

MOTION DER VORBERATENDEN KOMMISSION

BETREFFEND "ZUGER INITIATIVE FÜR VERMEHRTE
MITSPRACHE IM STRASSENVERKEHR"
(VORLAGE NR. 81.1 - 8104, NR. 81.2 - 8269 UND NR. 1.2 - 8298)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 10. APRIL 2007

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission des Kantonsrats betreffend "Zuger Initiative für vermehrte Mitsprache im Strassenverkehr" hat am 14. Juni 1993 eine gleichentags ebenfalls erheblich erklärte Motion betreffend vermehrter Beachtung der Volks- und Beschwerderechte bei der Festlegung von Höchstgeschwindigkeiten und anderen Verkehrsanordnungen auf National-, Kantons- und Gemeindestrassen eingereicht. Die Motion ist noch nicht erledigt; bis Anfang März 2008 müsste der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Vorlage unterbreiten¹. Wie aus den nachstehenden Ausführungen ersichtlich, ist die erheblich erklärte Motion nicht umsetzbar, weshalb wir beantragen, auf die Erheblicherklärung zurückzukommen, die Motion nicht erheblich zu erklären und sie als erledigt von der Geschäftsliste abzuschreiben. Das Geschäft kommt erst heute in den Kantonsrat, weil vor der Behandlung der Motion das Verhältnis Kantonspolizei/Stadtpolizei geklärt werden musste. Dies ist mit der Verabschiedung des Polizeirechts am 30. November 2006 mittlerweile auch in rechtlicher Hinsicht geschehen.

I. Entstehungsgeschichte der Motion

Am 11. Juni 1990 beschloss der Zuger Regierungsrat den "Massnahmenplan gegen übermässige Luftschadstoffe (Immissionen) im Kanton Zug". Der Plan sah vor, aus Gründen der Luftreinhaltung das Tempo auf Autobahnen auf 100 km/h und auf

¹ § 39^{bis} Abs. 4 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 (GO KR; BGS 141.1)

Ausserortsstrecken auf 70 km/h zu senken. Zudem sah der Plan eine grossflächige Einführung von Tempo-30-Zonen vor. Am 11. November 1990 wurde Hanspeter Uster von der Sozialistisch Grünen Alternative (heute: Alternative) in den Regierungsrat gewählt. Er übernahm die Justiz- und Polizeidirektion (heute: Sicherheitsdirektion) und hatte in der Funktion als Sicherheitsdirektor unter anderem auch abweichende Höchstgeschwindigkeiten auf National- und Kantonsstrassen festzusetzen.

Einzelne Gruppierungen befürchteten in der Folge, Hanspeter Uster könnte übermässig viele bzw. unangemessene Temporeduktionen verfügen. Am 16. Dezember 1992 reichten sie daher bei der Staatskanzlei die "Zuger Initiative für vermehrte Mitsprache im Strassenverkehr" in Form einer allgemeinen Anregung ein. Die Initiative verlangte, dass alle Abweichungen von den vom Bundesrat festgelegten Höchstgeschwindigkeiten auf National- und auf Kantonsstrassen unter Gewährung des Referendumsrechts vom Kantonsrat zu beschliessen seien. Zudem seien bei grösseren Änderungen von Verkehrskonzepten (Tempo-30-Regelungen, Verkehrsriegel, Änderungen von Verkehrsführungen u.a.) auf kantonaler und gemeindlicher Ebene die Volksrechte zu wahren.

Die vorberatende Kommission des Kantonsrates, die sich mit der Initiative² befasste, stellte fest, dass die Initiative gegen das Prinzip der Gewaltentrennung versties. Dieses Prinzip besagt, dass zum Erlass von Gesetzen der Kantonsrat zuständig ist, dass er aber nicht Exekutivaufgaben wahrnehmen kann. Die Kommission beabsichtigte daher, das Initiativkomitee durch die Einreichung einer Motion zum Rückzug der Initiative zu bewegen, unter anderem auch deshalb, um die Initiative nicht für ungültig erklären zu müssen. Deshalb reichte die vorberatende Kommission am 14. Juni 1993 eine Motion ein³, welche die Anliegen der Initiantinnen und Initianten - soweit verfassungsmässig zulässig - weitestgehend berücksichtigte. Am 24. März 1994 erklärte der Kantonsrat die Motion gestützt auf den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 1. Februar 1994⁴ erheblich.

Die Initiantinnen und Initianten sahen ihre Anliegen durch diese erheblich erklärte Motion aber noch nicht genügend berücksichtigt. Am 1. September 1994 stimmte der Kantonsrat daher einer Ergänzung der am 24. März 1994 erheblich erklärten Motion zu und beschloss die sofortige Erheblicherklärung der ergänzten Motion⁵. Gestützt

² Vorlage Nr. 1.1 - 7940

³ Vorlage Nr. 81.1 - 8104

⁴ Vorlage Nr. 81.2 - 8269

⁵ Vorlage Nr. 1.3 - 8397

auf diesen Beschluss zog das Initiativkomitee die "Zuger Initiative für vermehrte Mitsprache im Strassenverkehr" am 9. September 1994 zurück⁶.

II. Die Verkehrsinitiative und die darauf basierende Motion im Detail

Die 1992 eingereichte und mit 3'783 Unterschriften versehene „Zuger Initiative für vermehrte Mitsprache im Strassenverkehr“⁷ (nachfolgend "Verkehrsinitiative" genannt) verlangte, dass der Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechts in formeller Hinsicht auf Gesetzesstufe geregelt werde, wobei insbesondere folgende Grundsätze festzulegen seien:

1. *Abweichungen von den vom Bundesrat festgesetzten Höchstgeschwindigkeiten auf Nationalstrassen (120 km/h) und Kantonsstrassen (80 km/h) sind vom Kantonsrat (mit Gewährung des Referendumsrechts) zu beschliessen.*
2. *Bei grösseren Änderungen von Verkehrskonzepten (Tempo-30-Regelungen, Verkehrsriegel, Änderung von Verkehrsführungen u.a.) sind auf kantonaler und gemeindlicher Ebene die Volksrechte zu wahren.*

Die vorberatende Kommission des Kantonsrates stellte bei der Behandlung der Initiative fest, dass diese gegen das Verfassungsprinzip der Gewaltentrennung versties und reichte deshalb am 14. Juni 1993 eine Motion⁸ ein mit nachstehendem Wortlaut:

"Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche auf Gesetzesstufe die Einführungsbestimmungen zum Eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz regelt. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass Abweichungen von den vom Bundesrat festgesetzten Höchstgeschwindigkeiten auf Nationalstrassen und Kantonsstrassen im Rahmen eines Gesamtkonzeptes erfolgen und bei grösseren Änderungen von Verkehrskonzepten (z.B. Tempo-30-Regelungen, Verkehrsriegel, Änderungen von Verkehrsführungen) im Rahmen der verfassungsmässigen Zulässigkeit die Volksrechte und der Beschwerdeweg gewahrt werden".

Am 1. September 1994 stimmte der Kantonsrat folgender Ergänzung der am 24. März 1994 erheblich erklärten Motion zu und beschloss die sofortige Erheblicherklärung der so ergänzten Motion⁹:

⁶ vgl. Kantonsratsprotokoll Nr. 927 vom 29. September 1994, S. 1779

⁷ Vorlage Nr. 1.1 - 7940

⁸ Vorlage Nr. 81.1 - 8104 in Verbindung mit Vorlage Nr. 1.2 - 8298

⁹ Vorlage Nr. 1.3 - 8397

"Soweit der Kanton vom Bund eine Kompetenz für generelle Abweichungen von den vom Bundesrat festgesetzten Höchstgeschwindigkeiten auf Nationalstrassen (120 km/h) und Kantonsstrassen (80 km/h) zugewiesen erhält, entscheidet darüber der Kantonsrat unter Wahrung der Volksrechte."

Im Auge hatten sowohl die Initiantinnen und Initianten als danach auch die Kommission die anfangs der 90er Jahre vom Zuger Regierungsrat aus Umweltschutzgründen geplanten einschneidenden Temporeduktionen auf weiten Teilen des im Kanton Zug gelegenen Strassennetzes (vgl. den Massnahmenplan des Regierungsrates gegen übermässige Luftschadstoffe [Immissionen] im Kanton Zug vom 11. Juni 1990).

III. Geltende Rechtslage

Der Bundesrat ist gemäss Art. 32 Abs. 2 SVG¹⁰ befugt, die Geschwindigkeit der Motorfahrzeuge auf allen Strassen zu beschränken. Von dieser Kompetenz hat er Gebrauch gemacht und in Art. 4a VRV¹¹ die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge in Ortschaften auf 50 km/h, ausserhalb von Ortschaften auf 80 km/h beschränkt. Auf Autostrassen gilt eine Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h und auf Autobahnen von 120 km/h.

Zur Vermeidung oder Verminderung besonderer Gefahren im Strassenverkehr, zur Reduktion einer übermässigen Umweltbelastung oder zur Verbesserung des Verkehrsablaufs kann die zuständige (eidgenössische, kantonale oder kommunale) Behörde für *bestimmte* Strassenstrecken (dauernde) Abweichungen von den vom Bundesrat festgesetzten generellen Höchstgeschwindigkeiten¹² anordnen¹³. Zuständig für die Anordnung derartiger Abweichungen ist für Nationalstrassen 1. und 2. Klasse¹⁴ das Bundesamt für Strassen¹⁵, für die übrigen Strassen die Kantone¹⁶. Auf kantonaler Ebene ist gemäss dem geltenden Recht - nach Anhören der Baudirektion - für dauernde Verkehrsanordnungen die Sicherheitsdirektion - und damit die Exekutive - zuständig¹⁷.

¹⁰ Bundesgesetz über den Strassenverkehr vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01)

¹¹ Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (VRV; SR 741.11)

¹² Art. 4a Abs. 1 VRV

¹³ Art. 108 Abs. 1 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21)

¹⁴ zur Definition vgl. Art. 2 und 3 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG; SR 725.11)

¹⁵ Art. 110 Abs. 2 SSV und Art. 104 Abs. 3 SSV, Art. 2 Abs. 3^{bis} SVG

¹⁶ vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2 SVG

¹⁷ § 5 Abs. 1 der Verordnung über den Strassenverkehr und die Strassensignalisation vom 22. Februar 1977 (BGS 751.21; SVO)

IV. Verschiebung der Kompetenz zur Verfügung abweichender Höchstgeschwindigkeiten von der Exekutive auf das Parlament?

Fraglich ist, ob der Entscheid über Abweichungen von Höchstgeschwindigkeiten im Sinne von Art. 32 Abs. 3 SVG bzw. Art 108 SSV auch Sache des Parlaments (bzw. einer Volksabstimmung) sein könnte. Diese Frage ist zu verneinen, und zwar aus folgenden Gründen:

Verkehrsordnungen richten sich zwar an eine unbestimmte Anzahl von Personen. Sie regeln aber einen konkreten Einzelfall, beispielsweise die Höchstgeschwindigkeit für einen bestimmten Strassenabschnitt. Verkehrsordnungen sind deshalb nicht Gesetzesnormen, sondern so genannte Allgemeinverfügungen. Eine Verfügung im Sinne von § 4 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes¹⁸ zeichnet sich im Wesentlichen dadurch aus, dass sie auf eine Rechtswirkung gerichtet ist, das heisst, dass damit in einem konkreten Fall Rechte und Pflichten einer Bürgerin oder eines Bürgers begründet, geändert oder aufgehoben werden. Es wird in einem ordentlichen Verfahren über die konkrete Rechtsstellung einer bzw. eines Einzelnen entschieden. Ein solcher Entscheid ist grundsätzlich auf dem Rechtsmittelweg anfechtbar. Rechtlich werden Allgemeinverfügungen wie gewöhnliche Verfügungen behandelt. Dies gilt insbesondere für das Verfahren und den Rechtsschutz. Allgemeinverfügungen sind somit dem Entscheidungsbereich des Parlaments entzogen. Umgekehrt darf die Exekutive bzw. die Verwaltung von Verfassungen wegen keine generell-abstrakten Normen erlassen, denn das Recht der Gesetzgebung steht ausschliesslich dem Kantonsrat zu¹⁹. Wie eine Umfrage ergeben hat, beschäftigt sich denn auch in keinem anderen Kanton das Parlament (oder gar das Volk) mit dem Erlass von Verkehrsordnungen.

Bezogen auf die zur Diskussion stehende Motion haftet ihrem Anliegen somit etwas Akademisches an: Bevor nämlich die durch die Motion angeregte Regelung je zum Tragen kommen könnte, müsste der Bund auf seine Kompetenz zur Festlegung genereller Höchstgeschwindigkeiten verzichten. Ein derartiger Verzicht steht jedoch nicht zur Diskussion und ist auch mittel- und langfristig unwahrscheinlich. Im Gegenteil: Das Bundesgericht hat, wie nachfolgend erwähnt wird, die umfassende und abschliessende Kompetenz des Bundes zur Festlegung genereller Höchstgeschwindigkeiten in einem aktuellen Urteil verdeutlicht.

¹⁸ Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz; VRG; BGS 162.1)

¹⁹ § 41 Bst. b der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1)

V. Präzisierung der Rechtslage durch die Rechtsprechung

Das Bundesgericht hat in einer neuen Entscheidung aus dem Jahr 2006²⁰ präzisiert, die Verordnungskompetenz des Bundesrats im Bereich der zulässigen Höchstgeschwindigkeiten²¹ sei umfassend. Die Verbindlichkeit der genannten Vorschriften²² könne nicht in Frage gestellt werden. Einem kantonalen oder kommunalen Gemeinwesen stehe es nicht frei, Verkehrsanordnungen zu erlassen, wenn die Voraussetzungen von Art. 108 SSV²³ nicht erfüllt seien. Derartige Verkehrsanordnungen (die gemäss Art. 108 Abs. 1 SSV zudem nur "für bestimmte Strassenstrecken" - also nicht generell - angeordnet werden können) würden einer gerichtlichen Überprüfung auch dann nicht Stand halten, wenn sie durch den Souverän des nach kantonalem Recht zuständigen Gemeinwesens (Kanton oder Gemeinde) befürwortet würden. Entsprechend darf die Exekutive eines Gemeinwesens weder auf erforderliche Temporeduktionen im Sinne von Art. 108 SSV verzichten, noch solche anordnen, wenn sie nicht erforderlich sind.

VI. Zusammenfassung

Somit darf der Kanton Zug keine *generellen Abweichungen* von den vom Bundesrat festgesetzten Höchstgeschwindigkeiten auf Strassen verfügen. Diese Kompetenz liegt umfassend beim Bund.

Auch für Abweichungen von den vom Bundesrat festgesetzten Höchstgeschwindigkeiten *auf einzelnen Strassenabschnitten* hat der Bund detaillierte und abschliessende Kriterien aufgestellt: Abweichungen für einzelne Strassenabschnitte können nur (und müssen) dort angeordnet werden, wo sie gemäss den bundesrechtlich festgelegten Kriterien zulässig und gleichzeitig erforderlich sind. Es macht daher keinen Sinn, das Parlament oder sogar das Volk über Verkehrsanordnungen abstimmen zu lassen, die in der Folge auf dem - ebenfalls durch Bestimmungen des Bundesrecht vorgeschriebenen - Beschwerdeweg durch die Gerichte wieder aufgehoben bzw. entgegen dem Willen des Parlaments bzw. des Volkes angeordnet würden.

²⁰ 2A.38/2006 vom 13. Juli 2006

²¹ vgl. Art. 32 Abs. 2 und Abs. 3 SVG

²² Art. 108 SSV

²³ insbesondere von Art. 108 Abs. 2 SSV

Für die Schaffung von Einführungsbestimmungen zum Eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz auf Gesetzesstufe besteht nach diesen Ausführungen somit rechtlich keine Möglichkeit.

VII. Antrag

Wir **b e a n t r a g e n** Ihnen,

auf die am 24. März 1994 und 1. September 1994 erfolgte Erheblicherklärung der Motion der vorberatenden Kommission betreffend "Zuger Initiative für vermehrte Mitsprache im Strassenverkehr" (Vorlage Nr. 81.1 - 8104 in Verbindung mit Nr. 81.2 - 8269) zurückzukommen, sie nicht erheblich zu erklären und die Motion als erledigt von der Geschäftsliste abzuschreiben.

Zug, 10. April 2007

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio