



21.046

Botschaft zum Veloweggesetz

vom 19. Mai 2021

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf des Veloweggesetzes.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

19. Mai 2021

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Guy Parmelin
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Velowege helfen, die Mobilität zu bewältigen. Sie tragen zu einer Entflechtung und Verflüssigung des Verkehrs bei und helfen Unfälle zu vermeiden. Das Veloweggesetz führt den im Jahr 2018 geänderten Artikel 88 der Bundesverfassung (BV) auf Gesetzesstufe aus. Es umschreibt im Sinne einer schlanken Grundsatzgesetzgebung sowohl die Begriffe als auch die Planungsgrundsätze für die Velowegnetze sowie die Aufgaben des Bundes und der Kantone. Der Bund übernimmt Aufgaben im Bereich der Vollzugsunterstützung sowie der Koordination und Information. Die Kantone werden verpflichtet, Velowegnetze zu planen und zu bauen. Das neue Bundesgesetz lehnt sich in Struktur und Inhalt weitgehend an das bewährte Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege (FWG) an. Das FWG wird, soweit es der ergänzte Artikel 88 BV erfordert, angepasst.

Ausgangslage

Am 23. September 2018 stimmten Volk und alle Stände dem Bundesbeschluss über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege (Art. 88 BV) zu. Der Bund erhielt damit die Möglichkeit, Grundsätze für Velowegnetze festzulegen sowie Massnahmen der Kantone, Gemeinden und weiterer Akteure zu unterstützen und zu koordinieren.

Velofahren erfreut sich in der Schweiz wachsender Beliebtheit. Viele nutzen das Velo in der Freizeit, immer häufiger aber auch im Alltag, zum Beispiel um zur Arbeit zu fahren. Mit dem Aufkommen von Fahrrädern mit elektrischer Tretunterstützung (E-Bikes) hat sich dieser Trend verstärkt. Da zu Spitzenzeiten die Bahnen, Busse und Trams oft voll sind und es dann auch für Autos häufig auf den Strassen eng ist, gewinnt das Velo an Bedeutung, insbesondere für die bessere Bewältigung der wachsenden Mobilität. Velowege helfen nicht nur den Verkehr zu entflechten und zu verflüssigen, sie helfen auch die Verkehrssicherheit zu erhöhen. Das ist wichtig, da die Zahl der bei Unfällen getöteten und verletzten Velofahrerinnen und Velofahrer in den letzten Jahren gestiegen ist. Wo es durchgehende Velowege hat und der Verkehr entflochten wird, kommen sich Auto-, Velo- und Fussverkehr weniger ins Gehege. Wer mit dem Velo statt mit dem Auto oder dem öffentlichen Verkehr fährt, senkt den Energieverbrauch und die CO₂-Emissionen. Veloverkehr verursacht zudem weder Lärm noch Abgase. Und wer Velo fährt, bewegt sich; das ist gut für die Gesundheit.

Um das Potenzial des Veloverkehrs verstärkt zu nutzen, ist ein zusammenhängendes und durchgehendes sowie sicheres und nicht zuletzt attraktives Velowegnetz mit direkten Verbindungen entscheidend.

Inhalt der Vorlage

Im ersten Abschnitt werden der Gesetzesgegenstand sowie die für dieses Gesetz wichtigen Definitionen umschrieben (Art. 1–4).

Im zweiten Abschnitt sind die Planungspflicht (Art. 5) und die Planungsgrundsätze (Art. 6 und 8) festgelegt. Planungsgrundsätze umfassen allgemein formulierte Handlungsanweisungen und Qualitätsziele, die bei der Planungsarbeit zu berücksichtigen

sind. Sie sind zu unterscheiden von den konkreten Standards, die im Bereich der Velowegnetze von den Kantonen situationsgerecht festgelegt werden. Zur Planungspflicht gehört ferner eine angemessene Koordination der Velowegnetze untereinander sowie mit den übrigen raumwirksamen Tätigkeiten – etwa den übrigen Verkehrsnetzen (Art. 7). Eine grundsätzliche Ersatzpflicht (Art. 9) soll mithelfen, Netzlücken zu vermeiden. Den Kantonen verbleibt genügend Spielraum zu entscheiden, wie mit solchen Lücken umzugehen ist. Die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit den privaten Fachorganisationen (Art. 10), das raumplanerische Abstimmungsgebot (Art. 11) und die Zurverfügungstellung von Geobasisdaten (Art. 12) runden den zweiten Abschnitt ab.

Im dritten Abschnitt werden die besonderen Aufgaben des Bundes beschrieben. Dazu gehört primär die Berücksichtigungspflicht im Rahmen aller Bundesaufgaben (Art. 13). Weiter berät der Bund die eigentlichen Leistungserbringer – die Kantone sowie gegebenenfalls die Gemeinden (Art. 14) – und informiert die Öffentlichkeit (Art. 15). Zur Information zählt auch das Angebot an harmonisierten Geobasisdaten. Ebenfalls in diesem Abschnitt ist die Zusammenarbeit mit privaten Fachorganisationen geregelt (Art. 16).

Im vierten Abschnitt zur Organisation und zum Rechtsschutz wird analog zum FWG die Bezeichnung von Fachstellen verlangt, die als Ansprechpartner in der Verwaltung fungieren. 23 von 26 Kantonen verfügen bereits über eine solche Fachstelle. Beim Bund erfüllt das Bundesamt für Strassen diese Aufgabe. Das wie beim FWG ausgestaltete Behörden- und Verbandsbeschwerderecht wird auf Kantone, Gemeinden sowie die vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation anerkannten privaten Fachorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung beschränkt. Lokale Verbände sind somit nicht zur Verbandsbeschwerde nach dem Veloweggesetz zugelassen.

Der fünfte Abschnitt umfasst Übergangs- und Schlussbestimmungen. Die Kantone sollen ihre Velowegnetzplanung in der Regel innert fünf Jahren erstellen. Sie werden dazu auf den bestehenden Plänen aufbauen. Zusätzliche Verbindlichkeit schafft eine Frist von 20 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes für die Umsetzung der Pläne.

Mit dem Erlass des Veloweggesetzes werden das FWG sowie das Bundesgesetz über die Nationalstrassen geringfügig angepasst.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	6
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	6
1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	6
1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrats	7
1.3.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	7
1.3.2 Verhältnis zur Finanzplanung	7
1.3.3 Verhältnis zu Strategien des Bundesrats	8
2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren	9
2.1 Ergebnisse	9
2.2 Würdigung	9
2.3 Umgang mit den wichtigsten Vorbehalten	9
3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	10
4 Grundzüge der Vorlage	11
4.1 Die beantragte Neuregelung	11
4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	12
4.3 Umsetzungsfragen	12
5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	13
5.1 Veloweggesetz	13
5.2 Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege	29
5.3 Bundesgesetz über die Nationalstrassen	30
6 Weitere Massnahmen des Bundes zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs	30
7 Auswirkungen	31
7.1 Auswirkungen auf den Bund	31
7.1.1 Finanzielle Auswirkungen	31
7.1.2 Personelle Auswirkungen	32
7.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	32
7.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	33
7.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	33
7.5 Auswirkungen auf die Umwelt	34
8 Rechtliche Aspekte	35
8.1 Verfassungsmässigkeit	35
8.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	35
8.3 Erlassform	35

8.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	36
8.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	36
8.6	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	36
8.7	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	36
8.8	Datenschutz	37

Bundesgesetz über Velowege (Veloweggesetz) (Entwurf)

BBl 2021 1261

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Am 23. September 2018 stimmten Volk (73,6 % Ja) und alle Stände dem Bundesbeschluss vom 13. März 2018¹ über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege [Velo-Initiative]») zur Änderung von Artikel 88 der Bundesverfassung (BV) zu.² Mit dieser Vorlage wird der verfassungsrechtliche Auftrag zum Erlass der Ausführungsgesetzgebung erfüllt.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Artikel 88 BV betreffend die Fuss- und Wanderwege wurde mit dem Bundesbeschluss über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege um eine neue Bundeskompetenz erweitert. Dem Bund kommt neu auch bei den Velowegen die Kompetenz zu, eine einfache Grundsatzgesetzgebung zu erlassen und subsidiär zu den Kantonen Vollzugsunterstützung zu leisten sowie zur Koordination und Information beizutragen.³ Die Zuständigkeit der Kantone für Planung, Anlage und Erhaltung der Velowegnetze bleibt davon unberührt. Gestützt auf das verfassungsrechtliche Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a, 43 und 43a BV), den Wortlaut des Verfassungsartikels sowie die Botschaft und die Abstimmungserläuterungen des Bundesrats ist eine Ausführungsgesetzgebung gefordert.⁴

Vor diesem Hintergrund orientiert sich der Entwurf für ein Veloweggesetz inhaltlich und strukturell am Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985⁵ über Fuss- und Wanderwege (FWG). Die grundsätzlich bestehende Möglichkeit, die neuen Regelungen ins bestehende FWG einzubauen, wurde zugunsten eines eigenständigen Erlasses verworfen, weil die Verhältnisse nicht völlig gleich sind und die Gefahr besteht, dass das in der Praxis seit Jahrzehnten bewährte FWG mit neuen Einschüben an Klarheit verliert.⁶ Vor diesem Hintergrund wurde bewusst auf eine Modernisierung im Sinne einer Teilrevision des bestehenden FWG verzichtet. Dieses wird im Rahmen der Vorlage nur

¹ AS 2019 525

² BBl 2019 1311

³ Siehe dazu das Dossier des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zum Bundesbeschluss, abrufbar unter: www.uvek.admin.ch > Das UVEK > Abstimmungen > Bundesbeschluss Velowege.

⁴ Kern, Markus (2015): Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel, Art. 88 N. 10; Ruch, Alexander (2014): St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Zürich / St. Gallen, Art. 88 N. 12.

⁵ SR 704

⁶ Siehe Botschaft vom 23. Aug. 2017 zur Volksinitiative «Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (Velo-Initiative)» und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege), BBl 2017 5901 Ziff. 6.1.1.

dort, wo aufgrund des angepassten Artikels 88 BV inhaltlich nötig, aktualisiert und an den Stand des Veloweggesetzes angeglichen.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrats

1.3.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 29. Januar 2020⁷ zur Legislaturplanung 2019–2023 unter Ziel 6 «Die Schweiz sorgt für zuverlässige und solid finanzierte Verkehrs- und IKT-Infrastrukturen» angekündigt.

Am 1. März 2016 wurde die Volksinitiative «Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (Velo-Initiative)»⁸ eingereicht. Die Initiative wollte den bestehenden Verfassungsartikel über die Fuss- und Wanderwege (Art. 88 BV) mit Bestimmungen über die Velowege ergänzen. Der Bundesrat unterstützte die Forderung, wonach der Bund bei den Velowegen die gleichen Kompetenzen erhalten solle wie bei den Fuss- und Wanderwegen, lehnte aber diejenigen Bestandteile der Initiative ab, die wesentlich darüber hinausgingen. Der Bundesrat schlug deshalb vor, die Velo-Initiative abzulehnen und ihr einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen.

Der Bundesbeschluss vom 13. März 2018 über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege wurde am 23. September 2018 von Volk und Ständen angenommen und der bestehende Verfassungsartikel über die Fuss- und Wanderwege (Art. 88 BV) mit Bestimmungen über die Velowege ergänzt.

Mit diesem Entwurf des Veloweggesetzes wird der verfassungsrechtliche Auftrag konkretisiert.

1.3.2 Verhältnis zur Finanzplanung

Der Voranschlag 2022 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025 berücksichtigt diese Vorlage. Die Finanzplanung für das Bundesamt für Strassen (ASTRA) sieht vor, dass der Transferkredit A231.0309 Langsamverkehr, Fuss- und Wanderwege sich ab dem Jahr des Inkrafttretens der Vorlage um 1,1 Millionen erhöht, um den neuen Bundesaufgaben gerecht zu werden. Dies geht zulasten des Globalbudgets des ASTRA (Kredit A200.0001), sodass sich keine Mehrbelastung ergibt (vgl. Ziffer 7.1.1).

⁷ BBl 2020 1777 S. 1892

⁸ BBl 2015 1819

1.3.3 Verhältnis zu Strategien des Bundesrats

Die Velowege sind Bestandteil der Verkehrsinfrastruktur. Bezüglich deren Funktion und Weiterentwicklung hat sich der Bundesrat bereits mehrfach geäußert.

In seiner am 27. Januar 2016 verabschiedeten Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019⁹ bekräftigt der Bundesrat die Bedeutung des Langsamverkehrs als 3. Säule des Personenverkehrs. Der Anteil der Langsamverkehrs-Etappen an der gesamten Personenmobilität soll zunehmen und damit zum Ziel 2.7 beitragen: «Die Absicherung der Mobilitätsbedürfnisse erfolgt effizient, wirtschaftlich und ökologisch durch ein intermodal vernetztes und optimal ausgelastetes Verkehrssystem» (S. 20). Im Bericht des Bundesrats vom 17. September 2010¹⁰ «Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze» wurde bereits festgehalten, die Raumentwicklung in nachhaltigere Bahnen zu lenken. Im Raumkonzept Schweiz vom 20. Dezember 2012¹¹ bekannte sich der Bundesrat zur Stärkung des Langsamverkehrs im Interesse eines funktionierenden und effizienten Verkehrssystems.

Die wichtige Rolle des Velos im Gesamtverkehrssystem widerspiegelt sich auch in den zahlreichen Anstrengungen und Massnahmen, die nahezu alle Städte, Agglomerationen und Kantone im Rahmen der Agglomerationsprogramme unternehmen, um die Sicherheit und die Attraktivität des Veloverkehrs zu stärken. Es flossen bis heute, gestützt auf Artikel 7 Absatz 5 des Infrastrukturfondsgesetzes vom 6. Oktober 2006¹² und Artikel 1 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 30. September 2016¹³ über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr, in drei Generationen Agglomerationsprogrammen rund 20 Prozent der Bundesbeiträge zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Agglomerationen in Infrastrukturprojekte zur Verbesserung des Fuss- und Veloverkehrs.

Der beantragte Gesetzesentwurf entspricht den Strategien des Bundesrats und trägt zur Erreichung der formulierten Ziele bei.

⁹ Abrufbar unter: www.are.admin.ch/sne > Dokumente.

¹⁰ Abrufbar unter: www.uvek.admin.ch > Das UVEK > Strategie > Infrastrukturstrategie des Bundes > Bericht.

¹¹ Schweizerischer Bundesrat / Konferenz der Kantonsregierungen / Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz / Schweizerischer Städteverband / Schweizerischer Gemeindeverband: Raumkonzept Schweiz, S. 53, Handlungsansatz «Vernetzung der urbanen Räume optimieren», abrufbar unter www.are.admin.ch > Raumentwicklung & Raumplanung > Raumkonzept Schweiz.

¹² AS 2007 6017

¹³ SR 725.13

2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) führte vom 13. Mai bis zum 10. September 2020 die Vernehmlassung zum Veloweggesetz durch. Es gingen 102 Stellungnahmen ein.¹⁴

2.1 Ergebnisse

An der Vernehmlassung beteiligten sich alle 26 Kantone, die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz und sechs in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien. Hinzu kamen Stellungnahmen von vier gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, sieben gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft sowie 55 weiteren Verbänden, Vereinen und Organisationen, vorab aus den Bereichen Verkehr, Gesundheit, Tourismus, Energie und Umwelt. Schliesslich nahmen auch zwei Städte und eine Privatperson am Vernehmlassungsverfahren teil.

50 Vernehmlasser unterstützen das Veloweggesetz vorbehaltlos. 32 wünschen Präzisierungen. 6 äussern sich neutral. 7 sagen Nein mit Vorbehalt und 6 lehnen das Gesetz ab. Eine Privatperson äussert sich zu einem spezifischen Anliegen.

2.2 Würdigung

Die Vorlage geniesst eine breite Unterstützung. 81 Prozent der Vernehmlasser unterstützen die Vorlage. Nur 13 Prozent lehnen sie ab. Die Kantone, Städte und Gemeinden, die von der Vorlage am stärksten betroffen sind, unterstützen die Vorlage. Die GPS, die SPS, die GLP und die EVP sowie ein grosser Teil der Verbände, Vereine und Organisationen stimmen der Vorlage zu. Sie sind mit den Vorschlägen einverstanden, wünschen sich fallweise aber noch weitergehende Massnahmen und mehr Verbindlichkeit bei der Umsetzung.

Skeptisch stehen der Vorlage die FDP und die SVP sowie Teile der Wirtschaftsverbände gegenüber. Die meisten Vorbehalte betreffen die Eingriffe in die Autonomie der Kantone und Gemeinden sowie unerwünschte Auswirkungen auf einzelne Akteure.

2.3 Umgang mit den wichtigsten Vorbehalten

Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung wurden Aussagen aus dem erläuternden Bericht für die Botschaft präzisiert. Es werden Missverständnisse und Unklarheiten geklärt. Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass es sich beim Velo-

¹⁴ Ergebnisbericht: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2021 > Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation.

weggesetz um eine Grundsatzgesetzgebung handelt und die Zuständigkeit der Kantone gewahrt bleibt. Zudem wird dargelegt, dass die Planungsgrundsätze lediglich übergeordnete Qualitätsziele vorgeben, die Kantone bei der Umsetzung der Qualitätsziele über einen erheblichen Spielraum verfügen und bei der Ersatzpflicht Ausnahmen vorsehen können. Zudem werden einzelne Fachbegriffe aus dem Gesetz überprüft und, wo nötig, klarer definiert (z. B. Begegnungszonen anstelle von Wohnstrassen, voie express cyclable anstelle autoroute cyclable im französischen Text).

Verschiedene Vernehmlasser forderten Anpassungen, die über die in die Vernehmlassung gegebene Vorlage hinausgehen. Dazu gehören die Finanzierung von Velo-Infrastrukturen durch den Bund auf kantonaler und kommunaler Ebene, die Unterstützung von Pilotanlagen, die Weiterentwicklung gesetzlicher Grundlagen sowie Normen im Interesse der Velofahrenden, die Erstellung eines nationalen Masterplans Velo, die Festlegung einer verbindlichen Umsetzungsfrist und die Überwachung der Fristen durch den Bund sowie die Prüfung von Fussgänger- und Velowegen entlang von Eisenbahninfrastrukturprojekten. Mit Ausnahme der Ergänzung einer Umsetzungsfrist werden diese Forderungen im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht berücksichtigt. Weitere Massnahmen sind in Ziffer 6 erläutert.

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Auch auf internationaler Ebene gewinnt das Velo als Verkehrsmittel und Freizeitaktivität laufend an Bedeutung. Vor dem Hintergrund des steigenden Klimabewusstseins ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend in den nächsten Jahren noch verstärken wird. Viele europäische Länder halten ihre Zielsetzungen zum Veloverkehr in nationalen Strategien fest (z. B. Deutschland: Nationaler Radverkehrsplan 3.0¹⁵; Österreich: Masterplan Radfahren 2015–2025¹⁶; Frankreich: Plan vélo & mobilités actives¹⁷). An der 4. Konferenz der Umwelt-, Verkehrs- und Gesundheitsminister im Rahmen des THE PEP (Transport, Health, Environment Pan-European Programme) in Paris 2014 wurde der Startschuss zur Erarbeitung eines gesamteuropäischen Masterplans Radfahren («Pan-European Master Plan for Cycling Promotion») gegeben. Seitdem haben Radexpertinnen und -experten aus 28 Ländern – unter aktiver Mitwirkung der Schweiz – an gemeinsamen Empfehlungen zur Förderung des Radverkehrs gearbeitet, die nun als finaler Entwurf vorliegen. Eine konkrete Empfehlung des Masterplans sieht die Formulierung von minimalen Infrastruktur-Qualitätsstandards für den Zusammenhang, die Direktheit, die Sicherheit, den Komfort und die Attraktivität von Velowegnetzen auf höchstmöglicher Ebene vor. Der Masterplan soll im Mai 2021 von den Umwelt-, Verkehrs- und Gesundheitsministern im Rahmen der 5. THE-PEP-

¹⁵ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Fahrradland Deutschland 2030 - Nationaler Radverkehrsplan 3.0, Berlin, abrufbar unter: www.bmvi.de > Service > Publikationen.

¹⁶ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (2015): Masterplan Radfahren 2015–2025, Wien, abrufbar unter: www.klimaaktiv.at > Mobilität > Neue Impulse für den Radverkehr in Österreich.

¹⁷ République Française, le Gouvernement (2018): Plan vélo & mobilités actives, abrufbar unter: www.ecologie.gouv.fr/velo-et-marche > Le plan vélo.

Konferenz in Wien (online) beschlossen werden.¹⁸ Die Vorlage steht somit im Einklang mit den aktuellen Bestrebungen zur Stärkung des Veloverkehrs und seiner Infrastrukturen in der Europäischen Union und insbesondere in unseren Nachbarländern.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

Mit der deutlichen Annahme des Bundesbeschlusses über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege haben breite Bevölkerungskreise sowie alle Kantone zum Ausdruck gebracht, dass die Velowege den Fuss- und Wanderwegen gleichgestellt werden und die Kantone und Gemeinden bei der Planung, der Anlage und der Erhaltung der Velowegnetze sowie bei der Information darüber unterstützt werden sollen. Mit dem Entwurf des Veloweggesetzes unterbreitet der Bundesrat den Ausführungserlass zu Artikel 88 BV.

Beim vorliegenden Ausführungsgesetz handelt es sich um eine Grundsatzgesetzgebung. Unter der Grundsatzgesetzgebungskompetenz wird die Kompetenz verstanden, eine Materie in ihren Grundzügen zu regeln, wobei die detaillierte Regelung, innerhalb der vom Bund aufgestellten Rahmenordnung, den Kantonen vorbehalten bleibt.¹⁹ Die Grundsatzgesetzgebung soll den Grundsatz der Subsidiarität in der Rechtsetzung wahren und den Kantonen soll eine Rechtsetzungskompetenz von substanziellem Gewicht bleiben.

Artikel 88 Absatz 1 BV überträgt dem Bund die Aufgabe, Grundsätze über Fuss-, Wander- und neu Velowegnetze aufzustellen. Absatz 2 dieser Bestimmung grenzt die Aufgaben von Bund (Unterstützung und Koordination) und Kantonen (Anlage und Erhaltung) ab, erteilt aber gleichzeitig den Kantonen einen Auftrag, die Fuss-, Wander- und Velowegnetze anzulegen und zu erhalten. Absatz 3 verpflichtet den Bund selbst, bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf Fuss-, Wander- und Velowegnetze Rücksicht zu nehmen und diejenigen Wege zu ersetzen, die er beispielsweise bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten aufheben muss.

Vom Bund festzulegende Grundsätze, die für die Velowegnetze sinnvoll sind, sind solche, die der Koordination bei der Planung, der Anlage und der Erhaltung zusammenhängender und durchgehender Velowegnetze dienen. Dazu gehören sowohl die Planungspflicht wie auch Planungsgrundsätze im Sinne von übergeordneten Qualitätszielen des Velowegnetzes, nicht jedoch zu erreichende Standards. Der Erlass von detaillierten Vorgaben²⁰ für Velowege und Velowegnetze bleibt Sache der Kantone.

¹⁸ Economic Commission for Europe / World Health Organization Regional Office for Europe (2021): Draft Pan-European Master Plan for Cycling Promotion, Genf, abrufbar unter: [thepep.unece.org > Meetings & Events > Fifth High-level Meeting on Transport, Health and Environment](https://thepep.unece.org/Meetings%20and%20Events/Fifth%20High-level%20Meeting%20on%20Transport,%20Health%20and%20Environment).

¹⁹ Siehe Häfelin, Ulrich / Haller, Walter / Keller, Helen / Thurnherr, Daniela (2020): Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N. 1087.

²⁰ Beispiel: Tiefbauamt des Kantons Bern (2018): Anlagen für den Veloverkehr – Arbeitshilfe, Bern, abrufbar unter: www.bve.be.ch > Mobilität & Verkehr > Langsamverkehr > Veloverkehr.

Eine sinnvolle Koordination dieser Netze, wie sie der Verfassungsartikel anstrebt, ist jedoch nur möglich, wenn der Netzplan des Kantons als behördenverbindlich erklärt wird, d. h. auch die über- und nachgeordneten Behörden bindet. Zu den Grundsätzen gehören auch die Rücksichtnahme und die Ersatzpflicht. Artikel 88 BV verpflichtet diesbezüglich nur den Bund. Das FWG dehnte die Ersatzpflicht auf weitere Akteure aus, die Netzlücken verursachen (Art. 7 Abs. 3 FWG). Dies soll auch bei den Velowegen gelten. Die Kantone legen dabei fest, wer dort die Pflichtigen sind. Sie können aber auch Ausnahmen vorsehen.

Vor dem Hintergrund der Subsidiarität und der zu wahrenen Symmetrie mit dem FWG wurde mit dem vorliegenden Entwurf der bestehende Handlungsspielraum genutzt. Das Veloweggesetz orientiert sich strukturell und inhaltlich am FWG, für die Formulierung wurde jedoch eine zeitgemässe Ausdrucksweise gewählt.

4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Der Fuss- und Veloverkehr hat einen Anteil von knapp 50 Prozent an allen zurückgelegten Etappen.²¹ Darin zeigt sich seine Bedeutung. Der Bund nimmt mit 3,5 Vollzeitstellen und einem Aufwand von rund 2,5 Millionen Franken²² für den Fuss- und Veloverkehr in sechs strategischen Handlungsfeldern (Verkehrs- und Raumplanung, Infrastruktur und Signalisation, Sicherheit, kombinierte Mobilität, Grundlagen und Statistik, Strategie und Rechtsetzung) wichtige koordinative Aufgaben für die Kantone und Gemeinden wahr. Mit der Aufstockung von 1,5 Vollzeitstellen und einem zusätzlichen Aufwand von 1,1 Millionen Franken für den Veloverkehr steht die Bedeutung der neuen Aufgaben mit dem zusätzlichen Aufwand in einem äusserst guten Verhältnis zueinander (vgl. Ziff. 7.1).

4.3 Umsetzungsfragen

Das Veloweggesetz kann nach seiner Verabschiedung analog zur Umsetzung des FWG im Rahmen einer Velowegverordnung sowie weiterführender Richtlinien, beispielsweise im Hinblick auf die Beschaffung von Grundlagen und die Durchführung von Forschungsprojekten, konkretisiert werden. Des Weiteren sind im Sinn der Unterstützung von Kantonen und Gemeinden praxisnahe Vollzugshilfen zu Planung, Bau und Betrieb sowie zur Signalisation von Velowegnetzen vorgesehen. Die Bundespublikationen zur Umsetzung des FWG sind unter www.langsamverkehr.ch einsehbar.

²¹ Bundesamt für Statistik (2017): Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2015, abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > 11 Mobilität und Verkehr > Personenverkehr > Verkehrsverhalten der Bevölkerung > Tabellenpaket 2015.

²² Stand 2020

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

5.1 Veloweggesetz

Art. 1 Gegenstand

Mit diesem Artikel werden die Kernanliegen von Artikel 88 BV zum Ausdruck gebracht, nämlich die Festlegung von nationalen Grundsätzen über Velowege bei Planung, Anlage und Erhaltung von Velowegnetzen, die subsidiäre Unterstützung von Kantonen und Gemeinden sowie die Aufgaben des Bundes im Bereich Velowegnetze. Im Vordergrund steht die Planung eines zusammenhängenden Netzes mit geeigneten Infrastrukturen. Darauf aufbauend kann das Netz erstellt, ergänzt und betrieben sowie für dessen Erhaltung gesorgt werden.

Im Verfassungsartikel wurde bewusst auf eine Aufschlüsselung und Konkretisierung der Netzkategorien sowie weiterer Elemente der Velowegnetzinfrastruktur verzichtet und dazu auf die Ausführungsgesetzgebung verwiesen. In der Praxis werden Velowegnetze indessen sinnvollerweise ihrem Zweck entsprechend in Netze für den Alltag (Art. 3) und solche für die Freizeit (Art. 4) unterschieden.

Buchstabe a: Mit dem Veloweggesetz setzt der Bund die in der Verfassung festgelegte Grundsatzgesetzgebungskompetenz im Hinblick auf rechtliche, organisatorische, fachliche und finanzielle Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich Velowegnetze um.

Buchstabe b: Das Gesetz regelt die subsidiäre Unterstützung der Kantone und Gemeinden. Zuständig für Planung, Anlage und Erhaltung von Velowegnetzen sind die Kantone. Viele Kantone haben diese Aufgabe zum Teil an die Gemeinden delegiert, so namentlich in grösseren Städten. Aus diesem Grund werden die Gemeinden in diesem Gesetz explizit neben den Kantonen als Adressaten der Koordinations- und Unterstützungsleistungen des Bundes erwähnt. Dies erscheint vor dem Hintergrund von Artikel 50 BV sinnvoll, in dem die Gemeinden seit 1999 im Rahmen einer Totalrevision erstmals in der Bundesverfassung erwähnt werden und der Bund verpflichtet wird, auf die Gemeinden und Agglomerationen Rücksicht zu nehmen.²³ Ob und welche Aufgaben die Kantone an die Gemeinden übertragen wollen, bleibt aufgrund der Organisationsautonomie den Kantonen überlassen. Den Kantonen obliegt in jedem Fall gemäss Artikel 5 Absatz 2 mindestens die Aufsicht über die Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz, ob diese nun von ihren eigenen Organen oder von den Gemeinden erfüllt werden.

Das Gesetz hält zudem bereits hier fest, dass der Bund die Kantone und Gemeinden auch bei der Information über die Velowegnetze unterstützen kann (vgl. Art. 15 Abs. 2). Damit Velowege sinnvoll genutzt und damit andere Verkehrsträger entlastet werden, müssen die Nutzerinnen und Nutzer in geeigneter Form über ihren Verlauf und ihre Benutzbarkeit informiert werden können.

Buchstabe c: Schliesslich legt das Gesetz auch die Pflichten des Bundes im Bereich der Velowegnetze fest.

²³ Siehe Meyer, Kilian (2015): Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel, Art. 50 N. 34.

Art. 2 Velowegnetze

Dieser Artikel legt im Grundsatz fest, was unter Velowegnetzen zu verstehen ist. Die Definition gilt sowohl für Velowegnetze für den Alltag (Art. 3) als auch für Velowegnetze für die Freizeit (Art. 4). Der Artikel wurde den Bestimmungen für Veloalltags- und Velofreizeitnetze vorangestellt, um klarzustellen, dass die Aussagen ab Artikel 5 stets sowohl für Veloalltags- als auch für Velofreizeitnetze gelten. Damit kann die umständliche Wiederholung beider Begriffe vermieden werden. Im FWG gibt es keinen entsprechenden Artikel.

Zusammenhängende und durchgängige Wege sind zentrale Eigenschaften von Velowegnetzen. Damit wird unterstrichen, dass die wichtigen Ziele und Quellen des Veloverkehrs erschlossen werden sollen, die Wege durchgehend befahren werden können und die Netze für den Alltag und die Freizeit geeignet miteinander verbunden sind. Die beiden Netze können auch Überlappungen aufweisen.

Das Strassenverkehrsrecht des Bundes definiert in der Verordnung vom 19. Juni 1995²⁴ über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS), was ein Fahrrad (Art. 24 VTS) respektive ein Motorfahrrad (Art. 18 VTS) ist. Zu letzteren zählen auch die Velos mit elektrischer Tretunterstützung, die sogenannten E-Bikes. Das Bundesrecht gibt auch die Verkehrsregeln und die Signalisation vor.²⁵ So haben beispielsweise die Führerinnen und Führer von Motorfahrrädern die Vorschriften für Radfahrerinnen und Radfahrer zu beachten (Art. 42 Abs. 4 VRV). Dem Strassenverkehrsrecht des Bundes unterstehen auch Infrastruktureinrichtungen, die umgangssprachlich nicht als Strassen bezeichnet werden. So gilt das Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958²⁶ (SVG) auch auf Feld- und Waldwegen und weiteren Wegen, sofern es sich um öffentliche Strassen im Sinn von Artikel 1 SVG handelt. Darum hat beispielsweise eine Person, die Mountainbike fährt, ihr Fahrzeug jederzeit zu beherrschen, die Geschwindigkeit anzupassen, das Rechtsfahrgebot einzuhalten und beim Kreuzen und Überholen insbesondere auf Fussgängerinnen und Fussgänger Rücksicht zu nehmen. Die Haftung richtet sich gemäss Artikel 70 SVG nach dem Obligationenrecht²⁷.

Das Veloweggesetz geht auf solche Fragen nicht ein. Es regelt insbesondere nicht, wo Mischverkehr mit anderen Verkehrsträgern zulässig ist (Beispiel: Velowege auf Trottoirs). Es überlässt die Regelung dieser strassenverkehrsrechtlichen Fragen – wie bis anhin – dem SVG und dem zugehörigen Ausführungsrecht, insbesondere der VRV und der SSV.

Hingegen kann der Bund auf der Basis des ergänzten Artikels 88 BV Grundsätze festlegen, unter welchen Bedingungen sich eine Infrastruktur für Mischverkehr eignet und wo unterschiedliche Mobilitätsformen entflochten werden müssen. Zudem kann er diese Grundlagen durch ein geeignetes Monitoring der entsprechenden Infrastrukturen ergänzen und verifizieren. Dies gilt sowohl für den Veloalltagsverkehr im Mischverkehr mit dem Fussverkehr oder mit dem motorisierten Verkehr als auch für den

²⁴ SR 741.41

²⁵ Siehe Verkehrsregelnverordnung vom 13. Nov. 1962 (VRV, SR 741.11) und Signalisationsverordnung vom 5. Sept. 1979 (SSV, SR 741.21).

²⁶ SR 741.01

²⁷ SR 220

Velofreizeitverkehr im Mischverkehr mit Wandernden oder Spaziergängerinnen und Spaziergängern.

Art. 3 Velowegnetze für den Alltag

Absatz 1: Velowegnetze für den Alltag erschliessen primär Ziele und Quellen des Veloverkehrs in Agglomerations- und Siedlungsgebieten. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Anzahl von E-Bikes rücken auch längere Velostrecken stärker in den Fokus der Planung. Velowegnetze werden entsprechend nicht mehr nur lokal, sondern vermehrt auch zwischen Siedlungsgebieten geplant. Wenn solche längeren Strecken ihr Potenzial zur Entlastung des Verkehrssystems entfalten sollen, ist es sinnvoll, dass sie als hochwertige Velobahnen (auch Veloschnellrouten oder Velovorrangrouten genannt) geplant und erstellt werden, auf denen Velofahrende sicher, zügig und möglichst ohne Stopps verkehren können. Neben den E-Bikes sind auch weitere elektrisch angetriebene Kleinfahrzeuge (z. B. E-Trottinette) im Aufwind. Diese sind immer weiter verbreitet und werden über öffentliche Verleihsysteme angeboten. Derzeit ist noch nicht absehbar, wie gross das Potenzial solcher Fahrzeuge ist und welche dereinst in signifikanter Zahl auf öffentlichen Strassen verkehren werden. Die zunehmende Anzahl an Kleinfahrzeugen mit unterschiedlichen Fahreigenschaften, Geschwindigkeiten und Abmessungen erhöht aber den Druck insbesondere auf die Veloinfrastruktur. Deren genügender Breite, unter anderem für Überholvorgänge, sowie deren Entflechtung sowohl vom motorisierten Verkehr als auch vom Fussverkehr wird künftig eine grössere Bedeutung zukommen.

Absatz 2: Velowegnetze im Sinn dieses Gesetzes umfassen alle Infrastrukturen, die eine Erschliessungsfunktion für den Veloverkehr ausüben. Neben den Infrastrukturen auf der freien Strecke und auf Kreuzungen gehören namentlich auch sinnvoll platzierte und ausreichend dimensionierte Veloparkieranlagen zum Velowegnetz. Auf der freien Strecke und auf Kreuzungen sorgen in der Regel Radwege und Radstreifen oder separat geführte Velobahnen für eine sichere Führung des Veloverkehrs. Auf verkehrsarmen Strassen und Wegen kann der Veloverkehr aber häufig auch ohne eigene Infrastruktur verkehren. Wichtig ist, dass die verschiedenen Netzelemente zweckmässig untereinander verbunden sind. Zweckmässig heisst in diesem Zusammenhang, dass die Planungsgrundsätze von Artikel 6 berücksichtigt sind.

Absatz 3: Velowegnetze für den Alltag dienen vor allem dem Pendlerverkehr für Beruf und Ausbildung sowie dem Einkaufsverkehr. Entsprechend sollen durch dieses Netz die für diese Verkehrszwecke wichtigen Ziele und Quellen erschlossen werden: Wohngebiete, Arbeitsplätze, Schulen, Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, öffentliche Einrichtungen, Einkaufsläden, Freizeit- und Sportanlagen sowie Velowegnetze für die Freizeit. Diese Zweckbestimmung führt jedoch nicht dazu, dass ein bundesrechtlicher Anspruch auf die Erschliessung einer bestimmten Anlage besteht.

Artikel 3 orientiert sich inhaltlich am FWG, wurde aber moderner formuliert und den Gegebenheiten des Veloverkehrs angepasst. Das FWG wird gemäss dem in Ziffer 1.2 formulierten Grundsatz nicht angepasst. Das hat zur Folge, dass im Französischen die Terminologie in den beiden Gesetzen nicht übereinstimmt, anders als im Deutschen («zones urbanisées» und «agglomérations» für «Siedlungsgebiete», «commerces» und «centres d'achat» für «Einkaufsläden»).

Art. 4 Velowegnetze für die Freizeit

Absatz 1: Velowegnetze für die Freizeit umfassen Wege und Routen, die für Ausflüge am Wochenende und am Feierabend, folglich für die Naherholung, befahren werden, sowie touristische Angebote für Feriengäste zum Velowandern und Mountainbiken. Bei diesen Wegnetzen steht die Erholungsqualität im Vordergrund. Im Hinblick auf die Sicherheit (vgl. hierzu auch Erläuterungen zu Art. 6) kommt der Eigenverantwortung der Nutzenden ein grosses Gewicht zu. Sie ist analog der Nutzung des Wanderwegnetzes zu berücksichtigen.²⁸ Insbesondere beim Mountainbiken sind die Sicherheitsanforderungen an die Weginfrastruktur weniger hoch und die Eigenverantwortung der Nutzenden steht im Vordergrund.

Absatz 2: Für das Velofahren in der Freizeit eignen sich insbesondere Strassen, Wege und Radwege abseits des motorisierten Verkehrsgeschehens. Zum Mountainbiken sind auch sogenannte Singletrails, schmale Wege und Pfade in hügeligem oder bergigem Gelände ohne Hartbelag, geeignet. Die Veloinfrastrukturen für die Freizeit bilden idealerweise lokale, regionale und nationale Netze, wie sie heute schon von den Kantonen und Gemeinden geplant und betrieben sowie auf der Plattform von Schweiz Mobil mit dem Veloland und dem Mountainbikeland kommuniziert werden. Nicht zu den Velowegnetzen gehören eigentliche Sportanlagen für Velos wie beispielsweise Pumptracks oder Velorennbahnen.

Absatz 3: Für das Velofahren in der Freizeit ist in erster Linie der Weg das Ziel. Der Erholungsqualität der freizeitorientierten Wegnetze kommt dabei eine grosse Bedeutung zu. Im Vordergrund stehen das Landschafts- und Naturerlebnis, beim Mountainbiken werden zudem fahrtechnische Herausforderungen angestrebt. Im Weiteren sollen Freizeitroutes Sehenswürdigkeiten und touristische Einrichtungen wie Bikeparks oder Übernachtungsmöglichkeiten erschliessen und im Sinne des sanften Tourismus Anschluss an den öffentlichen Verkehr gewährleisten.

Artikel 4 orientiert sich inhaltlich am FWG, wurde aber moderner formuliert und den Gegebenheiten des Veloverkehrs angepasst. Das FWG wird gemäss dem in Ziffer 1.2 formulierten Grundsatz nicht angepasst. Das hat zur Folge, dass im Französischen die Terminologie in den beiden Gesetzen nicht übereinstimmt, anders als im Deutschen («détente» und «délassement» für «Erholung»).

Art. 5 Planungspflicht und Zugänglichkeit der Pläne

Das Kernstück der bundesrechtlichen Grundsatzgesetzgebung stellt wie beim FWG die Verpflichtung der Kantone zur Planung und Erstellung von Velowegnetzen dar. Der Netzgedanke ist der geeignete und dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Grundsatz, weil er den Kantonen die Freiheit lässt, über die konkrete Ausgestaltung des Netzes zu entscheiden. Wichtig ist jedoch, dass die Pläne für Behörden, Fachleute und die interessierte Öffentlichkeit in geeigneter Form zugänglich sind.

²⁸ Siehe dazu auch ASTRA / Schweizer Wanderwege (Hrsg.) (2017): Gefahrenprävention und Verantwortlichkeit auf Wanderwegen – Leitfaden, Bern, abrufbar unter: www.astra.admin.ch > Themen > Langsamverkehr > Vollzugshilfen.

Unter Planung ist ein Prozess der systematischen Problemlösung zu verstehen. Der Plan ist demzufolge das Ergebnis dieses Prozesses. Planungsgrundsätze sind inhaltliche Leitlinien zur Entscheidungsfindung und spielen folglich im planerischen Abwägungsprozess eine wichtige Rolle (Art. 6). Den zuständigen Behörden kommt dabei insbesondere bei der Gewichtung der verschiedenen Abwägungselemente ein grosser Entscheidungsspielraum zu.²⁹

Absatz 1 Buchstabe a: Die Kantone werden wie in Artikel 4 FWG verpflichtet, sowohl die bestehenden als auch die geplanten Velowegnetze in Plänen festzuhalten. Es versteht sich von selbst, dass bestehende, aber nicht oder nicht mehr zur Aufnahme in den Netzplan vorgesehene Velowege nicht festzuhalten sind. Die Kantone entscheiden frei, welche Netze sie in welche Pläne aufnehmen wollen. Velowegnetze für den Alltag erschliessen vor allem Agglomerations- und Siedlungsgebiete und werden deshalb mit Vorteil in kommunalen oder regionalen Plänen festgelegt. Für die Festlegung der Velowegnetze für die Freizeit, die in der Regel überörtliche Bedeutung haben, eignen sich demgegenüber, ergänzend zu den regionalen, auch die kantonalen Pläne.

Absatz 1 Buchstabe b: Damit die Velowegnetzpläne ihre zugedachte Funktion als dynamische Steuerungs- und Koordinationsinstrumente erfüllen können, müssen sie jeweils überprüft und angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse geändert haben oder sich neue Aufgaben stellen. Auf die Verankerung eines bestimmten Überarbeitungsrythmus im Bundesrecht wird aber verzichtet. Damit bleibt es den Kantonen überlassen, den Anpassungsrythmus an ihre Planungspraxis, beispielweise im Verkehrsbereich, anzugleichen.

Absatz 2: Damit die gewünschte Netzwirkung erzielt werden kann, müssen die Pläne für die Behörden verbindlich sein. Das ist vor allem für die Koordination mit anderen raumwirksamen Vorhaben und für den Anschluss an die benachbarten Netze bedeutsam. In der Praxis dürfte die Richtplanung ein geeignetes Instrument für die Festlegung von Velowegnetzen sein. Die Kantone können ihren Plänen über die Behördenverbindlichkeit hinaus eine weitergehende Rechtsverbindlichkeit zuerkennen. So ist es ihrer Entscheidung überlassen, ob sie beispielsweise gewisse Pläne darüber hinaus auch gegenüber den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern für verbindlich erklären wollen. Falls sie die Aufgabe ganz oder teilweise an die Gemeinden delegieren, müssen sie dafür sorgen, dass diese der Aufgabe nachkommen, und zwar so, wie wenn sie diese selbst erfüllen würden. Das ist zwar im Grunde selbstverständlich, soll indessen deutlich festgehalten werden, weil der Bund das Verhältnis zwischen den Kantonen und Gemeinden nicht regeln kann und darf.

Absatz 3: Das Verfahren ist nach Absatz 2 Sache der Kantone. Damit können sie beispielsweise auf ihr bewährtes Strassenrecht zurückgreifen. Vom Veloweggesetz vorgeschrieben wird nach Absatz 3 lediglich, dass die Kantone die Betroffenen sowie die interessierten Organisationen am Verfahren beteiligen müssen. Dass die Kantone ihre eigenen interessierten Amtsstellen beiziehen, darf als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Als Betroffene gelten namentlich die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, als interessierte Organisationen namentlich die beschwerdeberechtigten Organisationen nach Artikel 18. Da die Pläne über die Velowegnetze nach Artikel 13

²⁹ Siehe zur raumplanerischen Begriffsdefinition Tschannen, Pierre (2016): Praxiskommentar RPG, Art. 1 und 3.

auch für die Bundesstellen verbindlich sind, der Bund selber aber die Pläne nicht zu genehmigen hat, ist es wichtig, dass die betroffenen Bundesfachstellen frühzeitig ins Verfahren mit einbezogen werden. Schliesslich ist es für die Umsetzung der Planungspflicht von grosser Bedeutung, dass die Kantone auch im Fall einer Delegation an die Gemeinden für die Ausführung von Planung, Anlage und Erhaltung der kommunalen Velowegnetze besorgt sind.

Absatz 4: Damit die Pläne ihre koordinative Wirkung entfalten können, ist deren einfache Zugänglichkeit für Bund, Kantone und Gemeinden sowie auch für mit der Planung von raumwirksamen Infrastrukturen betrauten Dritten (z. B. Planungsbüros, Tourismusunternehmen, Anbieter von Dienstleistungen) wichtig. Dass die Pläne heute als Geodaten elektronisch verfügbar sein müssen, wird allgemein erwartet und entspricht der Praxis der Kantone.

Artikel 5 orientiert sich inhaltlich am FWG, wurde aber moderner formuliert und mit Absatz 4 ergänzt. Das FWG wird gemäss dem in Ziffer 1.2 formulierten Grundsatz nicht angepasst.

Art. 6 Planungsgrundsätze

Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz (vgl. Ziff. 4.1) schliesst auch die Festlegung der für den Verfassungszweck erforderlichen Planungsgrundsätze mit ein. Planungsgrundsätze sind Leitlinien, die bei der Planungsarbeit zu berücksichtigen sind. Diese dürfen den Umsetzungsspielraum der Kantone nicht wesentlich einschränken: Die Baustandards beispielsweise bleiben den Kantonen überlassen. Dabei können die Kantone sich auf fachliche Normen³⁰ und Vollzugshilfen abstützen oder eigene erlassen. Die bundesrechtlichen Planungsgrundsätze nennen deshalb lediglich übergeordnete Qualitätsziele; deren Konkretisierung bleibt Sache der Kantone.

Der Veloverkehr ist der einzige Verkehrsträger, bei dem in den letzten Jahren die Zahl der bei einem Unfall getöteten oder verletzten Menschen gestiegen ist. Die Erhöhung der Verkehrssicherheit für den Veloverkehr ist deshalb ein wichtiges Ziel des Bundesrats und war auch ein zentrales Thema bei der Diskussion und der Abstimmung zum Bundesbeschluss über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege. Wiewohl die Ursachen der steigenden Unfallzahlen vielfältig sind, kommt sorgfältig geplanten und gebauten Velowegnetzen, insbesondere mit genügender Breite und adäquater Entflechtung der Verkehrsträger, ein wichtiger Beitrag bei der Reduktion und der Behebung von Unfallschwerpunkten und Gefahrenstellen zu. Um diese Bestrebungen zu unterstützen, hält das neue Gesetz die anerkannten Qualitätsziele stufengerecht im Sinne von übergeordneten Planungsgrundsätzen fest.

Buchstabe a: Für die Funktion von Strassen und Wegen ist deren Zusammenhang und Lückenlosigkeit zentral. Für Velowege bedeutet dies, dass alle Ziele und Quellen des Veloverkehrs untereinander verbunden sind und die Wege durchgehend genutzt werden können. Im Vordergrund stehen dabei die in den Artikeln 3 Absatz 3 und 4 Absatz 3 genannten Orte.

³⁰ Beispiele: Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (640 060 «Leichter Zweiradverkehr; Grundlagen» und 40 252 «Knoten; Führung des Veloverkehrs»); Empfehlungen der Beratungsstelle für Unfallverhütung.

Buchstabe b: Das Velo ist ein überwiegend muskelbetriebenes Fahrzeug. Qualitätsmerkmal einer guten Veloinfrastruktur, die von den Nutzerinnen und Nutzern auch akzeptiert wird, ist eine Führung, welche die Energieverluste bei der Fortbewegung minimiert. Unnötige Umwege, Stopps und Steigungen sind auf Velowegen für den Alltagsverkehr immer ungünstig. Deshalb kommt einer angemessenen Dichte respektive Maschenweite des Netzes und einer direkten Führung der Wege eine grosse Bedeutung zu.

Buchstabe c: Velowege sollen so geplant und angelegt werden, dass sie sicher genutzt werden können. Eine selbsterklärende und fehlerverzeihende Infrastruktur, die intuitiv befahren werden kann und auf der Fehlverhalten oder Unsicherheiten keine gravierenden Folgen haben, kann einen grossen Beitrag zur Verkehrssicherheit leisten. Grosse Geschwindigkeitsunterschiede zwischen Verkehrsteilnehmenden weisen ein hohes Konfliktpotenzial auf. Velowege sollen deshalb, wo möglich und angebracht, getrennt vom Fussverkehr und vom schnellen motorisierten Verkehr geführt werden. Dies erhöht nicht nur die Sicherheit, sondern verbessert auch den Verkehrsfluss für alle Verkehrsteilnehmenden. Besonders sicherheitsrelevant ist die Entflechtung vom motorisierten Verkehr dort, wo ein hohes Schwerverkehrsaufkommen zu verzeichnen ist. Dieser Sachverhalt schliesst die gemischte Führung mit andern Verkehrsträgern keineswegs aus, wo dies sinnvoll und den Verhältnissen angemessen ist. Aus Buchstabe c kann darum kein bundesrechtliches Verbot solcher Mischverkehrslösungen abgeleitet werden. Hingegen kann der Bund auf der Basis des ergänzten Artikels 88 BV Grundsätze festlegen, welche Bedingungen Infrastrukturen erfüllen müssen, damit sie für den Mischverkehr geeignet sind. Im Übrigen ändert die Nennung dieser Qualitätsmerkmale nichts am Umstand, dass Velofahrende, wie andere Verkehrsteilnehmende auch, zu ihrer eigenen Sicherheit selber für ihr Verhalten verantwortlich sind, ihr Verhalten der Situation anzupassen haben und die Verkehrsregeln beachten müssen (Art. 26–46 SVG sowie VRV). Die Grenze der Eigenverantwortung liegt dort, wo trotz Anwendung der gebotenen Vorsicht untypische Gefahren nicht erkannt werden können. Die Planungsgrundsätze ändern auch nichts an den haftpflichtrechtlichen Regeln wie etwa an der Werkeigentümerhaftung nach Artikel 58 des Obligationenrechts.

Buchstabe d: Für das Sicherheitsempfinden, den Fahrkomfort sowie die Erkennbarkeit der Wegführung von Bedeutung ist zudem, dass Velowege einen ihrer Funktion entsprechenden homogenen Ausbaustandard aufweisen, indem die Führungsform und der Sicherheitsstandard über längere Strecken gleichbleiben und sich nicht ohne Grund in kurzen Abständen ändern.

Buchstabe e: Velofahrende sind wie Fussgängerinnen und Fussgänger Umfeld- bzw. Umwelteinflüssen direkter ausgesetzt als beispielsweise Autolenkende. Deshalb sind für sie Lärm- und Abgasemissionen besonders unangenehm. Der Attraktivität der Velowege, und im Fall der Freizeitnetze auch der Erholungsqualität, kommt deshalb eine grosse Bedeutung zu. Wesentliche Faktoren dafür sind eine geringe Lärm- und Abgasexposition, ein hohes Sicherheitsempfinden, ein attraktives Umfeld sowie geeignete Wegoberflächen. Bei Alltags- und Velowanderrouen werden mit Hartbelag befestigte Oberflächen bevorzugt, für das Mountainbiken hingegen sind unbefestigte Wege mit Naturbelag vorzuziehen.

Auf die Ergänzung des FWG mit weiteren Planungsgrundsätzen für Fuss- und Wanderwege wurde verzichtet, da solche bereits in den entsprechenden Vollzugshilfen des Bundes festgehalten sind.

Art. 7 Koordination

Absatz 1: Die Koordination zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ist sicherzustellen.

Absatz 2: Ebenfalls sicherzustellen ist, dass Bund, Kantone und Gemeinden ihre Planung mit anderen mit raumwirksamen Aufgaben betrauten Behörden gemäss Artikel 2 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979³¹ (RPG) koordinieren. Velowege überlagern sich in der Praxis oft mit anderen Nutzungen, indem sie zum Beispiel entlang von Strassen oder Gewässern sowie auf Güter- und Waldwegen geführt werden. Deshalb ist es wichtig, dass die für die Planung der Velowegnetze zuständigen Behörden ihre Velowegnetzpläne aufeinander abstimmen und mit den anderen raumwirksamen Plänen, beispielsweise Strassenplänen oder Gewässerschutzplänen, koordinieren.

Artikel 7 orientiert sich inhaltlich am FWG, wurde aber moderner formuliert. Das FWG wird gemäss dem in Ziffer 1.2 formulierten Grundsatz nicht angepasst. Das hat zur Folge, dass im Französischen die Formulierung in den beiden Gesetzen nicht übereinstimmt, anders als im Deutschen («qui ont une incidence sur l'aménagement du territoire» und «qui ont des effets sur l'organisation du territoire» für «raumwirksam»).

Art. 8 Anlage und Erhaltung

Artikel 88 Absatz 2 BV ordnet die Anlage und Erhaltung – dazu gehören sowohl der betriebliche wie auch der bauliche Unterhalt sowie die Signalisation – der Velowege dem Aufgabenbereich der Kantone zu. Die Gemeinden sind als grösste Strassen- und Wegeigentümer entsprechend der jeweiligen kantonalen Aufgabenteilung miteinbezogen. Ein wichtiges Element der Erhaltung ist die Gewährleistung der freien und möglichst gefahrlosen Befahrbarkeit. Nur Wege, die frei befahren werden können, erfüllen die ihnen zugedachte Funktion im Rahmen des Netzgedankens. Es bleibt den Kantonen überlassen, auf welche Art und in welchem Verfahren sie die freie Befahrbarkeit der Wegnetze und ihre Sicherheit gewährleisten wollen. Was «sicher» im konkreten Fall bedeutet, wird nicht vom Veloweggesetz definiert. Es gelten dafür die allgemeinen schweizerischen Regeln, wie sie für andere Verkehrswege wie Strassen und Wanderwege in den Normenwerken und in der Rechtsprechung zur Werkeigentümerhaftung ausgearbeitet worden sind.³² Beispielsweise kommt bei Singletrails für Mountainbikes der Eigenverantwortung der Benutzerinnen und Benutzer ein hoher Stellenwert zu (vgl. Erläuterungen zu Art. 4 Abs. 1). Die Signalisation der Velowege

³¹ SR 700

³² Siehe dazu für Wanderwege: ASTRA / Schweizer Wanderwege (Hrsg.) (2017): Gefahrenprävention und Verantwortlichkeit auf Wanderwegen – Leitfaden, Vollzugshilfe Langsamverkehr Nr. 15, Bern, abrufbar unter: www.astra.admin.ch > Themen > Langsamverkehr > Vollzugshilfen.

soll so erfolgen, dass der Veloverkehr auf den für ihn idealerweise vorgesehenen Routen geführt wird. Die Kantone können die erwähnten Aufgaben selber durchführen oder den Gemeinden beziehungsweise, im Einklang mit Artikel 10, auch privaten Organisationen übertragen. In jedem Fall aber bleibt die Überwachung des Vollzugs dieser Aufgaben Sache der Kantone.

Artikel 8 orientiert sich inhaltlich am FWG, wurde aber moderner formuliert und auf die Anliegen des Veloverkehrs und seiner Infrastrukturen ausgerichtet. Das FWG wird gemäss dem in Ziffer 1.2 formulierten Grundsatz nicht angepasst. Das hat zur Folge, dass im Französischen die Formulierung in den beiden Gesetzen nicht übereinstimmt, anders als im Deutschen («emprunter les voies cyclables librement» und «assurer und circulation libre» für «frei befahren/begehen», «garantir juridiquement l'accès du public» und «prendre les mesures juridiques propres à assurer l'accès au public» für «den öffentlichen Zugang rechtlich sichern»).

Art. 9 Ersatz

Absatz 1: Im Hinblick auf die Planungssicherheit und die Erhaltung der Netzqualität ist es wichtig, dass Velowegnetze oder Teile davon ersetzt werden, wenn sie die qualitativen Anforderungen an die Sicherheit und die Attraktivität aufgrund von erheblichen Beeinträchtigungen nicht mehr erfüllen und deshalb aufgehoben werden müssen. Nach gängiger Wanderweg-Praxis wird erst eine Umlegung auf vorhandene Wege geprüft. Wenn sich auf diese Art kein angemessener Ersatz finden lässt, sind neue Infrastrukturen vorzusehen.

Die örtlichen Verhältnisse, d. h. die räumliche und verkehrliche Gesamtsituation, sind bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit des Ersatzes zu berücksichtigen.

Die Ersatzpflicht bezieht sich nicht nur auf die heute bestehenden, sondern auch auf die geplanten, in den Plänen festgehaltenen Velowege gemäss Artikel 5. Wenn also die Realisierung eines geplanten Weges durch eine andere raumwirksame Massnahme verhindert wird, ist mittels einer Planänderung für angemessenen Ersatz zu sorgen.

Artikel 88 Absatz 3 BV beschränkt die Ersatzpflicht auf den Bund. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Ersatzpflicht allgemein gilt, und lässt den Kantonen die Möglichkeit offen, Ausnahmen vorzusehen, falls ihnen eine allgemeine Ersatzpflicht zu weit geht.

Absatz 2: In diesem Absatz werden mögliche Beeinträchtigungen genannt, die zu einer Ersatzpflicht führen. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Dies ist sinnvoll, da aufgrund neuer Entwicklungen zusätzliche Beeinträchtigungen entstehen können.

Buchstaben a und b: Velowege, die nicht mehr frei und durchgehend befahrbar sind, können die ihnen in den Plänen zugedachte Funktion nicht mehr erfüllen.

Buchstabe c: Wie bereits ausgeführt, ist das sichere Befahren ein wesentlicher Aspekt der Nutzbarkeit von Velowegen. Dabei sind die Frequenzen und Geschwindigkeiten des motorisierten Verkehrs massgebend. Weitere Unsicherheitsfaktoren sind beispielsweise hohe Risiken im Hinblick auf Naturgefahren wie Steinschlag oder Hochwasser.

Buchstabe d: Freizeittrouten können nicht nur durch die Einschränkung der Nutzbarkeit beeinträchtigt werden (Buchstaben a–c). Sie können ihre Funktion auch verlieren, indem durch raumwirksame Tätigkeiten die Erholungsqualität eingebüsst wird. Die Erholungsqualität umfasst in erster Linie geeignete Wegoberflächen, schöne Landschaften sowie ein angenehmes Umfeld ohne störende Emissionen (Lärm, Abgase).

Absatz 3: Der Bund lässt den Kantonen die Möglichkeit offen, Ausnahmen vorzusehen, falls ihnen eine allgemeine Ersatzpflicht zu weit geht. Damit erhalten die Kantone den nötigen Ermessensspielraum.

Absatz 4: Wenn der Bund ersatzpflichtig wird, gehen die Kosten zulasten des Bundesprojekts (Art. 13 Abs. 2). Die Kantone müssen in ihrem Bereich regeln, wer bei Aufhebungen von Velowegen gegebenenfalls zum Ersatz verpflichtet ist. Im Wesentlichen kann der Kanton entweder den Verursacher zum Ersatz verpflichten oder er sorgt selber für einen angemessenen Ersatz, unabhängig davon, wer die Aufhebung des Weges verursacht hat.

Artikel 9 orientiert sich inhaltlich am FWG, wurde aber moderner formuliert, besser strukturiert und an die Gegebenheiten des Velos angepasst. Das FWG wird gemäss dem in Ziffer 1.2 formulierten Grundsatz nicht angepasst.

Art. 10 Zusammenarbeit mit privaten Fachorganisationen

Absatz 1: Organisatorisch, volkswirtschaftlich und fachlich ist es unter den gegebenen Rahmenbedingungen sinnvoll, dass die Kantone und gegebenenfalls die Gemeinden auf die Ressourcen der privaten Fachorganisationen zurückgreifen können. Eine partnerschaftliche Zusammenarbeit nützt beiden Seiten. Über die Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen und die entsprechende Entschädigung entscheiden die Kantone und gegebenenfalls die Gemeinden selbst. Einen bundesrechtlichen Mindestanspruch gibt es nur auf die Mitwirkung in der Netzplanung (vgl. Art. 4 RPG).

Die Zusammenarbeit mit Fachorganisationen im Rahmen des FWG, beispielsweise mit der Fachorganisation Schweizer Wanderwege, hat sich bisher bewährt.

Absatz 2: Die Kantone können die Fachorganisationen aber nicht nur zur Aufgabenerfüllung beiziehen. Gegebenenfalls ist es sinnvoll und effizient, wenn sie den Fachorganisationen die Ausführung konkreter Aufgaben ganz oder teilweise übertragen und sie dafür entsprechend entschädigen. Im Französischen wird dafür der Ausdruck «déléguer» verwendet, anders als im FWG, das von «confier» spricht (im Deutschen beide Male «übertragen»).

Art. 11 Rücksichtnahme auf Velowege und auf andere Anliegen

Absatz 1: Verschiedene Tätigkeiten der Kantone und Gemeinden können die Velowege beeinträchtigen. Ähnlich wie Artikel 88 Absatz 3 BV dem Bund vorschreibt, bei Erfüllung seiner Aufgaben auf Velowegnetze Rücksicht zu nehmen, verpflichtet dieser Artikel die Behörden, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Velowege Rücksicht zu nehmen. Diese Pflicht bezieht sich nicht nur auf raumwirksame Aufgaben, sondern auch auf Aufgaben wie Wegeunterhalt, Verkehrsmanagement und Winterdienst. Die Pflicht, Rücksicht zu nehmen, entspricht der durchgängigen Regel, wo-

nach die betroffenen öffentlichen Interessen gegeneinander abzuwägen sind. Eine Interessenshierarchie ergibt sich daraus nicht. Die Gewichtung der einzelnen Interessen ist den zuständigen Behörden vorbehalten; ihr Ermessensspielraum bleibt gewahrt.

Absatz 2: Die Rücksichtnahme auf andere Anliegen, die eine Interessenabwägung beinhaltet, ist bei der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben selbstverständlich und gilt für alle Aufgaben im Zusammenhang mit Planung, Anlage und Erhaltung von Velowegnetzen auf organisatorischer, fachlicher und rechtlicher Ebene.

Art. 12 Zurverfügungstellung von Geobasisdaten

Absatz 1: Ohne Datenlieferungen der Kantone kann der Bund keine harmonisierten Geobasisdaten über die Qualität und die Benutzbarkeit von Velowegnetzen publizieren (Art. 15 Abs. 3).

Absatz 2: Der Erlass von Vorschriften durch die zuständige Fachstelle lehnt sich an Artikel 5 Absatz 3 des Geoinformationsgesetzes vom 5. Oktober 2007³³ (GeoIG) an.

Art. 13 Rücksichtnahme auf Velowege

Absatz 1 Buchstabe a: Der Bund muss bei Planung, Bau und Unterhalt seiner eigenen Anlagen die verschiedenen Interessen koordinieren und Rücksicht auf vorhandene und geplante Velowegnetze nehmen. In Frage kommen beispielsweise militärische Anlagen und Verkehrsinfrastrukturen des Bundes. Bei Planung, Anlage und Erhaltung dieser Anlagen müssen Infrastrukturen für den Veloverkehr mitberücksichtigt, in hoher Qualität erstellt sowie mit den kantonalen und kommunalen Velowegnetzen koordiniert werden. «In hoher Qualität» meint, dass die Planungsgrundsätze gemäss Artikel 6 unter den gegebenen Umständen bestmöglich umgesetzt werden. Dies schliesst Minimallösungen aus. Insbesondere in den Anschlussbereichen der Nationalstrassen ist dies für alle Verkehrsteilnehmenden im Hinblick auf die Verbesserung der Sicherheit und des Verkehrsflusses relevant.

Absatz 1 Buchstaben b und c: Bei der Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, beispielsweise für den öffentlichen Verkehr oder den Bau und Betrieb von Kraftwerken, sowie bei der Gewährung von Beiträgen, beispielsweise landwirtschaftlichen Subventionen für den Güterwegbau, muss das ASTRA konsultiert werden. Es kann der Entscheidungsbehörde Auflagen vorschlagen oder nötigenfalls Projekte zur Ablehnung beantragen.

Absatz 2: Bei der Berücksichtigung von Velowegnetzen können Kosten entstehen, beispielsweise durch eine Wegverlegung, die dann auch neu signalisiert werden muss. Diese Kosten müssen gemäss dem Verursacherprinzip durch den Objektkredit beziehungsweise mit dem entsprechenden Subventionssatz finanziert werden.

Artikel 13 orientiert sich inhaltlich an Artikel 10 FWG, wurde aber moderner formuliert und besser strukturiert (inkl. Sachüberschrift). Eine solche Änderung ist beispielsweise die Verankerung der Ersatzpflicht in Absatz 1 Buchstabe d oder die Aktualisierung der Sachüberschrift.

³³ SR 510.62

Das FWG wird gemäss dem in Ziffer 1.2 formulierten Grundsatz nicht angepasst. Das hat zur Folge, dass im Französischen die Terminologie in den beiden Gesetzen nicht übereinstimmt, anders als im Deutschen («soutenir» und «aider» für «unterstützen», «bases décisionnelles» und «documentation» für «Grundlagen»).

Art. 14 Beratung der Kantone, der Gemeinden und Dritter

Diese Bestimmung beschränkt die Unterstützung durch den Bund auf die Beschaffung und Bereitstellung von Grundlagen und die fachliche Beratung zuhanden der mit dem Vollzug des Veloweggesetzes betrauten Behörden und Dritter. Dazu gehören beispielsweise auch die Begleitung und Auswertung von Pilotprojekten, jedoch nicht deren Durchführung. Pilotprojekte dienen der Gewinnung von Grundlagenwissen, welches anschliessend den Vollzugsbehörden zur Verfügung gestellt werden kann.

Bundesbeiträge an kantonale und kommunale Infrastrukturen für den Veloverkehr sind bisher nur im Rahmen der Agglomerationsprogramme möglich. Für eine (Teil-) Finanzierung von Veloinfrastrukturen für Pilotprojekte durch den Bund fehlen die gesetzlichen Grundlagen.

Artikel 14 orientiert sich inhaltlich an Artikel 11 FWG, wurde aber vor dem Hintergrund der aktualisierten Verfassungsgrundlage präzisiert (Einbezug der Gemeinden und Dritter) sowie moderner formuliert. Das FWG wird gemäss dem in Ziffer 1.2 formulierten Grundsatz nicht angepasst.

Art. 15 Information der Öffentlichkeit

Bei der Formulierung von Artikel 88 BV wurde explizit auf den weitergehenden Begriff «Kommunikation» verzichtet und stattdessen der Begriff «Information» über die Velowegnetze verankert.³⁴ Damit wird der Bund ermächtigt und verpflichtet, allgemeine Fachinformationen über die Wegnetze des Veloverkehrs und deren Nutzung zu beschaffen, bereitzustellen und zu verbreiten. Die Unterstützung von Imagekampagnen zur Förderung des Veloverkehrs ist im Rahmen dieses Gesetzes nicht möglich. Von dieser Einschränkung nicht betroffen sind die Kantone und Gemeinden. Von der Beschränkung des Bundes auf allgemeine Fachinformationen nicht berührt sind «Informations- und Kommunikationsmassnahmen, die gestützt auf andere Rechtsgrundlagen erfolgen, z. B. im Rahmen der Gesetzgebungen über Energie, Umwelt, Gesundheit oder Tourismusförderung»³⁵.

Absatz 1 Buchstabe a: Hochwertige Veloinfrastrukturen sind eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Erhöhung der Verkehrssicherheit, die Verbesserung des Verkehrsflusses für alle Verkehrsteilnehmenden sowie die allgemeine Stärkung des Veloverkehrs. Die Akzeptanz der Planung und Anlage von Veloinfrastrukturen kann durch geeignete Informationen über deren Auswirkungen auf das Gesamtverkehrssystem, den sparsamen Ressourcenverbrauch (Verkehrsfläche, Energie) oder die geringen Luft- und Lärmemissionen erhöht werden.

³⁴ BBl 2017 5916

³⁵ Botschaft vom 23. Aug. 2017 zur Volksinitiative «Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (Velo-Initiative)» und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege), BBl 2017 5901 Ziff. 6.2.

Absatz 1 Buchstabe b: Grundlagenwissen für Planung und Anlage von Velowegnetzen sind beispielsweise statistische Daten über die Nutzung von Verkehrsinfrastrukturen und über Verkehrsflüsse, Erhebungen über Unfallzahlen, Kosten-/Nutzenüberlegungen sowie Informationen über technische und regulative Neuerungen. Dieses Grundlagenwissen über fachliche, rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen für den Veloverkehr trägt insbesondere dazu bei, politische Entscheide zugunsten hochwertiger Veloinfrastrukturen zu unterstützen und neue Erkenntnisse zu verbreiten.

Absatz 2: Die Beschaffung und Bereitstellung von Fachinformationen soll nicht nur durch den Bund erfolgen. Fachinformationen über den Veloverkehr und seine Rolle im Gesamtverkehrssystem können auch Kantone und Dritte aufbereiten und verbreiten. Falls sie dies tun, kann sie der Bund mit Blick auf die in Artikel 88 Absatz 2 BV verankerte Unterstützungs- und Koordinationskompetenz unterstützen.

Absatz 3: Harmonisierte Geobasisdaten über die Veloinfrastruktur erleichtern einerseits die Planung und Erhaltung von Velowegnetzen und sind für die Kantone und Gemeinden eine wichtige Vollzugsunterstützung. Andererseits sind sie die Voraussetzung für Informationen zuhanden der Velofahrerinnen und Velofahrer über die Qualität und Benutzbarkeit (Wegsperrungen, Umleitungen) von Veloinfrastrukturen im Alltag und in der Freizeit in Echtzeit. Dazu gehören auch Angebote von Veloparkierungsanlagen, Informationen über Veloverleihsysteme oder Lademöglichkeiten für E-Bikes. Diese Echtzeitinformationen gewinnen vor dem Hintergrund multimodaler Mobilitätsangebote (z. B. Routenplaner für die Kombination verschiedener Verkehrsarten) und des automatisierten Fahrens weiter an Bedeutung. Bei der Publikation von harmonisierten Geobasisdaten ist der Bund auf die Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden angewiesen (Art. 12).

Absatz 4: Das Bundesamt für Landestopografie führt und aktualisiert die Daten der topografischen und kartografischen Landesvermessung. Damit die Information der Öffentlichkeit im Sinne von Artikel 15 Absatz 1 gewährleistet werden kann, stellt der Bund sicher, dass die Velowegnetze insbesondere im topografischen Landschaftsmodell der Schweiz und in den Landeskarten mit Velothematik abgebildet werden.

Art. 16 Zusammenarbeit mit privaten Fachorganisationen

Absatz 1: Der Absatz konkretisiert die in Artikel 88 Absatz 2 BV verankerte Kompetenz des Bundes zur Zusammenarbeit mit «Dritten». Die bestehende Zusammenarbeit des Bundes mit den Fachorganisationen im Bereich Veloverkehr, die aufgrund der bislang weniger weit reichenden gesetzlichen Grundlagen zurückhaltender war, hat sich bewährt und soll weitergeführt und ausgebaut werden. Handlungsfelder für die Zusammenarbeit sind die Bereitstellung von Grundlagen für Planung, Anlage und Erhaltung von Velowegnetzen (inkl. Signalisation), die Koordination und die Abstimmung von Interessen sowie die Informationstätigkeit über Velowegnetze, insbesondere die Vermittlung von Grundlagenwissen.

Absatz 2: Eine allfällige finanzielle Unterstützung der Tätigkeiten von Fachorganisationen soll in der bewährten Art und Weise mit öffentlich-rechtlichen Verträgen³⁶

³⁶ Vgl. Art. 16 Abs. 2 des Subventionsgesetzes vom 5. Okt. 1990 (SuG, SR 616.1).

(Subventionsverträge oder Leistungsvereinbarungen) erfolgen. Für die erfolgreiche Zusammenarbeit sind eine präzise Beschreibung der zu erbringenden Leistungen sowie ein wirkungsvolles Qualitäts- und Kostencontrolling zwingend.

Absatz 3: Beitragsberechtigt sind nur Fachorganisationen, die im Bereich des Veloverkehrs gesamtschweizerisch tätig sind (Bst. a) und gemäss ihrem statutarischen Zweck seit mindestens drei Jahren ideelle Anliegen des Veloverkehrs verfolgen und deren allenfalls wirtschaftliche Tätigkeiten der Erreichung der ideellen Zwecke dienen (Bst. b).

Für das Velo im Alltag ist das primär die Velokonferenz Schweiz, in der zahlreiche kantonale und kommunale Veloverantwortliche vertreten sind. Für das Velo im Freizeitbereich handelt es sich in erster Linie um die Stiftung Schweiz Mobil, die das Angebot Velo- und Mountainbikeland Schweiz koordiniert.

Art. 17 Fachstellen

Absatz 1: Die Verbesserung der Verhältnisse für den Veloverkehr erfordert einerseits planerische, bauliche und betriebliche Massnahmen, andererseits aber auch Beratung, Ausbildung und Information sowie Öffentlichkeitsarbeit. Diese Bereiche sind eng miteinander verknüpft und die Aktivitäten müssen aufeinander abgestimmt werden. Für diese Koordination hat sich in den letzten Jahrzehnten die Bezeichnung von spezialisierten Fachstellen bewährt. Namentlich für die Fuss- und Wanderwege, aber auch im Bereich des Veloverkehrs haben bereits heute 23 von 26 Kantonen Fachstellen bezeichnet. Dazu brauchen die Kantone nicht zwingend eine neue Stelle zu schaffen. Insbesondere in kleineren Kantonen dürfte diese Aufgabe mit Vorteil einer schon bestehenden kantonalen Amtsstelle übertragen werden.

Absatz 2: Organisatorisch ist der Veloverkehr beim Bund im Bereich Langsamverkehr und historische Verkehrswege des ASTRA angesiedelt. Das legt nahe, die Fachstelle des Bundes dort vorzusehen, wo das Fachwissen und die Fachkontakte bereits vorhanden sind.

Art. 18 Beschwerdelegitimation

Das Verbandsbeschwerderecht ist ein bewährtes Modell der Vollzugsunterstützung. Das hier vorgeschlagene Verbandsbeschwerdemodell ist an die Vorbilder in Artikel 12 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966³⁷ über den Natur- und Heimatschutz (NHG) und in Artikel 55–55f des Umweltschutzgesetzes (USG) vom 7. Oktober 1983³⁸ angelehnt. Danach wird der Kreis der zur (ideellen) Verbandsbeschwerde befugten gesamtschweizerischen Organisationen auf jene beschränkt, die nach ihrem statutarischen Zweck seit mindestens drei Jahren ideelle Anliegen des Veloverkehrs verfolgen und die das zuständige Departement aufgrund dessen als beschwerdeberechtigt bezeichnet.³⁹ Zudem bleibt dieses Verbandsbeschwerderecht wie bei den

³⁷ SR 451

³⁸ SR 814.01

³⁹ Siehe zur Entstehungsgeschichte und den Regelungen des FWG: Meier, Regina (2015): Das ideelle Verbandsbeschwerderecht, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zürich, S. 110 ff.

Fuss- und Wanderwegen von eng beschränkter Tragweite, weil sich die bundesrechtlichen Normen auf wenige und überdies selten justiziable Grundsätze beschränken. Beim FWG ist die Verbandsbeschwerde darum eher deshalb von Bedeutung, weil sie die Bauinteressenten und die Fachorganisationen an einen Tisch bringt und dadurch Verhandlungslösungen ermöglicht.⁴⁰ Das ist auch im Bereich der Velowege sinnvoll, weil es regelmässig unter verschiedenen konkurrierenden öffentlichen Interessen abzuwägen gilt, beispielsweise jenen der Siedlungs- und Verkehrsplanung, des Strassenverkehrs, der Förderung des Zufussgehens, der Veloförderung und der Behindertengleichstellung.

Anfechtungsobjekte der Verbandsbeschwerde des FWG sind in erster Linie Verfügungen, daneben aber auch (eigentümergehörige) Nutzungspläne und – sofern vom anwendbaren Verfahrensrecht vorgesehen – auch kantonale Rechtssätze. Diese Regelung wird der Einfachheit halber im Veloweggesetz übernommen. Gerügt werden kann nicht nur die Verletzung von Bundesrecht, sondern auch von allfälligem kantonalem Recht im Bereich der Velowegnetze. Das Verbandsbeschwerderecht des Bundes gilt auch in kantonalen Verfahren, weil die Legitimation dort nicht enger gezogen werden kann als in den folgenden Verfahren vor Bundesgericht. Das Verbandsbeschwerderecht nach dem FWG und dem Veloweggesetz schafft somit keine neuen Zuständigkeiten und Verfahren, sondern ermöglicht einzig anerkannten gesamtschweizerischen Fachorganisationen, sich der bestehenden Verfahrenswege zu bedienen.⁴¹

Absatz 1: Nach dem Verfahrensrecht des Bundes und der Kantone können Organisationen nur dann Einsprache gegen eine geplante Verfügung erheben beziehungsweise Beschwerde gegen eine ergangene Verfügung führen, sofern ein grosser Teil der Mitglieder legitimiert wäre und die Organisation zur Vertretung dieser Interessen statutarisch befugt ist (sogenannte egoistische Verbandsbeschwerde⁴²). Will die Organisation dagegen ideelle, öffentliche Interessen wahrnehmen, so kann sie dies einzig aufgrund einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage (sogenannte ideelle Verbandsbeschwerde⁴³). Das Bundesrecht kennt Verbandsbeschwerden im Bereich des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes, der Preisüberwachung, der Gleichstellung von Mann und Frau, der Behindertengleichstellung sowie des Fuss- und Wanderwegrechts.

Die Beschränkung auf Fachorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung verhindert, dass andere Organisationen, insbesondere lokale oder *ad hoc* gegründete, einzig aufgrund einer expliziten kantonalen Regelung beschwerdebefugt wären und dies auch nur vor kantonalen Instanzen. Damit kann sichergestellt werden, dass nur die dauernd mit der Aufgabe der Veloverkehrsförderung befassten gesamtschweize-

⁴⁰ Meier, Regina (2015): Das ideelle Verbandsbeschwerderecht, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zürich, S. 120.

⁴¹ Meier, Regina (2015): Das ideelle Verbandsbeschwerderecht, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zürich, S. 110 ff.

⁴² Beispiel: Urteil des Bundesgerichts 1C 566/2017 vom 22. März 2018 (Zürich, VCS, Legitimation zur egoistischen Verbandsbeschwerde).

⁴³ Beispiel: Urteil des Bundesgerichts 1C_97/2017 vom 19. Sept. 2018 (Icogne, SL und Mountain Wilderness, Legitimation zur ideellen Verbandsbeschwerde).

rischen Organisationen von Bundesrechts wegen rechtsmittelbefugt sind. Für eine Beschwerdeberechtigung muss das Anliegen des Veloverkehrs aus den statutarischen Zwecken hervorgehen. Absatz 1 schränkt nicht nur den Kreis der Beschwerdeberechtigten ein, sondern auch das Anfechtungsobjekt; dieses muss Velowege betreffen. Anders als im NHG und im USG wird die Einschränkung in sachlicher Hinsicht nicht über die aufgrund des statutarischen Zwecks limitierten Rügen vorgenommen (vgl. Art. 12 Abs. 2 NHG und Art. 55 Abs. 2 USG).

Die Gemeinden sollen unabhängig davon, ob der Kanton ihnen schon ein Beschwerderecht eingeräumt hat, von Bundesrechts wegen zum Verfahren zugelassen werden, wenn ihr Gebiet betroffen ist, es also um ihre hoheitlichen raumplanerischen Interessen geht.

Absatz 2: Das Beschwerderecht der Kantone ist sinnvoll, wenn es um die Abstimmung von Bundesvorhaben mit den kantonalen Plänen geht.

Absatz 3: Das UVEK bezeichnet in einer Verordnung die beschwerdeberechtigten Organisationen.

Absätze 4, 5 und 6: Diese Regeln decken sich mit jenen der übrigen bundesrechtlichen Verbandsbeschwerderechte nach dem NHG und dem USG. Die Bekanntmachung erfolgt nach dem massgebenden kantonalen oder Bundesverfahrensrecht. Sie muss so erfolgen, dass die vom UVEK als beschwerdeberechtigt bezeichneten Organisationen vom Vorhaben erfahren und sich über die Tragweite des Vorhabens Rechenschaft geben können. Werden diese Organisationen nicht aktiv, können sie sich später nur noch ausnahmsweise am Verfahren beteiligen, nämlich dann, wenn sie erst im Verlauf des Verfahrens neu betroffen sind. Sieht das Verfahrensrecht ein Einspracheverfahren vor dem Erlass der Verfügung vor, so muss diese Möglichkeit wahrgenommen werden. Andernfalls ist das Beschwerderecht der Organisation verwirkt.

Art. 19 Fristen für die Erstellung und Umsetzung der Pläne

Absatz 1 Buchstabe a: Die nötigen Netzpläne der Kantone sollen innert nützlicher Frist erstellt werden. Da die meisten Kantone schon über ausführliche Planungen verfügen, erscheinen fünf Jahre angemessen. Verlängerungsmöglichkeiten bietet Absatz 2.

Buchstabe b: Die Pläne sollen innert 20 Jahren umgesetzt werden. Da die Umsetzung der Pläne aufgrund langer Bauverfahren viel Zeit in Anspruch nehmen kann und die Ressourcen beschränkt sind, erscheint eine Umsetzungsfrist von 20 Jahren angemessen. Verlängerungsmöglichkeiten bietet Absatz 2.

Absatz 2: Weil es gute Gründe geben kann, weshalb die Fristen nicht eingehalten werden können, wird eine Verlängerungsmöglichkeit für einzelne Gebiete, jedoch nicht ganze Kantone, geschaffen. Dabei legt der Bundesrat fest, unter welchen Voraussetzungen das UVEK die Fristen für einzelne Gebiete ausnahmsweise verlängern kann.

Art. 20 Änderung anderer Erlasse

Die einzelnen Anpassungen werden nachstehend erläutert.

5.2 Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege

Art. 1 Gegenstand

Der heutige Zweckartikel wird aufgrund des ergänzten Artikels 88 BV analog zum Veloweggesetz neu formuliert.

Art. 2 Abs. 2

Das Regime der Wohnstrassen wurde im Strassenverkehrsrecht 2002 durch die Begegnungszone ersetzt.

Art. 9a Zurverfügungstellung von Geobasisdaten

Absatz 1: Ohne Datenlieferungen der Kantone kann der Bund keine harmonisierten Geobasisdaten über die Qualität und die Benutzbarkeit von Fuss- und Wanderwegen publizieren (Art. 11a Abs. 3).

Absatz 2: Der Erlass von Vorschriften durch die zuständige Fachstelle lehnt sich an Artikel 5 Absatz 3 GeoIG an. Das FWG soll analog zum Veloweggesetz ergänzt werden.

Art. 11a Information der Öffentlichkeit

Mit dem ergänzten Verfassungsartikel erhält der Bund neu die Kompetenz, nicht nur über die Velowege, sondern auch über die Fuss- und Wanderwege zu informieren und Geobasisdaten über Fuss- und Wanderwege zur Verfügung zu stellen. Entsprechend soll das FWG analog zum Veloweggesetz ergänzt werden.

Art. 12 Zusammenarbeit mit privaten Fachorganisationen

Absatz 1: Analog zum Veloweggesetz konkretisiert diese Bestimmung die Kompetenz des Bundes zur Zusammenarbeit mit Dritten im Bereich der Fuss- und Wanderwege.

Absätze 2 und 3: Die Subventionsbestimmungen müssen den aktuell geltenden Vorgaben des SuG entsprechen. Im FWG stimmen die Subventionsbestimmungen nicht mehr mit diesen Vorgaben überein und werden daher angepasst.

Art. 14 Beschwerdelegitimation

Die Bestimmung über die Beschwerdelegitimation muss dem aktuellen Stand der geltenden gesetzlichen Grundlagen entsprechen. Im geltenden FWG stimmt die Bestimmung zur Beschwerdelegitimation nicht mehr mit diesem aktuellen Stand überein und wird daher angepasst.

5.3 Bundesgesetz über die Nationalstrassen

Art. 6 zweiter Satz

Mit der heutigen Formulierung von Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960⁴⁴ über die Nationalstrassen (NSG) gehören neben dem Strassenkörper alle Anlagen zu den Nationalstrassen, die zur technisch richtigen Ausgestaltung dieser Strassen erforderlich sind. Beispielhaft erwähnt werden Kunstbauten, Anschlüsse, Rastplätze, Signale, Einrichtungen für den Betrieb und Unterhalt der Strassen, Bepflanzungen sowie Böschungen, deren Bewirtschaftung dem Anstösser nicht zugemutet werden kann. Der Begriff «Strassenkörper» ist bezüglich des Einbezugs der Flächen für Fuss- und Veloverkehr, wie Radstreifen, Trottoirs oder von der Fahrbahn für den motorisierten Verkehr baulich abgetrennt geführte Fuss- und Radwege, nicht näher definiert. Dieser Umstand führt zu Unklarheiten bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten bei Betrieb, Unterhalt und Ausbau der betreffenden Strassenabschnitte.

Mit der Präzisierung des Begriffs «Strassenkörper» im NSG wird die Frage der Zuständigkeit auf Gesetzesstufe klar geregelt. Die Flächen für den Fuss- und Veloverkehr gehören bei Anschlüssen zu Nationalstrassen 1. und 2. Klasse sowie bei Nationalstrassen 3. Klasse zum Strassenkörper. Der Bund ist für den Bau, Betrieb und Unterhalt dieser Langsamverkehrsflächen originär zuständig. Die Standortkantone sowie die Standortgemeinden werden bei der Planung einbezogen. Die Beschränkung auf Anschlüsse sowie auf Nationalstrassen 3. Klasse ergibt sich daraus, dass diese Strassen – im Gegensatz zu Nationalstrassen 1. und 2. Klasse (Autobahnen und Autostrassen) – auch dem Langsamverkehr offenstehen (vgl. Art. 4 Abs. 1 NSG).

Letztendlich wird mit der beantragten Anpassung von Artikel 6 NSG Rechtssicherheit geschaffen. Der Bund kann in seiner Rolle als Bauherr massgeblich zur Verbesserung der Veloinfrastruktur im Bereich der Nationalstrassen beitragen.

6 Weitere Massnahmen des Bundes zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs

Das ASTRA unterstützt im Rahmen der Zuständigkeiten des Bundes Aktivitäten im Bereich Veloverkehr schon heute. Es hat verschiedene Massnahmen zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs an die Hand genommen.

Dazu gehört unter anderem die Förderung nationaler Velobahnen. Im Rahmen regionaler Potenzial- und Machbarkeitsstudien wird derzeit geprüft, inwieweit Velobahnen entlang nationaler Verkehrsinfrastrukturen (Schiene und Strasse) realisiert und mit den kantonalen Velowegnetzen koordiniert werden können. Velobahnen sind qualitativ hochwertige Verbindungen im Veloverkehrsnetz. Sie verknüpfen wichtige Ziele über grössere Entfernungen und ermöglichen ein flüssiges und komfortables Befahren. In der Regel werden sie über Zweirichtungsradwege oder motorfahrzeugarme Strassen geführt. Sie können Strasse und Schiene insbesondere in den Verkehrsspitzenstunden entlasten. Die Potenzial- und Machbarkeitsstudien können auch eine

⁴⁴ SR 725.11

Grundlage für die Beantwortung des Postulats Cattaneo 19.4631⁴⁵ sein, das der Bundesrat zur Annahme empfiehlt.

In diesem Zusammenhang klärt das ASTRA auch ab, ob es zusätzliche rechtliche Grundlagen braucht, damit der Bund Infrastrukturen für Pilotprojekte verstärkt unterstützen kann. Heute besteht die Möglichkeit, Abschnitte von Velobahnen/Radwegen auf Wunsch der Kantone zeitlich und örtlich eng mit ohnehin geplanten Strassenbauprojekten des ASTRA zu koordinieren, um Synergien und Skaleneffekte zu realisieren.

Des Weiteren wird die Kohärenz des FWG und des Veloweggesetzes mit den Regeln des übrigen Strassenverkehrsrechts überprüft und bei Bedarf verbessert. Die Regelungen für die Verkehrsteilnehmenden und die Fahrzeuge sollen durchleuchtet und bei Bedarf angepasst werden.

Ein weiteres Handlungsfeld betrifft die Agglomerationsprogramme. Seit der 1. Generation finanziert der Bund im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr Massnahmen für Veloinfrastrukturen mit. Veloinfrastrukturen von weniger als 5 Millionen Franken Investitionskosten können seit der 3. Generation zusätzlich vereinfacht mittels pauschalen Bundesbeiträgen mitfinanziert werden. Der Anteil solcher Massnahmen hat sich deshalb gegenüber den früheren Generationen erheblich erhöht. Für die 5. Generation wird geprüft, wie eine verstärkte Förderung von Velobahnen erfolgen könnte.

7 Auswirkungen

7.1 Auswirkungen auf den Bund

7.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die im Veloweggesetz verankerten neuen Bundesaufgaben haben – wie in der Botschaft⁴⁶ zum Bundesbeschluss über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege erläutert – nur geringfügige finanzielle Auswirkungen. Da die hinzukommenden Finanzmittel überdies innerhalb des Funktionsaufwands (Globalbudget) des ASTRA aufgefangen werden, ist die Vorlage insgesamt haushaltsneutral.

Im Bereich der Fuss- und Wanderwege nimmt der Bund seit bald 40 Jahren vergleichbare Aufgaben mit einem finanziellen Aufwand von rund 1,8 Millionen Franken pro Jahr wahr. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass dem Bund bei der Umsetzung der neuen Bestimmungen im Bereich Velowege etwa der gleiche Aufwand entstehen wird. Da das ASTRA bereits heute im Rahmen seiner weniger weit reichenden Rechtsgrundlagen rund 0,7 Millionen Franken pro Jahr für Aktivitäten im Bereich Veloverkehr ausgibt, reduziert sich der neu hinzukommende Aufwand für die im Veloweggesetz verankerten Aufgaben auf rund 1,1 Millionen Franken pro Jahr.

⁴⁵ Postulat 19.4631 «Ein sicheres und schnelles Velo-Nationalstrassennetz zwischen den Schweizer Agglomerationen» von Rocco Cattaneo (FDP-Liberale-Fraktion) vom 20. Dez. 2019.

⁴⁶ BBl 2017 5917

Die zusätzlichen Finanzmittel werden im Kredit A231.0309 «Langsamverkehr, Fuss- und Wanderwege»⁴⁷ eingestellt. Der Kredit wird sich damit auf insgesamt 3,6 Millionen Franken pro Jahr erhöhen.

Wie bis anhin soll der Aufwand für die Fuss- und Wanderwege aus allgemeinen Bundesmitteln, der Aufwand für den Veloverkehr und damit auch die zusätzlichen 1,1 Millionen Franken aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) finanziert werden. Für die SFSV ergibt sich per Saldo keine Mehrbelastung: Jährlich werden künftig 1,1 Millionen Franken weniger in das Globalbudget des ASTRA, Kredit A200.0001, eingelegt.

7.1.2 Personelle Auswirkungen

Im Bereich der Fuss- und Wanderwege nimmt der Bund seine koordinierenden, vollzugsunterstützenden und Grundlagen schaffenden Aufgaben mit einem personellen Aufwand von 2,5 Vollzeitstellen wahr. Dem Bund dürfte bei einer gleichartigen Umsetzung der neuen Bestimmungen über den Veloverkehr der gleiche personelle Aufwand entstehen. Da das ASTRA im Rahmen seiner weniger weit reichenden Rechtsgrundlagen bereits mit einer Vollzeitstelle Aktivitäten im Bereich Veloverkehr ausführt und unterstützte, beläuft sich der neu hinzukommende Aufwand auf 1,5 Vollzeitstellen. Der zusätzliche Personalaufwand wird innerhalb des Globalbudgets des ASTRA kompensiert.

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

Planung, Bau und Erhaltung der Velowegnetze und anderer Veloinfrastrukturen bleiben auch mit dem Veloweggesetz Sache der Kantone und Gemeinden. Es werden den Kantonen und Gemeinden keine grundsätzlich neuen Aufgaben übertragen. Die gesetzliche Regelung beschränkt sich vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips und in Analogie zur Fuss- und Wanderweggesetzgebung auf wenige gesamtschweizerische (Planungs-)Grundsätze, entlastet andererseits die Kantone und Gemeinden aber auch, indem sie sie bei ihren Arbeiten fachlich und koordinierend unterstützt.

Die konkreten planerischen, organisatorischen und finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden können anhand der Folgen abgeschätzt werden, die die Umsetzung des FWG mit sich brachte. Im FWG werden die Kantone insbesondere verpflichtet, die Fuss- und Wanderwege in Plänen festzuhalten sowie eine Fachstelle für Fuss- und Wanderwege zu bezeichnen. Im Veloweggesetz sind analoge Pflichten formuliert. Weiter ist eine Umsetzungsfrist vorgesehen. Bereits heute halten bis auf eine Ausnahme alle Kantone ihre Velowegnetze in Plänen fest und 23 von 26 Kantonen

⁴⁷ Voranschlag 2020 des Bundesrates, Band 2B, S. 303, abrufbar unter: www.efv.admin.ch
> Finanzberichte > Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan.

haben auch Fachstellen für den Veloverkehr bezeichnet, häufig kombiniert mit den Fachstellen für den Fussverkehr.

Es bleibt auch mit dem Veloweggesetz Sache der Kantone, inwieweit sie in die Förderung des Veloverkehrs investieren und fachliche sowie finanzielle Ressourcen zur Verbesserung der rechtlichen, organisatorischen, planerischen, baulichen und betrieblichen Rahmenbedingungen für den Veloverkehr zur Verfügung stellen.

7.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Aufwertung des Veloverkehrs im Gesamtverkehrssystem entspricht den verkehrspolitischen Zielen des Bundesrats und unterstützt die Erreichung wichtiger anderer Bundesziele. Der Veloverkehr entlastet die Verkehrsinfrastrukturen, ist nahezu CO₂- und emissionsfrei, siedlungsverträglich, ressourcenschonend, energieeffizient, kostengünstig, gesund und für die meisten rund um die Uhr einfach verfügbar. Seine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind durchwegs positiv. Auch für die öffentliche Hand weisen Investitionen in Wegnetze und andere Infrastrukturen des Fuss- und Veloverkehrs eine hohe Kosteneffizienz aus.⁴⁸ Viele Städte und Ferienregionen fördern Angebote für Velo-Ausflüge und Mountainbike-Touren. Velotouren der Schweizer Bevölkerung generieren einen Umsatz von 2,7 Milliarden Franken pro Jahr und sind ein zunehmend wichtiger Pfeiler für den Sommertourismus. Der zurechenbare Umsatz ausländischer Gäste wird auf 67 Millionen Franken pro Jahr geschätzt.⁴⁹

7.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Aufwertung des Veloverkehrs leistet nicht nur einen Beitrag zur Entlastung der Verkehrsinfrastrukturen des motorisierten Individualverkehrs und des öffentlichen Verkehrs. Eine Vergrösserung seines Verkehrsanteils leistet auch namhafte Beiträge zur Erreichung anderer Ziele des Bundesrats, wie beispielsweise:

- Erhöhung der Alltagsbewegung zur Förderung der Gesundheit: Mit dem Velo lässt sich ein Teil der Alltagsmobilität mit einem gesundheitsförderlichen Mass an Bewegung kombinieren. Die nationale Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD-Strategie), die der Bundesrat und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) am 6. April 2016 verabschiedet haben⁵⁰, integriert diesen Ansatz als wichtige Präventionsmassnahme.

⁴⁸ ASTRA/Infras (2003): Effizienz von öffentlichen Investitionen in den Langsamverkehr, Bern, abrufbar unter: www.astra.admin.ch > Themen > Langsamverkehr > Grundlagen mit strategischer Bedeutung.

⁴⁹ ASTRA / Schweiz Mobil (2015): Velofahren in der Schweiz 2014, Bern, S. 73, abrufbar unter: www.astra.admin.ch > Themen > Langsamverkehr > Materialien.

⁵⁰ Bundesamt für Gesundheit / GDK (2016): Nationale Strategie Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD-Strategie) 2017–2024, S. 27 und 47, abrufbar unter: www.bag.admin.ch > Themen > Strategien & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > NCD-Strategie.

- Stärkung eines nachhaltigen Freizeit- und Tourismusangebots: Velofahren zählt heute zu den beliebtesten Freizeitaktivitäten in der Schweiz und ist damit ein wichtiger Pfeiler des Sommertourismus.
- Technische und gesellschaftliche Entwicklung: In vielen Städten und Agglomerationen gewinnt das Velofahren dank E-Bikes und Veloverleihsystemen an Bedeutung, d. h., es wird wieder ein deutlicher Anstieg der Verkehrszunahme im Veloverkehr verzeichnet. In Anbetracht dessen lohnt sich ein verstärktes Engagement für eine attraktive und sichere Infrastruktur für Velos und E-Bikes.
- Vermeidung von Unfällen: Die Strassenverkehrsunfälle mit verletzten und getöteten Verkehrsteilnehmenden nehmen seit Jahren kontinuierlich ab. Diese erfreuliche Tatsache ist auf verschiedene präventive Massnahmen zurückzuführen, nicht zuletzt auf das Programm «Via Sicura». Leider verläuft die Entwicklung bei den Fussgängerinnen und Fussgängern nicht im selben Mass wie bei den Insassinnen und Insassen von Personenwagen. Bei den Veloverkehrsunfällen muss sogar ein gegenläufiger Trend festgestellt werden: Hier nimmt nach einer längeren Phase der Stagnation in den letzten Jahren die Zahl der Verunfallten wieder zu. Der Handlungsbedarf zur Erhöhung der Verkehrssicherheit im Langsamverkehr, insbesondere im Veloverkehr, ist deshalb offensichtlich. Wo es durchgehende Velowege hat und der Verkehr entflochten wird, kommen sich Auto-, Velo- und Fussverkehr weniger ins Gehege. Bei geringen Geschwindigkeitsdifferenzen der verschiedenen Verkehrsmittel sinken die Unfallraten markant und die Schwere der Unfallfolgen nimmt ab. Das hilft, die Verkehrssicherheit zu erhöhen.⁵¹

7.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Der Veloverkehr schont die Umwelt und kann mithelfen, den inländischen CO₂- und Energieverbrauch zu senken. Der Verkehrssektor verursachte 2018 rund 38 Prozent des schweizerischen Energieverbrauchs⁵² und 2017 32 Prozent der schweizerischen Treibhausgasemissionen⁵³. Der motorisierte Strassen-Personenverkehr hat dabei einen Anteil von 68 Prozent am Energieverbrauch des Verkehrssektors.⁵⁴ Fast 80 Prozent aller Fahrten in Bus und Tram und jede zweite Autofahrt sind kürzer als fünf Kilometer. Je besser das Velowegnetz ist, desto attraktiver ist es, für kürzere Fahrten

⁵¹ Ferencsik, Nicholas N. / Marshall, Wesley (2016): The Relative (In)Effectiveness of Bicycle Sharrows on Ridership and Safety Outcomes, Washington DC.

⁵² Bundesamt für Energie: Schweizerische Gesamtenergiestatistik 2018, S. 5, Fig. 3, abrufbar unter: www.bfe.admin.ch > Versorgung > Energiestatistiken > Gesamtenergiestatistik.

⁵³ Bundesamt für Umwelt (2020): Emissionen von Treibhausgasen nach revidiertem CO₂-Gesetz und Kyoto-Protokoll, 2. Verpflichtungsperiode (2013–2020), Version Juli 2020, S. 18, Abb. 7, abrufbar unter: www.bafu.admin.ch > Themen > Klima > Daten, Indikatoren und Karten > Daten > Treibhausgasinventar.

⁵⁴ Bundesamt für Energie (2019): Analyse des schweizerischen Energieverbrauchs 2000–2018 nach Verwendungszwecken, S. 73, Abb. 22, abrufbar unter: www.bfe.admin.ch > Versorgung > Energiestatistiken > Energieverbrauch nach Verwendungszweck.

das Velo zu nehmen. Je nach verkehrspolitischen Rahmenbedingungen könnten durch den Ersatz von kurzen Autofahrten bis zu 3 Prozent der Verkehrsleistung des motorisierten Individualverkehrs auf den Fuss- und Veloverkehr verlagert werden.⁵⁵ Mit der zunehmenden Verbreitung von E-Bikes wird das Verlagerungspotenzial zugunsten des Veloverkehrs noch vergrössert. Angesichts der Entwicklung der Verkaufszahlen kann davon ausgegangen werden, dass bis 2030 durch die E-Bike-Flotte mehrere 100 000 Tonnen CO₂-Äquivalente pro Jahr eingespart werden können; dies primär durch die Verlagerung von Autokilometern zum E-Bike.⁵⁶ Dieses Potenzial zur Reduktion der CO₂-Emissionen kann umso besser ausgeschöpft werden, je höher die Qualität der Velowege ist.

8 Rechtliche Aspekte

8.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 88 BV, wonach der Bund Grundsätze über Fuss-, Wander- und Velowegnetze festlegt. Die Kompetenz des Bundes, die Lieferung der kantonalen Geobasisdaten zu Fuss- Wander- und Velowegnetzen zu verlangen, stützt sich auf Artikel 75a Absatz 3 BV.

8.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage schafft keine neuen Verpflichtungen der Schweiz gegenüber anderen Staaten oder internationalen Organisationen. Sie führt auch nicht zu Konflikten mit dem Völkerrecht im Allgemeinen, dem Landverkehrsabkommen⁵⁷ oder anderen internationalen Vereinbarungen im Bereich Verkehr oder Verkehrsinfrastrukturen und ist daher mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

8.3 Erlassform

Wie bereits das FWG werden die Grundsätze über die Velowege gestützt auf Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben e und f BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen. Bundesgesetze unterliegen dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

⁵⁵ ASTRA/Infras (2005): CO₂-Potenzial des Langsamverkehrs. Verlagerung von kurzen MIV-Fahrten, Bern, abrufbar unter: www.astra.admin.ch > Themen > Langsamverkehr > Grundlagen mit strategischer Bedeutung.

⁵⁶ Bundesamt für Energie (2014): Verbreitung und Auswirkungen von E-Bikes in der Schweiz, S. 125ff., abrufbar unter: www.bfe.admin.ch > Publikationen > Suchbegriff «E-Bikes».

⁵⁷ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, SR 0.740.72.

Grundlage für das neue Veloweggesetz bildet Artikel 88 BV über die Fuss-, Wander- und Velowege. In der Bundesverfassung ist dieser Artikel zusammen mit allen anderen Bestimmungen über Verkehrswege im Abschnitt «Öffentliche Werke und Verkehr» verankert (Art. 81–88 BV). Auch in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR) sind alle Verkehrswege und -infrastrukturen grundsätzlich in einem Abschnitt unter der Ziffer 725 «Verkehrswege» zusammengefasst. Neben Strassen und Eisenbahnen gehören dazu beispielsweise die Rohrleitungsanlagen, Seilbahnen und Wasserstrassen. Das neue Veloweggesetz wird deshalb unter der noch nicht vergebenen SR-Nummer 725.41 eingereiht, also nicht am gleichen Ort, wo das FWG eingereiht ist.

8.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV ist die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte für Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, erforderlich.

Vorliegend werden weder neue Subventionsbestimmungen geschaffen noch führt die Vorlage zu neuen einmaligen oder wiederkehrenden Ausgaben im Sinne der vorerwähnten Verfassungsbestimmung. Die Vorlage muss deshalb nicht der Ausgabenbremse unterstellt werden.

8.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Der in Artikel 88 Absatz 2 BV verankerte Zuständigkeitsvorbehalt zugunsten der Kantone sowie das in der Bundesverfassung verankerte Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a und 43a BV) ermöglichen es dem Bund, analog zu den Bestimmungen über Fuss- und Wanderwege lediglich Grundsätze über Velowege festzulegen sowie die Kantone und Dritte fachlich, koordinierend und nötigenfalls finanziell bei deren Vollzug zu unterstützen. Mit der im Rahmen dieser Vorlage vorgesehenen Grundsatzgesetzgebung wird dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen.

8.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Mit der Vorlage werden keine neuen Subventionstatbestände geschaffen.

8.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Bundesrat legt in Artikel 19 Absatz 2 fest unter welchen Voraussetzungen das UVEK die Fristen für die Erstellung und für die Umsetzung der Velowegnetzpläne

für einzelne Gebiete ausnahmsweise verlängern kann. Der Entwurf enthält keine weiteren Delegationsnormen.

8.8 Datenschutz

Die Vorlage weist keinen Bezug zum Datenschutz auf. Es werden keine Personendaten erhoben.

