



Bern, 3. September 2025

Umsetzung der Motion 21.4516 Schilliger «Hierarchie des Strassennetzes innerorts und ausserorts sichern»

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung
des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Mit der Vorlage soll die Motion 21.4516 «Hierarchie des Strassennetzes innerorts und ausserorts sichern» umgesetzt werden. Dazu wird die Anpassung je einer Bestimmung der Signalisationsverordnung und der Verordnung des UVEK über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen sowie eine neue Bestimmung in der Lärmschutz-Verordnung vorgeschlagen.

Ausgangslage

Im März 2024 hat das Parlament die Motion 21.4516 «Hierarchie des Strassennetzes innerorts und ausserorts sichern» überwiesen und den Bundesrat beauftragt, das Strassenverkehrsrecht so anzupassen, dass die Hierarchie und die verschiedenen Funktionen des Schweizer Strassennetzes innerorts und ausserorts respektiert werden. Die neuen Bestimmungen sollen Geschwindigkeitsbegrenzungen enthalten, insbesondere 50 km/h auf den innerörtlichen verkehrorientierten Strassen und die Möglichkeit, die Geschwindigkeit auf 30 km/h auf Siedlungsstrassen zu reduzieren.

Inhalt der Vorlage

Zum einen soll die Hierarchie des Strassennetzes gewährleistet werden.

Dazu soll in der Signalisationsverordnung (SSV)¹ ausdrücklich geregelt werden, dass bei einer Temporeduktion auf verkehrorientierten Strassen die Hierarchie des Strassennetzes gewährleistet bleiben muss und es soll verlangt werden, dass die Erfüllung dieser Voraussetzung bei Temporeduktionen auf verkehrorientierten Strassen gutachterlich nachzuweisen ist.

In der Verordnung des UVEK über Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen² soll darauf hingewiesen werden, dass diese Verordnung, die eine Anordnung des Rechtsvortritts verlangt und das Anbringen von Fussgängerstreifen grundsätzlich untersagt, auf verkehrorientierte Strassen keine Anwendung findet, selbst wenn die Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h herabgesetzt und sie in eine Tempo-30-Zone einbezogen wurde.

Zum andern soll zum Schutz der Bevölkerung vor dem Strassenlärm eine Priorisierung der Lärmschutzmassnahmen an der Quelle festgelegt werden.

Daher soll in der Lärmschutzverordnung (LSV)³ ausdrücklich festgehalten werden, dass innerorts grundsätzlich ein geeigneter lärmarmen Belag einzubauen ist, wenn eine

¹ SR 741.21

² SR 741.213.3

³ SR 814.41

verkehrsorientierte Strasse errichtet oder wenn auf verkehrsorientierten Strassen der Strassenbelag ersetzt wird. Zu dieser Änderung soll in der SSV ein Bezug geschaffen werden, indem festgehalten wird, dass auf verkehrsorientierten Strassen eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit aus Umweltschutzgründen grundsätzlich nur dann in Betracht fällt, wenn die Umweltbelastung nicht durch andere Massnahmen beim betroffenen Strassenabschnitt vermieden werden kann.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Grundzüge der Regelung	5
1.1	Ausgangslage	5
1.2	Die beantragte Neuregelung	7
1.3	Geprüfte Alternativen	9
1.3.1	Ausschluss von Herabsetzungen der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf verkehrsorientierten Strassen	9
1.3.2	Verankerung der Funktionen der verschiedenen Strassen im Strassenverkehrsrecht	9
1.4	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	10
2	Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	10
3	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	10
4	Auswirkungen	12
4.1	Auswirkungen auf den Bund	12
4.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	13
4.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	14
4.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	14
4.5	Auswirkungen auf Verkehrssicherheit und die Umwelt	14
5	Rechtliche Aspekte	14
5.1	Verfassungsmässigkeit	14
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	15
5.3	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	15
5.4	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	15

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage und Grundzüge der Regelung

1.1 Ausgangslage

Das Strassenverkehrsgesetz (SVG)⁴ ermächtigt den Bundesrat, Strassen, die für den allgemeinen Durchgangsverkehr notwendig sind, mit oder ohne Einschränkungen für den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr offen zu erklären (Art. 2 Abs. 1 Bst. a). Diese Kompetenz hat der Bundesrat mit dem Erlass der Durchgangsstrassenverordnung⁵ wahrgenommen. Die Durchgangsstrassen bilden das bundesrechtlich übergeordnete Strassennetz und umfassen die Autobahnen, Autostrassen und Hauptstrassen (Art. 110 Abs. 1 SSV). Diesen Strassen kommt das Vortrittsrecht gegenüber den Nebenstrassen zu, die das untergeordnete Netz bilden (Art. 37 Abs. 1 und 88 Abs. 1 SSV). Der Bundesrat kann örtliche Verkehrsanordnungen auf Durchgangsstrassen überprüfen lassen und gegebenenfalls aufheben (Art. 110 Abs. 3 SSV).

Dem Bundesrat kommt auch die Kompetenz zu, die Geschwindigkeit der Motorfahrzeuge auf allen Strassen zu beschränken (Art. 32 Abs. 2 SVG).

Der Bundesrat hat seine Kompetenz zur Festlegung der Höchstgeschwindigkeiten in der Verkehrsregelnverordnung (VRV)⁶ wahrgenommen. Demnach (vgl. Art. 4a Abs. 1 VRV) beträgt die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge unter günstigen Strassen-, Verkehrs- und Sichtverhältnissen:

- 50 km/h in Ortschaften;
- 80 km/h ausserhalb von Ortschaften, ausgenommen auf Autobahnen und Autostrassen;
- 100 km/h auf Autostrassen;
- 120 km/h auf Autobahnen.

Diese vom Bundesrat festgesetzte Geschwindigkeit kann für bestimmte Strassenstrecken von der zuständigen Behörde nur aus bestimmten Gründen und nur aufgrund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden, wobei der Bundesrat Ausnahmen vorsehen kann (Art. 32 Abs. 3 SVG).

Die Anforderungen für die Abweichung von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten durch die zuständige Behörde hat der Bundesrat in der Signalisationsverordnung (SSV)⁷ konkretisiert. Insbesondere sind abweichende Höchstgeschwindigkeiten nur zur Vermeidung oder Verminderung von besonderen Gefahren im Strassenverkehr

⁴ SR 741.01

⁵ SR 741.272

⁶ SR 741.11

⁷ SR 741.21

(z.B. für Velofahrende oder zu Fuss Gehende), zur Reduktion einer übermässigen Umweltbelastung (Lärm oder Schadstoffe wie Feinstaub) mit dem Ziel des Umwelt- bzw. Gesundheitsschutzes oder zur Verbesserung des Verkehrsablaufs zulässig (Art. 108 Abs. 1 und 2 SSV). Dabei müssen die zuständigen Behörden mit einem Gutachten klären, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 108 Abs. 4 SSV).

Im Jahr 2022 hat der Bundesrat die SSV angepasst. Dabei hat er den aus der Verkehrsplanung stammenden Begriff der «verkehrsorientierten Strassen» ins Strassenverkehrsrecht übernommen und festgelegt, dass auf nicht verkehrsorientierten Strassen Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen nicht nur aus den in Artikel 108 Absätze 1 und 2 SSV genannten Gründen (Vermeidung oder Verminderung von besonderen Gefahren im Strassenverkehr, Reduktion einer übermässigen Umweltbelastung oder Verbesserung des Verkehrsablaufs), sondern auch aus weiteren, in den örtlichen Verhältnissen liegenden Gründen (z.B. Aufenthaltsqualität) angeordnet werden können, wobei ein gutachterlicher Nachweis nicht mehr erbracht werden muss (Art. 108 Abs. 4^{bis} SSV). Auf verkehrsorientierte Strassen finden diese Erleichterungen keine Anwendung (vgl. auch Art. 2a Abs. 6 SSV). Damit wird verdeutlicht, dass für Temporeduktionen auf verkehrsorientierten Strassen strengere Massstäbe anzulegen sind, als für solche auf siedlungsorientierten Strassen.

Im März 2024 hat das Parlament die Motion 21.4516 «Hierarchie des Strassennetzes innerorts und ausserorts sichern»⁸ überwiesen und den Bundesrat beauftragt, «die Bestimmungen des Strassenverkehrsgesetzes so anzupassen, dass die Hierarchie und die verschiedenen Funktionen des Schweizer Strassennetzes innerorts und ausserorts respektiert werden. Die neuen Bestimmungen sollen nicht nur die Funktionen der verschiedenen Strassen erhalten, wie sie in den VSS-Normen festgelegt sind, sondern auch die entsprechenden Geschwindigkeitsbegrenzungen, insbesondere 50 km/h auf den innerörtlichen verkehrsorientierten Strassen und die Möglichkeit, die Geschwindigkeit auf 30 km/h auf Siedlungsstrassen zu reduzieren.»

Die Motion wird wie folgt begründet: «... Eine klare Hierarchie, sowohl ausser- wie auch innerorts, ist jedoch von entscheidender Bedeutung, um jedem Strassentyp eine bestimmte Funktion zuzuweisen. Innerorts besteht bei verkehrsorientierten Strassen die Funktion darin, den Verkehr zu leiten, zu verbinden und zu sammeln. Hier ist die Geschwindigkeit, bis auf einige Ausnahmen, einheitlich auf 50 km/h zu begrenzen. Dagegen dienen Siedlungsstrassen dazu, den Verkehr in den Wohnvierteln zu sammeln und zu bedienen. Auf solchen Strassen kann die Geschwindigkeitsbegrenzung auf 30 km/h gesenkt werden, wenn dies von den betroffenen Anwohnern und Behörden gewünscht wird. Schliesslich haben in Wohnvierteln Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen (20 km/h) ihre Berechtigung.»

Es geht dem Motionär also nicht darum, Temporeduktionen auf verkehrsorientierten Strassen generell auszuschliessen. Vielmehr geht es ihm darum, dass die bestehende Hierarchie des Strassennetzes erhalten bleibt und insbesondere Ausweichverkehr in die Wohnquartiere vermieden wird. Dies bestätigt er in seinem Votum vom 18. September 2023 im Nationalrat: «Während der Vorstoss Tempo 30 oder sogar Tempo 20

⁸ [Motion 21.4516 Schilliger](#)

auf nicht verkehrsorientierten Strassen zulässt, fordert er, auf verkehrsorientierten Strassen grundsätzlich Tempo 50 beizubehalten. Die Formulierung ist aber so gewählt, dass die Behörden auch auf verkehrsorientierten Strassen situationsbedingt die Geschwindigkeit reduzieren können, z.B. bei einer Schule. Schliesslich bewahrt die Motion alle Handlungsoptionen der Gemeinden und Kantone, um übermässigen Lärm zu bekämpfen und Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit zu prüfen. Mit anderen Worten: Ziel der Motion ist es, die Hierarchie des Strassennetzes zu sichern. Letztere ist für die Funktionalität unserer Mobilität unerlässlich.⁹» In seinem nationalrätlichen Votum bestätigt er auch, dass mit der Teilrevision der SSV im Jahre 2022¹⁰ betreffend Erleichterung der Anforderungen für eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf siedlungsorientierten Strassen ein wesentlicher Teil seiner Forderung bereits umgesetzt wurde.

Kurz nach Überweisung der Motion 21.4516 wurde das Thema der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit im Rahmen der Debatten zur Änderung des Umweltschutzgesetzes ([22.085](#)) aufgenommen. Der Nationalrat hatte dabei einer Änderung zugestimmt, wonach auf verkehrsorientierten Strassen eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeiten aus Umweltschutzgründen nicht verlangt werden könne. Auf Antrag des Ständerats wurde diese Änderung wieder fallengelassen, weil das Thema der Temporeduktionen im Rahmen der Umsetzung der Motion 21.4516 geprüft werden soll.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Die Motion soll über die Teilrevision der SSV vom Jahr 2022 hinaus mit folgenden Änderungen des Strassenverkehrs- und des Umweltrechts umgesetzt werden:

Zum einen soll die Hierarchie des Strassennetzes im Strassenverkehrsrecht gewährleistet werden

Dazu soll in der SSV ausdrücklich festgehalten werden, dass die Hierarchie des Strassennetzes bei einer Temporeduktion auf einer verkehrsorientierten Strasse gewährleistet bleiben muss, und es soll verlangt werden, dass die Erfüllung dieser Voraussetzung bei Temporeduktionen auf verkehrsorientierten Strassen gutachterlich nachzuweisen ist.

In der Verordnung des UVEK über Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen¹¹ soll darauf hingewiesen werden, dass diese Verordnung, die eine Anordnung des Rechtsvortritts verlangt und das Anbringen von Fussgängerstreifen grundsätzlich untersagt, auf verkehrsorientierte Strassen keine Anwendung findet, selbst wenn die Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h herabgesetzt und sie in eine Tempo-30-Zone einbezogen wurde.

⁹ [Amtliches Bulletin, Nationalrat vom 18.09.2023](#)

¹⁰ AS 2022 498

¹¹ SR 741.213.3

Das Anliegen des Motionärs bewegt sich auf der Schnittstelle zwischen dem Strassenverkehrsrecht, das in der Zuständigkeit des Bundes liegt, und dem Bau- und Planungsrecht, für das grundsätzlich die Kantone zuständig sind. Damit die Strassenhierarchie gewahrt bleibt und ein Abfliessen des Verkehrs in die Wohnquartiere vermieden wird, ist – über die erwähnten Vorgaben der UVEK-Verordnung hinaus – die betriebliche und die baulich-gestalterische Einrichtung der Strassen zentral. Wird dieser Grundsatz beachtet und die entsprechenden Anforderungen erfüllt, kann die Verkehrsabwicklung auf dem übergeordneten Netz bzw. den verkehrsorientierten Strassen sogar dann deutlich effizienter erfolgen, wenn die zulässige Geschwindigkeit nicht oder nicht durchgehend höher ist als auf dem untergeordneten Netz bzw. den siedlungsorientierten Strassen.

Zum andern soll zum Schutz der Bevölkerung vor dem Strassenlärm eine Priorisierung der Lärmschutzmassnahmen an der Quelle festgelegt werden

In der LSV soll dazu ausdrücklich die Pflicht festgehalten werden, dass innerorts grundsätzlich ein geeigneter lärmarmen Belag einzubauen ist, wenn eine verkehrsorientierte Strasse errichtet oder wenn auf verkehrsorientierten Strassen der Strassenbelag ersetzt wird.

Mit der vorgeschlagenen Änderung soll eine Anforderung, die sich zunehmend zum Stand des Wissens und der Technik entwickelt, im Umweltschutzrecht verankert werden. Damit wird der Einbau eines lärmarmen Strassenbelags zur wichtigsten Massnahme an der Quelle zum Schutz der Bevölkerung vor schädlichem Strassenlärm auf verkehrsorientierten Strassen. Zudem soll der Einbau von geeigneten lärmarmen Belägen innerorts bei verkehrsorientierten Strassen bereits als vorsorgliche Lärmschutzmassnahme verlangt werden, zumal Liegenschaften an Verkehrsachsen regelmässig lärmbelastet sind.

Für bestimmte Situationen, namentlich in Hang- oder Höhenlagen sind allerdings zurzeit keine geeigneten Beläge verfügbar. Das Bundesamt für Umwelt wird deshalb ausdrücklich beauftragt, Empfehlungen für die Eignung von lärmarmen Belägen zu erstellen.

Zu dieser Änderung soll in der SSV ein Bezug geschaffen werden, indem festgehalten wird, dass auf verkehrsorientierten Strassen eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit aus Umweltschutzgründen nur dann in Betracht fällt, wenn die Umweltbelastung nicht durch andere Massnahmen beim betroffenen Strassenabschnitt vermieden werden kann.

Eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf verkehrsorientierten Strassen bleibt auch aus Lärmschutzgründen weiterhin möglich, insbesondere wenn die übermässige Lärmbelastung trotz des Einbaus eines lärmarmen Belags noch nicht behoben werden konnte oder wenn kein für die örtlichen Verhältnisse geeigneter lärmarmen Belag zur Verfügung steht. Die Temporeduktion kann auf Strassen mit konventionellem Belag auch als vorübergehende Massnahme geprüft werden, bis die Vollzugsbehörde beispielsweise bei einer ordentlichen Sanierung der Strasse die Möglichkeit hat, einen lärmarmen Belag einzubauen. Wie bei jeder behördlichen Tätigkeit ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren. So kann es möglicherweise nicht verhältnismässig

sein, einen kurz zuvor eingebauten Strassenbelag durch einen lärmarmen Belag zu ersetzen, während die Beurteilung bei einer ohnehin anstehenden Sanierung der Strassenoberfläche anders ausfallen könnte.

Temporeduktionen aus Gründen der Verkehrssicherheit (z.B. bei Sicherheitsdefiziten für ungeschützte Verkehrsteilnehmende) oder des Verkehrsflusses sind von der Vorlage nicht betroffen und können im bisherigen Rahmen angeordnet werden. Ebenso können Temporeduktionen auch weiterhin im bisherigen Rahmen zur Reduktion einer übermässigen Umweltbelastung durch Schadstoffe (z.B. Feinstaub) angeordnet werden.

Mit der vorgeschlagenen Regelung können einerseits der Schutz der Bevölkerung vor Strassenlärm optimiert und bestmöglich sichergestellt und andererseits das Interesse des Strassenverkehrs an einer flüssigen Fahrt auf den Verkehrsachsen gewährleistet werden.

1.3 Geprüfte Alternativen

1.3.1 Ausschluss von Herabsetzungen der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf verkehrsorientierten Strassen

Mit der Motion 21.4516 sollen Geschwindigkeitsherabsetzungen auf verkehrsorientierten Strassen nicht ausgeschlossen, sondern die Hierarchie des Strassennetzes gesichert werden. Ein Ausschluss wäre auch nicht nachzuvollziehen und würde den bisherigen Bemühungen zugunsten der Verkehrssicherheit zuwiderlaufen. Geschwindigkeitsherabsetzungen können durchaus auch direkt den Interessen des motorisierten Verkehrs entsprechen, insbesondere wenn damit Unfälle vermieden oder der Verkehrsfluss verbessert werden können. Temporeduktionen haben sich auch als wirksames Mittel für den Schutz der Bevölkerung vor einer übermässigen Lärmbelastung erwiesen und sollen auch auf verkehrsorientierten Strassen innerorts weiterhin zur Verfügung stehen, insbesondere wenn die übermässige Lärmbelastung nicht mit dem Einbau eines lärmarmen Belags behoben werden kann und die Hierarchie des Strassennetzes gewährleistet bleibt.

1.3.2 Verankerung der Funktionen der verschiedenen Strassen im Strassenverkehrsrecht

Wie bereits erwähnt, bewegt sich das Anliegen des Motionärs auf der Schnittstelle zwischen dem Strassenverkehrsrecht und dem Bau- und Planungsrecht. Im Rahmen der Revision der SSV im Jahr 2022 wurde der planungsrechtliche Begriff der verkehrsorientierten Strassen ins Strassenverkehrsrecht übernommen, weil damit ein klarer Anknüpfungspunkt und ein sachgerechtes Begrenzungskriterium für die Erleichterungen der Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten geschaffen werden konnte.

Ein vergleichbarer Mehrwert wie mit der Erwähnung der verkehrsorientierten Strassen ist mit der Nennung der Funktionen der Strassen oder allenfalls auch der Strassentypen im Strassenverkehrsrecht nicht verbunden. Wie der Motionär zutreffend festhält, dienen die verkehrsorientierten Strassen dazu, den Verkehr zu leiten, zu verbinden und

zu sammeln, während den siedlungsorientierten Strassen die Funktionen des Sammelns und des Erschliessens zukommt. Dies wird so in den Normen des VSS festgelegt. Im Strassenverkehrsrecht werden an die einzelnen Funktionen keine spezifischen Rechte und Pflichten geknüpft, daher rechtfertigt sich deren Übernahme ins Strassenverkehrsrecht nicht. Zudem können den Strassentypen mehrere Funktionalitäten zugeordnet werden. So hat eine Sammelstrasse primär eine Sammelfunktion, sie kann aber auch Verbindungs- oder Erschliessungsfunktionen übernehmen. Das Strassenverkehrsrecht kann sich daher auf die Pflicht beschränken, die Hierarchie des Strassennetzes zu gewährleisten und für die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit zwischen verkehrs- und siedlungsorientierten Strassen zu unterscheiden.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der vorgeschlagenen Teilrevision der SSV, der Verordnung des UVEK über Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen und der LSV werden die Anliegen der Motion 21.4516 Schilliger «Hierarchie des Strassennetzes innerorts und ausserorts sichern» erfüllt. Es kann daher deren Abschreibung beantragt werden.

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Tempo 30 innerorts erhält in den europäischen Ländern eine zunehmend grössere Bedeutung. Die Hauptmotivation der vermehrten Verbreitung besteht in der Verbesserung der Verkehrssicherheit, dem Schutz der Gesundheit der Anwohnerinnen und Anwohner und der Förderung der aktiven Mobilität durch ein bewegungsfreundliches Umfeld. In den grössten Städten von Spanien, Frankreich, Italien, Belgien, Deutschland, dem Vereinigten Königreich und in Finnland¹² wurde die Höchstgeschwindigkeit innerorts weitgehend auf 30 km/h reduziert. In anderen Ländern haben zahlreiche Städte und Gemeinden grossflächig oder gar flächendeckend Tempo 30 eingeführt. Die Weltgesundheitsorganisation WHO fordert, Tempo 30 weltweit zur Norm in Städten zu machen¹³.

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 108 SSV

Abs. 1 und 4: Es wird geregelt, dass die Hierarchie des Strassennetzes bei einer Geschwindigkeitsreduktion auf verkehrsorientierten Strassen gewährleistet bleiben muss, und verlangt, dass im Gutachten geprüft werden muss, ob diese Anforderung erfüllt ist. Die Kompetenz der für die Planung zuständigen Behörden für die Hierarchisierung ihres Strassennetzes bleibt dabei unberührt, ebenso ihre Möglichkeiten, bestehende

¹² [Review of City-Wide 30 km/h Speed Limit Benefits in Europe](#) by G. Yannis & E. Michelaraki 22-05-2024

¹³ [WHO: Tempo 30 Kampagne](#)

Strassen umzuklassieren (z. B. von einem verkehrsorientierten Typ zu einem siedlungsorientierten Typ).

Im Rahmen der gutachterlichen Prüfung sind namentlich die Auswirkungen einer Temporeduktion unter Berücksichtigung der betrieblichen und der baulich-gestalterischen Einrichtung der betroffenen verkehrsorientierten Strasse und von allfälligen Alternativrouten auf siedlungsorientierten Strassen zu untersuchen. Bei der Beurteilung der Wahrung der Hierarchie des Strassennetzes kann zudem nicht einzig auf den Strassenabschnitt fokussiert werden, auf dem die Temporeduktion neu angeordnet werden soll, sondern es ist der ganze Strassenzug zu berücksichtigen.

Abs. 2 Bst. d: Es wird daran festgehalten, dass auf verkehrsorientierten Strassen eine Temporeduktion in Betracht fallen kann, wenn die Grenzwerte der Umweltschutzgesetzgebung überschritten sind und damit eine übermässige Umweltbelastung vorliegt. Die Massnahme hat sich grundsätzlich als wirkungsvoll erwiesen. Neu wird aber ausdrücklich verlangt, dass eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit aus Umweltschutzgründen – wie auch bei der Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit (siehe Abs. 2 Bst. a) – nur dann in Betracht fällt, wenn die Umweltbelastung nicht durch andere Massnahmen beim betroffenen Strassenabschnitt vermieden werden kann. Damit kann der Bezug zur Änderung der LSV verdeutlicht werden, wonach verkehrsorientierte Strassen innerorts mit einem lärmarmen Belag auszustatten sind.

Eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf verkehrsorientierten Strassen bleibt insbesondere möglich, wenn die übermässige Lärmbelastung trotz des Einbaus eines lärmarmen Belags noch nicht behoben werden konnte oder wenn kein für die örtlichen Verhältnisse geeigneter lärmarmen Belag zur Verfügung steht. Die Temporeduktion kann auf Strassen mit konventionellem Belag auch als vorübergehende Massnahme geprüft werden, bis die Vollzugsbehörde beispielsweise bei einer ordentlichen Sanierung der Strasse die Möglichkeit hat, einen lärmarmen Belag einzubauen.

Wie bei jeder behördlichen Tätigkeit ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren. Möglicherweise nicht verhältnismässig kann sein, einen kurz zuvor eingebauten Strassenbelag durch einen lärmarmen Belag zu ersetzen, während die Beurteilung bei einer ohnehin anstehenden Sanierung der Strassenoberfläche anders ausfallen würde.

Art. 1 Verordnung des UVEK über Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen

Grundsätzlich ergibt sich bereits aus den Artikeln 2a Absatz 5 und 108 Absatz 6 SSV, dass die Verordnung des UVEK über Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen für die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf verkehrsorientierten Strassen nicht zur Anwendung kommt. Im Sinne einer Verdeutlichung soll in der Bestimmung zum Geltungsbereich der UVEK-Verordnung festgehalten werden, dass die Verordnung auf verkehrsorientierte Strassen keine Anwendung findet, auch wenn diese abschnittsweise in eine Tempo-30-Zone einbezogen wurden.

Art. 8a LSV

Mit der Ergänzung der LSV, die dem Vorsorgeprinzip Rechnung trägt, wird das in der Motion 21.4516 Schilliger und vor allem auch in den Debatten zur Änderung des USG ([22.085](#)) zum Ausdruck gebrachte Anliegen, dass die Lärmbelastung auf verkehrsorientierten Strassen prioritär durch andere Massnahmen als Geschwindigkeitsbegrenzungen gesenkt werden soll, erfüllt. Mit der vorgeschlagenen Änderung wird der Einbau eines lärmarmen Strassenbelags zur wichtigsten Massnahme an der Quelle zum Schutz der Bevölkerung vor schädlichem Strassenlärm auf verkehrsorientierten Strassen. Sie bewirkt eine mindestens gleichwertige Lärmreduktion wie eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h auf 30 km/h, kann sie aber bis zum Ende ihrer Nutzungsdauer im Einzelfall deutlich übertreffen. Mit einer Temporeduktion um 20 km/h kann die Lärmbelastung um rund 3 dB(A) für den Mittelungspegel reduziert werden¹⁴. Diese Wirkung setzt aber voraus, dass nicht bloss die Geschwindigkeitssignale geändert werden, sondern die effektiv gefahrene Geschwindigkeit auch tatsächlich reduziert wird. Lärmarme Beläge verlieren zwar mit der Zeit einen Teil ihrer akustischen Wirkung, reduzieren den Lärm aber am Ende der Nutzungsdauer immer noch um rund 3 dB(A). Sie haben gleichzeitig den Vorteil, dass sie im Neuzustand den Lärm gegenüber herkömmlichen Belägen um etwa 8 dB(A) mindern können¹⁵.

Aufgrund der Erfahrungen in der Schweiz darf davon ausgegangen werden, dass der Einbau von lärmarmen Belägen zur Senkung der Lärmbelastung auf verkehrsorientierten Strassen im Siedlungsgebiet in den meisten Fällen technisch und betrieblich möglich ist. Der Einbau lärmarmen Belägen auf solchen Strassen entwickelt sich zunehmend zum Stand der Technik und des Wissens. Der Einbau von lärmarmen Belägen stösst jedoch insbesondere in Hang- und in Höhenlagen an Grenzen. Deshalb wird das Bundesamt für Umwelt (BAFU) ausdrücklich beauftragt, Empfehlungen für den Einbau von geeigneten lärmarmen Belägen zu verfassen.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

In Bezug auf Nationalstrassen dritter Klasse ist das Bundesamt für Strassen ASTRA gleichermassen betroffen wie die Kantone (vgl. nachfolgende Ziff. 4.2). Innerorts baut das ASTRA im Sinne der Vorsorge bereits heute lärmarme Beläge ein. Daher sind keine Mehrkosten oder zusätzliche Kosten zu erwarten.

¹⁴ www.bafu.admin.ch > Themen > Thema Lärm > Strassenverkehrslärm > Geschwindigkeitsreduktion

¹⁵ www.bafu.admin.ch > Themen > Thema Lärm > Strassenverkehrslärm > lärmarme Beläge

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Den Vollzugsbehörden bleiben alle bestehenden Möglichkeiten erhalten, um die Bevölkerung vor Umweltbelastungen zu schützen. Es erfolgt aber eine Priorisierung bei den Massnahmen an der Quelle zum Schutz der Bevölkerung vor Strassenlärm.

Die Eigentümer von verkehrsorientierten Strassen (Bund, Kantone, Gemeinden) werden neu verpflichtet, bei einem Neubau lärmarme Beläge einzubauen. Bei bestehenden Strassen entsteht diese Pflicht, wenn der Strassenbelag ohnehin ersetzt werden muss. Lärmarme Beläge sind auf verkehrsorientierten Strassen, die funktionsgemäss eine erhebliche Verkehrsmenge verzeichnen, für die öffentliche Hand als Strasseneigentümer im Vergleich zu konventionellen Belägen wirtschaftlich tragbar. Die aktuelle Analyse der Lebenszyklus-Kosten (Lärmarme Strassenbeläge – Ökobilanz und Lebenszykluskosten, Arbeitsgemeinschaft LCA Strasse, 2024) zeigt, dass die lärmarmen Beläge trotz der kürzeren Lebensdauer gesamtökologisch mindestens gleich gut abschneiden, wie ein konventioneller Belag und gesamtwirtschaftlich betrachtet vorteilhaft gegenüber traditionellen Belägen sind¹⁶.

Der Einbau (Material, Lieferung, Einbau) von lärmarmen Belägen kostet über alle Kantone betrachtet durchschnittlich zwischen 34 CHF/m² (ohne Wechsel der Binderschicht) und 54 CHF/m² (mit Wechsel der Binderschicht) mehr als der Einbau von konventionellen Belägen. Lärmarme Beläge verlangen die gleichen Einbauschnitte wie konventionelle Beläge, müssen aber öfter gewechselt werden, damit die akustische Wirkung erhalten bleibt. Die häufigere Bautätigkeit führt für die öffentliche Hand zu höheren Kosten. Von der kürzeren Lebensdauer ist allerdings nur die Deckschicht der Strasse betroffen, alle anderen Bestandteile sind verbaut wie bei konventionellen Belägen. Hinzu kommen am Ende der Lebensdauer die Kosten für den Rückbau, das Recycling oder die Deponierung des Materials. Wegen der kürzeren Lebensdauer eines akustisch sehr wirksamen Belags (SDA 4) steigen die Baukosten für das Gesamtsystem einer Strasse durchschnittlich um rund 2 %. Die konkreten Projektkosten hängen von den jeweiligen Bedingungen vor Ort ab. In Kantonen, die bereits weitgehend lärmarme Beläge einsetzen, sind die Baukosten aufgrund der Marktmechanismen in etwa gleich hoch wie diejenigen eines konventionellen Belags. Andere Kantone verzeichnen heute noch höhere Kosten. Mit der vorgeschlagenen Pflicht, auf verkehrsorientierten Strassen innerorts grundsätzlich lärmarme Beläge zu verbauen, dürfte der Markt auch in diesen Kantonen für tiefere Kosten sorgen.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen des Strassenverkehrsrechts muss im Anwendungsfall ausdrücklich zu den Auswirkungen einer Temporeduktion auf verkehrsorientierten Strassen auf die Hierarchie des Strassennetzes Bezug genommen werden und gegebenenfalls jeweils geprüft werden, ob die übermässige Umweltbelastung auf andere Art vermieden werden kann. Das bereits heute erforderliche Gutachten muss sich neu auch zu diesen Elementen äussern.

¹⁶ Lärmarme Strassenbeläge – Ökobilanz und Lebenszykluskosten, Arbeitsgemeinschaft LCA Strasse, 2024

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Mit den Massnahmen zur Reduktion des Lärms werden Krankheitskosten vermieden und es werden Mehrwerte bei den betroffenen Liegenschaften geschaffen. Mit lärmarmen Belägen SDA4 sparen die Nutzerinnen und Nutzer der Strasse aufgrund des geringeren Rollwiderstands Treibstoffkosten und Reifenverschleiss im Wert von gut 1 % der Gesamtkosten. Ein SDA 4 Belag senkt nach der aktuellen Analyse die gesamten volkswirtschaftlichen Kosten netto um rund 6 %.

Können Lärmbelastungen durch den Einbau eines lärmarmen Strassenbelags genügend reduziert werden, ist zudem keine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit aus Lärmschutzgründen mehr zu prüfen. Damit können die Kosten durch allfällige Zeitverluste bei tieferen Geschwindigkeiten vermieden werden.

Insgesamt übersteigt der volkswirtschaftliche Nutzen der vorgeschlagenen Massnahme deren Kosten.

4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Mit der Einbaupflicht von lärmarmen Belägen auf verkehrsorientierten Strassen wird die Bevölkerung vermehrt und optimiert vor den gesundheitlichen Folgen von Lärm geschützt. Die neue Pflicht zur Berücksichtigung der Strassenhierarchie kann einem erhöhten Risiko entgegenwirken, dass der Verkehr in Wohngebiete ausweicht. Dies entspricht den gesellschaftlichen Interessen.

4.5 Auswirkungen auf Verkehrssicherheit und die Umwelt

Mit der Einbaupflicht von lärmarmen Belägen auf verkehrsorientierten Strassen können die Lärmemissionen des Strassenverkehrs innerorts wirksam reduziert werden. Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit kann weiterhin im bisherigen Rahmen herabgesetzt werden, soweit dies aus Sicht der Verkehrssicherheit und Umwelt nötig und angemessen ist.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Nach Artikel 82 Absatz 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999¹⁷ (BV) erlässt der Bund Vorschriften über den Strassenverkehr. Nach Artikel 74 Absätze 1 und 2 erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen und sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden.

¹⁷ SR 101

Nach Artikel 182 Absatz 2 BV sorgt der Bundesrat für den Vollzug der Gesetzgebung. Er erlässt nach Artikel 182 Absatz 1 der Bundesverfassung rechtsetzende Bestimmungen in Form einer Verordnung, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist. Eine entsprechende Ermächtigung findet sich in Bezug auf das Strassenverkehrsrecht in Artikel 106 Absatz 1 SVG. Eine entsprechende allgemeine Ermächtigung für den Umweltschutzbereich ist in Artikel 39 Absatz 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz; USG) enthalten. Damit erweist sich die Vorlage als verfassungsmässig.

Die Planung und der Bau der Strassen liegen, abgesehen von den Durchgangs- und Nationalstrassen, in der Kompetenz der Kantone und allenfalls der Gemeinden. Sie sind für die Hierarchisierung ihres Strassennetzes zuständig. In diese Kompetenzen wird mit der Vorlage nicht eingegriffen. Namentlich bleiben die Zuständigkeiten und Möglichkeiten der Kantone und Gemeinden unverändert, bestehende Strassen umzuklassieren. Es wird einzig vorgeschrieben, dass die von den zuständigen Behörden vorgenommene Hierarchisierung ihres Strassennetzes auch bei einer Temporeduktion sichergestellt bleiben muss. Den Vollzugsbehörden bleiben alle bestehenden Möglichkeiten erhalten, um die Bevölkerung vor Umweltbelastungen zu schützen. Es erfolgt aber eine Priorisierung der Massnahmen an der Quelle zum Schutz der Bevölkerung vor Strassenlärm. Eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf verkehrsorientierten Strassen bleibt auch aus Lärmschutzgründen weiterhin möglich, insbesondere wenn die übermässige Lärmbelastung trotz des Einbaus eines lärmarmen Belags noch nicht behoben werden konnte oder wenn kein für die örtlichen Verhältnisse geeigneter lärmarmen Belag zur Verfügung steht. Die Temporeduktion kann auf Strassen mit konventionellem Belag auch als vorübergehende Massnahme geprüft werden, bis die Vollzugsbehörde bspw. bei einer ordentlichen Sanierung der Strasse die Möglichkeit hat, einen lärmarmen Belag einzubauen. Wie bei jeder behördlichen Tätigkeit ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren. Der Handlungsspielraum der Kantone und Gemeinden wird somit nicht derart eingeschränkt, dass eine Regelung auf Gesetzesstufe angezeigt ist.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Kompetenz zur Festlegung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten und der Möglichkeiten, sie abschnittsweise herabzusetzen, und die Pflicht, auf verkehrsorientierten Strassen innerorts lärmarme Beläge einzubauen, wird durch internationale Verpflichtungen der Schweiz nicht eingeschränkt und ist somit mit diesen vereinbar.

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen geschaffen.

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält keine Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen.