

Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat

14. Juni 2024

B 29

Volksinitiative

«Tempo 50 auf Hauptverkehrsachsen innerorts»

Entwurf Kantonsratsbeschluss

Zusammenfassung

Die Volksinitiative «Tempo 50 auf Hauptverkehrsachsen innerorts» verlangt den Erlass von gesetzlichen Grundlagen für Massnahmen zur Beibehaltung und Begünstigung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h innerorts auf verkehrsorientierten Strassen (Gesetzesinitiative). Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Initiative abzulehnen.

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Tempo 50 auf Hauptverkehrsachsen innerorts» abgelehnt werden soll.

Die Initiative verlangt in der Form der allgemeinen Anregung die Änderung der Luzerner Gesetzgebung (Gesetzesinitiative). Das Initiativkomitee fordert die Verankerung von gesetzlichen Grundlagen für Massnahmen zur Beibehaltung und Begünstigung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h auf verkehrsorientierten Strassen innerorts. Damit soll der Ausbau von Tempo 30 verhindert werden. Die Initiantinnen und Initianten bringen im Wesentlichen vor, dass der Ausbau von Tempo-30-Abschnitten unter dem Vorwand der Lärmreduktion stattfinde, einen Flickenteppich verursache, den Verkehrsfluss behindere und negative (finanzielle) Auswirkungen auf den öffentlichen Verkehr habe.

Der Regierungsrat lehnt die Volksinitiative aus den folgenden Gründen ab:

- Gemäss Artikel 4a der Verkehrsregelnverordnung gilt bereits heute als Grundregel innerorts eine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h.
- Die Voraussetzungen für die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit sind abschliessend im Bundesrecht geregelt (Signalisationsverordnung). Das kantonale Recht regelt lediglich, welche Behörde für die Verkehrsanordnung, also den Vollzug, zuständig ist. Kantonaler Ermessensspielraum besteht lediglich im Rahmen der einzelfallspezifischen Interessenabwägung, wobei der Kanton Luzern bereits heute die Höchstgeschwindigkeit nur restriktiv herabsetzt und die Einzelfallbeurteilung auch bei einer zusätzlichen Regelung auf kantonaler Ebene weiterhin erforderlich wäre.
- Eine kantonale Regelung ist mit Blick auf die Gesetzesystematik und die parlamentarischen Vorstösse auf Bundesebene nicht zweckmässig.
- Mit der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit können erwünschte positive Wirkungen erzielt werden, die nicht a priori verunmöglicht werden sollen.

Im Ergebnis mündet eine gesetzeskonforme Umsetzung der Initiative in einer Wiederholung des Bundesrechts und der kantonalen Praxis und führt damit zu einem Leerlauf.

Aus den dargelegten Gründen ist auch ein Mehrwert eines ausformulierten Gegenentwurfs auf Gesetzesstufe nicht erkennbar. Der Regierungsrat stellt der Volksinitiative deshalb keinen Gegenentwurf gegenüber.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Tempo 50 auf Hauptverkehrsachsen innerorts» (Gesetzesinitiative) abgelehnt werden soll.

1 Volksinitiative «Tempo 50 auf Hauptverkehrsachsen innerorts»

1.1 Wortlaut und Begründung der Initiative

Am 28. Juni 2023 reichte ein Initiativkomitee der SVP des Kantons Luzern die kantonale Gesetzesinitiative mit dem Titel «Tempo 50 auf Hauptverkehrsachsen innerorts» ein. Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern (KV) vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. [1](#)) stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehr in der Form der allgemeinen Anregung:

«Der Kantonsrat wird beauftragt, gesetzliche Grundlagen für Massnahmen zu erlassen, um die allgemeine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h in Ortschaften auf den verkehrsorientierten Strassen, die Hauptverkehrsachsen sind, beizubehalten und zu begünstigen».

Die Initiative verlangt in der Form der allgemeinen Anregung die Änderung der Luzerner Gesetzgebung (Gesetzesinitiative). Mit der Volksinitiative soll der Ausbau von Tempo-30-Abschnitten erschwert werden, welcher unter dem Vorwand der Lärmreduktion forciert werde und die bewährte und breit akzeptierte Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h innerorts ablöse. Das Initiativkomitee begründet sein Anliegen damit, dass Tempo-30-Abschnitte zu vermehrtem Ausweichverkehr führen, insbesondere nachts, was für die betroffene Wohnbevölkerung eine erhöhte Lärmbelastung zur Folge habe. Darüber hinaus führe die abschnittsweise Umsetzung von Tempo 30 zu einem Flickenteppich von unterschiedlichen Tempolimiten und behindere den Verkehrsfluss. Nicht zuletzt habe die Einführung auch negative Folgen für den öffentlichen Verkehr. Durch die verlängerten Reisezeiten und die Behinderung des Verkehrsflusses verliere der öffentliche Verkehr an Attraktivität. Zudem müsse der Busfahrplan angepasst oder es müssen zusätzliche Fahrzeuge mit zusätzlichem Personal angeschafft werden, was zu Zusatzkosten im öffentlichen Verkehr führe.

1.2 Zustandekommen und Behandlung

Zur Volksinitiative reichte das Initiativkomitee innert der gesetzlichen Sammlungsfrist 4663 gültige Unterschriften ein. Am 4. Juli 2023 erklärte unser Rat gestützt auf § 141 Absatz 2 des Stimmrechtsgesetzes (StRG) vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. [10](#)) die Volksinitiative als zustande gekommen (vgl. [Kantonsblatt Nr. 27](#) vom 8. Juli 2023, S. 2015 ff.).

Gemäss § 82b des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, KRG) vom 28. Juni 1976 (SRL Nr. [30](#)) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert eines Jahres, seit das Zustandekommen einer Initiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Be-antragt der Regierungsrat die Ablehnung einer Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten. Der Gegenentwurf enthält eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie. Er ist als Verfassungsänderung oder als Gesetz zu verabschieden, kann jedoch eine andere Rechtsform aufweisen, als es die Initiative verlangt (§ 82g KRG).

Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt der Kantonsrat sie ganz oder teilweise ungültig (§ 82c Abs. 1a [KRG](#)). Solche Beschlüsse des Kantonsrates können mit Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Ebenso kann Beschwerde dagegen geführt werden, dass eine Volksinitiative für gültig erklärt und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird (vgl. Urteil [1C_92/2010](#) des Bundesgerichts vom 6. Juli 2010, E. 1.2). Deshalb sind Beschlüsse des Kantonsrates, mit denen Volksinitiativen für gültig oder ungültig erklärt werden, mit einer entsprechenden Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Soweit die Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1b KRG).

Nimmt der Kantonsrat eine nicht-formulierte Gesetzesinitiative (allgemeine Anregung) an, hat ihm der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf für die verlangte Gesetzesvorlage zu unterbreiten. Der Kantonsrat hat in zweimaliger Beratung eine Gesetzesvorlage zu verabschieden, die inhaltlich dem Initiativbegehr entspricht. Lehnt er die in der Einzelberatung ausgearbeitete Gesetzesvorlage ab, unterliegt sie der Volksabstimmung. Nimmt er das Gesetz an, unterliegt es dem fakultativen Referendum (§ 82e [KRG](#)). Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab, kann er dem Regierungsrat gemäss § 82c Absatz 3 KRG den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab und verzichtet er auf einen Gegenentwurf, wird sie der Volksabstimmung unterbreitet (§ 82f KRG). Be-schliesst der Kantonsrat die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs, hat der Regierungsrat dem Kantonsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf vorzulegen. Initiative und Gegenentwurf werden den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h KRG). Werden in der Doppelabstimmung sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen, tritt jene Vorlage in Kraft, die bei der Stichfrage mehr Stimmen erzielt. Bei gleicher Stimmenzahl ist entscheidend, welche Vorlage bei den Hauptfragen mehr Ja-Stimmen erzielt (§ 86 Abs. 1e [StRG](#)).

Mit der vorliegenden Botschaft beantragen wir Ihnen aus den nachfolgenden Gründen die Ablehnung der Initiative. Unter Hinweis auf das gut etablierte und bewährte bestehende System unterbreiten wir Ihrem Rat keinen Gegenentwurf (§ 82b Abs. 2 [KRG](#)).

2 Gültigkeit der Initiative

2.1 Formelles

Gemäss § 22 Absatz 3a und 3b [KV](#) muss eine Gesetzesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden und die

Einheit der Form und die Einheit der Materie einhalten. Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Formen der nicht-formulierten und der formulierten Initiative nicht miteinander verbunden werden und nur Erlasse der gleichen Rechtsform verlangt werden (§ 132 [StRG](#)). Die Volksinitiative «Tempo 50 auf Hauptverkehrsachsen innerorts» wurde als nicht-formulierte Initiative eingereicht, ohne dass Elemente der formulierten Initiative enthalten wären. Die Einheit der Form ist somit gewahrt. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen eines Initiativbegehrens ein sachlicher Zusammenhang besteht (§ 133 StRG). Die Initiative verlangt die Verankerung von gesetzlichen Grundlagen für Massnahmen, um die allgemeine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h auf verkehrsorientierten Hauptverkehrsachsen innerorts beizubehalten und zu begünstigen. Die Einheit der Materie wird damit ebenfalls gewahrt.

2.2 Materielles

Für die Beurteilung der Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist grundsätzlich vom Wortlaut einer Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Der Text einer Initiative muss genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, sodass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberchtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Das Erfordernis der hinlänglichen Klarheit gilt sowohl bei einem ausgearbeiteten Entwurf als auch bei einer allgemeinen Anregung. Bei Letzterer sind an die Formulierung allerdings keine allzu hohen Ansprüche zu stellen, da gewisse Unklarheiten oder Widersprüche bei der Ausarbeitung des Beschlussstextes im Parlament noch behoben werden können (vgl. [BGE 139 I 292](#) E. 5.8 S. 296).

Der Initiativtext enthält als Hauptelement das übergeordnete Ziel, dass auf verkehrsorientierten Strassen innerorts, die Hauptverkehrsachsen sind, weiterhin generell Tempo 50 gelten soll. Der von den Initiantinnen und Initianten verwendete Begriff «Hauptverkehrsachse» ist rechtlich nicht definiert: Er wird weder im Strassenverkehrsgesetz (SVG) vom 19. Dezember 1958 (SR [741.01](#)) noch in der Signalisationsverordnung (SSV) vom 5. September 1979 (SR [741.21](#)) oder der Verkehrsregelnverordnung (VRV) vom 13. November 1962 (SR [741.11](#)) verwendet. Auch im kantonalen Recht und vom Initiativkomitee wird der Begriff nicht genauer definiert. Damit ist die Bedeutung des Begriffs mittels Auslegung zu ermitteln.

Strassen werden im Strassen(verkehrs-)recht nach unterschiedlichen Kriterien typisiert. Das luzernische Recht unterscheidet entsprechend den drei Staatsebenen und mit Blick auf die Zuständigkeit zwischen National-, Kantons- und Gemeindestrassen (§§ 4 ff. des Strassengesetzes [StrG] vom 21. März 1995 [SRL Nr. [7551](#)]). Hinzu kommen die beiden weiteren Kategorien der Güter- und Privatstrassen (§§ 8 f. StrG). Gängige, sich auf Bundesrecht stützende Kategorien sind etwa Strassen ausserorts und innerorts, verkehrsorientierte und nicht verkehrsorientierte Strassen sowie Haupt- und Nebenstrassen.

Die Unterscheidung zwischen Strassenkategorie nach Bundesrecht und Strassenkategorie nach luzernischem Recht ist insofern wichtig, als die Strassenkategorie nach Bundesrecht die Zulässigkeit der Temporeduktion bestimmt: Durch Bundesrecht wird

geklärt, unter welchen Voraussetzungen die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit angeordnet werden kann. Die Strassenkategorie nach kantonalem Recht bestimmt hingegen, welche Behörde für die Verkehrsanordnung und damit für den Vollzug zuständig ist.

Aus der Bezeichnung der Volksinitiative geht hervor, dass nach dem Verständnis des Initiativkomitees Hauptverkehrsachsen innerorts vorkommen können. Unter «Strassen innerorts» nach Artikel 108 Absatz 5d [SSV](#) fallen alle Strassen, die «innerorts» liegen. Dieser Bereich beginnt beim Signal «Ortsbeginn auf Hauptstrassen» oder «Ortsbeginn auf Nebenstrassen» und endet beim Signal «Ortsende auf Hauptstrassen» oder «Ortsende auf Nebenstrassen» (Art. 1 Abs. 4 SSV). Für die Unterscheidung ausser- und innerorts ist daher einzig die Lage in den gleichnamigen Bereichen massgebend. Der Formulierung der Initiative lässt sich zudem entnehmen, dass das Initiativkomitee davon ausgeht, dass nicht alle verkehrsorientierten Strassen auch Hauptverkehrsachsen sind, umgekehrt aber Hauptverkehrsachsen immer verkehrsorientierte Strassen darstellen. Damit können Hauptverkehrsachsen im Verständnis der Initiatinnen und Initianten wohl als eine Untergruppe der verkehrsorientierten Strassen verstanden werden. Gemäss Artikel 1 Absatz 9 SSV sind verkehrsorientierte Strassen alle Strassen innerorts, die primär auf die Anforderungen des Motorfahrzeugverkehrs ausgerichtet und für sichere, leistungsfähige und wirtschaftliche Transporte bestimmt sind.

Der Text der Initiative ist dadurch genügend bestimmt und hinreichend klar, auch wenn sich nicht sagen lässt, wodurch sich Hauptverkehrsachsen im Sinn des Initiativkomitees von «normalen» verkehrsorientierten Strassen unterscheiden. Eine Volksabstimmung kann damit durchgeführt werden, ohne dass sich die Stimmberchtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen.

Die Initiative erfüllt demnach die Anforderungen an die Einheit der Form und die Einheit der Materie. Sie ist mit übergeordnetem Recht vereinbar und nicht eindeutig undurchführbar.

3 Stellungnahme zur Volksinitiative

Die Ausgangslage und der Umgang mit Geschwindigkeitsreduktionen auf verkehrsorientierten Strassen – vorab die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit von 50 auf 30 km/h – hat sich in den letzten Jahren, insbesondere aufgrund der Rechtsprechung, schweizweit verändert. Ungeachtet der rechtlichen Grundlagen und der Rechtsprechung bleibt die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf verkehrsorientierten Strassenabschnitten in Gesellschaft und Politik umstritten. Die damit verbundenen Fragen gewinnen an Bedeutung und sind von der kantonalen Verwaltung immer öfter zu beantworten.

Am 23. Oktober 2023 erklärte Ihr Rat deshalb die [Motion M 1079](#) von Georg Dubach als teilweise erheblich. In der Folge wurde parallel zur vorliegenden Botschaft der Planungsbericht Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen innerorts (Botschaft B 28 vom 14. Juni 2024) ausgearbeitet. Der Planungsbericht zeigt die Grundlagen zur Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeiten auf verkehrsorientierten Strassen, die Wirkungen von Tempo 30 sowie die Bewilligungspraxis auf.

3.1 Regelungen im geltenden Recht

3.1.1 Tempo 50 auf Strassen innerorts als Grundregel

Im Rahmen der Strassenverkehrshoheit regelt der Bund im [Strassenverkehrsgesetz](#) unter anderem die Befugnisse des Bundes sowie der Kantone und Gemeinden zur Regelung des Verkehrs. Gestützt auf Artikel 32 Absatz 2 [SVG](#), wonach der Bundesrat die Höchstgeschwindigkeit auf allen Strassen zu beschränken hat, sind ausführend die allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten in Artikel 4a [VRV](#) festgelegt. Innerorts gilt die allgemeine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h (Art. 4 Abs. 1 a VRV). Damit gilt auf Strassen innerorts bereits heute grundsätzlich Tempo 50. Das Hauptanliegen der Initiantinnen und Initianten ist damit rechtlich schon verankert und entspricht der *Grundregel*.

3.1.2 Abschliessende Regelung im Bundesrecht

Gemäss Artikel 3 Absatz 2 [SVG](#) sind die Kantone befugt, Verkehrsbeschränkungen und -anordnungen – so unter anderem die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit – zur Regelung des Verkehrs zu erlassen (Ausnahme Nationalstrassen). Das Abweichen von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten richtet sich dabei ausschliesslich nach Artikel 108 [SSV](#) und ist damit *abschliessend im Bundesrecht* geregelt. Gemäss Artikel 108 Absatz 2 SSV kann aus vier Gründen eine tiefere Höchstgeschwindigkeit angeordnet werden:

- Wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (Verkehrssicherheitsdefizit).
- Wenn bestimmte Strassenbenutzer eines besonderen, nicht anders zu erreichen- den Schutzes bedürfen (besonderes Schutzbedürfnis).
- Wenn auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann.
- Wenn dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Um- weltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann.

Nebst dem Vorliegen eines solchen Grundes muss die Verkehrsmassnahme zweck- und verhältnismässig (geeignet, erforderlich und zumutbar) sein. Es ist insbesondere auch zu prüfen, ob die Massnahme auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann (Art. 108 Abs. 4 [SSV](#)). Das in Artikel 32 Absatz 3 [SVG](#) und Artikel 108 Absatz 4 SSV geforderte Gutachten hat aufzuzeigen, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind. Es bildet damit die Grundlagen für die genannten Beurteilungen und Prüfungen und stellt sicher, dass «nicht allzu leichtfertig» beziehungsweise «nicht ohne hinreichende Begründung» von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeitsvorschriften abgewichen wird. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf das Abweichen von der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit zudem nur für bestimmte Strassenabschnitte angeordnet werden, nicht aber generell ([Urteil 1C_117/2018](#) des Bundesgerichts vom 20. März 2018, E. 4.2.).

Das kantonale Recht spielt hinsichtlich der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit eine untergeordnete Rolle. Im kantonalen Recht wird festgelegt, welche Behörde für die Verkehrsanordnung – unterschieden nach Strassenkategorien – zuständig ist. Gemäss § 17 der Verordnung zum Gesetz über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechtes (Strassenverkehrsverordnung) vom 9. Dezember 1986 (SRL Nr. [777](#)) ist die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (Vif) für Verkehrsanordnungen auf Kantonstrassen und Gemeindestrassen 1. Klasse (welche

in der Regel auch als verkehrsorientierte Strassen gelten) sowie in deren Verknüpfungsbereich mit anderen Strassen zuständig. Das kantonale Recht regelt damit nur, welche Behörde für den Vollzug zuständig ist.

Der für die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit zuständigen Behörde kommt im Rahmen von Artikel 108 [SSV](#) bei der Interessenabwägung einen Ermessensspielraum zu. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind die Interessenabwägungen bei Verkehrsbeschränkungen nach Artikel 108 SSV komplex. Der Gestaltungsspielraum der zuständigen Behörden ist dabei grundsätzlich erheblich, ausser dort, wo das Ermessen auf fast null sinkt und nahezu eine Pflicht zur Herabsetzung besteht. Dies ist zum Beispiel bei einer schwerwiegenden Gefahr beziehungsweise einem besonders gewichtigen Schutzbedürfnis im Sinne von Artikel 108 Absatz 2a und b SSV möglich. Andererseits ist es auch denkbar, dass aufgrund der geltenden Sanierungspflichten in Konstellationen mit überschrittenen Immissionsgrenzwerten und spürbarem Reduktionspotenzial die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit wegen der in Artikel 16 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) vom 7. Oktober 1983 (SR [814.01](#)) vorgesehenen Sanierungspflicht vorgenommen werden muss und damit auch in diesen Konstellationen zur Pflicht werden kann ([BGE 139 II 145](#) E. 5 S. 153 ff.; [BGE 136 II 539](#) E. 3.2 S. 547 f.; [LGVE 2019 IV Nr. 5](#) E. 1.4.). Ist ein behördliches Ermessen vorhanden, so ist dieses pflichtgemäß auszuüben. Einerseits muss die Ermessensausübung mit dem Gesetzeszweck konform sein und die grundlegenden Verfassungsprinzipien wahren (Verfassungs- und Gesetzeskonformität). Andererseits muss das Ermessen aber auch zweckmäßig ausgeübt werden (Zweckmässigkeit). Das heisst, dass die Behörde die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte zu prüfen und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorzunehmen hat. Sie darf nicht schematisch ohne Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls entscheiden.

Eine kantonale Regelung im Sinn des Initiativbegehrens würde damit dort Wirkung entfalten können, wo im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen gemäss Artikel 108 [SSV](#) ein Ermessensspielraum besteht. Als kantonale Norm kann sie die übergeordneten Vorgaben des Bundesrechts und die Bundesgerichtspraxis aber nicht übersteuern. Die mit der Initiative angestrebte Regelung wird auch nichts daran ändern, dass in jedem Fall eine Einzelfallbeurteilung vorgenommen werden muss. Angesichts dieser Ausgangslage wird eine Regelung im Sinn des Initiativbegehrens in einer Wiederholung des Bundesrechts münden und damit zu einem Leerlauf führen.

Zudem widerspricht eine kantonale Regelung der bestehenden Regelungssystematik. Einerseits sind die zulässigen Höchstgeschwindigkeiten und das Abweichen davon wie zuvor genannt abschliessend im Bundesrecht geregelt und andererseits unterscheidet das kantonale Recht nach Funktion und Verkehrsbedeutung zwischen National-, Kantons-, Gemeinde-, Güter- und Privatstrassen. Mit einer Regelung im Sinn des Initiativkomitees würde neu der bundesrechtliche Begriff der verkehrsorientierten Strassen in die Luzerner Gesetzessystematik aufgenommen werden, was dazu führen würde, dass auch die bestehende Systematik des Strassengesetzes angepasst werden müsste. Dies wird aufgrund der dargelegten Gründe als unverhältnismässig erachtet.

3.2 Restriktive kantonale Praxis

Bereits heute betreibt der Kanton Luzern in Bezug auf die Einführung von Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen eine restriktive Praxis. Eine Anordnung von Tempo 30 auf Kantonsstrassen wird nur gestützt auf eine fundierte Prüfung im Einzelfall auf möglichst kurzen Streckenabschnitten in stark frequentierten Ortsteilen umgesetzt, sofern sie vorab aus lärmrechtlichen Gründen oder aufgrund von Verkehrssicherheitsaspekten erforderlich ist. Tempo 30 wird dabei in der Regel auf Antrag einer Gemeinde und bei Bedarf im Rahmen von kantonalen Strassenbauprojekten innerorts durch den Kanton geprüft. Die Anordnung von Tempo 30 erfolgt somit nur in Ausnahmefällen, wie auch die nachfolgenden Zahlen für die rund 526 Kilometer Kantonsstrassen verdeutlichen (Stand April 2024):

<i>Gesamtlänge «50 generell»-Abschnitte (innerorts)</i>	<i>Tempo-30-Abschnitte (innerorts) realisiert</i>	<i>Tempo-30-Abschnitte (innerorts) noch nicht realisiert, aber mit positiver Beurteilung durch die Dienststelle Vif</i>
ca. 180 km	Total: 1500 m Durchschnittslänge pro Abschnitt: 300 m	Total: 3600 m Durchschnittslänge pro Abschnitt: 400 m

Unser Rat sieht keine Veranlassung, von der restiktiven Praxis abzuweichen. Mit dem Planungsbericht «Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen innerorts» (B 28 vom 14. Juni 2024) wird transparent und die bisherige Praxis präzisierend aufgezeigt, nach welchen Entscheidungskriterien die Dienststelle Vif Gesuche beurteilen soll.

Die auf die Bedürfnisse des Kantons Luzern zugeschnittene Beurteilungsmethode für Gesuche für Tempo-30-Abschnitte auf verkehrsorientierten Strassen sieht eine Einzelbeurteilung von acht Kriterien (Lärmbelastung Tag, Lärmbelastung Nacht, objektive Verkehrssicherheit generell, subjektive Verkehrssicherheit Fuss- und Veloverkehr, Reisezeitverlust MIV, Auswirkungen auf den öV, Funktion der Strasse und Wohn- und Aufenthaltsqualität) vor. Weitere zwei Kriterien sind abhängig von der örtlich spezifischen Situation hinzuzuziehen (Ortsbild und Potential für Siedlungsentwicklung). Zudem werden Gesuche – abhängig von der rechtlichen Ausgangslage – regelmässig abzulehnen sein, wenn sie die Anordnung von Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassenabschnitten innerorts zum Gegenstand haben, bei welchen nicht alle untergeordneten Zufahrten bereits mit Tempo 30 signalisiert sind oder mit Tempo 30 signalisiert werden. Überdies sind Tempo 30-Abschnitt so kurz wie möglich zu halten bzw. dürfen nur so lange ausgestaltet sein wie dies zur Erreichung des Ziels der Massnahme notwendig ist. Zusätzlich zu den erwähnten bewert- oder beurteilbaren Kriterien kann eine übergeordnete Netzbetrachtung in die Beurteilung einbezogen werden, um sicherzustellen, dass auch bei mehreren Tempo-30-Abschnitten auf einer Strecke die Verhältnismässigkeit der Massnahme gewahrt bleibt. Bei der Beurteilung im Vordergrund stehen stets die Aspekte der Verkehrssicherheit und der Lärmbelastung. Die höhere Bedeutung dieser Kriterien lässt sich aufgrund der rechtlichen Ausgangslage begründen. Die Beurteilungsmethode dient als ergänzende Entscheidungsgrundlage zum Gutachten bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit.

3.3 Parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene

Das nationale Parlament hat in der Frühjahressession 2024 eine Motion des Luzerner Nationalrats Peter Schilliger ([21.4516](#)) an den Bundesrat überwiesen, die auf verkehrsorientierten Strassen innerorts grundsätzlich Tempo 50 fordert. Der Bundesrat hat damit den Auftrag erhalten, die Bestimmungen im [Strassenverkehrsgesetz](#) so anzupassen, dass die Hierarchie und die verschiedenen Funktionen des Schweizer Strassennetzes innerorts und ausserorts respektiert werden.

Im Zusammenhang mit der zurzeit laufenden Revision des [Umweltschutzgesetzes](#) wird im Bundesparlament zudem eine Ergänzung von Artikel 16 USG diskutiert, wonach im Rahmen der (Lärm-)Sanierungspflicht auf verkehrsorientierten Strassen die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit nicht verlangt werden können soll. National- und Ständerat vertreten unterschiedliche Haltungen hierzu. Das Geschäft befindet sich aktuell in der Differenzbereinigung.

Die Entwicklungen auf nationaler Ebene werden verfolgt. Sollten die Vorstösse zu einer Anpassung der Bundesgesetzgebung führen, ist in dem Zeitpunkt zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie das kantonale Recht angepasst oder ergänzt werden müsste.

4 Fazit und Verzicht auf Gegenentwurf

Zusammenfassend lehnt der Regierungsrat die Volksinitiative aus den folgenden Gründen ab:

- Gemäss Bundesrecht (Art. 4a [Verkehrsregelnverordnung](#)) gilt bereits heute als Grundregel innerorts eine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h. Dieses regelt denn auch die Voraussetzungen für die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit abschliessend ([Signalisationsverordnung](#)). Das kantonale Recht regelt lediglich, welche Behörde für die Verkehrsanordnung, also den Vollzug, zuständig ist. Kantonaler Ermessensspielraum besteht nur im Rahmen der einzelfallspezifischen Interessenabwägung. Weder kantonales Recht noch die kantonale Praxis können Bundesrecht übersteuern.
- Der Kanton Luzern setzt bereits heute die Höchstgeschwindigkeit nur restriktiv herab und sieht keine Veranlassung, von dieser Praxis abzuweichen.
- Eine kantonale Regelung ist mit Blick auf die Gesetzesystematik und die parlamentarischen Vorstösse auf Bundesebene nicht zweckmässig. Sollten die Vorstösse zu einer Anpassung der Bundesgesetzgebung führen, ist in jenem Zeitpunkt zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie auch das kantonale Recht angepasst oder ergänzt werden müsste.
- Mit der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit können erwünschte positive Wirkungen erzielt werden, die nicht a priori verunmöglicht werden sollen.

Bei einer Annahme der Initiative würde deren Umsetzung in einer Wiederholung der Vorgaben des Bundesrechts und der Festschreibung der bestehenden Praxis im kantonalen Recht münden. Dies führt zu einem Leerlauf. Aus diesen Gründen ist weder mit der Umsetzung der Initiative noch mit einem ausformulierten Gegenentwurf auf Gesetzesstufe ein Mehrwert erkennbar, zumal eine Einzelfallbeurteilung auch bei einer zusätzlichen Regelung auf kantonaler Ebene weiterhin erforderlich bliebe.

Zusammenfassend kommt unser Rat zum Schluss, dass die Initiative aus den dargelegten Gründen abgelehnt und ihr kein Gegenentwurf gegenübergestellt werden soll.

5 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Volksinitiative «Tempo 50 auf Hauptverkehrsachsen innerorts» ohne Gegenentwurf abzulehnen.

Luzern, 14. Juni 2024

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Fabian Peter
Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

**Kantonsratsbeschluss
über die Volksinitiative «Tempo 50 auf Hauptver-
kehrsachsen innerorts»**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 82c Absatz 1b des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 14. Juni 2024,

beschliesst:

1. Die am 28. Juni 2023 eingereichte Volksinitiative «Tempo 50 auf Hauptverkehrsachsen innerorts» wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Sie unterliegt der Volksabstimmung.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch