

08.520

Parlamentarische Initiative
Abschaffung der Fahrradnummer
Bericht der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates

vom 4. Mai 2010

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Strassenverkehrsgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt mit 6 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

4. Mai 2010

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Christoffel Brändli

Übersicht

Seit dem 1. Januar 1960 gilt in der Schweiz ein Obligatorium für Fahrradversicherungen, die kantonalen Vorschriften reichen zum Teil bis ins 19. Jahrhundert zurück. Diese so genannte Velonummer ist der Nachweis, dass für das betreffende Fahrrad eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen worden ist. Da heute über 90% der Bevölkerung ohnehin über eine Privathaftpflichtversicherung verfügen und der administrative Aufwand für die Verwaltung der spezifischen Fahrrad-Haftpflicht relativ gross ist, kann diese ersatzlos aufgehoben werden. Unverändert bleibt dagegen die Versicherungspflicht für Motorfahräder. Für die Zwischenkategorie der leicht motorisierten Fahrzeuge und für die Frage der Haftung des Nationalen Garantiefond, können mit geringen Gesetzesanpassungen ebenfalls tragfähige Lösungen gefunden werden.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Ständerat Philipp Stähelin hat seine parlamentarische Initiative am 19. Dezember 2008 in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht. Er verlangt die Abschaffung der Fahrradnummer und schlägt vor, dies umzusetzen, indem die einschlägigen Bestimmungen aus dem Strassenverkehrsgesetz (SVG; SR 741.01) gestrichen werden. Die Fahrradnummern, so begründet Ständerat Stähelin seine Initiative seien ein „alter Zopf“. Ein unverhältnismässig grosser Anteil des Vignettenverkaufspreises, ca. 20%, werde für die Administration aufgewendet und über 90% der Fahrradfahrerinnen und -fahrer verfügten ohnehin über eine Privathaftpflichtversicherung. Auch würde die Polizei das Vorhandensein der Velovignette kaum mehr überprüfen, und wenn, dann nur im Zusammenhang mit weiteren Kontrollen.

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates hat die Initiative an ihrer Sitzung vom 31. März 2009 vorgeprüft und dazu den Initianten angehört. Sie entschied mit 5 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen der Initiative keine Folge zu geben. Während die Minderheit der Kommission weitgehend den Argumenten des Initianten folgte, wollte die Mehrheit am heutigen System festhalten, weil es sich grundsätzlich bewährt habe. Mit der Velonummer sei nämlich die Haftungsfrage integral geregelt, zum Vorteil der Geschädigten, wie auch der Verursacherinnen und Verursacher von Schäden. Die Regelung entspreche dem Verursacherprinzip und der Aufwand pro Person bzw. Fahrrad sei mit durchschnittlich fünf Franken jährlich minimal. Die Mehrheit befürchtete zudem, dass für die 10% der Bevölkerung, die über keine private Haftpflichtversicherung verfügen - in der Regel handelt es sich um die sozial schlechter gestellten Personen - eine Versicherungslücke entstehen könnte. Als weiteren Nachteil erachtete die Mehrheit den Umstand, dass für Motorfahrräder und schwach motorisierte Fahrzeuge, die heute auch ein Vignettensystem kennen, dieses trotzdem beibehalten würde oder andernfalls schwierige Abgrenzungsprobleme entstehen könnten.

Der Ständerat folgte am 28. Mai 2009 mit 21 zu 8 Stimmen relativ deutlich den Argumenten der Kommissionsminderheit und des Initianten. Die nationalrätliche Schwesterkommission gab in der Folge an ihrer Sitzung vom 24. August 2009 mit grossem Mehr - 22 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen - ihre Zustimmung zur Ausarbeitung einer Vorlage.

Die ständerätliche Kommission entschied an der Sitzung vom 9. November 2009, die Ausarbeitung einer Vorlage rasch an die Hand zu nehmen. Sie erteilte der Verwaltung den Auftrag, ihr bei der materiellen Ausgestaltung behilflich zu sein und legte bereits die wichtigsten Eckpunkte der Vorlage fest.

An der Sitzung vom 4. Februar 2010 verabschiedete die Kommission einstimmig den Vorentwurf, der gemäss ihren inhaltlichen Vorgaben erstellt wurde und beauftragte das Bundesamt für Strassen mit der Durchführung der Vernehmlassung. Angesichts der relativ beschränkten Fragestellung entschloss sich die Kommission, die übliche Vernehmlassungsfrist auf sechs Wochen abzukürzen. Mit einem raschen Vorgehen bei der Erarbeitung der Gesetzesrevision soll den Kantonen ermöglicht

werden, anschliessend genügend Zeit für die Umsetzung und falls nötig für die Anpassung kantonaler Gesetze zu haben.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Ausgangslage

Das bestehende Obligatorium für Radfahrerinnen und Radfahrer, sich gegen Haftpflicht zu versichern, soll aufgehoben werden. Dadurch entfällt die jährliche Beschaffung einer Velovignette. Sie erfordert viel administrativen Aufwand und wird von der Polizei im Alltag kaum kontrolliert. Weiter verfügen die meisten Velo Fahren den über eine private Haftpflichtversicherung. Auch herrscht in den Nachbarländern kein Versicherungszwang für Velos. Schliesslich müssen auch für andere Geräte wie Skis oder Schlitten in der Schweiz keine Vignetten gekauft werden.

2.2 Die beantragte Neuregelung

Die vorgeschlagene Abschaffung der Velovignette hat Auswirkungen auch auf den Motorfahrzeugbereich, weil die Velovignette heute auch für Motorfahrzeuge mit geringer Motorkraft oder Geschwindigkeit verwendet wird. Dazu gehören Invalidenfahrstühle mit elektrischem Antrieb und einer Höchstgeschwindigkeit bis 10 km/h; Motorhandwagen; Motoreinachser, die nur von einer zu Fuss gehenden Person geführt und nicht für das Ziehen von Anhängern verwendet werden sowie Leicht-Motorfahrräder (einplätzig, einspurige Fahrräder mit elektrischer Tretunterstützung bis 25 km/h und einer maximalen Nennleistung von 0,25 kW).

Dagegen soll für die "normalen" Motorfahrräder die bisherige Regelung beibehalten werden. D.h. Zulassung mit Fahrzeugausweis und Kontrollschild mit jährlich zu erneuernder Vignette sowie Verschuldenshaftung statt Kausalhaftung bei Verkehrsunfällen.

Für diejenigen Motorfahrzeuge, die heute eine Fahrradvignette benötigen, wurden im Vernehmlassungsverfahren folgende Varianten zur Diskussion gestellt:

- a. Sie werden wie die Radfahrer ebenfalls von der Versicherungspflicht befreit;
- b. Sie werden den Motorfahrrädern gleichgestellt;
- c. Eine differenzierte Regelung: Motorhandwagen könnten z.B. von der Versicherungspflicht befreit werden, während Leicht-Motorfahrräder den Motorfahrrädern gleichgestellt werden könnten. Den Entscheid, welche Fahrzeuge befreit und welche den Motorfahrrädern gleichgestellt werden, würde das Parlament dem Bundesrat (auf Verordnungsstufe) überlassen.

Die Abschaffung der Fahrradvignette bedingt allerdings auch gewisse Neuregelungen: Rund 10 Prozent der Bevölkerung verfügen nicht über eine private Haftpflichtversicherung. Dadurch entsteht eine Versicherungslücke. Diese wird grösstenteils aufgefangen durch das Unfallversicherungsobligatorium, so dass zumindest Personenschäden weitgehend gedeckt werden können. Damit nicht Lücken entstehen, welche für die Opfer weitgehende Folgen haben, wird

vorgeschlagen, eine Subsidiärdeckung durch den bestehenden Nationalen Garantiefonds (NGF) einzuführen. Der NGF wird unverändert durch einen Zuschlag auf der Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung finanziert. Die Deckung durch den NGF kommt aber erst dann zur Anwendung, wenn der Schadenverursacher weder Haftpflichtversicherung noch eigene Mittel hat oder das Opfer nicht gegen Unfall versichert ist. Der NGF soll auch nicht Bagatellschäden decken müssen, sondern nur Schadensfälle ab einer durch den Bundesrat zu definierenden Summe (voraussichtlich Fr. 1'000.-). Vorgeschlagen wird, dass der NGF nur bei Sachschäden einen Selbstbehalt abzieht, die durch unbekannte Rad Fahrende und Benützendes fahrzeugähnlicher Geräte verursacht werden. Liegt zusätzlich ein erheblicher Personenschaden vor, so wird auf den Selbstbehalt ganz verzichtet. Ferner sollte in einer Übergangsphase eine Sensibilisierungskampagne stattfinden, einerseits, um die Bevölkerung darauf hinzuweisen, dass sie mit dem Wegfall der Vignetten ihre Privathaftpflichtpolice überprüfen müssen und andererseits, um auch grundsätzlich auf die gesundheitsfördernde Wirkung des Velofahrens hinzuweisen.

Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass die Abschaffung der Fahrradvignette bei praktisch allen politischen Parteien und einer klaren Mehrheit der Kantone Anklang findet. Abgelehnt wird die Abschaffung dagegen von praktisch allen Verbänden, insbesondere von allen Verkehrsverbänden. Klare Zustimmung hat die Beibehaltung des Haftpflichtversicherungsobligatoriums für Motorfahräder gefunden. Motorfahrzeuge von geringer Motorkraft oder Geschwindigkeit sollen gemäss der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden ebenso wie die Fahrräder von der Versicherungspflicht befreit werden. Es wird dem Bundesrat obliegen, die konkrete Einteilung der entsprechenden Fahrzeugkategorien vorzunehmen.

Eine deutliche Mehrheit hat sich in der Vernehmlassung dafür ausgesprochen, trotz Abschaffung des Obligatoriums, den Nationalen Garantiefonds für nicht gedeckte Schäden haften zu lassen. Umstritten war, ob die Geschädigten einen Selbstbehalt tragen müssen.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Strassenverkehrsgesetz

Art. 1 Abs. 1

Die Erweiterung des Geltungsbereichs ist erforderlich, wenn der NGF neu subsidiär auch für die Deckung von Schäden, die durch Benutzer fahrzeugähnlicher Geräte verursacht werden, aufkommen muss (vgl. Erläuterungen bei Art. 76).

Art. 18 Abs. 1 und 2

Abs. 1: Künftig muss kein Kennzeichen mehr ans Fahrrad angebracht werden, das den Abschluss einer Haftpflichtversicherung dokumentiert.

Abs. 2: Die Pflicht für den Bundesrat, Vorschriften über Kennzeichen und Versicherung der Fahrräder zu erlassen, ist aufzuheben.

Art. 25 Abs. 2 Bst. h

Die Pflicht für den Bundesrat, Vorschriften über Fahrradkennzeichen zu erlassen, ist aufzuheben. Die Vorschriften über das Motorfahrad-Kennzeichen kann er gestützt auf Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe d SVG erlassen.

Art. 70 Fahrräder

Einzig die Bestimmung, wonach Radfahrende nach Obligationenrecht haften, muss beibehalten werden, ansonsten für sie wie für die Motorfahrzeughaltenden die Kausalhaftung gelten würde. Da kein Haftpflichtversicherungsobligatorium mehr bestehen soll, erübrigen sich Bestimmungen über die Abgabe des Kennzeichens, die Mindestdeckungsbeträge, mögliche Versicherungsausschlüsse, Regelungen über den Rückgriff und den Direktanspruch gegen die Haftpflichtversicherung sowie deren Einredeausschlüsse.

Art. 72 Abs. 4 zweiter Satz und 5

Absatz 4 zweiter Satz: Da bei den Fahrrädern keine "ordentliche Versicherung" mehr besteht, kann diese nicht mehr als Mindestansatz gelten. Es genügt aber, wenn der Bundesrat eine angemessene Versicherung vorschreibt und die "ordentliche" Mindestversicherung nur noch für Motorfahrzeugrennen gilt.

Absatz 5 regelt bei Rennen den Rückgriff auf Haftpflichtige, die wussten oder bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit wissen konnten, dass eine besondere Versicherung für das Rennen fehlte. Radfahrer und ihre allenfalls vorhandene private Haftpflichtversicherung sollen diese Möglichkeit weiterhin haben.

Art. 73 Abs. 2

Für Fahrräder des Bundes und der Kantone bestand gestützt auf Artikel 73 Absatz 2 SVG schon bisher keine Versicherungspflicht. Da die Versicherungspflicht nun generell entfällt, kann Absatz 2 aufgehoben werden.

Art. 76 Abs. 2 Bst. a

Absatz 2 Buchstabe a enthält zwei Neuerungen: Einerseits wird hier die Pflicht des NGF statuiert, durch Fahrradfahrer verursachte Schäden zu decken, wenn sonst niemand für den Schaden aufkommt. Diese Ergänzung ist notwendig, da die Deckungspflicht des NGF bisher nur für Fahrzeuge mit Versicherungsobligatorium gilt. Die subsidiäre NGF-Deckung aber soll auch nach dem Wegfall des Versicherungsobligatoriums für Fahrräder weiter bestehen.

Neu hinzu kommt die Regelung betreffend die fahrzeugähnlichen Geräte. Diese sind den Fussgängern gleichgestellt. Für sie gibt es somit keinerlei Vorschriften betreffend Haftung und Versicherung, bzw. es sind die Bestimmung von OR und ZGB anwendbar. Im Rahmen der Vernehmlassung zu Via sicura stellte der Bundesrat im Jahre 2008/2009 zur Diskussion, durch fahrzeugähnliche Geräte verursachte Schäden durch den NGF decken zu lassen, wenn der Verursacher weder versichert ist noch über die erforderlichen Mittel zur Deckung des Schadens verfügt und auch das Opfer über keine Unfall- oder andere Versicherung verfügt. Auch wenn diese Bestimmung nicht Inhalt der parlamentarischen Initiative ist, so besteht doch ein enger Sachzusammenhang, der es rechtfertigt, diese Fragestellung auch im vorliegenden Rechtsetzungsverfahren zu lösen.

Art. 77 Abs. 1 erster Satz und 3

Da künftig weder Bund noch Kantone Fahrradkennzeichen abgeben, können sie auch nicht für die fehlende Versicherung haftbar gemacht werden. Die Absätze 1 und 3 werden entsprechend angepasst.

Art. 83 Abs. 1 erster Satz und 3 sowie Art. 86

Da Unfälle mit fahrzeugähnlichen Geräten neu auch als Verkehrsunfälle behandelt werden, rechtfertigt es sich, darauf auch die entsprechenden Verjährungs- und Beweiswürdigungsvorschriften anzuwenden.

Art. 97 und Art. 99 Ziff. 4

Die Straftatbestände betreffend die Fahrradversicherung werden ersatzlos aufgehoben und der ganze Artikel 97 an die neue Darstellungsform für Strafbestimmungen (keine buchstaben- und ziffernlose Absätze) angepasst.

Art. 105 Abs. 3

Die Fahrradbesteuerungssysteme der Kantone können künftig nicht mehr an das Fahrradkennzeichen gekoppelt werden, weshalb Absatz 3 ersatzlos aufzuheben ist.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage hat keinerlei finanzielle, personelle oder sonstige Auswirkungen auf den Bund.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Bei den Kantons- und Gemeindepolizeien entfällt der Aufwand für die Kontrolle der Vignetten vollständig. Hingegen ist bei der Identifizierung von verlorenen oder gestohlenen Fahrrädern sowie bei der Abstellflächenbewirtschaftung mit einem gewissen Mehraufwand zu rechnen. Einzelne Gemeinden, die die Velovignette bisher gratis abgaben, verlieren eine Fördermöglichkeit.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Ob die bei den Privathaftpflichtversicherungen anfallenden zusätzlichen Deckungskosten künftig zu einer Erhöhung der Privathaftpflichtversicherungsprämien führen wird, kann heute nicht abgeschätzt werden.

Sofern sich der Anteil der Haushalte, die über eine Privathaftpflichtversicherung verfügen nicht erhöht, dürften die Aufwendungen des NGF ansteigen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann mangels verlässlichen Datenmaterials keine Aussage über eine allfällig notwendig werdende Erhöhung des Beitrags der Motorfahrzeughaltenden gemacht werden. Eine Zunahme des Deckungsaufwandes um 10 % würde beispielsweise bedeuten, dass der Beitrag eines Personenwagenhalters von Fr. 2.40 auf ca. Fr. 2.65 steigen würde. Selbst bei einer sehr unwahrscheinlichen Annahme einer Verdoppelung des Deckungsaufwandes beträfe dies die Motorfahrzeughalter nicht fühlbar (neue Abgabe ca. Fr. 5.-). Somit ist die an sich nicht verursachergerechte Querfinanzierung durch die Gemeinschaft der Motorfahrzeughalter dogmatisch zwar unschön, für den einzelnen Motorfahrzeughalter aber kaum spürbar.

5 **Verfassungsmässigkeit**

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 82, 122 und 123 BV, die dem Bund die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über den Strassenverkehr, das Zivil- und Strafrecht geben.

5.1 **Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Vorlage betrifft keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz.