



Erläuternder Bericht

24. März 2025/ RIMU

Gesetzesvorentwurf zur Änderung des MobG (Art. 98 Abs. 3) – Umsetzung der Motion 2022-GC-202 «Für eine Höchstgeschwindigkeit von mindestens 50 km/h auf den Kantonsstrassen»

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
1.1	Bundesrechtliche Rahmenbedingungen zu Verkehrsberuhigungsmassnahmen	2
1.2	Lärmschutz	3
1.3	Debatten auf Bundesebene	3
2	Änderung von Artikel 98 MobG	5
3	Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	5
4	Finanzielle und personelle Folgen	5
5	Schlussfolgerung	5

1 Einleitung

Mit ihrer Motion 2022-GC-202 forderten die Grossräte Jean-Daniel Chardonnens und François Genoud eine Änderung der Freiburger Gesetzgebung, um auf den überregionalen Kantonsstrassen eine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h zu garantieren. Die Motionäre sind nämlich der Ansicht, dass die zunehmende Einrichtung von Tempo-30-Zonen zur Lärmbekämpfung den Verkehrsfluss behindere und den kantonalen Zusammenhalt beeinträchtige, insbesondere in ländlichen Gebieten, wo viele Pendlerinnen und Pendler auf ihr Fahrzeug angewiesen seien. Sie hielten fest, dass Tempo 50 in den Agglomerationen schweizweit die Norm sei und argumentierten, dass andere Massnahmen wie lärmarme Beläge oder Lärmschutzwände zur Reduktion der Lärmbelastung vorgezogen werden müssten. Nicht zuletzt sei die Gefahr einer generellen Einführung von Tempo 30 oder 40 auf Hauptverkehrsstrassen real und bedürfe einer gesetzlichen Klarstellung, um ein leistungsfähiges Strassennetz zu erhalten.

Der Grosse Rat erklärte die Motion am 27. November 2023 erheblich und beauftragte damit den Staatsrat, einen Entwurf für eine gesetzliche Regelung auszuarbeiten.

1.1 Bundesrechtliche Rahmenbedingungen zu Verkehrsberuhigungsmassnahmen

Das geltende Bundesrecht legt die allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten und die möglichen Abweichungen fest: Gemäss Artikel 4a der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (VRV, SR 741.11), beträgt die allgemeine Höchstgeschwindigkeit in Ortschaften 50 km/h und 80 km/h ausserhalb von Ortschaften. Mit diesen Grundregeln soll eine Harmonisierung der Vorschriften auf nationaler Ebene erreicht werden, um eine gewisse Kohärenz beim Management der Strasseninfrastruktur zu gewährleisten. Zwar gibt das Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) in Artikel 3 Abs. 2 den Kantonen und Gemeinden die Befugnis, auf ihrem Gebiet, mit Ausnahme der Nationalstrassen, tiefere Höchstgeschwindigkeiten anzugeben. Dieser Spielraum wird jedoch durch Artikel 108 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV, SR 741.21) eingeschränkt, der strenge Bedingungen für eine allfällige Geschwindigkeitsreduktion festlegt.

Konkret kann die allgemeine Höchstgeschwindigkeit 50 km/h nach Artikel 108 Abs. 2 SSV nur dann herabgesetzt werden, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

- > Erstens und vor allem kann eine Geschwindigkeitsreduktion als Sicherheitsmaßnahme (Unfallverhütung) angeordnet werden, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (Bst. a).
- > Zweitens ist eine solche Maßnahme zulässig, wenn bestimmte Strassenbenutzerinnen und -benutzer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (Bst. b).
- > Ein dritter zulässiger Grund ist die Verbesserung des Verkehrsablaufs auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung (Bst. c).
- > Viertens schliesslich ist eine Abweichung statthaft, wenn dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (namentlich Lärm oder Schadstoffe) vermindert werden kann (Bst. d).

Die Anwendung einer dieser Ausnahmen kann nicht willkürlich entschieden werden und muss durch ein Gutachten begründet sein, das die Angemessenheit und Verhältnismässigkeit nachweist. Artikel 108 Abs. 4 SSV schreibt nämlich vor, dass durch ein Gutachten abgeklärt werden muss, ob die Maßnahme unter Berücksichtigung der anderen verfügbaren Optionen nötig, zweck- und verhältnismässig ist. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung stellt zudem klar, dass Geschwindigkeitsreduktionen nicht flächendeckend, sondern nur auf bestimmte, nachweislich notwendige Streckenabschnitte angeordnet werden dürfen. Jede Abweichung von den allgemeinen Regeln muss auf einer detaillierten und dokumentierten Abwägung beruhen. Damit soll verhindert werden, dass die Behörden solche Maßnahmen rein politisch oder aus rein administrativem Opportunismus beschliessen (BGE 1C_117/2018 vom 20. März 2018).

Die kantonale Behörde, die für die Begrenzung der Höchstgeschwindigkeit zuständig ist, hat gemäss Artikel 108 SSV einen gewissen Ermessensspielraum bei der Interessenabwägung. Dieser Ermessensspielraum ist grundsätzlich gross,

es sei denn, der Ermessensspielraum sei auf null reduziert und es bestehe praktisch eine Reduktionspflicht. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn eine erhebliche Gefahr oder ein besonders hohes Schutzbedürfnis nach Artikel 108 Abs. 2 Bst. a und b SSV besteht.

Wenn die Behörden über einen Ermessensspielraum verfügen, müssen sie diesen im Einklang mit den gesetzlichen Pflichten ausüben: Die Ermessensausübung muss zum einen die verfassungsmässigen Grundsätze und das übergeordnete Recht (insbesondere die Bundesverfassung und die Bundesgesetze) beachten. Zum anderen muss die Ermessensausübung verhältnismässig und den Umständen des Einzelfalls angemessen sein. Das bedeutet, dass die Behörde alle für die Entscheidung relevanten Elemente prüfen und eine gründliche Analyse der Fakten durchführen muss. Sie darf keine schematische Entscheidung treffen, sondern muss die spezifischen Umstände des Einzelfalls berücksichtigen.

Die in der Motion geforderte Regelung hat zur Folge, dass der Ermessensspielraum bei der Anwendung von Artikel 108 SSV maximal eingeschränkt wird. Als kantonale Rechtsgrundlage kann sie jedoch weder dem Bundesrecht noch der Rechtsprechung des Bundesgerichts vorgehen.

1.2 Lärmschutz

Der Lärmschutz ist einer der am meisten diskutierten Themen. Artikel 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) schreibt vor, dass lärmerzeugende Anlagen, einschliesslich Strassen, saniert werden müssen, wenn sie die in der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) festgelegten Grenzwerte nicht einhalten. Diese Pflicht obliegt der Eigentümerschaft der Anlage, bei Strasseninfrastrukturen also dem Bund, dem Kanton oder der Gemeinde. Laut Bundesgesetzgebung müssen vorrangig Massnahmen an der Quelle getroffen werden (z. B. Einbau von lärmarmen Strassenbelägen oder Geschwindigkeitsbegrenzungen zur Reduktion des Rollgeräusches). Wenn dies nicht ausreicht, müssen zusätzliche Massnahmen in Betracht gezogen werden, insbesondere die Errichtung von Lärmschutzwänden oder andere Massnahmen, welche die Lärmausbreitung verhindern.

In den letzten Jahren hat sich in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Erkenntnis durchgesetzt, dass Geschwindigkeitsbeschränkungen eine wirksame und wirtschaftliche Alternative zu baulichen Massnahmen sein können und in bestimmten Fällen angeordnet werden müssen. So hat das Bundesgericht mehrfach darauf hingewiesen, dass eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h auf 30 km/h die Lärmbelastung nicht nur wegen der geringeren geschwindigkeitsbedingten Lärmemissionen, sondern auch wegen der flüssigeren Fahrweise mit weniger abrupten Beschleunigungs- und Bremsmanövern deutlich reduzieren könne. Mit anderen Worten: Gezielte Temporeduktionen können in bestimmten Fällen eine wirksamere und pragmatischere Methode zur Bekämpfung des Strassenlärms darstellen als der systematische Einbau von lärmarmen Strassenbelägen, deren Wirksamkeit variieren kann und die hohe Kosten verursachen¹.

Artikel 108 SSV legt jedoch fest, dass diese Geschwindigkeitsreduktion nur dann in Betracht gezogen werden darf, wenn sie verhältnismässig und nachweislich die beste der verfügbaren Optionen ist.

1.3 Debatten auf Bundesebene

Die jüngsten Debatten auf nationaler Ebene haben die Frage der Geschwindigkeitsbegrenzungen, insbesondere in Ortschaften, wieder auf die Tagesordnung gesetzt. Am 6. März 2024 hat das Schweizer Parlament eine Motion zur Verlangsamung der flächendeckenden Einführung von Tempo 30 innerorts angenommen, die durch eine Abstimmung im Ständerat bestätigt wurde. Damit wurde der Bund beauftragt, einen entsprechenden Gesetzesentwurf auszuarbeiten. Parallel zur Revision des USG, die am 1. Januar 2025 in Kraft getreten ist, wurde im Parlament die Frage diskutiert, ob es sinnvoll wäre, auf stark befahrenen Strassen Geschwindigkeitsreduktionen zur Lärmsanierung zu verbieten. Diese Frage war Gegenstand eines Differenzbereinigungsverfahrens zwischen den beiden Kammern des Bundesparlaments und wurde schliesslich verneint. Der Bund denkt derzeit auch über die Klassifizierung der

¹ Seit 2008 wurden auf den Freiburger Kantonsstrassen rund 62 Millionen Franken (wovon der Bund rund 17 Millionen Franken übernommen hat) für lärmarme Beläge investiert, was rund einem Drittel der vom Lärm betroffenen Personen zugutekommt.

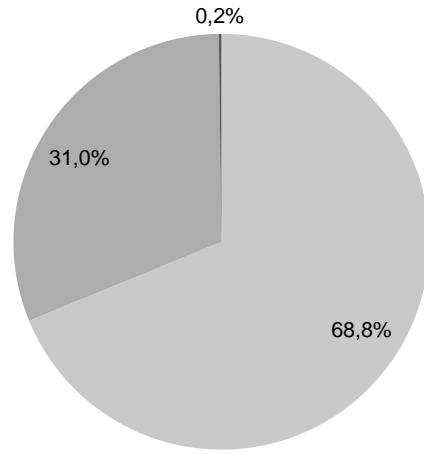
Strassennetze nach, in Verbindung mit den Geschwindigkeiten, die für die verschiedenen Netzarten angesichts ihrer Funktion als angemessen erachtet werden.

Aufgrund ihrer Funktion als Durchgangsstrassen und ihrer Lage, die meist ausserhalb von Ortschaften liegt, ist Tempo 30 auf Kantonstrassen die Ausnahme. Eine solche Massnahme wird nur nach eingehender Prüfung des Einzelfalls auf möglichst kurzen Abschnitten und nur dann in Betracht gezogen, wenn sie gemäss Artikel 108 SSV erforderlich ist.

Tempo 30 wird nur in Ausnahmefällen eingeführt, wie auch die folgenden Zahlen für das 623 km lange Kantonstrassennetz zeigen (Stand April 2024):

- > Abschnitte mit Tempo 50 (in der Regel innerorts): 194 km (ca. 31 % des gesamten Netzes);
- > Abschnitte mit Tempo 30 tags und nachts: 0,80 km (ca. 0,1 % des gesamten Netzes);
- > Abschnitte mit Tempo 30 nachts: 0,70 km (ca. 0,1 % des gesamten Netzes);
- > die verbleibenden Abschnitte mit einer Höchstgeschwindigkeit von über 50 km/h: 427,50 km (ca. 68,8 % des gesamten Netzes).

Das Freiburger Kantonstrassennetz ist in erster Linie darauf ausgelegt, den Verkehrsfluss und den Durchgangsverkehr zwischen den Städten zu gewährleisten. Dies zeigt sich daran, dass nur 31 % der Kantonstrassen auf 50 km/h beschränkt sind, während der grösste Teil des Netzes ausserorts liegt, mit einer höheren Höchstgeschwindigkeit.



- Strecken > 50 km/h (insgesamt 427,5 km)
- Strecken mit Tempo 50 (insgesamt 149,0 km)
- Strecken mit Tempo 30 (insgesamt 1,5 km)

Die Einführung von Tempo 30 auf Kantonstrassen bleibt eine ausserordentliche Massnahme, die nur nach einer detaillierten Einzelfallanalyse gemäss Artikel 108 SSV zur Anwendung kommt. Derzeit sind denn auch nur 1,5 km des kantonalen Strassennetzes (0,2 %) entweder tags und nachts oder nur nachts auf 30 km/h beschränkt. Diese Zahlen verdeutlichen, dass diese Massnahme nur sehr selten ergriffen wird und keinesfalls die Norm darstellt. Zum Vergleich: Insgesamt sind 180 km (rund 27 % des gesamten Strassennetzes) mit einem lärmarmen Belag versehen. 33 km müssen noch eingebaut werden.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass der Staat heute schon eine Politik der Geschwindigkeitsreduktion verfolgt, die dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entspricht. Diese Politik, die sich auf die rechtlichen Anforderungen und eine systematische Beurteilung der spezifischen Bedürfnisse jedes einzelnen Streckenabschnitts stützt, stellt sicher, dass Tempo 30 nur in begründeten und begrenzten Fällen im Sinne der Bundesgesetzgebung und der Rechtsprechung eingeführt wird. Eine Verallgemeinerung dieser Massnahme auf dem kantonalen Strassennetz ist damit ausgeschlossen.

2 Änderung von Artikel 98 MobG

Um der Motion Folge zu leisten, wird vorgeschlagen, Artikel 98 MobG, der sich mit Massnahmen zur Verkehrsberuhigung und Geschwindigkeitsbeschränkung befasst, zu ändern. So soll der Artikel um einen dritten Absatz mit folgendem Wortlaut ergänzt werden:

³ Auf Kantonstrassen gilt aufgrund ihrer Funktion im Strassennetz grundsätzlich eine Mindestgeschwindigkeit von 50 km/h. Abweichungen davon sind nur in den besonderen Fällen gemäss Bundesgesetzgebung möglich.

Mit dieser Bestimmung wird die Verpflichtung, mindestens die allgemeine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h einzuhalten, explizit verankert. Der zweite Satz stellt die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, insbesondere mit Artikel 108 SSV, sicher.

3 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden.

4 Finanzielle und personelle Folgen

Der Entwurf hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen.

5 Schlussfolgerung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Änderung von Artikel 98 MobG dem Willen des Grossen Rates entspricht, die Mindestgeschwindigkeit von 50 km/h auf den Kantonstrassen sicherzustellen. Die Bestimmung verankert in der kantonalen Gesetzgebung den Grundsatz, dass eine Abweichung von dieser Regel nur in den vom Bundesrecht definierten Fällen in Betracht gezogen werden kann.

Die Analyse der aktuellen Situation zeigt, dass der Kanton bereits eine verhältnismässige und den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Politik verfolgt, indem er die Einführung von Tempo 30 auf gerechtfertigte und spezifische Situationen beschränkt. Ziel der vorgeschlagenen Revision ist es, den rechtlichen Rahmen zu präzisieren, ohne die Zuständigkeiten oder die Bundesgesetzgebung in Frage zu stellen.