



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Strassen ASTRA

TT.MM.JJJJ [Entwurf vom 13.03.2020]

Bundesgesetz über die Velowege (Veloweggesetz;)

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über Velowege

Übersicht

Velowege helfen die Mobilität zu bewältigen. Sie tragen zu einer Entflechtung und Verflüssigung des Verkehrs bei und helfen Unfälle zu vermeiden. Das Bundesgesetz über Velowege führt den im Jahr 2018 geänderten Artikel 88 der Bundesverfassung auf Gesetzesstufe aus. Es umschreibt im Sinne einer schlanken Grundsatzgesetzgebung 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. Das neue Bundesgesetz lehnt sich in Struktur und Inhalt weitgehend an das bewährte Fuss- und Wanderweggesetz (FWG) vom 4. Oktober 1985 an. Das FWG wird soweit es der ergänzte Verfassungsartikel 88 BV erfordert, angepasst.

Ausgangslage

Am 23. September 2018 haben Volk und alle Stände dem Bundesbeschluss über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege (Art. 88 BV) zugestimmt¹. Der Bund hat damit die Möglichkeit erhalten, 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 der Elektrovelos (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 in der besseren 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 Zahlen der bei Unfällen getöteten und verletzten Velofahrerinnen und Velofahrer in den letzten Jahren gestiegen sind. 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 Potential des Veloverkehrs verstärkt zu nutzen, ist ein zusammenhängendes und durchgehendes sowie direktes, sicheres und nicht zuletzt attraktives Velowegnetz entscheidend.

¹ BBl 2019 1311; In Kraft seit dem 23. 09. 2018.

Inhalt der Vorlage

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

Im zweiten Abschnitt sind die Planungspflicht (Art. 5) und die Planungsgrundsätze (Art. 6 und 8) festgelegt. Planungsgrundsätze umfassen offen 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) und das durchgehende raumplanerische Abstimmungsgebot (Art. 11) 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. 12). Weiter berät der Bund die eigentlichen Leistungserbringer – die Kantone sowie gegebenenfalls die Gemeinden (Art. 13) – und informiert die Öffentlichkeit (Art. 14). Zur Information zählt auch das Angebot an harmonisierten Geobasisdaten von Swisstopo. Zur Erfüllung des Beratungs- und Informationsauftrags kann der Bund private Fachorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung beiziehen.

Im vierten Abschnitt zur Organisation und zum Rechtsschutz wird analog zum Fuss- und Wanderweggesetz 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 ASTRA diese Aufgabe. Das wie beim Fuss- und Wandergesetz 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 Verbandbeschwerde 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. Weitergehende Übergangsbestimmungen sind nicht erforderlich.

Mit dem Erlass des Veloweggesetzes werden das Bundesgesetz über die Fuss- und Wanderwege (FWG) sowie das Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG) geringfügig angepasst.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	6
1.1 Ausgangslage	6
1.2 Entwurf für ein Bundesgesetz über Velowege (Veloweggesetz)	6
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	7
1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	8
1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	8
1.6 Umsetzung	9
1.6.1 Geplante Umsetzung: Verordnungsrecht	9
1.6.2 Geplante Evaluation des Vollzugs	9
1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	9
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	9
2.1 Veloweggesetz	9
Art. 1 Zweck	9
Art. 2 Velowegnetze	10
Art. 3 Velowegnetze für den Alltagsverkehr	11
Art. 4 Velowegnetze für die Freizeit	12
Art. 5 Planungspflicht und Zugänglichkeit der Pläne	13
Art. 6 Planungsgrundsätze	14
Art. 7 Koordination	16
Art. 8 Anlage und Erhaltung	17
Art. 9 Ersatz	17
Art. 10 Beizug privater Fachorganisationen	19
Art. 11 Rücksichtnahme auf andere Anliegen	19
Art. 12 Berücksichtigung von Velowegen bei Bundesaufgaben	19
Art. 13 Beratung der Kantone, der Gemeinden und Dritter	20
Art. 14 Information der Öffentlichkeit	20
Art. 15 Unterstützung der privaten Fachorganisationen	21
Art. 16 Fachstellen	22
Art. 17 Beschwerdelegitimation	22
Art. 18 Frist für die Erstellung der Pläne	24
Art. 19 Änderung anderer Erlasse	24
2.2 Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege	25
Art. 1	25
Art. 4a Planungsgrundsätze	25
Art. 11a Information	25
Art. 12 Unterstützung der privaten Fachorganisationen	25
Art. 14 Beschwerdelegitimation	25
2.3 Bundesgesetz über die Nationalstrassen	25

<i>Art. 6 h</i>	25
3 Weitere Fördermassnahmen Bund zu Gunsten des Fuss- und Veloverkehrs	26
4 Auswirkungen	27
4.1 Auswirkungen auf den Bund	27
4.1.1 Finanzielle Auswirkungen	27
4.1.2 Personelle Auswirkungen	28
4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	28
4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	29
4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	29
4.5 Auswirkungen auf die Umwelt	30
5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrats	31
5.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	31
5.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrats	31
6 Rechtliche Aspekte	33
6.1 Verfassungsmässigkeit	33
6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	33
6.3 Erlassform	33
6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	33
6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	34
6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	34
6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	34
6.8 Datenschutz	34

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Am 23. September 2018 haben Volk (73,6% Ja) und alle Stände dem Bundesbeschluss über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege (Art. 88 BV) zugestimmt². Mit dieser Vorlage wird der verfassungsrechtliche Auftrag zum Erlass der Ausführungsgesetzgebung erfüllt.

1.2 Entwurf für ein Bundesgesetz über Velowege (Veloweggesetz)

Artikel 88 der Bundesverfassung 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 beizutragen³. Die Zuständigkeit der Kantone für Planung, Anlage und Erhaltung der Velowegnetze bleibt davon unberührt⁴. 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 gefordert⁵.

Vor diesem Hintergrund orientiert sich der Entwurf für ein Veloweggesetz inhaltlich und strukturell am Bundesgesetz über die 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 verliert⁶. Vor diesem Hintergrund wurde bewusst auf eine Modernisierung im Sinne einer Teilrevision des bestehenden FWG verzichtet. Es wird im Rahmen der Vorlage nur, wo aufgrund des angepassten Verfassungsartikels 88 BV inhaltlich nötig, aktualisiert und an den Stand des Veloweggesetzes angeglichen.

² BBl **2019** 1311; In Kraft seit dem 23. 09. 2018.

³ Siehe dazu das Dossier des UVEK zum Bundesbeschluss:
<https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/abstimmungen/velo-vorlage.html> (letzter Zugriff am 25.07.2019).

⁴ Botschaft zur Volksinitiative «Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (Velo-Initiative)» und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege) vom 23. August 2017, in BBl **2017** 5901 (in der Folge: Botschaft).

⁵ Zum Umfang der Bundeskompetenz BSK-BV, KERN MARKUS, Art. 88 N. 10; SGK-BV, RUCH ALEXANDER, Art. 88 N. 12.

⁶ Botschaft Ziff. 6.1.1.

1.3

Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

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 für das Bundesgesetz über Velowege 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.⁷ Die Grundsatzgesetzgebung soll den Grundsatz der Subsidiarität in der Rechtssetzung wahren und den Kantonen soll eine Rechtssetzungskompetenz von substantiellem 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 den 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 bspw. 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 Qualitätszielen des Velowegnetzes, nicht jedoch zu erreichende Standards. Der Erlass von detaillierten Vorgaben für Velowege und Velowegnetze bleiben Sache der Kantone⁸. 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 nur den Bund. Das FWG dehnte dies auf weitere Akteure aus, die Netzlücken verursachen⁹. 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.

⁷ Vgl. HÄFELIN/HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2016.

⁸ Beispiel: Tiefbauamt des Kantons Bern: Anlagen für den Veloverkehr - Arbeitshilfe, Bern 2018.

⁹ Siehe Art. 7 Abs. 3 FWG

1.4

Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Der Fuss- und Veloverkehr hat einen Anteil von knapp 50 Prozent an allen zurückgelegten Etappen¹⁰. Daran zeigt sich seine Bedeutung. Der Bund nimmt bereits heute mit 3,5 Vollzeitstellen und einem Aufwand von rund 2,5 Millionen Franken für den Fuss- und Veloverkehr in sechs strategischen Handlungsfeldern¹¹ 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 stehen die Bedeutung der neuen Aufgaben mit dem zusätzlichen Aufwand in einem äusserst guten Verhältnis zueinander.

1.5

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 2020¹²; Österreich: Masterplan Radfahren 2015-2025¹³; Frankreich: Plan vélo & mobilités actives¹⁴). Im Rahmen der EU-Verkehrsratssitzung vom 7. Oktober 2015 bekannten sich die teilnehmenden Ländervertreter mit der «Declaration on Cycling as a climate friendly Transport Mode» zur Förderung des Veloverkehrs. Als Folge dieser Deklaration liegt mittlerweile ein Entwurf eines «Pan-European master plan for cycling promotion»¹⁵ vor. Eine konkrete Empfehlung dieses Masterplans sieht die Formulierung von minimalen Infrastruktur-Qualitätsstandards für die Kohärenz, Direktheit, Sicherheit, Komfort und Attraktivität von Velowegnetzen auf der höchst möglichen Ebene vor. Dieser Masterplan soll im November 2020 am «High-level Meeting on Transport, Health and Environment» in Wien verabschiedet werden.

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.

¹⁰ Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2015, BFS (2017).

¹¹ Verkehrs- und Raumplanung; Infrastruktur und Signalisation; Sicherheit, kombinierte Mobilität; Grundlagen und Statistik; Strategie und Rechtsetzung.

¹² Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Nationaler Radverkehrsplan 2020, Berlin 2012

¹³ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft, Masterplan Radfahren 2015 – 2015, Wien 2015

¹⁴ République Française, le Gouvernement, Plan vélo & mobilités actives ; 2018

¹⁵ Economic Commission for Europe, World Health Organization Regional Office for Europe, Draft pan-European master plan for cycling promotion, Genf 2018

1.6 Umsetzung

1.6.1 Geplante Umsetzung: Verordnungsrecht

Das Veloweggesetz soll nach dessen Verabschiedung analog zur Umsetzung des Bundesgesetzes für Fuss- und Wanderwege im Rahmen einer Velowegverordnung sowie weiterführender Richtlinien, beispielsweise in Hinblick auf die Beschaffung von Grundlagen und die Durchführung von Forschungsprojekten konkretisiert werden. Des Weiteren sind im Sinn der Vollzugsunterstützung von Kantonen und Gemeinden praxisnahe Vollzugshilfen zu Planung, Bau und Betrieb sowie zur Signalisation von Velowegnetzen vorgesehen. Die Bundespublikationen zur Umsetzung des Fuss- und Wanderweggesetzes sind unter www.langsamverkehr.ch einsehbar.

1.6.2 Geplante Evaluation des Vollzugs

Den IST-Zustand der gesetzlichen, fachlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen der Kantone zur Förderung von Velowegnetzen hat der Bund in einer Übersicht zusammengestellt. Deren periodische Aktualisierung wird künftig ermöglichen, den Stand der Umsetzung des Bundesgesetzes über die Velowege in den Kantonen zu verfolgen und zu evaluieren.

1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Vorlage werden keine parlamentarischen Vorstösse erfüllt.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

2.1 Veloweggesetz

Art. 1 Zweck

Mit dem Zweckartikel werden die Kernanliegen von Artikel 88 BV zum Ausdruck gebracht, nämlich die Festlegung von nationalen Grundsätzen über Velowege, die subsidiäre Unterstützung von Kantonen und Gemeinden bei Planung, Anlage und Erhaltung von zusammenhängenden und durchgehenden Velowegnetzen sowie die Aufgaben des Bundes im Bereich Velowegnetze. Im Vordergrund steht dabei der planerische Aspekt, ein zusammenhängendes Netz mit geeigneten Infrastrukturen zu konzipieren und allfällige Netzlücken zu eruieren. 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.

Absatz 1: 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.

Absatz 2: Das Gesetz regelt die subsidiäre Unterstützung der Kantone und Gemeinden.

Buchstabe a: 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, 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, sinnvoll¹⁶. Ob sie überhaupt Aufgaben an die Gemeinden übertragen wollen und gegebenenfalls die Bezeichnung dieser Aufgaben bleibt aufgrund der Organisationsautonomie den Kantonen überlassen. Den Kantonen obliegt in jedem Fall gemäss Artikel 4 Abs. 2 mindestens die Aufsicht über Erfüllung der Aufgaben aus diesem Gesetz, ob diese nun von ihren eigenen Organen oder von den Gemeinden erfüllt werden.

Buchstabe b: Ein weiterer Fördergedanke findet bereits im Zweckartikel Eingang, indem festgehalten wird, dass der Bund die Kantone und Gemeinden auch bei der Information über die Velowegnetze unterstützen kann. Damit Velowege sinnvoll genutzt und damit andere Verkehrsträger entlastet werden, müssen die Nutzerinnen und Nutzer in geeigneter Form über deren Verlauf und Benutzbarkeit informiert werden können (Art. 14).

Absatz 3: Schliesslich legt das Gesetz auch die Pflichten des Bundes im Bereich der Velowegnetze fest.

Art. 2 Velowegnetze

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

Der Zusammenhang und die Durchgängigkeit sind zentrale Eigenschaften von Velowegnetzen. Damit wird unterstrichen, dass alle wichtigen Ziele und Quellen des Veloverkehrs erschlossen werden sollen und die Wege durchgehend befahren werden können.

¹⁶ BSK-BV, KILIAN MEYER, Art. 50 N. 34.

Das Strassenverkehrsrecht des Bundes definiert, was ein Velo oder ein ihm gleichgestelltes Fahrzeug ist¹⁷. Es gibt auch die Verkehrsregeln und die Signalisation vor¹⁸. Das Veloweggesetz geht auf diese 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 Strassenverkehrsgesetz (SVG) und dem zugehörigen Ausführungsrecht.¹⁹

Hingegen kann der Bund auf der Basis des ergänzten Verfassungsartikels 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 dem motorisierten Verkehr als auch für den Velofreizeitverkehr im Mischverkehr mit Wandernden oder Spaziergängern und Spaziergängerinnen.

Art. 3 Velowegnetze für den Alltagsverkehr

Absatz 1: Velowegnetze für den Alltagsverkehr erschliessen primär Ziele und Quellen des Veloverkehrs in Agglomerations- und Siedlungsgebieten. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Anzahl von Velos mit elektrischer Tretunterstützung, den sogenannten 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 Potential 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 ist auch die sogenannte Mikromobilität auf dem Vormarsch. Elektrisch angetriebene Kleinfahrzeuge wie Trottinette, Hoverboards oder Monowheels, werden immer offensiver angeboten und über öffentliche Verleihsysteme zur Verfügung gestellt. 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 vom motorisierten Verkehr, als auch vom Fussverkehr, wird künftig eine grössere Bedeutung zukommen.

¹⁷ Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS, SR 741.41).

¹⁸ Dem Strassenverkehrsrecht des Bundes unterstehen auch Infrastruktureinrichtungen, die umgangssprachlich nicht als Strassen bezeichnet werden. So gilt das Strassenverkehrsgesetz (SVG) auch auf Feld- und Waldwegen und weiteren Wegen, sofern es sich um öffentliche Strassen im Sinne von Art. 1 SVG handelt. Darum hat der Mountainbikende sein Fahrzeug jederzeit zu beherrschen, die Geschwindigkeit anzupassen, das Rechtsfahrgebot einzuhalten und beim Kreuzen und Überholen, insbesondere auf Fussgänger, Rücksicht zu nehmen. Seine Haftung richtet sich gemäss Art. 70 SVG nach dem Obligationenrecht.

¹⁹ Verkehrsregelverordnung (VRV, SR 741.11), Signalisationsverordnung (SSV, SR 741.21)

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 Veloparkierungsanlagen 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 des Artikels 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 sowie Freizeitanlagen (im Siedlungsgebiet). Diese Zweckbestimmung führt jedoch nicht dazu, dass ein bundesrechtlicher Anspruch auf die Erschliessung einer bestimmten Infrastrukturanlage 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.

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 kommt der Eigenverantwortung der Nutzenden ein grosses Gewicht zu. Sie ist analog der Nutzung des Wanderwegnetzes zu berücksichtigen²⁰. 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 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 SchweizMobil im Veloland und im Mountainbikeland kommuniziert werden. Nicht zu den Velowegnetzen gehören eigentliche Sportanlagen für Velos wie beispielsweise Pump Tracks.

²⁰ Siehe dazu auch ASTRA, SCHWEIZER WANDERWEGE (Hrsg.), Gefahrenprävention und Verantwortlichkeit auf Wanderwegen», Bern 2017.

Absatz 3: Für das Velofahren in der Freizeit ist in erster Linie der Weg das Ziel. Der Erholungsqualität der freizeitorientierten Wegenetze kommt dabei eine grosse Bedeutung zu. Im Vordergrund stehen das Landschafts- und Naturerlebnis, beim Mountainbiken werden zudem fahrtechnische Herausforderungen angestrebt. Im Weiteren sollen Freizeitrouten 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.

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 Velowegenetzen 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.

Unter dem Planungsbegriff 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 (s. Art. 6). Den zuständigen Behörden kommt dabei insbesondere bei der Gewichtung der verschiedenen Abwägungselemente ein grosser Entscheidungsspielraum zu²¹.

Absatz 1 Buchstabe a: Die Kantone werden wie in Artikel 4 FWG verpflichtet, sowohl die bestehenden als auch die geplanten Velowegenetze 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. Velowegenetze für den Alltag erschliessen vor allem Agglomerations- und Siedlungsgebiete und werden deshalb mit Vorteil in kommunalen oder regionalen Plänen festgelegt. Für die Festlegung der Velowegenetze 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 Überarbeitungsrhythmus im Bundesrecht wird aber verzichtet. Damit bleibt es den Kantonen überlassen, den Anpassungsrhythmus an ihre Planungspraxis, beispielsweise im Verkehrsbereich, anzugleichen.

²¹ Siehe zur raumplanerischen Begriffsdefinition TSCHANNEN PIERRE, Praxiskommentar RPG, Art. 1 und 3.

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. Die Kantone entscheiden, welche Rechtsverbindlichkeit sie den Plänen, allenfalls über die Behördenverbindlichkeit hinaus, geben möchten. 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 Kantone²². 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 und Bundesstellen am Verfahren beteiligen müssen. Dass die Kantone ihre eigenen interessierten Amtsstellen beiziehen, darf als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Als Betroffene gelten namentlich auch die Grundeigentümer sowie die beschwerdeberechtigten Organisationen gemäss Artikel 17. Da die Pläne über die Velowegnetze nach Artikel 12 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 Falle 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 primär 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 Abs. 4 ergänzt. Das FWG wird gemäss dem in Ziffer 1.2 formulierten Grundsatz nicht angepasst.

Art. 6 Planungsgrundsätze

Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz (vgl. Ziff. 1.3) 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

²² Die Kantone müssen das übrige Bundesrecht beachten, so insbesondere das Verfassungsrecht sowie das Raumplanungs- und Umweltrecht.

die Kantone sich auf fachliche Normen²³ und Vollzugshilfen abstützen oder eigene erlassen. Die bundesrechtlichen Planungsgrundsätze nennen deshalb lediglich wichtige Qualitätsziele; die Qualifizierung dieser 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 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 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 Wegnetzen ist deren Zusammenhang und Lückenlosigkeit zentral. Für Velowegnetze bedeutet dies, dass alle Ziele und Quellen des Veloverkehrs untereinander verbunden und die Wege durchgehend genutzt werden können. Im Vordergrund stehen dabei die unter Artikel 3, Absatz 3 und Artikel 4, Absatz 3 genannten Orte.

Buchstabe b: Das Velo ist ein überwiegend muskelbetriebenes Fahrzeug²⁴. Qualitätsmerkmal einer guten Veloinfrastruktur, die von den 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: Aus verschiedenen Gründen ist der Handlungsbedarf bei der Verkehrssicherheit des Veloverkehrs gross. Velowegnetze sollen deshalb so geplant und angelegt werden, dass sie sicher genutzt werden können. Eine selbsterklärende und fehlerverzeihende Infrastruktur, die intuitiv befahren 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 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 Verfassungsartikels 88 BV Grundsätze festlegen, welche Bedingungen Infrastrukturen erfüllen müssen, damit sie für den Mischverkehr

²³ Beispiele: VSS-Normen 640 060 und 40 252, Empfehlungen der BFU.

²⁴ Der Strassenverkehrsrecht unterscheidet zwischen Fahrrädern und Motorfahrrädern. Zu letzteren zählen auch die Elektrovers.

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 müssen²⁵. 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 gleichbleibend sind und sich nicht ohne Grund in kurzen Abständen ändern.

Buchstabe e: Velofahrende sind wie 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 dazu 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 Planungsgrundsätzen für Fuss- und Wanderwege wurde verzichtet, da diese bereits in den entsprechenden Vollzugshilfen des Bundes festgehalten sind.

Art. 7 Koordination

Die Koordination zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sowie mit anderen mit raumwirksamen Aufgaben betrauten Behörden ist gemäss Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (SR 700) sicherzustellen. Über den Vollzug dieses Koordinationsauftrags übt der Bundesrat bei der Prüfung und Genehmigung der kantonalen Richtpläne die erforderliche Aufsicht aus.

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.

²⁵ Art. 26 ff. SVG und VRV.

Art. 8 Anlage und Erhaltung

Absatz 1: Artikel 88 Absatz 2 BV ordnet die Anlage und Erhaltung – dazu gehören auch der Unterhalt und die Signalisation – der Velowegnetze 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 Wegenetze 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 sind²⁶. Die Kantone können die erwähnten Aufgaben selber durchführen oder den Gemeinden oder im Einklang mit Art. 10 auch privaten Organisationen übertragen. In jedem Fall aber bleibt die Überwachung des Vollzugs dieser Aufgaben Sache der Kantone.

Absatz 2: Verschiedene Tätigkeiten der Kantone können die Velowege beeinträchtigen. Ähnlich wie Artikel 88 Absatz 3 BV dem Bund vorschreibt, bei Erfüllung seiner Aufgaben auf Velowegnetze Rücksicht zu nehmen, verpflichtet Artikel 8 Absatz 2 die Behörden, bei der Erfüllung ihrer übrigen Aufgaben auf die Velowege und Velowegnetze 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, wonach die betroffenen öffentlichen Interessen gegeneinander abzuwägen sind. Eine Interessenshierarchie ergibt sich daraus nicht. Die Gewichtung der einzelnen Interessen ist den zuständigen Behörden vorbehalten; ihr Ermessenspielraum bleibt gewahrt.

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.

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.

²⁶ Siehe dazu für Wanderwege: Bundesamt für Strassen/Schweizer Wanderwege (Hrsg.), Gefahrenprävention und Verantwortlichkeit auf Wanderwegen – Leitfaden, Vollzugshilfe Langsamverkehr Nr. 15, Bern 2017.

Angemessen ist der Ersatz dann, wenn die Sicherheit und die Attraktivität des Netzes nicht verringert werden.

Die Ersatzpflicht gilt sowohl für heute bestehende als auch für geplante in den Plänen festgehaltene Wegenetze 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. Die Ausdehnung auf die Kantone und Gemeinden muss sich deshalb auf kantonales Recht stützen. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Ersatzpflicht allgemein gilt.

Absatz 2: In diesem Absatz werden mögliche Beeinträchtigungen genannt, die zu einer Ersatzpflicht führen können. 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 hohe 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 bis c). Sie können ihre Funktion auch verlieren, indem durch raumwirksame Tätigkeiten die die Erholungsqualität eingebüsst wird. Die Erholungsqualität umfasst in erster Linie geeignete Wegoberflächen, schöne Landschaften sowie ein angenehmes Umfeld ohne störende Emissionen (Lärm, Luft). Beispielsweise können Singletrails für Mountainbikes ihre Funktion verlieren, wenn sie zu mit Hartbelag befestigten Wegen ausgebaut werden. Denkbar wäre jedoch auch, dass eine Veloalltagsroute ersetzt werden muss, weil beispielsweise der befestigte Weg aus Gründen des Naturschutzes zu einem Trampelpfad zurückgebaut wird.

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

Absatz 4: Wenn der Bund ersatzpflichtig wird, gehen die Kosten zu Lasten des Bundesprojekts (Art. 12 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 auf die Gegebenheiten des Velos angepasst. Das FWG wird gemäss dem in Ziffer 1.2 formulierten Grundsatz nicht angepasst.

Art. 10 Bezug privater 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 den Bezug der 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).

Handlungsfelder für einen solchen Bezug bilden hauptsächlich die Zusammenarbeit bei der Bereitstellung von Grundlagen für Planung, Anlage und Erhaltung von Velowegnetzen (inkl. Signalisation), um die Koordination und die Abstimmung von Interessen, die Informationstätigkeit über Velowegnetze sowie Aktivitäten im Bereich Aus- und Weiterbildung.

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.

Art. 11 Rücksichtnahme auf andere Anliegen

Die Rücksichtnahme auf andere Anliegen, die immer auch eine Interessenabwägung und das Eingehen von Kompromissen beinhaltet, ist bei der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben selbstverständlich und gilt für alle Aufgaben der Kantone im Zusammenhang mit Planung, Anlage und Erhaltung von Velowegnetzen auf organisatorischer, fachlicher und rechtlicher Ebene.

Art. 12 Berücksichtigung von Velowegen bei Bundesaufgaben

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, Buchstabe 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 landwirtschaftliche Subventionen für den Güterwegbau, muss die Fachstelle des Bundes für Velowege konsultiert werden. Sie 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 bzw. den entsprechenden Subventionssatz finanziert werden.

Artikel 12 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.

Das FWG wird gemäss dem in Ziffer 1.2 formulierten Grundsatz nicht angepasst.

Art. 13 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 zu Händen der mit dem Vollzug des Veloweggesetzes betrauten Behörden. Dazu gehört beispielsweise auch die Begleitung und Auswertung von Pilotprojekten, jedoch nicht deren Durchführung. Letzteres dient 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 13 orientiert sich inhaltlich an Artikel 11 FWG, wurde vor dem Hintergrund der aktualisierten Verfassungsgrundlage präzisiert (Einbezug der Gemeinden und Dritten) sowie moderner formuliert. Das FWG wird gemäss dem in Ziffer 1.2 formulierten Grundsatz nicht angepasst.

Art. 14 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 verankert²⁷. Damit wird der Bund ermächtigt und verpflichtet, allgemeine Fachinformationen über die Wegenetze des Veloverkehrs und deren Nutzung zu beschaffen, bereitzustellen und zu verbreiten. Die Unterstützung von Imagekampagnen zur Förderung des Veloverkehrs sind explizit ausgenommen. 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».

Absatz 1 Buchstabe a: Hochwertige Veloinfrastrukturen sind eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Erhöhung der Verkehrssicherheit, der Verbesserung des Verkehrsflusses für alle Verkehrsteilnehmenden sowie der allgemeinen Stärkung des

²⁷ BBl 2017 5916

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.

Absatz 1 Buchstabe b: Grundlegende Aspekte für Planung und Anlage von Velowegnetzen sind beispielsweise statistische Daten über die Nutzung von Verkehrsinfrastrukturen und über Verkehrsflüsse, Erhebungen über Unfallzahlen, oder Kosten-/Nutzenüberlegungen sowie Informationen über technische und regulative Neuerungen. Dieses grundlegende Wissen 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: 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 Velofahrer und Velofahrerinnen über die Qualität und Benutzbarkeit (Wegsperrungen, Umleitungen) von Veloinfrastrukturen im Alltag und in der Freizeit in Echtzeit. Dazu gehören auch Angebote von Veloparkierungsanlagen oder Informationen über Veloverleihsysteme oder Lademöglichkeiten für E-Velos. Diese Echtzeitinformationen gewinnen vor dem Hintergrund multimodaler Mobilitätsangebote (z.B. Routing) 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.

Absatz 3: 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.

Art. 15 Unterstützung der privaten Fachorganisationen

Der Artikel konkretisiert die in Artikel 88 Absatz 2 BV verankerte Kompetenz des Bundes zur Unterstützung «Dritter». Die bestehende und aufgrund der weniger weit reichenden gesetzlichen Grundlagen zurückhaltende, aber bewährte Zusammenarbeit des Bundes mit den Fachorganisationen im Bereich Veloverkehr soll weitergeführt und ausgebaut werden.

Absatz 1: Die Unterstützung der Fachorganisationen soll in der bewährten Art und Weise mit öffentlich-rechtlichen Verträgen²⁸ (Subventionsverträge oder Leistungsvereinbarungen) erfolgen. Für die erfolgreiche Zusammenarbeit sind eine präzise Beschreibung der zu erbringenden Leistungen sowie ein wirkungsvolles Qualitäts- und Kostencontrolling zwingend.

²⁸ Vgl. Art. 16 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1)

Absatz 2: 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 sowie ergänzend Pro Velo Schweiz, die als regional und kantonal gut verankerte Organisation im Bereich Fachinformation (z.B. im Bereich Verkehrsverhalten) eine hohe Glaubwürdigkeit und Akzeptanz gegenüber den Velofahrenden aufweist. Für das Velo im Freizeitbereich handelt es sich in erster Linie um die Stiftung SchweizMobil, die mit Veloland und Mountainbikeland Partner ist.

Art. 16 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 Kantone 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. 17 Beschwerdelegitimation

Das Verbandsbeschwerderecht ist ein bewährtes Modell der Vollzugsunterstützung. Das hier vorgeschlagene Verbandsbeschwerdmodell ist an die Vorbilder in Artikel 12 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG)²⁹ und in Artikel 55 ff. des Umweltschutzgesetzes (USG) vom 7. Oktober 1983³⁰ 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 anerkennt³¹. Zudem bleibt dieses Verbandsbeschwerderecht wie bei den Fuss- und Wanderwegen von

²⁹ SR 451

³⁰ SR 814.01

³¹ Siehe zur Entstehungsgeschichte und den Regelungen des FWG: MEIER REGINA, Das ideelle Verbandsbeschwerderecht, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zürich 2015, S. 110 ff.

eng beschränkter Tragweite, weil sich die bundesrechtlichen Normen auf wenige und überdies selten justiziable Grundsätze beschränken. Insbesondere sind nur behördenverbindliche Netzpläne anfechtbar, jedoch nicht solche von Privaten. Von Bedeutung ist die Verbandsbeschwerde des FWG darum eher deshalb, weil sie die Bauinteressenten und die Fachorganisationen an einen Tisch bringt und dadurch Verhandlungslösungen ermöglicht³². Das ist auch im Bereich der Velowege sinnvoll, weil es regelmässig unter verschiedenen, konkurrierenden öffentlichen Interessen abzuwägen gilt, beispielsweise jene der 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 (eigentümergebundene) Nutzungspläne und – sofern vom anwendbaren Verfahrensrecht vorgesehen – auch 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 FWG und Veloweggesetz schafft somit keine neuen Zuständigkeiten und Verfahren, sondern ermöglicht es einzig anerkannten gesamtschweizerischen Fachorganisationen, sich der bestehenden Verfahrenswege zu bedienen³³.

Absatz 1: Nach dem Verfahrensrecht des Bundes und der Kantone können Organisationen nur dann Einsprache gegen eine geplante Verfügung 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 Verbandsbeschwerde³⁴). Will die Organisation dagegen ideelle, öffentliche Interessen wahrnehmen, so kann sie dies einzig aufgrund einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage (sogenannte ideelle Verbandsbeschwerde³⁵). 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 stellt sicher, dass andere Organisationen, insbesondere lokale oder *ad hoc* gegründete, einzig aufgrund einer expliziten kantonalen Regelung beschwerdegefügt wären und dies auch nur vor kantonalen Instanzen. Damit kann sichergestellt werden, dass nur die dauernd mit der Aufgabe der Veloverkehrsförderung befassten gesamtschweizerischen Organisationen von Bundesrechts wegen rechtsmittelbefugt sind. Für eine Beschwerdeberechtigung muss das Anliegen des Veloverkehrs aus den

³² MEIER REGINA, Das ideelle Verbandsbeschwerderecht, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zürich 2015, S. 120.

³³ MEIER REGINA, Das ideelle Verbandsbeschwerderecht, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zürich 2015, S. 110 ff.

³⁴ Beispiel: BGer 1C 566/2017 vom 22. März 2018 (Zürich, VCS, Legitimation zur egoistischen Verbandsbeschwerde).

³⁵ Beispiel: BGer 1C 97/2017 vom 19.9.2018 (Icogne, SL und Mountain Wilderness, Legitimation zur ideellen Verbandsbeschwerde).

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: In Übereinstimmung mit den anderen Erlassen mit Verbandsbeschwerde bezeichnet das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation in einer Verordnung die beschwerdeberechtigten gesamtschweizerischen Organisationen.

Absätze 4, 5 und 6: Diese Regeln decken sich mit jenen der übrigen bundesrechtlichen Verbandsbeschwerderechte nach dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz und dem Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983³⁶. 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 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 verwirkt.

Art. 18 Frist für die Erstellung der Pläne

Absatz 1: 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.

Absatz 2: Weil es gute Gründe geben kann, weshalb die Pläne nicht innert 5 Jahren in Kraft gesetzt werden können, wird eine Verlängerungsmöglichkeit für einzelne Gebiete, jedoch nicht ganze Kantone, geschaffen.

Art. 19 Änderung anderer Erlasse

Die einzelnen Anpassungen werden nachstehend erläutert.

³⁶ MEIER REGINA, Das ideelle Verbandsbeschwerderecht, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zürich 2015, S. 119.

2.2

Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege

Art. 1

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

Art. 4a Planungsgrundsätze

Auf die Ergänzung des FWG mit Planungsgrundsätzen analog zum Veloweggesetz wurde verzichtet, da diese in den etablierten Vollzugshilfen des Bundes für Planung, Anlage und Erhaltung von Fuss- und Wanderwegnetzen bereits ausführlich erläutert worden sind.

Art. 11a Information

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 Unterstützung der privaten Fachorganisationen

Die Subventionsbestimmungen im FWG stimmen nicht mehr mit der aktuellen Subventionsgesetzgebung überein. Die Subventionsbestimmungen wurden deshalb analog zum Veloweggesetz angepasst.

Art. 14 Beschwerdelegitimation

Die Bestimmungen zur Beschwerdelegitimation und zum Beschwerdeverfahren im FWG entsprechen nicht mehr der aktuellen Rechtsetzungspraxis. Die Beschwerdelegitimation wurde deshalb analog zum Veloweggesetz angepasst.

2.3

Bundesgesetz über die Nationalstrassen

Art. 6 h

Mit der heutigen Formulierung von Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 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 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.

3 Weitere Fördermassnahmen Bund zu Gunsten des Fuss- und Veloverkehrs

Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) unterstützt im Rahmen der Zuständigkeiten des Bundes Aktivitäten im Bereich Veloverkehr schon heute. Es hat verschiedene Massnahmen zu Gunsten des Fuss- und Veloverkehrs an die Hand genommen.

Dazu gehört unter anderem die Förderung nationaler Velobahnen. Im Rahmen regionaler Potential- 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 Grundlage für die Beantwortung des Postulat Cattaneo 19.4631 sein, das der Bundesrat zur Annahme empfiehlt.

In Zusammenarbeit mit den Kantonen Zug und Basel-Landschaft wird in Pilotprojekten zudem die Wirkung von Velobahnen geprüft, um praktische Umsetzungserfahrungen zu sammeln. 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.

Ein weiteres Handlungsfeld betrifft die Agglomerationsprogramme. Ab der 3. Generation unterstützt der Bund Veloinfrastrukturen in den Agglomerationen mit pauschalierten Beiträgen. Deren Anteil hat sich deshalb gegenüber den früheren Generationen erheblich erhöht. Für die 5. Generation wird geprüft, ob in der Verordnung über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV) und den entsprechenden Richtlinien (RPAV) die vermehrte Realisierung von Velobahnen verankert werden soll.

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 (Velos, E-Bikes, Fahrzeugähnliche Geräte) sollen durchleuchtet und bei Bedarf angepasst werden.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die im Veloweggesetz verankerten neuen Bundesaufgaben haben – wie in der Botschaft zum Bundesbeschluss Velowege erläutert – nur geringfügige finanzielle Auswirkungen³⁷. Da die hinzukommenden Finanzmittel überdies innerhalb des Funktionsaufwands (Globalbudget) des Bundesamtes für Strassen ASTRA aufgenommen werden, ist die Vorlage insgesamt haushaltneutral.

Im Bereich der Fuss- und Wanderwege nimmt der Bund seit bald 40 Jahren seine gleichgelagerten 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 weitreichenden 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. Die zusätzlichen Finanzmittel werden im Kredit A231.0309 «Langsamverkehr, Fuss- und Wanderwege»³⁸ eingestellt. Der Kredit wird sich damit auf insgesamt 3,6 Millionen Franken pro Jahr erhöhen.

Wie bis anhin sollen 30 Prozent dieses Kredits der «Spezialfinanzierung Strassenverkehr» belastet werden (s. den Hinweis im Voranschlag des Bundesrates), was beim zukünftigen Gesamtaufwand von rund 3,6 Millionen Franken etwa 1,1 Millionen Franken pro Jahr zu Lasten der «Spezialfinanzierung Strassenverkehr» ausmachen wird. Ebenfalls wie bis anhin sollen 70 Prozent des Kredits A231.0309 aus allgemeinen Mitteln finanziert werden, was beim zukünftigen Gesamtaufwand von 3,6 Millionen Franken rund 2,5 Millionen Franken pro Jahr zu Lasten der allgemeinen ASTRA-Finanzmittel ausmachen wird. Im Ergebnis müssen also neben 0,4 Millionen Franken aus der «Spezialfinanzierung Strassenverkehr» zusätzlich 0,7

³⁷ BBl 2017 5917

³⁸ Voranschlag 2020 des Bundesrates, Band 2B, S. 303 (→ [link](#))

Millionen Franken aus dem Kredit der allgemeinen ASTRA-Finanzmittel in den Kredit A231.0309 umgelagert werden.

4.1.2 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 weitreichenden Rechtsgrundlagen bereits mit einer Vollzeitstelle Aktivitäten im Bereich Veloverkehr ausführt und unterstützt, beläuft sich der neu hinzukommende Aufwand auf 1,5 Vollzeitstellen. Der zusätzliche Personalaufwand wird innerhalb des bestehenden Stellenbestands des ASTRA kompensiert.

4.2 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. Bereits heute halten bis auf eine Ausnahme alle Kantone ihre Velowegnetze in Plänen fest und 23 von 26 Kantonen haben auch Fachstellen für den Veloverkehr bezeichnet, häufig kombiniert mit den Fachstellen für den Fussverkehr.

Es bleibt auch mit dem Veloweggesetz Sache der Kantone, in wie weit 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.

Das Veloweggesetz hat somit in den allermeisten Kantonen keine wesentlichen neuen finanziellen Aufwendungen zur Folge.

4.3

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 ohne grosse Einschränkungen rund um die Uhr verfügbar. Seine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind durchwegs positiv. Auch für die öffentliche Hand weisen Investitionen in Wegenetze und andere Infrastrukturen des Fuss- und Veloverkehrs eine hohe Kosteneffizienz aus.³⁹ 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.⁴⁰

4.4

Auswirkungen auf die Gesellschaft

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

- **die 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 haben⁴¹, integriert diesen Ansatz als wichtige Präventionsmassnahme.
- **Stärkung eines nachhaltigen Freizeit- und Tourismusangebots:** Velofahren zählt heute zu den beliebtesten Freizeitaktivitäten in der Schweiz und ist damit ein wichtiger Pfeiler des Sommertourismus (vgl. Ziff. 4.3).
- **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 das Velo und die E-Bikes.

³⁹ ASTRA/Infras (2003): Effizienz von öffentlichen Investitionen in den Langsamverkehr, Bern, abrufbar unter: www.astra.admin.ch > Themen > Langsamverkehr > Grundlagen mit strategischer Bedeutung.

⁴⁰ ASTRA/Schweiz Mobil (2015): Velofahren in der Schweiz 2014, Bern, S. 73, abrufbar unter: www.astra.admin.ch > Themen > Langsamverkehr > Materialien.

⁴¹ 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.

- **Unfälle vermeiden:** 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 Insassen von Personenzügen. Bei den Veloverkehrsunfällen muss sogar ein gegenläufiger Trend festgestellt werden. Hier nehmen nach einer längeren Phase der Stagnation in den letzten Jahren die Verunfalltenzahlen wieder zu, unter anderem wegen des Aufkommens der E-Bikes. 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 Tempodifferenzen der verschiedenen Verkehrsmittel sinken die Unfallraten markant und die Schwere der Unfallfolgen nimmt ab. Das hilft, die Verkehrssicherheit zu erhöhen.⁴²

4.5 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 Energieverbrauchs⁴³ und 32 Prozent (2017) der schweizerischen Treibhausgasemissionen.⁴⁴ Der motorisierte Strassen-Personenverkehr hat dabei einen Anteil von 68 Prozent am Energieverbrauch des Verkehrssektors.⁴⁵ 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 das Velo zu nehmen. Je nach gesellschaftlichen und 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.⁴⁶ Mit der zunehmenden Verbreitung von E-Bikes wird das Verlagerungspotential zu Gunsten 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

⁴² The Relative (In)Effectiveness of Bicycle Sharrows on Ridership and Safety Outcomes, Ferencsik, Nicholas N and Marshall, Wesley, Washington DC, 2016.

⁴³ Bundesamt für Energie: Schweizerische Gesamtenergiestatistik 2018, S. 5, Fig. 3, abrufbar unter: www.bfe.admin.ch > Versorgung > Energiestatistiken > Gesamtenergiestatistik.

⁴⁴ Bundesamt für Umwelt (2019): Emissionen von Treibhausgasen nach revidiertem CO₂Gesetz und Kyoto-Protokoll, 2. Verpflichtungsperiode (2013–2020), Version Juli 2019, S. 18, Abb. 7, abrufbar unter: www.bafu.admin.ch > Themen > Klima > Daten, Indikatoren und Karten > Daten > Treibhausgasinventar.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

von Autokilometern zum E-Bike⁴⁷. Dieses Potential zur Reduktion der CO₂-Emissionen kann umso besser ausgeschöpft werden, je höher die Qualität der Velowege ist.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrats

5.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zum Bundesbeschluss über die Velowege ist in der Botschaft vom 29. Januar 2020 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)» 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 (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege [Velo-Initiative]») wurde am 23. September 2018 von Volk⁴⁸ und Ständen⁴⁹ angenommen und der bestehende Verfassungsartikel über die Fuss- und Wanderwege (Art. 88 BV) mit Bestimmungen über die Velowege ergänzt.

Mit diesem Gesetzesentwurf über Velowege wird der verfassungsrechtliche Auftrag konkretisiert.

5.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrats

Die Velowege sind Bestandteil der Verkehrsinfrastrukturen. Bezüglich deren Zukunft, Zielsetzung und Funktion hat sich der Bundesrat bereits mehrfach geäußert.

In seiner am 27. Januar 2016 verabschiedeten Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016-2019⁵⁰ bekräftigt der Bundesrat die Bedeutung des Langsamverkehrs als 3. Säule des Personenverkehrs. Der Anteil der Langsamverkehrs-Etappen an der ge-

⁴⁷ 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»

⁴⁸ Volk 73 Prozent Ja-Stimmen.

⁴⁹ Alle Stände haben der Vorlage zugestimmt.

⁵⁰ <https://www.are.admin.ch/are/de/home/nachhaltige-entwicklung/politik-und-strategie/strategie-nachhaltige-entwicklung-2016-2019.html>.

samen 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». Im Bericht des Bundesrats vom 17. September 2010⁵¹ «Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze» wurde bereits festgehalten, die Raumentwicklung in nachhaltige Bahnen zu lenken. In der Departementsstrategie UVEK 2016⁵² wird hervorgehoben, dass «auf Stufe Bund und soweit möglich mit den Kantonen die Koordination zwischen Strassen-, Schienen-, Luft- und Langsamverkehr wirkungsvoller gestaltet werden muss». Dem Langsamverkehr wird des Weiteren eine wichtige Rolle für die Brechung der Verkehrsspitzen beim öffentlichen und beim individuellen motorisierten Verkehr beigemessen.⁵³ Fast jede zweite Autofahrt und nahezu 80 Prozent aller Bus- und Tramfahrten sind kürzer als 5 Kilometer. Es besteht somit Entlastungspotenzial durch den Fuss- und Veloverkehr, dessen Stärken «im Kurzstreckenbereich bis etwa 15 Minuten Reisezeit liegen, zu Fuss bedeutet dies bis 1 Kilometer, mit dem Velo bis rund 5 Kilometer und mit dem E-Bike bis rund 7 Kilometer».⁵⁴

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. Gemäss einer Zusammenstellung des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE)⁵⁵ flossen bis heute gestützt auf Artikel 7 Absatz 5 des Infrastrukturfondsgesetzes vom 6. Oktober 2006⁵⁶ rund 15 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.

⁵¹ Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010, abrufbar unter: www.uvek.admin.ch > Das UVEK > Strategie > Infrastrukturstrategie des Bundes > Bericht.

⁵² Strategie des UVEK, Bericht des Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK vom 31. August 2016, abrufbar unter: www.uvek.admin.ch > Das UVEK > Strategie > Bericht.

⁵³ Schweizerischer Bundesrat: Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019 vom 27. Jan. 2016, S. 21, Ziel 2.7, abrufbar unter: www.are.admin.ch > Nachhaltige Entwicklung > Strategie Nachhaltige Entwicklung.

⁵⁴ Auszug Antwort des Bundesrates auf die Interpellation 13.4213 Fischer «Ist die Förderung des Langsamverkehrs Teil der Energiestrategie 2050?».

⁵⁵ Faktenblatt «Stärkung des Agglomerationsverkehrs» vom 12. Dez. 2016 zum Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF), Tab. S. 3, abrufbar unter: www.astra.admin.ch > Themen > Strassenfinanzierung > Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-fonds (NAF) > Faktenblätter.

⁵⁶ SR 725.13

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 88 Absatz 1 BV, wonach der Bund Grundsätze über Fuss-, Wander- und Velowegnetze festlegt.

6.2 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 Verkehrsinfrastrukturen⁵⁸ und ist daher mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

6.3 Erlassform

Wie bereits das Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege, 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).

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 ff. BV). Auch in der 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.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV ist die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte erforderlich 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.

Vorliegend werden weder neue Subventionsbestimmungen geschaffen, noch führt die Vorlage zu neuen einmaligen oder wiederkehrenden Ausgaben im Sinne der

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**.

⁵⁸ Wiener Übereinkommen vom 8. November 1968 über Strassenverkehrszeichen, SR **0-741.20**

vor erwähnten Verfassungsbestimmung. Die Vorlage muss deshalb nicht der Ausgabenbremse unterstellt werden.

6.5 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.

6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Mit der Vorlage werden keine neuen Subventionstatbestände geschaffen.

6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Entwurf enthält keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.

6.8 Datenschutz

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