



00.000

Bundesbeschluss über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege

**Erläuternder Bericht
zum direkten Gegenentwurf des Bundesrates zur Eidgenössischen
Volksinitiative «Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege
(Velo-Initiative)»**

vom 17. August 2016

(Vernehmlassungsverfahren)

Übersicht

Am 1. März 2016 wurde die Volksinitiative «Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (Velo-Initiative)» mit 105'234 gültigen Unterschriften eingereicht. Die Initiative möchte den bestehenden Verfassungsartikel über die Fuss- und Wanderwege (Art. 88 BV) mit Bestimmungen über die Velowege ergänzen. Der Bundesrat unterstützt die verkehrspolitische Gleichstellung des Veloverkehrs mit dem Fussverkehr und dem Wandern, lehnt aber darüber hinausgehende Forderungen der Initiative ab. Der Bundesrat hat deshalb zur Velo-Initiative einen direkten Gegenentwurf ausgearbeitet und führt zu diesem nun eine Vernehmlassung durch.

Die Volksinitiative «Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (Velo-Initiative)» wurde am 1. März 2016 mit 105'234 gültigen Unterschriften eingereicht. Mit der Velo-Initiative soll der bestehende Verfassungsartikel über die Fuss- und Wanderwege (Art. 88 BV) mit Bestimmungen über die Velowege ergänzt werden.

Da der Veloverkehr mithelfen kann, Verkehrsspitzen zu brechen, und dazu beiträgt, den inländischen CO₂- und Energieverbrauch zu senken und die Gesundheit zu fördern, erachtet der Bundesrat ein stärkeres Engagement im Bereich der Velowege grundsätzlich für sinnvoll und zweckmässig (Grundsatzgesetzgebung, Koordination und Vollzugsunterstützung). Da Velowege aber Sache der Kantone und Gemeinden sind und dem Bund bei der Wahrnehmung neuer Aufgaben finanzielle und personelle Grenzen gesetzt sind, lehnt er diejenigen Bestandteile der Initiative ab, die über einfache Ergänzungen des heutigen Verfassungsartikels über die Fuss- und Wanderwege hinausgehen. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat das UVEK beauftragt, einen direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative auszuarbeiten und über diesen Vorschlag eine Vernehmlassung durchzuführen. Die Erarbeitung der allfälligen Gesetzesvorlage erfolgt in einer zweiten Phase, nach der Volksabstimmung zur Verfassungsänderung.

Mit diesem Vorgehen bringt der Bundesrat zum Ausdruck, dass er:

- die verkehrspolitische Gleichstellung der Velowege mit den Fuss- und Wanderwegen grundsätzlich unterstützt;*
- die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden für Planung, Bau, Betrieb und Unterhalt der Velowegnetze nicht in Frage stellt, und – wie bei den Fuss- und Wanderwegen – bereit ist, auch bei diesen Infrastrukturen eine koordinierende und unterstützende Aufgabe wahrzunehmen;*
- sich und dem Parlament die nötigen Handlungsspielräume für eine sorgfältige, breit abgestützte Konkretisierung des Verfassungsartikels auf Gesetzesstufe verschaffen will.*

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	4
2 Ziele und Inhalt der Initiative	4
2.1 Formelle Aspekte der Initiative	4
2.2 Ziele und Inhalt der Initiative	5
2.2.1 Ziele der Volksinitiative	5
2.2.2 Trägerschaft der Volksinitiative	6
2.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes	6
3 Würdigung der Initiative	8
3.1 Was für die Initiative spricht	8
3.1.1 Die Aufwertung des Velos im Gesamtverkehrssystem entspricht den verkehrspolitischen Zielen des Bundesrats	8
3.1.2 Die Aufwertung des Velos im Gesamtverkehrssystem unterstützt die Erreichung wichtiger, anderer Bundesziele	8
3.1.3 Berücksichtigung früherer politischer Bestrebungen	10
3.1.4 Gleichwertige Behandlung der Fuss-, Wander- und Velowege	10
3.2 Was gegen die Initiative spricht	10
3.2.1 Bewährte Kompetenzregelungen werden ausgedehnt	10
3.2.2 Zuständigkeitsvorbehalt zu Gunsten der Kantone	10
3.3 Weitere Überlegungen	11
3.3.1 Bundesanforderungen bzgl. Sicherheit und Attraktivität	11
3.3.2 Aufgabenteilung Bund, Kantone, Gemeinden	11
3.3.3 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen	11
4 Schlussfolgerungen; Haltung des Bundesrates	12
5 Direkter Gegenentwurf	12
5.1 Grundzüge des Gegenentwurfs	12
5.2 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen des Gegenentwurfs	13
5.3 Umsetzung des Gegenentwurfs	15
6 Auswirkungen	15
6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Bund	15
6.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	16
6.3 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen	16

1 Ausgangslage

Die am 1. März 2016 eingereichte Volksinitiative «Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (Velo-Initiative)» möchte den bestehenden Verfassungsartikel über die Fuss- und Wanderwege (Art. 88 BV) mit Bestimmungen über die Velowege ergänzen.

Da der Veloverkehr mithelfen kann, Verkehrsspitzen beim motorisierten Individualverkehr und beim öffentlichen Verkehr zu brechen, und auch dazu beiträgt, den inländischen CO₂- und Energieverbrauch zu senken und die Gesundheit zu fördern, erachtet der Bundesrat ein stärkeres Engagement im Bereich der Velowege grundsätzlich für sinnvoll und zweckmässig. Da Velowege aber in erster Linie Sache der Kantone und Gemeinden sind und dem Bund bei der Wahrnehmung neuer Aufgaben finanzielle und personelle Grenzen gesetzt sind, lehnt der Bundesrat diejenigen Bestandteile der Initiative ab, die über einfache Ergänzungen des heutigen Artikels über die Fuss- und Wanderwege hinausgehen. Der Bundesrat hat deshalb beschlossen, einen Alternativvorschlag zur Velo-Initiative im Sinne eines direkten Gegenentwurfs auszuarbeiten, der sich auf die grundsätzliche verkehrspolitische Gleichstellung des Veloverkehrs mit dem Fussverkehr und dem Wandern beschränkt.

2 Ziele und Inhalt der Initiative

2.1 Formelle Aspekte der Initiative

Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (Velo-Initiative)» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung¹ wird wie folgt geändert:

Art. 88 Fuss-, Wander- und Velowege

¹ Der Bund legt Grundsätze über Fuss- und Wanderwegnetze und über Netze für den Alltags- und Freizeit-Veloverkehr fest.

² Er fördert und koordiniert Massnahmen der Kantone und Dritter zur Anlage und Erhaltung attraktiver und sicherer Netze und zur Kommunikation über diese; dabei wahrt er die Zuständigkeiten der Kantone.

³ Er nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf solche Netze. Muss er dazugehörige Wege aufheben, so ersetzt er sie.

¹ SR 101

Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (Velo-Initiative)» wurde am 17. Februar 2015 von der Bundeskanzlei vorgeprüft² und am 1. März 2016 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 15. März 2016 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 105'234 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.³

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu einen direkten Gegenentwurf. Nach Artikel 97 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes⁴ (ParlG) hat der Bundesrat somit bis zum 1. September 2017 die Beschlussentwürfe und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis zum 1. September 2018 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen.

Gültigkeit der Initiative

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 BV:

- a) Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b) Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c) Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

2.2 Ziele und Inhalt der Initiative

2.2.1 Ziele der Volksinitiative

Mit der Velo-Initiative soll der bestehende Verfassungsartikel über die Fuss- und Wanderwege (Art. 88 Bundesverfassung; BV, SR 101) mit Bestimmungen über die Velowege ergänzt werden.

Kantone und Gemeinden sollen, wie sie das heute bereits bei den Fuss- und Wanderwegen tun, ein attraktives und sicheres Velowegnetz erstellen und betreiben. Der Bund soll sie dabei – unter Wahrung der kantonalen Zuständigkeiten - fachlich, koordinierend und finanziell unterstützen. Der Bund soll nicht nur Grundsätze für Fuss- und Wanderwegnetze festlegen, sondern neu auch für Netze für den Alltags- und Freizeitveloverkehr. Überdies soll der Bund Kommunikationsmassnahmen zu Gunsten dieser nicht oder schwach motorisierten Verkehrsformen unterstützen. Schliesslich soll der Bund, wie bei den Fuss- und Wanderwegen, verpflichtet wer-

² BBI 2015 1819

³ BBI 2016 1791

⁴ SR 171.10

den, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die kantonalen und kommunalen Veloinfrastrukturen zu nehmen und Velowege zu ersetzen, die er aufheben muss. Neben der rechtlichen, planerischen und finanziellen Gleichstellung der Velowegnetze mit den Fuss- und Wanderwegnetzen möchten die Initianten «der Schweiz eine starke neue Velokultur geben». Sie sind überzeugt, dass dann «mehr Menschen häufiger Velo fahren»⁵. Dies käme allen zu Gute, denn Velo fahren sei platzsparend, gesund und umweltfreundlich. Die Schweiz mit ihren grösstenteils kurzen Wegen sei prädestiniert für das Velo.

2.2.2 Trägerschaft der Volksinitiative

Die Trägerschaft der Velo-Initiative (www.velo-initiative.ch) besteht aus 26 Verbänden und Parteien. Neben Verkehrsverbänden gehören dazu auch Organisationen aus dem Gesundheits-, Energie- und Umweltbereich, die sich nicht nur aus verkehrspolitischen, sondern auch aus anderen Gründen für eine Verbesserung des Verkehrsangebots zu Gunsten energiesparender, umweltschonender und gesunder Mobilitätsformen einsetzen.

2.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

Die beantragten Änderungen von Artikel 88 BV lassen sich am einfachsten mit einem synoptischen Vergleich der aktuellen BV (linke Spalte) mit dem Initiativtext (rechte Spalte) erkennen und erläutern.

Art. 88 Fuss- und Wanderwege (→ aktuelle Bundesverfassung)	Art. 88 Fuss-, Wander- und <u>Velowege</u> (→ Initiativtext)
¹ Der Bund legt Grundsätze über Fuss- und Wanderwegnetze fest.	¹ Der Bund legt Grundsätze über Fuss- und Wanderwegnetze <u>und über Netze für den Alltags- und Freizeit-Veloverkehr</u> fest.
² Er kann Massnahmen der Kantone zur Anlage und Erhaltung solcher Netze unterstützen und koordinieren.	² Er <u>fördert und koordiniert</u> Massnahmen der Kantone <u>und Dritter</u> zur Anlage und Erhaltung <u>attraktiver und sicherer Netze und zur Kommunikation über diese</u> ; dabei wahrt er die <u>Zuständigkeiten der Kantone</u> .
³ Er nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf Fuss- und Wanderwegnetze und ersetzt Wege, die er aufheben muss.	³ Er nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf <u>solche Netze</u> . Muss er <u>dazugehörige Wege</u> aufheben, so ersetzt er sie.

⁵ Medienmitteilung vom 1. März 2016 des Trägervereins der Velo-Initiative

Artikel 88 Absatz 1 BV

Die bestehende Kompetenz des Bundes zum Erlass einer Grundsatzgesetzgebung für Fusswegnetze (Alltagsnetz) und Wanderwegnetze (Freizeitnetz) soll auf Velowegnetze für den Alltags- und Freizeitverkehr ausgedehnt werden.

Artikel 88 Absatz 2 BV

Die bestehende «Kann-Formulierung» (Förderkompetenz) wird im Initiativtext durch eine «Muss-Formulierung» (Förderpflicht) ersetzt. Neben kantonalen Massnahmen können neu auch «Massnahmen Dritter» unterstützt werden. Gemeint sind damit in erster Linie Massnahmen privater Fachorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung⁶, die im Auftrag des Bundes ausgewählte Bundesaufgaben erfüllen oder bei deren Erfüllung mitwirken (z.B. bei der Erarbeitung und Bereitstellung von Arbeits- und Vollzugshilfen, Geo- oder anderen Fachinformationen sowie von Aufgaben im Bereich Fachausbildung- oder Monitoring).

Der Initiativtext konkretisiert ausserdem die Qualitätsanforderungen an die Wegnetze des Langsamverkehrs («attraktiv und sicher»). Diese Konkretisierung schafft, abgesehen von der Erweiterung auf das Handlungsfeld Velo, keine neuen Bundeskompetenzen. Sie hebt lediglich auf Verfassungsstufe, was für die Fuss- und Wanderwege im entsprechenden Bundesgesetz bereits umgesetzt ist⁷.

Mit der Verankerung des Begriffs «Kommunikation» erhält Absatz 2 ein neues Handlungsfeld für alle Langsamverkehrsnetze. Neben reinen Fachinformationen sollen damit nach Aussagen der Initianten auch Sensibilisierungs- und Motivationskampagnen erfolgen, die bei der Bevölkerung Verhaltensänderungen in Richtung mehr zu Fuss gehen und Velo fahren bewirken⁸.

Mit dem eingefügten «Zuständigkeitsvorbehalt zu Gunsten der Kantone» (letzter Teilsatz) bringt der Initiativtext zum Ausdruck, dass er die bestehende föderalistische Aufgabenteilung bei Planung, Bau, Betrieb und Unterhalt der Wegnetze des Langsamverkehrs nicht in Frage stellt, sondern bekräftigt.

Artikel 88 Absatz 3 BV

Mit dieser Ergänzung soll der Bund – wie bei den Fuss- und Wanderwegen – verpflichtet werden, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die kantonalen und kommunalen Velonetze zu nehmen und Velowege zu ersetzen, die er aufheben muss.

⁶ Siehe Art. 12 und Art. 8 FWG; z.B. «Schweizer Wanderwege», «Fussverkehr Schweiz», «SchweizMobil»

⁷ Siehe bspw. Art. 6 Abs. 1 FWG oder Art. 7 Abs. 2 Bst. c und d FWG

⁸ Medienmitteilung Pro Velo Schweiz vom 8.11.2014 zur Lancierung der Velo-Initiative

3 Würdigung der Initiative

3.1 Was für die Initiative spricht

3.1.1 Die Aufwertung des Velos im Gesamtverkehrssystem entspricht den verkehrspolitischen Zielen des Bundesrats

Die zentrale Stossrichtung der Volksinitiative ist die Verankerung einer Bundeskompetenz zur Grundsatzgesetzgebung über Velowegnetze und Velowege in der Bundesverfassung und somit die Stärkung des gesamten Langsamverkehrs. Dies geht einher mit den verkehrspolitischen Zielen des Bundesrates, der dem Langsamverkehr eine wichtige Rolle für die Verkehrsverlagerung, resp. die Entlastung der Verkehrsspitzen beim öffentlichen und individuellen motorisierten Verkehr beimisst⁹.

Fast jede zweite Autofahrt und nahezu 80 Prozent aller Bus- und Tramfahrten sind kürzer als 5 Kilometer. Es besteht somit noch ein Entlastungspotenzial durch den Langsamverkehr, dessen Stärken «im Kurzstreckenbereich bis etwa 15 Minuten Unterwegszeit, also zu Fuss bis 1 Kilometer, mit dem Velo bis etwa 5 Kilometer und mit dem E-Bike bis etwa 7 Kilometer¹⁰» liegen. Mit den stark steigenden Verkaufszahlen der E-Bikes verändert sich zudem der Velo-Fahrzeugpark, wodurch neue Zielgruppen, Distanzen und Verlagerungspotenziale erschlossen werden.

Die wichtige Rolle, die das Velo im Gesamtverkehrssystem innehat, widerspiegelt sich auch in den diversen Anstrengungen, die nahezu alle Städte und Agglomerationen im Rahmen der Agglomerationsprogramme unternehmen, um die Attraktivität des Veloverkehrs weiter zu stärken. Gemäss Zusammenstellungen des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) fliessen heute gestützt auf das Infrastrukturfondsgesetz (IFG, SR 725.13) rund 15 Prozent der Mittel zur Unterstützung des Verkehrssystems in den Städten und Agglomerationen in Infrastrukturprojekte zur Verbesserung des Fuss- und Veloverkehrs.

Auch auf internationaler Ebene gewinnt das Velo als Verkehrsmittel und als Freizeitaktivität laufend an Bedeutung. Beispiele dafür sind die «Declaration on cycling as a climate friendly Transport mode» im Rahmen der EU-Verkehrsratssitzung vom 7. Oktober 2015 und die Verabschiedung nationaler Masterpläne für den Veloverkehr in europäischen Ländern (z.B. Deutschland: Nationaler Radverkehrsplan 2020; Österreich: Masterplan Radfahren 2015-2025).

3.1.2 Die Aufwertung des Velos im Gesamtverkehrssystem unterstützt die Erreichung wichtiger, anderer Bundesziele

Die Aufwertung des Velos im Personenverkehrssystem kann nicht nur einen Beitrag zur Entlastung der Verkehrsinfrastrukturen des motorisierten Individualverkehrs und des öffentlichen Verkehrs leisten. Eine Vergrösserung seines Verkehrsanteils leistet

⁹ Schweizerischer Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016 – 2019 vom 27.01.2016; S. 21 (Ziel 2.7)

¹⁰ Auszug Antwort Bundesrates zur Ip 13.4213 Fischer - Ist die Förderung des Langsamverkehrs Teil der Energiestrategie 2050?

auch namhafte Beiträge zur Erreichung anderer Ziele des Bundesrates, wie beispielsweise:

- *die Reduktion des inländischen Energieverbrauchs und der CO₂-Emissionen*

Der Verkehrssektor war 2014 für 38 Prozent des schweizerischen Energieverbrauchs¹¹ und für 33 Prozent der schweizerischen Treibhausgasemissionen¹² verantwortlich¹³. Da das Velo zu den bezüglich Treibhausgasemissionen und Ressourceneffizienz besten Transportmitteln gehört¹⁴, bestehen hier noch unausgeschöpfte Reduktionspotenziale: Mit einer Verlagerung des Verkehrsanteils um ein Prozent vom motorisierten zum nicht motorisierten Strassenverkehr können rund 2 – 4 Prozent des Energieverbrauchs¹⁵ eingespart werden¹⁶. Beim CO₂ besteht ein realisierbares Sparpotenzial von 0.1 – 0.35 Mio. t CO₂¹⁷.

- *die Stärkung eines nachhaltigen Freizeit- und Tourismusangebotes*

Velofahren zählt heute zu den beliebtesten Freizeitaktivitäten in der Schweiz: Das Velo wird nicht nur im Alltag, sondern in hohem Masse auch in Freizeit und Tourismus für Tages- und Ferienreisen genutzt. Velotouren der in der Schweiz wohnhaften Bevölkerung generieren einen Umsatz von 2.7 Milliarden Franken pro Jahr und sind ein wichtiger Pfeiler für den Sommertourismus; der Umsatz ausländischer Gäste wird auf 67 Millionen Franken pro Jahr geschätzt¹⁸.

- *die Erhöhung der Alltagsbewegung zur Förderung der Gesundheit*

Zu Fuss und mit dem Velo lässt sich die Alltagsmobilität auf kurzen Distanzen einfach und günstig 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 Gesundheitsdirektoren (GDK) am 6. April 2016 verabschiedet haben¹⁹, integriert deshalb diesen Ansatz als wichtige Präventionsmassnahme. Ein bewegungsförderndes Umfeld, insbesondere flächendeckende, attraktive und sichere Alltags-Wegnetze für den Fuss- und Veloverkehr, sind die Voraussetzung, dass dieser Teil der bundesrätlichen Strategie erfolgreich ist.

¹¹ Gesamtenergiestatistik 2014 (S. 4 Fig.); BFE

¹² Treibhausgasinventar-Bericht 2016, Tab. E-6, S. 16.

¹³ Für gut 70% des Energieverbrauchs des Verkehrssektors ist der motorisierte Individualverkehr verantwortlich (Analyse des schweizerischen Energieverbrauchs 2000 – 2014 nach Verwendungszwecken; BFE 2015, Abb. 4-12)

¹⁴ Ökobilanzen der Empa (E-Scooter – Sozial- und naturwissenschaftliche Beiträge zur Förderung leichter Elektrofahrzeuge in der Schweiz, 2013, S. 145-149)

¹⁵ Da der Wechsel vom motorisierten Strassenverkehr auf das Velo insbesondere auf Strecken unter 5 km erfolgen dürfte und der motorisierte Strassenverkehr aufgrund kalter Motoren gerade auf kurzen Strecken ineffizient ist, wird proportional mehr Energie gespart.

¹⁶ Litman, Todd, 2012: «Evaluating non-motorized transportation benefits and costs (2012)»

¹⁷ CO₂-Potenzial des Langsamverkehrs, ASTRA/Infras, Bern 2005

¹⁸ Velofahren in der Schweiz 2014, ASTRA, SchweizMobil, Bern 2015

¹⁹ Nationale Strategie Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD-Strategie) 2017–2024, S. 27, 47; BAG und Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) 2016

3.1.3 Berücksichtigung früherer politischer Bestrebungen

Die Velo-Initiative verlangt mehr oder weniger das, was der Nationalrat bereits 1977 in seinem Gegenentwurf zur Fuss- und Wanderweg-Initiative vorgeschlagen hatte. Der Nationalrat wollte die Velowege bereits damals in den Verfassungstext aufnehmen, konnte sich im Differenzbereinungsverfahren mit dem Ständerat aber nicht einigen (vgl. BBl 1978 IV 816). Am 18. Februar 1979 wurde der Fuss- und Wanderwegartikel (ohne Velowege) mit einem Ja-Anteil von rund 78 Prozent und den Stimmen aller Stände mit Ausnahme des Kantons Wallis angenommen (BBl 1979 II 8).

3.1.4 Gleichwertige Behandlung der Fuss-, Wander- und Velowege

Das Velo nimmt im Bereich des Langsamverkehrs eine wichtige Rolle ein und leistet einen grossen Beitrag zu dessen Leistungsfähigkeit. Aus verkehrlicher Sicht ist es daher nicht begründbar, warum der Veloverkehr auf Verfassungsebene nicht dieselbe Berücksichtigung findet wie der Fussverkehr und das Wandern.

3.2 Was gegen die Initiative spricht

3.2.1 Bewährte Kompetenzregelungen werden ausgedehnt

In der Volksinitiative nicht überzeugend gelöst sind mit Blick auf die bewährten Kompetenzregelungen für die Fuss- und Wanderwege diejenigen Textelemente, die über die einfache und gleichwertige Ergänzung mit den Velowegen hinausgehen.

Aus finanzpolitischen Gründen unerwünscht ist beispielsweise der in Artikel 88 Absatz 2 BV angestrebte Wechsel von der heutigen «Kann-Formulierung» (Unterstützungskompetenz) zu einer verpflichtenden «Muss-Formulierung» (Unterstützungspflicht), die dem Gesetzgeber den heute bestehenden Handlungsspielraum nimmt.

Ebenso über den bisherigen Rahmen bei den Fuss- und Wanderwegen hinaus geht die Forderung nach Kommunikationsmassnahmen, die gemäss Initiativtext nicht nur für Velo-, sondern auch für Fuss- und Wanderwege gelten sollen.

3.2.2 Zuständigkeitsvorbehalt zu Gunsten der Kantone

Der Initiativtext bringt zum Ausdruck, dass er die bisherige föderalistische Aufgabenteilung nicht in Frage stellt. Dieser Zuständigkeitsvorbehalt ist inhaltlich nicht zu beanstanden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht hat er im vorliegenden Zusammenhang indessen lediglich deklaratorische Wirkung, da die Kompetenzen der Kantone mit Blick auf die in Artikel 88 Absatz 1 BV verankerte (beschränkte) Grundsatzgesetzgebungskompetenz ohnehin gewahrt sind.

3.3 Weitere Überlegungen

3.3.1 Bundesanforderungen bzgl. Sicherheit und Attraktivität

Abgesehen von der Erweiterung auf das Handlungsfeld Velo erzeugt die Verankerung der Qualitätsziele «sicher und attraktiv» für Wegnetze keine neuen Bundeskompetenzen. Diese Konkretisierung hebt lediglich auf Verfassungsstufe, was heute im Fuss- und Wanderweggesetz bereits so geregelt ist.

Inhaltlich kann gegen die Nennung der Qualitätsziele nichts eingewendet werden. Ihre Erwähnung ist sach- und stufengerecht, insbesondere auch bezüglich des für alle Verkehrsmittel wichtigen Kriteriums Sicherheit. Während bei den übrigen Verkehrsträgern die Zahlen der Schwerverunfallten (Getötete und Schwerverletzte) insgesamt rückläufig sind, konnte die Zahl der schwerverunfallten Velofahrenden in den letzten Jahren nicht gesenkt werden; bei den E-Bike-Fahrenden ist sogar ein Anstieg zu verzeichnen²⁰. Velofahren wird zurzeit deshalb oft als unsicher wahrgenommen, was in den letzten Jahren unter anderem dazu geführt hat, dass Kinder und Jugendliche immer weniger das Velo benützen²¹.

3.3.2 Aufgabenteilung Bund, Kantone, Gemeinden

Nach dem Willen der Initianten soll mit der Velo-Initiative möglichst wenig in den Zuständigkeitsbereich der Kantone eingegriffen werden. Mit dem in Absatz 2 verankerten Zuständigkeitsvorbehalt zu Gunsten der Kantone bringt der Initiativtext zum Ausdruck, dass er die bestehende, föderalistische Aufgabenteilung bei Planung, Bau und Unterhalt der Langsamverkehrs-Wegnetze nicht in Frage stellen will. Die Initiative möchte lediglich, dass der Bund in Zukunft analog zu den Bestimmungen über Fuss- und Wanderwegnetze auch Grundsätze über Velowegnetze festlegt und die Kantone fachlich, koordinierend und nötigenfalls finanziell bei deren Vollzug unterstützt.

Vor dem Hintergrund der gleichartigen Aufgabenteilung bei den Fuss- und den Wanderwegen sind grössere föderalistische Bedenken gegen die Verankerung der Velowege in der Bundesverfassung weitgehend unbegründet. Das gilt insbesondere dann, wenn die allfällige Ausführungsgesetzgebung umsichtig als Grundsatzgesetzgebung und im Sinne einer Verbundaufgabe konzipiert wird.

3.3.3 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen

Aufgrund der Initiative ergeben sich keine Konflikte mit dem Völkerrecht im Allgemeinen, dem Landverkehrsabkommen oder anderen internationalen Vereinbarungen im Bereich Verkehr oder Verkehrsinfrastrukturen.

²⁰ ASTRA-Medienmitteilung vom 31.03.2016; Dateianhänge «Strassenverkehrsunfälle 2015 – Tabellen»

²¹ ASTRA 2014: Mobilität von Kindern und Jugendlichen. Entwicklungen von 1994 bis 2010, Materialien Langsamverkehr Nr. 135; S. 11

4 Schlussfolgerungen; Haltung des Bundesrates

Die obigen Ausführungen zeigen, dass die Stossrichtung der Volksinitiative – die Integration und Stärkung des Veloverkehrs auf Verfassungsebene – mit den verkehrspolitischen Grundsätzen des Bundes einhergeht und generell einen positiven Beitrag zur Erreichung weiterer bundesrätlicher Ziele leistet. Ein stärkeres Engagement des Bundes im Bereich der Velowege ist daher grundsätzlich sinnvoll und zweckmässig.

Gleichzeitig muss der Bund jedoch darauf achten, dass er bei der verfassungsmässigen Verankerung der Velowege seine finanziellen und personellen Verpflichtungen stufengerecht begrenzt. Die Textelemente der Volksinitiative, die über die einfache Ergänzung der Velowege hinausgehen (wie Anforderungen bezüglich Kommunikation, Umwandlung der «Kann-» in eine «Muss-Formulierung») widersprechen diesem Grundsatz.

Basierend auf dieser Sachlage hat der Bundesrat das UVEK beauftragt, einen angemessenen Alternativvorschlag zur Velo-Initiative auszuarbeiten. Dies kann entweder mit einem *indirekten Gegenvorschlag* auf Gesetzesstufe (Gesetzesvorlage) oder mit einem *direkten Gegenentwurf* auf Verfassungsebene (Verfassungsvorlage) erfolgen.

Mit einem indirekten Gegenvorschlag (Gesetzesvorlage) lässt sich im vorliegenden Fall das Hauptziel der Initiative, die verfassungsmässige und gesetzgeberische Gleichstellung der Veloinfrastrukturen (Alltag und Freizeit) mit den Infrastrukturen des Fussverkehrs und des Wanderns, nicht erreichen. Eine solche Gesetzesvorlage, die sich bezüglich Veloverkehr und Velowege im Wesentlichen nur auf die bestehenden Verfassungsgrundlagen in den Bereichen Strassenverkehr (Art. 82 BV), Nationalstrassen (Art. 83 BV) oder Raumplanung (Art. 75 BV) stützen könnte, müsste zwangsläufig Stückwerk bleiben. Eine dem Fuss- und Wanderweggesetz gleichwertige Bundesregelung für das Velo und dessen Infrastrukturen ist bei der verfassungsrechtlich vorhandenen Ausgangslage nur mit einer Verfassungsergänzung in Artikel 88 BV möglich.

Entsprechend schlägt der Bundesrat in dieser Vernehmlassungsvorlage einen «direkten Gegenentwurf» als Alternative zur Volksinitiative vor.

5 Direkter Gegenentwurf

5.1 Grundzüge des Gegenentwurfs

Die von den Initianten vorgeschlagenen Absätze 1 und 3 können mit kleineren redaktionellen Anpassungen unverändert in den Gegenentwurf übernommen werden. Ebenfalls in den Gegenentwurf übernommen werden die beiden wichtigsten Qualitätsanforderungen an die Wegnetze des Langsamverkehrs «attraktiv und sicher» sowie die Kompetenz zur Koordination und Unterstützung von «Massnahmen Dritter» (Abs. 2).

Hingegen ist im Absatz 2 des Gegenentwurfs aus finanzpolitischen Gründen die verpflichtende Formulierung durch eine «Kann-Formulierung» zu ersetzen sowie das Handlungsfeld «Kommunikation» in «Information» abzuschwächen. Ebenfalls nicht in den Gegenentwurf übernommen wird die von der Initiative vorgeschlagene Klausel «Wahrung der Zuständigkeiten der Kantone».

Am einfachsten lassen sich die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 88 BV mit einem synoptischen Vergleich des Initiativtextes (linke Spalte) mit dem direkten Gegenentwurf des Bundesrates (rechte Spalte) erkennen (Änderungen gegenüber dem Initiativtext sind unterstrichen).

Art. 88 Fuss-, Wander- und Velowege (→ Initiativtext ²²)	Art. 88 Fuss-, Wander- und Velowege (→ direkter Gegenentwurf des Bundesrates)
¹ Der Bund legt Grundsätze über Fuss- und Wanderwegnetze und über Netze für den Alltags- und Freizeit-Veloverkehr fest.	¹ Der Bund legt Grundsätze über Fuss- und Wanderwegnetze und über Netze für den Alltags- und Freizeit <u>ve</u> loverkehr fest.
² Er fördert und koordiniert Massnahmen der Kantone und Dritter zur Anlage und Erhaltung attraktiver und sicherer Netze und zur Kommunikation über diese; dabei wahrt er die Zuständigkeiten der Kantone.	² Er <u>kann</u> Massnahmen der Kantone und Dritter zur Anlage und Erhaltung attraktiver und sicherer Netze <u>sowie zur Information über diese unterstützen und koordinieren.</u> dabei wahrt er die Zuständigkeiten der Kantone.
³ Er nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf solche Netze. Muss er dazugehörende Wege aufheben, so ersetzt er sie.	³ Er nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf solche Netze. Muss er dazugehörende Wege aufheben, so ersetzt er sie.

5.2 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen des Gegenentwurfs

Titel des Artikels

Die Verankerung der Velowege und Velowegnetze im Gegenentwurf erfordert eine entsprechende Anpassung des heutigen Titels von Artikel 88 BV.

Artikel 88 Absatz 1 BV

Im Gegenentwurf wird die bestehende Kompetenz des Bundes zum Erlass einer Grundsatzgesetzgebung über die Fuss- und Wanderwege (Alltags- und Freizeitnetz) auf *Velowegnetze für den Alltags- und den Freizeitverkehr* ausgedehnt.

In Anlehnung zur Gesetzgebung über die Fuss- und Wanderwege (FWG, SR 704) unterscheiden sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf zwischen Wegnetzen für den Alltags- und Freizeitverkehr. Der Alltagsveloverkehr bewegt sich auf Velo-

²² Siehe Ziff. 2.3 zum synoptischen Vergleich zwischen der aktuellen BV (Art. 88) und der Velo-Initiative

wegnetzen, die in der Regel im Siedlungsgebiet liegen und hierfür geeignete und zweckmässig verbundene Infrastrukturen umfassen. Die Velowegnetze für den Freizeitverkehr befinden sich hingegen in der Regel ausserhalb des Siedlungsgebietes und dienen vornehmlich der Erholung. Eine differenziertere Beschreibung der einzelnen Netzteile und Infrastrukturen wird wie bei anderen Verfassungsbegriffen in einer allfälligen Ausführungsgesetzgebung erfolgen.

Im Rahmen einer Grundsatzgesetzgebungskompetenz ist der Bund im Interesse einer minimalen, gesamtschweizerischen Harmonisierung und Koordination ermächtigt, gesamtschweizerisch regelungsbedürftige Sachverhalte und Gegenstände in ihren Grundzügen zu regeln. Die detaillierte Regelung bleibt den Kantonen vorbehalten²³.

Artikel 88 Absatz 2 BV

Der Gegenentwurf des Bundesrates verwirft die im Initiativtext verankerte, den Bund verpflichtende Formulierung zur Förderung und Koordination von Massnahmen der Kantone und Dritter und belässt es bei der heutigen «*Kann-Formulierung*» (Förderkompetenz), die dem Bund bei der Ausführungsgesetzgebung und Budgetierung die notwendigen Spielräume bewahrt. Vor dem Hintergrund der bestehenden Ausführungsgesetzgebung im Bereich der Fuss- und Wanderwege ist davon auszugehen, dass der Bundesgesetzgeber von dieser Förderkompetenz – abgesehen von einer analogen Erweiterung auf das Handlungsfeld Velo – im Ausführungsgesetz nur zurückhaltend Gebrauch machen wird.

Wie im heutigen Recht erlaubt diese Verfassungskompetenz dem Bund die Koordination und Unterstützung von «*Massnahmen Dritter*». Gemeint sind damit in erster Linie Massnahmen privater Fachorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung²⁴, die im Auftrag des Bundes gegen Entgelt ausgewählte Bundesaufgaben erfüllen oder bei deren Erfüllung mitwirken (z.B. bei der Erarbeitung und Bereitstellung von Arbeits- und Vollzugshilfen, Geo- oder anderen Fachinformationen sowie von Aufgaben im Bereich Fachausbildung- oder Monitoring).

Der Gegenentwurf verankert die beiden wichtigsten Qualitätsanforderungen an die Wegnetze des Langsamverkehrs «*attraktiv und sicher*». Diese beiden Ergänzungen schaffen, abgesehen von der Erweiterung auf das Handlungsfeld Velo, keine neuen Bundeskompetenzen. Sie präzisieren und heben lediglich auf Verfassungsstufe, was so für die Fuss- und Wanderwege im entsprechenden Bundesgesetz bereits konkretisiert ist. Angesichts der Herausforderung der insgesamt steigenden Verunfalltenzahlen beim Veloverkehr ist diese Präzisierung gerechtfertigt und stufengerecht (vgl. Ziff. 3.3.1).

Der Gegenentwurf des Bundesrates verwirft die von der Initiative vorgeschlagene Ergänzung mit der Formulierung «*Kommunikation*» und ersetzt ihn durch den weniger weit gehenden Begriff der «*Information*». Damit beschränkt der Bund bei diesem Handlungsfeld den Geltungsbereich seiner Gesetzgebungs- und Unterstützungskompetenz auf die Beschaffung, Bereitstellung und Verbreitung allgemeiner

²³ Häfelin/Haller/Keller; Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage, N 1087 ff.

²⁴ Siehe Art. 12 und Art. 8 FWG; z.B. «Schweizer Wanderwege», «Fussverkehr Schweiz» und «SchweizMobil»

Fachinformationen über die Wegnetze des Langsamverkehrs. Von dieser Beschränkung nicht berührt sind Informations- und Kommunikationsmassnahmen, die gestützt auf andere Rechtsgrundlagen erfolgen, z.B. im Rahmen der Gesetzgebungen über Energie, Umwelt, Gesundheit oder Tourismusförderung.

Der im Initiativtext verankerte *«Zuständigkeitsvorbehalt zu Gunsten der Kantone»* (letzter Teilsatz) nimmt Bezug auf die Aufgabenteilung und Zuständigkeitsordnung bei Planung, Bau und Unterhalt der Wegnetze des Langsamverkehrs. Da die Kompetenzen der Kantone mit Blick auf die in Absatz 1 verankerte (beschränkte) Grundsatzzgesetzgebungskompetenz ohnehin gewahrt sind, hat ein solcher Vorbehalt aus verfassungsrechtlicher Sicht im vorliegenden Zusammenhang lediglich deklaratorische Wirkung. Folgerichtig enthält der Gegenentwurf keinen solchen Vorbehalt.

Artikel 88 Absatz 3 BV

Mit dieser Anpassung wird der Bund – wie heute bereits bei den Fuss- und Wanderwegen – verpflichtet, bei der Erfüllung seiner Aufgaben (z.B. bei Projektierung und Planung seiner Bundesinfrastrukturvorhaben) Rücksicht auf die kantonalen und kommunalen Velowegnetze zu nehmen und Velowege zu ersetzen, die er aufheben muss.

Die Kantone und Gemeinden erhalten damit auch im Bereich der Velowege eine verbindliche Zusicherung, dass der Bund bei der Erfüllung seiner (nationalen) Aufgaben dafür sorgt, dass die Anliegen und Bedürfnisse der kantonalen und kommunalen Wegnetze des Langsamverkehr berücksichtigt werden, und, wenn das aus überwiegenden (nationalen) Gründen nicht möglich ist, einen gleichwertigen Ersatz zu erstellen bzw. zu finanzieren.

5.3 Umsetzung des Gegenentwurfs

Die Erarbeitung der Gesetzesvorlage erfolgt gemäss Vorschlag des Bundesrates in einer zweiten Phase nach der Volksabstimmung zur Verfassungsänderung.

Zur Umsetzung dieses Vorschlags stehen grundsätzlich zwei Wege offen: eine Totalrevision des bestehenden Fuss- und Wanderweggesetzes (FWG; SR 704) mit Integration der Veloverkehrsanliegen oder die Erarbeitung eines neuen Bundesgesetzes über die Velowege für den Alltags- und den Freizeitverkehr (Veloweggesetz).

6 Auswirkungen

6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Die Verankerung der Velowege in Artikel 88 BV hat – wie jede neue Bundesaufgabe – finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Eine detaillierte Abschätzung der finanziellen und personellen Auswirkungen kann aber wie üblich erst im Rahmen einer allfälligen Ausführungsgesetzgebung vorgenommen werden.

Im seit knapp 40 Jahren in der BV verankerten Bereich Fuss- und Wanderwege nimmt der Bund seine koordinierenden, vollzugsunterstützenden und Grundlagen schaffenden Aufgaben mit einem Aufwand von rund 1,8 Millionen Franken pro Jahr und 2,5 Vollzeitstellen wahr. Analog dazu dürfte dem Bund bei einer gleichartigen Umsetzung der neuen Bestimmungen über den Veloverkehr insgesamt etwa der gleiche finanzielle und personelle Aufwand entstehen. Da das Bundesamt für Strassen (ASTRA) bisher im Rahmen seiner weniger weit reichenden Rechtsgrundlagen bereits mit einer Etatstelle Aktivitäten zu Gunsten des Veloverkehrs ausführt und unterstützt, beliefe sich der neu hinzukommende Netto-Aufwand auf rund 1,1 Millionen Franken pro Jahr und 1,5 Vollzeitstellen. Die dafür notwendigen finanziellen Mittel können wahrscheinlich innerhalb des Budgets des ASTRA aufgefangen werden. Hingegen müsste das Personalbudget des Amtes im entsprechenden Umfang aufgestockt werden.

6.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Planung, Bau und Betrieb von Velowegnetzen und anderen Veloinfrastrukturen blieben auch nach Annahme des direkten Gegenentwurfs in erster Linie Sache der Kantone und Gemeinden. Grundsätzlich entstünden deshalb bei ihnen keine grundsätzlich neuen Aufgaben und finanziellen Aufwände.

6.3 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

Die Aufwertung des Velos im Gesamtverkehrssystem entspricht nicht nur den verkehrspolitischen Zielen des Bundesrats (s. Ziff. 3.1.1). Zusammen mit dem Fussverkehr erfüllt der Veloverkehr zahlreiche weitere Anforderungen an eine zukunftsfähige, nachhaltige Mobilität, vorab im Nahverkehrsbereich der Städte und Agglomerationen und im Freizeitverkehr. Seine gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind durchwegs positiv. Langsamverkehr ist nahezu CO₂- und emissionsfrei, siedlungsverträglich, ressourcen- und energieschonend, kostengünstig, gesund und für alle ohne grosse Einschränkungen rund um die Uhr verfügbar. Auch für die öffentliche Hand weisen Investitionen in Wegnetze und andere Infrastrukturen des Langsamverkehrs eine hohe Kosteneffizienz aus²⁵.

²⁵ Effizienz von öffentlichen Investitionen in den Langsamverkehr, INFRAS/ASTRA, Bern, 2003