



Bundesamt für Strassen
Abteilung Strassennetze
3003 Bern

Per E-Mail an:
aemterkonsultationen@astra.admin.ch

10. September 2020

Bundesgesetz über Velowege: Stellungnahme economiesuisse

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. Mai haben Sie uns eingeladen, zum neuen Bundesgesetz über Velowege Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

Als Dachverband der Schweizer Wirtschaft vertritt economiesuisse rund 100'000 Unternehmen jeglicher Grösse mit insgesamt etwa zwei Millionen Beschäftigten im Inland. Unser Mitgliederkreis umfasst 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern sowie zahlreiche Einzelfirmen. Alle diese Mitglieder sind an einem leistungsfähigen Verkehrssystem interessiert, das wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ansprüchen gleichermaßen Rechnung trägt. Ebenso wichtig ist die kohärente raumplanerische Einbindung aller Verkehrsträger.

economiesuisse hat sich im parlamentarischen Prozess zustimmend zum Bundesbeschluss über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege geäussert und anerkennt das klare Abstimmungsergebnis vom 23. September 2018 als deutliches Signal für eine stärkere Rolle des Bundes bei der Entwicklung der Velowegnetze. In diesem Sinne stimmt economiesuisse der Schaffung eines Veloweggesetzes grundsätzlich zu. Die Vernehmlassungsvorlage weist jedoch nach unserer Auffassung in verschiedenen Bereichen Optimierungspotential auf. Insgesamt sind wir der Ansicht, dass der derzeitige Gesetzesentwurf zu wenig flexible Planungsgrundsätze beinhaltet, planerische Inkohärenzen verursacht, verkehrspolitische Konflikte verschärft und so dem Ziel eines leistungsfähigen, sicheren und nachhaltigen Verkehrssystems letztlich nur begrenzt dienlich ist. economiesuisse regt somit eine Überarbeitung der Vorlage an.

Eine detaillierte Begründung dieser Position finden Sie auf den nachfolgenden Seiten sowie im, dieser Stellungnahme beiliegenden, Fragebogen.

1. Flexible Planungsgrundsätze sind wichtig für das Funktionieren des Verkehrssystems und die Siedlungsentwicklung nach innen

Aus der Sicht von economiesuisse stellen die Entwicklungs- und Nutzungsmöglichkeiten von Wohn- und Gewerberaum innerhalb der Bauzone die wichtigste Massnahme gegen die Zersiedelung dar. Verdichtung bietet viele Vorteile, die es zu nutzen gilt, Verdichtung setzt jedoch auch Flexibilität voraus. Grundsätzlich sollte die Flexibilität innerhalb der Bauzonen deshalb erhöht werden und raumplanerische Vorgaben sollten eine bessere Anpassungsfähigkeit an sich ändernde Rahmenbedingungen (z.B. die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung) aufweisen. Gerade bei der Weiterentwicklung des Verkehrssystems ist dies entscheidend.

Verschiedene Aspekte der Vernehmlassungsvorlage reduzieren aus unserer Sicht die Flexibilität, anstatt sie zu erhöhen. Dies gilt beispielsweise für das absolut formulierte Merkmal der Durchgängigkeit, die künstlich wirkende Unterscheidung zwischen Alltags- und Freizeitnetzen, den nicht relativierten Grundsatz der direkten Streckenführung oder die tiefen Hürden für das Greifen der Ersatzpflicht. Insgesamt kann argumentiert werden, dass damit das eigentliche Ziel des Bundesbeschlusses und des Veloweggesetzes verfehlt wird, nämlich eine bessere überregionale Koordination bei der Entwicklung der Velowegnetze nach gleichen Grundsätzen und eine bessere Abstimmung mit den anderen Verkehrsträgern.

2. Verhältnis zu anderen Instrumenten muss einwandfrei geklärt sein

Für die Mitglieder von economiesuisse ist neben der Flexibilität das Verhältnis des Veloweggesetzes zu anderen raumplanerischen Instrumenten und insbesondere zu den Sachplänen des Bundes entscheidend. Die Verpflichtung, raumwirksame Aufgaben verschiedener Behörden zu koordinieren, ist ein wesentlicher Grundsatz des Raumplanungsgesetzes. Einerseits sollte das Veloweggesetz diesen Grundsatz konsequent umsetzen, beispielsweise durch eine klarere Umschreibung der Bundeskompetenzen im Bereich der Koordination. Andererseits dürfen inhaltlich keine Unklarheiten, Inkohärenzen oder gar Widersprüche zu anderen Grundlagen entstehen. Dies betrifft beispielsweise das Nationalstrassengesetz, das Eisenbahngesetz oder das Luftfahrtgesetz, welche eine umfassende Planungskompetenz des Standortkantons, wie sie das Veloweggesetz grundsätzlich vorsieht, teilweise ausschliessen.

Letztlich ist die Thematik der Interessenabwägung zu erwähnen. Aus der Sicht von economiesuisse bezieht eine professionelle Interessenabwägung alle Bedürfnisse auf Augenhöhe mit ein und priorisiert sie in Abhängigkeit vom Standort. Kein Interesse und keine Politikmassnahme können für sich beanspruchen, alleinige Priorität zu geniessen. Diesbezüglich lässt es zu wünschen übrig, dass die Vernehmlassungsvorlage im entsprechenden Artikel die Anliegen der Wirtschaft nicht explizit als zu berücksichtigende Interessen aufführt. Ebenso erscheint es nicht zielführend, wenn das Veloweggesetz das Erfordernis der «hohen» Qualität für die Velowegnetze definiert und damit einen einschränkenden Ausführungsstandard schafft.

3. Konfliktpotenzial in der Verkehrspolitik sollte nicht vergrössert werden

Ausreichende Entwicklungsperspektiven für alle Infrastrukturen sind für die Qualität des Wirtschaftsstandorts Schweiz ein wichtiger Einflussfaktor. Damit das Verkehrssystem optimal funktionieren kann, braucht es ausreichende Kapazitäten sowie ein zielführendes Zusammenspiel der verschiedenen Verkehrsträger und Teilnetze. Das Veloweggesetz sollte aus der Sicht von economiesuisse deshalb stärker als Bestandteil einer multimodalen, komplementären Verkehrsordnung konzipiert werden, in der jeder Verkehrsträger den Bedürfnissen sowie seinen Stärken entsprechend eingesetzt wird und Schnittstellen möglichst reibungslos ausgestaltet werden. Insbesondere das sicherheitsbedingte unbestrittene Ziel der Verkehrsentflechtung sollte mit Augenmass umgesetzt werden und nicht zu einem noch stärkeren Verteilungskampf um Verkehrsflächen führen. Ebenso ist eine umwelt- und klimapolitisch motivierte Stärkung des Langsamverkehrs zwar legitim, diese sollte sich jedoch klar an den realen und nicht an den gewünschten Nachfrageverhältnissen im Mobilitätsmarkt orientieren. Die vorgesehenen Bestimmungen zur Verbandsbeschwerde sowie den planerischen Beizug und die Subventionen für Fachorganisationen dürften die Verkehrspolitik in der Praxis eher weiter ideologisieren als versachlichen.

4. Finanzierung: Grundsatz der Kostenwahrheit auf allen Verkehrsträgern umsetzen.

Der Ausbau der Velowegnetze wird bekanntlich vorwiegend durch Kantone und Gemeinden finanziert. Der Bund leistet dennoch über das Programm Agglomerationsverkehr einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag. Im Rahmen der Bundesbeiträge an die dritte Generation der Agglomerationsprogramme fliessen 26 Prozent oder 352 Mio. CHF in das Velowegnetz. Zusätzlich führen die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehenen, zusätzlichen 1.1 Mio. CHF für Fachorganisationen zu einer leichten Zusatzbelastung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr. Somit gehen die Kosten des Velowegnetzes heute fast vollständig zu Lasten des motorisierten Individualverkehrs. economiesuisse steht Querfinanzierungen auf allen Verkehrsträgern grundsätzlich kritisch gegenüber. Prinzipiell ist nur die möglichst vollständige Tragung der jeweiligen Kosten durch die Verkehrsnutzenden anreizkompatibel. Die heute fehlende Kostenwahrheit im Verkehrssystem ist für die ineffiziente Raumnutzung mitverantwortlich. Die Infrastruktur- und Mobilitätskosten sind in der Peripherie tendenziell höher als in zentralen, dicht besiedelten Gebieten. Wenn der Langsamverkehr zukünftig eine grössere Rolle im Verkehrssystem einnehmen soll, muss die Nutzerfinanzierung möglichst frühzeitig zum Thema werden – der Langsamverkehr sollte sich punkto Finanzierung in Richtung des motorisierten Individualverkehrs bewegen, nicht in jene des öffentlichen Verkehrs.

Herzlichen Dank für die Berücksichtigung unserer Argumente. Ergänzend unterstützen wir integral die Stellungnahmen der Flughafen Zürich AG, der Genève Aéroport SA sowie jene von strasseschweiz.

Freundliche Grüsse
economicsuisse

Kurt Lanz
Mitglied der Geschäftsleitung

Lukas Federer
Projektleiter Infrastrukturen

- Beilage erwähnt

Beilage: Ausgefüllter Fragebogen

1. Planungspflicht (Art. 5 Abs. 2 Veloweggesetz)

Sind Sie mit der Planungspflicht für Velowegnetze in behördenverbindlichen Plänen einverstanden?

Ja, sofern die Koordination mit den Sachplänen des Bundes sichergestellt ist. Innerhalb der Sachplanperimeter soll der Bund die Nutzung abschliessend regeln. Das Veloweggesetz darf keine Widersprüche oder Inkohärenzen erzeugen.

2. Planungsgrundsätze (Art. 6 Veloweggesetz)

Sind Sie mit den Planungsgrundsätzen auf Basis anerkannter Qualitätsziele einverstanden (zusammenhängend, direkt, sicher, homogen, attraktiv)?

Die Planungsgrundsätze sind in ihrem Zweck richtig gewählt. Die Formulierung ist jedoch absolut und sollte verhältnismässiger sein. Insbesondere die Erfordernisse der Durchgängigkeit in Bst. a und der direkten Streckenführung in Bst. b verunmöglichen die den örtlichen Gegebenheiten angepasste Realisierung der Routenlegung abgestimmt mit den Bedürfnissen anderer Verkehrsträger (inkl. Bus- und Fussgängerverkehr). Um mehr Umsetzungsspielraum zu gewähren, muss der Zusatz «nach Möglichkeit» bzw. «möglichst» bei den meisten Grundsätzen Anwendung finden. Ebenso wäre vorzusehen, dass von den Grundsätzen in Mischverkehrszonen in begründeten Fällen abgewichen werden kann.

3. Ersatzpflicht (Art. 9 Veloweggesetz)

Sind sie damit einverstanden, dass die Ersatzpflicht im Veloweggesetz allgemein gilt?

Die Ersatzpflicht ist grundsätzlich nachvollziehbar. Sie geht jedoch deutlich zu weit, weil sie auch lediglich planerisch festgelegte Velowege umfassen soll. Dies wirkt unverhältnismässig und reduziert die Flexibilität in der Planung – wenn bereits Ersatzmassnahmen getroffen wurden, kann eine spätere Anpassung der Planbestandteile schwierig werden. In Bereichen, wo bereits enge Platzverhältnisse herrschen, kann diese Reduktion der Flexibilität sehr destruktiv wirken.

Des Weiteren ist auch hier die Berücksichtigung der «örtlichen Verhältnisse» ebenso zentral wie die Möglichkeit für die Kantone, Ausnahmen von der Ersatzpflicht vorzusehen. Falls Velowege, beispielsweise aufgrund von Bauarbeiten an Infrastrukturen, vorübergehend aufgehoben werden müssen, darf die Ersatzpflicht aufgrund des Prinzips der Verhältnismässigkeit nicht unmittelbar gelten. Es sind Übergangsfristen zuzulassen, was zumindest in der Botschaft zu präzisieren ist.

4. «In hoher Qualität» (Art. 12 Abs. 1 Veloweggesetz)

Sind Sie damit einverstanden, dass der Bund sich verpflichtet, eigene Bauten und Anlagen in hoher Qualität umzusetzen?

Nein. Die Vorschrift sollte sich auf eine «angemessene» Qualität beschränken. Mit dem Erfordernis der «hohen» Qualität, das ausserdem nur für Velowege im Rahmen von Bundesbauvorhaben gelten soll, wird die Kohärenz der Infrastrukturentwicklung unnötigerweise erschwert. Für die Kantone legt das Gesetz explizit keine solchen Anforderungen fest. Eine vom Gesetzesentwurf abweichende Selbstbindung des Bundes bezüglich des Qualitätsstandards lässt sich nicht auf Art. 88 BV abstützen. Die Qualität sollte angemessen sein, nicht aber übermässige Ansprüche erfüllen müssen.

5. Information (Art. 14 Veloweggesetz)

Sind Sie damit einverstanden, dass der Bund die Öffentlichkeit umfassend über die Velowegnetze informiert und die Kantone und Dritte bei der Information über Velowegnetze unterstützen kann?

Ja. Die Informationsaufgaben des Bundes entsprechen aus der Sicht von economiesuisse der Intention des Bundesbeschlusses über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege. Insbesondere die Publikation von Geobasisdaten kann auch für wirtschaftliche Akteure vorteilhaft sein.

6. Präzisierung von Art. 6h NSG

Sind Sie damit einverstanden, dass Art. 6 h des Bundesgesetzes über Nationalstrassen im Hinblick auf Flächen für den Fuss- und Veloverkehr bei Anschlüssen zu Nationalstrassen erster und zweiter Klasse sowie bei Nationalstrassen dritter Klasse präzisiert wird?

Ja, dies entspricht einem rechtlichen Nachvollzug der bereits heute geltenden Verhältnisse.

Bemerkungen zu weiteren Artikeln

Art. 7 Koordination

Die Verpflichtung, die Planung der Velowege mit raumwirksamen Aufgaben anderer Behörden zu koordinieren, ist ein wesentlicher im Raumplanungsgesetz des Bundes verankerter Grundsatz. Im Entwurf zum Veloweggesetz wird dieser Grundsatz jedoch nicht umgesetzt. Auch widersprechen die Erläuterungen zu Art. 7 den Erläuterungen zu Art. 5 E-Veloweggesetz. Gemäss den Ausführungen zu Art. 5 entscheiden die Kantone frei, welche Netze sie in welche Pläne aufnehmen wollen. Da Velowegnetze für den Alltag vor allem Agglomerations- und Siedlungsgebiete erschliessen, empfiehlt der Bund die Festlegung der Netze für den Alltagsverkehr in kommunalen oder regionalen Plänen. Dementsprechend wird im Erläuterungsbericht betont, der Bund selbst habe die Pläne der Kantone nicht zu genehmigen. Im Widerspruch dazu wird in den Erläuterungen zu Art. 7 E-Veloweggesetz folgendes ausgeführt: «Über den Vollzug dieses Koordinationsauftrags übt der Bundesrat bei der Prüfung und Genehmigung der kantonalen Richtpläne die erforderliche Aufsicht aus.» (Erläuterungsbericht S. 16).

Art. 11 Rücksichtnahme auf andere Anliegen

Wie auch im erläuternden Bericht festgehalten, ist die Rücksichtnahme auf andere raumwirksame Anliegen – insbesondere auch auf die Sachpläne des Bundes – verbunden mit einer Abwägung unterschiedlicher Interessen ein selbstverständlicher raumplanerischer Grundsatz. Im Widerspruch zum Raumplanungsgesetz des Bundes steht jedoch die Formulierung «Die Kantone berücksichtigen auch die Anliegen der Verkehrs- und Siedlungsplanung». Gemäss Art. 6 RPG ist die Siedlungs- und Verkehrsplanung Teil des Mindestinhalts des kantonalen Richtplans. Ein auf untergeordneter Planungsstufe erlassener Velonetzplan darf dem kantonalen Richtplan nicht widersprechen. Insofern ist Art. 11 E-Veloweggesetz missverständlich formuliert.

Art. 15 Unterstützung der privaten Fachorganisationen

Gemäss Art. 15 E-Veloweggesetz kann der Bund privaten Fachorganisationen für ihre Tätigkeiten nach Artikel 10 sowie für ihre Tätigkeiten in den Bereichen Beratung, Bereitstellung von Grundlagen und Information Finanzhilfen ausrichten. Beitragsberechtigt sind dieselben Organisationen, die sich nach Art. 17 E-Veloweggesetz auf das Verbandsbeschwerderecht berufen können. Konkret bedeutet dies, dass die privaten Fachorganisationen – sollten sie mit ihren Anliegen im Rahmen ihrer subventionierten Beratungstätigkeit nicht durchdringen – den Rechtsweg beschreiten können. Dies stellt eine unzulässige Interessenverflechtung dar.

Art. 17 Beschwerdelegitimation

Die Mitsprache der verschiedenen Anspruchsgruppen bei der Planung der Velowegnetze ist wesentlich. Art. 5 Abs. 3 E-Veloweggesetz stellt sicher, dass neben den Direktbetroffenen auch interessierte Organisationen, also auch Verbände, in die Planung einbezogen werden. Die Einführung eines Verbandsbeschwerderechts ist jedoch unverhältnismässig und darüber hinaus unzulässig. Infrastrukturen müssen bedarfsgerecht weiterentwickelt werden können. Der Einbezug der Interessen der verschiedenen Anspruchsgruppen liegt dabei im ureigenen Interesse einer umsichtigen Planung. Einsprachen und Beschwerden aufgrund einzelner Veloroutenführungen können aber Infrastrukturprojekte unter Umständen auf lange Zeit verzögern und erschweren oder gar verhindern. Zudem würden mit dem Verbandsbeschwerderecht ungleich lange Spiesse geschaffen, wenn neben dem Gemeinwesen nur Fachorganisationen, nicht aber betroffene Unternehmen, das Beschwerderecht erhalten. Velowegnetze sind Teil der Verkehrsinfrastruktur und müssen in das Gesamtverkehrsnetz integriert werden. Die Durchsetzung von Partikularinteressen mit Hilfe eines Verbandsbeschwerderechts ist deshalb abzulehnen.