Urteilskopf

121 I 334

46. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 18. Dezember 1995 i.S. Grünes Bündnis und Louis Schelbert gegen Grosser Rat des Kantons Luzern (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Ungültigerklärung der Volksinitiative "Für eine Luft zum Atmen", welche kurzfristige kantonale Massnahmen zur Bekämpfung von zeitweilig auftretenden Schadstoff-Spitzen in der Luft vorsieht.

Art. 4 BV räumt im Gesetzgebungsverfahren grundsätzlich keine Gehörsansprüche ein (E. 1c).

Grundsätze für die Beurteilung der Gültigkeit von Initiativen (E. 2).

Problemstellung (E. 3) und Grundlagen kurzfristiger Massnahmen zur Smogbekämpfung (E. 4).

Prüfung der Vereinbarkeit der einzelnen Massnahmen mit dem Bundesrecht: Aufruf an die Bevölkerung (E. 5), Fahrverbote (Fahrverbot für Fahrzeuge ohne Katalysator/Halbierung des Verkehrs/grundsätzliches Fahrverbot; E. 6), Herabsetzung der Raumtemperaturen (E. 7), Verpflichtung der Industrie zur Minimierung des Schadstoffausstosses (E. 8), Schutz der arbeitenden Bevölkerung (E. 9).

Art. 12 Abs. 2 USG verbietet den Kantonen nicht, derartige Massnahmen auf gesetzgeberischem Weg zu lösen. Massnahmen nach Art. 3 Abs. 6 SVG sind dagegen durch Verfügungen zu treffen (E. 10).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; déclaration de nullité de l'initiative populaire "Pour un air respirable", qui prévoit des mesures cantonales à court terme pour lutter contre les surcharges temporaires de substances polluantes dans l'air.

L'art. 4 Cst. ne garantit en principe pas le droit d'être entendu dans une procédure législative (consid. 1c).

Critères pour apprécier la validité des initiatives (consid. 2).

Données du problème (consid. 3) et fondements juridiques des mesures de lutte à court terme contre le smog (consid. 4).

Examen de la compatibilité des mesures préconisées avec le droit fédéral: appel à la population (consid. 5), restrictions à la circulation (interdiction de circuler pour les véhicules sans catalyseurs/réduction de moitié du trafic/interdiction générale de circuler; consid. 6), diminution de la température des pièces (consid. 7), obligation pour l'industrie de réduire les émissions polluantes (consid. 8), protection de la population active (consid. 9).

L'art. 12 al. 2 LPE n'interdit pas aux cantons de prendre de telles mesures par la voie législative. Les mesures fondées sur l'art. 3 al. 6 LCR doivent en revanche revêtir la forme de décisions (consid. 10).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; dichiarazione di nullità dell'iniziativa popolare "Per un'aria respirabile", che prevede provvedimenti cantonali a breve termine per combattere i sovraccarichi temporanei di sostanze inquinanti nell'atmosfera.

L'art. 4 Cost. non garantisce, di massima, il diritto di essere sentito nell'ambito di una procedura legislativa (consid. 1c).

Criteri per valutare la validità di iniziative (consid. 2).

Termini della questione (consid. 3) e basi giuridiche dei provvedimenti a breve termine per lottare contro lo smog (consid. 4).

Esame della compatibilità dei singoli provvedimenti col diritto federale: appello alla popolazione (consid. 5), restrizioni della circolazione (divieto di circolare per veicoli sprovvisti di catalizzatore/riduzione della metà del traffico/divieto generale di circolazione; consid. 6), diminuzione della temperatura dei locali (consid. 7), obbligo per l'industria di ridurre le emissioni di sostanze inquinanti (consid. 8), protezione della popolazione attiva (consid. 9).

L'art. 12 LPAmb non vieta ai cantoni di adottare siffatti provvedimenti in via legislativa. Per contro, provvedimenti fondati sull'art. 3 cpv. 6 LCStr devono essere adottati mediante decisioni (consid. 10).

Sachverhalt ab Seite 335

BGE 121 I 334 S. 335

Mit Botschaft vom 9. November 1993 empfahl der Regierungsrat des Kantons Luzern dem Grossen Rat, die vom Grünen Bündnis in der Form der allgemeinen Anregung eingereichte Volksinitiative "Für eine Luft zum Atmen!" als ungültig zu erklären. Das Begehren hat folgenden Wortlaut: "1) Der Kanton erlässt gesetzliche Bestimmungen, die die Bevölkerung kurzfristig vor übermässigen Luftschadstoffimmissionen schützen. Diese Bestimmungen ergänzen

BGE 121 I 334 S. 336

die mittel- und langfristigen Bestrebungen zur Luftreinhaltung. 2) Die Massnahmen gemäss den folgenden Ziff. 3-6 gelten als indestprogramm. Die Behörden sind berechtigt, zusätzliche und weitergehende Massnahmen zu treffen. 3) Massnahmen in den Gebieten, in denen die Primärschadstoffe erzeugt werden, bei Überschreitung der massgeblichen Immissionsgrenzwerte der Luftreinhalteverordnung bei mindestens zwei Messstationen: - Aufruf zum sparsamen Umgang mit fossilen Brennstoffen und umweltgefährdenden Stoffen; - Verfügung, dass keine privaten Motorfahrzeuge ohne Katalysator verkehren dürfen. 4) Weitere Massnahmen in diesen Gebieten bei Überschreitung der massgeblichen Immissionsgrenzwerte um mehr als einen Drittel: - in der kalten Jahreszeit die Raumtemperaturen in Haushaltungen und öffentlichen Gebäuden auf max. 20oC festsetzen; - Reduktion des Strassenverkehrs gemäss obiger Ziff. 2 um weitere 50%; - Industrie und Gewerbe auf einen minimalen Schadstoffausstoss verpflichten (arbeitstechnische Massnahmen); - die Gasversorgungs-Unternehmungen - soweit technisch möglich - zur Lieferung von Gas an die dortigen Abnehmer mit Zweistoffanlagen verpflichten. 5) Weitere Massnahmen in diesen Gebieten bei Überschreitung der massgeblichen Immissionsgrenzwerte um mehr als die Hälfte: - in der kalten Jahreszeit die Raumtemperaturen in Haushaltungen und öffentlichen Gebäuden auf max. 18oC festsetzen; - totales Fahrverbot für private Motorfahrzeuge, Motorräder und Mofas unter Ausschöpfung sämtlicher Kompetenzen (Ausnahmen für unerlässliche Fahrten wie etwa Notfalleinsätze und Transporte Behinderter sowie für Taxis bleiben vorbehalten); - Verbot, in Anlagen mit einer Feuerungsleistung von mind. 1 MW Heizöl 'schwer', 'mittel' oder Kohle zu verfeuern. 6) Zum Schutze der arbeitenden Bevölkerung sind nach dem gleichen Stufensystem zusätzliche geeignete Massnahmen zu erlassen." Der Regierungsrat

begründete seinen Antrag im wesentlichen damit, dass an die im Bundesrecht definierten Immissionsgrenzwerte keine kurzfristigen, sondern nur lang- oder mittelfristige Massnahmen angeknüpft werden könnten. Andere Grenzwerte dürften von den Kantonen nicht festgelegt werden. Daher sei die Initiative gesamthaft als unrechtmässig zu beurteilen. Zudem seien einzelne Massnahmen, die von der Initiative gefordert würden, auch an sich

unrechtmässig. Allerdings könne die Initiative nicht als schlechtweg undurchführbar bezeichnet werden. Am 20. März 1995 erklärte der Grosse Rat des Kantons Luzern die Initiative "Für eine Luft zum Atmen" als ungültig. Der Beschluss wurde im Luzerner Kantonsblatt vom 25. März 1995 veröffentlicht. Gegen den Beschluss des Grossen Rates erhoben das Grüne Bündnis sowie der im Kanton Luzern stimmberechtigte Louis Schelbert beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG und beantragten die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses. Sinngemäss machen die Beschwerdeführer eine Verletzung ihres Stimm- bzw. Initiativrechtes geltend. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde im Sinne der Erwägungen teilweise gut.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) Das Grüne Bündnis als politische Partei mit juristischer Persönlichkeit und der private Beschwerdeführer als Stimmbürger im Kanton Luzern sind im Sinne von Art. 85 lit. a OG zur Stimmrechtsbeschwerde legitimiert (BGE 118 Ia 184 E. 1b mit Hinweisen). Der angefochtene Beschluss unterliegt keinem kantonalen Rechtsmittel und ist daher letztinstanzlich im Sinne von Art. 86 Abs. 1 OG. In dieser Hinsicht steht dem Eintreten auf die vorliegende Beschwerde nichts entgegen. b) Die Begründungspflicht für staatsrechtliche Beschwerden nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG gilt auch für Stimmrechtsbeschwerden (BGE 114 Ia 395 E. 4 S. 401). Die Beschwerdeführer müssen daher den wesentlichen Sachverhalt darlegen, die als verletzt behaupteten Verfassungsbestimmungen nennen und überdies dartun, inwiefern diese verletzt sein sollen (BGE 118 Ia 184 E. 2; BGE 117 Ia 393 E. 1c). Soweit die Rügen diesen Anforderungen nicht genügen, kann darauf nicht eingetreten werden. c) Die Beschwerdeführer beklagen sich, wenn auch eher beiläufig, über eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil sie als Initianten vor der Ungültigerklärung der Initiative (insbesondere zur Frage, ob diese nicht wenigstens als teilweise gültig betrachtet werden könne) nicht angehört worden seien. Abgesehen davon, dass die Beschwerdeführer nicht nachweisen, einen entsprechenden Antrag überhaupt gestellt zu haben, behaupten sie nicht, dass der Grosse Rat sie aufgrund einer Bestimmung des kantonalen Rechts vor seiner Entscheidung hätte anhören müssen; und mit der Praxis des Bundesgerichts, wonach Art. 4 BV im Gesetzgebungsverfahren grundsätzlich

keine Gehörsansprüche einräumt (BGE 119 Ia 141 E. 5c/aa S. 149 f. mit Hinweisen), setzen sie sich mit keinem Wort auseinander. Das genügt den Anforderungen an die Beschwerdebegründung nicht, weshalb auf die Gehörsverweigerungsrüge nicht einzutreten ist.

2. a) Erweist sich eine Verfassungs- oder Gesetzesinitiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt der Grosse Rat sie ganz oder teilweise als ungültig (§ 82b Abs. 1 lit. a des Grossratsgesetzes vom 28.

Juni 1976). Diese Vorschrift steht im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet, eine Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, wenn nur ein Teil davon rechtswidrig ist und vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative 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 untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt worden ist (BGE 119 Ia 154 E. 9a S. 165 f. mit Hinweisen). b) Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen (BGE 119 Ia 154 E. 2c S. 157, BGE 118 Ia 184 E. 3 S. 190, je mit Hinweisen). In ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst es sich jedoch der vom obersten kantonalen Organ vertretenen Auffassung an; als solche anerkennt das Bundesgericht Volk und Parlament (Entscheid vom 12. Dezember 1989 in ZBl 92/1991 164 E. 1b; BGE 111 Ia 115 E. 2a). Die Anwendung anderer kantonaler Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts prüft das Bundesgericht nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbotes. Umstritten ist die Übereinstimmung der Initiative sowohl mit dem kantonalen Recht wie auch mit dem Bundesrecht. Die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht ist frei zu prüfen - gleich wie bei Beschwerden wegen Verletzung des Vorrangs des Bundesrechts (BGE 116 Ia 264 E. 4a S. 272 mit Hinweisen). c) Für die Beurteilung der Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Die beigefügte Begründung des

Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden. Es ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt, und welche anderseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kantonen vereinbar erscheint. Dabei ist der Spielraum grösser, wenn eine in der Form der allgemeinen Anregung gehaltene Initiative zu beurteilen ist. Kann der Initiative in diesem Rahmen ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 119 Ia 154 E. 2b; BGE 111 Ia 292 E. 2; 303 E. 4).

3. a) Der Kanton Luzern kennt bereits ein Massnahmenkonzept, um zeitweilig auftretende Schadstoff-Spitzen in der Luft zu brechen. Am 13. Dezember 1988 erliess der Regierungsrat, laut Ingress unter anderem gestützt auf Art. 33 Abs. 1 der Luftreinhalteverordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1), die Verordnung zur kurzfristigen Bekämpfung übermässiger Luftschadstoffimmissionen zufolge austauscharmer Wetterlagen (Smog-Verordnung, in Kraft seit dem 1. Januar 1989) als (behördenverbindliche) Verwaltungsverordnung, die einerseits durch sogenannte Warn- bzw. Interventionsstufen den Zeitpunkt behördlichen Einschreitens (§ 6) und anderseits die jeweils zu treffenden Massnahmen umschreibt (§§ 7 und 8), die von der zuständigen Behörde durch Verfügung anzuordnen sind. Die Warnstufe tritt ein, wenn die in Anhang 7 zur LRV als Immissionsgrenzwerte (IGW) festgelegten 24-h-Mittelwerte der Primärschadstoffe Schwefeldioxid (100 Mikrogramm/m3) und Stickstoffdioxid (80 Mikrogramm/m3) mehr als verdoppelt sind (Faktor 2), die Interventionsstufe, wenn die Werte um mehr als das Dreieinhalbfache überschritten werden (Faktor 3,5). Die Massnahmen reichen von öffentlichen Aufrufen und Informationen bis zu Raumtemperatur- und Feuerungsvorschriften sowie zeitlich begrenzten Fahrverboten für Fahrzeuge, die nicht der US-Abgasnorm-83 entsprechen (mit gewissen Ausnahmevorbehalten). Die Anlehnung der luzernischen Smog-Verordnung an die bundesrätlichen Empfehlungen für das Vorgehen bei Wintersmog vom 30. November 1987 (BBl 1988 I 213) ist augenfällig. b) Ein Blick auf die Initiative zeigt folgendes:
aa) Einerseits stimmen die Zielsetzungen der Initiative mit jenen der Smog-Verordnung (bzw. den bundesrätli-

chen Empfehlungen) in den Grundzügen

BGE 121 I 334 S. 340

insoweit überein, als beide kurzfristig übermässige Luftschadstoffimmissionen bekämpfen wollen, dabei mit sogenannten Alarm- bzw. Interventionswerten operieren und als Massnahmen u.a. Vorschriften für Raumtemperaturen und Feuerungen, aber auch (Teil-)Fahrverbote vorsehen. Die Initiative sieht Massnahmen bei Überschreitung der massgebenden IGW der Primärschadstoffe vor. Dazu gehören alle Schadstoffe gemäss Anhang 7 zur LRV mit Ausnahme des Sekundärschadstoffes Ozon. Nicht klar ist allerdings, an welche statistische Definition die Initiative anknüpft. Die luzernische Smog-Verordnung, die auf die Konzentration der beiden Primärschadstoffe Schwefeldioxid und Stickstoffdioxid abstellt, knüpft an deren 24-h-Mittelwerte an; ebenso die bundesrätlichen Empfehlungen für das Vorgehen bei Wintersmog, wobei allerdings der Bundesrat aus praktischen Gründen empfohlen hat, die Warn- bzw. Interventionssituation nur aufgrund der Schwefeldioxidkonzentration als der charakteristischen Leitsubstanz zu beurteilen (BBl 1988 I 211). bb) Anderseits strebt die Initiative eine im Verhältnis zur Smog-Verordnung (und den bundesrätlichen Empfehlungen) massive Herabsetzung der Alarm- bzw. Interventionsstufen an, indem bereits bei schlichtem Überschreiten der IGW in den Gebieten, in denen Primärschadstoffe erzeugt werden, nebst Aufrufen an die Bevölkerung ein Fahrverbot für private Motorfahrzeuge ohne Katalysator vorgesehen ist. Einschneidende Massnahmen sind beim Überschreiten der IGW um mehr als einen Drittel (Faktor 1,3) bzw. um mehr als das Eineinhalbfache (Faktor 1,5) vorgesehen. Schliesslich soll der Massnahmenkatalog gegenüber jenem der luzernischen Smog-Verordnung erweitert bzw. verschärft werden, indem u.a. beim Überschreiten der IGW über den Faktor 1,3 hinaus der Strassenverkehr halbiert und beim Überschreiten des IGW über den Faktor 1,5 hinaus - unter Vorbehalt von Notfalleinsätzen, Behindertentransporten und Taxifahrten - gänzlich unterbunden werden soll. Den Initianten geht es darum, die zuständigen Organe zu früherem Einschreiten und zu einschneidenderen (wirksameren) Massnahmen zu zwingen, als dies aufgrund der geltenden Smog-Verordnung vorgesehen ist. c) Dem Grossen Rat lag bei seinem Entscheid über die Gültigkeit des Volksbegehrens die Botschaft des Regierungsrats vom 9. November 1993 vor; inwieweit er sich auf die darin geäusserten Rechtsauffassungen stützte, lässt sich den Akten allerdings nicht entnehmen. Nach der Botschaft und den

BGE 121 I 334 S. 341

beiden Vernehmlassungen des Grossen Rats vom 6. Juni und 25. August 1995 sind die von der Initiative geforderten Massnahmen zum grössten Teil mit dem Bundesumweltrecht nicht vereinbar, weil dieses die betreffenden Bereiche entweder selber abschliessend regle oder die kantonale Exekutive mit der Verfügung der entsprechenden Massnahmen betraue und damit den kantonalen Gesetzgeber davon ausschliesse. In Zweifel gezogen wird aber auch die Bundesrechtsmässigkeit einzelner Massnahmen. Ausserdem hält der Grosse Rat die Initiative auch unter dem Gesichtspunkt des kantonalen Verfassungsrechts für unzulässig, weil sie nach seiner Auffassung die verfassungsmässige Gewaltenteilung verletzt, da verschiedene der von ihr verlangten Massnahmen wegen ihres Verfügungscharakters nicht in die Kompetenz des kantonalen Gesetzgebers fielen und folglich nicht Gegenstand einer Gesetzesinitiative sein könnten.

4. Art. 2 ÜbBest. BV untersagt den Kantonen die Rechtssetzung auf Gebieten, die der Bundesgesetzgeber abschliessend zu ordnen beabsichtigte, Bundesrecht zu umgehen oder seinem Sinn und Geist zuwiderlaufende Vorschriften zu erlassen (BGE 119 Ia 378 E. 9; BGE 118 Ia 301 E. 3a). Die Ausübung kantonaler Gesetzgebungskompetenzen darf den Vollzug des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) nicht

verhindern (BGE 117 Ia 147 E. 4, 5). a) Art. 24septies BV erteilt dem Bund die umfassende Zuständigkeit zum Erlass von Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen. Die Bestimmung beauftragt ihn insbesondere, die Luftverunreinigung und den Lärm zu bekämpfen (Abs. 1); der Vollzug des Bundesumweltrechts ist dagegen den Kantonen übertragen, soweit ihn nicht das Gesetz dem Bund vorbehält (Abs. 2). Der Bund hat den Schutz der Bevölkerung vor übermässigen Schadstoffimmissionen in der Atemluft im USG und insbesondere in der LRV geregelt. Luftverunreinigungen werden durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt (Art. 11 Abs. 1 USG). Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Abs. 2). Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Abs. 3). Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen durch die Vollzugsbehörden legt der Bundesrat durch Verordnung IGW fest (Art. 13 Abs. 1 USG). Diese sind so festzulegen,

dass bei Belastung der Luft mit entsprechenden Schadstoffen unterhalb dieser Werte die Immission unschädlich ist (A. SCHRADE im Kommentar zum USG, N 17 zu Art. 14). Dabei dürfen die Kantone selber keine IGW erlassen (Art. 65 Abs. 2 USG; SCHRADE, a.a.O., N 19 zu Art. 14). Der Bundesrat hat diese im Anhang 7 zur LRV festgelegt. b) Gemäss Art. 12 USG werden Emissionen u.a. durch den Erlass von Verkehrs- und Betriebsvorschriften eingeschränkt (Abs. 1 lit. c). Verursachen die Benutzer von Verkehrsanlagen übermässige Immissionen, so haben die Kantone ein Massnahmenplanverfahren nach den Art. 31-34 LRV durchzuführen (Art. 19 LRV). Der Massnahmenplan gibt die Quellen von Emissionen an, die für die Entstehung der übermässigen Immissionen verantwortlich sind, und ihre Bedeutung für die Gesamtbelastung (Art. 31 Abs. 2 lit. a LRV); ferner die Massnahmen zur Verhinderung oder Beseitigung der übermässigen Immissionen sowie den Beitrag, welchen die einzelnen Massnahmen dazu zu leisten haben (lit. b). Reichen die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen bei stationären Anlagen nicht aus, um übermässige Immissionen zu verhindern oder zu beseitigen, so verfügt die Behörde weitergehende Massnahmen wie die Verkürzung der Sanierungsfristen und die Ergänzung oder Verschärfung der Emissionsbegrenzungen (Art. 32 Abs. 1 LRV); reichen sie beim Verkehr nicht aus, sind die erforderlichen baulichen, betrieblichen, verkehrslenkenden oder -beschränkenden Massnahmen zu treffen (Art. 33 Abs. 1 LRV). IGW sind wirkungsorientiert. Ziel der Massnahmen ist die langfristige, dauerhafte Sanierung der Luft. Der Bundesrat hielt kurzfristige Sofortmassnahmen für ungeeignet, um das anspruchsvolle Ziel zu erreichen, das der Gesetzgeber mit dem Erlass der IGW setzte (Die Bedeutung der Immissionsgrenzwerte der Luftreinhalte-Verordnung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 180 des BUWAL, Juli 1992, S. 22 ff.). Sofortmassnahmen könnten, wenn sie nicht wirklich wirksam seien, für die Verwirklichung des bundesrätlichen Konzepts der Luftreinhaltung eher nachteilig sein (a.a.O., S. 23 f.). Es ist daher anzunehmen, dass der Bundesrat bewusst davon absah, kurzfristig wirksame Massnahmen in die LRV aufzunehmen. Die in den Plänen angegebenen Massnahmen zur Verhinderung oder Beseitigung übermässiger Immissionen sind in der Regel innert fünf Jahren zu verwirklichen (Art. 31 Abs. 3 LRV). Für bereits bestehende übermässige Immissionen waren die Massnahmenpläne nach Art. 31 innert dreier Jahre nach Inkrafttreten der LRV am 1. März 1986 zu erstellen (Art. 42 Abs. 3 LRV) und hätten somit ihre Zielsetzung, die Einhaltung der IGW, Ende Februar 1994 erreicht haben müssen.

c) Indessen will das Bundesumweltrecht nicht verhindern, dass die Kantone mit dem Ziel tätig werden, kurz-

fristige Immissionsspitzen zu brechen, und beispielsweise ein Instrumentarium für Kriseninterventionen vorbereiten. Im Gegenteil lässt sich aus Art. 11 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 USG zumindest eine stillschweigende Handlungskompetenz der Kantone im Falle einer unmittelbaren, schwerwiegenden Gefahr für die Gesundheit herleiten (SCHRADE, a.a.O., N 42 zu Art. 11; siehe auch Art. 16 Abs. 4 USG). Allerdings umschreibt das Bundesumweltrecht nicht, unter welchen Voraussetzungen auf eine Krisensituation, konkret auf eine Smog-Situation, zu schliessen ist (BBl 1988 I 208). Ebensowenig sieht das USG, abgesehen von der in Art. 16 Abs. 4 vorgesehenen Möglichkeit, eine Anlage vorsorglich sanieren oder stillegen zu lassen, ein Instrumentarium für kurzfristige Sofortmassnahmen vor. Namentlich verfolgen Massnahmenpläne (Art. 31 ff. LRV) nicht diese Zielsetzung. Insoweit stehen den Kantonen hinsichtlich der Konkretisierung und Anordnung von im Bundesumweltrecht nicht vorgesehenen kurzfristigen Sofortmassnahmen zur Krisenbewältigung durchaus eigenständige Kompetenzen zu. Geht es darum, eine schwere und unmittelbar drohende Gefahr für die öffentliche Ordnung, namentlich die Gesundheit, abzuwenden, kommt als Grundlage auch die polizeiliche Generalklausel in Frage (M. IMBODEN/R. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 2. Band, Nr. 134; R. RHINOW/B. KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Nr. 134; SCHRADE, a.a.O., N 42 zu Art. 11).

5. Unbestritten ist, dass der von der Initiative als mildeste Massnahme vorgesehene Aufruf zum sparsamen Umgang mit fossilen Brennstoffen und umweltgefährdenden Stoffen, den die Behörden bei einer Überschreitung der IGW zu erlassen haben, mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Der Grosse Rat macht auch nicht geltend, dass eine solche Regelung den in der Kantonsverfassung verankerten Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt.

6. Die Initiative sieht vor, dass bei Überschreitung der IGW in den Gebieten, in denen die Primärschadstoffe erzeugt werden, der Verkehr von privaten Motorfahrzeugen ohne Katalysator zu verbieten sei, dass bei Überschreitung der IGW um mehr als einen Drittel der Strassenverkehr um weitere 50 Prozent zu reduzieren sei und dass er bei Überschreitung der IGW um mehr als die Hälfte vollständig zu unterbinden sei mit Ausnahme von Notfalleinsätzen, Behindertentransporten sowie Taxifahrten.

BGE 121 I 334 S. 344

a) aa) Bei aus Gründen der Luftreinhaltung erlassenen (Teil-)Fahrverboten, sei es im Sinne der von der Initiative angestrebten Halbierung bzw. der gänzlichen Unterbindung des Privatverkehrs, sei es im Sinne eines Fahrverbotes für Motorfahrzeuge ohne Katalysator, handelt es sich ihrem Charakter nach um sogenannte funktionelle Verkehrsbeschränkungen. Solche können gemäss Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) u.a. ausdrücklich dem Schutze der Bevölkerung vor Luftverschmutzung dienen. Dasselbe gilt für (zeitlich beschränkte) Fahrverbote, wie sie die luzernische Smog-Verordnung vorsieht. Während der Erlass von Fahrverboten im Sinne von Art. 3 Abs. 3 SVG auf Durchgangsstrassen - dazu gehören Autobahnen, Auto- und Hauptstrassen (Art. 110 Abs. 1 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979; SSV; SR 741.21; siehe die Liste in der Durchgangsstrassenverordnung vom 18. Dezember 1991; SR 741.272) - nicht in die Kompetenz der Kantone fällt, können diese funktionelle Verkehrsbeschränkungen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG auch für Durchgangsstrassen - ausser für Nationalstrassen 1. und 2. Klasse - anordnen (Art. 110 Abs. 2 SSV). Diente daher Art. 3 Abs. 4 SVG als Grundlage für die umstrittenen funktionellen Verkehrsbeschränkungen, wären solche allein schon wegen deren Anwendung auf Autobahnen, wie dies die Initiative in Ermangelung eines entsprechenden Vorbehaltes vorsieht, mehr als problematisch. Im übrigen handelt es sich bei den funktionellen Verkehrsbeschränkungen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG um längerfristige Massnahmen (vgl. Art. 107 Abs. 2 und 2bis SSV; VPB 1993, Nr. 44 E. 1), so dass kurzfristige Sofortmassnahmen ohnehin nicht gestützt darauf erlassen werden könnten. bb) Kurzfristige Sofortmassnahmen können sich indessen auf Art. 3 Abs. 6 SVG stützen. Insoweit ist auch der Einbezug von Durchgangsstrassen und insbesondere von Autobahnen bundesrechtlich grundsätzlich möglich, da die ausschliessliche Bundeskompetenz gemäss Art. 110 Abs. 2 SSV sich nur auf funktionelle Verkehrsbeschränkungen gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG, nicht aber auch auf

jene gemäss Art. 3 Abs. 6 SVG bezieht (T. JAAG, Umweltschutz und Strassenverkehr. Verkehrslenkende und verkehrsbeschränkende Massnahmen aus rechtlicher Sicht, URP 1987, S. 94 ff., S. 113; R. MEIER, Verkehrsberuhigungsmassnahmen nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich, Zürich 1989, S. 41 bei Fn. 35). Gründe für die Anordnung solcher kurzfristiger Massnahmen können auch in der Überschreitung von

Immissions-Alarmwerten liegen (MEIER, a.a.O.). Das USG kennt zwar für die Luftreinhaltung keinen Alarm- oder besser Interventionsgrenzwert, verbietet den Kantonen aber nicht, im Rahmen ihrer Kompetenzen (vorn E. 4c; hinten E. 10b) solche Werte festzusetzen (hinten E. 12a). b) Was die verfahrensrechtlichen Anforderungen an solche Massnahmen betrifft, gilt es zu differenzieren: Funktionelle Verkehrsbeschränkungen gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG müssen verfügt und mit Rechtsmittelbelehrung veröffentlicht werden, und Signale dürfen grundsätzlich erst bei Vollstreckbarkeit der Verfügung angebracht werden (Art. 107 Abs. 1 SSV). Demgegenüber können auf Art. 3 Abs. 6 SVG gestützte Massnahmen zwangsläufig nur kurzfristig sein. Sie machen im übrigen auch nur Sinn, wenn sie ohne die aufgezeigten verfahrensrechtlichen Anforderungen angeordnet werden können. Dies ist aufgrund von Art. 3 Abs. 6 SVG möglich. Danach kann die Polizei in besonderen Fällen die erforderlichen Massnahmen treffen, namentlich den Verkehr vorübergehend beschränken oder umleiten. Solche Massnahmen unterliegen zufolge des Vorbehalts in Art. 107 Abs. 1 Satz 3 SSV nicht den üblichen verfahrensrechtlichen Anforderungen. Allerdings dürfen sie nicht länger als 8 Tage dauern, ansonsten ein Genehmigungsverfahren einzuleiten ist (Art. 107 Abs. 4 SSV; VPB 57/1993 Nr. 44 E. 1). In der Literatur (D. BARONI/V. BRUNNER/P. KNOEPFEL/P. MOOR, Strassenverkehrsrecht im Lichte des Umweltrechts, Basel und Frankfurt am Main 1991, S. 111 ff., 195 f.; MEIER, a.a.O., S. 41; JAAG, a.a.O., S. 113) wie auch in der bundesrätlichen Empfehlung (BBl 1988 I 222) wird Art. 3 Abs. 6 SVG als gesetzliche Grundlage für Smog-Fahrverbote genannt, allerdings auch die Frage aufgeworfen, ob in Fällen, da eine Massnahme nicht nur eine bestimmte Strasse betrifft, sondern allgemein gelten soll, nicht viel eher die polizeiliche Generalklausel in Betracht fiele (BARONI/BRUNNER/KNOEPFEL/MOOR, a.a.O., S. 195 f.). c) Die Realisierung von Teil- und Ganzfahrverboten dürfte mit etlichen praktischen Schwierigkeiten verbunden sein. Soll sodann der Verkehr halbiert werden, wird wohl kein anderes Mittel in Frage kommen, als das im Ausland da und dort praktizierte System, abwechslungsweise Fahrzeuge mit geraden bzw. ungeraden Nummern zirkulieren zu lassen. Aus Gründen der Rechtsgleichheit, aber auch der Verhältnismässigkeit ginge es nicht an, nur den Quellverkehr (Fahrzeuge von im Raume Luzern-Stadt und Agglomeration domizilierten Haltern bzw. Fahrzeugführern) zu beschränken, nicht aber auch den (auswärtigen) Zielverkehr. Adressaten einer solchen Massnahme müssten deshalb alle Fahrzeugführer sein, welche im kritischen Gebiet wohnen oder

dahin fahren wollen. Es stellte sich die weitere Frage, wie auswärtige Fahrzeugführer über (flächendeckende) Verkehrsbeschränkungen, wie sie die Initiative anvisiert, angemessen zu informieren wären. In diesem Zusammenhang erklärte der Regierungsrat in seiner Botschaft an den Grossen Rat allerdings, dass Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Verkehrshalbierung nicht die Undurchführbarkeit der Initiative zu begründen vermöchten. Angesichts dessen ist auf das Problem der Durchführbarkeit nicht weiter einzugehen. Eine andere Frage ist, ob der Kanton diesbezüglich auch gesetzgeberisch tätig werden darf (hinten E. 10 b). Zudem gilt es das Verhältnismässigkeitsprinzip zu wahren (hinten E. 11).

7. Die Initiative verlangt, dass bei der Überschreitung der fraglichen Grenzwerte die (maximale) Raumtem-

peratur in privaten und öffentlichen Gebäuden auf 20o bzw. 18oC festgesetzt wird. Dadurch soll der Schadstoffausstoss der Heizanlagen gesenkt werden. Der Grosse Rat hält dieses Initiativbegehren für bundesrechtswidrig, da Art. 32 Abs. 1 LRV die kantonalen Behörden ermächtige, Massnahmen gegen übermässige Immissionen stationärer Anlagen, wozu auch die Heizungen privater Haushalte und öffentlicher Gebäude gehörten, unmittelbar zu verfügen. Damit habe der Bundesrat die Form des Emissionsschutzes festgelegt und für diesen Bereich formalgesetzliche kantonale Regelungen ausgeschlossen. Diesbezüglich kann zunächst auf die unter der E. 4c gemachten Ausführungen verwiesen werden. Das Bundesumweltrecht schreibt die dauernde Einhaltung der IGW vor; dieses Ziel soll durch mittel- und langfristige Massnahmen erreicht werden. Kurzfristig wirksame Massnahmen können dazu kaum etwas beitragen und sind weder im USG noch in der LRV vorgesehen. Kurzfristige Massnahmen zur Entlastung von bestimmten Gebieten bei ausgeprägten Smog-Lagen haben daher ihre Grundlage nicht in erster Linie im Bundesumweltrecht und erschöpfen sich auch nicht in dessen Vollzug, sondern stellen ergänzendes kantonales, auf konkurrierender, wenn nicht eigenständiger Rechtssetzungskompetenz der Kantone beruhendes Umweltpolizeirecht dar. Die Argumentation des Grossen Rats, der diese Massnahmen als reinen Vollzug des Bundesrechts ansieht und demzufolge den kantonalen Gesetzgeber von deren Anordnung ausschliessen will, geht daher fehl. Von dieser (unbegründeten) Kritik ist im übrigen auch die vom Regierungsrat erlassene Smog-Verordnung betroffen (§ 8 Abs. 1 Ziff. 1). Zu prüfen bleibt die Frage der Verhältnismässigkeit der Massnahme (hinten E. 11).

8. a) Der Regierungsrat sieht keine kantonalen Kompetenzen für die Verpflichtung der Industrie auf einen minimalen Schadstoffausstoss, die Verpflichtung der Gasversorgungs-Unternehmen zur Lieferung von Gas an die Abnehmer mit Zweistoffanlagen sowie für das Verbot, in Anlagen von über 1 MW Leistung Heizöl "schwer", "mittel" oder Kohle zu verbrennen. Art. 12 Abs. 1 USG sehe eine abschliessende Liste von Mitteln der Emissionsbegrenzung vor: Emissionsgrenzwerte, Bau- und Ausführungsvorschriften, Verkehrs- und Betriebsvorschriften, Vorschriften über die Wärmeisolation sowie Vorschriften über Brenn- und Treibstoffe. Diese Massnahmen würden in den Art. 1 Abs. 2 und Art. 7 LRV sowie den Anhängen 1, 2 und 3 konkretisiert. b) Auch hier kann grundsätzlich auf die in den E. 4c und 7 gemachten Ausführungen verwiesen werden. USG und LRV betreiben auch die Emissionsbegrenzungen vorwiegend mittel- und langfristig: Die ordentliche Sanierungsfrist beträgt 5 Jahre; sie verlängert sich auf 10 Jahre, falls die Emissionen unter dem Anderthalbfachen des Wertes liegen, der für die vorsorgliche Emissionsbegrenzung gilt, sie kann auf 30 Tage verkürzt werden, wenn die Emissionen das Dreifache dieses Wertes übersteigen (Art. 10 LRV). Kurzfristige Massnahmen zur Bekämpfung von vorübergehenden Smog- bzw. Inversions-Lagen sieht das Bundesumweltrecht indessen auch in bezug auf die Emissionsbegrenzung nicht vor. Die Kantone sind daher befugt, Massnahmen zur Begrenzung von Emissionen zu treffen, um vorübergehend überhöhten Schadstoffkonzentrationen, die auf Mensch und Umwelt auch bei nur kurzzeitigem (stunden- oder tageweisem) Auftreten lästige oder schädliche Auswirkungen haben können, die Spitze zu brechen. Das ergibt sich im übrigen auch daraus, dass der Bundesrat den Kantonen solche Massnahmen für Wintersmog-Situationen empfohlen hat (BBl 1988 I 212 f.); sie sind auch in der luzernischen Smog-Verordnung vorgesehen. Insoweit widersprach sich der Regierungsrat selber. Auch diesbezüglich stellt sich indessen die Frage der Verhältnismässigkeit (hinten E. 11), die allerdings in diesem Zusammenhang erst aufgrund konkreter - von der Initiative nicht genannter - Massnahmen endgültig zu beurteilen wäre.

9. a) Die Initiative verlangt, nach dem gleichen Stufensystem wie die anderen Massnahmen, zusätzliche weitere Massnahmen zum Schutz der arbeitenden Bevölkerung. In der staatsrechtlichen Beschwerde bringen die Beschwerdeführer vor, dass sie dieses Begehren nur in dem vom Bundesgericht

im Entscheid vom 6. April 1994 (E. 4f des unveröffentlichten Entscheids i.S. Grünes Bündnis gegen St. Gallen) für zulässig erklärten Rahmen aufrechterhalten. b) Seit dem Inkrafttreten des Arbeitsgesetzes (vom 13. März 1964, SR 822.11; ArG) können die Kantone öffentlichrechtliche Vorschriften zum Schutz der Gesundheit der unterstellten Arbeitnehmer am Arbeitsplatz nicht mehr erlassen (Art. 6 ff. ArG; Verordnung 3 zum ArG vom 18. August 1993, SR 822.113). Rührt die besondere Belastung am Arbeitsplatz von Luftverunreinigungen des Betriebs her, so fällt der Schutz der Arbeitnehmer in den weiteren Anwendungsbereich der obligatorischen Unfallversicherung (Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 20. März 1981, SR 832.20; UVG) und der Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten vom 19. Dezember 1983 (SR 832.30; VUV). Die VUV enthält keine besonderen Bestimmungen über kurzfristig wirksame Schutzmassnahmen bei periodisch starker allgemeiner Schadstoffbelastung der Luft. Die kantonalen Behörden haben indessen die VUV unter Aufsicht und nach Richtlinien der SUVA zu vollziehen (Art. 58 UVG, Art. 47 und 50 VUV). Der kantonale Gesetzgeber kann somit für die allermeisten Arbeitnehmer keine ergänzenden Bestimmungen zum kurzfristigen Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz erlassen. Einzig für Selbständigerwerbende und im Privathaushalt Tätige sowie für eine kleine Zahl von Arbeitnehmern, die dem ArG nicht unterstehen, könnte der Kanton kurzfristige Massnahmen zum Schutz vor periodisch übermässig auftretenden Luftschadstoff-Konzentrationen erlassen. Insoweit steht der Initiative kein Bundesrecht entgegen.

10. a) Nach Auffassung des Grossen Rates verbietet Art. 12 Abs. 2 USG, Massnahmenpakete, wie sie hier zur Diskussion stehen, auf gesetzgeberischem Wege zu regeln. Art. 12 Abs. 2 USG, wonach Emissionsbegrenzungen durch Verordnungen oder, soweit diese nichts vorsehen, durch unmittelbar auf dieses Gesetz abgestützte Verfügungen vorgeschrieben werden, kommt nicht die Bedeutung einer Rechtsformenklausel zu, die es den Kantonen verbieten würde, generell-abstrakte Anordnungen in der Form eines formellen Gesetzes zu erlassen (zur Tragweite von Art. 12 Abs. 2 USG: SCHRADE, a.a.O., N 44 ff. zu Art. 12). Das Bundesumweltrecht untersagt den Kantonen nicht, wo Raum besteht, mittels generell-abstrakter Vorschriften in Gesetzesform den materiellen Rahmen für den Inhalt von Verfügungen abzustecken Soweit die Kantone in eigener originärer Kompetenz tätig werden, hätte ihnen Art. 12

USG hinsichtlich der zu wählenden Erlassform ohnehin nichts vorzuschreiben. b) Indessen gilt es zu beachten, dass verkehrsbeschränkende Massnahmen gemäss Art. 3 Abs. 6 SVG durch Verfügungen der Polizei zu treffen sind und dass den Kantonen keine Kompetenz zusteht, einen unbestimmten Gesetzesbegriff des Bundesrechts wie jenen der besonderen Fälle im Sinne von Art. 3 Abs. 6 SVG mittels generell-abstrakter Normen zu konkretisieren. Den Kantonen steht ebensowenig zu, das in derselben Bestimmung umschriebene Handlungsermessen (”die erforderlichen Massnahmen treffen, namentlich den Verkehr vorübergehend beschränken oder umleiten”) auf dem Gesetzgebungsweg zu konkretisieren. Unter diesem Gesichtspunkt ist übrigens auch die luzernische Smog-Verordnung problematisch, handelt es sich doch dabei nicht nur um verwaltungsinterne Richtlinien. Damit erweist sich aber die Initiative, soweit sie die Voraussetzungen des Einschreitens, aber auch das Instrumentarium (funktionelle Verkehrsbeschränkungen) im Geltungsbereich von Art. 3 Abs. 6 SVG durch Erlass generell-abstrakter Normen festsetzen will, als bundesrechtswidrig (Art. 2 ÜbBest. BV).

11. Sinngemäss stellt der Grosse Rat auch die Verhältnismässigkeit der Gegenstand der Initiative bildenden Massnahmen in Frage. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass durch Rechtssatz vorgesehene oder durch Verfügung angeordnete Massnahmen überhaupt dienlich, zwecktauglich sind. Unverhältnismässig ist eine Massnahme aber auch dann, wenn sie dem Zweck unangemessen ist, weil etwa die einzusetzenden Mittel (einschneidende Massnahmen) in keinem vernünftigen Verhältnis zur damit erzielbaren Wirkung stehen

(IMBODEN/RHINOW und RHINOW/KRÄHENMANN, a.a.O., je Nr. 58 B. IV, mit Hinweisen auf die Praxis). Es fragt sich demnach, ob die Massnahmen im Verhältnis zur Schwere der damit verbundenen Eingriffe Substantielles zur Verbesserung des Luftzustandes zu erbringen vermögen. a) Während der Bundesrat 1988 in seinen Empfehlungen für das Vorgehen bei Wintersmog kurzfristige Massnahmen empfohlen hat (BBl 1988 I 207 ff., insbesondere S. 212 ff.), qualifizierte er im Rahmen eines am 16. September 1992 gefällten Beschwerdeentscheides kurzfristige Massnahmen (konkret ging es um ein Fahrverbot für Motorfahrzeuge ohne Katalysator) in bezug auf den Sommersmog als kaum wirksam und daher unverhältnismässig. Um die übermässigen Ozonimmissionen grossräumig auf das Niveau des Immissionsgrenzwertes der LRV, der als eigentlicher Zielwert und nicht als

Alarmwert zu verstehen ist, zu senken, wäre eine grosse Emissionsverminderung notwendig. Dazu brauche es eine Vielzahl dauerhaft wirksamer Massnahmen, wogegen kurzfristige Sofortmassnahmen ein ungeeignetes Mittel zur Bekämpfung des Sommersmogs seien. Während eine drastische Emissionsverminderung der Stickoxide innerhalb kurzer Zeit mit Verboten (z.B. generelle oder partielle Fahrverbote) theoretisch zu erreichen wäre, sei eine kurzfristige drastische Emissionsverminderung bei den flüchtigen organischen Verbindungen, welche zusammen mit den Stickoxiden für die episodenhafte Ozonbildung hauptverantwortlich sind, nicht einmal theoretisch sichergestellt (VPB 57/1993 Nr. 44; siehe auch BARONI/BRUNNER/KNOEPFEL/MOOR, a.a.O., S. 111). Gemäss der von den Beschwerdeführern zitierten Fachliteratur lässt die "sehr inhomogene regionale Verteilung der Ozonkonzentration" lediglich "vermuten, dass auch regionale Massnahmen (in der Grössenordnung von Grossagglomerationen) eine Wirkung vor allem auf die Ozonspitzenkonzentration haben können" (T. KÜNZLE/U. NEU, Experimentelle Studien zur räumlichen Struktur und Dynamik des Sommersmogs über dem Schweizer Mittelland, Geographisches Institut der Universität Bern 1994, S. 170 f.).
Gemäss dem Initiativtext sollen die Massnahmen - mit Ausnahme der während der kalten Jahreszeit vorgesehenen Plafonierung der höchstzulässigen Raumtemperaturen - zum Zuge kommen, wenn immer die massgebenden IGW überschritten sind, demnach auch bei Sommersmog. Da kurzfristige Sofortmassnahmen nach dem aktuellem Wissensstand zumindest fragwürdig sind, um übermässige Ozonimmissionen wirksam zu bekämpfen, ist die Initiative unter diesem Gesichtspunkt unverhältnismässig und damit zu Recht als ungültig betrachtet worden. b) aa) Gemäss ihrer gesetzlichen Konzeption sind die IGW aufgrund sorgfältiger Prüfung des Standes der Wissenschaft und der Erfahrung Massstab für die Beurteilung der Schädlichkeit oder Lästigkeit von Einwirkungen (vorn E. 4a). Insoweit sind Belastungen der Umwelt, welche die IGW erreichen bzw. überschreiten, "per definitionem" schädlich oder lästig; bei Überschreitung der IGW besteht mit zunehmender Schadstoffbelastung ein zunehmend erhöhtes Risiko schädlicher Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt. Wenn auch der Umkehrschluss nicht vorbehaltlos zulässig ist, ist aus Gründen der Praktikabilität davon auszugehen, dass Immissionen unter den für sie gültigen IGW nicht als schädlich oder lästig gelten (SCHRADE, a.a.O., N 10 zu Art. 14). Indessen wäre es fragwürdig, bereits bei

schlichter Überschreitung der IGW, die sich allein schon aufgrund von Messungenauigkeiten ergeben kann, oder bei deren unbedeutender Überschreitung relativ einschneidende Massnahmen vorzusehen, während solche bei erheblicher Überschreitung der IGW bzw. bei hohen Interventionsgrenzwerten entsprechend eher gerechtfertigt sind. Auf welcher Höhe Interventionsgrenzwerte festgesetzt werden, ist letztlich nicht aufgrund medizinisch-naturwissenschaftlicher Kriterien zu beurteilen, sondern ist ein politischer Ermessensentscheid,

bei welchem die Behörden, gegebenenfalls die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen, die nicht unbedeutenden Auswirkungen von Massnahmen mit den Gefahren für gesundheitlich empfindlichere Mitmenschen und die Umwelt abwägen müssen. Davon wird aber auch die Frage der Verhältnismässigkeit berührt, wenn die Überschreitung der IGW - wie nach dem Konzept der Initiative - teilweise einschneidende Rechtsfolgen zeitigen soll. bb) Auch einschneidende Massnahmen können nicht erst dann als verhältnismässig gelten, wenn kritische Belastungen erreicht werden, bei welchen insbesondere Risikogruppen mit ernsthaften Auswirkungen rechnen müssen; verhältnismässig sind sie vielmehr bereits dann, wenn die 24-h-IGW der LRV erheblich überschritten sind und ein weiteres Ansteigen der Belastung aufgrund meteorologischer Prognosen nicht auszuschliessen ist. Nach dem Bericht und den Vorschlägen der Eidgenössischen Kommission für Lufthygiene (EKL) vom Sommer 1987 ist dies dann der Fall, wenn als Folge einer austauscharmen Wetterlage die Luftbelastung bei Schwefeldioxid das Doppelte des 24-h-IGW, nämlich 200 Mikrogramm/m3, und bei Stickstoffdioxid aufgrund der steileren Dosis-Wirkung-Beziehung das Eineinhalbfache des entsprechenden IGW, nämlich 120 Mikrogramm/m3, erreicht wird (SCHRADE, a.a.O., N 48 zu Art. 16; Bericht der EKL, S. 11 f.). Gemäss den Angaben in der Fachliteratur ist bei solchen Belastungen, insbesondere wenn sie länger andauern, kein genügender Sicherheitsabstand zu den bekannten Wirkungen mehr vorhanden, und es ist mit der Verschlechterung des Zustandes von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (z.B. Kinder, Kranke) zu rechnen (Bericht der EKL, a.a.O., mit Hinweisen). Nach den Vorgaben des USG (Art. 13 Abs. 2) ist diesen Risikogruppen besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Einerseits erhellt daraus, dass es unverhältnismässig wäre, bereits bei schlichtem oder unerheblichem Überschreiten der IGW der Primärschadstoffe mit einschneidenden Massnahmen zu intervenieren. Anderseits ist es aufgrund

der Erkenntnisse der EKL auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit gerechtfertigt, die Interventionsschwelle für Schwefeldioxid bei Überschreiten des 24-h-IGW um mehr als das Doppelte (Faktor 2) und für Stickstoffdioxid bei Überschreiten des 24-h-IGW um mehr als das Eineinhalbfache (Faktor 1,5) anzusetzen. Jedenfalls können bei erheblicher Überschreitung der IGW der Primärschadstoffe, insbesondere beim Stickstoffdioxid um mehr als den Faktor 1,5, auch einschneidende Massnahmen nicht von vornherein als unverhältnismässig beurteilt werden. cc) Aufgrund des Gesagten wäre es unverhältnismässig, würden Motorfahrzeuge ohne Katalysator bereits bei schlichtem Überschreiten der IGW der Primärschadstoffe aus dem Verkehr gezogen, wie es die Initiative vorsieht. Angesichts dessen, dass die Stickstoffkonzentration die IGW häufig überschreitet, handelte es sich bei diesem Verbot sodann nicht um eine kurzfristige Massnahme; vielmehr liefe sie auf eine Dauermassnahme hinaus und wäre als solche mit den Übergangsbestimmungen der eidgenössischen Abgasgesetzgebung (SR 741.434; 741.435.1; 741.435.2 und 741.435.3) schwerlich vereinbar, dürfen doch Motorfahrzeuge, die im Zeitpunkt ihrer ersten Inverkehrsetzung den damals geltenden Abgasvorschriften entsprachen, im Verkehr bleiben, auch wenn sie den geltenden Vorschriften nicht mehr entsprechen. Unverhältnismässig wäre aufgrund des Gesagten aber auch, wenn bei einer relativ geringen Überschreitung der IGW in der Grössenordnung von mehr als dem Faktor 1,3 (aber unter Faktor 1,5) die Raumtemperaturen plafoniert und der Verkehr (und zwar auch der der US-Abgasnorm 83 entsprechende) halbiert würde. In diesen Zusammenhang gehört auch die Problematik, den Transitverkehr auf Autobahnen zu beschränken. In Ermangelung eines entsprechenden Vorbehaltes der Initiative - dies im Gegensatz zur Smog-Verordnung (§ 8 Abs. 1 Ziff. 3 lit. b) - kämen die Massnahmen auch auf den Autobahnen zum Tragen, was aufgrund von Art. 3 Abs. 6 SVG an sich nicht ausgeschlossen ist (vorn E. 6a bb). Zu bedenken wären dabei die weiträumigen, unter Umständen bis ins benachbarte Ausland reichenden Auswirkungen von Verkehrsbeschränkungen, beispielsweise als Folge eines Fahrverbotes auf der N2. Bereits bei Überschreitung der relevanten IGW um mehr als den Faktor 1,3 dürfte gemäss Initiative die Hälfte, und zwar auch des mit Katalysatoren ausgerüsteten Verkehrs, nicht mehr auf der Autobahn zirkulieren. Hingegen kann die von der Initiative für den Fall der Überschreitung des

IGW der Primärschadstoffe (namentlich des Stickstoffdioxids) um das Eineinhalbfache (Faktor 1,5) vorgesehene Plafonierung der Raumtemperatur in Haushaltungen und öffentlichen Gebäuden nicht als unverhältnismässig qualifiziert werden; ebensowenig das Verbot, in Anlagen mit einer Feuerungsleistung von mindestens 1 MW Heizöl "schwer", "mittel" oder Kohle zu verfeuern, aber auch die andern Massnahmen, soweit sie ansonsten zulässig sind. dd) Ähnliche Probleme ergeben sich zudem aus der Anwendung von Art. 3 Abs. 6 SVG. Es stellt sich die Frage, ob für die Anordnung verkehrsbeschränkender Massnahmen bereits unbedeutende oder jedenfalls nicht markante Überschreitungen der IGW genügen. Dies ist zu verneinen. Art. 3 Abs. 6 SVG bietet nämlich nur "in besonderen Fällen" eine Grundlage für vorübergehende Verkehrsbeschränkungen, so - im hier interessierenden Zusammenhang - bei Smog (BARONI/BRUNNER/KNOEPFEL/MOOR, a.a.O., S. 111 f. und 194 ff.; MEIER, a.a.O., S. 41), d.h. bei Notfällen (JAAG, a.a.O., S. 113), wenn auch die bloss vorübergehende Gefährdung des Menschen und seiner Umwelt nicht mehr auszuschliessen ist. Eine solche Krisensituation liegt aber nur bei einer deutlichen, erheblichen Überschreitung der IGW vor, so etwa wenn bereits aufgrund kurzfristiger Smogepisoden Gesundheitsschädigungen nicht auszuschliessen sind. Wie sich dies hinsichtlich der von der Initiative für den Fall, dass das Stickstoffdioxid das Eineinhalbfache des IGW überschreiten sollte, vorgesehenen praktisch völligen Unterbindung des Privatverkehrs verhält, kann hier indessen offenbleiben, da gesetzgeberisches Tätigwerden, wie es die Initiative verlangt, den Kantonen in diesem Bereiche aus andern Gründen verwehrt ist (vorn E. 10a). Die Problematik tiefer Interventionsgrenzwerte stellt sich aber noch unter einem weiteren Gesichtspunkt (hinten E. 12b).

12. Die Initiative operiert mit Interventionsgrenzwerten, die über den IGW liegen. Diese dienen jenen als Referenzwerte. In der Vernehmlassung des Grossen Rates wird die Auffassung vertreten, mit den in der Initiative vorgesehenen Interventionsgrenzwerten würden neue und damit unzulässige IGW festgelegt. a) Art. 65 Abs. 2 USG verbietet den Kantonen, neue IGW und Alarmwerte festzulegen. Das beschneidet die Kompetenz der Kantone nur insoweit, als der Bund Grenzwerte kennt, die der Bundesrat anordnen kann. Das trifft für Luftschadstoffe nicht zu. Deshalb verstösst die Festsetzung solcher Interventionsgrenzwerte durch die Kantone nicht gegen Art. 65 Abs. 2 USG.

Zudem geht es im vorliegenden Zusammenhang um Werte, die einen ganz anderen Sinn haben als etwa die Alarmwerte für den Lärm in Art. 19 USG und in der LSV. Diese dienen als Grundlage für Sanierungs- und passive Schallschutzmassnahmen, die der Alarmwertüberschreitung dauernd Rechnung tragen. Ebenso müssen die IGW über die kurzfristigen Bedrohungen hinaus auch die möglichen Langzeitschäden und -gefahren berücksichtigen (SCHRADE, a.a.O., N 48 zu Art. 16). Demgegenüber sind Interventionsgrenzwerte Massstäbe zur Beurteilung, ob bzw. wann bestimmte Massnahmen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung zu treffen sind. Dass solche Werte höher als die vom Bundesrat festgesetzten IGW für Luftverunreinigung liegen und dass die für letztere massgeblichen Kriterien in Art. 13 und 14 USG nicht unbesehen als Massstab für kurzfristige Kriseninterventionen dienen können, versteht sich von selbst. Interventionsgrenzwerte liegen - nicht anders als Alarmwerte - in einem alarmierend hohen Belastungsbereich, in welchem bereits mit erheblichen akuten Schädigungen zu rechnen ist. Daraus erhellt, dass IGW und Interventionsgrenzwerte grundsätzlich unterschiedliche Fragen beantworten, unterschiedliche Funktionen haben. Das Verbot, neue IGW festzulegen, beschlägt daher nicht auch die Festsetzung von Interventionsgrenzwerten (ansonsten hätte wohl auch der Bundesrat dieses Vorgehen nicht empfehlen dürfen; BBl 1988 I 207 ff.), ausser das Bundesumweltrecht selber definiere solche Werte, was aber für das Gebiet der Luftreinhaltung nicht zutrifft. Lediglich bei Lärmimmissionen hat der Bundesrat zur Beurteilung der Dringlichkeit von Sanierungen (Art. 16 Abs. 2 und Art. 20) Alarmwerte

festgelegt; diese finden sich in den Anhängen 3 ff. zur Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41). b) Fraglich ist indessen, ob das bundesrechtliche Verbot, neue IGW festzulegen, nicht unterlaufen wird, wenn Interventionsgrenzwerte nur unbedeutend über den IGW festgelegt werden, wie es die Initiative wenigstens teilweise vorsieht, so dass die entsprechenden Massnahmen nicht mehr als Instrumentarium zur Bewältigung von Krisensituationen gelten können. Dagegen könnte man einwenden, dass sich einschneidende Massnahmen heute deshalb bereits bei geringfügiger Überschreitung der IGW rechtfertigten, weil das Ziel der Einhaltung der IGW inzwischen hätte erreicht werden sollen, aber nicht erreicht wurde (vorn E. 4b am Ende). Indessen widerspräche es dem USG und LRV zugrundeliegenden Konzept einer nachhaltigen Sanierung der Luft, langfristig konzipierte Massnahmen, die

sich als ungenügend erwiesen haben, durch kurzfristige zu ersetzen, anstatt durch wirksamere, wiederum langfristig konzipierte Massnahmen. Vor diesem Hintergrund ist es unzulässig, die das erste Massnahmenbündel auslösende Interventionsschwelle beim schlichten Überschreiten der IGW anzusetzen, wie dies die Initiative vorsieht. Auf diese Weise würde der langfristige Massnahmenplan faktisch durch wiederholt anzuordnende Sofortmassnahmen ersetzt. Die Sofortmassnahmen würden damit zumindest zeitweilig faktisch zu Dauermassnahmen, was aber der Konzeption nachhaltiger Massnahmen widerspräche. Dasselbe gilt aber auch für die Definition des Interventionsgrenzwertes mit Überschreitung der IGW um mehr als den Faktor 1,3, nicht aber bei Überschreitung der IGW um mehr als den Faktor 1,5. Bei letzteren Situationen rechtfertigt es sich vielmehr, mit kurzfristigen Sofortmassnahmen zu intervenieren (vorn E. 11b bb), ohne dass deswegen das Verbot, neue IGW festzusetzen, unterlaufen wird.

13. (Vereinbarkeit der Initiative mit dem kantonalen Staatsrecht.)

14. a) Zusammenfassend ergibt sich folgendes: Das Bundesumweltrecht hindert die Kantone nicht daran, für Kriseninterventionen Massnahmenpakete auf dem Wege generell-abstrakter Erlasse vorzusehen und zwar in der Weise, dass die Ergreifung von Massnahmen von Interventionsgrenzwerten abhängig gemacht wird. Indessen sind, abgesehen von den ohne weiteres zulässigen Aufrufen an die Bevölkerung zum sparsamen Umgang mit fossilen Brennstoffen und umweltgefährdenden Stoffen (Ziffer 3), wegen der niedrigen Interventionsschwelle die in der ersten Stufe (bei schlichtem Überschreiten der IGW), aber auch die in der zweiten Stufe (Überschreiten der IGW um mehr als den Faktor 1,3) vorgesehenen Massnahmen sowohl unverhältnismässig als auch mit dem Verbot der Festsetzung neuer IGW unvereinbar. Grundsätzlich befugt ist der Kanton dagegen, im Rahmen seiner Kompetenz und unter dem Vorbehalt des Verhältnismässigkeitsprinzips, bei einer Überschreitung der IGW um mehr als den Faktor 1,5 kurzfristige Massnahmen zur Bekämpfung von Smog-Spitzen zu erlassen. b) Nicht in der kantonalen Kompetenz liegt es, den Anwendungsbereich verkehrslenkender Massnahmen im Sinne von Art. 3 Abs. 6 SVG mittels generell-abstrakter Normen zu konkretisieren. Insoweit verstossen alle von der Initiative ins Auge gefassten funktionellen Verkehrsbeschränkungen - das Fahrverbot für private Motorfahrzeuge ohne Katalysator (Ziffer 3), die

Reduktion des Strassenverkehrs um 50% (Ziffer 4) und das Totalfahrverbot (Ziffer 5) -, da sie sich als Sofortmassnahmen nur auf Art. 3 Abs. 6 SVG zu stützen vermöchten, gegen das Strassenverkehrsrecht des Bundes. Nur teilweise zulässig sind die von der Initiative (Ziffer 6) verlangten, allerdings nicht näher umschriebenen

Massnahmen zum Schutz der arbeitenden Bevölkerung; da das ArG den Arbeitnehmerschutz in seinem Geltungsbereich abschliessend regelt, kommen solche Massnahmen nur für Betriebe in Betracht, die ihm nicht unterstellt sind. Nicht zu beanstanden sind somit im Ergebnis die programmatischen Ziffern 1 und 2 der Initiative und der in Ziffer 3 bei schlichtem Überschreiten des IGW vorgesehene Aufruf an die Bevölkerung. Beim Überschreiten der IGW um mehr als den Faktor 1,5 sind ausserdem folgende, in den Ziffern 4-6 vorgesehene Massnahmen zulässig: die Senkung der Raumtemperaturen auf 20o bzw. 18oC, die Verpflichtung von Industrie und Gewerbe auf einen minimalen Schadstoffausstoss, die Verpflichtung der Gasversorgungs-Unternehmen zur Lieferung von Gas an die Abnehmer mit Zweistoffanlagen, das Verbot, in Anlagen von mindestens 1 MW Leistung Heizöl "schwer", "mittel" oder Kohle zu verfeuern sowie die Massnahmen zum Schutz von Teilen der arbeitenden Bevölkerung. c) Ist somit ein Teil der Initiative sowohl mit der Staatsverfassung als auch mit dem Bundes(umwelt)recht vereinbar, ist anhand der vom Bundesgericht aufgestellten Kriterien (vorn E. 2a) zu prüfen, ob der Grosse Rat die ganze Initiative für ungültig erklären durfte. Alle von der Initiative vorgesehenen Massnahmen sind darauf ausgerichtet, beim Auftreten von saisonal bedingten Smog-Spitzen den Schadstoffausstoss kurzfristig zu senken. Wohl hätten die verkehrsbeschränkenden Massnahmen, die zwar nicht inhaltlich rechtswidrig sind, aber die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen verletzen, einen nicht unerheblichen Teil zur Verminderung des gesamten Schadstoffausstosses beitragen sollen. Indessen setzt die Initiative nicht einseitig auf sie; die verbleibenden Massnahmen, insbesondere die Senkung der Raumtemperatur in Haushalten und öffentlichen Gebäuden, die Verpflichtung von Gewerbe und Industrie auf einen minimalen Schadstoffausstoss und die Feuerungsvorschriften für Anlagen über 1 MW, sind auch für sich allein geeignet, den Schadstoffausstoss kurzfristig beträchtlich zu senken. Der gültige Teil der Initiative vermag somit einen wesentlichen Beitrag an die mit der Initiative angestrebte Brechung von Smog-Spitzen zu leisten. Es kann daher vernünftigerweise angenommen werden,

auch der verbleibende Teil der Initiative wäre von einer genügenden Anzahl von Stimmbürgern und Stimmbürgerinnen unterschrieben worden. Unter diesen Umständen ist die Initiative als teilweise gültig zu betrachten. Der Grosse Rat hätte sie in diesem Umfang zur Abstimmung bringen müssen.