestützt auf § 34 Abs. 1 lit. a Landratsgesetz¹⁷⁴ eine Vorlage für eine Änderung der Kantonsverfassung ausarbeiten.

3. Verstoss gegen den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz

Dient die Anordnung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit der Lärmsanierung des betreffenden Strassenabschnitts und wird sie von der Stimmbevölkerung abgelehnt, so müsste der Kanton andere Lärmsanierungsmassnahmen ergreifen, soweit solche nicht bereits realisiert wurden. Im Vordergrund stehen dabei bauliche Massnahmen. Diese sind indessen regelmässig wesentlich teurer als die Signalisation einer tieferen Höchstgeschwindigkeit. Diese Kosten hätte gestützt auf Art. 2 USG und Art. 16 Abs. 1 LSV sowie § 32 Abs. 1 resp. § 36 Abs. 1 Strassengesetz der Kanton zu tragen. Den Stimmberechtigten der Gemeinde das Entscheidungsrecht über die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstrassen einzuräumen, obgleich die Kosten alternativer, teurerer Lärmsanierungsmassnahmen vom Kanton zu tragen sind, widerspricht dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss § 47a Abs. 1 KV. Eine verfassungskonforme Umsetzung der Motion wäre im Hinblick auf den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz allenfalls dadurch möglich, dass die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen wird, die Kosten der stattdessen zu treffenden baulichen Massnahmen – sofern solche denn überhaupt zur Verfügung stehen – im Falle einer Ablehnung von Tempo 30 durch die Stimmbevölkerung auf die Gemeinde zu überwälzen.

4. Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör

Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts verletzen Urnenentscheide über individuell-konkrete Hoheitsakte den Anspruch auf rechtliches Gehör, da eine Begründung bei Urnenentscheiden nicht möglich ist. Demgegenüber können entsprechende Entscheide der Gemeindeversammlung gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts verfassungskonform ausgestaltet werden. Diese Rechtsprechung lässt sich insofern nicht eins zu eins auf die Anordnung von Tempo 30 übertragen, als die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit grundsätzlich eine Allgemeinverfügung darstellt, die mit Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen (Art. 107 Abs. 1 SSV), mit der Veröffentlichung aber nicht zwingend zu begründen ist. Allerdings dürfte eine Begründungspflicht der verfügenden Behörde

¹⁷² Art. 3 Abs. 1 SVG; vgl. BELSER, BSK SVG, Art. 3 N 4.

¹⁷³ Vgl. BELSER, BSK SVG, Art. 3 N 5; KERN, BSK BV, Art. 83 N 6.

¹⁷⁴ Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats vom 21. November 1994 (SGS 131).

spätestens im Rechtsmittelverfahren im Rahmen der Vernehmlassung greifen; zudem kann die Ablehnung von Tempo 30 einem Entscheid über die Gewährung von Erleichterungen im Sinne von Art. 17 Abs. 1 USG und Art. 14 LSV gleichkommen, der insoweit, als er unmittelbar in die Rechtstellung der lärmbeeinträchtigten Anwohner*innen bzw. der Eigentümer*innen der lärmbeeinträchtigten Grundstücke eingreift, individuell eröffnet und begründet werden muss.

Anders als die Initiative, die einen Entscheid der Stimmberechtigten und damit einen Urnenentscheid, in Gemeinden mit der ordentlichen Organisation allenfalls einen Entscheid an der Gemeindeversammlung verlangt, kann der Entscheid der Gemeinde gemäss der Motion auch vom Einwohnerrat getroffen werden. Damit kann insofern, als die Voten im Einwohnerrat protokolliert werden, der Begründungspflicht möglicherweise rechtsgenügend nachgekommen werden; es sind diesbezüglich freilich wie bei der Gemeindeversammlung erhebliche Bedenken angezeigt¹⁷⁵. Zudem schliesst die Motion ein Referendum nicht aus, sondern sieht ausdrücklich vor, dass im Falle eines Referendums ein Urnenentscheid gefällt werden soll. Die Motion ist daher bei wortgetreuer Umsetzung mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV und § 9 Abs. 3 KV nicht zu vereinbaren.

5. Verstoss gegen das Strassenverkehrs- und Umweltrecht des Bundes

Die materiellen Voraussetzungen für die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 sind bundesrechtlich geregelt. Sowohl Art. 108 Abs. 2 SSV wie auch die umweltrechtlichen Vorgaben zur Sanierung von Verkehrswegen vermitteln den Behörden dabei erhebliche Gestaltungsspielräume. Dies heisst aber nicht, dass es sich bei der Anordnung von Tempo 30 aus umweltschutzverkehrsrechtlichen Gründen um einen politischen Entscheid handelt, der der freien Willensbetätigung der Stimmberechtigten überlassen werden kann. Vielmehr müssen mithilfe eines Gutachtens alle erforderlichen Abklärungen getroffen und alle fallbedeutsamen Gesichtspunkte geprüft und eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen werden. Dies ist bei einem Entscheid der Stimmberechtigten nicht gewährleistet. Das mit der Motion verfolgte Anliegen, wonach eine Abweichung von der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf jeden Fall die Zustimmung der Stimmberechtigten erfordert, verstösst deshalb gegen Bundesrecht.

6. Rechtswidrigkeit der nachträglichen Aufhebung bereits erfolgter Anordnungen

Wie die Initiative verlangt auch die Motion, dass bei bereits beschlossenen oder eingeführten Tempo 30-Massnahmen auf Kantonsstrassen ein Entscheid der Stimmberechtigten nachträglich einzuholen ist, ansonsten die Massnahmen wieder aufzuheben sind. Die Motion sieht also den Widerruf formell rechtskräftiger Verfügungen bei materiell unveränderter Rechtslage vor. Dies verstösst gegen den Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 9 BV und ist daher unzulässig.

C. Rechtmässigkeit eines Entscheids der kommunalen Stimmbevölkerung über Antrag und Stellungnahme zur Anordnung von Tempo 30 durch die kantonalen Behörden

Wie erwähnt wurde die Stossrichtung der Motion in der Landratsdebatte teilweise – gerade auch vom Motionär selbst – so dargestellt, dass die Zustimmung der Stimmberechtigten nicht notwendige Bedingung für die *Anordnung* einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit sein soll, sondern lediglich für einen entsprechenden *Antrag* der Gemeinde¹⁷⁶. Dies erscheint zulässig, zumal § 3 Abs. 1 lit. a SVG BL

¹⁷⁵ Siehe oben, § 3 Abschnitt C.4.

¹⁷⁶ Landratsbeschluss Motion Tempo 30, Voten Peter Riebli, Florian Spiegel, Thomas Eugster, Reto Tschudin, Andreas Dürr, Hanspeter Weibel.

bei Verkehrsanordnungen auf Kantonsstrassen innerhalb von Ortschaften eine Anhörung der Gemeinde vorschreibt, ohne dass festgelegt wäre, welches Organ innerhalb der Gemeinde für die Willensbildung und -kundgabe zuständig wäre.

Anzumerken ist, dass das Kantonsgericht entschieden hat, dass die Übertragung der Zuständigkeit zum Erlass funktioneller Verkehrsanordnungen an die Gemeindeversammlung in der Gemeindeordnung unzulässig ist, da dies eine reine Vollzugsaufgabe sei, die gemäss § 72 GemG in die Zuständigkeit des Gemeinderats falle und durch die Gemeindeordnung nicht an die Gemeindeversammlung übertragen werden dürfe¹⁷⁷. Die hier zu beurteilende Motion unterscheidet sich vom Sachverhalt, der dem Urteil zugrunde lag, indessen in zweifacher Weise: Zum einen geht es – in der oben genannten, vom Wortlaut abweichenden Lesart des Landrats – nicht um die Zuständigkeit zur Anordnung von örtlichen Verkehrsanordnungen, sondern um die Zuständigkeit zur entsprechenden Antragsstellung an den Kanton. Und zum anderen ist die gemäss Motion zu schaffende Zuständigkeitsregelung nicht in der Gemeindeordnung, sondern auf kantonaler Ebene angesiedelt. Wird eine Rechtsgrundlage in einem kantonalen Gesetz geschaffen, befindet sich dieses auf gleicher Erlassstufe wie das Gemeindegesetz und kann daher zulässigerweise davon abweichen, sofern die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung nicht verletzt wird.

In der Landratsdebatte wurde verschiedentlich die Meinung vertreten, dass eine kantonalrechtliche Vorschrift, wonach der Antrag über eine abweichende Höchstgeschwindigkeit auf Kantonsstrassen innerhalb von Ortschaften vom Einwohnerrat oder der Gemeindeversammlung auszugehen hat, im Widerspruch zur Gemeindeautonomie stehe, da damit den Gemeinden vorgeschrieben werde, wie sie sich zu organisieren hätten¹⁷⁸. Freilich ist fraglich, ob die Gemeinden *de lege lata* in diesem Bereich tatsächlich frei sind, zumal § 70 Abs. 3 GemG vorschreibt, dass der Gemeinderat die Einwohnergemeinde gegen aussen vertritt¹⁷⁹. Zudem kann der kantonale Gesetzgeber nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung durch Gesetzesänderung die von ihm einmal gezogenen Schranken der Autonomie nachträglich enger ziehen, solange dadurch keine unmittelbar durch die Verfassung gewährleisteten Befugnisse oder Anforderungen tangiert werden¹⁸⁰. Ein Eingriff in die Gemeindeautonomie liegt daher nicht vor.

D. Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Gründe für die Rechtswidrigkeit der Initiative weitgehend auf die Motion übertragen lassen, wenn diese wortgetreu umgesetzt werden soll. Soweit eine Unvereinbarkeit mit den Bestimmungen der Kantonsverfassung, insbesondere mit der Hoheit des Kantons über die Kantonsstrassen gemäss § 118 Abs. 2 KV, besteht, könnte der Regierungsrat zwar eine Vorlage für eine Änderung der Kantonsverfassung ausarbeiten. Dies ändert aber nichts an der Unvereinbarkeit mit Bundesrecht. Zulässig wäre es hingegen, den Entscheid über einen Antrag der Gemeinde auf Anordnung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit bzw. über die Stellungnahme zu entsprechenden Massnahmen des Kantons im Sinne von § 3 Abs. 1 lit. a SVG BL in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung resp. des Einwohnerrats zu legen.

¹⁷⁷ KGer, Urteil 810 12 325 vom 22. Mai 2013, E. 4.3.1 ff.

¹⁷⁸ Landratsbeschluss Motion Tempo 30, Voten Regierungsrätin Kathrin Schweizer, Urs Kaufmann, Yves Krebs.

¹⁷⁹ Vgl. dazu BUCHER, S. 141 ff.; INGLESE, S. 90.

¹⁸⁰ BGE 147 I 433 E. 4.3.

Literaturverzeichnis

BUCHER BENNO, Die Stellung des Gemeinderates im basellandschaftlichen Gemeindeorganisationsrecht, Diss. Basel 1982, Liestal 1983.

GIGER HANS, SVG Kommentar, 9. Aufl., Zürich 2022 (zit. GIGER, OFK-SVG).

GLASER ANDREAS, Das Verwaltungsreferendum, in: ZBl 2012 113, S. 511–536.

GRIFFEL ALAIN/ RAUSCH HERIBERT, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich 2011 (zit. GRIFFEL/ RAUSCH, Kommentar USG).

GROLIMUND + PARTNER AG, Wirkung kombinierter Lärmschutzmassnahmen: Tempo 30 und lärmarme Be-
läge, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt BAFU, Bern, 10. Mai 2022.

HÄFELIN ULRICH/ MÜLLER GEORG/ UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/ St. Gal-
len 2020.

HÄNER ISABELLE/ RÜSSLI MARKUS/ SCHWARZENBACH EVI (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung,
Zürich/ Basel/ Genf 2007 (zit. BEARBEITER, Kommentar KV).

INGLESE NICOLA, Stellung, Funktionsweise und Aufgaben der Gemeindeorgane, in: Voggensperger/ Zilte-
ner (Hrsg.), Handbuch zum Gemeinderecht, Liestal 2018, S. 67–100.

MARTENET VINCENT, La séparation des pouvoirs, in: Diggelmann/ Hertig Randall/ Schindler (Hrsg.), Ver-
fassungsrecht in der Schweiz, Band II, Zürich/ Basel/ Genf 2020, S. 999–1023.

NIGGLI MARCEL ALEXANDER/ PROBST THOMAS/ WALDMANN BERNHARD (Hrsg.), Strassenverkehrsgesetz, Basler
Kommentar, Basel 2014 (zit. BEARBEITER, BSK SVG).

Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.), Sanierung Strassenlärm, Bilanz und Perspektiven, Stand 2018,
Bern, 2019.

THURNHERR DANIELA, Die Allgemeinverfügung, in: Häner/ Waldmann (Hrsg.), 8. Forum für Verwaltungs-
recht, Brennpunkt «Verfügung», Bern 2022.

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

TSCHANNEN PIERRE/ KERN MARKUS/ MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022.

Bundesamt für Strassen (ASTRA) (Hrsg.), Verkehrsberuhigung innerorts, Bern, 2003.

Bau- und Umweltschutzdirektion des Kantons Basel-Landschaft (Hrsg.), Verkehrsfluss 2021, Bericht
über die geplanten und getroffenen Massnahmen auf dem Strassennetz Basel-Landschaft, Liestal,
<[https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/bau-und-umweltschutzdirektion/tief-
bauamt/downloads-1/berichte-verkehrsfluss](https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/bau-und-umweltschutzdirektion/tiefbauamt/downloads-1/berichte-verkehrsfluss).

WALDMANN BERNHARD/ BELSER EVA MARIA/ EPINEY ASTRID (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar,
Basel 2015 (zit. BEARBEITER, BSK BV).

WALDMANN BERNHARD/ MASSÜGGER SÁNCHEZ SANDOVAL NINA, Gültigkeit der kantonalen formulierten Ver-
fassungsinitiative «Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft»: Kurzgutachten im
Auftrag der Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft, in: Biaggini/ Mathis/ Ott/ Vetter (Hrsg.),
Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft VI, Liestal 2015, S. 55–92.

Materialienverzeichnis

Beschluss des Landrats Nr. 1950 vom 12. Januar 2023, Tempo 30 nur mit demokratischer Legitimation (zit. Landratsbeschluss Motion Tempo 30)

Stellungnahme des Regierungsrats vom 22. November 2022 zum Vorstoss Nr. 2022/214, Tempo 30 nur mit demokratischer Legitimation (zit. Stellungnahme RR Motion Tempo 30)

UVEK, Teilrevision der Signalisationsverordnung, Vereinfachung der Einführung von Tempo-30-Zonen und Carpooling; Erläuterungen zur Vorlage, Bern, 24. August 2022.

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft, Beschluss Nr. 2021-1291 vom 14. September 2021, abweichende Höchstgeschwindigkeit 30 km/h auf Kantonsstrassen innerorts: Grundsätze für das Vorgehen (zit. RRB Nr. 2021-1291, Vorgehen Tempo 30)

Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz (Netzbeschluss) vom 10. Dezember 2012, geändert am 14. September 2016, BBl 2017 7807 (zitiert Netzbeschluss, BBl 2017).

Vorlage des Regierungsrates an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft, Änderung der Kantonsverfassung, Gesetz über die regionale Zusammenarbeit der Gemeinden (Gemeinderegionengesetz), 2. Februar 2016, Geschäft Nummer 2016-028 (zit. Vorlage Aufgabenzuteilung und Zusammenarbeit, Geschäft Nr. 2016-028)

Abkürzungsverzeichnis

ASTRA	Bundesamt für Strassen
BUD	Bau- und Umweltschutzdirektion des Kantons Basel-Landschaft
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
Fn.	Fussnote(n)
GemG	Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft (Gemeindegesetz) vom 28. Mai 1970 (SGS 180)
GpR	Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Basel-Landschaft vom 7. September 1981 (SGS 120)
KGer	Kantonsgericht Basel-Landschaft
km/h	Kilometer pro Stunde
KV	Verfassung des Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (SGS 100, SR 131.222.2)
LSV	Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986
MinVG	Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel vom 22. März 1985 (SR 725.116.2)
MinVV	Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel vom 7. November 2007 (SR 725.116.21)
N.	Note(n)
RR	Regierungsrat
RRB	Regierungsratsbeschluss
Rz.	Randziffer(n)
S.	Seite(n)
SGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Landschaft
SID	Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft

SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSV	Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SR 741.21)
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01)
SVG BL	Strassenverkehrsgesetz Basel-Landschaft vom 3. Mai 2012 (SGS 481)
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz) vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01)
vgl.	vergleiche
VPO	Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung des Kantons Basel-Landschaft vom 16. Dezember 1993 (SGS 271)
VRV	Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962 (SR 741.11)
VwVG BL	Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft vom 13. Juni 1988 (SGS 175)
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht