Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.254/2004 /ggs

Urteil vom 7. Februar 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Reeb,
Gerichtsschreiber Haag.

Parteien
Einwohnergemeinde Kriens, 6010 Kriens, handelnd durch das Baudepartement, Schachenstrasse 6, Postfach, 6011 Kriens, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Peter Germann,

gegen

Kanton Luzern, 6002 Luzern, handelnd durch das Bau-, Umwelt und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern, Departementsekretariat, Bahnofstrasse 15, 6002 Luzern,
Bundesamt für Strassen, 3003 Bern,
Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt, Postfach 336, 3000 Bern 14.

Gegenstand
Höchstgeschwindigkeit auf der A 2 bei Kriens,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 28. September 2004.

Sachverhalt:
A.
Das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED, heute: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK]) genehmigte am 16. August 1994 das bereinigte Ausführungsprojekt für die Erstellung von Erweiterungsbauten auf dem Abschnitt 6 der Nationalstrasse A2, Arsenal- Kantonsgrenze LU/NW (km 96.400 - km 100.663). Aus den Projektunterlagen (Technischer Bericht vom 18. November 1991, Umweltverträglichkeitsberichte vom November 1991 und Januar 1993, Teilberichte Luft vom Oktober 1991 und Lufthygiene vom Januar 1993, Einspracheentscheid mit Umweltverträglichkeitsprüfung des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 25. März 1994) ergibt sich, dass für die Nationalstrasse im betroffenen Abschnitt aus Gründen der Verkehrssicherheit und mit Rücksicht auf die örtlichen Gegebenheiten und die Lärmimmissionen eine Ausbaugeschwindigkeit von 100 km/h festgelegt wurde. Nach damaligem Kenntnisstand sollte indessen die auf dem Strassenstück zulässige Höchstgeschwindigkeit insbesondere wegen des lufthygienischen Sanierungsbedarfs auf 80 km/h reduziert werden.
Am 9. Juli 1999 stellte der Kanton Luzern beim UVEK ein Gesuch um Reduktion der Höchstgeschwindigkeit für diesen Autobahnabschnitt auf 80 km/h. Zur Begründung führte er aus, die Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h sei im Hinblick auf eine Verstetigung des Verkehrsflusses angezeigt, da auf dem vorangehenden Autobahnstück dieselbe Geschwindigkeit signalisiert sei. Zudem könnten damit die Zahl der Unfälle sowie die Schadstoffimmissionen reduziert werden. Mit Schreiben vom 9. September 1999 hat das Bundesamt für Strassen (ASTRA) dem Kanton Luzern nahegelegt, die gewünschte Reduktion noch einmal zu überdenken, da ein am 26. Oktober 1998 vom UVEK bewilligtes Verkehrsbeeinflussungskonzept eine Höchst- bzw. Regelgeschwindigkeit von 100 km/h mit einer Wechselsignalisation von 100 km/h, 80 km/h und 60 km/h vorsehe. Eine Abweichung von diesem Konzept erscheine nicht gerechtfertigt.

Der Kanton Luzern reichte am 3. Februar 2004 beim ASTRA ein überarbeitetes Gesuch ein. Darin verlangte er für den betreffenden Autobahnabschnitt die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 100 km/h. Zur Begründung führte er aus, die Linienführung, die Querschnittgestaltung, die rasche Folge mehrerer Tunnels sowie die Ein- und Ausfahrten im Bereich des Autobahnanschlusses Luzern/Horw würden aus Sicherheitsgründen eine Reduktion auf 100 km/h rechtfertigen. Zudem werde dadurch der Verkehrsablauf verbessert und die beantragte Geschwindigkeit werde von den Automobilisten akzeptiert und eingehalten. Auch das vom UVEK am 26. Oktober 1998 genehmigte Signalisationskonzept gehe von einer Höchst- bzw. Regelgeschwindigkeit von 100 km/h aus. Am 2. März 2004 reichte der Kanton Luzern einen "Bericht Abweichende Höchstgeschwindigkeit" vom 26. Februar 2004 nach, welcher eine ausführlichere Begründung der beantragten Festlegung der Geschwindigkeit auf 100 km/h enthält.
B.
Mit Verfügung vom 18. März 2004 genehmigte das ASTRA das Gesuch des Kantons Luzern und ordnete auf besagtem Streckenabschnitt der A2 in beiden Fahrtrichtungen eine Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h an. Diese Verfügung wurde im Bundesblatt am 23. März 2004 publiziert (BBl 2004 1281).
Gegen diese Verfügung reichte die Einwohnergemeinde Kriens bei der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt Beschwerde ein. Sie stellte folgende Anträge:
1. Die Verfügung des Bundesamts für Strassen i.S. Festsetzung der Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h auf der Autobahn A2/6 vom 18. März 2004 sei aufzuheben.
2. Auf der Autobahn A2/6 km 96.400 - km 100.663 sei die zulässige Höchstgeschwindigkeit in beiden Fahrtrichtungen auf 80 km/h festzusetzen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners."
Zur Begründung brachte die Einwohnergemeinde Kriens vor, der Ausbau des Autobahnabschnitts A2/6 habe breite Zustimmung, namentlich diejenige der Krienser Bevölkerung, gefunden. Dies vor allem auch deshalb, weil alle Berichte für die Planauflage im Jahre 1991 von einer Beschränkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 80 km/h ausgegangen seien. Eine Festsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 100 km/h sei dagegen aus Gründen der Verkehrssicherheit, des Verkehrsablaufes und des Umweltschutzes keinesfalls gerechtfertigt. Weiter missachte die angefochtene Verfügung die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes. Danach sei bei Abschluss der Projektrealisierung auch tatsächlich umzusetzen, was bei Ausarbeitung, Auflage und Genehmigung massgebend gewesen sei. Schliesslich habe das ASTRA das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt, indem sie vor Erlass der angefochtenen Verfügung weder habe mitwirken können noch orientiert worden sei.
Die Rekurskommission wies die Beschwerde am 28. September 2004 ab, soweit sie darauf eintrat. Sie begründete ihren Entscheid damit, dass die Beschwerde eine Temporeduktion auf 80 km/h anstrebe und damit über den Anfechtungsgegenstand hinausgehe. Insoweit trat sie deshalb auf die Beschwerde nicht ein. In Bezug auf die Rüge der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör wies die Rekurskommission die Beschwerde ab, weil keine Pflicht zur Anhörung der Gemeinde vor Erlass der angefochtenen Allgemeinverfügung bestanden habe.
C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 28. Oktober 2004 beantragt die Einwohnergemeinde Kriens, der Entscheid der Rekurskommission vom 28. September 2004 sei aufzuheben, und die Sache sei an das ASTRA, eventualiter an die Rekurskommission zurückzuweisen. Sie macht geltend, die Rekurskommission sei auf ihre Rügen betreffend Verkehrssicherheit, Verkehrsablauf, Umweltbelastung, Rechtssicherheit sowie Treu und Glauben zu Unrecht nicht eingetreten und habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör missachtet. Am 29. Oktober 2004 hat die Einwohnergemeinde Kriens eine Beschwerdeergänzung eingereicht.
Die Rekurskommission beantragt die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Der Kanton Luzern und das ASTRA schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist.
D.
Mit Präsidialverfügung vom 10. Dezember 2004 wurde der Beschwerde aufschiebende Wirkung beigelegt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Nach Art. 97 ff. OG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, welche von einer der in Art. 98 OG genannten Vorinstanzen ausgehen, sofern kein

Ausschlussgrund gemäss Art. 99-102 OG oder der Spezialgesetzgebung vorliegt.
1.1 Die Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt ist eine Vorinstanz im Sinne von Art. 98 lit. e OG. Die umstrittene Festsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 100 km/h stellt eine örtliche Verkehrsregelung auf einer Nationalstrasse erster Klasse dar. Solche Verkehrsregelungen werden vom ASTRA verfügt und können mit Beschwerde bei der Vorinstanz angefochten werden (Art. 2 Abs. 3bis des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG; SR 741.01]i.V.m. Art. 2 des Bundesgesetzes vom 8. Dezember 1960 über die Nationalstrassen [NSG; SR 725.11]und Anhang zum Bundesbeschluss vom 21. Juni 1960 über das Nationalstrassennetz [SR 725.113.11]). Der angefochtene Entscheid betrifft eine auf Bundesverwaltungsrecht abgestützte Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG. Der frühere Ausschlussgrund der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss Art. 100 Abs. 1 lit. l Ziff. 1 OG wurde im Zusammenhang mit der Änderung des Strassenverkehrsgesetzes vom 14. Dezember 2001 aufgehoben (AS 2002 2780; in Kraft seit 1. Januar 2003). Somit unterliegt der angefochtene Entscheid der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht.
1.2
Gemäss Art. 2 Abs. 3bis SVG ist eine Gemeinde dann zur Beschwerde berechtigt, wenn Verkehrsmassnahmen auf ihrem Gebiet angeordnet werden. Die hier umstrittene Massnahme betrifft das Gebiet der Einwohnergemeinde Kriens. Sie ist zur Beschwerde legitimiert (Art. 103 lit. c OG i.V.m. Art. 2 Abs. 3bis SVG).
1.3
Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt und geben zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass. Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit einzutreten.
2.
Die Beschwerdeführerin kritisiert, dass die Vorinstanz auf ihre Rügen betreffend Verkehrssicherheit, Verkehrsablauf, Umweltbelastung sowie Treu und Glauben nicht eingetreten ist.
2.1 Die Vorinstanz führt im angefochtenen Entscheid aus, Gegenstand des Verfahrens bilde die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit von 120 km/h auf 100 km/h. Die Beschwerdeführerin verlange in Ziff. 2 ihrer Rechtsbegehren die Festlegung einer Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h und damit eine weitergehende Verkehrsbeschränkung als sie vom ASTRA verfügt worden sei. Ihre Rechtsbegehren gingen insoweit über den Anfechtungsgegenstand hinaus. Mit den Rügen betreffend Verkehrssicherheit, Verkehrsablauf, Umweltbelastung sowie Treu und Glauben begründe die Beschwerdeführerin ausschliesslich ihren Antrag auf Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 80 km/h. Da dieser Antrag im Beschwerdeverfahren über den Streitgegenstand hinausgehe, sei auf die genannten Rügen nicht einzutreten.
2.2 Die Einwohnergemeinde Kriens führt in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde aus, sie habe in Ziff. 1 ihrer Rechtsbegehren an die Rekurskommission die Aufhebung der Verfügung des ASTRA vom 18. März 2004 verlangt. Bei diesem Antrag seien Anfechtungsobjekt und Streitgegenstand identisch (BGE 110 V 48 E. 3c S. 51; René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel 1996, § 16, Rz. 901). Die Verwaltungsbeschwerde an die Rekurskommission sei in erster Linie darauf ausgerichtet gewesen, die Festlegung der Höchstgeschwindigkeit auf 100 km/h zu beseitigen, weil diese bundesrechtswidrig sei. Die Rekurskommission hätte deshalb auf die Beschwerde eintreten und die erhobenen Rügen behandeln müssen.
Mit Ziff. 2 ihrer Rechtsbegehren habe sie nicht beantragt und auch nicht gewollt, dass die Anträge Ziff. 1 und 2 zusammen als Einheit behandelt würden (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, § 4 Ziff. 4.2 S. 45 und § 5 Ziff. 3 S. 50). Vielmehr entspreche der in Ziff. 2 der Rechtsbegehren enthaltene Antrag, die Höchstgeschwindigkeit auf 80 km/h zu begrenzen, der Kompetenz der Rekurskommission, bei Gutheissung der Beschwerde in der Sache selbst neu zu entscheiden (Art. 62 VwVG). Der Antrag in Ziff. 2 sei zulässig, nachdem alle massgebenden Unterlagen erhoben seien, die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 80 km/h den Sachzusammenhang wahre und die Parteien sich im Verfahren der Rekurskommission umfassend geäussert hätten (vgl. BGE 110 V 48 E. 3b S. 51; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, S. 150, Rz. 408).
2.3 Im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind grundsätzlich nur Rechtsverhältnisse zu beurteilen, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig verbindlich - in Form einer Verfügung - Stellung genommen hat. Insoweit bestimmt die Verfügung den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand. Umgekehrt fehlt es an einem Anfechtungsgegenstand und somit an einer Sachurteilsvoraussetzung, wenn und soweit keine Verfügung ergangen ist (BGE 124 II 361 E. 1c S. 364; 122 V 34 E. 2a S. 36; 119 Ib 33 E. 1b S. 36; 110 V 48 E. 3b S. 51, je mit Hinweisen). Aus prozessökonomischen Gründen kann das verwaltungsge-

richtliche Verfahren auf eine ausserhalb des Anfechtungsgegenstandes, d.h. ausserhalb des durch die Verfügung bestimmten Rechtsverhältnisses liegende spruchreife Frage ausgedehnt werden, wenn diese mit dem bisherigen Streitgegenstand derart eng zusammenhängt, dass von einer Tatbestandsgesamtheit gesprochen werden kann, und wenn sich die Verwaltung zu dieser Streitfrage mindestens in Form einer Prozesserklärung geäussert hat (BGE 122 V 34 E. 2a S. 36; 110 V 51 E. 3b in fine, je mit Hinweisen; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, S. 150, Rz. 408).

2.4

2.4.1 Die Verfügung des ASTRA vom 18. März 2004 erging gestützt auf das Gesuch des Kantons Luzern um Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf dem betroffenen Autobahnabschnitt auf 100 km/h. Über eine weitergehende Geschwindigkeitsreduktion auf 80 km/h, wie sie vom Kanton Luzern am 9. Juli 1999 beantragt worden war, hat das ASTRA formell nicht entschieden. Insoweit ist der Vorinstanz darin zuzustimmen, dass die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde vom 21. April 2004 in Ziff. 2 der Rechtsbegehren eine weitergehende Verkehrsbeschränkung verlangte, als sie vom ASTRA verfügt worden war. Ob dieser Antrag in Ziff. 2 der Rechtsbegehren zulässig war, braucht im vorliegenden Verfahren nicht entschieden zu werden (s. nachfolgend E. 2.4.3).

2.4.2 Mit dem Antrag um Aufhebung der Verfügung des ASTRA in Ziff. 1 ihrer Rechtsbegehren hat die Einwohnergemeinde Kriens jedenfalls ihren Hauptantrag korrekt im Rahmen des durch die angefochtene Verfügung gegebenen Streitgegenstands gestellt. Sie hat diesen Antrag in ihrer Beschwerde an die Rekurskommission auch hinreichend und klar begründet. Dass sie dabei insbesondere mit der nach ihrer Ansicht vorzunehmenden Temporeduktion auf 80 km/h argumentierte, ist angesichts der aktenkundigen Berichte und Gutachten zum betroffenen Autobahnabschnitt nicht zu beanstanden. Die Beschwerdeführerin legt zutreffend dar, dass die zuständigen Behörden im Zeitpunkt der Auflage des Ausführungsprojekts von einer Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h ausgingen. Dies ergibt sich aus dem Umweltverträglichkeitsbericht vom Januar 1993, welcher der Genehmigung des Ausführungsprojekts vom 25. März 1994 zu Grunde liegt, und wird auch vom ASTRA bestätigt. Weiter liegt ein Gutachten von Dr. techn. dipl. Ing. Peter Pintzinger über ein Tempolimit von 80 km/h vom 24. April 1999 in den Akten, welches der Kanton Luzern als Beilage zu seinem Gesuch an das UVEK vom 9. Juli 1999 zur Festlegung einer Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h einreichte. Bei dieser Aktenlage erscheint es als unhaltbar, auf die Rügen der Einwohnergemeinde Kriens betreffend Verkehrssicherheit, Verkehrsablauf, Umweltbelastung, Rechtssicherheit sowie Treu und Glauben nicht einzutreten. Die Beschwerdeführerin durfte den Antrag um Aufhebung der Verfügung des ASTRA sehr wohl unter Bezugnahme auf aktenkundige Unterlagen, in welchen von einer Tempolimite von 80 km/h ausgegangen wird, begründen, weil damit auch dargelegt wird, dass die Tempolimite von 100 km/h Bundesrecht widerspricht. Entgegen der Behauptung der Rekurskommission dienen die von ihr nicht geprüften Rügen nicht nur der Begründung des Antrags Ziff. 2 um Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 80 km/h, sondern auch der Begründung des Antrags um Aufhebung der Verfügung des ASTRA. Die Rügen der Beschwerdeführerin sind grundsätzlich geeignet, die Verfügung des ASTRA als bundesrechtswidrig erscheinen zu lassen. Die Rekurskommission war deshalb zur Beurteilung dieser Rügen verpflichtet, ohne im Übrigen an die Begründung der Begehren gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

2.4.3 Sollten sich die von der Rekurskommission nicht geprüften Rügen als begründet erweisen, so hätte die Rekurskommission nach Art. 61 Abs. 1 VwVG in der Sache selbst zu entscheiden oder diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Nach Art. 62 VwVG kann die Beschwerdeinstanz die angefochtene Verfügung unter bestimmten Umständen ändern. Im Lichte dieser Bestimmungen und angesichts der aktenkundigen Berichte und Gutachten ist der Antrag in Ziff. 2 der Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin verständlich, musste sie doch davon ausgehen, dass die Rekurskommission angesichts der bereits erhobenen ausführlichen Akten zum Thema der zulässigen Höchstgeschwindigkeit in der Sache selbst entscheiden werde (vgl. BGE 122 V 34 E. 2a S. 36 mit Hinweisen). Die formelle Zulässigkeit des Antrags Ziff. 2 kann jedoch hier offen bleiben, da zunächst die materiellen Rügen der Beschwerdeführerin zu prüfen sein werden und alsdann über die Rechtsfolgen im Rahmen der Art. 61 und 62 VwVG zu entscheiden ist.

2.5 Es ergibt sich somit, dass die Rekurskommission auf die Rügen der Einwohnergemeinde Kriens betreffend Verkehrssicherheit, Verkehrsablauf, Umweltbelastung, Rechtssicherheit sowie Treu und Glauben zu Unrecht nicht eingetreten ist. Dies führt zur Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids.

3.

Auf die zusätzlich erhobene Rüge der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör der Einwohnergemeinde Kriens ist bei diesem Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens nicht weiter einzugehen.
Eine allfällige Missachtung des Gehörsanspruchs kann im Rahmen der weiteren Behandlung der Angelegenheit geheilt werden, wenn die unterbliebene Anhörung, Akteneinsicht oder Beweiserhebung in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, in welchem der Beschwerdeinstanz die gleiche Prüfungsbefugnis wie der unteren Instanz zusteht (BGE 127 V 431 E. 3d/aa S. 438; 126 I 68 E. 2 S. 72; 124 II 132 E. 2d S. 138, je mit Hinweisen). Die Heilung einer allfälligen Gehörsverletzung soll aber die Ausnahme bleiben (BGE 127 V 431 E. 3d/aa S. 438 mit Hinweis). Ihre ausnahmsweise Zulässigkeit entbindet die zuständigen Verwaltungsbehörden nicht davon, die Verfahrensrechte aller Beteiligten zu wahren (vgl. BGE 124 II 132 E. 2d S. 139).
Die Voraussetzungen für die Heilung einer allfälligen Gehörsverletzung sind in der vorliegenden Angelegenheit erfüllt, denn im Beschwerdeverfahren vor der Rekurskommission kann nicht nur die Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 lit. a VwVG) und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts (Art. 49 lit. b VwVG), sondern auch die Unangemessenheit der angefochtenen Verfügung (Art. 49 lit. c VwVG) gerügt werden.
4.
Die Beschwerdeführerin verlangt nebst der Aufhebung des angefochtenen Entscheids die Rückweisung der Angelegenheit an das ASTRA oder - eventualiter - an die Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt. Diese Anträge sind nach Art. 114 Abs. 2 OG zulässig.
Nachdem die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wegen der unterlassenen Behandlung verschiedener Rügen durch die Rekurskommission gutgeheissen werden muss, erscheint es zweckmässig, die Sache an die Rekurskommission zur Beurteilung der noch nicht behandelten Rügen zurückzuweisen. Die Rekurskommission wird die Verfügung des ASTRA auf ihre Vereinbarkeit mit dem einschlägigen Bundesrecht, insbesondere auch mit der Umweltschutzgesetzgebung, zu beurteilen haben. Diesbezüglich ist namentlich zu beachten, dass die im Interesse der Luftreinhaltung liegenden verkehrslenkenden und -beschränkenden Massnahmen wie die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit, welche sich aus dem Massnahmenplan ergeben können, nicht im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens, sondern erst bei Inbetriebnahme der Anlage zu verfügen sind (BGE 122 II 97 E. 6 S. 98 ff.). Art. 108 Abs. 2 lit. d der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21) bestimmt denn auch, dass die allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten herabgesetzt werden können, wenn dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren. Die Verfügung des ASTRA vom
18. März 2004 sowie die zugrunde liegenden Gesuchsunterlagen enthalten keine konkreten Angaben zur Umweltbelastung mit Schadstoffen und zu den Auswirkungen der angeordneten Höchstgeschwindigkeit auf die Luftqualität. Insbesondere ist den Akten nicht zu entnehmen, ob die Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h unter lufthygienischen Gesichtspunkten - namentlich nach dem Massnahmenplan gemäss Art. 44a des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) und Art. 31 ff. der Luftreinhalte-Verordnung des Bundes vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) - vertretbar erscheint.

Sollten die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen bei den Fahrzeugen und den Verkehrsanlagen jedoch nicht ausreichen, um die durch den Verkehr allein oder zusammen mit anderen Anlagen verursachten übermässigen Immissionen zu verhindern oder zu beseitigen, so hat die Behörde nach Art. 19 LRV dafür zu sorgen, dass die Anlage in eine Massnahmenplanung einbezogen wird, wie sie in Art. 44a USG bzw. in Art. 31 ff. LRV umschrieben ist. In dieser sind die - auch projektbezogenen (BGE 122 II 165 E. 15a) - zusätzlich erforderlichen baulichen, betrieblichen, verkehrslenkenden oder -beschränkenden Massnahmen anzugeben (Art. 32 Abs. 2 lit. b LRV in der Fassung vom 15. Dezember 1997). Falls die auf das Gutachten Pitzinger abgestützte Behauptung der Beschwerdeführerin zutrifft, wonach die Verfügung des ASTRA zu einer Zunahme übermässiger Immissionen aus dem Betrieb der Nationalstrasse beiträgt, so erscheint eine Abstimmung der Höchstgeschwindigkeit auf den Massnahmenplan notwendig (vgl. BGE 122 II 97 E. 6 S. 98 ff., 165 E. 15 S. 170 ff.; 118 Ib 206 E. 11e und f S. 224 ff., je mit Hinweisen). Es wird Sache der Rekurskommission sein zu entscheiden, ob es die noch erforderlichen Abklärungen selbst vornehmen kann oder ob es die Sache zur weiteren
Instruktion an das ASTRA zurückweist (Art. 61 Abs. 1 VwVG).
5.
Es ergibt sich somit, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gutzuheissen und der Entscheid der Rekurskom-

mission für Infrastruktur und Umwelt vom 28. September 2004 aufzuheben ist. Die Sache ist zur weiteren Behandlung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Bei diesem Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 156 Abs. 2 OG). Der obsiegenden Einwohnergemeinde Kriens steht keine Parteientschädigung zu (Art. 159 Abs. 2 OG). Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 28. September 2004 aufgehoben. Die Angelegenheit wird zur weiteren Behandlung im Sinne der Erwägungen an die Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt zurückgewiesen.
2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben und keine Parteientschädigungen zugesprochen.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Kanton Luzern, dem Bundesamt für Strassen und der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt sowie dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 7. Februar 2005
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: